



Primer Informe

Programa Pobreza y Exclusión 2018



Abril 2018

PRESENTACION

En el año 2015, con ocasión del llamado de Naciones Unidas a cumplir los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Agenda 2030), Costa Rica asumió el compromiso de: "*poner fin a la pobreza en todas formas*". Al evaluar cuál había sido la evolución de la pobreza en las dos décadas anteriores¹, para la Defensoría fue evidente que las iniciativas y mecanismos para el combate que el país había ejecutado hasta ese momento, no habían dado los resultados esperados, pues, el porcentaje de familias en condición de pobreza se había estancado (alrededor del 20% de la población), mientras que la desigualdad tendía a ampliarse, a pesar de la enorme cantidad de recursos invertidos en diversos programas y transferencias. En ese sentido, la Defensoría planteó al país la siguiente pregunta: ¿cómo se espera obtener resultados distintos en relación con la pobreza, si se sigue haciendo lo mismo que se ha hecho en los últimos 20 años?

Ante ese reto, se llegó a la conclusión de que, así como probablemente el país tenía que cambiar sus estrategias de acción para alcanzar las metas de la Agenda 2030, el abordaje que realiza la Institución desde la perspectiva de los derechos humanos, también tendría que ser innovador. Es así como surge la iniciativa del **Programa Pobreza y Exclusión**, mediante el cual la Defensoría de los Habitantes se propone identificar, analizar y evidenciar los vacíos, debilidades, fortalezas y buenas prácticas de las políticas públicas e institucionalidad costarricense diseñadas para el combate y la superación de la pobreza, y de aquellas destinadas a atender las necesidades de las personas que viven bajo ese flajelo. Esto con la finalidad de generar propuestas de acción pública que permitan a las poblaciones en condición de pobreza un verdadero disfrute de sus derechos, a través de estrategias estatales integrales, con una perspectiva estructural y de largo aliento.

En este primer Informe Especial, el Programa Pobreza y Exclusión de la Defensoría presenta los resultados de cuatro investigaciones:

Gobernanza del Sector Pobreza y Exclusión Social

Estudio sobre la Estrategia Puente al Desarrollo

Caracterización de las vivencias de los habitantes en condición de pobreza de las regiones Huetar Caribe y Pacífico Central

Análisis del Sistema Nacional Financiero para la Vivienda como instrumento para el combate a la pobreza

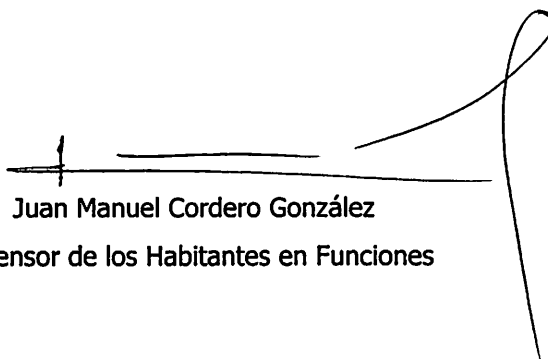
¹ Defensoría de los Habitantes, Informe Anual 2015-2016

El primer estudio analiza la estructura jurídica y orgánica del sector Pobreza y Exclusión Social, a partir de estándares internacionales en Derechos Humanos. El segundo informe analiza la Estrategia Puente al Desarrollo y su potencial para alcanzar las metas de la Agenda 2030 en materia de pobreza. El tercer informe es un acercamiento de la Defensoría a la forma en que las personas en condición de pobreza de las Regiones Huetar Caribe y Pacífico Central enfrentan esa condición; se analizan y explican las diferencias en las vivencias para que sirvan de guía para la política pública y las actuaciones institucionales. Finalmente, el estudio sobre el Sistema Financiero Nacional para la Vivienda analiza sus fortalezas y debilidades, como instrumento para el combate a la pobreza. Las investigaciones concluyen con recomendaciones para cambios en la política pública, en la organización del sector, para mejoras de la intervención de las instituciones o para el fortalecimiento de buenas prácticas.

La Defensoría de los Habitantes presenta al país y a la institucionalidad nacional esta primera entrega del Programa Pobreza y Exclusión, al tiempo en que ya trabaja en una segunda entrega para el año 2019.

Nuestro compromiso con los y las habitantes más vulnerables lo renovamos, pues en no pocas ocasiones la Defensoría es la voz de quienes no tienen voz.

Deseo manifestar mi agradecimiento y reconocimiento a los y las funcionarias que han dedicado todo su empeño en dar vida a este proceso. Les he visto trabajar duramente tanto en la Institución como fuera de ella, visitando lugares muy alejados en procura de que: "Nadie se quede atrás", que es la consigna de la Agenda 20-30.



Juan Manuel Cordero González
Defensor de los Habitantes en Funciones

1

INFORME ESPECIAL SOBRE LA GOBERNANZA DEL SECTOR POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL

El presente Informe Especial analiza la gobernanza del sector estatal encargado de atender el problema de la pobreza en Costa Rica, es decir el conjunto de instituciones y procesos mediante los cuales se formulan y ejecutan políticas y programas dirigidos a reducir ese flagelo.

Este estudio recurre a las herramientas conceptuales que provee el Enfoque basado en los Derechos Humanos (EBDH) así como los principios del “Buen Gobierno”, que permiten un análisis de la arquitectura institucional y las políticas para reducir la pobreza desde la perspectiva y las competencias de la Defensoría de los Habitantes¹.

El período de estudio del informe comprende el intervalo entre 1994 y 2018, durante el cual los índices de pobreza general y pobreza extrema se han estancado en valores próximos al 20% y 6% respectivamente, a pesar del incremento sostenido en la inversión social pública total y per cápita, lo que motiva interrogantes sobre la eficacia de las políticas y de la institucionalidad en este sector, así como preocupaciones con respecto a la incidencia de la pobreza en el ejercicio de derechos.

En consonancia con las motivaciones del estudio y las competencias de la Defensoría de los Habitantes, el presente Informe plantea los siguientes objetivos:

Objetivo general:

Analizar la gobernanza del sector pobreza y exclusión social, identificando las oportunidades de mejora desde el EBDH y los principios del “Buen Gobierno”, para formular las recomendaciones pertinentes.

¹ El mandato que asigna la Ley N° 7319 a la Defensoría de los Habitantes, tiene por objeto proteger los derechos e intereses de los y las habitantes así como velar porque el funcionamiento del sector público se ajuste a la moral, la justicia, la Constitución Política, las leyes, los convenios, los tratados, los pactos suscritos por el Gobierno y los principios generales del Derecho, con plena independencia del Estado y de las instituciones que le conforman. La Defensoría de los Habitantes es, además, una institución nacional de derechos humanos con acreditación de su estatus “A” según los Principios de París. La Defensoría está facultada para emitir dictámenes o informes relativos a la protección y promoción de los derechos humanos.

Objetivos específicos:

- Describir la arquitectura institucional del sector pobreza y exclusión social durante el período 1994-2018
- Caracterizar las políticas públicas de reducción de la pobreza y la exclusión social durante el período 1994-2018
- Extraer del EBDH y los principios de “Buen Gobierno”, aspiraciones que permitan analizar la arquitectura institucional y las políticas públicas para reducir la pobreza
- Identificar desafíos en la gobernanza del sector pobreza y exclusión social, a partir de las aspiraciones extraídas del EBDH y los principios del “Buen Gobierno”
- Formular recomendaciones que permitan aproximar la gobernanza del sector pobreza y exclusión social a los principios de Derechos Humanos y “Buen Gobierno”

Por su parte, esta investigación adhiere a la “triangulación metodológica”² como estrategia para la recolección y análisis de datos. En este sentido se recurre primordialmente al análisis documental de normativa relacionada con los Derechos Humanos, bibliografía sobre el EBDH, el “Buen Gobierno” y la corriente del “neoinstitucionalismo”, estudios sobre la política social y de combate a la pobreza en Costa Rica, informes de otros órganos de control y entidades internacionales sobre los programas sociales selectivos, entre otros.

Asimismo, se solicitó, recibió y analizó información del Ministerio de Planificación en relación con las políticas públicas de disminución de la pobreza formuladas durante el período de estudio y sus respectivas evaluaciones, y al Ministro de Desarrollo Humano e Inclusión Social acerca de la arquitectura institucional en el sector que dirige.

Adicionalmente, se recurrió a la información generada en una mesa de análisis que reunió en junio de 2017 a las autoridades de la Defensoría de los Habitantes con las de la Administración Solís Rivera que integran el Consejo Presidencial Social, en cuenta la Vicepresidenta de la República, el Ministro de Desarrollo Humano e Inclusión Social y Presidente Ejecutivo del IMAS, la Comisionada Técnica del Consejo, la Directora de la Unidad Coordinadora del Programa Puente al Desarrollo, entre otras. En esa mesa se discutieron con detalle aspectos atinentes a la política pública vigente, la arquitectura institucional y la gobernanza del sector pobreza y exclusión, mediante una presentación inicial y un espacio posterior de preguntas y respuestas según el modelo de entrevista semi-estructurada.

Finalmente, se recurre a información generada en la entrevista a profundidad realizada en mayo de 2017 al anterior Secretario de Planificación Sectorial del Sector Desarrollo Humano e Inclusión Social, y a funcionarios de la Gerencia General y de la Unidad de Planificación del IMAS en relación con la arquitectura institucional y la gobernanza del sector, así como a comunicación sostenida en enero de 2018 con el nuevo Secretario de Planificación Sectorial.

² La triangulación metodológica consiste en “el empleo y combinación de varias metodologías de investigación en el estudio de un mismo fenómeno” (Denzin, 1988, citado por Moreira, 2002: 22). De acuerdo con este enfoque, el investigador combina múltiples perspectivas teóricas, fuentes de datos y metodologías.

I. La arquitectura institucional del sector pobreza y exclusión social

Corresponde en esta sección describir y caracterizar la arquitectura institucional del sector, para lo cual se recurrirá a categorías conceptuales que provee el enfoque del neoinstitucionalismo³, entre ellas la de “reglas institucionales” y la de “cambio institucional”, que orientarán el análisis correspondiente.

Las “reglas institucionales” están conformadas por dos tipos de normas: por una parte las normas formales, que definen los principios generales del régimen político y están formuladas jurídicamente, entre ellas las reglas constitucionales y las que regulan la estructura del aparato estatal, y por otra parte las normas informales, sea las estrategias utilizadas por los actores del juego político para hacer valer sus intereses e interactuar con su entorno. Interesará por tanto referir las normas formales e informales que explican la institucionalidad del Estado costarricense en relación con lo social.

Por su parte, el “cambio institucional” delinea, según Rivas (2003), la forma en que la interacción entre actores, sus pugnas, intereses y sus juegos de poder, va modificando con el tiempo la configuración de la arquitectura institucional lo cual a su vez explica el cambio histórico. Interesará entonces conocer de qué forma la interacción entre actores políticos ha podido modificar la estructura institucional del Estado costarricense en el apartado de lo social.

1. Disposiciones constitucionales relacionadas con lo social

En relación con las normas formales, interesa seguidamente caracterizar el texto constitucional y los tratados internacionales suscritos por el país, que constituyen las normas superiores del ordenamiento jurídico que formaliza y regula la arquitectura institucional de lo social.

Los derechos y garantías sociales están recogidos en el Título V Capítulo Único del texto constitucional entre los artículos 50 y 74, que en lo fundamental abordan cuestiones referidas al derecho al trabajo y los derechos de los trabajadores. Por su parte, el artículo 50 obliga al Estado a procurar el mayor bienestar a todos los habitantes del país y el más adecuado reparto de la riqueza, y el numeral 51 a brindar una protección especial “a la familia, la madre, el niño, el anciano y el enfermo desvalido”.

En relación con estas normas, fundamento del mandato estatal en materia de política social y combate a la pobreza⁴, ha estimado la Sala Constitucional en distintas sentencias:

“Se trata de una norma de orden programático, de realización progresiva de metas que se le fijan al Estado para que éste las cumpla, según las necesidades y recursos con que cuente. Pretende orientar la política social y económica del país, propia de un Estado Social de Derecho” (Sala Constitucional, 2002: 6).

“...los derechos establecidos en los artículos 21 y 50 constitucionales, constriñen al Estado no solo a reconocerlos como tales, sino además, lo conmina a utilizar los medios, material y jurídicamente legítimos para garantizarlos” (Sala Constitucional, 2012: 5).

3 El Neoinstitucionalismo es una perspectiva teórica que integra las corrientes del “public choice” y del institucionalismo tradicional. Esta perspectiva postula que los actores políticos y las instituciones se influyen recíprocamente en el ciclo de las políticas públicas, y entiende que la función principal de las instituciones es la de facilitar los intercambios entre actores para garantizar estabilidad y cohesión social. Algunas de las categorías analíticas empleadas en esta sección se han tomado de Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. & Varonne, F. (2008), que a su vez recuperan y desarrollan las aportaciones teóricas de Peter Berger, Douglas North, March y Olsen, Giddens y Cohen, y Georges Tsebelis, entre otros.

4 En esta investigación el término “pobreza” se entenderá como “una condición humana que se caracteriza por la privación continua o crónica de los recursos, la capacidad, las opciones, la seguridad y el poder necesarios para disfrutar de un nivel de vida adecuado y de otros derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales” (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, 2001: 3).

Adicionalmente, la Constitución Política establece en su Título VII diversas disposiciones relacionadas con la educación y la cultura, entre ellas la obligatoriedad y la gratuidad de la educación preescolar, general básica y diversificada, el apoyo estatal mediante becas y otros estímulos para favorecer el acceso a la educación superior, y la asignación de un presupuesto no inferior al 8% del PIB anual a la educación pública.

En su conjunto, el marco constitucional del país perfila, de acuerdo con Saborío Valverde (2014), un “Estado Social y Democrático de Derecho” con un Estado solidario y activo en la promoción del bien común, lo que constituye para el autor un rasgo distintivo de la organización estatal diseñada a lo largo de la historia nacional. En similar sentido, el jurista Hugo Alfonso Muñoz (2012) ha destacado de la Constitución vigente la implicación del Estado en el bienestar general y el reparto de la riqueza.

Ahora bien, en lo que respecta al “cambio institucional”, es posible advertir que de las 19 reformas constitucionales operadas desde 19945 -inicio del período de estudio- hasta 2018, solamente dos tienen relación directa con la política social y la arquitectura institucional del sector, y ambas refieren al incremento en el financiamiento de la educación pública (reformas aprobadas mediante leyes N° 7676 del 23 de julio de 1997 y N° 8954 del 09 de junio de 2011).

Se puede concluir entonces que el marco constitucional del país, que perfila un Estado solidario y promotor del bienestar general y el equitativo reparto de la riqueza, no ha sufrido durante el período de estudio ajustes que menoscaben esa configuración y más bien se ha fortalecido con disposiciones que ordenan incrementar el presupuesto para la educación pública.

2. El aparato estatal de lo social

Como se indicó antes, las normas formales comprenden, además del marco constitucional, la regulación del “aparato estatal” que provee al gobierno las herramientas y recursos para llevar a cabo sus acciones en el campo.

El Programa Estado de la Nación reseña que la creación de la institucionalidad pública en Costa Rica inicia en 1825 con la creación de los tres poderes de la República, y posteriormente destaca tres períodos de especial expansión: entre 1940 y 1950, cuando se crean entes emblemáticos del Estado moderno como la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), la Universidad de Costa Rica (UCR), el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE); entre 1971 y 1977 con la creación de 44 instituciones incluyendo algunas muy relevantes del sector social como el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) y el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF); y entre 1994 y 2002 con la creación de 90 instituciones, muchas del sector ambiental y de regulación de actividades que se abrieron a la competencia (PEN, 2016).

i. La institucionalidad de la política social

La política social y de combate a la pobreza, se ha ejecutado a través de un amplio entramado institucional. Entre las políticas sociales selectivas⁶ destacan entidades como el IMAS, que sigue siendo la institución responsable de resolver el problema de la pobreza extrema –como reza su ley de creación-,

5 Ver página del Centro de Estudios Superiores de Derecho Público (CESDEPU): <http://www.cesdepu.com/nbdp/refcon.htm>

6 De acuerdo con Laura Tavares (1999, citada por Espina, 2008), las políticas sociales selectivas, también llamadas compensatorias, asistenciales o focalizadas, son aquellas que enfatizan en la solución o alivio de problemas ya existentes que arraigan en la desposesión material y que afectan el ejercicio de derechos y el aprovechamiento de oportunidades por parte de colectivos en situación de vulnerabilidad, usualmente generados por la debilidad de las políticas preventivas y/o por coyunturas críticas. Las políticas selectivas conforman, junto con las universales y las redistributivas, una de las tipologías más utilizadas para clasificar la diversidad de políticas sociales.

y el FODESAF, fondo adscrito al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) que financia distintas iniciativas de ministerios, instituciones autónomas y otros entes públicos y privados.

El investigador Juan Diego Trejos (2013) divide los programas sociales selectivos en dos grandes grupos: los programas promocionales⁷ y la red de protección social⁸. En el primer grupo sobresalen el CEN-CINAI, la "Red de Cuido", los programas de comedores escolares, transporte estudiantil y becas de FONABE, las becas de secundaria "Avancemos", el bono familiar de la vivienda, el programa de Acueductos Rurales del AyA, el Programa Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (PRONAMYPE) del MTSS, el programa "Banca para el Desarrollo" y los programas de asentamientos campesinos del INDER con asesoría del CNP.

En la "red de protección social", Trejos destaca el programa de generación de empleo del MTSS, los subsidios por emergencias del IMAS y la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE), el Régimen No Contributivo de pensiones a cargo de la CCSS, subsidios a familias en pobreza del IMAS, ayudas a entidades privadas de bienestar social por parte de la Junta de Protección Social de San José (JPSSJ), y las iniciativas de entidades que velan por el bienestar de colectivos específicos tales como el PANI, INAMU, Consejo Nacional de Política para la Persona Joven, Comisión Nacional de Asuntos Indígenas (CONAI), Consejo Nacional de Personas con Discapacidad (CONAPDIS) y el Consejo Nacional para la Persona Adulta Mayor (CONAPAM), entre otras.

ii. Dirección de la política social y de reducción de la pobreza, desde la óptica normativa

En el entramado institucional vinculado con la superación de la pobreza sobresalen, en el plano de las reglas formales, dos instituciones que concentran las tareas de dirección: el MTSS y el IMAS.



La Ley N° 1860, Ley Orgánica del MTSS, encarga a ese ministerio la dirección, estudio y despacho de asuntos relativos al bienestar social, la formulación y dirección de la política nacional en el campo del bienestar social, la organización y administración de los servicios públicos de bienestar social, la coordinación de esfuerzos públicos y particulares en el campo del bienestar social, y la organización y orientación de la política social.

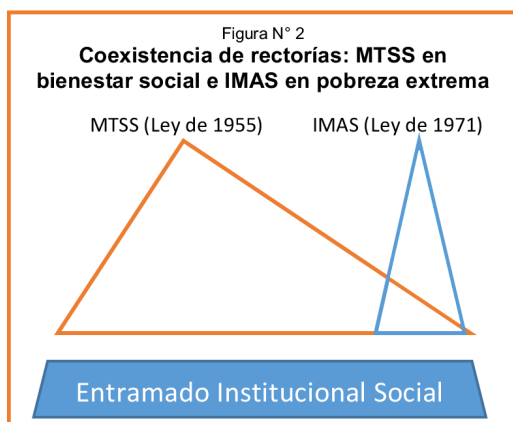
Asimismo, la estructura ministerial incluye órganos relacionados con el área de bienestar social, entre los que sobresale la Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (DESAF), dependencia técnica

encargada de administrar el FODESAF, principal fuente de financiamiento de programas sociales selectivos estatales y otros autorizados y regulados por la Ley N° 5662.

⁷ Definidos por Trejos como aquellos que buscan apoyar la formación del capital humano y apoyar las acciones productivas de los adultos activos (Trejos, 2013).

⁸ En este grupo Trejos incluye los programas compensatorios para personas desempleadas o quienes sufren emergencia temporal, programas asistenciales para quienes tienen dificultades especiales para procurar sustento, y programas contra la exclusión que reafirman derechos de grupos en condición de vulnerabilidad o quienes sufren algún tipo de discriminación (Trejos, 2013).

Cabe señalar que, desde la promulgación de su ley orgánica en 1955, la rectoría asignada al MTSS en materia de política y bienestar social ha coexistido con la rectoría asignada a otras entidades públicas en políticas sociales específicas⁹. Por ejemplo, al momento de aprobarse la Ley Orgánica del MTSS en 1955, ya el Código Sanitario, N° 809 del 11 de noviembre de 1949, asignaba funciones de rectoría en materia de salud al “Ministerio de Salubridad”; la Ley de Creación del Consejo Superior de Educación Pública, N° 1362 aprobada en 1951, le asignaba la rectoría en materia de educación pública; y la Ley Constitutiva de la CCSS N° 17 aprobada en 1943, asignaba a esa entidad el gobierno y administración de los seguros sociales.



Por otra parte, la Ley de Creación del IMAS, N° 4760, establece que esa entidad “tiene como finalidad resolver el problema de la pobreza extrema en el país” y le atribuye la formulación y ejecución de una política nacional de promoción social y humana de los sectores más débiles, así como planear, dirigir, ejecutar y controlar un plan nacional contra la pobreza.

Otras responsabilidades legales del IMAS son las de procurar la participación de instituciones públicas, sector privado y de los propios beneficiarios en programas contra la pobreza; coordinar los programas públicos y privados con fines similares; y promover un plan de acción interinstitucional en materia de

educación y formación profesional de personas en condición de pobreza.

Adicionalmente, la Ley N° 4760 encomienda al Consejo Directivo del IMAS aprobar el Plan Nacional de lucha contra la pobreza extrema, que deberá formular el Gerente General de la propia entidad.

De lo anteriormente indicado queda claro que tanto al MTSS como al IMAS sendas leyes les asignan funciones relativas a la rectoría de las políticas de bienestar social y combate contra la pobreza extrema.

Dirección de la política social y de reducción de la pobreza desde la sectorialización del Estado.

Además de las normas que regulan las competencias del MTSS y del IMAS, el ordenamiento jurídico del país integra otros entes y cargos públicos en labores de dirección de la política social a través de la sectorialización del Estado, que refleja de forma más fiel el diseño institucional en este ámbito de actividad (las normas informales¹⁰).

A partir de lo dispuesto en la Ley de Planificación Nacional, el Reglamento general del Sistema Nacional de Planificación establece sendos “sectores” de actividad estatal “para facilitar la coordinación de instituciones con actividades afines”¹¹.

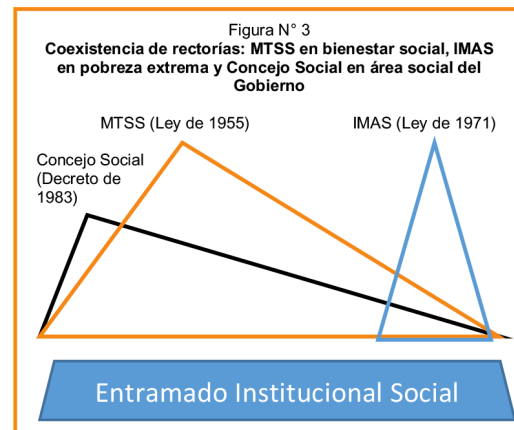
9 Ni en su versión original ni en posteriores modificaciones, la Ley N° 1860 ha definido lo que entiende por “bienestar social”, “previsión social” o “política social”, lo cual impide deslindar sus competencias de rectoría en estas áreas respecto de las asignadas a otros ministerios en temáticas específicas de la política social.

10 Si bien la sectorialización del Estado se ha formalizado jurídicamente a través de Decretos Ejecutivos, dichos instrumentos han modificado disposiciones legales de rango superior en lo relacionado con la rectoría de la política social y la lucha contra la pobreza, y aun así han primado en la práctica. Por tanto, la sectorialización ensayada durante el período de estudio refleja la voluntad real de los actores políticos de turno en cuanto al diseño de la arquitectura institucional y la gobernanza del sector pobreza, lo que le acredita para efectos de este estudio como las “normas informales” según se definió antes.

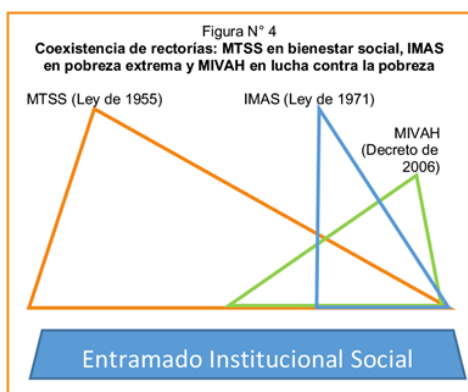
11 La normativa vigente define “sector” como “una agrupación de instituciones públicas centralizadas y descentralizadas con acciones afines y complementarias entre sí en áreas del quehacer público, regido por una o un ministro rector con potestades legales suficientes para imprimir un mayor grado de coordinación, eficacia y eficiencia en la Administración Pública”. Por su parte, el mismo instrumento define “rectoría” como “la potestad que tiene el Presidente de la República conjuntamente con la o el ministro del ramo para coordinar, articular y conducir las actividades de cada sector y asegurarse que éstas sean cumplidas conforme a las orientaciones del Plan Nacional de Desarrollo” (Decreto Ejecutivo N° 38536-MP-PLAN del 25 de julio de 2014).

Los respectivos sectores han sido establecidos en diferentes Decretos por parte de las distintas administraciones. El período que comprende este estudio –de 1994 en adelante- inicia con la sectorialización vigente desde 1983 (Decreto Ejecutivo N° 14184-PLAN del 8 de enero de 1983), que comprendía cinco sectores económicos y cinco sectores sociales así como dos “Comisiones Nacionales”, la Económica y la Social, cada una liderada por un Vicepresidente de la República.

Este esquema sectorial asignaba funciones de coordinación –de rectoría en la práctica- a cada Vicepresidente, por lo que las atribuidas legalmente al MTSS y al IMAS se subordinaron a la asignada vía Decreto a la figura del Vicepresidente.



El referido Decreto de la Administración Monge Álvarez estuvo vigente hasta el año 2006, cuando la segunda Administración Arias Sánchez introduce una reestructuración mediante el Decreto Ejecutivo N° 33151-MP del 8 de mayo de 2006, en el que desaparecen las Comisiones Nacionales Social y Económica y con ello las rectorías de las vicepresidencias, y entre los sectores sociales adiciona el nuevo “Sector social y lucha contra la pobreza” cuya rectoría recae en el ministro de vivienda. Esta es la primera vez que la institucionalidad pública encargada de atender el problema de la pobreza se articula como sector específico.



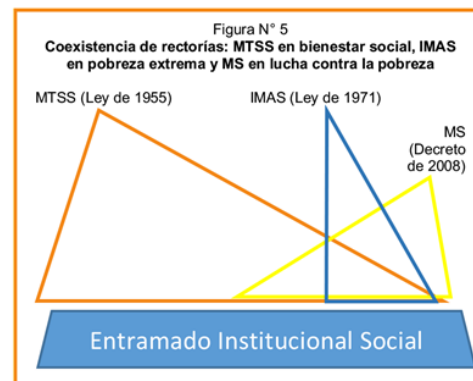
Esta es la primera vez que la institucionalidad pública encargada de atender el problema de la pobreza se articula como sector específico.

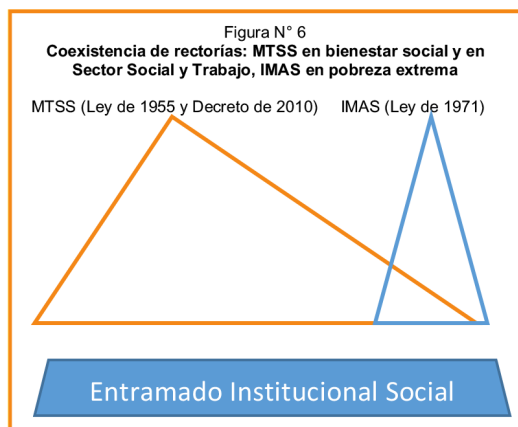
Dos años después, la misma administración introduce algunos ajustes en el esquema sectorial. Mediante Decreto Ejecutivo N° 34582-MP del 4 de junio de 2008, modifica el nombre del “sector social y lucha contra la pobreza” por el de “sector Bienestar social y familia”, y traslada su rectoría al Ministro sin cartera de Bienestar Social y Familia –y a la vez Presidente del IMAS-.

Tan sólo tres meses después, y mediante Decreto Ejecutivo N° 34741-MP-PLAN del 10 de setiembre de 2008, la administración Arias retoma el nombre de “sector Social y de Lucha contra la Pobreza” y designa como nueva rectora a la Ministra de Salud. Así las cosas, entre junio y setiembre de 2008, el sector relacionado con la atención de la pobreza cuenta con tres rectores de forma sucesiva.

Paralelamente, la Administración Arias Sánchez crea un Viceministerio de Desarrollo Social encargado de apoyar inicialmente al ministro de vivienda como rector sectorial y posteriormente a la ministra de salud.

Más adelante, la Administración Chinchilla Miranda introduce, mediante Decreto Ejecutivo N° 36024-MP-PLAN, varios Consejos Presidenciales para orientar y coordinar las políticas públicas, entre ellos el “Consejo Presidencial de Bienestar Social y Familia” a cargo de la propia Presidenta de la República. Asimismo, mediante Directriz presidencial conforma el “Sector Social y Trabajo” y asigna su rectoría al titular del MTSS, retirando así dicha competencia a la jerarca de salud pero coexistiendo a partir de entonces con el confuso rol que ejerce el Ministro sin cartera de Bienestar Social y Familia en relación con los programas selectivos para reducir la pobreza.





Finalmente, la Administración Solís Rivera deroga la sectorialización vigente hasta 2014 y promulga el Decreto Ejecutivo N° 38536-MP-PLAN del 25 de julio de 2014 -con adiciones realizadas mediante Decreto N° 38997-MP-PLAN del 19 de mayo de 2015-, en el que cambia el nombre del sector "Bienestar Social y Familia" por el de "Desarrollo Humano e Inclusión Social", a cargo del Presidente del IMAS al cual mantiene su condición de ministro sin cartera, y traslada la rectoría del sector social a la segunda Vicepresidenta de la República en su condición de coordinadora del Consejo Presidencial Social.

El sector "Desarrollo Humano e Inclusión Social" es el que concentra las iniciativas estatales de lucha contra la pobreza, y está conformado por 11 instituciones, a saber: el MTSS, el IMAS, el PANI, la CCSS, la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad (DINADECO), el INAMU, el CONAI, el CONAPAM, el CONAPDIS, la Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur (JUDESUR) y la JPSSJ.

Otros órganos que establece el Decreto en relación con lo social son el ya referido Consejo Presidencial Social coordinado por la Segunda Vicepresidenta e integrado por ministros y ministras así como presidencias ejecutivas del sector, y los Consejos Nacionales Sectoriales integrados por la persona rectora, jefarcas de instituciones adscritas al sector y la respectiva Secretaría de Planificación Sectorial.

Asimismo, el Decreto conforma órganos de carácter regional vinculados con lo social tales como la "Red de Coordinación del Desarrollo Territorial y la Participación Ciudadana"; los Comités Intersectoriales Regionales del área social, coordinados por el IMAS e integrados por jefaturas regionales de distintas instituciones; los Consejos de Desarrollo Regional, los Consejos Territoriales de Desarrollo Rural y los Consejos Cantonales de Coordinación Institucional (CCCI).

Más adelante se profundizará en el análisis de la arquitectura institucional del área social que propone la sectorialización vigente.

II. Políticas públicas para reducir la pobreza y la exclusión social

En este apartado se repasan las principales políticas públicas que el Estado costarricense ha impulsado para reducir la pobreza durante el período de estudio.

Cabe señalar que entre las numerosas políticas formuladas en el período y que guardan relación con la superación de la pobreza, este estudio enfatiza en aquellas que inciden en la articulación de la institucionalidad de lo social y sus mecanismos de toma de decisiones -lo que Theodore Lowi denomina "las políticas constituyentes"¹²-, y no en las que abordan la prestación de servicios específicos o transferencias de recursos en el campo.

Este acápite inicia con una breve descripción de las formas de aproximación del Estado costarricense al fenómeno de la pobreza a lo largo de su historia, continúa con el repaso de las principales políticas impulsadas en el período de estudio y culmina con una recopilación de indicadores sociales como

12 Theodore Lowi (1964, citado por Aguilar, 1996) introduce una clasificación de las políticas públicas a partir de criterios funcionales, según la cual es posible distinguir entre políticas regulatorias, que regulan, controlan o sancionan las actividades de los actores, grupos o sectores; políticas distributivas, que distribuyen o asignan privilegios, poderes o recursos y que están relacionadas con la prestación de servicios públicos; políticas redistributivas, que transfieren recursos de unos grupos sociales, regiones o países, a otros; y políticas constituyentes, que establecen reglas de distribución de poder en el entorno social y generan procedimientos para la adopción de decisiones.

resultado de tales políticas y el balance que hacen diversos organismos y estudiosos del tema. El análisis propio de la Defensoría, desde el EBDH¹³ y los principios de Buen Gobierno, se realizará en un acápite posterior.

1. El rol del Estado en la reducción de la pobreza: reseña histórica

Si bien el período que abarca este estudio inicia en el año 1994, conviene referir algunos antecedentes históricos para una mejor comprensión del rol que ha jugado el Estado costarricense en la atención de la pobreza.

La discusión sobre la pobreza a inicios de la vida independiente involucró fundamentalmente a la Iglesia católica y a particulares, y estuvo marcada por un sentido religioso: el deber que se atribuía a los fieles para ayudar a las personas pobres según los valores cristianos y la praxis religiosa, reforzada por diferentes organizaciones y cofradías de la Iglesia así como por laicos-benefactores que posibilitaron una "caridad institucionalizada" en hospitales, asilos, hospicios, lazaretos, casas de refugio, hospederías y escuelas (Guzmán, 2009).

Para comprender esta posición del Estado ante el fenómeno de la pobreza, es necesario advertir que en sus primeras décadas de vida independiente, las sucesivas constituciones políticas del país estuvieron inspiradas en la Declaración de Independencia de los Estados Unidos de 1776 y en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, que privilegiaban los derechos civiles y políticos.

En efecto, los textos constitucionales de entonces reconocían garantías individuales tales como la defensa de la vida y la reputación, la libertad, la propiedad, la seguridad, la igualdad ante la ley y la justicia, la nacionalidad y la ciudadanía, el derecho de reunión, de circulación, de concurrir a la formación de las leyes a través de los representantes públicos, y el derecho a procurarse por cualquier medio honesto el bienestar propio, entre otros. Tales textos no imponían obligación alguna al Estado para mejorar las condiciones de vida de la población, sino tan sólo la de "mantener entre los asociados la paz, haciendo que todos mutuamente se respeten sus derechos individuales" (Costa Rica, Asamblea Constituyente, 1844: artículo 2°).

Todavía en la segunda mitad del siglo XIX, ni la élite social ni los partidos defensores de la clase trabajadora reivindicaban el problema de la pobreza en la discusión política, aunque la élite liberal sí acometió un agresivo proyecto de ampliación de la instrucción pública – en sintonía con el derecho a la educación reconocido en la Constitución de 1844- y diferentes medidas de sanidad pública (Viales, 2009; y Guzmán, 2009).

Ya hacia finales del siglo XIX, con la modernización y urbanización derivadas de la expansión cafetalera y bananera, emergen discursos alternativos que denuncian la explotación laboral en que viven muchos pobladores y reivindican distintos derechos para los trabajadores de bajo ingreso. La pugna entre la élite liberal y los actores políticos emergentes se prolonga durante la primera mitad del Siglo XX y como resultado de tales disputas se afirma un primer "régimen de bienestar liberal" integrado por tres pilares: la beneficencia eclesiástica, la filantropía oligárquica y unas políticas públicas que preceden la más profunda reforma social de los años cuarenta (Viales, citado por Sojo, 2010: 53).

Entre las políticas de "bienestar liberal" de inicios del siglo XX, destacan la creación del PANI, las pensiones de gracia para colectivos específicos (Salazar, 1987: 99); la primera Ley de Accidentes del Trabajo (Sojo, 2010); la generación de empleo mediante obra pública en la década de 1930; el

13 El "Enfoque basado en los Derechos Humanos" es un marco conceptual que persigue analizar las desigualdades que se encuentran en el centro de los problemas de desarrollo y corregir las prácticas discriminatorias. En lo que interesa a este estudio, dicho enfoque vincula la reducción de la pobreza con cuestiones de derechos y obligaciones (OACDH, 2006: 15 y 2004: iii).

establecimiento de la jornada laboral en algunas industrias; la creación del Consejo de Obreros y Patronos para fijar el salario mínimo; la aprobación de la Ley de Inquilinato y la creación de la Junta Nacional de Habitación para regular las condiciones del inquilinato y proveer viviendas populares a la población pobre (Elizondo, 2009).

La década de 1940 marca el inicio de una nueva etapa en las relaciones Estado-sociedad y consecuentemente en la configuración de la política social. En esta coyuntura se adiciona un “Capítulo de Garantías Sociales” a la Constitución Política que eleva a rango constitucional derechos de los trabajadores y compromete al Estado con el bienestar de los habitantes mediante el estímulo de la producción y “el más adecuado reparto de la riqueza”, además de procurar una protección especial “a la familia, la madre, el niño, el anciano y el enfermo desvalido”.

Otras medidas de política social en esta década son la promulgación del Código de Trabajo, la creación de la CCSS, de la Universidad de Costa Rica (UCR), y la promulgación de la Ley de Aguas.

Hacia finales de esa década y tras la guerra civil de 1948, la nueva Constitución Política de 1949 incorpora algunas medidas relacionadas con la política social en el contexto del nuevo Estado desarrollista interventor que se fraguaba, relacionadas con el sistema de salud, la construcción de viviendas populares y el sistema educativo (Hidalgo, 2003).

Las reformas operadas en esta década guardan relación con grandes hitos que acontecen en el ámbito internacional respecto del reconocimiento de derechos humanos. En efecto, en 1945 un total de 50 países suscriben la Carta de las Naciones Unidas y en ella se trazan como objetivo “promover el progreso social y elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de libertad” (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Organización Internacional, 1945: Preámbulo); en 1948 se sanciona la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que establece la universalidad de los derechos tanto civiles y políticos como los derechos económicos, sociales y culturales (DESC)¹⁴, y en ese mismo año se adopta la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, todo lo cual conformó un marco global para el reconocimiento y exigibilidad de los Derechos Humanos.

A partir de la Constitución Política de 1949, el nuevo Estado interventor impulsó un ensanchamiento del sector público y, propiamente en relación con lo social, Martínez y otros subrayan los esfuerzos de universalización de distintos servicios públicos con la creación del Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillados posteriormente convertido en el AyA; el Instituto de Tierras y Colonización, el INA y el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU), una mayor cobertura del seguro social, la universalización de la educación primaria y secundaria y la creación de más universidades públicas (Martínez, 2008).

En esta coyuntura, el Estado costarricense suscribe en 1966 el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) –incluyendo su Protocolo Facultativo– y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), y en 1969 la Convención Americana sobre Derechos Humanos, instrumentos que le comprometen a adoptar medidas para hacer efectivos tales derechos, a presentar informes sobre el progreso en el cumplimiento de dicho mandato, y a responder por las denuncias interpuestas en su contra de acuerdo con el Protocolo Facultativo del PIDCP.

En el período del Estado interventor la década de 1970 marca lo que Martínez y otros (2008) denominan “la época dorada” de las políticas sociales en Costa Rica, y en ella acontecen las primeras acciones de focalización que emprendía el Estado de manera articulada con la creación del IMAS y FODESAF¹⁵.

14 Entre ellos el derecho a la seguridad social, al trabajo, a la protección contra el desempleo, a fundar sindicatos, a un nivel de vida adecuado que implica alimentación, vestido, vivienda, asistencia médica y servicios sociales, a cuidados y asistencia especiales para madres e infantes, a la educación, a participar en la vida cultural, al disfrute de las artes y a participar del progreso científico y sus beneficios (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1948).

15 Distintos investigadores apuntan un éxito relativo de la política social durante la etapa del Estado interventor en Costa Rica.

Posteriormente, la crisis económica global de finales de los años setenta precipita en el país profundos cambios, dando paso a un nuevo estilo de desarrollo que el historiador Viales Hurtado (2009) denomina "reformismo neoliberal", en el cual el Estado tiende a jugar un nuevo papel en la economía, especialmente en áreas como la liberalización del comercio exterior, la reforma del sistema financiero y la apertura de los monopolios estatales.

En materia de política social, el reformismo neoliberal se ha caracterizado por la creación de numerosas entidades y programas vinculados con la política selectiva. La apuesta por una mayor focalización de la inversión social pública (ISP) ha respondido a una estrategia global impulsada por agencias internacionales, especialmente el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que desde los años noventa constituye el principal referente ideológico de los gobiernos costarricenses en la elaboración de políticas sociales (Mondol, 2007), pero también por organismos como el BID, el BCIE y el Banco Mundial, que han incentivado programas focalizados de combate a la pobreza y su inclusión como eje específico de la política pública en los planes nacionales de desarrollo (PND) a partir de 1994.

La apuesta por los programas selectivos responde también a la adaptación que ha debido hacer el Estado en sus políticas sociales para agregar nuevos sujetos de atención desde un enfoque de derechos (Barahona, 2007), como consecuencia del desarrollo de doctrina y jurisprudencia sobre la justiciabilidad de los DESC y consiguientes fallos jurisdiccionales.

Este desarrollo doctrinario y jurisprudencial obedece a distintos eventos catalizadores: fallos recientes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; observaciones del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales (CDESC) a partir de denuncias interpuestas por particulares contra los Estados; la aprobación de la Declaración del Derecho al Desarrollo en 1986; del Protocolo de San Salvador en 1988; de la Declaración y Programa de Acción de Viena en 1993; la experiencia de Relatores Especiales de la ONU que trabajan en temas atinentes; y también por el impulso de una sociedad civil más heterogénea que utiliza los tribunales como vehículo del cambio social, entre otras razones.

En el caso costarricense, el desarrollo de jurisprudencia en materia de DESC ha recaído en la Sala Constitucional desde su creación en 1989, tribunal que ha mantenido una misma línea en la tutela del derecho a la salud, al trabajo, a la educación, a la seguridad social, a la vivienda y otros, a través de fallos que ordenan la provisión de las condiciones, bienes y servicios demandados. El incremento de los recursos de amparo en los últimos lustros, revela la eficacia en la justiciabilidad de los DESC pero también el agotamiento de la institucionalidad pública en este ámbito, como se analiza más adelante (Calderón, 2008).

Asimismo, la Defensoría de los Habitantes ha contribuido a posicionar, desde su apertura en 1993, la agenda de los DESC en las políticas públicas, mediante el ejercicio de su magistratura de influencia en la defensa y promoción de los derechos humanos de personas y grupos discriminados y en condición de vulnerabilidad.

2. Principales medidas de política pública para reducir la pobreza a partir de 1994

Entre 1994 y 2006 y entre 2014 y 2018, cuatro administraciones elaboraron planes específicos de combate a la pobreza, mientras entre 2006 y 2014 otras dos optaron por la programación de acciones

Señala al respecto Martínez Franzoni: "La inversión pública dio importantes frutos. Entre 1950 y 1980 la mortalidad infantil disminuyó de 87 a 29 por cada 1000 habitantes, mientras que la expectativa de vida pasó de 56 a 73 años (...). El seguro social mejoró su cobertura del 21% en 1949 al 51% en 1971. El empleo público aumentó de 1700 en 1950 a 40.000 en 1962 y 70.000 en 1974" (Martínez, 2008: 149). Por su parte, Hidalgo Capitán observa en el mismo sentido: "La distribución del ingreso en Costa Rica era cada vez más equitativa, como demuestra el hecho de que el coeficiente de Gini pasase del 0,50 en 1961 al 0,42 en 1977 (...). Los niveles de pobreza en Costa Rica se redujeron significativamente, gracias a las políticas públicas de lucha contra la pobreza. Así, se pasó desde el 50,3% de población por debajo de la línea de pobreza en 1961 hasta el 18,5% en 1977" (Hidalgo, 2003: 58).

directamente en los PND. Sin pretender una recopilación exhaustiva, el siguiente cuadro enlista las principales medidas adoptadas por las distintas Administraciones en esta materia.

Tabla N.º 1
Principales medidas de política social según administración, 1994-2018

Administración	Ámbito sectorial	Política / Iniciativa
1994-1998	Arquitectura institucional	<ul style="list-style-type: none"> • Asigna la rectoría del sector social a la segunda Vicepresidenta de la República, como Coordinadora del Consejo Social del Gobierno
	Políticas selectivas	<ul style="list-style-type: none"> • Formula el "Plan Nacional de Combate a la Pobreza 1994-1998", que introdujo diferentes condicionalidades como requisito para optar por beneficios sociales • Crea el Fondo Nacional de Becas
	Políticas universales	<ul style="list-style-type: none"> • Concreta una reforma en el sector salud que incluye la creación de los EBAIS, de especial beneficio para personas en condición de pobreza • Reforma la Constitución Política para incrementar el financiamiento de la Educación Pública (Ley N° 7676 del 23 de julio de 1997) • Crea el Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación y Vida en Comunidades Urbano Marginales (PROMECUM)
1998-2002	Arquitectura institucional	<ul style="list-style-type: none"> • Asigna la rectoría del sector social a la primera Vicepresidenta de la República, como Coordinadora del "Área Social" establecida en el seno del Consejo de Gobierno
	Políticas selectivas	<ul style="list-style-type: none"> • Formula el "Plan de Solidaridad" que con recursos de FODESAF impulsa iniciativas para la protección de la infancia y las mujeres. • Establece el programa "Triángulo de Solidaridad" que comprende un mecanismo de coordinación de programas selectivos y que involucra a comunidades, municipalidades y Gobierno central en la identificación de necesidades, definición de prioridades y ejecución de proyectos. Se asigna su coordinación a la segunda Vicepresidenta de la República. • Crea el Sistema de Información de la Población Objetivo (SIPO) como instrumento para registrar la población beneficiaria de los programas selectivos y para registrar los servicios ofrecidos a cada beneficiario
	Políticas universales	<ul style="list-style-type: none"> • Concreta una reforma en el sistema de pensiones mediante la creación del régimen de capitalización individual complementario, que origina el sistema "multipilar" consolidado en la Ley de Protección al Trabajador

2002-2006	Arquitectura institucional	<ul style="list-style-type: none"> Mantuvo la rectoría sectorial en la Vicepresidencia de la República, como coordinadora del "Área Social" creada en la administración anterior, pero le asignó una "Secretaría Técnica" para facilitar su trabajo Creó los "Consejos Sociales Regionales" con el propósito de descentralizar la coordinación de lo social
	Políticas selectivas	<ul style="list-style-type: none"> Formula el "Plan Vida Nueva" con dos ejes de acción: "Empleo y producción" y "Protección y movilidad social de las familias", mediante los cuales intentó promocionar encadenamientos productivos y estrategias de apoyo a familias y comunidades de 32 cantones prioritarios.
	Políticas universales	<ul style="list-style-type: none"> Crea el Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación General Básica (PROMECE) Impulsó una reforma al régimen de pensiones de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM), para restablecer su sostenibilidad financiera y favorecer el ingreso de nuevos cotizantes
2006-2010	Arquitectura institucional	<ul style="list-style-type: none"> Asignó la rectoría del sector social al Ministerio de Vivienda, luego al Ministerio de Bienestar Social y finalmente al Ministerio de Salud Creó un "Viceministerio de Desarrollo Social" como auxiliar del ente rector Creó un Ministerio de Bienestar Social sin cartera, a cargo del Presidente del IMAS Redefinió la sectorización del Estado y creó el "Sector Social y Lucha contra la Pobreza"
	Políticas selectivas	<ul style="list-style-type: none"> Incrementó el monto de las pensiones del Régimen No Contributivo Creó el programa de becas "Avancemos" Reformó la Ley del IMAS para permitirle contar con un porcentaje fijo de recursos de FODESAF, la liberación de obligaciones tributarias y la explotación exclusiva de puestos libres en los aeropuertos. Reformó la Ley de FODESAF para que financie nuevos programas, y le encomendó crear un sistema de registro de beneficiarios
	Políticas universales	<ul style="list-style-type: none"> Crea la Universidad Técnica Nacional (UTN)
2010-2014	Arquitectura institucional	<ul style="list-style-type: none"> Asignó la rectoría del sector social al Ministerio de Trabajo
	Políticas selectivas	<ul style="list-style-type: none"> Creó el Programa "Red de Cuido" para madres trabajadoras en condición de pobreza, y asignó su administración al IMAS. Impulsó la Ley que crea el Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios (SINIRUBE)
	Políticas universales	<ul style="list-style-type: none"> Impulsó una reforma constitucional para incrementar el financiamiento de la educación

2014-2018	Arquitectura institucional	<ul style="list-style-type: none"> Redefinió la sectorización del Estado y asignó la rectoría del sector "Desarrollo Humano e Inclusión Social" al Ministro de Desarrollo Humano
	Políticas selectivas	<ul style="list-style-type: none"> Creó la estrategia "Puente al Desarrollo" como mecanismo de articulación de instituciones que ofertan programas selectivos Incorporó nuevos instrumentos de medición y análisis de la pobreza: Índice de Pobreza Multidimensional y Mapas Sociales
Fuente: construcción propia a partir de Mondol, Hidalgo, García y Nowalski.		

3. Balance de la política social durante el período de estudio

De acuerdo con diversos estudios que a continuación se repasan, durante el período de reformismo neoliberal acontece un agotamiento de los programas sociales universales en ámbitos como educación, salud o seguridad social, con reformas inconclusas y la acumulación de desafíos en su sostenibilidad financiera y la calidad de los servicios, todo lo cual ha motivado el incremento de "gastos de bolsillo" –o gastos privados- en salud y educación por parte de familias de todos los quintiles de ingreso¹⁶.

Con respecto a las políticas impulsadas en el sector salud, Navas (2014) destaca aspectos positivos y negativos de la reforma ocurrida en los años noventa. Entre los primeros destaca el mayor acceso a servicios primarios por parte de comunidades pequeñas y pobres, así como la inclusión de personal médico en los equipos de los EBAIS, lo que en su criterio constituyó una conquista que "se aleja de las medidas neoliberales de los órganos financiadores" (Banco Mundial y BID). Entre los aspectos negativos, señala que los EBAIS resultaron insuficientes para disminuir la demanda de servicios del segundo y tercer nivel, lo que se ha traducido en largas listas de espera en clínicas y hospitales.

Otros desafíos específicos en este sector, según Viales et. al. (2011), son la insuficiente cobertura del Seguro Social, altas tasas comparativas de dengue y debilidades para contener la propagación del VIH-SIDA.

Con respecto al sector educación, Nowalski (2003) observa que desde la década de 1990 el Estado ha combinado acciones orientadas a retener a la población escolar en el aula -comedores escolares, carné estudiantil del seguro social, bono educativo, transporte estudiantil- con programas para mejorar la calidad de la educación, tales como el Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación (PROMECE), Informática Educativa, segunda lengua desde primaria y Programa de Escuelas Urbano Marginales de Atención Prioritaria (PROMECUM). No obstante, el autor observa en dicha apuesta varias debilidades que afectaron su impacto: ausencia de un sistema de selección de beneficiarios, insuficientes controles financieros, rezago tecnológico en equipos, inadecuada evaluación y medición de impactos y deficiente coordinación de los programas del MEP ejecutados con fondos de FODESAF. Por su parte, Viales y otros (2011) documentan altas tasas de deserción escolar, particularmente en secundaria.

En el ámbito de la vivienda, Nowalski refiere la persistencia del déficit habitacional a pesar de la creación del Fondo Nacional del Subsidio para la Vivienda (FOSUVI) y la instauración del Bono Familiar para la Vivienda. Sobre ese subsidio, el autor documenta varios problemas tales como filtraciones significativas, opacidad y parcialidad en la postulación y asignación; segregación y desarraigo a que han conducido los desarrollos urbanísticos y la afectación que ello supone para las familias empobrecidas; así como la inexistencia de valoraciones sobre riesgo ambiental al momento de autorizar asentamientos, todo lo cual

¹⁶ Con respecto a los gastos de bolsillo, el Banco Mundial (2015) ha documentado que la participación del gasto privado en el gasto total en salud se incrementó del 23,5% en 1995 al 31,9% en 2010, y que paradójicamente el gasto privado se ha incrementado más entre los hogares de los dos quintiles más pobres, lo que revela posibles problemas de acceso al sistema público de salud por parte de los grupos que más lo necesitan.

“pone de relieve el reto de pasar de políticas de construcción de viviendas a políticas de generación de asentamientos humanos sostenibles” (2003:154).

En materia de empleo, Martínez Franzoni (2008) documenta, como herencia del período, una insuficiente generación de empleo formal y consecuente incremento de la informalidad, y una polarización de la estructura ocupacional entre sectores muy dinámicos de la nueva economía vinculada con el mercado internacional, y un sector laboral poco calificado que percibe bajos ingresos (2008: 154-156).

No obstante el debilitamiento apuntado en los programas universales, a nivel de la ISP continúan exhibiendo un mayor volumen de gasto por sobre los programas selectivos. Trejos (2013 y 2015) documenta que para el año 2000 la inversión en programas selectivos representó el 11,6% del gasto público social total, para el quinquenio 2001-2005 disminuyó a un 9,8% en promedio, subió a un 11,1% para el cuatrienio 2006-2009 y recuperó el 11,6% en promedio para el quinquenio 2010-2014, por lo que el gasto asociado a los programas universales representa cerca del 90% de la ISP.

En relación con las políticas sociales selectivas, si bien su consolidación en el universo de la política social constituye un rasgo característico del período, la Contraloría General de la República ha documentado diversas deficiencias en su diseño y dirección política y en la gestión de los programas destinados a combatir la pobreza.

En cuanto al diseño de políticas, la Contraloría ha cuestionado la renuencia del Estado a organizarse sectorial y regionalmente como lo manda el ordenamiento jurídico, lo cual explica que tales políticas adolezcan de un enfoque integral que vincule lo nacional, lo regional y lo sectorial. En este sentido, se han generado planes nacionales y sectoriales sin dimensión regional, y planes regionales sin relación con el plan nacional, amén del divorcio entre los planes económicos y sociales de los Gobiernos, todo lo cual incide en que las políticas sociales “operen de forma dispersa, descoordinada y desarticulada, generando duplicidades” [Contraloría General de la República (CGR), 2009:6].

En cuanto a la dirección política, el órgano Contralor ha criticado la asignación de responsabilidades a órganos que carecían de competencia legal, generando duplicidades con los entes que sí las tenían.

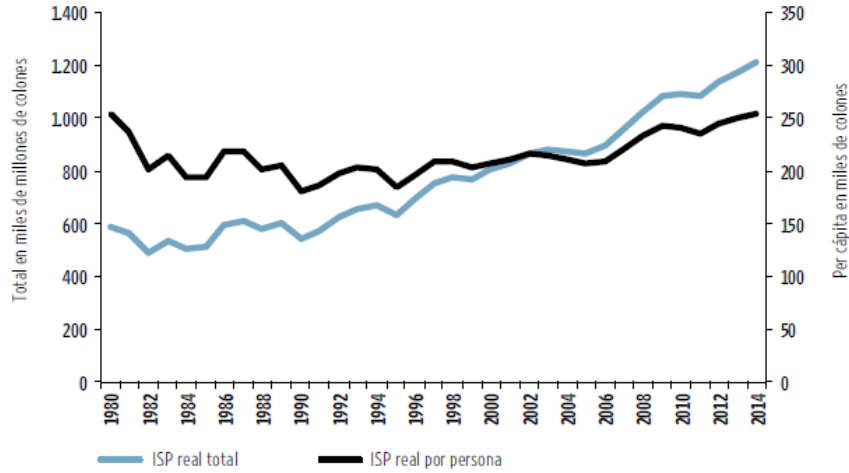
Con respecto a la gestión de los programas selectivos, la CGR encuentra debilidades en las capacidades gerenciales de los operadores institucionales, deficiencias en los registros de poblaciones beneficiarias y consecuente filtración de población no pobre, así como carencia de recursos propios en la mayoría de programas selectivos, que dependen del presupuesto de instituciones del sector social que, por lo general, tienen esquemas de gasto muy centralizados y con destinos establecidos por ley, todo lo cual se ha traducido en limitaciones financieras y reducidos impactos de los programas (CGR, 2009: 11).

Por otra parte, en relación con la ISP, una característica del período fue su desplome a inicios de los años 80 y una lenta pero sostenida recuperación desde mediados de esa década, hasta alcanzar en el año 2014 el mismo volumen de inversión social per cápita que tenía en 1980, y superarla después.

En efecto, el PEN (2016) ha documentado un incremento de la inversión social total como porcentaje del PIB pasando de un 17,7% en 1980 a un 24,3% en 2015, así como en el gasto del gobierno general, donde pasa de un 72% en 1980 a un 76,8% en 2015, entre otros datos que comprueban la tendencia al alza. Este volumen de ISP coloca al país en la cima de la región centroamericana y entre los primeros de América Latina (Banco Mundial, 2015).

Gráfico N° 1

Evolución de la inversión social pública, total y per cápita (colones del año 2000)^{a/}



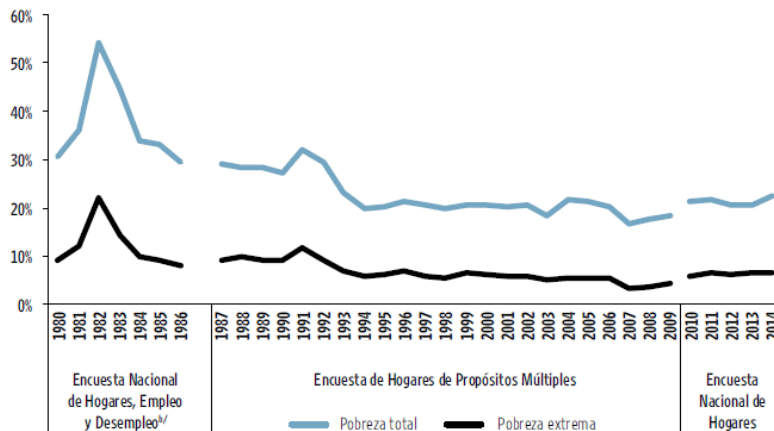
Fuente: Programa Estado de la Nación [PEN], 2015: 112

En la misma línea, el financiamiento de los programas de asistencia social para personas pobres ha pasado del 0,7% del PIB en 2007 a un 1,1% del PIB en 2013, sobre todo por la casi duplicación que han tenido las transferencias monetarias condicionadas durante estos años (Banco Mundial, 2015).

No obstante lo anterior, el incremento de la ISP no se ha traducido en una reducción de la pobreza como cabría esperar. El período inicia con un pico superior al 50% de pobreza general y un 20% de pobreza extrema como resultado de la crisis económica de 1980, valores que fueron reduciéndose durante esa década hasta alcanzar un 28% y un 10% respectivamente en 1990, y mantenerse estancados en un 20% y un 6% respectivamente desde 1994.

Gráfico N° 2

Incidencia de la pobreza total y extrema entre los hogares^{a/}



Fuente: Programa Estado de la Nación [PEN], 2015: 92

Si bien este volumen de pobreza es de los más bajos de América Latina –solo superior a Uruguay y Chile en 2015-, el estancamiento de la pobreza por más de veinte años a pesar del crecimiento económico experimentado y de la inyección creciente de la ISP, sugiere deficiencias en la arquitectura institucional y las políticas dirigidas a combatir este flagelo.

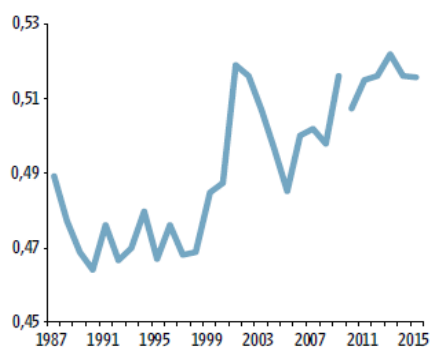
El Banco Mundial achaca el estancamiento de la pobreza a tres factores: la descoordinación de instituciones encargadas de proveer asistencia social a las personas pobres; el carácter regresivo del gasto social en ámbitos como salud y seguridad social que en su criterio favorecen más a los tres quintiles más ricos; y la baja ejecución presupuestaria de la ISP producto de las rigideces del ciclo presupuestario, de deficiencias en las unidades ejecutoras, de la imposición legal de destinos específicos que no responden a las prioridades identificadas, y del carácter engorroso de la Ley de Contratación Administrativa (Banco Mundial, 2015: 15 y 19).

Pero la inyección creciente de la ISP tampoco ha logrado revertir el incremento de la desigualdad de ingresos que se registra en el período -medida por el coeficiente de Gini¹⁷-, al punto que según documenta el PEN, en 2013 la desigualdad en los ingresos era casi un 40% superior a la que prevalecía en 1990, mayor que la de Estados Unidos (PEN, 2014) y mayor que la del promedio latinoamericano y de las naciones de la OCDE (PEN, 2016). Asimismo, un estudio de la CEPAL demuestra que en 2002 Costa Rica tenía el segundo nivel más bajo de desigualdad entre 18 naciones de la región –sólo superada por Uruguay-, mientras en 2012 un total de 10 países exhiben menor desigualdad (Amarante et al., 2016).

El Banco Mundial (2015) ha estimado como posibles factores del incremento en la desigualdad la limitada capacidad del Estado para redistribuir el ingreso a través de impuestos y transferencias, así como la escasez de habilidades en una parte importante de la fuerza laboral, lo que favorece de forma desproporcionada a los trabajadores altamente calificados.

Gráfico N° 3

Evolución del coeficiente de Gini^{a/}



Fuente: Programa Estado de la Nación [PEN], 2016: 96

Como balance global del período, el Banco Mundial apunta algunos progresos en indicadores sociales tales como las tasas de matrícula preescolar y terciaria, y mejoras en saneamiento, pero retroceso en otros como la terminación de la secundaria, vacunación, empleo y el estancamiento de la pobreza y

¹⁷ De acuerdo con Rodríguez (2011), la distribución del ingreso de una sociedad es resultado de un conjunto amplio de factores que trascienden las políticas distributivas y que comprenden, entre otros, el cambio tecnológico, los movimientos de precios relativos y los movimientos de capitales, por lo que las políticas sociales distributivas deben analizarse en el conjunto de las políticas económicas dirigidas al crecimiento, para evaluar de forma más equilibrada su impacto sobre la distribución del ingreso.

la desigualdad, a partir de lo cual observa un “desarrollo social dicotómico” en el país (Banco Mundial, 2015: 10).

García (2011) señala una serie de rupturas entre las sucesivas Administraciones –incluso siendo del mismo partido político– en relación con la estrategia de largo plazo para avanzar hacia la reducción de la pobreza, lo que en su criterio revela la inexistencia de una política de Estado en este ámbito y el cortoplacismo generalizado.

Por su parte, el PEN destaca que a pesar del estancamiento en la pobreza y el incremento de la desigualdad, los hogares costarricenses disfrutaban de mejores condiciones de vida en 2013 en comparación con 1990, según lo comprueba la mayor cobertura de servicios de agua y electricidad, el avance en la escolaridad promedio y la reducción de hogares con necesidades básicas insatisfechas –que pasó del 36% en el año 2000 al 24% en el año 2011–, resultados que atribuye a “la modernización económica y los mayores niveles de inversión social” (PEN, 2014: 298).

Finalmente, otros autores han cuestionado el énfasis en las políticas selectivas durante el período, y apuntan al asistencialismo que le es inherente como la razón que explica el estancamiento de la pobreza. A este enfoque adhieren autores como Carlos Sojo (2010), Estela Grassi (2006), Mario Herrera (2000) y Manuel Garretón (2000), para quienes la lógica asistencialista prevé suplir bienes y servicios básicos pero no estimula rutas de inclusión y movilidad social. Así, advierten que los beneficiarios de la política selectiva no podrán superar su situación de pobreza mientras carezcan de oportunidades educativas, de salud y de empleo.

III. EBDH y principios de Buen Gobierno aplicables a las políticas de reducción de la pobreza

La pobreza humana es un problema estrechamente relacionado con el ejercicio de los Derechos Humanos, como lo conciben la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el PIDCP y el PIDESC.

Además de las obligaciones que competen a los Estados nacionales en la realización de los Derechos Humanos, la incorporación del EBDH en las estrategias de reducción de la pobreza añade pautas y valores que fortalecen su eficacia, como lo ha sostenido el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (CDESC):

“es más probable que las políticas para combatir la pobreza basadas en las normas internacionales de derechos humanos sean eficaces, sostenibles, no excluyentes, equitativas y significativas para las personas que viven en la pobreza” (CDESC, en OACDH, 2004: 3).

Desde otra perspectiva, en las democracias modernas la atención y superación de la pobreza ha constituido desde el siglo XIX, con la irrupción de discursos sobre la “cuestión social”¹⁸, una de las principales áreas de acción de la administración pública. Al respecto, el enfoque del “Buen Gobierno”¹⁹ refiere a un conjunto de principios y prácticas avaladas por la comunidad internacional, para favorecer una gestión pública que propenda a la realización y promoción de los Derechos Humanos.

18 En relación con el origen del discurso sobre la “cuestión social”, y su constitución como objeto de la política pública, argumenta Fernández (2005: 156): “Esta expresión – “cuestión social”–, lanzada en el siglo XIX, remitía a las contradicciones de la sociedad industrial naciente. La cuestión social compone la totalidad de problemas políticos, sociales y económicos que el surgimiento de la clase obrera colocó en la constitución de la sociedad capitalista (...) Al respecto, en la dinámica conflictiva de la sociedad capitalista se van creando formas institucionales y dispositivos técnico-profesionales que atienden en mayor o menor medida dicha cuestión”.

19 Por “Buen Gobierno” se entiende “aquél que busca y promueve el interés general, la participación ciudadana, la equidad, la inclusión social y la lucha contra la pobreza, respetando todos los derechos humanos, los valores y procedimientos de la democracia y el Estado de Derecho” (CLAD, 2006: 3-4).

En esta sección se enlistan algunos estándares del EBDH y principios del “Buen Gobierno” extraídos de instrumentos internacionales de Derechos Humanos, normas del derecho interno, publicaciones de las Naciones Unidas y el Código Iberoamericano de Buen Gobierno suscrito por Costa Rica, con la finalidad de construir un encuadre conceptual que permita a la Defensoría de los Habitantes derivar aspiraciones e identificar desafíos en la arquitectura institucional y en las políticas públicas para superar la pobreza.

1. EBDH y principios de Buen Gobierno

Seguidamente se enlistan los principios que enmarcarán el análisis de la gobernanza en el sector estatal encargado de atender el problema de la pobreza en Costa Rica.

i. Participación ciudadana

Diversos instrumentos internacionales de Derechos Humanos, tales como el PIDCP, el PIDESC, la Declaración y Programa de Acción de Viena y la Declaración sobre el derecho al desarrollo, reconocen el derecho que asiste a todas las personas a participar en la dirección de los asuntos públicos, mientras en el derecho interno la Constitución Política confiere al Gobierno de la República un carácter “popular” y “participativo” y decenas de leyes establecen espacios y mecanismos participativos en las materias que regulan. Incluso el Reglamento General del Sistema Nacional de Planificación –Decreto N° 37735-PLAN-, define la participación ciudadana como un “conjunto de medios tendientes a favorecer la incorporación de las y los habitantes y las organizaciones privadas en los procesos públicos de toma de decisiones y rendición de cuentas”.

En relación con la participación de personas en condición de pobreza, la Declaración y Programa de Acción de Viena establece en su punto 25:

“Es indispensable que los Estados favorezcan la participación de los más pobres en las decisiones adoptadas por la comunidad en que viven, la promoción de los derechos humanos y la lucha contra la pobreza extrema”.

Desde la perspectiva del Buen Gobierno, las naciones iberoamericanas se han comprometido a fomentar la participación de ciudadanos y los pueblos “en la formulación, implantación y evaluación de las políticas públicas, en condiciones de igualdad y razonabilidad” (CLAD, 2006: 8). En esta línea, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2015), ha exhortado al Estado costarricense a “Desarrollar principios de consulta a adoptar en todo el sector público con el objeto de hacer que la participación ciudadana vaya más allá del desarrollo inicial del PND”.

Algunas modalidades de participación ciudadana son las instancias consultivas respecto de políticas o iniciativas estatales, las evaluaciones participativas y auditorías ciudadanas en el ámbito del control social, y la representación ciudadana en órganos colegiados de toma de decisiones.

No obstante el amplio reconocimiento normativo y declarativo de la participación ciudadana, en materia de superación de la pobreza la OACDH sostiene, a partir del proyecto “Voices of the Poor”²⁰, que:

“Los pobres desean desesperadamente ser oídos, adoptar decisiones y no recibir siempre la norma jurídica desde arriba. Están cansados de que se les pida que participen en los proyectos estatales con escasos o nulos rendimientos” (OACDH, 2004: 21).

20 Serie de tres investigaciones que recoge las opiniones, experiencias y aspiraciones de más de 60.000 hombres y mujeres pobres de 60 países, auspiciado por el Banco Mundial entre los años 2000 y 2002 y referida por la OACDH en la obra citada (referencia tomada de <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/656531468003891479/La-voz-de-los-pobres-desde-muchas-tierras>).

ii. Empoderamiento

De acuerdo con la OACDH, la participación ciudadana demanda procesos previos de empoderamiento de los actores sociales, con la finalidad de incrementar la capacidad de las personas, familias, comunidades y sociedad civil para participar constructivamente en los foros o espacios pertinentes (OACDH, 2006: 17).

La experta independiente en materia de Derechos Humanos y extrema pobreza de la ONU, Magdalena Sepúlveda, ha insistido en que la creación de estructuras y vías permanentes para la consulta a la sociedad civil, exige invertir en la capacidad de esos grupos para que contribuyan a dicha formulación y para lograr un mejor diagnóstico sobre las causas de la pobreza y mayor eficacia en los planteamientos para su superación, con el consiguiente disfrute de los derechos humanos por parte de los miembros más vulnerables de la sociedad (Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 2011: 22).

El principio de "empoderamiento", referido a las personas en condición de pobreza, se puede entender como "el proceso a través del cual se brinda a las personas pobres un marco de protección y habilitación para que utilicen la ley para promover sus derechos e intereses en relación con el estado y el mercado (lo que) implica que adquieran conciencia de sus plenos derechos y se beneficien con las oportunidades que surgen de los mismos" (PNUD, 2008: 30-31).

La OACDH entiende que, en relación con las estrategias de superación de la pobreza, el "empoderamiento" se relaciona con el "otorgamiento de poder a los pobres" para lograr la expansión de sus capacidades, y a partir de ello favorecer su participación e influencia "en instituciones que afectan sus vidas, negociar con ellas, controlarlas y tenerlas por responsables" (Narayan, citado por OACDH, 2004: 15).

Pero, ¿cuál es el contenido y la orientación de tal empoderamiento?. Claramente no existen recetas preestablecidas, pero la OACDH refiere una serie de condiciones básicas para la participación que arrojan luz sobre el empoderamiento ciudadano: "el derecho a participar tiene que incluir reglas acerca de la revelación pública de información; la libertad de asociación, de palabra y de información; y la libertad de constituir organizaciones" (OACDH, 2004: 22).

Así, el Alto Comisionado se refiere a la necesidad de que las personas en condición de pobreza interesadas en participar puedan acceder a información de calidad y conozcan y estén dispuestas a ejercer sus derechos de asociación, organización y reunión, así como expresarse sin intimidaciones.

iii. Rendición de cuentas

Costa Rica es signataria del ya mencionado Código Iberoamericano de Buen Gobierno, que compromete a los Estados firmantes a propiciar la rendición de cuentas en su normativa, políticas y programas.

A nivel del derecho interno, el numeral 11 de la Constitución Política somete a la administración pública a un procedimiento de rendición de cuentas con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes, mientras el ya mencionado Decreto N° 37735-PLAN le concibe como el "proceso continuo que deben implementar las y los funcionarios públicos y las instituciones para informar a las autoridades competentes y a los habitantes adecuadamente sobre su gestión".

La OACDH estima, en relación con este principio, que los titulares de deberes incluyendo organismos internacionales deben rendir cuentas sobre resultados concretos de su labor en los niveles nacional y local, y que los espacios y mecanismos de rendición de cuentas deben ser formalizados, accesibles, transparentes y efectivos (OACDH, 2006: 24).

iv. Igualdad y no discriminación

La discriminación se puede conceptualizar como “cualquier distinción, exclusión, restricción o preferencia en cualquier ámbito público o privado, que tenga el objetivo o el efecto de anular o limitar el reconocimiento, goce o ejercicio en condiciones de igualdad, de uno o más derechos o libertades fundamentales consagradas en el ordenamiento jurídico nacional o en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos” (Asamblea Legislativa, 2016: 30).

Los principios de igualdad y no discriminación están ampliamente desarrollados en normativa y declaraciones internacionales relativas a los Derechos Humanos²¹ así como en la propia Constitución Política –artículo 33-, por lo que existe una clara obligación estatal de observarlos e incorporarlos en la formulación y ejecución de políticas públicas.

Pero a menudo la pobreza está asociada con la discriminación, como lo razona la OACDH:

“A veces la pobreza surge cuando las personas no tienen acceso a los recursos existentes por ser quienes son, creer lo que creen o vivir donde viven. La discriminación puede ocasionar pobreza, del mismo modo que la pobreza puede ocasionar discriminación” (OACDH, 2004: 19).

En materia de políticas para el desarrollo y en relación con la igualdad y no discriminación, la OACDH ha estimado que los titulares de deberes deben adoptar medidas para identificar y favorecer a los grupos más vulnerables según los motivos de discriminación más usuales en los instrumentos internacionales de derechos humanos, tales como raza, color, sexo, origen étnico, origen geográfico, edad, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, discapacidad, nacimiento u otra condición. En este marco, debe darse prioridad a la asignación presupuestaria dirigida a los grupos discriminados y vulnerables (OACDH, 2006: 12).

v. Transparencia

La Carta Democrática Interamericana, suscrita por Costa Rica en el año 2001, establece que la transparencia en las actividades gubernamentales constituye un componente fundamental del ejercicio de la democracia, y el Código Iberoamericano de Buen Gobierno considera la transparencia como uno de los valores que guían la acción del buen gobierno. Mientras tanto en el derecho interno, la “Transparencia” se define en el Decreto N° 37735-PLAN como “la obligación de los funcionarios y las instituciones de garantizar el derecho constitucional de los habitantes al acceso veraz y oportuno de información”.

La OACDH considera que la transparencia en la función pública ha de expresarse en todo el ciclo de la política pública y que dicho valor requiere la difusión amplia de información sobre políticas y proyectos en formatos accesibles y en “idiomas minoritarios” cuando corresponda (OACDH, 2006: 26).

En sintonía con lo anterior el enfoque del Buen Gobierno establece que las autoridades públicas están llamadas a crear y compartir bases de datos que faciliten el acceso de la ciudadanía a la información y los servicios públicos; utilizar un lenguaje que resulte comprensible para todas las personas; y contar con procesos de toma de decisiones comprensibles para todos y todas (CLAD, 2006: 8).

21 Verbigracia la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Protocolo de San Salvador, la Declaración de las Naciones Unidas y la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención y su Protocolo Facultativo sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y otros.

vi. Imperio de la Ley

La Carta Democrática Interamericana subraya la primacía del Estado de Derecho como pilar fundamental de una democracia y la subordinación a él del ejercicio del poder. Por su parte, nuestra Constitución Política establece en su artículo 11 que los funcionarios públicos están obligados a cumplir los deberes que la ley les impone, y la Ley General de Administración Pública (LGAP) somete a la administración al ordenamiento jurídico, según la escala jerárquica de sus fuentes.

Algunos aspectos esenciales relacionados con el imperio de la ley, según la OACDH, son la atribución de responsabilidades del Estado, la programación de sus acciones y la vigilancia o fiscalización que le compete sobre políticas y programas.

En cuanto a la atribución de responsabilidades, la OACDH (2006) estima que se debe identificar claramente a los titulares de derechos y aquello a lo que tienen derecho, y a los titulares de deberes y las obligaciones que les incumben, lo que remite a la importancia de garantizar la justiciabilidad en relación con sus actuaciones. Asimismo, los titulares de deberes deben elaborar estrategias y programas detallados a nivel nacional y local, que persigan deliberadamente la realización de los derechos humanos y vigilar, junto con los interesados directos, los progresos en las acciones públicas que procuren dicha finalidad.

vii. Programación del Desarrollo

Como lo advierte la OACDH (2006: 20), el principio de “programación del desarrollo” persigue que los Estados determinen las causas básicas por las que no se realizan los derechos humanos (pautas de discriminación arraigadas, clientelismo y mala gobernanza por ejemplo) y que aborden esas causas mediante estrategias y programas detallados que persigan deliberadamente la realización plena de tales derechos.

El proceso de programación debe incorporar una serie de principios operacionales, entre ellos los de universalidad; indivisibilidad; interdependencia e interrelación; igualdad y no discriminación; participación e inclusión, rendición de cuentas e imperio de la ley (OACDH, 2006: 16).

Distintos instrumentos internacionales obligan y conminan a los Estados a programar acciones para la realización de los Derechos Humanos, entre ellos el PIDCP, el PIDESC, la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, la Declaración y programa de acción de Viena, entre otros.

A nivel del derecho interno, el Decreto N° 37735-PLAN define la “programación” como el “conjunto articulado de acciones propuestas para resolver necesidades identificadas. Incluye el establecimiento de actividades, objetivos y metas, la asignación de recursos necesarios, la identificación de los métodos de trabajo, la cantidad y calidad de los resultados, los tiempos y la localización de las actividades”.

Para materializar el principio de “programación” en las políticas públicas, el Estado costarricense ha previsto varios instrumentos de largo plazo, entre ellos dos de especial interés para este estudio: el “Plan Estratégico Nacional”, y los “Planes Nacionales Sectoriales”. El primero de ellos es definido de la siguiente forma en el artículo 9 del Decreto N° 37735-PLAN:

“Artículo 9º-El PEN. El PEN es el instrumento de largo plazo para períodos no menor de 20 años, formulado bajo la coordinación técnica de MIDEPLAN con el apoyo de las diferentes instituciones, sectores y subsistemas del SNP y la participación ciudadana, donde se expresan los objetivos, políticas, metas y lineamientos que se requieren implementar para alcanzar la visión de futuro sobre el desarrollo del país. El PEN debe actualizarse al menos cada 5 años”.

Por su parte, el Decreto en cuestión define así los PNS:

“Artículo 12.-Los PNS. Los PNS son instrumentos de dirección y planificación sectorial de mediano plazo, para periodos no menores de 5 años, que precisan responsabilidades institucionales en congruencia con el PEN y el PND. Los PNS contendrán la dimensión regional. Podrán emitirse planes por áreas temáticas, derivados del respectivo PNS”.

Finalmente, conviene subrayar que desde el EBDH y bajo el auspicio de la ONU, los líderes mundiales se comprometieron en el año 2015 con la agenda “Objetivos de Desarrollo Sostenible”, que fija 17 objetivos y metas de desarrollo para el año 2030. El primero de tales objetivos, tiene que ver justamente con la temática que aborda este Informe Especial y que desde ya obliga al Estado costarricense a una pronta, precisa y rigurosa programación de políticas y acciones estratégicas: el objetivo de “poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo”.

2. Aspiraciones acerca de la arquitectura institucional y las políticas públicas para reducir la pobreza

A la luz del EBDH y los principios de Buen Gobierno, así como de las obligaciones de Derechos Humanos del Estado costarricense derivadas de los instrumentos internacionales suscritos, se pueden derivar las siguientes aspiraciones en cuanto a la arquitectura institucional del sector pobreza y exclusión social:

- El sector pobreza y exclusión social cuenta con una rectoría sectorial, con competencias claras y establecidas por ley
- El sector pobreza y exclusión social cuenta con reglas claras, que identifican a los titulares de deberes, que delimitan sus responsabilidades y que incorporan mecanismos de participación ciudadana y rendición de cuentas en su operación.
- El sector pobreza y exclusión social promueve el empoderamiento sistemático de personas en condición de pobreza para que conozcan y ejerzan sus derechos, fortalezcan sus capacidades organizativas y participen activamente en el ciclo de políticas para reducir ese flagelo.
- El sector pobreza y exclusión social cuenta con espacios y mecanismos de participación ciudadana en distintos niveles territoriales, que incluyen organizaciones de personas en condición de pobreza así como de colectivos discriminados por razones de género, discapacidad, etnia, edad, orientación sexual, origen geográfico o nacional, u otras.

Por su parte, las aspiraciones que se desprenden de los anteriores principios en relación con las políticas públicas para reducir la pobreza, se pueden enlistar de la siguiente manera:

- El país cuenta con políticas públicas de corto y largo plazo -y sus planes de acción- en materia de reducción de la pobreza.
- La política pública de reducción de la pobreza persigue expresamente la realización de derechos humanos; identifica y asigna responsabilidades a los titulares de deberes; incorpora mecanismos de rendición de cuentas y participación ciudadana en sus distintas etapas; y contiene acciones afirmativas en favor de colectivos que sufren discriminación.

A partir de los anteriores principios y de las aspiraciones derivadas, seguidamente se analiza el sistema de gobernanza del sector pobreza y exclusión social en Costa Rica.

IV. Desafíos en la gobernanza del sector pobreza y exclusión social en Costa Rica

El concepto de gobernanza se puede conceptualizar como “los mecanismos, las instituciones y los procesos por medio de los cuales se ejerce la autoridad en la dirección de los asuntos públicos” (OACDH, 2006: 10). Al hablar de gobernanza en el sector pobreza y exclusión social, este documento aborda la arquitectura institucional y las políticas públicas para reducir la pobreza que antes se describieron.

Al contrastar los principios y aspiraciones puntualizadas con la información recabada sobre la arquitectura institucional y las políticas públicas para reducir la pobreza en el país, es posible identificar los vacíos que se describen a continuación.

1. Desafíos en la arquitectura institucional

i. Sobre la rectoría sectorial

El país ha exhibido durante el período de estudio al menos cuatro falencias con respecto a la designación de una rectoría sectorial en materia de pobreza y exclusión.

En primer término, se aprecia un traslape de leyes y decretos que asignan facultades de rectoría sectorial a distintos entes y cargos públicos simultáneamente, lo que ha generado una confusión de roles entre vicepresidencias, ministerios e instituciones autónomas en cuanto a la emisión de lineamientos, la coordinación interinstitucional, la supervisión y otras acciones propias de la rectoría.

En efecto, durante el período ha estado vigente la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo que asigna al ente labores de dirección en materia de bienestar social, y a falta de una precisión sobre el alcance de dicha competencia, es posible interpretar que también le corresponde la rectoría en uno de los componentes más importantes de las políticas de bienestar social: la reducción de la pobreza.

Por su parte, durante el período de estudio también ha estado vigente la Ley de Creación del IMAS, que asigna a la entidad facultades de rectoría sectorial en la política nacional de superación de la pobreza extrema. Consecuentemente, durante el período de estudio se ha presentado un traslape de normas y una coexistencia de rectorías designadas por ley en el segmento de pobreza extrema, entre el MTSS y el IMAS.

Pero el traslape normativo también comprende distintos Decretos Ejecutivos durante el período. En efecto, los Decretos N° 14184-PLAN de 1983 y N° 38536-MP-PLAN de 2014, han asignado a una Vicepresidencia de la República la coordinación del Concejo Social o del Consejo Presidencial Social, órganos de toma de decisiones al más alto nivel en relación con las políticas sociales en general y con las políticas de reducción de la pobreza en particular, por lo que la Vicepresidencia de turno ha sido designada como rector/a social²².

Otros Decretos que también han incidido en dicho traslape, son los N° 33151-MP de 2006 y N° 34741-MP-PLAN de 2008, que asignaron la rectoría del denominado sector social y lucha contra la

22 Las competencias de quienes ejercen la Vicepresidencia de la República se encuentran escuetamente reguladas en el artículo 135 de la Constitución Política, que establece:

“ARTÍCULO 135.- Habrá dos Vicepresidentes de la República, quienes reemplazarán en su ausencia absoluta al Presidente, por el orden de su nominación. En sus ausencias temporales, el Presidente podrá llamar a cualquiera de los Vicepresidentes para que lo sustituya.

Cuando ninguno de los Vicepresidentes pueda llenar las faltas temporales o definitivas del Presidente, ocupará el cargo el Presidente de la Asamblea Legislativa”.

pobreza a los ministerios de Vivienda y Salud, respectivamente, desconociendo también la legislación vigente en la materia.

Además del traslape apuntado, una segunda falencia tiene que ver con el carácter inconstitucional e ilegal de la rectoría asignada al IMAS en materia de combate a la pobreza extrema, pues del numeral 140 inciso 8) constitucional y del 21 de la LGAP se desprende que solamente el Presidente y los ministros pueden ejercer responsabilidades de rectoría sectorial. No obstante, y a pesar de que en la práctica y durante el período de estudio (1994-2018) el IMAS no se ha desempeñado como rector sectorial, ha mantenido dicha atribución en su ley de creación, N° 4760.

Una tercera falencia tiene que ver con la violación del principio de jerarquía de las normas por parte de las administraciones que asignaron responsabilidades de rectoría sectorial por Decreto, a órganos diferentes a los que ya tenían asignada esa atribución por ley.

Una cuarta falencia se observa en la reiterada designación del Presidente Ejecutivo del IMAS como ministro sin cartera de Bienestar Social o de Desarrollo Humano, y la subsecuente asignación de la rectoría sectorial por Decreto. Esta práctica, a la que se recurrió por tres meses en 2008 y desde 2010 a 2018, constituye un atajo jurídico para cumplir con la norma que atribuye la dirección superior a Presidente y ministro, pero cuestionable en términos de la eficacia administrativa, pues ese ministerio rector sin cartera ha carecido de los recursos legales y administrativos para cumplir su alto mandato.

En efecto, en respuesta a consulta efectuada por la Defensoría, el Ministro de Desarrollo Humano informó, mediante oficio N° MDHIS-085-06-2017 del 15 de junio de 2017, que "es un Ministerio sin cartera, razón por lo cual no dispone de recursos propios para su operación. El apoyo lo recibe del IMAS".

En la misma línea, el Secretario del sector "Desarrollo Humano e Inclusión Social" informó que ese ministerio tan sólo lo integran el Ministro, una Viceministra y su propia persona, que ocupa una plaza "prestada" por la Unidad de Planificación del IMAS. Con tan escaso recurso humano, señala, su jornada laboral se agota en preparar informes que debe rendir ante los ministerios de Planificación y Hacienda, lo que le ha impedido diligenciar otras tareas asignadas a la rectoría sectorial en el Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo, por ejemplo la conformación de los órganos sectoriales regionales estipulados en el Decreto N° 38536-MP-PLAN, que las gerentes regionales del IMAS se rehusaron a conformar por considerar que esa tarea incumbe al ministerio sin cartera y no a su patrono legal, el IMAS.

Las anteriores falencias con respecto a la rectoría sectorial, denotan una vulneración al "imperio de la ley" por parte de distintas administraciones y en varios sentidos: al asignar responsabilidades de rectoría sectorial a una Vicepresidencia o a una institución autónoma, se violentan disposiciones constitucionales y de la LGAP en cuanto a la responsabilidad de dirección que compete exclusivamente al Presidente y los ministros; al designar rectorías sectoriales por decreto, y siendo distintas a las establecidas previamente por ley, se violenta el principio de jerarquía de las normas; y al designar a un ente como rector de bienestar social y luego a otro como rector de la lucha contra la pobreza, sin deslindar los alcances de una y otra rectoría, se consuma un traslape legal que resta seguridad y certeza jurídica al ejercicio de tal responsabilidad.

La situación descrita ha conducido a diseminar responsabilidades en materia de rectoría sectorial entre numerosos actores institucionales, lo cual entorpece la necesaria identificación de los titulares de deberes y las obligaciones que les incumbe, y afecta la exigibilidad, la justiciabilidad y la exigencia de cuentas sobre el cumplimiento de tareas y el logro de objetivos.

Una anotación especial en este análisis tiene que ver con el desempeño de la rectoría sectorial en la presente administración, a la que va dirigida este Informe Especial. En cuanto a logros, destaca la

reducción sostenida de la pobreza tanto si se examina el índice “Línea de Pobreza”²³ como el “Índice de Pobreza Multidimensional”²⁴, lo que cobra mayor notoriedad en un contexto de moderado crecimiento económico y agudización del déficit fiscal. Adicionalmente, tal como lo ha valorado esta Defensoría de los Habitantes en su Informe Especial sobre la estrategia Puente al Desarrollo (2018), esta política constituye un avance positivo en el abordaje de la pobreza por sus características de articulación, integralidad, acompañamiento de las y los cogestores sociales y los acuerdos de corresponsabilidad suscritos por las familias beneficiarias.

Los logros anteriores sugieren una gestión exitosa y un liderazgo claro y efectivo en su dirección política, a cargo de la Vicepresidenta de la República como coordinadora del Consejo Presidencial Social.

No obstante, los logros reseñados no pueden justificar que la rectoría conformada en esta administración deba ser reproducida a futuro por varias razones: primero, porque riñe con el ordenamiento jurídico vigente y sólo eso exige ajustes inmediatos; segundo, porque emula con pequeños cambios la organización sectorial de administraciones anteriores que no lograron reducir la pobreza aún en contextos macroeconómicos más favorables, lo que descalifica ese diseño institucional como factor de éxito; y tercero, porque el ejercicio actual de la rectoría, con su regulación y dinámicas, requiere fortalecer el enfoque de Derechos Humanos en cuanto al empoderamiento y participación ciudadana, la transparencia y rendición de cuentas, las acciones afirmativas para todos los colectivos discriminados y la concordancia plena con el principio de legalidad.

Es posible considerar que los factores de éxito en la reducción de la pobreza durante la presente administración -cuyo análisis no ha ocupado a este estudio-, deberían ser integrados y formalizados en un nuevo diseño institucional que incorpore plenamente las obligaciones del Estado en materia de Derechos Humanos, que permita reproducir las experiencias positivas logradas y orientar la acción de futuras autoridades sectoriales, y que atienda las recomendaciones giradas a Costa Rica por la OCDE (2015) en torno a fortalecer la capacidad de coordinación y liderazgo del centro de gobierno como respuesta a la fragmentación del sector público y político.

ii. Sobre las reglas del sector

Como se mencionó antes, la sectorialización del Estado tiene como sustento jurídico el artículo 140 de la Constitución Política, el 21 de la LGAP, la Ley de Planificación Nacional y el Reglamento General del Sistema Nacional de Planificación. A partir de tales normas, las distintas administraciones han promulgado Decretos Ejecutivos con la finalidad de establecer los sectores de actividad estatal y dotarlos de regulación.

El Decreto Ejecutivo N° 38536-MP-PLAN del 25 de julio de 2014 y sus reformas, vigente en materia de sectorialización, replica en lo fundamental las responsabilidades asignadas a los actores de la planificación sectorial en el Reglamento General del Sistema Nacional de Planificación, pero dicha regulación presenta inconsistencias y omisiones que atentan contra el principio de “Imperio de la Ley”, como se puntualiza seguidamente.

En cuanto a las inconsistencias, el artículo 7 confiere a los Consejos Presidenciales el carácter de “órganos colegiados deliberativos que asesoran al Presidente de la República” en el ámbito de su competencia, pero el artículo 8 inciso b) les asigna la función de aprobar políticas, programas y proyectos estratégicos

23 Según datos del INEC (2017), el índice Línea de Pobreza reporta un 22,4% de familias en condición de pobreza en el año 2014, 21,7% en 2015, 20,5% en 2016 y 20,0% en 2017.

24 El índice de Pobreza Multidimensional arroja un 21,7% de familias en condición de pobreza en 2014, 21,8% en 2015, 20,5% en 2016 y 18,8% en 2017.

de los sectores que integran, competencia que también se atribuye a los ministros rectores y a los Consejos Sectoriales en el artículo 6, lo que revela una clara duplicidad.

Relacionado con lo anterior, el Decreto crea los Consejos Nacionales Sectoriales como órganos de consulta de cada ministro rector –artículo 10-, pero el artículo 6 les atribuye la competencia de tomar decisiones colegiadas respecto de las políticas, planes y programas del sector, lo que excede su pretendida condición de instancia consultiva y le equipara en este extremo a la autoridad del propio ministro.

Otra inconsistencia tiene que ver con la integración de cada sector. Llama la atención que el sector “Desarrollo Humano e Inclusión Social” está compuesto por 11 instituciones, mientras el Consejo Presidencial Social –que en la práctica constituye el verdadero centro decisorio- integra 9 entidades aparte de la Vicepresidenta que lo coordina, y de esas 9 entidades sólo 3 participan también en el Consejo Sectorial, con lo cual las decisiones en materia de política social, incluyendo las de combate a la pobreza, se adoptan en un órgano que excluye a 8 de las 11 instituciones que integran oficialmente el sector relacionado²⁵.

Por su parte, es posible advertir al menos siete omisiones importantes en el Decreto. En primer término, la norma omite fijar responsabilidades a los representantes institucionales que integran los diferentes órganos decisorios de la planificación sectorial, como los Consejos Presidenciales, los Consejos Sectoriales y los órganos de carácter territorial. La alta responsabilidad que ostentan esos actores -tomar decisiones sobre políticas estratégicas de alcance nacional-, exigiría una precisión muy clara de sus deberes en consonancia con el “Imperio de la ley”, en lugar de subsumirlos en las funciones generales del órgano.

Más puntualmente, el Decreto omite fijar competencias y prohibiciones a las y los coordinadores de los consejos presidenciales, a diferencia de lo que ocurre con los “ministros rectores” a quienes la norma atribuye 11 responsabilidades específicas en el artículo 6°. Esta omisión ocasiona que sus actuaciones y decisiones como rectores sectoriales no se logren sustentar en el principio de legalidad; dificulta el control respecto de sus actos y omisiones; le facilita ignorar obligaciones tales como la participación ciudadana en el órgano que coordina, la rendición de cuentas por la labor del ente y la publicidad de sus actuaciones. En síntesis, la insuficiente regulación de competencias de quienes coordinan los consejos presidenciales diluye su cuota de responsabilidad por las decisiones del órgano y por el uso y destino de recursos públicos que ordenare.

A su vez, el Decreto no asigna responsabilidades a las y los coordinadores de los Comités Sectoriales Regionales, y para el caso que interesa a los del sector “Desarrollo Humano e Inclusión Social”, ni a quienes coordinan los otros órganos de carácter territorial relacionados con la atención de la pobreza, que antes se mencionaron.

La regulación sectorial solamente asigna funciones a órganos colegiados que constituyen sujetos abstractos y no a los cargos públicos concretos que los integran, por lo que las responsabilidades se diluyen entre un conjunto amplio de representantes institucionales que carecen de atribuciones específicas, individualizables y por tanto exigibles y justiciables.

En segunda instancia, se observa que el sector carece de regulación específica y en su lugar sustenta sus actuaciones en ordenamientos generales así como en un Decreto Ejecutivo destinado en lo fundamental a regular la organización del Poder Ejecutivo, el cual delega la regulación operativa en cada Consejo Sectorial²⁶. No obstante, el sector “Desarrollo Humano e Inclusión Social” ha carecido de regulación

²⁵ Las únicas tres instituciones cuyos representantes participan tanto en el Consejo Presidencial Social como en el Consejo Nacional Sectorial, son el MTSS, el IMAS y el INAMU.

²⁶ Reza el artículo 7, párrafo final, del Decreto Ejecutivo N° 38536-MP-PLAN y sus reformas: “...cada Consejo establecerá sus regulaciones operativas, pero todos dejarán constancia de sus actuaciones y decisiones en un Libro de Actas”.

operativa alguna y ello afecta la transparencia de sus mecanismos decisorios, dificulta la exigencia de cuentas, el control sobre sus actos, la asunción de responsabilidades por cada decisión adoptada, entre otras consecuencias.

Es de notar que la regulación específica del sector resulta necesaria para delimitar competencias y responsabilidades, pero también para alentar una planificación acorde con el principio de "programación del desarrollo", con los lineamientos del "Buen Gobierno" y con disposiciones del ordenamiento jurídico tales como el Reglamento General del Sistema Nacional de Planificación, que en su artículo 12 dispone la elaboración de Planes Nacionales Sectoriales (PNS) como "instrumentos de dirección y planificación sectorial de mediano plazo, para periodos no menores de 5 años, que precisan responsabilidades institucionales en congruencia con el PEN y el PND".

Una tercera omisión tiene que ver con la inexistencia de regulación que obligue a la institucionalidad a desarrollar iniciativas de "empoderamiento" para propiciar la participación ciudadana en su accionar. En este punto, cabe anotar que si bien la figura del/la cogestor/a social -creada en el marco de la estrategia "Puente al Desarrollo"- tiene entre sus funciones la de brindar acompañamiento a las familias beneficiarias y vincularlas con la oferta institucional (Decreto Ejecutivo N° 38954-MTSS-MDHIS-MIDEPLAN), esa atención se limita a identificar sus necesidades y potencialidades, acordar corresponsabilidades con ellas, referirlas a los programas sociales que corresponda y dar seguimiento al cumplimiento de compromisos, y no contempla ni ha sido la experiencia hasta ahora, empoderarles para que participen en el diseño, evaluación o control social de la política.

Según lo anterior, la participación que estimula el/la cogestor/a social se circunscribe al plan de atención de la propia familia, un alcance muy limitado respecto de la noción de participación ciudadana que conciben el EBDH y el Reglamento General del Sistema Nacional de Planificación, según se repasó antes.

Ciertamente no existe una fórmula acabada para llevar adelante el empoderamiento a que refiere el EBDH, pero en una democracia consolidada los desafíos para estructurar la participación ciudadana exigen estudio, compromiso y creatividad por parte de los gestores públicos competentes.

Consecuente con lo anterior, una cuarta omisión en la normativa sectorial es la insuficiente regulación del principio de "participación ciudadana". Acerca de tal principio, el Decreto tan solo encarga a los ministros rectores y a la organización sectorial la "promoción y articulación de la participación ciudadana en las diversas acciones", pero no formaliza como debiera las reglas, espacios, mecanismos, oportunidad, procesos u otros aspectos operativos que obliguen a la institucionalidad competente a propiciar esa participación²⁷, por lo que queda planteada como una mera aspiración.

Resulta ilustrativo a este respecto, que la regulación del principal órgano decisorio en materia de política social, el Consejo Presidencial Social, no incorpore el componente de participación ciudadana. Al respecto, la Vicepresidenta y Coordinadora de ese Consejo consideró al ser consultada por la Defensoría, que "Puente al Desarrollo" no es un programa de participación ciudadana sino una estrategia contra la pobreza, y que ni en ese programa ni en SINIRUBE²⁸ advierte posibilidades de involucrar participación más allá de consultar a las y los beneficiarios al momento de diseñar el plan de atención familiar (sesión de trabajo Defensoría – autoridades sociales de la Administración Solís Rivera, 5 de junio de 2017).

Así las cosas, en ausencia de mecanismos que incorporen y formalicen la participación ciudadana en los órganos decisorios de las políticas para reducir la pobreza, en ausencia de consultas sistemáticas a la

27 Resulta ilustrativo que el Decreto concede la facultad –que no la obligación- a los ministros rectores para convocar ciudadanos a las sesiones del respectivo Consejo Sectorial, pero sólo "cuando lo consideren oportuno" o "necesario" (artículos 11 y 13).

28 Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado (SINIRUBE). En la sesión de trabajo realizada entre la Defensoría y autoridades del Consejo Presidencial Social, se consultó a la Vicepresidenta sobre la posibilidad de incorporar creativamente algún componente de participación ciudadana en la conformación de ese órgano, aún en proceso.

sociedad civil y particularmente a las personas beneficiarias de tales políticas así como a organizaciones que representan a poblaciones discriminadas, y en ausencia de procesos de evaluación participativa sobre tales políticas, se puede concluir que la arquitectura institucional diseñada durante el período de estudio para atender el problema de la pobreza, ha carecido de un EBDH en el que la participación ciudadana constituye uno de sus componentes fundamentales y un principio del Buen Gobierno.

La quinta omisión en las reglas del sector tiene que ver con el principio de “rendición de cuentas”, que se ha regulado vagamente en los Decretos gubernamentales y ello explica la inexistencia de ejercicios sistemáticos de rendición de cuentas en este sector durante el período de estudio.

En efecto, el Decreto vigente se limita a encargar al Secretario Sectorial estudios y propuestas para incorporar la rendición de cuentas en la dinámica del sector, a los ministros rectores a “promoverla” sin más y a los Consejos Sectoriales velar por su efectividad, y refiere a la obligación ministerial de presentar un informe anual de labores ante el Presidente de la República y ante la Asamblea Legislativa, así como sendos informes anuales de cada institución ante el ministro rector respectivo (informes que no están publicados en páginas web u otros repositorios de acceso público²⁹).

Al respecto, se puede considerar que dicha regulación resulta insuficiente para obligar a los correspondientes titulares de deberes a rendir cuentas periódicamente ante la ciudadanía por las acciones y omisiones del sector, pues no precisa responsables, mecanismos, espacios, periodicidad, medios y otros aspectos que no sólo inspiren sino que comprometan a las autoridades sectoriales, y cuyo incumplimiento pueda ser denunciado por los titulares de derechos. Al igual que ocurre con la participación ciudadana, la rendición de cuentas queda “regulada” como una aspiración y no como un deber.

Una sexta omisión tiene que ver con la asignación de responsabilidades a los titulares de deberes para que incorporen acciones afirmativas en favor de colectivos discriminados, que a diferencia del conjunto “personas en condición de pobreza”, sí conocen múltiples y consolidadas organizaciones en todo el país, que podrían participar en la planificación sectorial. Pero la renuencia de las distintas administraciones a orquestar una arquitectura institucional con EBDH, ha ocasionado que en este ámbito de actividad el Estado ignore el principio de igualdad y no discriminación y que incumpla los instrumentos internacionales de Derechos Humanos ratificados así como el mandato constitucional en la materia.

La séptima omisión se relaciona con el principio de Transparencia, respecto del cual se carece de normas que obliguen al sector a publicar las decisiones que adopta, incluyendo las actas que documentan decisiones por parte de los órganos tales como el Consejo Presidencial Social y el Consejo Nacional Sectorial. Asimismo, el sector carece de canales oficiales que permitan a la ciudadanía ubicar fácilmente la información generada por los órganos decisorios e instituciones adscritas, sin profundizar en las características que debiera exhibir esa información para considerarla “transparente” –que se presente en formatos accesibles, en lenguaje inclusivo y comprensible, en “idiomas minoritarios” y otras-.

La responsabilidad por las omisiones señaladas involucra tanto a las autoridades sectoriales como a quienes han ejercido la Presidencia de la República entre los años 2013 y 2018, en tanto han debido girar lineamientos para la formulación del PNS y su emisión efectiva (artículo 18 del Reglamento General

29 En comunicación efectuada el enero de 2018, el Secretario Técnico del sector “Desarrollo Humano e Inclusión Social”, Sr. José Miguel Salas Díaz, informó desconocer la existencia de tales informes anuales aunque sí precisó que la rectoría sectorial elabora informes trimestrales sobre el cumplimiento de metas del PND, que remite a MIDEPLAN para ser incorporado en los informes que publica en su página web, en seguimiento al PND. Al respecto, en búsqueda realizada el 18 de enero de 2018 en el sitio web <http://www.mideplan.go.cr/instrumentos/pnd/seguimiento-y-evaluacion-al-pnd>, se constató que el más reciente corresponde a un informe de seguimiento del primer semestre de 2017, que incorpora entre las páginas 52 y 70 un apartado dedicado al sector aquí examinado. También confirmó el Secretario Técnico sectorial que ese ministerio no publica los informes que le envían las instituciones del sector, ni tampoco el informe anual que debe presentar ante el Poder Ejecutivo y la Asamblea Legislativa.

del Sistema Nacional de Planificación, en vigencia desde mayo de 2013), y las y los ministros de Planificación, en tanto han debido “promover mecanismos que garanticen una efectiva transparencia y rendición de cuentas en la función pública, con participación ciudadana en la planificación pública y en el cumplimiento de metas” (artículo 19 del Reglamento citado).

2. Desafíos en las políticas públicas para reducir la pobreza

Es necesario advertir que los señalamientos formulados en este acápite refieren a las políticas “constituyentes”, que como se indicó antes, procuran incidir en la articulación de la institucionalidad social y sus mecanismos de toma de decisión, por lo que se excluye de este análisis la diversidad de políticas públicas que enfatizan en la situación de poblaciones específicas³⁰, y que de modo colateral abordan sus respectivas situaciones de pobreza.

Como se indicó anteriormente, las cuatro administraciones comprendidas entre 1994 y 2006 y 2014-2018, emitieron sendos planes que se proponían reducir la pobreza: el Plan Nacional de Combate a la Pobreza 1994-1998; el Plan de Solidaridad 1998-2002; el Plan Vida Nueva 2002-2006 y la estrategia Puente al Desarrollo 2014-2018, en tanto las administraciones 2006-2010 y 2010-2014 solamente incorporaron la programación de acciones en sus correspondientes PND. Seguidamente se analizan tales planteamientos a la luz de las aspiraciones derivadas del EBDH y los principios de “Buen Gobierno”.

En primer término, las políticas –constituyentes- de reducción de la pobreza exhiben serias deficiencias en cuanto a la planificación de acciones a corto y largo plazo, a contrapelo del principio de “programación del desarrollo” que ordenan diferentes instrumentos internacionales de Derechos Humanos ratificados por Costa Rica, la propia normativa del Sistema Nacional de Planificación y los compromisos asumidos por el país en los “Objetivos de Desarrollo Sostenible”.

Concretamente, se aprecia una insuficiente y vaga programación de corto plazo cuando se optó por incluir las políticas gubernamentales en los PND –administraciones 2006-2010 y 2010-2014-, pues la atención de la pobreza demanda una planificación específica, amplia y rigurosa, como ya desde 1971 lo ordenaba la Ley de Creación del IMAS al asignar a dicha institución –inapropiadamente como se ha razonado- la emisión de un Plan Nacional de Lucha contra la Pobreza. Al inscribir la programación gubernamental sobre la pobreza en el PND, y sólo en él, se pierde de vista la naturaleza de ese instrumento como “marco orientador de las políticas del Gobierno de la República” según le define el Decreto N° 37735-PLAN, restándole la especificidad que merece en el universo de políticas.

Asimismo, la cobertura de algunas políticas tales como el Plan “Vida Nueva” o la Estrategia “Puente al Desarrollo”, exhiben un alcance limitado al considerar solamente una fracción de la población en condición de pobreza, sea la que engrosa el segmento “pobreza extrema” y que habita determinados cantones o distritos prioritarios. En este sentido, si bien es comprensible la priorización de acciones, desde el EBDH resulta inadmisibles la inexistencia de políticas públicas que expresamente se propongan la superación de la pobreza de todo el universo de personas afectadas por ese flagelo.

Pero aun cuando cuatro de seis administraciones emitieron políticas específicas para reducir la pobreza, dicha programación se limita al respectivo período cuatrienal y por tanto se trata de políticas de corto plazo, que además exhiben rupturas con cada cambio de gobierno. Así, el país ha adolecido de una política de Estado de largo plazo en línea de lo que establece el Sistema Nacional de Planificación –que ordena al Estado formular un Plan Estratégico Nacional para períodos no menores de 20 años-, que

30 Verbigracia la Política Nacional de Igualdad y Equidad de Género, el Plan Nacional de Atención y Prevención de la Violencia contra las Mujeres, la Política Nacional de Niñez y Adolescencia, la Política Nacional en Discapacidad, la Agenda Nacional de Niñez y Adolescencia, la Política Pública de la Persona Joven, la Política Nacional para la Atención Integral a las Personas en Situación de Abandono y Situación de Calle, la Política Nacional para Personas Adultas Mayores, la Política de Protección de Personas en Trata, la Política Nacional para una sociedad libre de racismo, discriminación racial y Xenofobia, entre otras.

concite el acuerdo de los diferentes actores políticos y sociales y que garantice continuidad, como lo demanda el compromiso asumido con los "Objetivos de Desarrollo Sostenible".

Por otra parte, se puede advertir que las políticas –constituyentes- de reducción de la pobreza, carecen de un enfoque de Derechos Humanos, como se razona seguidamente.

Durante el período de estudio, las políticas en cuestión han sido elaboradas por personal técnico de las administraciones de turno con el apoyo de organismos internacionales, y han omitido integrar iniciativas de participación ciudadana en su formulación.

En cuanto a su contenido, si bien los programas gubernamentales han incorporado a nivel de discurso referencias a la participación ciudadana, en la práctica dicho principio no se ha materializado y desde la formulación hasta la evaluación las acciones han corrido exclusivamente por cuenta de la institucionalidad pública. La siguiente tabla recupera algunas aspiraciones plasmadas al respecto en los planes gubernamentales:

Tabla N° 2
Referencias a la Participación Ciudadana en las políticas públicas para superar la pobreza, 1994-2018

Política pública	Referencia al principio de Participación Ciudadana
Plan Nacional de Combate a la Pobreza, Administración 1994-1998	"... también la sociedad civil es un actor protagónico en la lucha contra la pobreza: organizaciones empresariales y de los trabajadores, comunales y no gubernamentales, campesinas, indígenas y cooperativas, entre otras, tendrán posibilidades concretas de contribuir en esa perspectiva desde sus singulares ámbitos de actividad" (Costa Rica, Presidencia de la República, 1996: 23).
Plan de Solidaridad, Administración 1998-2002	"5.3 Mecanismo de ejecución: El Triángulo de Solidaridad. Es un mecanismo estratégico que promueve la integración y la participación solidaria en la identificación y solución de los problemas locales. Este mecanismo permite entre otros objetivos, el abordaje de la pobreza mediante la integración de las comunidades en la toma de decisiones" (Costa Rica, Presidencia de la República, 1998-2002).
Plan "Vida Nueva", Administración 2002-2006	"... la atención de la pobreza no es exclusiva del Estado, también el sector económico y la sociedad civil debe tener responsabilidades concretas para contribuir a la disminución de esta problemática, lo que implica un proceso de concertación, integración y articulación entre los diferentes actores sociales, mediante una participación activa en la construcción de su propio desarrollo" (Costa Rica, Presidencia de la República, 2003: 7).
Plan Nacional de Desarrollo, Administración 2006-2010	"4.1.1. Sector Social y de lucha contra la pobreza (...) 4.1.1.4 Programa de Ciudadanía y Voz de la población pobre, para favorecer la organización, participación ciudadana, diálogo social y redes sociales en 196 comunidades en condición de pobreza y riesgo social" (Costa Rica, MIDEPLAN, 2007: 50).
Plan Nacional de Desarrollo, Administración 2010-2014	"Se ha previsto fomentar activamente la participación de la ciudadanía en la ejecución de programas y proyectos sociales, como cogestores del desarrollo comunal sostenible, con énfasis en las comunidades prioritarias con bajos índices de desarrollo social, con altos niveles de pobreza, violencia, vulnerabilidad y exclusión social" (Costa Rica, MIDEPLAN, 2010: 55).

Estrategia "Puente al Desarrollo", Administración 2014-2018	"3.1. Principios (...) se definen los siguientes principios orientadores para el Plan (...) Participación. Consiste en garantizar una participación activa de las instituciones del Estado; pero a su vez, en lograr la participación ciudadana en el trabajo conjunto para la atención de la pobreza extrema; en los ámbitos nacional, regional y local. Demanda organizar, regular y normar esta participación estableciendo los límites dentro del marco de legalidad" (Costa Rica, Gobierno de la República - IMAS, 2015: 31-32).
Fuente: construcción propia a partir de Presidencia de la República 1996, 1998-2002 y 2003, MIDEPLAN 2007 y 2010, y Gobierno de la República-IMAS, 2015.	

Por su parte, los gestores de las políticas de superación de la pobreza durante el período han omitido desarrollar ejercicios sistemáticos de rendición de cuentas acerca de sus acciones y omisiones, y se han limitado a incorporar referencias generales sobre las respectivas estrategias en los informes anuales del Presidente de la República al Congreso, mientras los informes de cumplimiento y evaluación del PND realizados por MIDEPLAN así como algunas memorias institucionales, no han sido suficientemente divulgadas.

Con respecto al principio de Igualdad y No Discriminación, se aprecia durante el período una tendencia a privilegiar, en la política pública, a determinados grupos poblacionales en condición de vulnerabilidad o que sufren discriminación, en especial por razones de género y de edad. No obstante, otros segmentos de población que sufren discriminación en razón de su origen étnico, geográfico o de orientación sexual, no han sido favorecidos con acciones afirmativas y a la fecha la oferta institucional de entidades emblemáticas como el IMAS y la CCSS, continúa sin ajustes significativos en su metodología para considerar estas especificidades en la valoración y otorgamiento de beneficios.

Otro aspecto a destacar tiene que ver con los desafíos de las políticas en cuestión en relación con el principio de transparencia. Al respecto, los procesos decisorios mediante los cuales se gestan las políticas no han resultado suficientemente claros y comprensibles para las y los habitantes ni para las entidades de control, especialmente por la escasa publicidad de actas, audios, videos u otros medios físicos o electrónicos que permitan conocer la deliberación y decisión que adoptan órganos colegiados tales como los Consejos Sociales o Sectoriales vinculados con la pobreza. En este sentido, el acceso a la información respecto a la toma de decisiones y la evaluación de políticas, constituye un desafío que se debe atender de forma prioritaria.

Finalmente, cabe señalar que en el marco de su programa "Pobreza y Exclusión", la Defensoría de los Habitantes ha culminado una investigación a fondo sobre la estrategia "Puente al Desarrollo" que documenta sus fortalezas y desafíos, por lo que corresponde dejar hasta este punto el recuento de observaciones generales acerca de las políticas públicas durante el período.

V. Conclusiones y Recomendaciones

A partir de los hallazgos y el análisis vertido en el presente Informe Especial, la Defensoría de los Habitantes arriba a las siguientes conclusiones:

1. Durante el período 1994-2018, el sector pobreza y exclusión social ha contado con varias rectorías a la vez, producto del traslape de leyes y decretos.
2. Durante el período 1994-2018, la regulación del sector pobreza y exclusión social exhibe duplicidades y omisiones que impiden delimitar las responsabilidades de los actores involucrados, que asignan las mismas competencias a órganos diferentes y que plantean sólo como aspiraciones

principios esenciales del “Buen Gobierno”, como la participación ciudadana y la rendición de cuentas.

3. Durante el período 1994-2018, el sector pobreza y exclusión social no ha promovido el empoderamiento de personas en condición de pobreza para que participen en el ciclo de políticas para reducir ese flagelo.

4. Durante el período 1994-2018 el sector pobreza y exclusión social no ha incorporado ni regulado espacios y mecanismos de participación ciudadana en su accionar.

5. Cuatro de las seis administraciones comprendidas entre 1994 a la fecha, en cuenta la actual, han formulado políticas públicas específicas con sus planes de acción en materia de reducción de la pobreza.

6. Ninguna de las administraciones comprendidas entre 1994 a la fecha, ha diseñado y ejecutado una política de largo plazo en materia de reducción de la pobreza.

7. En el período 1994-2018, la formulación, ejecución y evaluación de políticas públicas de reducción de la pobreza, ha adolecido de mecanismos de participación ciudadana, rendición de cuentas, acciones afirmativas para colectivos que sufren discriminación –especialmente por su origen étnico y geográfico y por su orientación sexual-, y los procesos decisorios a cargo de órganos colegiados han carecido de publicidad y transparencia.

Con base en lo anterior y con fundamento en el artículo 14 de la Ley No 7319 del 17 de noviembre de 1992 y en el artículo 32 del Decreto Ejecutivo No 22266-J,

LA DEFENSORIA DE LOS HABITANTES DE LA REPUBLICA

RECOMIENDA

AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

PRIMERO.- De conformidad con la atribución establecida en el artículo 140 inciso 5) de la Constitución Política, **formular un proyecto de ley**, remitirlo a la Asamblea Legislativa y promover su aprobación, para precisar el cargo público o institución que ejercerá la rectoría del sector estatal encargado de atender el problema de la pobreza, así como para fijar sus competencias y responsabilidades.

El proyecto de ley deberá derogar expresamente las disposiciones de la Ley N° 4760, Ley de creación del IMAS, que establecen responsabilidades de dirección o rectoría en materia de combate a la pobreza, en tanto tales atribuciones transgreden el numeral constitucional 140 inciso 8), así como el artículo 21 de la Ley General de Administración Pública. En similar sentido, si el proyecto asigna la rectoría de este sector a un órgano diferente al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, deberá derogar las disposiciones de la Ley N° 1860 que asignan a dicha entidad la dirección y rectoría de la política de bienestar social y de la política social, o en su defecto deberá precisar y deslindar el ámbito de estas políticas respecto de las relacionadas con la atención de la pobreza.

El proyecto de ley debe incorporar normas que permitan cumplir con las obligaciones del Estado en materia de Derechos Humanos, tales como mecanismos de empoderamiento y participación ciudadana, rendición de cuentas, acciones afirmativas a favor de colectivos discriminados y resultar acorde con el bloque de legalidad, incluyendo una regulación del ejercicio de la rectoría, los mecanismos decisorios, las competencias y responsabilidades de todos los actores públicos que participen en la toma de decisiones, entre otros.

Se recomienda, asimismo, que el ente designado en el proyecto de ley como rector sectorial, cuente con los recursos necesarios para cumplir cabalmente sus responsabilidades y así evitar las limitaciones que

ha debido enfrentar, durante su administración, el Ministro sin cartera de Desarrollo Humano e Inclusión Social.

SEGUNDO.- En virtud de la atribución conferida en el artículo 140 inciso c) de la Constitución Política, **reglamentar la ley** que establezca la rectoría del sector estatal encargado de atender y reducir el problema de la pobreza, incluyendo disposiciones para regular el ejercicio de la rectoría, los mecanismos decisorios, las competencias y responsabilidades de otros actores públicos que participen en la toma de decisiones, las distintos ámbitos territoriales de la estructura sectorial y tomar en consideración las obligaciones que incumben al Estado en materia de Derechos Humanos, tales como el empoderamiento y participación ciudadana, la rendición de cuentas, acciones afirmativas a favor de colectivos discriminados y resultar acorde con el bloque de legalidad.

AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA Y LA MINISTRA DE PLANIFICACIÓN NACIONAL Y POLÍTICA ECONÓMICA

PRIMERO.- De conformidad con el artículo 18 inciso d) del Reglamento general del Sistema Nacional de Planificación, Decreto Ejecutivo N° 37735-PLAN, **emitir el Plan Estratégico Nacional** según el alcance y los atributos establecidos en el artículo 9 de esa norma, incorporando principios y prácticas de "Buen Gobierno" y tomando en consideración las obligaciones del Estado en materia de Derechos Humanos, entre ellas el empoderamiento y participación ciudadana, transparencia, rendición de cuentas y acciones afirmativas a favor de colectivos discriminados.

SEGUNDO.- En consonancia con el compromiso asumido por Costa Rica en la Agenda 2030, **incorporar en el Plan Estratégico Nacional** los lineamientos de política y la programación correspondiente para la consecución del Objetivo de Desarrollo Sostenible N° 1: Poner fin a la pobreza en todas sus formas, tomando en consideración las obligaciones que incumben al Estado en materia de Derechos Humanos.

TERCERO.- Reformar el Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo, Decreto N° 38536-MP-PLAN, para deslindar y definir con claridad a qué cargo público u órgano colegiado corresponde la toma de decisiones sobre políticas, planes, programas, proyectos y estudios relacionados con la reducción de la pobreza.

CUARTO.- Reformar el Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo, Decreto N° 38356-MP-PLAN, para asignar responsabilidades precisas a las personas coordinadoras de cada Consejo Presidencial.

Considerar que el Reglamento indicado no asigna funciones particulares a las personas que coordinan los Consejos Presidenciales, a pesar de que a tales órganos se les asignan importantes competencias de toma de decisiones sobre políticas, programas y proyectos de los sectores que integran.

AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, LA MINISTRA DE PLANIFICACIÓN NACIONAL Y POLÍTICA ECONÓMICA Y EL MINISTRO sin cartera DE DESARROLLO HUMANO E INCLUSIÓN SOCIAL

ÚNICO.- De conformidad con el artículo 18 inciso e) del Reglamento general del Sistema Nacional de Planificación, Decreto Ejecutivo N° 37735-PLAN, **emitir el Plan Nacional Sectorial** correspondiente al sector "Desarrollo Humano e Inclusión Social", según el alcance y los atributos establecidos en el artículo 12 de esa norma y tomando en consideración las obligaciones que incumben al Estado en materia de Derechos Humanos.

El Plan Nacional Sectorial deberá identificar y asignar responsabilidades a los titulares de deberes en esta área; e incorporar mecanismos de rendición de cuentas y participación ciudadana en la operación del sector.

Asimismo, el Plan Nacional Sectorial deberá definir objetivos, metas, actividades, plazos y responsables en la ejecución de procesos de empoderamiento para personas en condición de pobreza, con el fin de fortalecer sus capacidades organizativas y propiciar su participación activa en el ciclo de políticas de reducción de la pobreza.

AL MINISTRO sin cartera DE DESARROLLO HUMANO E INCLUSIÓN SOCIAL

PRIMERO.- En su condición de ministro rector y coordinador del Consejo Nacional Sectorial del sector "Desarrollo Humano e Inclusión Social", y de conformidad con lo establecido en el artículo 20 incisos b) y d) y el artículo 21 inciso b) del Reglamento general del Sistema Nacional de Planificación, **formular el Plan Nacional Sectorial** respectivo para someterlo a consideración del Consejo y del Presidente de la República.

El Plan en cuestión deberá observar el alcance y los atributos establecidos en el artículo 12 del Reglamento indicado y tomar en consideración las obligaciones que incumben al Estado en materia de Derechos Humanos.

SEGUNDO.- De conformidad con el mandato establecido en el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el artículo 8 de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, el artículo 9 de la Constitución Política, el artículo 1º inciso c) de la Ley de Planificación Nacional, N° 5525, y los compromisos suscritos por el país en el "Código Iberoamericano de Buen Gobierno", todos en relación con el derecho de participación ciudadana, **diseñar y habilitar procesos de empoderamiento de personas en condición de pobreza** para motivar su organización y participación en el ciclo de políticas públicas de superación de la pobreza.

Los procesos de empoderamiento para personas en condición de pobreza podrán abarcar contenidos como el acceso a la información sobre políticas y programas de atención de la pobreza, derechos que asisten a las personas beneficiarias de políticas selectivas y usuarias de servicios públicos en general, y derechos en materia de asociación, organización y participación, entre otros que le corresponderá identificar.

TERCERO.- De conformidad con el mandato referido en materia de participación ciudadana, **promover iniciativas de organización de las personas en condición de pobreza** para que participen en el ciclo de la política pública de superación de la pobreza.

CUARTO.- De conformidad con el mandato referido en materia de participación ciudadana, **diseñar y habilitar mecanismos formales de participación ciudadana** en la dinámica del sector gubernamental cuya rectoría ejerce, en los distintos niveles territoriales y que involucren a organizaciones de personas en condición de pobreza y a representantes de colectivos discriminados.

Los ámbitos de participación deberá definirlos en función de la naturaleza, dinámica y programas del sector, y considerando los intereses y necesidades de las organizaciones participantes. Podrá considerar, entre otros, la incorporación de representantes ciudadanos en órganos decisorios sobre políticas de superación de la pobreza a escala nacional o territorial; promoción de evaluaciones participativas de programas selectivos; o participación en consultas sobre asuntos que ocupen al sector, tales como propuestas de nuevos programas o proyectos, modificaciones valoradas o impactos logrados en determinadas poblaciones, entre otros ámbitos a considerar.

A LA MINISTRA DE PLANIFICACIÓN NACIONAL Y POLÍTICA ECONÓMICA

PRIMERO.- En su carácter de rectora del Sistema Nacional de Planificación, y de conformidad con el artículo 2 incisos b) y c) de la Ley de Planificación Nacional, N° 5525, **elaborar una propuesta de Plan Estratégico Nacional** para someterla a consideración y aprobación del Presidente de la República.

La elaboración de la propuesta en cuestión deberá involucrar metodologías participativas que al menos contemplen consultas públicas, tal como lo ordena el artículo 16 del Reglamento general del Sistema Nacional de Planificación.

En cuanto a su contenido, el Plan deberá observar el alcance y los atributos establecidos en el artículo 9 del Reglamento indicado, la inclusión de principios y prácticas de "Buen Gobierno" y considerar las obligaciones que incumben al Estado en materia de Derechos Humanos incluyendo el empoderamiento y participación ciudadana, transparencia y rendición de cuentas, así como la incorporación de acciones afirmativas en favor de colectivos discriminados.

SEGUNDO.- De conformidad con lo establecido en el artículo 19 inciso k) del Reglamento general del Sistema Nacional de Planificación, **coordinar** con el Ministro de Desarrollo Humano e Inclusión Social el diseño y habilitación de mecanismos de participación ciudadana en la dinámica de ese sector.

Se previene que por disposición del artículo 14 párrafo tercero de la Ley No 7319 el no acatamiento injustificado de las recomendaciones de la Defensoría de los Habitantes puede ser objeto de una recomendación de amonestación para el funcionario que las incumpla o, en caso de incumplimiento reiterado, de una recomendación de suspensión o despido.

En virtud de lo anterior, y con fundamento en el artículo 32 del Reglamento a la Ley de la Defensoría de los Habitantes, los órganos públicos deben, en el plazo de QUINCE DIAS HÁBILES a partir del día siguiente a la notificación de este informe final, remitir a la Defensoría de los Habitantes un informe de cumplimiento de las recomendaciones formuladas, en el cual deberá incluirse la siguiente información:

- a.- Medidas que se adoptarán para hacer efectiva las recomendaciones.
- b.- Plazo en el que se ejecutarán dichas medidas
- c.- Funcionario encargado de su ejecución.

Este informe fue preparado por Carlos Eduardo León Ureña, Profesional de la Dirección de Control de Gestión Administrativa, bajo la supervisión de su Directora, Hazel Díaz Meléndez.

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar, L. (1996). La hechura de las políticas públicas. México: Miguel Ángel Porrúa.

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2004). Los Derechos Humanos y la reducción de la pobreza: un marco conceptual. Nueva York y Ginebra. Extraído de <http://www2.ohchr.org/english/issues/poverty/docs/povertyS.pdf>.

Amarante, V.; Galván, M.; & Mancero, X. (2016). Desigualdad en América Latina: una medición global [Versión electrónica]. Revista CEPAL, 118, 27-47.

Asamblea General de las Naciones Unidas (1948). Declaración Universal de los Derechos Humanos. Nueva York. Extraído de <http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>

Banco Mundial (2003). Costa Rica: el gasto social y la pobreza (Informe No. 24300-CR) Washington: Autor.

Banco Mundial (2015). Costa Rica – Estudio de gasto público social y sus instituciones. Washington. Extraído de https://www.academia.edu/20413228/Costa_Rica_-_Estudio_de_Gasto_Publico_Social_y_sus_Instituciones

Barahona, M. (2007). La política social y la institucionalidad pública costarricense en el marco del estancamiento en los índices de pobreza 1994-2006. *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales*, 2 (IV), 31-67.

Calderón, M. (2008). Justiciabilidad de los derechos fundamentales: el papel de la jurisdicción constitucional de Costa Rica en la efectiva tutela de los derechos económicos, sociales y culturales. Tesis para optar al grado académico de Licenciada en Derecho, Escuela de Derecho, UCR, San José, Costa Rica.

Centro de Estudios Superiores de Derecho Público (2014). CESDEPU-Costa Rica. San José: CESDEPU. Recuperado de <http://www.cesdepu.com/>

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2001). La pobreza y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Declaración aprobada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales el 4 de mayo de 2001 (E/C.12/2001/10).

Conferencia de las Naciones Unidas sobre Organización Internacional (1945). Carta de las Naciones Unidas. San Francisco, EEUU. Extraído de <http://www.un.org/es/sections/un-charter/preamble/index.html>

Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (2011). Informe de la Experta independiente encargada de la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza. A/HRC/17/34. Extraído de http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/17session/A-HRC-17-34_sp.pdf

Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo –CLAD- (2006). Código Iberoamericano de Buen Gobierno: acordado en la XVI Cumbre Iberoamericana. Uruguay. Extraído de <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/codigoiber.pdf/view>.

Costa Rica, Asamblea Constituyente (1844). Constitución Política del Estado libre y soberano de Costa Rica. Extraído de http://www.asamblea.go.cr/sd/Otras_publicaciones/Coleccion%20de%20Constituciones%20Pol%C3%ADticas%20de%20Costa%20Rica/1844%20Constitucion%20Pol%C3%ADtica%20del%20Estado%20Libre%20y%20Soberano%20de%20Costa%20Rica.pdf

Costa Rica, Asamblea Legislativa (2016). Proyecto de Ley: Ley Marco para prevenir y sancionar todas las formas de discriminación, racismo e intolerancia. Expediente N° 20.174.

Costa Rica, Contraloría General de la República (2009). Memoria Anual 2008. San José.

Costa Rica, Contraloría General de la República (2012). Memoria Anual 2011. San José.

Costa Rica, Gobierno de la República & IMAS (2015). Puente al Desarrollo: Estrategia Nacional para la reducción de la pobreza. San José. Extraído de <http://www.imas.go.cr/sites/default/files/files/puente/Documento-Estrategia-Puente-al-Desarrollo.pdf>

Costa Rica, Instituto Nacional de Estadística y Censos (2017). Encuesta Nacional de Hogares Julio 2017. San José: INEC. Extraído de <http://www.inec.go.cr/sites/default/files/documentos-biblioteca-virtual/reenaho2017.pdf>

Costa Rica, MIDEPLAN (2007). Plan Nacional de Desarrollo "Jorge Manuel Dengo Obregón" 2006-2010. San José: MIDEPLAN.

Costa Rica, MIDEPLAN (2010). Plan Nacional de Desarrollo "María Teresa Obregón Zamora" 2010-2014. San José: MIDEPLAN.

Costa Rica, Presidencia de la República (1996). Plan Nacional de Combate a la Pobreza 1994-1998: Hacia una Costa Rica integrada por las oportunidades. San José: Presidencia de la República.

Costa Rica, Presidencia de la República (1998-2002). Plan de Solidaridad. San José: MIDEPLAN. Extraído de [https://www.mideplan.go.cr/pnd-1998-2002/Plan19982002/Economico/Resumen%20Plan%20de%20Solidaridad%20\(FINAL\).html](https://www.mideplan.go.cr/pnd-1998-2002/Plan19982002/Economico/Resumen%20Plan%20de%20Solidaridad%20(FINAL).html)

Costa Rica, Presidencia de la República (2003). Plan para superación de la pobreza y desarrollo de las capacidades humanas "Vida Nueva". San José: Presidencia de la República.

Costa Rica, Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (2002). Sentencia N° 2002-09084. San José. Extraído de <http://sitios.poder-judicial.go.cr/salaconstitucional/Constitucion%20Politica/Sentencias/2002/02-09084.htm>

Costa Rica, Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (2012). Sentencia N° 2012-002045. San José. Extraído de: <http://sitios.poder-judicial.go.cr/salaconstitucional/Constitucion%20Politica/Sentencias/2012/12-02045.pdf>

Espina, M. (2008). Políticas de atención a la pobreza y la desigualdad. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO-CROP).

Fernández, S. (2005). El Trabajo Social y la cuestión social: crisis, movimientos sociales y ciudadanía. Buenos Aires: Espacio Editorial.

García, A. (2011). Estrategia para enfrentar la pobreza en Costa Rica. En García, A., Gomariz, E., Lépiz, C., Morales, C., & Rodríguez, E., Desigualdad y pobreza en Costa Rica (pp. 81-136). San José: CEDAL.

Garretón, M. (2000). Igualdad, ciudadanía y actores en las políticas sociales. En S. Reuben (editor científico), La política social, vínculo Estado-sociedad (pp. 131-147). San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica.

Grassi, E. (2006). Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal: la otra década infame. Buenos Aires: Espacio Editorial.

Guzmán, M. (2009). Benefactores, pobres mendicantes y pobres vergonzantes: filantropía y caridad en las relaciones sociales de Costa Rica. En Viales, R. (editor) Pobreza e historia en Costa Rica. Determinantes estructurales y representaciones sociales del siglo XVII a 1950 (pp. 207-272). San José: Editorial UCR.

Herrera, J. (2000). Crecimiento y política social. En S. Reuben (editor científico), La política social, vínculo Estado-sociedad (pp. 149-167). San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica.

Hidalgo, A. (2003). Costa Rica en evolución. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos (2008). La justicia directa de los derechos económicos, sociales y culturales. San José: IIDH.

López-Ruiz, M. (2008). Historia reciente del discurso de la política social antipobreza en Costa Rica. En Cimadamore, A. (comp.), La economía política de la pobreza 169-219). Buenos Aires: CLACSO.

Martínez, J. (2008). Domesticar la incertidumbre en América Latina: mercado laboral, política social y familias. San José. Instituto de Investigaciones Sociales.

Martínez, A.; Meneses, M.; Salas, J.; & Solano, H. (2009). Formación del régimen de política social costarricense durante la época dorada (1970-1975): Actores, paradigmas, influencias e implicaciones para el presente. Memoria del Seminario de Graduación para optar por el grado de Licenciado en Ciencias Políticas, Escuela de Ciencias Políticas, Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica.

Mondol, L. (2007). Incidencia de las agendas internacionales en los procesos de transformación de política social costarricense enfocados al combate contra la pobreza 1998-2006. Trabajo final de graduación para optar por el grado de Licenciatura en Sociología, Escuela de Antropología y Sociología, UCR, San José, Costa Rica.

Montero, S. & Barahona, M. (2003). La estrategia de lucha contra la pobreza en Costa Rica. Institucionalidad-Financiamiento-Políticas-Programas. En Comisión Económica Para América Latina (CEPAL): Serie Políticas Sociales, 77. Santiago. Extraído de <http://archivo.cepal.org/pdfs/2003/S0311781.pdf>

Moreira, M. (2002). Investigación en educación en ciencias: métodos cualitativos. Publicado en Actas del Programa Internacional de Doctorado en Enseñanza de las Ciencias (PIDEC), 4: 25-55. Burgos: Universidad de Burgos. Extraído de <http://www.if.ufrgs.br/~moreira/metodoscualitativos.pdf>

Muñoz, H. (2012, diciembre). Sistema presidencial moderado. Parlamento racional y sin el co-gobierno de la Sala Constitucional [Versión electrónica]. Revista Parlamentaria, 2 (19), 15-51.

Navas, L. (2014). El estilo de desarrollo neo-liberal en Costa Rica y la reforma del sector salud (1990-2010). En Unión Médica Nacional, Unión Médica Nacional: 70 años de historia (pp. 203-204). San José: Unión Médica Nacional.

Nowalski, J. (2003). Asimetrías Económicas, Sociales y Políticas en Costa Rica: Hacia una Calidad de Vida Digna. San José: Lara Segura y Asoc. Editores.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas (2006). Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo. Nueva York y Ginebra. Extraído de <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQsp.pdf>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2015). Estudios de Gobernanza Pública. Costa Rica: aspectos claves 2015. OCDE. Extraído de <https://www.oecd.org/gov/Cost%20Rica%20Highlights%20ESP.pdf>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2008). La Ley: la clave para el desarrollo sin exclusiones. Nueva York. Extraído de <http://www.undp.org/content/undp/es/home/search.html?q=concepto+de+empoderamiento>

Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (2014). Vigésimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible [versión electrónica]. San José.

Programa Estado de la Nación (2016). Vigésimo segundo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible [versión electrónica]. San José

Programa Estado de la Nación (2017). Vigésimo tercer Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible [versión electrónica]. San José

Rivas, J. (2003). El neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones. *Reflexión Política* 9 (5), 37-46. Extraído de <http://www.redalyc.org/pdf/110/11000903.pdf>

Rodríguez, E. (2011). La desigualdad creciente como reto de las políticas económicas. En García, A., Gomariz, E., Lépiz, C., Morales, C., & Rodríguez, E., *Desigualdad y pobreza en Costa Rica* (pp. 13-37). San José: CEDAL.

Saborío, R. (2014). El bloque de libertades públicas en Costa Rica (Ensayo de clasificación). Extraído de <http://www.cesdepu.com/revelec/art-rsv2.htm>

Sojo, C. (2010). *Igualitarios: la construcción social de la desigualdad en Costa Rica*. San José: PNUD.

Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. & Varonne, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Editorial Ariel S.A.

Trejos, J. (2013). Recuperación de la Inversión Social Pública en el 2012 en un contexto de lento crecimiento económico y desequilibrio fiscal. Ponencia presentada para el Decimonoveno Informe Estado de la Nación. San José: Programa Estado de la Nación. Extraído de http://estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/019/trejos_jd_2013.pdf

Trejos, J. (2015). La Inversión Social Pública en el 2014: se desacelera la expansión dentro del marco del desequilibrio fiscal. Ponencia presentada para el Vigésimo primer Informe Estado de la Nación. San José: Programa Estado de la Nación. Extraído de http://estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/021/social/TrejosJD_2015b.pdf

Viales, R. (2009). El régimen liberal de bienestar y la institucionalización de la pobreza en Costa Rica 1870-1930. En Viales, R. (editor) *Pobreza e historia en Costa Rica. Determinantes estructurales y representaciones sociales del siglo XVII a 1950* (pp. 71-100). San José: Editorial UCR.

Viales, R., Pallavicini, V. & Vargas, J. (2011). Democracia y desarrollo en Costa Rica: principales condicionantes y algunos límites en una "democracia consolidada". En R. Gallardo & J. Preciado (Coordinadores.), *Dilemas Latinoamericanos: otro desarrollo desde el Sur global* (pp. 37-71). México: Frontera Abierta/Universidad de Tijuana/Instituto Universitario Internacional (Toluca)/ITESO (Guadalajara).

ENTREVISTAS

Entrevista al Secretario de Planificación Sectorial del Sector Desarrollo Humano e Inclusión Social, Sr. Víctor Castro, realizada en la Defensoría de los Habitantes el 15 de mayo de 2017.

Entrevista a la Asesora de la Gerencia General del IMAS, Sra. Rocío Maroto, realizada en la Defensoría de los Habitantes el 15 de mayo de 2017.

Entrevista al Profesional de la Unidad de Planificación del IMAS, Sr. Luis Diego Moya, realizada en la Defensoría de los Habitantes el 15 de mayo de 2017.

Reunión de jerarcas y funcionarios de la Defensoría de los Habitantes con integrantes y colaboradores del Conejo Presidencial Social de la Administración Solís Rivera, Sra. Ana Helena Chacón, Sr. Emilio Arias, Sra. Ana Monge, Sra. Gabriela Prado, Sr. José Aguilar, Sra. Ilse Calderón, Sra. Tiky Morales, Sra. Laura Arguedas, realizada en Casa Presidencial el 05 de junio de 2017.

2

INFORME ESPECIAL CON RECOMENDACIONES SOBRE LA ESTRATEGIA PUENTE AL DESARROLLO

La Defensoría de los Habitantes realizó una investigación en el marco del Programa Pobreza y Exclusión: “observando el cumplimiento de las obligaciones del Estado costarricense frente a los derechos”, se inicia de oficio el Proyecto de Investigación en relación con el funcionamiento de la Estrategia Plan Puente al Desarrollo (PPD).

Concluida la investigación se ha elaborado el presente Informe especial:

LA ESTRATEGIA PUENTE AL DESARROLLO Y SU POTENCIAL PARA ALCANZAR LAS METAS DE LA META 2030 EN RELACION CON LA POBREZA EXTREMA

INTRODUCCION

En el año 2015, Costa Rica asumió los compromisos de la Agenda 2030 de los cuales sobresale el Objetivo de Desarrollo Sostenible 1, (ODS1), Erradicación de la pobreza extrema. Este compromiso y sus metas implican desafíos cruciales para el país, su sistema económico, su institucionalidad y sus habitantes. Algunas de esas metas son las siguientes:

Erradicar la pobreza extrema, o sea que todas las personas lleguen a percibir un ingreso diario superior a \$1.25. Reducir a la mitad la cantidad de personas que viven en pobreza en todas sus dimensiones. Fomentar la resiliencia de los pobres, y disminuir la vulnerabilidad a los fenómenos extremos (clima, económicos, sociales y ambientales). Generar la necesaria movilidad de recursos para implementar programas y políticas encaminadas a poner fin a la pobreza en todas sus dimensiones. Marcos normativos sólidos, sobre la base de estrategias de desarrollo en favor de los pobres, teniendo en cuenta las cuestiones de género a fin de apoyar la inversión acelerada en medidas para erradicar la pobreza.

En el Informe Anual 2015-2016 la Defensoría analizó el desempeño del país durante las últimas tres décadas en relación con las estrategias para el combate a la pobreza. Los resultados: Estancamiento de la pobreza medida por el nivel de ingreso, asimetrías en diferentes regiones del país y por género, y una

creciente desigualdad. Para la Defensoría esa realidad parece indicar que los programas de asistencia social en los que el Estado, por distintas vías, asigna recursos a las personas beneficiarias, no han ido suficientes para alcanzar una reducción significativa y sostenida de la pobreza. Más bien, podrían haberse convertido en herramientas de política pública de contención de la pobreza en lugar de un combate efectivo hacia la misma.

A lo largo de las últimas tres décadas, las distintas Administraciones han diseñado y ejecutado estrategias de combate a la pobreza con diferentes énfasis pero con características similares¹. La Administración 2014-2018 creó la Estrategia de Atención a la Pobreza en Costa Rica denominado "Puente al Desarrollo" (en adelante EPD) mediante decreto N° 38954, reformado mediante decreto N° 40836 "como mecanismo de articulación de los programas, proyectos, y acciones que buscan garantizar el efectivo derecho de acceso a los bienes, servicios y productos, que ofertan las instituciones y organizaciones públicas y privadas a nivel nacional dirigidos a personas en condición de pobreza"². La EPD tiene dos componentes: atender la pobreza con un enfoque multisectorial e interinstitucional y reducir la pobreza extrema garantizando el acceso de la población a la oferta articulada, preferente, sostenible e integral de programas y servicios interinstitucionales³.

Por ello, en el marco del Programa Pobreza y Exclusión, la Defensoría inició una investigación para valorar el potencial de la Estrategia Puente al Desarrollo para lograr que el país cumpla con las metas de la Agenda 2030 en relación con la pobreza.

MARCO METODOLOGICO⁴

Objetivo Central:

El objetivo de este estudio es valorar el potencial de la Estrategia Puente al Desarrollo para la reducción de la pobreza y para que el país alcance las metas de la Agenda 2030 en esta materia. Para estos efectos:

- Se realizó una exploración teórica del tema de la pobreza y sus conceptos.
- Mediante la técnica de entrevista, se recabaron opiniones y experiencias de personas que participaron como beneficiarios de la estrategia, personas cogestoras sociales y funcionarios públicos de las instituciones públicas vinculadas con la Estrategia Puente al Desarrollo.
- Se realizó la recopilación y análisis de documentos y datos de las distintas instituciones públicas del sector, vinculadas con la Estrategia.

Los objetivos de la investigación

Objetivo General:

Reunir, elementos tanto teóricos como prácticos que permitan a la Defensoría de los Habitantes valorar el potencial de la Estrategia Plan Puente al Desarrollo para el cumplimiento de los compromisos de la Agenda 2030.

1 Al respecto, véase el Informe Especial sobre la Gobernanza del Sector Pobreza y Exclusión Social, que se encuentra documentado en el expediente 242295-2017 de la Defensoría de los Habitantes

2 Decreto N° 38954, art. 1

3 Decreto N° 38954, arts 1-4

4 La documentación que respalda la investigación se encuentra en el expediente N°230962-2017 de la Defensoría de los Habitantes.

Objetivo Específico 1. Analizar la participación de las instituciones públicas y otros actores clave en la Estrategia Plan Puente al Desarrollo, e identificar debilidades y oportunidades de mejora.

Objetivo Específico 2. Hacer una caracterización del funcionamiento de la Estrategia Plan Puente al Desarrollo desde el punto de vista operativo y organizacional, a partir de información obtenida mediante el trabajo de campo, el análisis documental y de la experiencia de personas cogestoras sociales (PCGS).

Objetivo Específico 3. Determinar si la Estrategia Plan Puente al Desarrollo puede impactar positivamente los resultados que arrojen las distintas mediciones de la pobreza, además del plazo en que pueden observarse esos impactos.

Preguntas de la investigación

¿Cómo se posiciona la Estrategia Puente al Desarrollo dentro la institucionalidad del país en la lucha contra la pobreza?

¿Cuáles son las oportunidades de mejora que existe en la participación de las instituciones involucradas en la Estrategia?

¿Cómo es el funcionamiento operativo y organizacional de la Estrategia Puente al Desarrollo?

¿Cómo ha impactado la estrategia Puente al Desarrollo en las mediciones de pobreza y desigualdad para Costa Rica?

Enfoque metodológico

En este estudio se utiliza un enfoque metodológico mixto y de influencia principalmente cualitativa.

Los métodos mixtos representan un conjunto de procesos sistemáticos, empíricos y críticos de investigación e implican la recolección y el análisis de datos cuantitativos y cualitativos, así como su integración y discusión conjunta, para realizar inferencias producto de toda la información recabada (meta inferencias) y lograr un mayor entendimiento del objeto bajo estudio.⁵El enfoque cuantitativo se encuentra en el análisis de ejecución presupuestaria por programas y distritos, además del comportamiento de las mediciones de "Línea de pobreza" y el "Indicador de pobreza multidimensional" (IPM) durante el periodo estudiado.

Asimismo, incluye un enfoque cualitativo de percepciones sobre la Estrategia Puente al Desarrollo, recabadas mediante la técnica de la entrevista a un grupo de beneficiarios y participantes de la estrategia como son las personas cogestoras sociales PCGS y otros personas funcionarias públicas, así también como el análisis documental y de información relaciona a la estrategia.

Diseño de la investigación (instrumentos)

En términos generales, los instrumentos utilizados son:

Entrevistas

- Se realizaron talleres/ entrevistas con las personas cogestoras sociales de las regiones Huetar Caribe y Pacífico Central.

5 Hernández –Sampieri y Mendoza, 2008, citado por Sampieri, Fernández y Batista, 2014 p.534

Método de muestra utilizada:

Población: Personas cogestoras sociales pertenecientes a la Estrategia Puente al Desarrollo.

Muestra no probabilística: en este caso es adecuada una muestra no probabilística ya que la finalidad es documentar algunas experiencias de las Personas cogestoras además que esta parte del estudio es exploratorio y con un enfoque fundamentalmente cualitativo. De manera que se entrevistaron 19 cogestores en la Región Pacífico Central y 22 en la Región Huetar Atlántica. Las entrevistas se realizaron en talleres en ambas regiones en los cuales se aplicó un cuestionario a cada uno de los participantes.

- En enero 2018, se aplicaron entrevistas telefónicas a personas beneficiarias egresadas de la Estrategia Puente al Desarrollo a noviembre 2017.

Población: Beneficiarios mayores de edad, egresados de la Estrategia Puente al Desarrollo de ambas regiones. El dato suministrado por el IMAS indicó que en total, a noviembre de 2017, se habían egresado 7861 personas de la Estrategia.

Cálculo de la muestra: Para calcular la muestra se utilizaron los siguientes datos

1. Tamaño del universo: 7861
2. Error máximo aceptable: 5%
3. Porcentaje estimado de la muestra: 50%
4. Nivel deseado de la muestra: 90%

Tamaño de la muestra: 263 personas beneficiarias de la Estrategia Puente al Desarrollo. Se hicieron llamadas telefónicas de forma aleatoria a los beneficiarios de acuerdo con la ponderación de beneficiarios por región. En la siguiente tabla se muestra el número de beneficiarios egresados de la EPD por región.

Tabla 1: Distribución de beneficiarios egresados de la Estrategia Puente al Desarrollo										
Región	Alajuela	Brunca	Cartago	Chorotega	Heredia	Huetar caribe	Huetar norte	Noroeste	Puntarenas	Suroeste
Total de beneficiarios por región	212	2040	205	935	336	677	991	452	1631	382
% por región	3%	26%	3%	12%	4%	9%	13%	6%	21%	5%
Número de beneficiarios a consultar por región	7	68	7	31	11	23	33	15	55	13

Fuente: Elaboración propia con datos suministrados por el IMAS

Se realizaron entrevistas con personas representantes de organizaciones comunales, cámaras de turismo, asociaciones de desarrollo, sector productivo e instituciones del Estado, a continuación lista de organizaciones privadas y públicas consultados:

- Cámara de Turismo de Puntarenas (CATUP)
- Cámara de Pescadores de Puntarenas (CAMAPUN)

- Asociación Unión Independiente De Pescadores Camarones (UNIPEPESCA)
- Asociación de Pescadores y Palangreros Puntarenenses (ASOPPAPU)
- Universal Negro Improvement Association
- INA Limon
- INA Presidencia Ejecutiva
- FOCEVAL / MIDEPLAN
- Sindicato de Trabajadores de JAPDEVA (SINTRAJAP)
- Envaco Del Monte
- Cámara de Comercio de Limón
- Consejo Social Presidencial
- FODESAF
- Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)
- Sistema de Banca para el Desarrollo

Se analizaron diversos documentos, tales como:

- Documento Estrategia Nacional para la Reducción de la Pobreza Puente al Desarrollo, elaborado por la Administración 2015-2018, el IMAS y el Banco Interamericano de Desarrollo.
- Evaluación del IMAS familias Puente al Desarrollo: Variación de la condición de pobreza con medición de IPM basado en una aproximación con SIPO, elaborado en 2016 por la Comisión Interinstitucional de Seguimiento y Evaluación Puente al Desarrollo.
- Instituto Mixto de Ayuda Social- IMAS 40 años de historia (1971-2011), documento del 2012 realizado por el IMAS y la Secretaría de la Integración Social Centroamericana (SISCA), como recopilatorio de los 40 años del IMAS.
- Documento de auditoría operativa sobre la eficacia y eficiencia de la estrategia nacional puente al desarrollo para la reducción de la pobreza 2015-2018, en relación con el cumplimiento de sus objetivos, elaborado por la Contraloría General de la República.
- Encuesta Nacional de Hogares 2017 del Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- Informe Estado de la Nación 2017, elaborado por el Programa Estado de la Nación, el cual contiene temas de Desarrollo humano, Economía, pobreza, equidad social, empleo entre otros temas.
- Presupuestos asignados al IMAS para programas sociales 1990-2017
- Encuestas nacionales de hogares varios años
- Índice de pobreza multidimensional- INEC
- Índice por línea de pobreza – INEC
- Datos obtenidos de los talleres con los cogestores
- Información obtenida mediante entrevistas con beneficiarios y otros actores.

Consultas formales a instituciones públicas involucradas con la EPD

Se realizaron consultas formales a instituciones tales como IMAS, INA, INAMU, MTSS, MEP, CCSS, a todas las instituciones vinculadas con la Estrategia Puente al Desarrollo.

I. DESCRIPCION DE LA ESTRATEGIA PUENTE AL DESARROLLO

El decreto⁶ de creación de la Estrategia establece las características de esta iniciativa:

- Reconoce el carácter multidimensional de la pobreza, lo cual requiere que la institucionalidad que aborda esta condición actúe en forma articulada de manera: "que permitan un impacto en la calidad de vida de las personas en condición de pobreza". Asimismo, se establece que la Estrategia se fundamenta en el "derecho humano de tener acceso a los beneficios de la riqueza social producida colectivamente en el país".
- La conducción política de la Estrategia es ejercida por el Consejo Presidencial Social bajo la coordinación de la Segunda Vicepresidencia de la República y el Ministerio sin cartera de Desarrollo Humano e Inclusión Social.
- Los objetivos y metas de la Estrategia son un mandato para las instituciones involucradas, de manera que las acciones para la atención de la pobreza que éstas desarrollen deben estar alineadas con esos objetivos y metas.
- Las familias beneficiarias de la Estrategia se seleccionan utilizando el Sistema de Población Objetivo (SIPO) que registra los resultados de las evaluaciones sociales a familias que realiza el IMAS mediante la Ficha de Información Social (FIS). El objetivo es abordar de manera prioritaria a 54 600 familias en pobreza extrema, en los 76 distritos que el Poder Ejecutivo definió como prioritarios para los primeros 4 años de la Estrategia.
- Se crea la figura de la persona cogestora social (PCGS) que funge como intermediaria entre las familias en condición de pobreza extrema y el acceso a los bienes y servicios provistos por el Estado. Las PCGS son funcionarias del IMAS. Brindan acompañamiento y atención integral a las familias, "partiendo del principio de corresponsabilidad" (art. 16)
- El artículo 21 del Decreto define la oferta programática de la Estrategia que está conformada por diversos Ministerios e instituciones.
- La Estrategia tiene varias Fases que se resumen a continuación⁷:

Fase I: Elegibilidad:

El proceso de elegibilidad de las familias se refiere al conjunto de acciones administrativas o de terreno, que deben realizarse para identificar a las familias que se encuentran en situación de pobreza extrema grupo 1 y 2, que viven en los distritos priorizados y que cumplen con el perfil de acceso a Puente al Desarrollo. Este perfil define que las familias deben cumplir con una o varias de las siguientes características:

- Familias con jefatura femenina y con hijos (as) menores de edad. Se da mayor peso a aquellas familias con dos o más hijos (as) menores de edad.
- Familias con personas en condición de discapacidad. Se da mayor peso a aquellas familias con mayor cantidad de personas con esta condición.

⁶ Decretos N° 38954 y 40936

⁷ Tomado del documento Puente al Desarrollo, Estrategia Nacional para la Reducción de la Pobreza, Proceso Metodológico para la Atención de las Familias. Ministerio de Desarrollo Humano e Inclusión Social, Junio 2015

- Familias con personas adultas mayores a cargo. Se da mayor peso a aquellas familias con mayor cantidad de personas con esta condición.
- Familias con jefatura desempleada.
- Familias indígenas.

Se establece un orden de prioridad para la selección:

- Familias incorporadas en la estrategia y que cumplen con tres o más de las anteriores características.
- Familias incorporadas en la estrategia y que cumplen con dos de las anteriores características.
- Familias incorporadas en la estrategia y que cumplen con una de las anteriores características.

Fase II: Formulación del Plan Familiar

- Paso 1: Diagnóstico (Línea de base) e inicio de la construcción del vínculo con la familia
- Paso 2: Acuerdos para el plan familiar
- Paso 3: Suscripción de compromiso

Fase III: Ejecución del plan y seguimiento:

- Acompañamiento familiar en campo
- Seguimiento administrativo por parte de la PCGS
- Articulación entre instituciones y sectores para facilitar el acceso de las familias de la Estrategia a sus ofertas programáticas de forma preferente y priorizada, con base en el cumplimiento de los logros básicos que las familias han definido en su plan familiar.
- Seguimiento de tareas para el cumplimiento de logros básicos
- Referenciamiento a la oferta programática interna y externa
- Incorporación de la familia a procesos socioeducativos
- Monitoreo y seguimiento al plan familiar
- Realización de informe social: Esta fase concluye con la realización de un informe social por parte de la PCGS, donde se identifica el estado del cumplimiento de los logros para cada familia, según la categorización de los mismos (ver Anexo 3.3) y se toma la decisión de si la familia cuenta con las condiciones para ser egresada o si por el contrario, requiere migrar a la fase de sostenibilidad. El resultado debe ser abordado en una sesión familiar

Fase IV: Sostenibilidad

Para garantizar sostenibilidad al proceso de movilización social emprendido, las familias requieren un acompañamiento y gestión de articulación adicional, la cual podrá darse hasta por 12 meses siguiendo la siguiente clasificación y en correspondencia al estado específico de cada familia.

Fase V: Egreso de la familia

Primer paso: la familia se dispone a la salida de Puente al Desarrollo. Se realiza junto con la familia la valoración para verificar el cumplimiento de los logros básicos ubicados en las 6 dimensiones según el plan familiar según el resultado del seguimiento o de sostenibilidad según sea el caso. Si la familia cumple con el 90% de los logros cumplidos, según las categorías establecidas en las categorías 1,2,3,4, y 5 (Ver anexo) se dará un egreso exitoso de Puente al Desarrollo; si tiene menos de este porcentaje requerirá una valoración profesional que fundamente una atención particularizada a la familia, un plan intensivo por un período determinado en función del cumplimiento pendiente.

Segundo paso: trascendiendo el puente

Las familias que han alcanzado los logros suficientes para su salida han activado sus capacidades para la sostenibilidad de su inclusión social y condiciones para su independencia económica. De acuerdo con los indicadores del IPM y Línea de pobreza la familia debe haber salido de la pobreza, lo cual se registra tanto en el SAPEF, como en el expediente familiar. En la Estrategia se establece que "(...) debe quedar claro que como sujetos de derechos, la familia, sin enmarcarse en un acto de dependencia y paternalismo, siempre tendrá acceso a servicios y beneficios estatales que le permitan mantener el lugar ganado al cruzar el puente a su desarrollo."

El decreto fue acompañado de una Directriz de la Presidencia Ejecutiva del IMAS de octubre del 2014 "para dirigir la ejecución de los recursos públicos de los programas sociales de la Institución de conformidad con el marco normativo que la rige." La directriz retoma lo establecido en la Ley de Creación del IMAS en cuanto a la razón de éste, sus fines y los principios que deben guiar sus acciones, las disposiciones legales en relación con el funcionamiento de FODESAF, el dictamen C-74-2014 de la Procuraduría General de la República y un dictamen de la Asesoría Jurídica del IMAS. La directriz se emite porque "si bien existe la normativa mencionada, estudios recientes de 2014 del PNUD, FODESAF y la Academia de Centroamérica, así como información institucional señalan que una porción de los fondos de programas ejecutados por el IMAS llegan a poblaciones diferentes que la población objetivo de la institución, es decir a grupos distintos que los grupos en pobreza y pobreza extrema." Entre otros, la directriz instruye a la Subgerencia de Desarrollo del IMAS para que (Anexo 3):

- Los subsidios provenientes de FODESAF deben ser asignados únicamente a familias que se ubiquen en condiciones de pobreza o pobreza extrema (determinada con base en el método de medición de línea de pobreza y la puntuación del SIPO, puntaje 1 y 2).
- En cuanto a los recursos propios del IMAS, también debe garantizarse que se destinarán a familias en condición de pobreza y pobreza extrema, específicamente los grupos 1 y 2. Sin embargo, se establece como excepción "(...) y solo mediante valoración social fundamentada técnicamente, (y para casos de mujeres jefas de hogar, discapacidad severa, enfermedades terminales o similares) se podrán otorgar beneficios a personas o familias que estén hasta el grupo 3 o 4 de puntaje, siempre y cuando no sobrepasen la línea de pobreza que establece el método de línea de pobreza, es decir, que estén ubicados en los rangos de pobreza extrema o básica, así como también podrán beneficiarse familias que estén en los grupos 1 y 2 y que

sobrepasen la línea de pobreza, esto operará solo en casos muy calificados, cuya situación social esté muy documentada y fundamentada en el expediente administrativo...”

- Establece, además, reglas para el otorgamiento de beneficios del Programa AVANCEMOS, Red de Cuido, beneficios de Titulación y Levantamiento de Limitaciones y FIDEIMAS.
- Establece los criterios para otorgar beneficios en los casos de excepción, indicando que deben estar fundamentados con los criterios técnicos respectivos y deben contar con el visto bueno del superior jerárquico del Profesional Ejecutor que los recomiende, según la valoración social que se realice.
- Se plantea que el modelo de atención que apliquen las áreas regionales y las Unidades Locales de Desarrollo (ULDS) debe ser coherente y uniforme a través de la institución y que “las únicas diferencias regionales serán las que se determinen por las particularidades de la población que se atiende localmente.” Se indica que la Gerencia General debe tomar las medidas para capacitar al personal del IMAS para “que atienda a la población desde un enfoque de derechos humanos y equidad de género”.⁸

De acuerdo con la información aportada por el IMAS, la siguiente tabla muestra el presupuesto asignado para cada Área Regional de Desarrollo Social (ARDS) en el 2017 para atender familias de la EPD, así como la ejecución al segundo trimestre del 2017 de cada una de las regiones. Como se puede observar la ejecución presupuestaria promedio fue un 73% al finalizar la primera mitad del año 2017:

Tabla 2: Presupuesto 2017 y ejecución presupuestaria por Área regional de desarrollo social ARDS 2017 (atención de familias de la Estrategia Plan Puente al Desarrollo)								
ARDS	# distritos prioritarios	Total del Monto ejecutado por programas	Promedio de Monto ejecutado por distrito	Meta de atención Número familias	Monto total presupuestado	Porcentaje de monto asignado	Deferencia entre presupuestado y ejecutado en el período	Porcentaje de ejecución presupuestaria
Brunca	14	€3.010.975.009	€215.069.643	4908	€4.417.200.000	17,96%	€1.406.224.991	68%
Huetar Caribe	18	€2.483.946.422	€137.997.023	4000	€3.600.000.000	14,63%	€1.116.053.578	69%
Chorotega	8	€2.143.465.287	€267.933.160	3254	€2.928.600.000	11,90%	€785.134.713	73%
Noreste	6	€2.138.723.337	€356.453.889	2800	€2.520.000.000	10,24%	€381.276.663	85%
Puntarenas	7	€2.091.756.269	€298.822.324	3358	€3.022.200.000	12,29%	€930.443.731	69%
Huetar Norte	9	€1.994.261.538	€221.584.615	3027	€2.724.300.000	11,07%	€730.038.462	73%
Suroeste	3	€1.325.272.237	€441.757.412	1905	€1.714.500.000	6,97%	€389.227.763	77%
Heredia	4	€1.289.663.404	€322.415.851	2058	€1.852.200.000	7,53%	€562.536.596	70%
Cartago	4	€1.021.440.457	€255.360.114	1347	€1.212.300.000	4,93%	€190.859.543	84%
Alajuela	2	€399.362.259	€199.681.129	677	€609.300.000	2,48%	€209.937.741	66%
Total	75	€17.898.866.219	€271.707.516		€24.600.600.000		€6.701.733.781,00	73%

Elaboración propia con datos de: Oficios IMAS PE 0959-10-2017 y PD 077-07-2017 (SABEN-reporte personalizable con fecha de corte al 02-07-2017 y generado el 03-07-2017. Sistemas de Información Social)

Así mismo, en el siguiente gráfico se observa que la asignación de presupuesto para cada región mantiene una relación con las metas de número de familias por atender y el número de distritos prioritarios que pertenecen a la ARDS.⁹

⁸ Para un detalle de cómo se realiza el abordaje de las familias en la EPD, ver anexo 4

⁹ Análisis basado en información proporcionada por el IMAS en oficios IMAS PE 0959-10-2017 y PD 077-07-2017 (SABEN-

Gráfico 1: Porcentaje de monto asignado por ARDS al primer semestre 2017

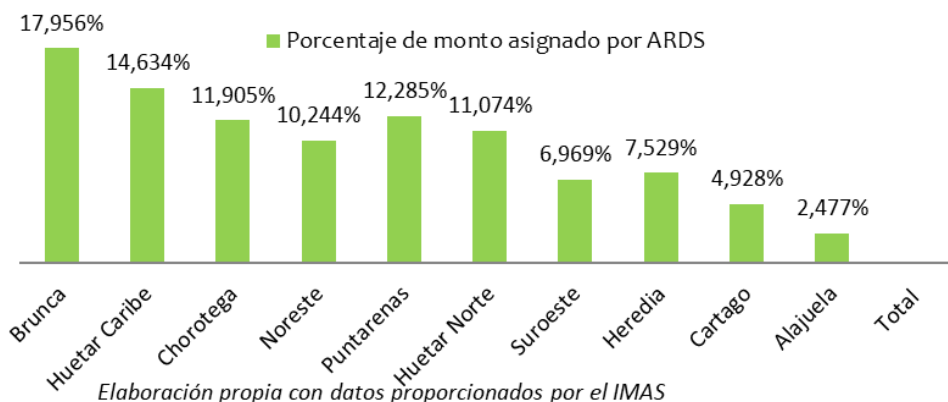
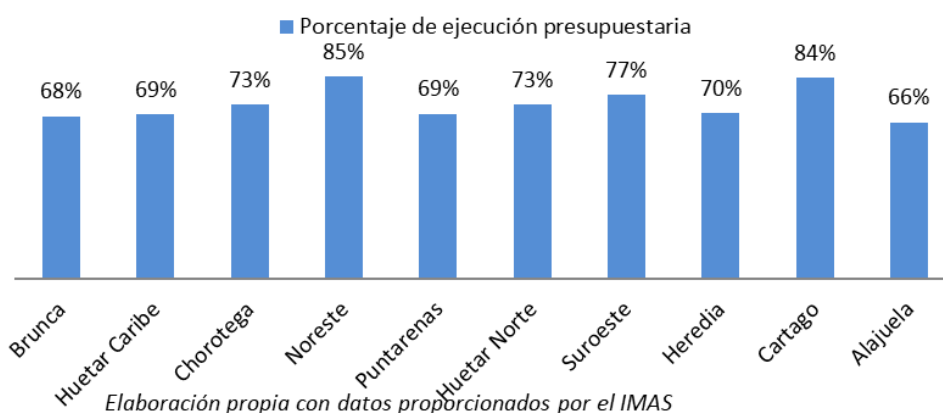


Gráfico 2: Porcentaje de ejecución presupuestaria al primer semestre del año 2017



En la siguiente tabla, se observa la ejecución presupuestaria del IMAS del 2014 a marzo 2017, en inversión social, la cual ha ido en aumento en cada uno de estos años de análisis, así como el total de familias atendidas. Si bien, en esta tabla 3 no se observa la ejecución total para el 2017, en oficio PE-0111-02-20, el IMAS indicó que para el 2017 el monto ejecutado en inversión social fue de ₡150,703,962,186, para un total de familias atendidas con estos recursos de 231,508, lo que refleja la tendencia de aumento sostenido de los últimos cuatro años:

Tabla 3: Presupuestos ejecutados por el IMAS de Mayo 2014 a Marzo 2017 en 4 grupos prioritarios

Año	Monto total ejecutado	Familias atendidas por año	Familias Pobreza Extrema	Monto ejecutado en grupos de Extrema pobreza
2014	60.374.158.531	178.059	101.950	35.808.900.678
2015	120.389.530.221	215.099	130.826	79.566.663.174
2016	136.299.389.768	218.218	126.273	87.321.042.635

2017	16.233.862.489	127.548	77.428	10.344.524.403
Elaboración propia con datos del IMAS sobre ejecución presupuestaria administración 2014-2018				

Según datos suministrados por el IMAS en su respuesta PE-0111-02-2018, se indica que hubo una inversión social de la oferta programática institucional de ₡150,703,962,186 en beneficios individuales. EL 80% de dicha ejecución se destinó a familias que no están en la EPD y el 20% restante se realizó en familias incorporadas en la EPD, incluyendo a las que están en la fase de sostenibilidad, como se muestra en la tabla 4.

Tabla 4: Inversión social del Programa Protección y Promoción Social 2017, según incorporación en EPD

Descripción	Inversión social (colones)	Porcentaje de inversión social (colones)
Familias sin EPD	120,503,262,939	80%
Familias en EPD	30,200,699,247	20%
Total	150,703,962,186	100%

Fuente: SABEN-Reporte personalizable, corte del cierre presupuestario el 05-01-2018 por TI, generado el 09-00-2018 por SIS. Datos suministrados en respuesta IMAS PE0111-02-2018. Datos de las familias que al cierre del 31 de diciembre de 2017 estaban activas, es decir que se encontraban bajo el estado "ingresado por el cogestor" y en "Sostenibilidad".

En lo referente a la cantidad de familias beneficiadas por el Programa Programa Protección y Promoción Social 2017, se atendieron 231,508 en total, quienes recibieron diversos beneficios de la oferta programática institucional, como se muestra en la tabla 5.

Tabla 5: IMAS. Población beneficiaria del Programa Protección y Promoción Social 2017, según incorporación en EPD

Descripción	Cantidad de familias
Familias sin EPD	194,002
Familias en EPD	37,506
Total	231,508

Fuente: SABEN-Reporte personalizable, corte del cierre presupuestario el 05-01-2018 por TI, generado el 09-00-2018 por SIS. Datos suministrados en respuesta IMAS PE0111-02-2018. Datos de las familias que al cierre del 31 de diciembre de 2017 estaban activas, es decir que se encontraban bajo el estado "ingresado por el cogestor" y en "Sostenibilidad".

Para el año 2017, se observa que el presupuesto de la EPD representó aproximadamente un 20% del presupuesto total del IMAS en su Programa de Protección y Promoción Social. Igualmente, si se comparan los datos del total de familias atendidas en el 2017 que fue de 231,508 y la 37,506 de la EPD, se puede observar que estas cifras la estrategia representa aproximadamente un 16% del total de recursos utilizados y de familias atendidas por el IMAS en condiciones de pobreza y pobreza extrema en Costa Rica.

Es importante indicar que desde el 2015 y hasta febrero del 2018 la totalidad de familias atendidas por la Estrategia Puente al Desarrollo llega a 52.560, es decir un 96% de la meta comprometida en el Plan Nacional de Desarrollo, lo cual resulta un hallazgo positivo.

El decreto No. 38954-MTSS-MDHIS-MIDEPLAN de implementación y ejecución de la estrategia establece en lo referente al monitoreo y seguimiento lo siguiente en sus artículos 3 y 7:

ARTÍCULO 3°.- Los objetivos del componente Pobreza son:

c) Instaurar un sistema de seguimiento y evaluación unificado de la Estrategia Puente al Desarrollo, que permita monitorear el desarrollo de acciones para impactar a la población objetivo.

ARTÍCULO 7°.- La Estrategia Puente al Desarrollo, contará con un Equipo de Monitoreo y Evaluación bajo la dirección del Consejo Presidencial Social, la cual estará conformada por el Equipo Técnico del Consejo Presidencial Social y el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, los cuales contarán con el respaldo técnico del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), el Instituto Nacional de Estadística y Censos y el área de Planificación del IMAS. Esta área recibirá el apoyo estratégico de la Comisión de Secretarios Sectoriales y Enlaces Institucionales.

II. EJECUCION DE LA ESTRATEGIA PUENTE AL DESARROLLO. Fortalezas y oportunidades de mejora

En el presente apartado se exponen los principales hallazgos en cuanto a cómo ha funcionado la EPD en la práctica. La información fue recabada mediante distintas técnicas de investigación:

- Se solicitó al IMAS explicar en qué se diferencia el abordaje de la población en condición de pobreza extrema desde la forma "ordinaria" de la atención de esta población y el abordaje que se les da bajo la EPD.
- Con la modalidad de grupo focal, se solicitó información sobre la ejecución de la Estrategia a las personas cogestoras sociales de las Regiones Pacífico Central y Huetar
- Se entrevistó vía telefónica a personas beneficiarias de la Estrategia.
- Se solicitó a varias instituciones que participan en la Estrategia, evaluar las fortalezas, debilidades y oportunidades de mejora de ésta.

1. Diferencias entre la atención "ordinaria" de población en condición de pobreza extrema y la atención mediante la Estrategia Puente al Desarrollo:

La EPD tiene diferencias sustanciales en relación con la forma en que el IMAS ha abordado la pobreza extrema en el pasado y al día de hoy, al atender a personas que no residen en alguno de los 76 distritos prioritarios de la Estrategia. En el presente estudio, a esa forma de abordaje se le llama se le llama "atención ordinaria". Al respecto, el IMAS expuso las diferencias entre ambas formas de intervención:

Tabla 5: Diferencias entre la atención ordinaria y EPD

Atención ordinaria de población en condición de pobreza extrema	Atención mediante Estrategia Puente al Desarrollo
---	---

<ul style="list-style-type: none"> • La información de la FIS que el principal insumo para decisiones sobre atención y beneficios, puede ser aplicada en escritorio, por lo que no toda la información de las familias es corroborada. 	<ul style="list-style-type: none"> • La elección de las familias se realiza de acuerdo con un perfil y condiciones de vulnerabilidad (jefatura femenina, discapacidad, personas adultas mayores, personas menores de edad, entre otras), las familias. Esto permite priorizar a las familias
<ul style="list-style-type: none"> • Por la masividad en la atención en algunos programas ésta es primero por demanda, expedita, sin profundizar en la valoración de las necesidades de la familia integralmente. 	<ul style="list-style-type: none"> • Todas las valoraciones se basan en una visita domiciliar para la verificación de la información brindada y contacto inicial con la familia por parte de la Persona Cogestora Social. Se buscan las familias, no es por demanda.
<ul style="list-style-type: none"> • La insuficiente cantidad de personas profesionales para la atención de la demanda limita que la intervención sea integral y la posibilidad de dar seguimiento 	<ul style="list-style-type: none"> • Se cuenta con una persona profesional exclusiva para implementar la atención de la familias
<ul style="list-style-type: none"> • No hay un registro estricto de la atención que se realiza ni de las referencias enviadas a otras instituciones, por lo que no se puede realizar con rigurosidad el seguimiento de la valoración o aprobación del beneficio o servicio solicitado 	<ul style="list-style-type: none"> • La familia asume el compromiso mediante la firma de una carta, donde a partir de la corresponsabilidad se comprometen a asumir tareas para la consecución de los logros familiares. El trabajo de alcanzar los logros recae en las familias, la Persona Cogestora Social y las instituciones.
<ul style="list-style-type: none"> • La atención concluye con la aprobación o no del beneficio, o bien con la espera de una oportuna aprobación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Todas las familias construyen un plan familiar, desde el consenso entre la familia y la PCGS, tomando en consideración las necesidades y prioridades de la familia. Atención oportuna en situaciones de crisis o extraordinarias. <p>Se realiza seguimiento domiciliar, de al menos una visita trimestral por parte de la PCGS a cada familia que atiende, con la finalidad de realizar el acompañamiento familiar, actualización y seguimiento del plan familiar.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • No existen protocolos pactados para una atención preferente de la familia por parte de las otras instituciones, por lo que las referencias enviadas, cuando se dan, no necesariamente son atendidas. 	<ul style="list-style-type: none"> • A partir del decreto y compromiso asumido por las Instituciones, se establece una atención preferente de las personas de la Estrategia por parte de todas las instituciones en todo el país. • El SAPEF registra el avance de las familias en la consecución de los logros y por ende de la movilidad social ascendente. Además de la aprobación de las referencias por parte de las instituciones con las que se tiene protocolo. • Todas las familias de la Estrategia reciben acompañamiento familiar, esto va más allá del otorgamiento de beneficios, incide directamente en el empoderamiento de las familias y su fortalecimiento.

Al ser consultado en relación con la posibilidad de que en un futuro cercano la labor general del IMAS se acerque más a la forma de intervención de la EPD, el IMAS informó que se encuentra en construcción un Modelo de Intervención Institucional que estaría extendiendo la atención integral, con base en la experiencia EPD, a toda la población institucional.¹⁰ De acuerdo con el Plan Estratégico Institucional (PEI) 2017-2020 la construcción de ese modelo tiene las siguientes premisas:

“Un IMAS fundado en un modelo de intervención institucional integrado, articulado, preferente e integral, con capacidad para:

- Adoptar el modelo de co-gestión dirigido a que las personas y familias asuman un rol activo en su proceso de desarrollo y brindarles todo el acompañamiento necesario.
- Adoptar y operacionalizar el concepto de multidimensionalidad de la pobreza en todas las políticas y programas de atención.
- Alcanzar la congruencia con los enfoques de capacidades y derechos, mediante la incorporación de herramientas y protocolos que guíen la atención de todas las ARDS y se ajusten a las condiciones socioculturales de cada una de ellas.
- Desarrollar estrategias dirigidas a los sectores poblacionales más vulnerables, tales como: las mujeres, los niños, niñas y adolescentes, las personas adultas mayores, las personas con discapacidad y las poblaciones indígenas que se encuentran en situación de pobreza, que estén articuladas con las instituciones de este mandato...”

De acuerdo con lo informado por el Área de Atención Integral e Institucional del IMAS, se espera que el diseño final de este Modelo sea aprobado y validado por las instancias superiores del IMAS en setiembre de 2018¹¹.

2. Principales planteamientos de las personas cogestoras de las regiones Pacífico Central y Huetar Caribe

En el trabajo de grupo focal con las personas cogestoras sociales, se les solicitó valorar las fortalezas y debilidades de la EPD y plantear sus sugerencias de mejora en el caso de que consideraran que la Estrategia debiera continuar. Se resumen a continuación los hallazgos insumos:

Tabla 6 : Planteamientos de las personas cogestoras de las regiones Huetar Caribe y Pacífico Central		
FORTALEZAS	DEBILIDADES	SUGERENCIAS DE MEJORA
Articulación institucional	Abordaje genérico que no toma en cuenta las particularidades locales como las distancias	Enfoque que tome en cuenta las particularidades de las localidades
Mayor orden, menos filas	Periodo de intervención demasiado corto para poder alcanzar los objetivos propuestos	Ampliar el plazo de intervención. La estrategia debería ser un plan país

¹⁰ Oficios SGDS-0268-02-2018 y PE 0111-02-2018 y reunión con funcionarios del Área de Atención Integral e Institucional

¹¹ Según se informó en reunión del 05/04/2018 con personal del Área de Atención Integral e Institucional del IMAS, la institución debía haber desarrollado ese Modelo desde el año 2009.

Atención más integral	La persona cogestora debe atender a demasiadas familias, esto limita las posibilidades de atención	Reducir la cantidad de familias asignadas, aumentar la cantidad de cogestores
Mejor respuesta institucional	Personas en condición de pobreza extrema que no viven en distritos prioritarios quedaron excluidas	Ampliar la cobertura de la EPD a todo el país.
Persona cogestora funge como articulador	Personas que ya habían recibido beneficios por la vía "ordinaria del IMAS" son reticentes asumir compromisos.	Debe eliminarse la forma "ordinaria de intervención del IMAS" y extender la integralidad y la condicionalidad a toda su intervención, excepto en situaciones especiales o emergencias.
	Hay familias que han desarrollado una dependencia de los subsidios del IMAS	Debería haber un registro de las familias que incumplen compromisos para que no vuelvan a recibir ayuda
	Además, ahora que ya está terminando la Estrategia, están buscando cómo recibir ayudas por la vía ordinaria	
	Entre más haya sido la relación de las personas con el IMAS "ordinario", menos funciona la EPD	
Acceso a la plataforma tecnológica	Hay familias que por sus condiciones particulares no pueden salir de la pobreza ni pueden cumplir con las condiciones: discapacidades severas, personas adultas mayores solas	A este sector de la población, el Estado debería asistirle de por vida
Contacto con las familias favorece el cambio de mentalidad en éstas	Las familias encuentran formas de hacer caer en error a la persona cogestora con tal de obtener beneficios. Por ejemplo, negar que tienen pareja o reciben pensión	Revisar los requisitos para que se promueva la transparencia.
	La Etapa Socio Laboral de la Estrategia apenas está en construcción.	Darle continuidad a la Estrategia y definir pronto el perfil y los parámetros para que las familias entren en esa etapa
FORTALEZAS	DEBILIDADES	SUGERENCIAS DE MEJORA
	Insuficiencia de facilidades de cuidado limita la posibilidad de que las jefas de hogar se capaciten o trabajen	
	Cuando se hace el cálculo de ingresos la familia que ya recibe algún beneficio como Avancemos puede quedar excluida de la Estrategia porque la ayuda que ya tiene se contabiliza dentro del ingreso para determinar si la familia califica	
	Al inicio el INA establecía requisitos imposibles de cumplir por la población objetivo, tales como tener el sexto grado aprobado	

	El abordaje inicial a las familias se hace sin tener capacitación ni estrategia para lidiar con temas drogas, delincuencia, etc.	Debe hacerse abordaje inicial de las familias con apoyo psicológico
	El call center genera problemas porque asumen compromisos que no les corresponde y luego los cogestores tienen que decir que no	
	Incapacidad del sistema nacional para la vivienda para responder a las necesidades de la familia que están en la Estrategia.	
	Cambios de cogestores afectan el cumplimiento de los compromisos de las familias.	Garantizar estabilidad laboral de las personas cogestoras.

3. Análisis realizado por el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA)

Como parte de la investigación se solicitó a varias instituciones y entidades públicas vinculadas con la EPD analizar las fortalezas, debilidades y oportunidades de mejora de ésta. Si bien es cierto, la mayoría de las instituciones hizo el análisis solicitado, destaca lo planteado por el INA ya que el análisis en cuestión fue realizado por cada una de las Unidades Regionales de la Institución. A continuación se presenta la síntesis de lo planteado por el INA.

Tabla 7: Análisis FODA de la Estrategia Puente al Desarrollo

Diferencia que marca esta estrategia (Puente) con otras iniciativas gubernamentales	Debilidades de la Estrategia	Fortalezas de la Estrategia	Oportunidades de mejora de la Estrategia
Se atiende al núcleo familiar en una forma más integral.	La capacidad de respuesta del INA no es tan inmediata. Debido a que el INA cuenta con una programación muy rígida que tenía un planeamiento superior a los 6 meses; y las necesidades de los participantes EPD eran diferentes y sobre todo a destiempo.	Sistema unificado SAPEF	Creación de una oferta específica adecuada y dirigida a esta población, que permita ofrecer programas técnicos que genere mayores competencias laborales de conformidad al mercado laboral. Generar proyectos de desarrollo emprendedor a personas o grupos con potencial empresarial

<p>La identificación de los Distritos Prioritarios que permite la atención de las familias desde una orientación multisectorial e interinstitucional que permite la inclusión social.</p>	<p>Las personas referidas en su mayoría eran de muy baja escolaridad, lo cual limitaba sus posibilidades de matrícula en los cursos.</p>	<p>Contar con una Política Institucional de Atención a la Población en Desventaja Social, debidamente aprobada por la Junta Directiva, según acuerdo No. 239-2015-JD-V2 del 18 de mayo del 2015</p>	<p>Realizar por parte del IMAS, talleres de Orientación Vocacional o Diagnósticos de necesidades con la población referida, con el fin de ayudar a identificar sus necesidades de capacitación, su compromiso y responsabilidad, antes de ser referidas al INA, esto con el fin de que se remita únicamente los que cumplan con los requisitos, para llevar con éxito el proceso de selección e ingreso a los SFCP.</p>
<p>La atención integral de la familia pues no solo se está atendiendo las necesidades de capacitación de sus miembros, sino que se están atendiendo algunas necesidades en las que se incorpora otras áreas de desarrollo de sus miembros a saber: Salud, educación, vivienda, servicios básicos: agua, luz, entre otros.</p>	<p>Desconocimiento por parte de los cogestores de la acción del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA)</p>	<p>La articulación directa con el Consejo Presidencial Social y el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) como ente rector de la política de atención a la población definida por la EPD a través de la Asesoría de Desarrollo Social.</p>	<p>Oferta dirigida a profesionalizar actividades domésticas: lavado, planchado, limpieza de viviendas, otras.</p>
<p>Diferencia que marca esta estrategia (Puente) con otras iniciativas gubernamentales</p>	<p>Debilidades de la Estrategia</p>	<p>Fortalezas de la Estrategia</p>	<p>Oportunidades de mejora de la Estrategia</p>
<p>Es la primera iniciativa de éste tipo que les exige a los beneficiarios resultados en su participación dentro de la estrategia, con la firma de un contrato que deben cumplir.</p>	<p>Referencias poco asertivas, personas sin requisitos, sin información de la oferta institucional en la Región. Situación esperada al solicitar a las personas cogestoras conocer con detalle nuestra oferta y sus requisitos.</p>	<p>La figura del cogestor es clave en la estrategia, facilitando la coordinación de las acciones.</p>	<p>Promover ideas productivas micro ideas financiadas y acompañadas por la institucionalidad.</p>

<p>A diferencia de otras estrategias aplicadas esta ha permitido llegar en los casos más calificados y con aquellos que cumplen los requisitos de la normativa INA, a las personas con mayor necesidad de un apoyo en materia de capacitación para la inserción al mercado laboral</p>	<p>Se contrató más personal en IMAS para la atención de la EPD, quienes realizan las referencias pero en otras instituciones no se contrató más personal para la atención de esta población, para la cual se exige atención prioritaria que en ocasiones la sobrecarga de trabajo no permite brindar.</p>	<p>La comunicación interinstitucional ha mejorado durante el proceso de atención de las poblaciones referidas por parte de la Estrategia Plan Puente. Otra fortaleza, ha sido la realización de sesiones vocacionales tanto para cogestoras como para la población remitida, donde se les informa sobre los procesos de ingreso a los diferentes servicios y su descripción (requisitos, duración, reglamentos).</p>	<p>Incluir en los planes familiares, que participen en trabajo en comunidades, que se involucren proyectos para propiciar crecimiento económico y social.</p>
<p>En este caso, podría rescatar el hecho de que el IMAS se ha ocupado de realizar visitas casa por casa, en cada barrio. Con esto logra conocer cuál es la realidad de nuestra población y se ocupa de brindar opciones de capacitación.</p>	<p>Oportunidades de empleabilidad para esta población.</p>	<p>Mayor impacto social pues al atenderse al núcleo familiar en cuanto a salud, formación, capacitación, vivienda, educación y otros, la posibilidad de mejorar los niveles de pobreza y pobreza extrema será mayor.</p>	<p>La interinstitucionalidad en la atención que se da a la población cubierta mediante esta estrategia deberá dar como resultado la visión integral de solución a las grandes carencias que tiene esta población. Por tanto, la política pública deberá ir orientada hacia soluciones estructurales, y no de "parches" a la problemática de estos sectores de la población.</p>
<p>Diferencia que marca esta estrategia (Puente) con otras iniciativas gubernamentales</p>	<p>Debilidades de la Estrategia</p>	<p>Fortalezas de la Estrategia</p>	<p>Oportunidades de mejora de la Estrategia</p>
<p>La articulación y seguimiento de la Estrategia Puente al Desarrollo (EPD) por medio de un Consejo Presidencial Social, como órgano gubernamental.</p>	<p>La cantidad de familias que atiende cada cogestora no les permite brindar un seguimiento efectivo.</p>	<p>La comunicación y coordinación mediante reuniones bimensuales entre el equipo de trabajo INA-IMAS, es muy eficiente y asertiva.</p>	<p>Realizar por parte del IMAS, talleres de Orientación Vocacional o Diagnósticos de necesidades con la población referida, con el fin de ayudar a identificar sus necesidades de capacitación, su compromiso y responsabilidad, antes de ser referidas al INA, esto con el fin de que se remita únicamente los que cumplan con los requisitos, para llevar con éxito el proceso de selección e ingreso a los SCFP.</p>

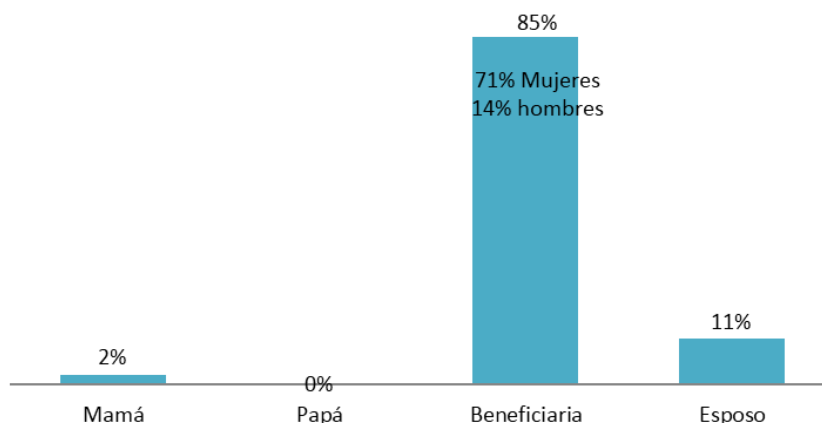
	No proporcionar recursos suficientes a las instituciones que acompañan la estrategia, por ejemplo, el INA tuvo que asumir la estrategia con el mismo equipo de trabajo		Incluir en los planes familiares, que participen en trabajo en comunidades, que se involucren proyectos para propiciar crecimiento económico y social
	Los SCFP en los que ingresan la mayor cantidad de personas referidas son módulos cortos que difícilmente van a permitir que la población supere su condición de pobreza.		No bajar requisitos del INA, sino crear SCFP adecuados a las necesidades de la población.
	Se destinó una cantidad específica de cupos para población Puente sin contar con una oferta adecuada a las necesidades de esta población, por lo que su participación en los SCFP se ha visto limitada por no contar con los requisitos mínimos de ingreso. Aunado a esto, para el 2017 los requisitos de algunos SCFP que lograban aprovechar muchas madres jefas de hogar por ejemplo del Núcleo Textil, cambiaron su requisito a primaria completa, lo cual ha limitado el acceso de una cantidad importante de mujeres interesadas.		

Fuente: Elaboración propia con base en el oficio PE-1848-2017

4. La Estrategia Puente al Desarrollo desde la perspectiva de sus beneficiarios Resultados de entrevistas telefónicas a familias beneficiarias egresadas de la EPD¹²

De las entrevistas telefónicas a personas egresadas de la estrategia, el 85% eran personas beneficiarias que ejercían directamente la jefatura de hogar, de ese porcentaje el 71% eran mujeres y el 14% hombres, el 11% de las personas entrevistadas indicaron que la jefatura de hogar la ejercía el esposo y solo un 2% que la madre de familia, en el gráfico 3 se puede observar esta distribución.

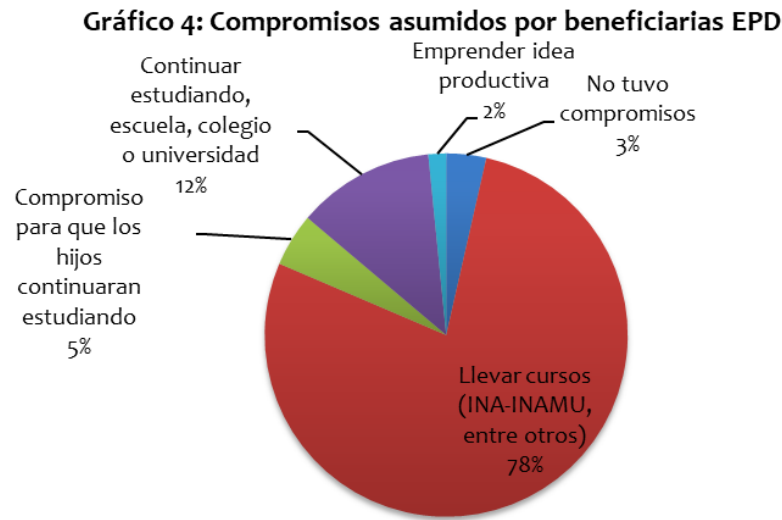
Gráfico 3: Quién ejerce la jefatura de hogar



Elaboración propia con datos de encuesta a personas beneficiarias egresadas de la EPD

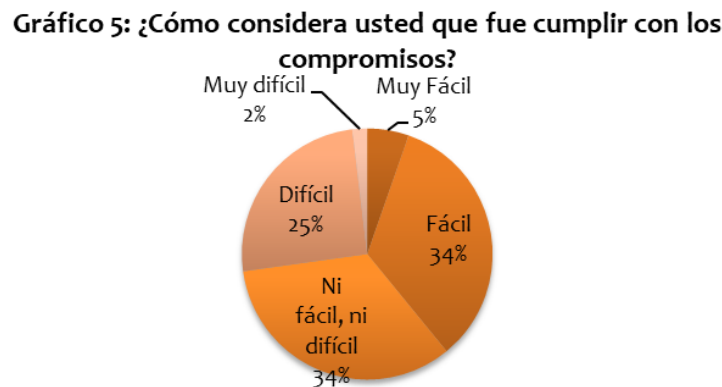
12 Base de datos proporcionada por el IMAS con corte a diciembre de 2017

Al consultar a las personas beneficiarias qué compromisos asumieron como parte de la corresponsabilidad de la estrategia (gráfico 4), éstas respondieron en su mayoría (78%), que el compromiso consistía en asistir a reuniones, charlas y cursos que impartían el IMAS, INA y el INAMU. Así mismo, el segundo grupo de compromisos indicados por las personas 12% fue continuar con los estudios actuales por ejemplo seguir estudiando primaria, secundaria e inclusive universidad. Otro compromiso asumido fue permitir que las hijas o hijos continuaran con sus estudios, para un 5% del total de entrevistados. Un 3% no asumió ningún compromiso, la mayoría por situaciones de salud o impedimentos físicos según indicaron en sus respuestas. Sólo el 2% indicó que el compromiso tenía relación con poner en marcha una idea productiva.



Elaboración propia con datos de encuesta a personas beneficiarias egresadas de la EPD

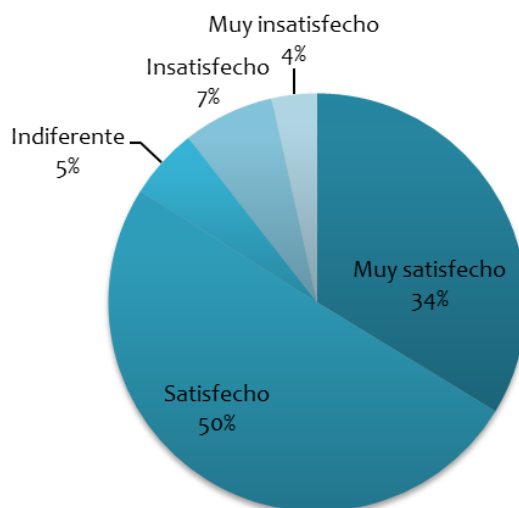
En relación con la pregunta sobre el nivel de dificultad (gráfico 5) que representó cumplir con los compromisos asumidos, un 39% indicó que fue muy fácil o fácil, entre tanto un 34% manifestaron una opinión neutra o intermedia en cuanto al grado de dificultad. Por otra parte un 27% manifestó que cumplir con estos compromisos le resultó difícil o muy difícil; esto principalmente por dos razones: 1. Dificultades para el cuidado de sus hijas e hijos, y 2. Carencia de recursos para el pago de los pasajes, para desplazarse a los lugares donde se impartían las charlas o cursos y el costo de los materiales de los mismos.



Elaboración propia con datos de encuesta a personas beneficiarias egresadas de la EPD

Ante la consulta realizada en esta entrevista sobre el nivel de satisfacción de la persona beneficiaria, una vez concluida su participación en la Estrategia Puente al Desarrollo, los resultados muestran que existe un alto grado de satisfacción por parte de las personas beneficiarias, ya que el 34% indicó estar muy satisfecho y el 50% satisfecho para un gran 84%. Dentro de los aspectos de satisfacción que indicaron estas personas beneficiarias, se rescatan las siguientes: "La ayuda económica que me dieron, me permitió que me hijos continuaran los estudios", "Los cursos y charlas que impartieron fueron de mucha ayuda para mejorar mi autoestima", "Siempre cumplieron con lo que prometieron", "cuando terminaban los cursos, queríamos seguir estudiando en otros cursos".

Gráfico 6: ¿Cuál es su nivel de satisfacción una vez concluido este proceso y de haber sido parte de la EDP?



Elaboración propia con datos de encuesta a personas beneficiarias egresadas de la EPD

Un 11% de las personas beneficiarias que se entrevistaron, mostró algún grado de insatisfacción, y básicamente indicaron que esto se ha debido a: "Una vez que terminó el programa, la ayuda económica no continuó", "Su situación económica volvió a ser igual después de salir de la EPD", "El tiempo no fue suficiente para poder salir adelante con la ayuda, ya sea para seguir estudiando o continuar con un proyecto".

5. La Corresponsabilidad familiar como elemento clave de la estrategia

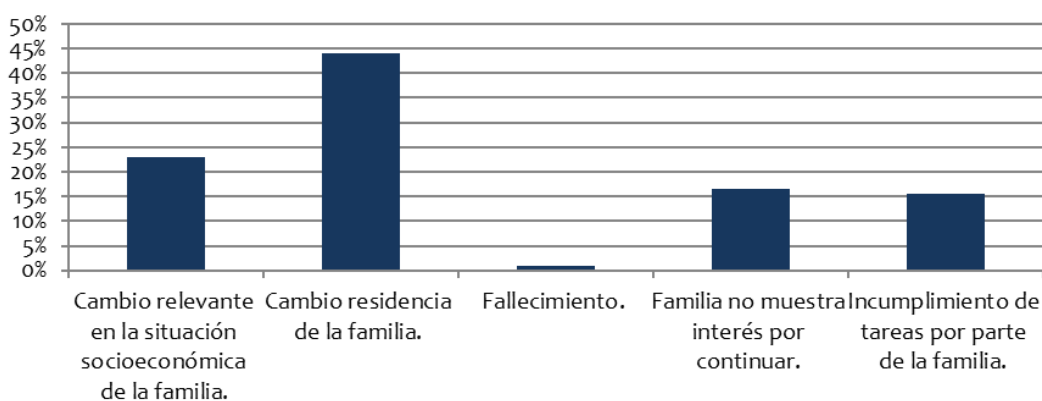
Según el IMAS¹³, "en la EPD todos los beneficios o transferencias son condicionadas en la medida en que se otorgan sobre el principio de corresponsabilidad familiar. Como se señala en la propuesta metodológica de la Estrategia, "Este principio parte del supuesto de que la "pobreza es responsabilidad de todos". Presupone también la reducción de la pobreza extrema como una responsabilidad compartida entre la política económica y la política social del Estado, entre los diferentes sectores e instituciones estatales; alude también a la responsabilidad que debe asumir la familia en su proceso de desarrollo. Este principio constituye el mecanismo que permite interrumpir la reproducción generacional de la pobreza extrema y disminuir las brechas sociales. De igual manera, la corresponsabilidad marca como indispensable que los sectores sociales públicos y privados articulen acciones concretas en este esfuerzo con las familias y territorios priorizados."

13 Oficios PE0545-07-2017 y SGDS-0910-07-2017

Las respuestas de las personas que pertenecen a la Estrategia revelan que, al menos en ese grupo, la conciencia de la corresponsabilidad es importante. Sin embargo, los planteamientos de las personas cogestoras en los grupos focales indican que no todas las familias potencialmente beneficiarias están dispuestas a aceptar esa corresponsabilidad, incluso estando ya incorporadas a la Estrategia.

En relación con el compromiso de las familias que pertenecen a la EPD, de acuerdo con la información aportada por el IMAS¹⁴, son varios los motivos por los cuales una familia que está en la Estrategia la abandona. Estos son: cambio relevante en la situación socioeconómica de la familia, cambio de residencia de ésta, fallecimiento, la familia no muestra interés por continuar y la familia incumplió tareas o compromisos. Los porcentajes de incidencia de estas situaciones se observan en el siguiente gráfico:

Gráfico 7: Motivos de exclusión de las familias de la Estrategia Puente al Desarrollo



Elaboración propia con base en oficios PE-0545-07-2017 y PE 0959-10-2017

Según el IMAS¹⁵, en relación con la causal "familia no muestra interés por continuar": "las razones específicas por las cuales las familias pierden el interés, es información que maneja la PCGS y se analizan de manera conjunta en el momento de la exclusión. Actualmente no existe un reporte que indique las razones específicas de cada familia, esto tomando en consideración que puede ser, en algunos casos, información sensible y de manejo confidencial o discrecional. Es importante señalar que la pérdida de interés está asociada a la corresponsabilidad que ha demostrado la familia en el proceso y en la mayoría de ocasiones, la familia indica que no tiene interés en continuar, esto se evidencia principalmente en los procesos socioeducativos y de formación técnica, en los cuales se da una importante deserción. En el momento en que la PCGS realiza la exclusión, documenta en el expediente de cada familia, la especificidad de la información..."

En cuanto a los motivos de incumplimiento, el IMAS destacó situaciones como no participar en procesos de formación y capacitación, no practicarse los exámenes médicos que son parte del plan, no cumplir con los ajustes de la dinámica familiar que requiere el plan, que alguno de los integrantes de la familia deserte del sistema educativo sin justificación. Tales situaciones se analizan para cada familia para tomar medidas correctivas o excluirla de la Estrategia.

Por su parte, el cambio relevante de la situación socioeconómica de la familia se configura cuando la familia omitió información relevante para la valoración socioeconómica al no reportar a un integrante que tiene un ingreso alto que hace que el grupo familiar sobrepase el criterio de pobreza extrema. Situación similar ocurre si la familia obtiene nuevos ingresos producto de un trabajo o cualquier otra circunstancia.

14 Oficios PE0545-07-2017 y SGDS-0910-07-2017

15 Oficio SGDS-1550-10-2017

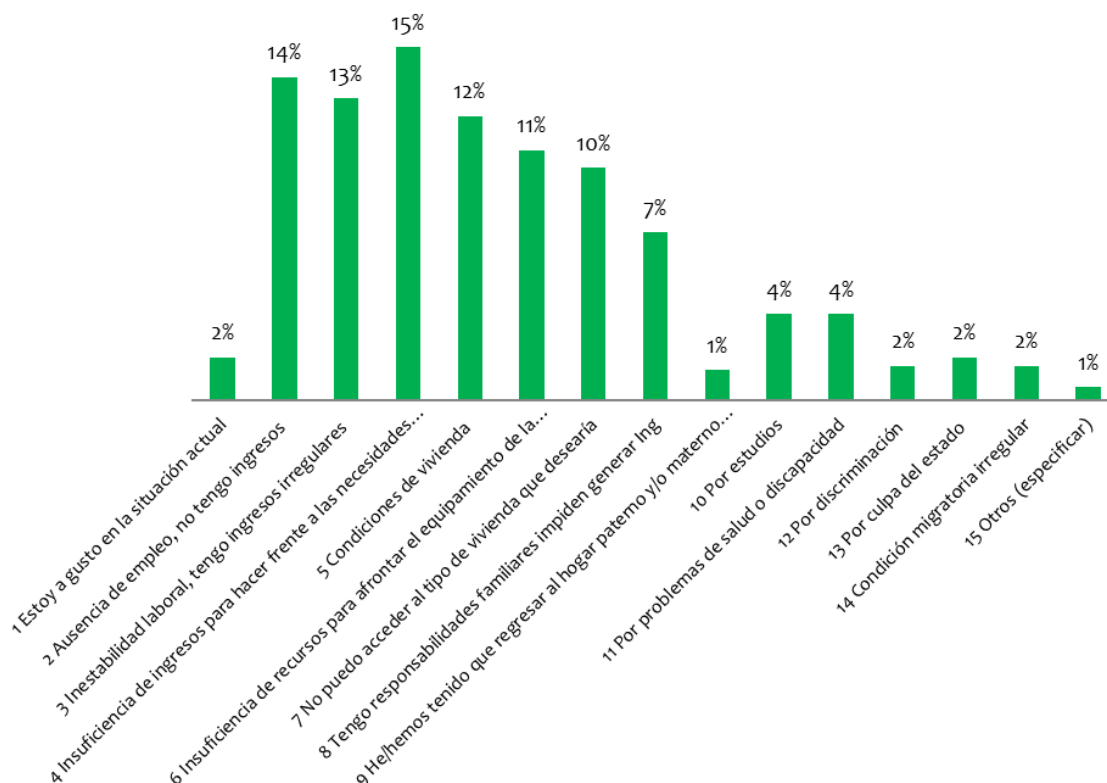
Los procedimientos para valorar los motivos de exclusión están establecidos en el Manual de Procedimientos para la Cogestión.

Por otro lado, el IMAS¹⁶ aportó información sobre los programas estatales que participan en la EPD, exponiendo cuáles tienen asociada una condicionalidad, clasificándolos por su carácter asistencialista o por estar orientados al desarrollo de capacidades. De acuerdo con esa información, del 100% de los Programas institucionales, 36.36% son asistencialistas, 54.54% tienen carácter de desarrollo de capacidades y un 9% tiene ambas condiciones. Esto confirma la vocación hacia la corresponsabilidad que tiene la Estrategia.

III. Empleabilidad, emprendimiento y capacitación. Instituciones vinculadas a la EPD

En la investigación, “Caracterización de la vivencia de las y los habitantes en condición de pobreza de las regiones Huetar Caribe y Pacífico Central”, otro proyecto desarrollado por la Defensoría en el marco del Programa Pobreza y Exclusión, se entrevistó a 400 personas en condición de pobreza en las regiones Pacífico Central y Huetar Caribe¹⁷. Entre otros temas, se les preguntó por qué motivos consideran que no pueden salir de la pobreza. Los resultados obtenidos se ilustran a continuación:

Gráfico 8: Región Huetar Caribe
¿Qué factores influyen para que no salga de la situación de pobreza?



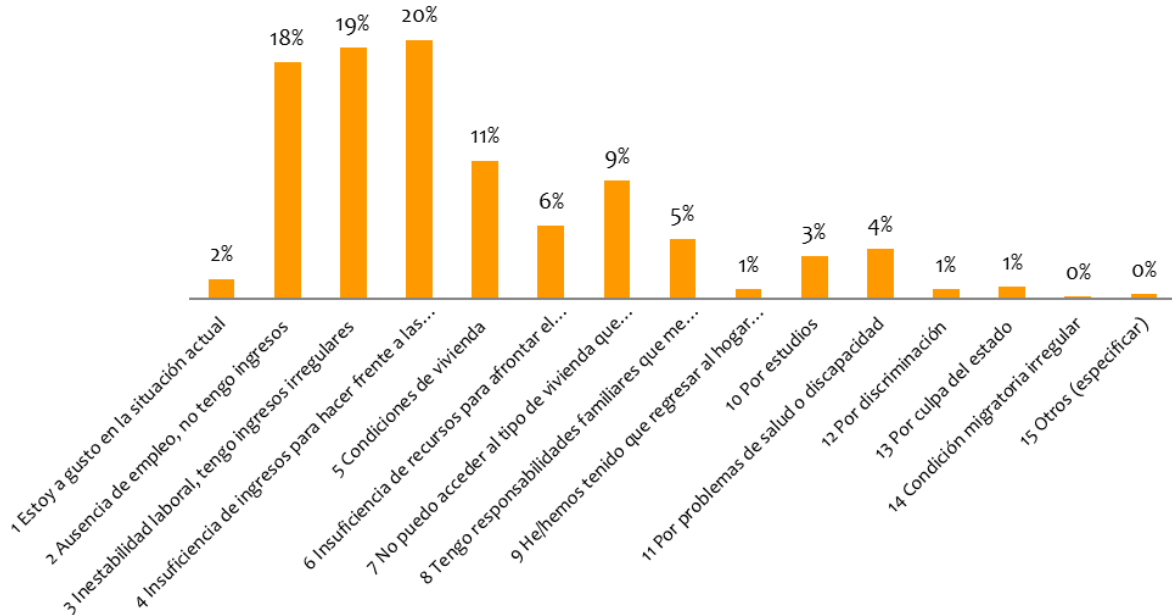
Elaboración propia con base en las entrevistas realizadas a personas de los distritos prioritarios de la Región

16 Oficio PD-0077-07-2017

17 Debe indicarse que la muestra seleccionada fue no probabilística, las entrevistas se realizaron en los distritos prioritarios de la EPD. Pocas familias se identificaron expresamente como beneficiarias de la Estrategia

Gráfico 9: Región Pacífico Central ¿Qué factores influyen para que no salga de la situación de pobreza?

Elaboración propia con base en las entrevistas realizadas a personas de los distritos prioritarios de la Región



Elaboración propia con base en las entrevistas realizadas a personas de los distritos prioritarios de la Región

A la luz de esos resultados, se consideró conveniente profundizar en cómo las instituciones vinculadas con el sector productivo, la generación de empleo y la capacitación se integran a la EPD. Se buscó, además, valorar la percepción de las instituciones sobre la EPD las debilidades de su vinculación a ésta, las oportunidades de mejora y el aporte institucional para la creación de empleo y/o de emprendimientos. Finalmente, se consultó a grupos de representantes de sectores productivos de ambas regiones sobre las dificultades y oportunidades de mejora de las instituciones en cuando a generación de empleo y emprendimientos.

Se presenta a continuación un cuadro-resumen con la información de la mayoría las instituciones consultadas. El Ministerio de Educación Pública, el Ministerio de Trabajo y el INA se analizan en forma independiente más adelante, así como los resultados de las consultas realizadas a diferentes empresarios y /o organizaciones vinculadas con los sectores productivos de las regiones Pacífico Central y Huetar Caribe¹⁸:

Tabla 8: Instituciones públicas relacionadas con sector productivo, capacitación o empleabilidad y su vinculación con la EPD

Institución	Aporte a EPD	Debilidades EPD	Oportunidades de mejora EPD	Emprendedurismo o inserción laboral
-------------	--------------	-----------------	-----------------------------	-------------------------------------

18 Estas consultas también se realizaron aprovechando la coordinación para la investigación sobre Vivencia de la Pobreza en esas Regiones

Ministerio Agricultura	A nivel central, no se incorpora a la planificación ministerial. Solamente hay aporte en Región Brunca y Región Central Sur	- Riesgo de cambio en las prioridades políticas - Falta de sensibilidad de algunos funcionarios para trabajar con la población objetivo	Se requieren facilidades para acceso al crédito como fondos de avales con condiciones ventajosas	El enfoque de emprendedurismo debe trascender el asistencialismo e ir acompañados de instrumentos de gestión dirigidos a cubrir las carencias de la población objetivo.
JAPDEVA	Ninguno porque no está incorporada a la EPD. Se tiene representación en COREDES-PROLI y se apoya al Sector Agropecuario Rural	NA	NA	NA
INCOPESCA	- Apoyo a mujeres pescadoras - Coordinación interinstitucional para reconocimiento de CoopeMolus-Chomes - Impulso a actividades acuícolas	Escasez de recursos INCOPESCA	No indica	Capacitaciones, asesorías técnicas y alianzas estratégicas con INA y el IMAS para "impulsar y transmitir capital semilla ..."
INDER	Participa por medio del área de Fomento a la Producción y Seguridad Alimentaria atendiendo familias de áreas rurales	Descalce entre tiempos de contratación y tiempos de cultivo	Que los funcionarios comprendan y asimilen lo que es la EPD y aprovechar esa curva de aprendizaje	Se giró la directriz PE-002-2017 y se diseñó un plan piloto para la atención de familias Puente. A marzo 2018, se ha apoyado 44 familias en el Programa Fomento a la Producción y Seguridad Alimentaria y a 7 familias con dotación de lote para vivienda.

MEIC	Es responsable de implementar la Fase Técnica de Articulación Socio laboral	Limitaciones de recursos le impiden ofrecer gestores empresariales	Se propone la articulación con los gestores de EPD para que, además, de las funciones que ya desempeñan, pueden colaborar en la identificación del perfil de aquellas personas de la población con ideas de emprendimiento..."	La EPD abarca tres niveles: Nivel de atención social, Nivel de empleabilidad y nivel de empresariedad. Al respecto "se ha definido que el MEIC lidere la formulación de la Estrategia de acompañamiento en el nivel de empresariedad y asuma un papel rector, de manera que se distribuyan las tareas con las demás instituciones e iniciativas que conforman el ecosistema de emprendimiento (INA, INFOCOOP; PRONAMPYME, entre otros) y que cada una brinde su aporte.
INFOCOOP	Se integra en la fase Socio-laboral para promover generación de empleo, particularmente organizar cooperativas en distritos prioritarios	La normativa requiere de 12 0 20 personas para constituir una asociación o cooperativa y un proyecto empresarial compartido. Además los requisitos no son fáciles de cumplir	La ley de cooperativas permite organizar éstas con capital mixto del sector público, para apalancar emprendimientos.	Se pretende crear un fondo de capital semilla para emprendimientos cooperativos que no tienen un historial que permita confiar en sus resultados.
BANCA PARA EL DESARROLLO	No tiene vinculación explícita, aunque manifiesta que sí lo está implícitamente por la naturaleza del Sistema	N/A	Se destinaron 500 millones de colones para canalizar avales para respaldar créditos para proyectos de personas en pobreza, a través del FIDEIMAS.	A través de la promoción e inclusión financiera, el acompañamiento técnico y desarrollo de capacidades empresariales, se pueden crear oportunidades y fuentes de empleo
HACIENDA	Participación como asesor en el cumplimiento de las obligaciones tributarias de los pequeños negocios..."	N/A	N/A	- Charlas y capacitaciones a solicitud del INA (curso Gestión de Pymes) e IMAS (emprendedores beneficiarios de ayudas)

				- Mesa de diálogo Ministerio de Trabajo para adopción de recomendación 204 para la transición de la economía informal a la formal
FONATEL	Los programas de FONATEL se enmarcan en el Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones: Programa Hogares Conectados que entrega acceso a internet de banda ancha y computadora portátil a hogares en condición de vulnerabilidad "seleccionados bajo el criterio del programa para reducir la brecha digital y por medio de convenio con el IMAS que aporta la información de los hogares. Incluye familias que pertenecen a otros programas: 86% del Quintil 1 donde se ubica la mayor población en pobreza extrema	Baja efectividad de la información del IMAS, limitada cobertura de los operadores, alfabetización digital.	N/A	N/A
Elaboración propia con base en las respuestas de las instituciones consultadas				

1. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social:¹⁹

Se han coordinado acciones para dar capacitación que permita la inserción laboral de las personas beneficiarias de la EPD mediante dos programas: EMPLEATE y el Programa Nacional de Empleo (PRONAE). Para EMPLEATE se desarrolló un protocolo para la derivación de beneficiarios EPD al programa. Desde el año 2015 a agosto 2017 se habían beneficiado 2347 personas. Asimismo, se está trabajando en un protocolo para atención de población Puente mediante el Programa Nacional de Empleo (PRONAE). Además, se presentó al Consejo Social Presidencial la Estrategia Socio Laboral de Puente al Desarrollo que tiene como objetivo "coadyuvar en la reducción de la pobreza a través del empleo formal de las personas identificadas por la Estrategia Puente al Desarrollo..."

Esta Estrategia Socio Laboral (ESL) propone un Modelo de Gestión del Servicio Nacional de Empleo, con la figura de una Persona Cogestora Laboral (PCCGL) en las cuatro fases del modelo: Orientación y registro, Formación, Intermediación de Empleo e Inserción Laboral. De acuerdo con el documento de la ESL, se pretende fortalecer la dimensión laboral de la EPD que ya está en marcha²⁰:

¹⁹ Oficio MTSS-DMT-OF-858-2017

²⁰ Con base en el documento Servicio Nacional de Empleo: Estrategia Sociolaboral (ESL) Puente al Desarrollo, junio 2017 y de oficio DMT-DVAS-OF-43-2018

Objetivo General: Coadyuvar con la reducción de la pobreza a través del empleo formal de las personas identificadas por la Estrategia Puente al Desarrollo, mediante la atención articulada de sus necesidades específicas y el acceso preferente a los servicios de empleo.

Objetivos Específicos

1. Integrar una oferta de servicios y programas de empleo que responda de manera preferente y prioritaria a las necesidades sociolaborales de la población objetivo y a las necesidades del mercado laboral.
2. Disponer de todos los recursos necesarios que garanticen el funcionamiento de los servicios y programas de empleo que se dirigen a la población objetivo: financieros, logísticos, humanos, metodológicos, tecnológicos, entre otros.
3. Fortalecer los servicios y programas de empleo con apoyos complementarios a nivel sociolaboral que se brindan a la población objetivo: cuidado, acompañamiento familiar, subsidios complementarios, atención psicosocial, entre otros.
4. Establecer alianzas público-privadas que promuevan la empleabilidad e inserción al mercado laboral de la población Puente al Desarrollo, así como el acceso a información de necesidades del mercado laboral.
5. Alinear la oferta programática de educación y de formación técnica profesional nacional según las necesidades de mercado laboral.
6. Articular la Estrategia con la oferta programática de formación educativa formal y con los esfuerzos institucionales para promover emprendimientos productivos para personas en condición de pobreza.

La ESL tiene cuatro fases:

- Fase 1. Orientación y registro: Para la EPD la identificación se hará en el campo por parte de las PCGS. Se coordina lo pertinente para la interacción entre las familias Puente y las personas cogestoras laborales (PCGL) para el desarrollo de talleres de motivación y orientación laboral. Se hacen los registros en las plataformas digitales, se hacen los diagnósticos, perfiles sociolaborales y se diseña un plan para el desarrollo laboral de las personas beneficiarias. Se hace derivación a servicios y programas relacionados para el desarrollo laboral, incluyendo emprendimientos productivos.
- Fase 2. Formación: Pone a disposición de las personas usuarias la oferta de educación y formación técnica profesional (público-privada) para mejorar la empleabilidad de las personas usuarias, incluyendo el desarrollo de competencias transversales (socioemocionales) vinculadas con el mundo del trabajo. Incluye la dotación de transferencias monetarias condicionadas con el objetivo que las personas puedan financiarse durante el período de formación. Para el caso de las personas que requieran mejorar niveles académicos, éstas serán guiadas a servicios y/o programas del Ministerio de Educación Pública (MEP)
- Fase 3. Intermediación de Empleo: Se incluyen los servicios y/o herramientas que facilitan la búsqueda de empleo de las personas usuarias que disponen de competencias para el mundo del trabajo. Esta etapa promueve contactos entre personas que buscan empleo y empresas que buscan del talento humano. El SNE coordinará con el servicio de intermediación laboral del INA, planificando las actividades trimestrales en cuanto esta fase. Los planes de trabajo serán

previamente avalados por los y las Jerarcas de las instituciones, bajo la articulación del CPS y la Comisión de Articulación Técnica Sociolaboral.

- Fase 4. Inserción Laboral: Para esta etapa se brinda seguimiento al proceso de reclutamiento, concretamente se promueve y se registran las contrataciones efectuadas, incluyéndose programas y/o servicios dirigidos a las organizaciones empresariales que realicen contrataciones en el ámbito del servicio de empleo.

Asimismo, el Ministerio de Trabajo en conjunto con la Organización Internacional del Trabajo (OIT) se ha desarrollado un prototipo de herramienta informática para gestionar los servicios públicos de empleo. En febrero 2018 ese Ministerio presentó el Protocolo de Articulación entre la EPD y la ESL. Mientras tanto, IMAS, Ministerio de Trabajo y el INA están diseñando la herramienta informática para las referencias, monitoreo, seguimiento de casos y la gestión estadística.

A marzo 2018, se había dado atención a 308 personas a quienes se les ha aplicado la Entrevista Socio Laboral.

2. Ministerio de Educación Pública²¹:

El MEP está comprometido con la EPD en varios niveles:

- Escolaridad en III ciclo y educación diversificada tradicional
- Cobertura del programa de inglés en primaria
- Exclusión intra-anual en III ciclo y educación diversificada
- Escolaridad en niños y niñas de 4 años

Se consigan a continuación algunos datos relevantes:

Escolaridad en III ciclo y educación diversificada tradicional: Aumento de 2.4% de la cobertura en jóvenes de 12 a 16 años en el año 2016 con respecto al 2015. Aumento en apertura de Centros Integrales de Educación de Adultos (CINDEA) (18 en 2016).

Exclusión intra-anual en III ciclo y educación diversificada: El año 2016 tuvo la exclusión más baja de los últimos 10 años, producto del trabajo coordinado en la estrategia institucional “Yo me apunto con la educación” y varios programas del MEP. Esta estrategia opera en la EPD en los 76 distritos prioritarios y se redujo la exclusión de 13.6% en 2015 al 11.8% en 2016. La estrategia “Yo me apunto” contempla visitas de seguimiento y acompañamiento, proceso de Observación de Alerta Temprana, redes institucionales, campañas de comunicación, el programa con Vos contra la violencia en centros educativos.

En el marco de la estrategia “Yo me apunto” el MEP coordina con el PANI (subsidio madres adolescentes embarazadas), CENCINAI (para cuidado nocturno de hijos de estudiantes de colegios nocturnos), Puente al Desarrollo para reintegrar estudiantes al sistema educativo, CINDE (proyectos de enseñanza del inglés y otros), CARSI (proyecto con el Centro Cultural Costarricense Norteamericano para becas para estudio de inglés intensivo en tres colegios de Puntarenas), apoyo a 54 colegios nocturnos en distritos Puente.

Cobertura del programa de inglés en primaria: Se ha alcanzado un porcentaje de 90.5% de cobertura al primer semestre 2017. Se espera además actualizar los programas de estudio y el desarrollo profesional del personal, tanto en dominio lingüístico como en pedagogía.

Escolaridad en niños y niñas de 4 años: Identificación de menores fuera del sistema educativo y los motivos de ello, asignación de plazas docentes, mejoras en infraestructuras, sensibilización a la familia, fortalecimiento de procesos de aprendizaje, del servicio de comedores escolares, plan de seguimiento regional, aumento de becas FONABE para estudiantes de preescolar.

En cuanto a la Educación Abierta, ésta se encuentra a cargo del Departamento de Educación de Personas Jóvenes y Adultos (DEPJA). Abarca la posibilidad de cursar I, II y III ciclo de la Educación General Básica Abierta, Educación a Distancia Diversificada y Bachillerato por Madurez Suficiente. Se utiliza la infraestructura en colegios y escuelas públicas. Dado que alrededor de un millón de trabajadores y trabajadoras no han concluido la Educación Media, se han desarrollado "Proyectos de Educación Abierta Empresarial e Institucional". Consiste en "desarrollar el proceso educativo de la Educación Abierta propiamente en los lugares de trabajo de los estudiantes trabajadores, con el apoyo solidario y comprometido del Estado (MEP), el patrono (empresario) y el trabajador." Existe un convenio con el INA para que estudiantes que estén llevando capacitación técnica puedan concluir la Educación Media.

Para optar por la Educación Abierta los estudiantes deben acreditar sus conocimientos por medio de un sistema de pruebas, cuyos costos no están cubiertos por el MEP. Esto por cuanto "si en el ejercicio de sus libertades el habitante de la República ha optado por salir del sistema de educación gratuita ofrecido en la modalidad formal y opta por la formación abierta, debe aportar por el costo que generan las pruebas y su aplicación. No obstante, se está trabajando con el INAMU y el IMAS para unificar criterios y exonerar del pago a las mujeres capacitadas por el INAMU.


3. Instituto Nacional de Aprendizaje²²:

En los últimos años el INA ha tomado decisiones encaminadas a fortalecer su accionar en relación con personas en condición de pobreza o vulnerabilidad. En marzo de 2015, se establecieron los compromisos institucionales en la EPD y el procedimiento y proceso de articulación institucional INA -IMAS- Consejo Presidencial Social. En mayo de 2015, se aprueba en Junta Directiva la "Política de Atención a la Población en Desventaja Social" y los mecanismos para su puesta en práctica. En julio de 2015 se instruyó a las Jefaturas Regionales el cumplimiento de las acciones requeridas para la EPD. En mayo de 2016 se emite recordatorio y cumplimiento de las obligaciones del INA en la EPD. En junio 2016, se declara de interés institucional la atención de esta Estrategia.

Posteriormente se elaboró el "Proyecto de Capacitación INA en el Plan Puente al Desarrollo 2016-2018", que estableció cupos en la Oferta Ordinaria de Servicios de Capacitación y Formación Profesional 2016 para un total de 12.564 cupos.

22 Oficio PE-1848-2017 y reunión en la Presidencia Ejecutiva

Obsérvese el reporte Estadístico de referencias para la EPD:



Instituto Nacional de Aprendizaje
 Sistema Estadístico y de Monitoreo de Servicios
 Reporte Estadístico del Programa Puente al Desarrollo
 Del: 15/07/2015 Al: 31/07/2017

10/08/2017
 r_se_estadis_prg_imas
 Pág. 1


REGIONAL	ESTADO						Total Referidas
	Enviada	Tramite	No Acepta	Aprobada	Denegada	Anulada	
UNIDAD REGIONAL BRUNCA	0	827	319	1555	1439	0	4140
UNIDAD REGIONAL CHOROTEGA	0	45	173	1271	913	0	2402
UNIDAD REGIONAL CENTRAL OCCIDENTAL	0	35	9	83	38	0	165
UNIDAD REGIONAL CENTRAL ORIENTAL	1	627	253	787	710	0	2378
UNIDAD REGIONAL HUETAR CARIBE	1	975	543	1363	997	0	3879
UNIDAD REGIONAL HUETAR NORTE	22	1059	26	1967	88	0	3162
UNIDAD REGIONAL PACIFICO CENTRAL	1	802	54	1320	332	0	2509
UNIDAD REGIONAL CARTAGO	2	480	11	370	102	0	965
UNIDAD REGIONAL HEREDIA	1	163	37	213	66	0	480
Total:	28	5013	1425	8929	4685	0	20080

Aprobada: Se refiere a personas que ya están matriculadas en un SCFP, sin considerar el estado obtenido en el Módulo (aprobado, reprobado, desertor o NSP)

24

Fuente: INA, presentación a la DHR

En relación con esa información, resulta relevante observar las razones por las cuales se deniegan las solicitudes o referencias hechas desde la EPD:



Instituto Nacional de Aprendizaje
 Sistema Estadístico y de Monitoreo de Servicios
 Reporte Estadístico de Razones de Denegado del Programa Puente al Desarrollo
 Del: 15-JUL-15 Al: 31-JUL-17

10/08/2017
 r_se_estadis_prog_soc_razon
 Pág. 1

Razon de No Ingreso	UNIDADES REGIONALES								Total	
	Brunca	Chorotega	Occidental	Oriental	Caribe	Norte	Pacifico	Cartago		Heredia
LA OFERTA LOCAL NO TIENE SERVICIO SOLICITADO	442	55	2	17	37	18	6	2	2	581
NO CUMPLE CON REQUISITOS	277	28	4	142	35	20	44	7	12	569
NO SE LOGRO UBICAR	493	406	12	257	873	4	134	49	39	2267
NO SE PRESENTO AL PROCESO DE INGRESO/SELECCION	236	429	21	294	58	46	149	57	14	1304
	1448	918	39	710	1003	88	333	115	67	4721

26

Fuente: INA, presentación a la DHR

Una situación que dificultó el aprovechamiento de la oferta educativa del INA para las personas referidas por la EPD fue su baja o inexistente escolaridad. Por ello, la oferta programática del 2017 se formuló de manera tal que pudiera ser accesible a estas personas. Como resultado, de todas las denegatorias del beneficio a setiembre 2017, solamente un 12% correspondió a incumplimiento de requisitos. Los otros motivos fueron: Oferta local no tiene el servicio solicitado 12,34%, no se logró ubicar a la persona 47.9% y no se presentó al proceso de ingreso/selección 27.6%.

La inserción del INA en la EPD está regulada por un convenio interinstitucional. De acuerdo con lo informado por aquél, los beneficios de este acuerdo son los siguientes:

- La conexión automática entre ambas instituciones, mediante un servicio web proporcionado por el IMAS, para ser utilizado por el INA.

- Atención más expedita de las referencias y eliminación de la duplicidad de trabajo de alimentación de datos en los dos sistemas.
- Las personas referidas a través de la EPD y que requieren el beneficio de ayuda que otorga el INA, no son sometidas a ningún otro estudio socioeconómico, pues éste ya fue consignado en el SIPO y el INA puede acceder a la ficha FIS para acceder los datos de la persona.

4. Consultas a representantes de sectores productivos

Varias de las personas entrevistadas plantearon preocupaciones en torno a dificultades para mejorar la productividad de sus respectivos sectores. Tales dificultades, a su vez, limitan las posibilidades de generar condiciones a nivel local o regional para reducir la pobreza y generar mayores ingresos a las familias. Algunas de las preocupaciones manifestadas por las personas entrevistadas fueron las siguientes:

- Existe una "competencia desleal" por parte de actividades informales que no pagan cánones, impuestos, patentes, prestaciones sociales, entre otros. Además las autoridades tienden a no perseguir y sancionar esas actividades irregulares, sino que enfilan sus acciones en las actividades formales, a veces por cuestiones intrascendentes.
- Es preocupante la deserción escolar y la falta de motivación de los jóvenes para concluir los estudios al menos de segunda enseñanza. Esto dificulta su posterior inserción laboral y también las posibilidades de los empresarios de encontrar personal capacitado en sus localidades.
- Es necesario que el INA haga estudios de necesidades empresariales con mayor visión de lo local y que tenga más planificación y comunicación con los sectores empresariales para poder empatar las posibilidades de capacitar del INA con las necesidades de los potenciales estudiantes. La oferta formativa debería estar dirigida a las necesidades de los sectores económicos y que se establezcan los acercamientos en los planes anuales operativos. Además habría que buscar cómo capacitar ya con posibilidad de engancharse o hacer negocio. Debe haber un acompañamiento hasta la conclusión de la capacitación con herramientas para la inserción laboral o para comenzar el negocio.
- Debe plantearse una estrategia para capacitar a estudiantes de 5to año de Colegio para que puedan sacar el bachillerato.
- La falta de opciones de cuidado limita severamente las posibilidades de que las mujeres en condición de pobreza puedan mantener un trabajo estable.
- Es necesario que el Sistema Banca para el Desarrollo otorgue créditos a pequeños productores como los pescadores artesanales.

IV. Impacto de la EPD en las mediciones de la pobreza

a) Criterio del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC)

Con la finalidad de obtener el criterio técnico especializado necesario para poder determinar si la ejecución de la EPD puede incidir en los resultados de las distintas mediciones de la pobreza, se consultó al INEC lo siguiente: "¿Tiene el INEC información referida a cómo puede determinarse el posible impacto de la Estrategia Puente al Desarrollo en las principales mediciones de la pobreza que se realizan en el

país y en qué plazo puede medirse ese impacto? ¿Es posible establecer alguna relación de causalidad entre la ejecución de la Estrategia Puente al Desarrollo y los resultados de las distintas mediciones de la pobreza, en particular la de Línea de Pobreza y el Índice de Pobreza Multidimensional?" Si la respuesta es afirmativa, ¿en qué condiciones puede establecerse esa relación? Si no puede establecerse ese tipo de relación ¿cuáles son los motivos de ello? Al respecto el INEC respondió lo siguiente²³:

"(...) Para medir el impacto de las políticas públicas en el bienestar de los individuos, y establecer relaciones de causalidad de un programa o estrategia de bienestar social como Puente al Desarrollo es necesario utilizar técnicas estadísticas experimentales o cuasi experimentales, estudios longitudinales, y estudios de casos y controles, a partir de muestras de las poblaciones beneficiaria (casos) y de la población no beneficiaria (controles).

Para realizar este tipo de análisis es necesario partir de una línea base de la condición de los hogares antes de la implementación de la estrategia y, posteriormente evaluar cuál fue el impacto y los cambios que se observaron. Para ello se tendría que identificar a los hogares que son parte de la estrategia y observar, por una serie de tiempo, los cambios en sus condiciones de pobreza..."

"La Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) proporciona información sobre indicadores de pobreza y los niveles, fuentes y la distribución del ingreso de los hogares, y otras variables correlacionadas que permiten realizar un análisis sobre el comportamiento y la evolución de estos indicadores. Sin embargo, los cambios en las tendencias de dichos indicadores deben entenderse como el resultado de la interacción de un conjunto de factores que inciden sobre ellos, por ejemplo; el comportamiento del empleo, de los precios (inflación), de la evolución de la economía en general, programas sociales universales, programas sociales selectivos, entre otros.

Aunque es posible analizar el ingreso de los hogares según la fuente de la que provienen, en particular el comportamiento que se observa entre los hogares de menores ingresos y su relación con las transferencias provenientes de los diferentes programas sociales que la Estrategia Puente al Desarrollo busca articular, no es posible determinar una relación de causalidad entre una mejora o no, de la situación económica de esos hogares, debido justamente a las demás variables que intervienen de manera directa o indirecta en el fenómeno de la pobreza.

Además, debe tomarse en consideración que, en el tiempo transcurrido desde la implementación de la Estrategia algunos de los programas que se articulan no tienen un impacto inmediato en la pobreza, por ejemplo, los relacionados con capacitación y formación.

Por tanto, la ENAH no está diseñada como un instrumento que permita medir directamente el impacto de una política o programa social como Puente al Desarrollo, ni tampoco para establecer relaciones de causalidad entre los cambios en los indicadores de pobreza y una política y programa específico."

En relación con lo manifestado por el INEC, la Defensoría solicitó el criterio del IMAS. Este informó²⁴ que la Comisión de Seguimiento y Evaluación creada en el marco del Decreto 38954 ha desarrollado dos acciones: 1) En el 2016 se hizo una aproximación al Índice de Pobreza Multidimensional con una muestra de 389 familias que tenían un año de formar parte de la Estrategia, para valorar sus avances. Los resultados de esta medición dieron como resultado que el porcentaje de familias de la muestra que se encontraba en condición de pobreza extrema según la Línea de Pobreza se había reducido sustancialmente (un 41%), bajando de 92% en el 2015 a 51% en el 2016. Por su parte, la incidencia

23 Oficio GE-324-2017

24 Oficio SGDS-1550-10-2017

de la pobreza multidimensional presentaba una reducción de 10 puntos porcentuales, bajando de 82% a 72% en el mismo periodo.

Por otra parte, en octubre 2017, al comparar la medición actual de la pobreza (2017) con la medición del año 2016, la Encuesta Nacional de Hogares²⁵ mostró que la pobreza total (utilizando la medición por línea de pobreza) pasó de 20,5% a 20,0% lo cual significa una reducción del 0,5% en este indicador. Mientras tanto, la pobreza no extrema pasó de un 14,2 a 14,3 %, sin tener alguna variación importante. Sin embargo, la pobreza extrema sí tuvo alguna reducción, pues pasó de 6,3 % en el año 2016 a 5,7% en el 2017.

b) Informe sobre el Estado de la Nación 2017

Por otro lado, el Estado de la Nación en su informe de 2017 reporta que entre 2015 y 2016 el porcentaje de hogares en pobreza es redujo 1,2 puntos porcentuales según la medición por línea de ingreso y 1,3 puntos en la pobreza multidimensional. Asimismo señala que el 61% de la reducción de la pobreza por ingresos "se explica por las transferencias de los programas sociales. El efecto fue mayor en zonas rurales y en la pobreza extrema". (p. 41) Ahora bien, el Informe no distingue si las transferencias de los programas sociales fueron otorgadas en el marco de la Estrategia Puente al Desarrollo o por la vía "ordinaria". Señala además que las transferencias deben estar acompañadas de programas sociales que amplíen las capacidades de las personas de manera que no dependan de la asistencia social: "cuando una persona no es pobre gracias a la ayuda estatal, pero no desarrolló capacidades que le permitirían acceder a un empleo de calidad, si pierde ese subsidio - dado que técnicamente ya no es pobre- recaerá en esa condición..."

c) Resultado de la aproximación al IPM según IMAS

El Índice de pobreza multidimensional (IPM)

El IPM contempla en la medición cinco dimensiones: educación, vivienda, salud, trabajo y protección social con peso idéntico para cada una (20 %) y estas cinco dimensiones involucran 19 indicadores. Para que un hogar sea considerado pobre por este método, debe tener privación en al menos cuatro indicadores.

Según, la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) 2017, el porcentaje de hogares pobres por IPM es de 18,8 % a nivel nacional (286,852 hogares), el INEC al comparar estas cifras con respecto al año 2016 encuentra una reducción significativa de 1,7 pp, es decir, 20,002 hogares menos que en el año anterior (306,854 hogares). Igualmente la ENAH 2017, encuentra que para la zona urbana la incidencia es de 14,1 %, una reducción significativa con respecto al año anterior que fue de 15,4 %. Por su parte, en la zona rural el nivel de pobreza multidimensional alcanzó el 31,4 % en el 2017, mientras que en el 2016 fue de 34,2 %; según el INEC en sus análisis, pese a la reducción estadísticamente significativa, el porcentaje de hogares en pobreza multidimensional es más del doble en comparación con la zona urbana.

25 Fuente: INEC. Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), 2017.

Evaluación del IMAS de la variación de la condición de pobreza 2016, con medición de IPM basado en una aproximación con SIPO.

Con el fin de medir los cambios ocurridos en las condiciones de las familias que forman parte de la Estrategia Puente al Desarrollo, el IMAS hizo una selección de 400 familias para realizar el estudio de comparación. Este estudio²⁶ analizó cada uno de los indicadores que componen la medición oficial del IPM y su respectiva definición, así como cada variable que contempla la FIS y SIPO, para proceder a cotejar y definir si los indicadores se medían de la misma manera, si procedía una aproximación o si del todo no podía realizarse la medición.

Como resultado de esta evaluación, la Comisión Interinstitucional de Seguimiento y Evaluación obtuvo los siguientes hallazgos:

- El porcentaje de familias que se encontraban en condición de pobreza extrema según la Línea de Pobreza se redujo en 41 puntos porcentuales, bajando de 92% en el 2015 a 51% en el 2016. Además, se evidenció que 5% de las familias habían logrado superar por completo la condición de pobreza por ingresos.
- La incidencia de la pobreza multidimensional presentó una reducción de 10 puntos porcentuales, bajando de 82% en el 2015 a 72% en el 2016. Los indicadores de IPM que según los resultados fueron significativos en el cambio de la condición de las familias sin seguro de salud, personas con discapacidad sin transferencia y rezago educativo, ya que son los presentaron los mayores avances, con disminuciones de 31, 29 y 13 puntos porcentuales respectivamente. Lo anterior, significa que en 2016 hubo más familias que contaban con seguro de salud y por ende acceso a los servicios médicos estatales; más personas que obtuvieron transferencias monetarias para contribuir con gastos asociados a la condición de discapacidad; y hubo menos personas entre 7 y 19 años en condición de rezago escolar con respecto al nivel educativo correspondiente a su edad.
- El indicador Empleo Independiente Informal aumentó sustancialmente pasando de 13% a 25%, con lo que se puede concluir que hubo personas en el 12% de las familias de la muestra que podrían estar cambiando de empleo o incorporándose al mercado de trabajo, pero lo hicieron en actividades como cuenta propia del sector informal. Esto muestra que debe trabajarse en mejorar las condiciones de empleabilidad de las personas que conforman las familias; consideración análoga debe hacerse en materia de emprendedurismo en cuanto a fortalecer la formalización de las labores que desarrollan las familias.
- Sobresalen tres logros básicos con mayor porcentaje de familias de la muestra:
 - 64% de familias que han alcanzado el logro de inserción de jóvenes entre 13 y 18 años en el sistema educativo y cuentan con la Transferencia Monetaria Condicionada de Avancemos.
 - 61% de familias cuentan con aseguramiento.
 - 60% de familias alcanzó el logro de inserción en el sistema educativo de sus integrantes menores de 13 años al sistema educativo y cuentan con la beca de FONABE.
- Otros logros básicos encontrados con un porcentaje igual o superior al 20% están asociados a:
 - 42% de familias tienen personas menores de 12 años asistiendo a CEN CINAI, materno, pre kínder u otra alternativa de cuidado y desarrollo infantil, el cual se relaciona con la dimensión del IPM de Protección Social y al indicador Primera Infancia Sin Cuido.
 - 21% de familias han alcanzado en el logro de contar con bachillerato de secundaria, asociado a la dimensión del IPM de Educación y al indicador de Sin logro de Bachillerato.

26 Informe familias puente al desarrollo: Variación de la condición de pobreza con medición de IPM basado en una aproximación con SIPO, elaborado por la Comisión Interinstitucional de Seguimiento y Evaluación Puente al Desarrollo, octubre 2016.

- 20% de familias de la muestra tienen el logro de personas integrantes de la familia tienen satisfechas sus necesidades de capacitación para el empleo y emprendedurismo, el cual está asociado a la dimensión del IPM de Educación y al indicador de Bajo Desarrollo de Capital Humano.
- Los logros básicos que tienen un cumplimiento de menos del 5% son siete, asociados a las dimensiones de Salud, Trabajo y Vivienda, para los cuales se deben establecer las medidas que mejoren el cumplimiento y avance, ya que estos factores tienen igual importancia para las familias que tienen esta carencia dentro de su condición de pobreza.
- Con la información de 2016, la dimensión que más aporta a la pobreza multidimensional es la de Educación, donde el indicador de Bajo Desarrollo de Capital Humano es el que explica principalmente ese aporte, lo que indica que en los hogares hubo una privación mayor de personas con las siguientes condiciones: sin título bachillerato entre 25 y 35 años, o en edades entre 36 y 57 años sin noveno año, o edades entre 58 y 64 años sin primaria completa.
- El factor de éxito que sobresale a la luz del análisis de los resultados del estudio es la existencia y puesta en operación de los Protocolos de Articulación Interinstitucional, los cuales son una herramienta fundamental de las PCGS en el proceso de acompañamiento familiar, ya que procuran que se brinde atención preferente, prioritaria e integral de las familias que son referidas a las Instituciones. Por lo que es importante seguir trabajando y fortaleciendo los procesos de articulación interinstitucional para poder brindar una mejora continua a la calidad de vida de la población beneficiaria.

En cuanto al año 2017, de acuerdo con el oficio PE-0111-022018 del IMAS, los resultados de aproximación al IPM del 2017, se elaboraron en el marco de la Comisión de Evaluación de la Estrategia Puente al Desarrollo, conformada por el equipo técnico del Consejo Presidencial Social, MIDEPLAN, FODESAF e IMAS. Sin embargo a la fecha de conclusión del presente estudio, la Defensoría no contó con los resultados, ya que los mismos no habían sido validados por dicha Comisión cuando se realizó la última consulta.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE LA DEFENSORIA DE LOS HABITANTES

La presente investigación tiene como objetivo principal valorar el potencial de la Estrategia Puente al Desarrollo para la reducción de la pobreza y para que el país alcance las metas de la Agenda 2030 en esta materia. A la luz de la información valorada y recopilada, la Defensoría concluye lo siguiente:

1. La Estrategia Puente al Desarrollo representa un avance positivo que marca un cambio fundamental en relación con la forma "ordinaria" de abordaje de la pobreza del IMAS, por sus características de: articulación institucional, integralidad, el acompañamiento y motivación aportada por las personas cogestoras sociales y la responsabilidad asumida por las familias beneficiarias. Asimismo, la coordinación política realizada desde el Consejo Social Presidencial y la Segunda Vicepresidencia de la República ha resultado estratégica para la exitosa articulación institucional y la atención preferencial en el acceso a la oferta programática del Estado. Este hallazgo abona al razonamiento expuesto por la Defensoría en otra investigación realizada en el marco del Programa Pobreza y Exclusión, en cuanto a la necesidad de que se defina formalmente un ente rector para el sector.²⁷ Por lo tanto, mientras no se establezcan por ley las funciones de un ente rector en la materia, la Defensoría de los Habitantes encuentra recomendable que la coordinación de la estrategia de combate a la pobreza (sea Puente al Desarrollo u otra) se mantenga al más alto nivel jerárquico posible como lo ha sido en la presente Administración.

2. La condicionalidad y cumplimiento de los compromisos adquiridos por las familias que pertenecen a la Estrategia son clave para el éxito de la intervención. No obstante, la voluntad y capacidad de

27 Informe Especial sobre Gobernanza del Sector Pobreza y Exclusión Social, expediente N° 242295-2017

cumplimiento podrían verse limitadas por condiciones intrínsecas y extrínsecas de las familias, por ejemplo la presencia de problemas de drogadicción de algún miembro de la familia (intrínseca) y las dificultades para el cuidado de los hijos e hijas (extrínseca).

3. Las personas cogestoras sociales formalmente representan el engranaje entre la familia beneficiaria de la Estrategia y la oferta programática del Estado. Pero son mucho más que eso: son asesores, motivadores, guías y supervisores de las familias como grupo y para sus integrantes. Precisamente por eso, es necesario que se analice si el actual número de cogestores y la cantidad de familias asignadas es el óptimo, pues en el trabajo con los grupos focales se planteó que la atención de las familias Puente requiere de mayor dedicación de tiempo que el que actualmente pueden destinarle a cada una de las familias asignadas. Asimismo puede ser necesaria la revisión de los recursos asignados a las PCGS pues reportan que en algunos casos carecen de los recursos necesarios, particularmente en materia de transporte. Otro elemento que podría ser necesario adicionar al trabajo de las PCGS se refiere a la necesidad de acompañamiento psicológico de las familias, particularmente al inicio de la intervención, labor que los actuales PCGS no pueden realizar por carecer de la formación profesional necesaria pues mayoritariamente pertenecen a la rama del Trabajo Social.

4. Otro factor de éxito de la Estrategia lo constituye el que en la primera fase de la intervención se garantice el acceso a alimentación y salud como un primer paso para que las familias tengan las condiciones mínimas para asumir los compromisos adquiridos en su condición de beneficiarias de la Estrategia. Ahora bien, si bien es cierto, el acceso a los bienes y servicios públicos que conforman la oferta estatal pública es indispensable para mejorar la calidad de vida de las personas que son beneficiarias de la Estrategia, la superación de la condición de la pobreza solo es posible en el tanto las familias logren superar la dependencia del ingreso por el subsidio otorgado por la Estrategia, para generar sus propios ingresos a partir del acceso a un empleo estable o la constitución de un negocio que sea sostenible en el tiempo. En ese sentido, el éxito y sostenibilidad de la Estrategia Socio-Laboral que inició en este 2018 es esencial para que el esfuerzo realizado por familias, cogestores y el Estado no se pierdan por falta de oportunidades de trabajo. La Defensoría dará seguimiento al avance y consolidación de esta Estrategia.

5. Varias de las instituciones estatales vinculadas con la Estrategia han tenido que revisar su forma de trabajo para responder adecuadamente a las necesidades y particularidades de la población objetivo de la Estrategia. Uno de esos casos es el INA que al inicio de su vinculación tuvo que realizar un muy importante esfuerzo institucional para darle a la EPD el lugar que le correspondía en el quehacer institucional. La curva de aprendizaje que el INA ha generado en este proceso es crucial para continuar mejorando el desempeño de la Institución y apuntalar su capacidad de brindar los servicios que la población objetivo de la Estrategia requiere, incluyendo su vinculación efectiva con la Estrategia Socio-Laboral.

No obstante, tanto las personas cogestoras sociales entrevistadas, como funcionarios del IMAS y los representantes de los sectores productivos consultados por la Defensoría en el marco de este estudio, coinciden en que el desempeño del INA como institución estratégica para generar condiciones para la disminución de la pobreza, tiene amplias posibilidades de mejora:

- Establecer una relación más estrecha con los sectores productivos de las distintas regiones geográficas del país, para que su oferta de capacitación responda de forma oportuna y con la calidad y condiciones requeridos por las empresas y sectores productivos de esas regiones. En ese sentido, teniendo presente que el INA tiene una demanda de servicios muy segmentada (desde empresas de alta tecnología hasta micro-emprendimientos que nacen de una idea productiva financiada por el IMAS) el INA tiene una gran ventana de oportunidad para afinar su portafolio de servicios haciéndolo más acorde, desde el diseño de los servicios hasta la ejecución de éstos, con esa segmentación de su demanda.

- En ese orden de ideas, es necesario que el INA desarrolle condiciones de mayor flexibilidad y adaptabilidad de su oferta de capacitación para mejorar aún más su participación en la Estrategia Socio Laboral, partiendo de que la población objetivo no necesariamente reúne los requisitos para acceder a la oferta de servicios del INA. Por ello, se hace necesario que se diseñe, si no lo ha hecho aún en el marco de la Estrategia Socio Laboral, una oferta educativa que permita a esas personas recibir capacitaciones de índole niveladora que posteriormente les permitan acceder a capacitaciones con mayores exigencias académicas.

7. El concepto de la curva de aprendizaje también aplica para la EPD en sí misma, pues ésta se ha ido construyendo a lo largo de su aplicación y, al día de hoy, continúa en ese proceso de construcción. Una de las lecciones aprendidas debería ser que la intervención puede requerir más tiempo para lograr que las metas y compromisos de las familias sean alcanzadas y se minimice la ansiedad que ocasiona el hecho que la intervención esté pronta a concluir sin que los logros estén consolidados. La inclusión de la Fases de Sostenibilidad y las valoraciones para determinar si una familia es efectivamente egresada de la Estrategia son un ejemplo cómo la EPD se ha ido construyendo y fortaleciendo conforme avanzó su ejecución.

8. El estudio realizado por la Defensoría confirma, como ya lo han hecho distintas instancias, que la jefatura femenina de los hogares en pobreza extrema una de las características más representativa de la población objetivo de la EPD. En esa condición de madres-jefas de familias, las dificultades para el cuidado de las hijas e hijos menores de edad, personas con discapacidad y adultos mayores, es una de las mayores dificultades que estas mujeres enfrentan para el cumplir los compromisos familiares como la asistencia a cursos de capacitación. Consecuentemente, es necesario que el Estado costarricense redoble los esfuerzos para garantizar opciones de cuidado en todo el país²⁸.

9. Al inicio de la EPD, por diversos motivos, pueden haberse presentado filtraciones de familias que se integraron a la Estrategia sin estar en condición de pobreza extrema. En ese sentido, las PCGS reportaron que la Estrategia es vulnerable al ocultamiento de información por parte de potenciales personas beneficiarias, con la finalidad de acceder a beneficios a los que, de otra manera no tendrían derecho. Por otro lado, la coexistencia de la EPD con la forma "ordinaria de intervención del IMAS" unida al hecho de que es posible que personas que hayan incumplido con sus compromisos en la Estrategia luego puedan acceder a los beneficios ordinarios del IMAS, podrían ser indicativo de que se hace necesario establecer reglas en cuanto al acceso de beneficios ordinarios cuando se han incumplido injustificadamente los compromisos en la Estrategia, amén de que es necesario cerrar los portillos para las filtraciones para la Estrategia.

10. En relación con el impacto de la EPD en las distintas mediciones de la pobreza, el INEC fue claro en señalar que para medir el impacto de las políticas públicas en el bienestar de los individuos, y establecer relaciones de causalidad de un programa o estrategia de bienestar social como Puente al Desarrollo, se hace necesario utilizar técnicas estadísticas experimentales o cuasi-experimentales, estudios longitudinales, o estudios de casos y controles, a partir de muestras de la población beneficiaria (casos) y de la población no beneficiaria (controles).

Consecuentemente, la Defensoría tiene claro que en el corto plazo, técnicamente no puede establecerse una relación de causalidad entre la ejecución de la Estrategia Puente al Desarrollo y variaciones positivas o negativas en las mediciones de la pobreza (línea de pobreza y Multidimensional). No obstante, es claro que los estudios hasta ahora realizados en relación con el impacto de la Estrategia en grupos de

28 Al respecto, en el marco del Programa Pobreza y Exclusión, la Defensoría ha iniciado un proyecto de investigación relacionado con las necesidades de cuidado y la corresponsabilidad social en este campo. Los resultados de esa investigación se presentarán al país en el primer trimestre del año 2019.

familias beneficiarias sí logran mostrar resultados positivos en la calidad de vida de las familias y sus integrantes²⁹.

11. Por otro lado, la Defensoría tiene claro que ni la EPD ni otra iniciativa similar tienen el poder por sí mismas de reducir en el largo plazo y en forma sostenible la pobreza extrema, si el país no crea nuevas oportunidades de empleo y emprendimientos sostenibles, así como un sistema educativo que estimule la conclusión exitosa de los estudios en las diferentes modalidades y que sea acorde con las necesidades del sector productivo del país. Consecuentemente, el MEP, el INA, MEIC, MTSS, MAG, INDER, INFOCOOP y el Sistema Banca para el Desarrollo tienen una responsabilidad crucial en el corto y mediano plazo. En ese sentido, es necesario observar cómo la Estrategia Socio-Laboral se consolida e inicia su propia curva de aprendizaje, tal y como lo hizo la Estrategia Puente al Desarrollo.

12. Consecuentemente, todas aquellas iniciativas estratégicas que estén dirigidas a la creación de condiciones de autonomía económica para las familias en pobreza deben sumar a ese objetivo. Por ello, más allá del testimonio o percepción recogida a partir de las entrevistas realizadas en el marco de esta investigación, llama la atención de la Defensoría el informe del Área Regional Pacífico Central del IMAS, remitido mediante oficio n.º ARDSP-138-07-2017 del 31 de julio de 2017 suscrito por la Licda. Guiselle Piedra Rodríguez, Jefa Regional a.i., por medio del cual se informó a la Defensoría que en el 2016 se ejecutó un monto anual de ₡279.623.897,00 (doscientos setenta y nueve millones seiscientos veintitrés mil ochocientos noventa y siete colones) a través del Programa Ideas Productivas Individuales, suma muy inferior a los ₡5.447.919.290,00 (cinco mil cuatrocientos cuarenta y siete millones novecientos diecinueve mil doscientos noventa colones) que se ejecutaron a través del Programa Bienestar Familiar. Inclusive, esta suma está casi dos mil millones por encima de los ₡3.690.146.500,00 (tres mil seiscientos noventa millones ciento cuarenta y seis mil quinientos colones) del Programa Avancemos.

Aunque no es el objetivo del presente estudio valorar la forma en que se asignan los recursos en los distintos programas públicos, ni hacer el análisis individual de éstos, la Defensoría estima que el Programa Ideas Productivas puede ser muy importante en el engranaje de toda la Estrategia Puente al Desarrollo. En ese sentido, la Defensoría considera oportuno que el IMAS, si no lo ha hecho ya, evalúe la pertinencia, fortalezas y debilidades del Programa Ideas Productivas y su potencial para responder a las expectativas y objetivos de la Estrategia Socio Laboral. Como parte de esa evaluación, la Defensoría considera que podría ser sumamente valioso que el IMAS dé seguimiento a lo largo del tiempo a familias que hayan recibido fondos provenientes de del Programa Ideas Productivas para comprobar si los negocios que iniciaron con esos recursos fueron sostenibles en el tiempo, las dificultades encontradas, trabas para los emprendimientos y los motivos de éxito o fracaso éstos. En el marco del Programa Pobreza y Exclusión, la Defensoría podría dar acompañamiento a esa evaluación.

14. Las consultas a personas cogestoras sociales y a representantes de sectores productivos de las regiones Huetar Caribe y Pacífico Central mostraron a la Defensoría que existe un importante espacio de mejora para el Estado costarricense en cuanto a la eliminación de obstáculos para el surgimiento de nuevos negocios, así como para la permanencia de los existentes, en particular por la informalidad y cómo ésta representa una especie de “competencia desleal” para el sector productivo y comercial que sí cumple con todos los requisitos de ley. Desde esta perspectiva, la Defensoría de los Habitantes considera que el Ministerio de Economía, Industria y Comercio podría ejercer un liderazgo más robusto en esta materia.

Una reflexión similar merece la experiencia relatada por una microempresaria turística del Pacífico Central quien tuvo que incurrir en grandes gastos en asesoría tributaria por haber carecido de la suficiente asesoría en cuanto al régimen tributario que le correspondía a su negocio, situación que

²⁹ Informe familias puente al desarrollo: Variación de la condición de pobreza con medición de IPM basado en una aproximación con SIPO

la hizo permanecer en la informalidad. Por ello, la Defensoría considera oportuno que el MEIC y el Ministerio de Hacienda trabajen en forma conjunta para valorar la posibilidad técnica y jurídica de incluir los emprendimientos que surjan a partir de la EPD en el régimen tributario simplificado, independientemente del giro comercial o naturaleza del negocio.

15. De acuerdo con la información recopilada en el presente estudio, el sector vivienda ha resultado el que con mayores dificultades ha obtenido logros en toda la Estrategia Puente al Desarrollo. Ello puede explicarse por el diseño mismo del Sistema Nacional Financiero de la Vivienda, cuyo análisis fue realizado por la Defensoría en otro proyecto de investigación³⁰.

16. La Defensoría comparte la visión del IMAS en cuanto a la necesidad de transformar la forma de intervención de la Institución para que se asemeje más a las características que ha tenido la Estrategia Puente al Desarrollo y menos a la "forma ordinaria de intervención", en los términos en que el IMAS lo expuso a la Defensoría. En ese sentido, este Órgano Defensor estima que una transición de esa naturaleza tiene requerimientos administrativos, jurídicos y metodológicos que es necesario considerar para la puesta en marcha del Modelo de Intervención Institucional planteado por el IMAS, el cual pretende ampliar la atención integral basada en la experiencia Puente al Desarrollo a toda la población institucional.

Partiendo de una de las preguntas que dan origen al Programa Pobreza y Exclusión de la Defensoría en cuanto a ¿cómo espera el país obtener resultados distintos al estancamiento de la pobreza en las dos décadas pasadas, si continúa haciendo lo mismo que ha dado ese resultado?, la Defensoría considera muy positivo el proceso que actualmente tiene en marcha el IMAS, según lo previsto en el Plan Estratégico Institucional 2017-2020, en el cual se ha dispuesto la construcción e implementación de un Modelo de Intervención Institucional que permita la atención de la población pero respondiendo a los diferentes perfiles de las personas, familias y comunidades, mediante la prestación de servicios conforme a las particularidades de cada región y, la articulación con el resto de la institucionalidad, sujetos privados, y organizaciones sociales. Se vislumbra, además, una mayor transparencia en la definición de las personas beneficiarias, al ser identificadas mediante visita de campo, y por ende, una mejor y más eficiente asignación de los recursos. A ello se tendría que agregar la necesidad de que las personas y familias beneficiadas asuman un verdadero compromiso de hacer el esfuerzo que le corresponde para salir de la pobreza.

De este modelo que se encuentra en construcción, la Defensoría valora positivamente algunos componentes que se han incorporado, extraídos de la experiencia con implementación de la Estrategia Puente al Desarrollo y la Directriz de Priorización de la Pobreza, tales como la atención integral y la articulación interinstitucional a través del abordaje de las personas beneficiarias mediante planes de intervención familiar, así como el proceso de construcción en sí mismo del modelo, pues considera los aportes del personal de la institucional de distintas áreas y niveles.³¹ Precisamente en esta fase de diseño y construcción, considera la Defensoría que es propicio alertar a las autoridades del IMAS sobre el necesario respaldo que deberá tener este nuevo modelo en la normativa de la institución para la valoración y otorgamiento de beneficios, por lo que debe amalgamarse este proceso con la adopción de acciones indispensables relativas a la revisión y reforma de los instrumentos normativos atinentes, de modo que se garantice la efectividad de la implementación del nuevo modelo.

Aunado a ello, tal y se analiza en el informe sobre la Gobernanza del Sector Pobreza y Exclusión Social,³² para la Defensoría es de vital importancia –y por lo tanto, objeto de recomendación– para el desarrollo de

30 Expediente N° 244179-2017-SI

31 Esto de acuerdo con lo informado por las funcionarias Emilia Mora, Hazel Fallas y el funcionario Santiago Álvarez, miembros del Área de Atención Integral e Interinstitucional del IMAS, en el marco de reunión sostenida el 5 de abril de 2018 con el propósito de conocer el avance en el diseño y construcción del Modelo de Intervención Institucional.

32 Informe Especial sobre la Gobernanza del Sector Pobreza y Exclusión Social, que se encuentra documentado en el expediente 242295-2017

acciones tales como la construcción de un modelo de intervención institucional, que se contemple dentro de la metodología, la disposición de espacios y condiciones para la efectiva participación ciudadana, en este caso, de las personas beneficiarias o potencialmente beneficiarias, pues esta característica imprime legitimidad al proceso de diseño y construcción, al tiempo que instaura bases firmes para su ejecución, seguimiento y evaluación. El apropiamiento y participación activa de los distintos actores en cada etapa –o aquellas en las que sea oportuno y factible– del proceso, es clave para procesos como éste.

17. Finalmente, la Defensoría considera necesario señalar, que tal y como lo plantearon las PCGS en los grupos focales hay un sector de la población en condición de pobreza extrema que, por las condiciones particulares del grupo familiar, no pueden tener una vida digna si no es por medio de la ayuda estatal. Esa población carece de las condiciones mínimas hasta para asumir los compromisos que exige el principio de corresponsabilidad, a la vez que requiere de la ayuda incondicional del Estado. Ese es el caso, por ejemplo, de familias conformadas por adultos mayores que no tienen parientes cercanos, familias cuyos hijos tienen distintas discapacidades que requieren de un cuidado permanente, entre otros. Consecuentemente, la Defensoría considera que una eventual transición hacia un modelo de intervención general para el IMAS más cercano a la EPD, debe considerar la existencia de esa población que no está en posibilidad de asumir el principio de corresponsabilidad y que debe recibir la ayuda estatal sin condición alguna.

18. Con base en lo analizado en la presente investigación, la Defensoría de los Habitantes concluye que aunque en su diseño inicial la Estrategia Puente al Desarrollo podría haber tenido un potencial limitado para un combate efectivo a la pobreza extrema y para fungir como instrumento para la consecución de las metas de la Agenda 2030, la curva de aprendizaje alcanzada y las reformas introducidas mediante el decreto N° 40836 perfilan a la EPD como una mejor forma de hacer las cosas. Sin embargo, la Defensoría no puede perder de vista que las ambiciosas metas de la Agenda 2030 requieren de crecimiento económico, generación de empleo y de la creación de oportunidades sostenibles de emprendimiento. Ese es, precisamente, el aporte crucial que la EPD y el nuevo modelo de intervención institucional pueden hacer para la consecución de esas metas.

A la luz de lo expuesto, la Defensoría de los Habitantes, de conformidad con lo establecido en la Ley N° 7319 y sus reformas encuentra pertinente hacer las siguientes recomendaciones:

A LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA:

1. Mantener la Estrategia Puente al Desarrollo como mecanismo de política pública para el combate a la pobreza.
2. Mientras no se establezcan por ley las funciones de un ente rector en para el sector Pobreza y Exclusión Social, asignar la coordinación de la estrategia de combate a la pobreza (sea Puente al Desarrollo u otra) al más alto nivel jerárquico posible, tal y como lo ha sido en la presente Administración.

A LA PRESIDENCIA EJECUTIVA DEL IMAS:

1. De mantenerse la Estrategia Puente al Desarrollo como mecanismo de política pública para el combate a la Pobreza, valorar la posibilidad de contratar más personas cogestoras sociales, con la finalidad de que cada PCGS atienda a menos familias, con una mejor calidad del servicio.
2. Con la finalidad de darle un seguimiento cercano a la consolidación de esta Estrategia Socio-Laboral remitir a la Defensoría un informe trimestral sobre el avance y los logros obtenidos por esta Estrategia.

3. Evaluar la pertinencia, fortalezas y debilidades del Programa Ideas Productivas y su potencial para responder a las expectativas y objetivos de la Estrategia Socio Laboral. Como parte de esa evaluación, se recomienda, además identificar un grupo de familias beneficiarias de ese Programa y seguimiento en los próximos para comprobar si los negocios que iniciaron con esos recursos fueron sostenibles en el tiempo, las dificultades encontradas, trabas para los emprendimientos y los motivos de éxito o fracaso éstos. En el marco del Programa Pobreza y Exclusión, la Defensoría daría acompañamiento a esa evaluación.
4. Continuar con la construcción del Modelo de Intervención Institucional, según lo establecido en el PEI 2017-2020 e informar a la Defensoría trimestralmente sobre su avance y ruta crítica.
5. Contemplar dentro de la metodología el Modelo de Intervención Institucional en construcción, espacios y condiciones para la efectiva participación ciudadana, en este caso, de las personas beneficiarias o potencialmente beneficiarias de los servicios que serían prestados con base en ese Modelo.
6. En ese nuevo modelo de intervención institucional, considerar la existencia de la población que, además de estar en pobreza extrema, no está en posibilidad de asumir el principio de corresponsabilidad y por ende, debe recibir la ayuda estatal sin condición alguna; y tomar las medidas pertinentes para que esa ayuda estatal se otorgue de forma integral, sistemática, permanente y con el seguimiento necesario por parte de las personas cogestoras sociales, según corresponda.
7. Valorar la posibilidad de diseñar un sistema de registro de las personas y familias que hayan incumplido injustificadamente con los requerimientos de la EPD y enlazar esa información con la relativa al otorgamiento de ayudas a través del sistema ordinario.
8. Fortalecer la condicionalidad de los beneficios en el sistema ordinario, de manera que se desincentive la tendencia a preferir este sistema a las reglas de la EPD.

A LA PRESIDENCIA EJECUTIVA DEL INSTITUTO NACIONAL DE APRENDIZAJE:

1. Renovar el convenio con el IMAS, con la finalidad de fortalecer y profundizar las sinergias que han surgido entre ambas instituciones, en beneficio de las personas en condición de pobreza.
2. Diseñar mecanismos de mayor y mejor coordinación con los sectores productivos de las distintas regiones geográficas del país, para que su oferta de capacitación responda de forma oportuna y con la calidad y condiciones requeridas por las empresas y sectores productivos de esas regiones.
3. Si no la ha hecho aún, diseñar una oferta educativa que permita a las personas beneficiarias de la Estrategia Socio Laboral recibir capacitaciones de índole niveladora, que posteriormente les permitan acceder a capacitaciones con mayores exigencias académicas.

AL MINISTERIO DE ECONOMÍA, INDUSTRIA Y COMERCIO:

Diseñar, si no lo ha hecho aún, una estrategia de simplificación de trámites para el surgimiento de pequeños emprendimientos, particularmente financiados con recursos del sector social (Puente al Desarrollo e INA, por ejemplo) para estimular ese tipo de negocio dentro de la formalidad.

AL MINISTERIO DE ECONOMÍA, INDUSTRIA Y COMERCIO Y AL MINISTERIO DE HACIENDA:

En forma conjunta, valorar la posibilidad técnica y jurídica de incluir los emprendimientos que surjan a partir de la EPD en el régimen tributario simplificado, independientemente del giro comercial o naturaleza del negocio.

AL MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA:

1. Evaluar el sistema de Educación Abierta con la finalidad de identificar posibilidades de mejora y de ampliación de su cobertura.
2. Diseñar un sistema de evaluación de la calidad del programa de inglés en la primaria para determinar los resultados del programa e identificar posibilidades de mejora, ya que se ha cumplido con la meta de cobertura del mismo.

En virtud de lo anterior, y con fundamento en el artículo 32 del Reglamento a la Ley de la Defensoría de los Habitantes, los órganos públicos deben, en el plazo de QUINCE DIAS HABILES a partir del día siguiente a la notificación de este informe final, remitir a la Defensoría de los Habitantes un informe de cumplimiento de las recomendaciones formuladas, en el cual deberá incluirse la siguiente información:

- a. Medidas que se adoptarán para hacer efectiva las recomendaciones.
- b. Plazo en el que se ejecutarán dichas medidas
- c. Funcionario encargado de su ejecución.

Este informe fue elaborado por la máster Ana Karina Zeledón L. Directora de Asuntos Económicos con la colaboración del Ing. Jean Paul SanLee L.

3

PROGRAMA POBREZA Y EXCLUSIÓN: OBSERVANDO EL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES DEL ESTADO COSTARRICENSE FRENTE AL DERECHO DE VIVIENDA ADECUADA - SECTOR VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL.

1. INTRODUCCIÓN

El fenómeno de la pobreza ha sido usualmente identificado con la carencia de necesidades básicas, dentro de las cuales se ubica el acceso a la vivienda de calidad. El no contar con un lugar adecuado para vivir constituye una característica que identifica a la población en condición de pobreza.

De ahí que en el campo de los derechos humanos, el derecho internacional reconoce el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuada, incluida la vivienda digna.

Vivienda adecuada con enfoque de derechos humanos.

En el artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 que Costa Rica ratificó, los Estados proclaman que:

“Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.”

Adicionalmente, en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) también se reconoce el derecho a la vivienda. En su artículo 11, los Estados se comprometen a tomar las medidas necesarias para realizar:

“el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso (...) viviendas adecuadas, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.”

Aparte de los tratados internacionales de protección de los derechos humanos, los Estados han reconocido el derecho a la vivienda y se han comprometido a realizarlo en otras declaraciones internacionales. En 1976, por ejemplo, en la Declaración de Vancouver adoptada por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los asentamientos humanos, los Estados declaran que:

“Disponer de una vivienda y de servicios suficientes es un derecho fundamental del hombre y los gobiernos tienen la obligación de procurar que todos sus residentes puedan ejercer este derecho, empezando por ayudar a las capas más desfavorecidas de la población instituyendo programas que alienten la iniciativa personal y la acción colectiva. Es necesario que los gobiernos se esfuercen por eliminar todos los obstáculos que retrasan el alcance de sus objetivos. Tiene que darse una atención especial a la eliminación de la segregación social y racial por medio, entre otros, de la creación de comunidades mejor equipadas, mezclando los grupos sociales, profesiones, viviendas y equipamientos diferentes.”

Reafirmando el estatuto jurídico del derecho a la vivienda, los jefes de Estado y de gobierno, reunidos en Estambul en 1996 en ocasión de la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II), adoptaron una declaración en la que se comprometen, entre otras cosas a: “garantizar a todos una vivienda adecuada y a ofrecer asentamientos humanos más seguros, más sanos, más vivos, más duraderos y más productivos.”

Los derechos sociales, de acuerdo con los imperativos del Derecho Internacional Público de los Derechos Humanos, así como el derecho prestacional a una vivienda digna y adecuada, son objeto de un desarrollo progresivo, de manera que los Estados deben adoptar todas las medidas necesarias, en la medida en que lo permitan sus recursos, posibilidades y capacidades, para garantizar su goce y ejercicio efectivos. Al respecto, las obligaciones de los Estados han sido definidas en tres categorías:¹

Obligación de respetar: Requiere que los Estados se abstengan de una injerencia directa o indirecta en el disfrute del derecho a una vivienda adecuada. Por ejemplo los Estados deben abstenerse de efectuar desalojos forzosos y demoler viviendas, denegar la seguridad de tenencia a determinados grupos, imponer prácticas discriminatorias y la contaminación de los recursos hídricos.

Obligación de proteger: Exige que los Estados impidan la injerencia de terceros en el derecho a una vivienda adecuada. Deben de adoptar legislación u otras medidas para cerciorarse de que los actores privados cumplan con las normas de derechos humanos relativas al derecho a una vivienda adecuada. Deben garantizar que los bancos y las instituciones financieras concedan financiación para la vivienda sin discriminación.

Obligación de realizar: esta obligación comporta la exigencia de que los Estados adopten las medidas legislativas, administrativas, presupuestarias, judiciales, de promoción y de otro tipo que sean apropiadas para la realización plena del derecho a una vivienda adecuada.

Para el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la vivienda, el Sr. Miloon Kothari, “el derecho humano a una vivienda adecuada es el derecho de todo hombre, mujer, joven y niño a tener un hogar y una comunidad seguros en que puedan vivir en paz y dignidad.”

1 El derecho a una vivienda adecuada, ONU HABITAT, folleto informativo No. 21, sin año, págs. 35, 36.

El Relator Especial subraya que la realización del derecho a la vivienda está íntimamente ligado a la realización de otros derechos humanos fundamentales, como el derecho a la vida, el derecho a la protección de su vida privada, de su familia y de su domicilio, el derecho a no estar sometido a tratos inhumanos o degradantes, el derecho a la tierra, el derecho a la alimentación, el derecho al agua y el derecho a la salud. También insiste en el hecho de que la realización de este derecho va unida al respeto de los principios fundamentales de la no discriminación y la igualdad entre hombres y mujeres.²

En Costa Rica, el artículo 50, párrafo 1 de la Constitución Política preceptúa que el Estado, en sentido amplio, procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza y el numeral 74 enuncia los principios generales de la solidaridad y la justicia social. Particularmente, el ordinal 65 constitucional, le impone al Estado el deber de promover la construcción de viviendas populares a favor de los grupos en desventaja o especialmente vulnerables, por razones sociales y económicas.

Por su parte la Ley No. 7052 Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda en su artículo 1 crea el Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, con la misión de procurar solucionar el problema habitacional existente en el país, incluido el aspecto de los servicios. El Sistema está integrado por el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, el Banco Hipotecario de la Vivienda y las entidades autorizadas, las cuales son las encargadas de tramitar, calificar y aprobar o rechazar, técnicamente, las solicitudes de postulación al beneficio del Bono Familiar de Vivienda.

El presente estudio busca determinar si ese Sistema Financiero Nacional para la Vivienda que nació hace más de 30 años constituye un instrumento efectivo para la erradicación de la pobreza.

2. METODOLOGIA

La guía metodológica para la realización de la investigación "**Programa pobreza y exclusión: observando el cumplimiento de las obligaciones del Estado costarricense frente a los derechos en materia de vivienda de interés social adecuada**" en lo que refiere a esta investigación dan cuenta que:

Los objetivos orientadores de este estudio son:

Objetivo General: Realizar un análisis crítico y propositivo del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda (SFNV) para determinar si es un instrumento efectivo para el combate de la pobreza.

Objetivos específicos, variables e indicadores:

Objetivos específicos	Variables	Indicadores
1. Identificar elementos que impiden que el SFNV sea un instrumento efectivo en el combate de la pobreza.	1.1 Integración del SFNV	1.1.1 MIVAH
		1.1.2 BANHVI
		1.1.3 Entidades autorizadas
		1.1.4 Desarrolladores
		1.1.5 Familias

² GOLAY, Christophe, *El Derecho a la Vivienda, Asesor del Relator Especial de la ONU, Sin fecha, Colección Programa Derechos Humanos del Centro Europa-Tercer Mundo (CETIM)*, pág. 7.

	1.2 Dificultades para que las familias acceden a la solución	1.2 Información a los beneficiarios 1.2.1 Exceso de requisitos 1.2.2 Falta de información para las familias
	1.3. Información sobre bonos de vivienda	1.3.1 Medio de comunicación o fuente de información
	1.4. Rol del Ente Rector	1.4.1 Ubicación de los proyectos 1.4.2 Selección de beneficiarios
	1.5. Rol de Entidades Autorizadas	1.5.1 Selección de beneficiarios 7.2 Información a las familias
	1.6 Rol de Desarrolladores	1.6.1 Participación de las familias
	2. Conocer si los procedimientos del SFNV responden a las necesidades de las familias beneficiarias.	2.1. Procedimientos
2.1.2 Plazos		
2.1.3 Tramitología		
1.4 Calificación de beneficiarios		
2.1.5 revisión de expedientes en BANHVI		
2.1.6 Fiscalización de proyectos por parte del BANHVI y Fiscal de Inversión		
3. Verificar si el SFNV ha priorizado soluciones de vivienda a las familias de los cantones y distritos prioritarios señalados en el Programa Puente al Desarrollo	3.1. Los proyectos desarrollados en 5 años	3.1.1 Cantones y distritos
4. Identificar si la solución de vivienda tiene acceso a servicios básicos y su ubicación es cercana de centros de salud, fuentes de empleo y centros educativos	4.1 Los proyectos desarrollados en 5 años	4.1.1 Servicios públicos
5. Conocer el grado de satisfacción de las familias beneficiarias.	5.1 Otorgamiento del beneficio	5.1.1 Empleo
		Seguridad
		Felicidad
	Unión familiar	
	5.2 Desarraigo	5.2.1 Procedencia

Ubicación temporal y espacial:

La investigación se enmarca en un período de estudio entre los años 2012 y 2017 y se desarrolla en las seis regiones del país: Central, Pacífico Central, Chorotega, Brunca, Huetar Norte y Huetar Caribe-Atlántica

Realización de entrevista estructurada a las familias beneficiarias

En el caso de las familias beneficiarias la información se obtuvo por medio de una entrevista estructurada. Para lo cual se elaboró un cuestionario que previamente fue validado con familias de un proyecto de vivienda que no fue de los seleccionados en la muestra. Realizadas las valiosas observaciones brindadas, se procede a la aplicación de la entrevista a las familias seleccionadas. Esto entre los meses de agosto a noviembre del año 2017. En estas entrevistas las personas informantes fueron las que al momento de su aplicación se encontraran en la casa, que fuera adulta.

Selección de muestra: En tanto es de vital importancia para la Defensoría investigar si el Sistema Financiero para la Vivienda constituye un instrumento efectivo para el combate a la pobreza se ha tomado como universo de investigación los 101 proyectos de vivienda ejecutados durante los años de estudio, mismos en los que se ha brindado solución habitacional a un total de 6607 familias.

Para la definición de la muestra se contó con la invaluable colaboración del Estadístico Ricardo Alvarado Barrantes, de la Escuela de Estadística de la Universidad de Costa Rica.

Se utilizó una muestra probabilística seleccionada quedando 40 proyectos, distribuidos de la siguiente manera: Región Central 12 proyectos con 190 familias, Pacífico Central 4 proyectos con 83 familias, Chorotega 9 proyectos con 175, Brunca 3 proyectos con 35 familias, Huetar Norte 4 proyectos con 48 familias y Huetar Caribe- Atlántica 8 con 137 familias.

Mención especial merece el caso de la Región Huetar Caribe-Atlántica en donde quedaron en la muestra 3 proyectos en comunidades indígenas de muy difícil acceso, por lo que no fue posible aplicar la entrevista a 49 familias (el ingreso solo es posible en helicópteros, se necesitan traductores a las diferentes lenguas que se hablan, el cuestionario que se aplique debe reunir características especiales para una mejor comunicación con las familias beneficiarias, entre otras limitaciones). Además durante el período de entrevistas había tres proyectos vacíos, es decir aún no estaba viviendo ninguna familia, para un total de 57 familias.

En la Región Chorotega se presentó una situación similar, dada la existencia de dos proyectos desocupados para un total de 64 familias.

En total, no fue posible aplicar las entrevistas a 121 familias de la muestra seleccionada. Se logró realizar un total de 498, lo cual no afecta la representatividad de la misma por cuanto el menor número de entrevistas que se debía aplicar eran 475.

Registro y tabulación de la información: Durante el proceso de recolección de la información de las familias beneficiarias, participaron 5 funcionarios de la Defensoría y se contó con la colaboración de la Escuela de Trabajo Social de la Universidad Libre de Costa Rica, contando con un grupo de 7 estudiantes de niveles superiores para la recolección de la información, así como su tabulación. La tabulación fue manual en una base de datos previamente diseñada para estos efectos y quedó sistematizada en un cuadro y un gráfico para cada pregunta en donde se especifica cada ítem en términos porcentuales.

Análisis e interpretación de la información: Obtenida y sistematizada la información fue sometida a un análisis por parte de los miembros del equipo responsable de la investigación, utilizando como referencia el marco teórico y objetivos que se definieron para orientar la misma.

Se cuenta con un documento titulado "Resultados y análisis de la información" que incorpora la información recopilada en este proceso de entrevistas. Corresponde al anexo número I.

Realización de entrevistas a funcionarios del sector público y privado

En el sector público se hicieron entrevistas al señor Ministro de Vivienda, al Subgerente del Banco Hipotecario de la Vivienda y al representante del sector privado en la Junta Directiva del BANHVI. De igual manera en el sector privado se hizo entrevista a las Entidades Autorizadas: Mutual Alajuela, Mutual Cartago y Fundación Costa Rica- Canadá. Esta información se agrupó en el Anexo número II.

Otras fuentes de información:

Mediante oficios remitidos por la Defensoría se solicitó información adicional a: BANHVI, Grupo Mutual, Mutual Cartago, COOPENAE y Fundación Costa Rica-Canadá. Adicionalmente se realizó un análisis de la Política Nacional de Vivienda y marco legal vigente que rige la materia de vivienda de interés social. Esta información se agrupa en el anexo número II.

3. PRINCIPALES HALLAZGOS DE LA INVESTIGACION

1. Que el SFNV, constituye un sistema consolidado a partir de un presupuesto nacional, sin embargo, únicamente recibe un porcentaje del presupuesto de FODESAF, impuesto solidario, lotería instantánea, que otorga viviendas de interés social desde hace más de 30 años.
2. Que el SFNV está conformado por el Ministerio de Vivienda y de Asentamientos Humanos, el Banco Hipotecario de la Vivienda, Entidades Autorizadas y Desarrolladores.
3. Que ese SFNV funciona otorgando vivienda a quienes cumplan con los requisitos del artículo 51 de la Ley No. 7052.
4. Que las familias acceden al sistema a través de las entidades autorizadas, desarrolladores o asociaciones de vivienda.
5. Que no se identifica un rol protagónico del Estado en la definición de los futuros beneficiarios. Identifica un inconveniente en el proceso de selección de los beneficiarios, en manos de particulares.
6. Que con esa forma de acceder al SFNV, el Estado no necesariamente está llegando a las familias de extrema pobreza del país.
7. Que no existe un registro real y actualizado a nivel país, donde se ubique en forma espacial la mayor necesidad de vivienda para familias de extrema pobreza.
8. Que de acuerdo a lo señalado por el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos tampoco hay un registro actualizado del número exacto de precarios a nivel urbano y rural.
9. Que de acuerdo a las 498 entrevistas realizadas en los proyectos de vivienda en el año 2017, se evidenció que habían casas abandonadas, alquiladas, prestadas o mejoradas en el corto plazo a partir de su entrega, lo que supone una inadecuada escogencia de las familias beneficiadas y demuestra que el beneficio no siempre llega a las personas de extrema pobreza.
10. Que de conformidad con las entrevistas realizadas, tanto a funcionarios públicos y privados como a beneficiarios, en un plazo de siete meses, se logra constatar que debido a la tramitología existente

los plazos para la aprobación de proyectos de vivienda son extensos, lo cual viene en detrimento de un disfrute oportuno y pleno del derecho a la vivienda digna y adecuada. Hay carencia de protocolos o manuales sencillos y claros de gestión y coordinación del proceso de adjudicación de un bono de vivienda o proyecto de vivienda de interés social.

11. Que a pesar de que la Contraloría General de la República desde el año 2013 y la Defensoría de los Habitantes le ha ordenado al BANHVI una mayor fiscalización de los proyectos de vivienda, en las entrevistas realizadas a las familias de proyectos de vivienda de interés social en el año 2017 (Anexo No. II), se observaron deficiencias en infraestructura de las viviendas y de las calles; además los beneficiarios señalaron estar sufriendo problemas de malos olores por el mal funcionamiento de los tanques sépticos, problemas con el sistema eléctrico y filtraciones de agua, entre otros.

12. Que de acuerdo a las entrevistas realizadas en los proyectos de vivienda en el año 2017 se logra constatar en un 85% de todos los entrevistados, que las personas no están sufriendo desarraigo.

13. Que si bien el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos es el rector del SFNV, la percepción entre los entrevistados es que nunca ha ejercido esa rectoría.

14. Que el acompañamiento que reciben las familias beneficiarias antes, durante y después del otorgamiento de la vivienda marcan una diferencia en positivo con aquellas familias beneficiarias que no reciben ese acompañamiento.

15. Existen omisiones de información para los posibles beneficiarios, tratándose de conocer sobre los avances en el trámite iniciado; existen casos donde las personas que solicitaron un bono, no hayan recibido información sobre el trámite realizado, quedando en indefensión, denuncia muy frecuente en la Defensoría de los Habitantes.

16. Los beneficiarios si han manifestado casi en su totalidad haber recibido información clara y precisa sobre los compromisos asumidos una vez aprobado su trámite de bono de vivienda.

17. Que del total de proyectos de la muestra seleccionada 5 se encontraban terminados pero sin habitar, lo cual obedece a atrasos en la construcción, en la entrega de las viviendas, en la selección de las familias, entre otras cosas.

18. Que desde el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, se promueve entre las entidades autorizadas y desarrolladores la Carta de No Objeción, cuyo fin es ubicar y localizar los proyectos de vivienda en centros urbanos, esto con el fin de construir comunidades integrales.

19. Que si bien la Ley No. 7052 prevé sanciones para las entidades autorizadas y los desarrolladores cuando comenten un error o irregularidad en la tramitación de bonos, escogencia de beneficiarios, mala escogencia de terrenos, problemas constructivos severos en las viviendas, dilación injustificada en inicio de construcción de viviendas y/o entrega de viviendas, a la fecha no se conoce de ningún proceso abierto en contra de alguna entidad autorizada.

20. Que a partir del 5 de octubre del 2016 la Directriz 54-MP-MIVAH "Definición de Población Prioritaria en Proyectos de Vivienda Financiados al Amparo del artículo 59 de la Ley del SFNV", busca orientar el actuar del SFNV en la definición de la población prioritaria que será atendida en los proyectos de vivienda de interés social financiados al amparo del artículo 59 de la Ley.

21. Que la Política Nacional de Vivienda 2013-2030 es un instrumento con un enfoque de derechos humanos, estructurada en cinco ejes temáticos: Político-Administrativo, Sociocultural, Ambiental, Físico-Espacial y Económico-Financiero. Y de acuerdo a las entrevistas realizadas a funcionarios del sector público y privado, es un instrumento muy teórico, que no es compatible con la operatividad del SFNV y por lo tanto no es aplicable.

22. Que la Política Nacional de Vivienda le otorga a las municipalidades un rol de coordinación para la atención priorizada y controlada de las necesidades de vivienda en el cantón, así como para la simplificación y agilización de los trámites pertinentes, sin embargo, hasta la fecha no han tenido ese protagonismo que prevé la política.

23. Que para combatir la pobreza se requiere de una intervención más allá del asistencialismo con una estrategia articulada de atención multisectorial e interinstitucional capaz de garantizar a las familias el acceso al sistema de protección social, desarrollo de capacidades, vínculo con el empleo, acercamiento a las tecnologías y vivienda adecuada.

24. De todos los proyectos visitados, los construidos por la Fundación Promotora de Vivienda, FUPROVI, marcan una diferencia en positivo. El involucramiento logrado con los beneficiarios permite una mejor calidad de vida para todos los integrantes de las familias, sean personas adultas mayores, niños y niñas, personas con discapacidad, entre otros. Se favorece el apropiarse de sus viviendas, así como el arraigo de las familias en sus nuevos hogares.

25. A nivel nacional no se identifica un modelo de gestión de la vivienda de interés social, que promueva asentamientos humanos integrados, con cohesión social, participativa, inclusiva y sustentable.

26. A partir de los datos obtenidos por las entrevistas a los beneficiarios se confirma que contar con vivienda se constituye en un elemento fundamental para una mejor calidad de vida y combatir la pobreza, representando cambios en las familias en su condición económica, sentimiento de seguridad, ofrece mayores oportunidades para los hijos, disminuye los niveles de estrés, se mejora la autoestima y las relaciones familiares.

4. FUNDAMENTO JURIDICO Y TECNICO DE LOS HALLAZGOS IDENTIFICADOS

4.1.a: Beneficiarios del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda.

Como se indicó líneas atrás en Costa Rica la Constitución Política preceptúa que el Estado, en sentido amplio, procurará el mayor bienestar a todas y todos los habitantes del país y le impone al Estado el deber de promover la construcción de viviendas populares a favor de los grupos en desventaja o especialmente vulnerables, por razones sociales y económicas.

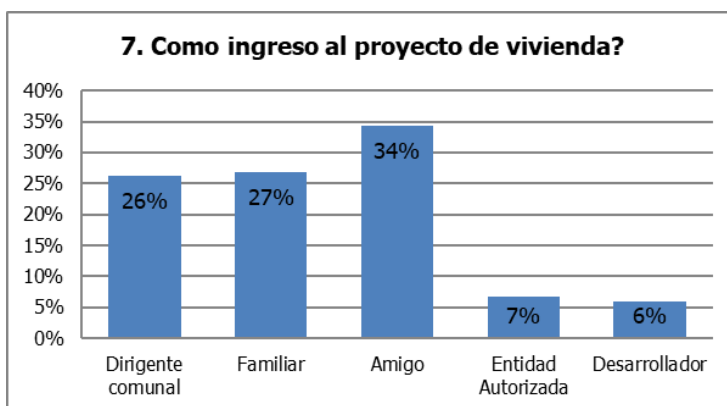
A partir de ese artículo constitucional la Ley No. 7052 Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda en su artículo 1 crea el Sistema Financiero Nacional para la Vivienda que procurará la solución del problema habitacional existente en el país incluido el aspecto de los servicios. El Sistema está integrado por el Ministerio de Vivienda y Asentamiento Humanos, el Banco Hipotecario de la Vivienda y las entidades autorizadas, quien son las encargadas de tramitar, calificar y aprobar o rechazar, técnicamente, las solicitudes de postulación al beneficio del Bono Familiar de Vivienda.

El Reglamento de Operaciones del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda en su artículo 5 enuncia que para ser elegible al bono se deberán de reunir los siguientes requisitos:

- a) Constituir una familia según la definición contenida en este Reglamento.
- b) No tener vivienda propia sin perjuicio de las excepciones previstas en el presente reglamento, o bien que la vivienda propia requiera reparaciones, mejoras o conclusión de obra, según las presentes normas.
- c) Tener un ingreso familiar mensual no superior a cuatro veces el salario mínimo.
- d) Cumplir con los demás requisitos que para el programa específico se soliciten, o se ameriten a exigir de acuerdo con la naturaleza del caso."

La Ley también contempla que podrán recibir un bono y medio de vivienda quienes dentro del núcleo familiar cuenten con uno o más miembros con una discapacidad total y permanente cuyos ingresos sean igual o inferiores a un salario y medio mínimo de un obrero no especializado de la industria de la construcción y que no tenga vivienda propia o que teniéndola requiera repararla o mejorarla. Asimismo se podrá otorgar el bono y medio para los adultos mayores solos o que no puedan realizar labores que les permita el sustento. Las familias que se encuentren en estado de emergencia o para la erradicación de tugurios, asentamientos en precarios y pobreza extrema también son atendidas con el bono y medio de vivienda.³

La forma en que la ley determina el proceso de cómo ingresa un habitante al sistema es, 1) si cumple con los requisitos establecidos en la Ley No. 7052 y los diferentes reglamentos y 2) si logra acceder al sistema. Lo anterior se ve reflejado en el cuadro siguiente:



Respecto a la forma en que los beneficiarios ingresan a los proyectos de vivienda, se tiene que el 60% lo hacen por medio de un amigo o un familiar, un 27% por un dirigente comunal, el 6% a través del desarrollador del proyecto y solamente el 6% por medio de una Entidad Autorizada.

Desde la perspectiva de las y los habitantes se evidencia que el Estado no es quien busca a las familias, sino que son sujetos privados los que en principio captan a los potenciales beneficiarios de los proyectos de vivienda, o en su defecto son los habitantes los que ubican a los desarrolladores para iniciar un proyecto de vivienda.

Lo anterior es interesante, considerando la respuesta dada por los beneficiarios, sobre las instituciones que conforman el SFNV, ya que el BNHVI es la institución más conocida dentro de todos los entrevistados y de las instituciones que conforman el SFNV, un 72% de ellos dice conocerla porque saben que es el que entrega el bono, así el Ministerio de Vivienda o los constructores o desarrolladores porque únicamente lo conoce un 33% y un 23% respectivamente. Al INVU sólo la conocen o han oído hablar de él un 47% de los entrevistados y las entidades autorizadas únicamente un 44%. Lo anterior a pesar de que se le indicó a la persona entrevistada que la entidad autorizada era la institución que le había tramitado su bono de vivienda.

Esta evidencia viene a reforzar lo que la Defensoría ha indicado en varias oportunidades en los informes anuales rendidos a la Asamblea Legislativa referido a que el Estado trasladó a terceros lo que a él le corresponde y no se puede permitir que exista esa tercerización no permitida por la ley, es una labor que debe ser atribuible al Estado únicamente.⁴

³ Artículos 51 y 59 de la Ley 7052 del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda.

⁴ Informe Anual 2011-2012.

Si bien la ley del SFNV permite que sean las asociaciones y las entidades autorizadas quienes conformen las listas de beneficiarios, debería ser el Ministerio de la Vivienda y Asentamiento Humanos, como rector del Sector Vivienda quien en coordinación con instituciones como las municipalidades, el IMAS, los ATAP's, el INAMU, entre otras, identifique familias de extrema pobreza que requieran de una vivienda, así como las zonas para desarrollar los proyectos.

Esta identificación de las familias por parte del MIVAH evitaría la inadecuada selección de familias y favorecería la optimización de los recursos públicos, ya que el SFNV estaría otorgando vivienda a quien realmente lo necesite.

Al respecto, Dagoberto Hidalgo de la MUCAP señaló:

“Todos los que reciben el bono califican pero no son los que tienen mayor necesidad o pobreza”⁵

Y al respecto, Juan de Dios Rojas, exgerente general del BANHVI señaló:

“Están tomando el rol que le corresponde al Estado. No es culpa de ellos, es que el Estado no lo hace. Legalmente la plata está siendo bien utilizada porque se le está dando vivienda a quien cumple con los requisitos, pero desde el punto de vista de optimización del fondo público no le están llegando a quien tienen que llegarle. Todo debe hacerse en función del combate a la pobreza. Estamos llegando al estrato no más bajo.”⁶

Ya lo manifestaron las y los beneficiarios encuestados⁷, al manifestar que el SFNV debe cambiar y uno de los cambios es elegir mejor a las personas que ingresan a los proyectos de vivienda; se logró constatar que dentro de los proyectos de vivienda visitados hubo viviendas alquiladas, desocupadas y prestadas lo que evidencia que no se seleccionaron adecuadamente las familias del proyecto.

Es del conocimiento de la Defensoría que el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos cuenta con un sistema de priorización de zonas de atención⁸, con el fin de que todas las instancias del Sistema Financiero, BANHVI, entidades autorizadas, desarrolladores, posibles beneficiarios y ese ministerio, cuenten con una herramienta que les permita invertir sus esfuerzos en las poblaciones prioritarias; no obstante no se constata que sea una herramienta de aplicación obligatoria para los actores en la materia.

Un esfuerzo que hay que resaltar del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos en ese sentido es la creación de la directriz 54-MP-MIVAH⁹ donde se define la población prioritaria en proyectos de vivienda financiados al amparo del artículo 59 de la Ley del SFNV y la creación del Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios, SINIRUBE cuyo objetivo es contribuir con la articulación de las instituciones para una intervención integral de la población en condición de pobreza y pobreza extrema y concentrar en una sola lista las necesidades de vivienda.

En consideración con lo anterior, la Contraloría General de la República señala que: “(...) Resulta importante implementar lineamientos que estimulen proyectos de vivienda de interés social en los distritos y cantones más pobres del país, tomando en consideración lo establecido en la directriz 27 artículo número 1 y la estrategia denominada Puente al Desarrollo emitida en el 2015. Los recursos que se han invertido y se están invirtiendo podrán apuntar de mejor manera a las zonas que más lo requieren, independientemente de que el banco promueva o establezca otros criterios que contribuyan a una mayor

5 Entrevista Dagoberto Hidalgo, 27 de enero del 2017, anexo II.

6 Entrevista Juan de Dios Rojas, 20 de diciembre del 2016.

7 Ver gráfico 34, anexo I

8 Oficio del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, número DMV-0783-2011 del 28 de noviembre del 2011

9 Publicada en el Alcalde 207 de La Gaceta del 5 de octubre del 2016, pág 30.

cobertura del programa. De manera de no dejar en manos de los desarrolladores la escogencia de las zonas donde se construirán los proyectos.”¹⁰

Adicional a estos esfuerzos de priorización, el Ministerio de la Vivienda y Asentamientos Humanos, dentro de sus labores regulares, realiza un levantamiento de información de asentamientos en precario a nivel nacional, que llegan a ser parte de los insumos para los jefes, en la determinación de áreas, cantones y distritos prioritarios en los que el Estado promueve intervención. De acuerdo a la Estrategia Puente al Desarrollo el Estado visualizó cantones y distritos prioritarios para la atención de las familias, sin embargo en el tema de vivienda no se están desarrollando proyectos exclusivos para la atención de esta población.¹¹ Y no solo no hay proyectos exclusivos para la atención de estas familias del Programa Puente al Desarrollo sino que hay nudos identificados en relación con el tema:

1. **“Aprobación de referencias de familias que cuentan con un lote propio:** A pesar de que estas familias cuentan con mayores posibilidades de acceder al beneficio, actualmente se cuenta con 795 referencias en estado en trámite.
2. **Trámite del beneficio:** Debido a la forma establecida para la ejecución del beneficio, las familias deben realizar el trámite con las entidades autorizadas y desarrolladoras, las cuales al ser entidades privadas, no precisamente tienen claridad de la forma de intervenir a la población en pobreza extrema y sus particularidades.
3. **Priorización de referencias:** Se realizó un proceso de priorización de referencias (600) para la atención inmediata, tomando en cuenta los factores de riesgo asociados, sin embargo no se ha obtenido respuesta de la ruta crítica para la atención de las familias de manera prioritaria.
4. **Conformación de expedientes:** Este es el proceso que representa un mayor reto para las familias, por lo que requiere acompañamiento y sobre todo sensibilización por parte de las entidades autorizadas y desarrolladoras.
5. **Seguimiento a los proyectos:** No se cuenta con el avance de los proyectos que contemplan como potenciales beneficiarias a familias Puente al Desarrollo.
6. **Información a las familias:** Es necesario empoderar a las familias con respecto a las funciones que realiza cada actor del proceso.”¹²

Durante el período de las entrevistas a las familias beneficiarias se logra determinar que en la Región Huetar Caribe-Atlántica hay tres proyectos desocupados que suman 231 familias que cuentan con la aprobación del bono y que aún no les han entregado su vivienda, lo cual representa el 13.57% de soluciones para esta Región.

Por su parte en la en la Región Chorotega, son dos proyectos en los que estarían ubicadas 286 familias que esperan con ansias una casa y que, a pesar de ser beneficiarias del bono, no ven concretarse sus aspiraciones a vivienda adecuada. Esta cantidad representa el 18.28% de soluciones para Guanacaste.

Entre ambas Regiones estamos frente a una ausencia de solución efectiva y eficaz de vivienda al 7.8% de las familias más vulnerables del país, esto por cuanto los proyectos estudiados son las soluciones que la institucionalidad ha brindado por medio del Artículo 59. Si bien podría pensarse que el porcentaje que queda desprotegido no es tan alto, lo cierto es que ante las limitadas condiciones materiales de las familias beneficiarias esta situación no debería persistir por más tiempo.

10 Contraloría General de la República, informe DFOE-IFR-SGP-01-2006 del 7 de julio del 2016

11 Daniela Ávila, Jefa de Despacho y Asesora Legal, MIVAH, correo electrónico 19 de setiembre del 2017.

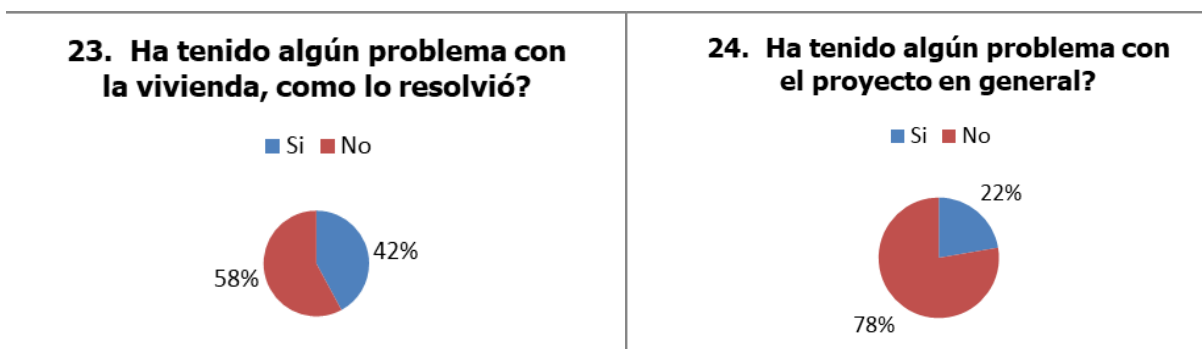
12 Esto de acuerdo con información suministrada por las funcionarias Emilia Mora, Hazel Fallas y el funcionario Santiago Álvarez, miembros del Área de Atención Integral e Interinstitucional del IMAS, en el marco de reunión sostenida el 5 de abril del 2018 con la Dirección de Asuntos Económicos de la Defensoría de los Habitantes, con el propósito de conocer el avance en el diseño y construcción del Modelo Intervención Institucional.

4.1.b Calidad Constructiva de las viviendas de interés social

Desde la creación de la Defensoría, ha sido una constante la recepción de denuncias sobre la mala calidad constructiva de las viviendas de interés social, particularmente por cuestiones de índole estructural, mal funcionamiento de los sistemas eléctricos y físico sanitarios, así como una inadecuada escogencia de los terrenos donde construir, todo producto de una deficiente fiscalización en la construcción de soluciones de vivienda individuales y en proyectos habitacionales, así como una ausencia de planificación urbana; siendo responsables tanto las instituciones públicas del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda como por las entidades autorizadas, los desarrolladores y profesionales a cargo de los proyectos, así como los gobiernos locales.

Pese a la gravedad de las denuncias públicas que ha hecho la Defensoría en este contexto¹³, todavía no se cuenta con efectivos mecanismos de fiscalización y control de los proyectos, lo cual es fundamental para garantizar la calidad del servicio y producto que se entrega a las y los beneficiarios; esto pese a los esfuerzos realizados con la contratación de nuevos ingenieros en el Banco Hipotecario de la Vivienda.

Lo anterior se refleja en las respuestas brindadas por los y las habitantes durante la aplicación de la encuesta realizada en los proyectos de vivienda. Un 58% de las personas indican que no han enfrentado problemas con la vivienda y el 42% indicó que sí. En relación con problemas en el proyecto en general, el 78% indicó que no han tenido ningún problema y el 22% señaló que sí.



Los problemas más denunciados tanto a nivel de viviendas individuales como en los proyectos son por malos olores en los drenajes, los cuales se rebalsan, filtraciones de agua, pisos reventados, problemas eléctricos, goteras, áreas de juego en mal estado, calles y aceras deterioradas, entre otros.

Si bien se escogió que la muestra tuviera proyectos habitados entre los años 2012 y 2017, en muchos de ellos las viviendas tenían apenas 3 años de construidas o menos y ya presentaban los problemas indicados ¹⁴ en el párrafo anterior. Una vivienda mal construida no es una solución a la pobreza y a la desigualdad, resulta más bien un problema social no sólo porque no aporta una respuesta a la carencia, sino porque el costo económico para el país es muy elevado, y las posibilidades de que estas familias puedan mejorar sus viviendas es muy limitada.

Otro aspecto importante que se pretendió conocer en las entrevistas es la conformidad que tienen las familias con el diseño de las viviendas, para lo cual se analizaron tres indicadores: espacio, calidad de materiales y distribución. ¹⁵ En cuanto a la distribución de las viviendas de interés social, un 68% indicó

¹³ Expedientes **La Flor: expediente 206487-2016, Los Rosales: 115163-2012 y El Rosario: Exp. 11863-2007**

¹⁴ Proyecto La Campiña en Cartago, Proyecto Las Terrazas en La Loma de Parrita y el Proyecto Vistas del Golfo en Chomes, Puntarenas.

¹⁵ Ver gráfico 21, anexo I.

que están conformes en relación con la distribución de su vivienda, un 64% que están conformes con la calidad de los materiales y 67% indicó que el espacio está bien.

Si bien la mayoría de las personas manifestaron su conformidad con estos indicadores, llama la atención de esta Defensoría que alrededor de una cuarta parte no están conformes.

La Contraloría General de la República ha señalado como conclusiones desde el año 2011 y hasta la fecha que es necesario hacer mejoras en la fiscalización de los proyectos y en el seguimiento que se les debe dar a las viviendas una vez entregadas:

“Las debilidades y deficiencias en los mecanismos de control y fiscalización por parte del BANHVI para el aseguramiento de la fase constructiva de los proyectos financiados al amparo del artículo 59 de la Ley del Sistema. Dichas deficiencias se relacionan con la reiteración de problemas constructivos originados en la mala calidad de los suelos que soportan esos desarrollos, la escasa capacidad técnica que muestran las entidades autorizadas para fungir como contraparte en el desarrollo de los proyectos de vivienda.

Existe una limitada utilización de cuadernos o bitácoras para documentar y potenciar la fiscalización de los procesos constructivos, insuficiente labor de fiscalización que realizan los fiscales de inversión contratados por las entidades autorizadas en los proyectos, la rendición de garantías insuficientes por parte de las entidades autorizadas, desarrolladores o constructores y finalmente la débil labor de fiscalización directa sobre los proyectos que realiza el BANHVI por medio de la dirección FOSUVI.”¹⁶

Adicionalmente, la Contraloría General de la República insiste en que al BANHVI le corresponde ejercer una fiscalización paralela sobre el adecuado desarrollo de los proyectos de vivienda financiados al amparo del artículo 59 de la Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, lo que implica no solo verificación sobre el avance de las obras, sino también acciones de control sobre la calidad constructiva de estas, ¹⁷ criterio que es compartido por la Defensoría de los Habitantes.

La información recopilada en las encuestas a las y los beneficiarios, visualiza la omisión en la intervención por parte de los entes de control y monitoreo, una vez que las familias han tenido un problema y presentado una denuncia, ya que manifiestan desconocer cómo resolverlo, pese a haberlo denunciado ante la entidad autorizada o la empresa constructora.¹⁸

Al respecto, la Contraloría General de la República recomienda valorar la implementación, con el apoyo de las instancias que el banco estime pertinentes, de un programa regular de visitas técnicas post ocupación de los proyectos después de entregados a las y los beneficiarios y durante un tiempo prudencial que cubra como mínimo el período de garantía de las obras, con el fin de verificar el comportamiento de los elementos instalados tanto a la obra urbana como en las viviendas, de tal manera que se logre detectar oportunamente defectos constructivos o mal uso de los elementos de la vivienda por parte de los beneficiarios y que estos puedan ser corregidos en forma oportuna. ¹⁹

Es de resaltar que la Observación General número 4 del Comité de las Naciones Unidas, Sociales y Culturales se orienta a determinar que el Derecho a una vivienda adecuada debe brindar más que cuatro paredes y un techo, debe satisfacer condiciones y debe reunir como mínimo los siguientes criterios: seguridad de la tenencia, disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura, asequibilidad, habitabilidad, accesibilidad, ubicación y adecuación cultural. En relación con la habitabilidad, las viviendas deben ofrecer un espacio a sus ocupantes, protegerlos del frío, la humedad, el calor, la

16 Contraloría General de la República, Informe DFOE-SOC-IF-10-2011 del 31 de octubre del 2011.

17 Contraloría General de la República, Informe DFOE-EC-IF-12-2013 del 13 de diciembre del 2013.

18 Ver gráfico 24, anexo I.

19 Contraloría General de la República, informe DFOE-IFR-SGP-01-2016 del 7 de julio del 2016.

lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad. También debe de garantizar su seguridad física.

En aras de garantizar esa vivienda adecuada a las y los habitantes y por ende el disfrute pleno del derecho, en el 2015 la Defensoría organizó el taller "Los Sistemas Mecánicos de las Viviendas de Interés Social: hacia la progresividad del derecho humano a la vivienda", en el que reunió a instituciones públicas y privadas del sector vivienda para que, entre todas las instituciones involucradas se mejoren aspectos relativos a los sistemas mecánicos de las viviendas de interés social que según la VIII auditoría del Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos en el año 2013, no ha brindado los resultados deseados. A partir de ese taller se identificó como prioritario trabajar en capacitaciones con los fiscales de inversión y lograr una normativa específica sobre los sistemas mecánicos en general.

Posterior a un trabajo realizado con varios ingenieros del Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos se logró la publicación del Código de Instalaciones Hidráulicas y Sanitarias ²⁰

Si bien la Defensoría reconoce que se han realizado mejoras en el tema de fiscalización de proyectos de vivienda, continúan presentándose deficiencias constructivas de peso en los proyectos lo que ha provocado una decadencia de la calidad de vida de las y los habitantes, pues deben lidiar con una vivienda inadecuada. La ausencia de supervisión de las obras de construcción en innumerables casos que la Defensoría ha conocido y continua conociendo aún hoy, así como la desidia y negligencia de algunos profesionales encargados de ellas, aunada a la irresponsabilidad de algunas entidades autorizadas, han producido una vulneración de sus derechos.

Por lo anteriormente dicho, es que la Defensoría ha solicitado en innumerables ocasiones al Poder Ejecutivo emplear soluciones integrales tendentes a evitar esa falta de control sobre las entidades autorizadas y de algunas empresas desarrolladoras que dan un uso inadecuado a los recursos públicos.

Cuando se preguntó a las y los beneficiarios sobre su deseo de permanencia por toda la vida en la vivienda obtenida a través del SFNV, un 85% respondió que sí y un 15% que no.²¹ De ahí la importancia de que la vivienda quede bien construida con materiales de buena calidad y que la vida útil sea lo más amplia posible, por supuesto añadiendo los requerimientos de mantenimiento por parte de los ocupantes y uso adecuado del inmueble.

Dado lo anterior y con la experiencia acumulada por la Defensoría en la fiscalización del efectivo derecho a la vivienda digna, es que se considera de imperiosa importancia hacer un llamado a las autoridades a la atención y reflexión en cuanto a las condiciones constructivas en que se están ejecutando los proyectos de vivienda de interés social, así como sobre la supervisión y fiscalización de las empresas desarrolladoras y de los profesionales responsables que llevan a cabo las obras constructivas, así como sobre las gestiones que deben ejecutar los entes estatales responsables de dicha supervisión y fiscalización. ²²

Es así como el Estado costarricense, debe replantearse el tema en tanto se está incurriendo en un doble gasto de recursos públicos: se otorgan bonos en proyectos de vivienda con el fin de dar solución a la situación de vivienda a las personas de escasos recursos económicos y, en el corto plazo, se presentan problemas constructivos en los proyectos que requieren de una nueva inversión para solucionarlos. Estrictos protocolos de control, fiscalización y responsabilidad por parte de las empresas constructoras, así como de las entidades autorizadas, resulta una necesidad que, considera la Defensoría, no ha sido satisfecha, pese a los esfuerzos existentes tanto en materia normativa como de disposición de recursos para avanzar hacia una dotación de vivienda adecuada.

20 Publicado el 21 de febrero del 2017 en el Alcance número 38 de La Gaceta.

21 Ver gráfico 31 del anexo I.

22 Informe Anual 2008-2009, paginas 252-256.

No se trata únicamente de otorgar la vivienda, sino que la misma cumpla con condiciones que permitan satisfacer de forma integral las necesidades de las personas, sea desde una adecuada calidad constructiva, territorialidad, sostenibilidad con acceso a una infraestructura técnicamente adecuada, espacios públicos de convivio y servicios básicos indispensables para que su derecho humano se haga efectivo.

4.1.c: Institucionalidad del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda.

Con el fin de asegurar la vivienda para todos los hombres y mujeres con servicios básicos adecuados, seguros y asequibles, el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos mediante la publicación en el Diario Oficial La Gaceta N° 47 del 7 de marzo de 2014, oficializó la Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos 2013-2030 bajo el Decreto Ejecutivo N° 38209-PLAN-MIVAH.

Esta política ha sido formulada bajo el enfoque de los derechos humanos y procura impulsar la vivienda adecuada y poli funcional, los asentamientos humanos que promuevan la integración y la cohesión social, y el hábitat participativo, inclusivo y sustentable, así como el fortalecimiento de la coordinación entre el sector público, sector privado y la sociedad civil.

Para alcanzar estos propósitos, la Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos (PNVAH), se ha estructurado en cinco ejes temáticos a saber: Político Administrativo, Sociocultural, Físico Espacial, y Ambiental, Económico Financiero. Cada eje cuenta con sus respectivos objetivos y metas, distribuidos en unos 26 subtemas sustantivos, con sus lineamientos y acciones estratégicas, que van desde la atención del déficit habitacional, hasta los aportes de la gestión de vivienda y asentamientos humanos a la mitigación y adaptación a los efectos del cambio climático, pasando por el fortalecimiento y sustentabilidad del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda.²³

En el Eje Político-Administrativo se pretende la creación del Sistema Nacional de Hábitat Humano que operará bajo la dirección del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos con el fin de que vincule y coordine los planes, programas, acciones e intervenciones públicas y privadas dirigidas a la satisfacción de las necesidades de vivienda y de los Asentamientos Humanos. La Defensoría considera necesario que en conjunto con la creación de esta área, se fortalezca el rol del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos por medio de una ley y no que dependa de una norma presupuestaria como lo ha sido desde que se creó. Son muchos los desafíos por atender a partir de la Política Nacional y el país necesita una institución fortalecida con personalidad jurídica plena y con carácter de rectoría, cumpliendo de forma coherente sus funciones como parte integral y fundamental del Poder Ejecutivo y del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda.²⁴

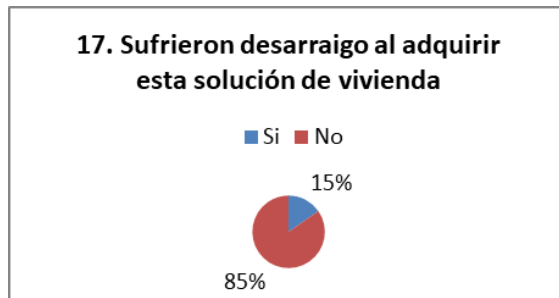
Para las y los funcionarios entrevistados la política no resulta más que un documento muy teórico, sin ninguna operatividad y no es vinculante por no ser una ley o un decreto... "Es un documento muy bonito pero está muy lejos de la realidad".²⁵ No es ese el parecer del señor Rosendo Pujol, Ministro de Vivienda y Asentamientos Humanos quien indica que mucho de lo que está haciendo el ministerio en materia de vivienda está contemplado en la política, como es el caso de la Carta de No Objeción que le solicita a las entidades autorizadas al iniciar con el desarrollo de un proyecto de vivienda y la que pretende que los proyectos se construyan en zonas urbanas con servicios públicos cercanos sin desarraigar a ningún habitante.

Lo anterior ha sido respaldado por las y los beneficiarios consultados en la entrevista realizada, dado que un 85% de los encuestados contestaron a la pregunta de si han sufrido desarraigo, indicando que no.

23 Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos 2013-2030, pág. 32.

24 Informe Anual Defensoría de los Habitantes 2015-2016, pág. 154-156

25 Entrevistas realizadas a Juan de Dios Rojas, Mayela Rojas, Kattiana Aguilar, Dagoberto Hidalgo, anexo II.



La Carta de No Objeción es instrumento muy valioso para lograr la construcción de proyectos de vivienda en zonas urbanas y con personas de la zona que el Ministerio de Vivienda y Asentamiento Humanos le solicita a las entidades autorizadas, para verificar adonde se construyen los proyectos de vivienda y por lo tanto, considera la Defensoría, debería de ser de acatamiento obligatorio para las entidades autorizadas, además garantizando que este nuevo trámite no genere más atrasos de los que ya existen.

La información recopilada además evidenció como un 65% de las personas encuestadas, indicó que su proyecto de vivienda sí es accesible e inclusivo para personas con alguna discapacidad, con lo cual se contempla lo dispuesto en la Política Nacional de Vivienda.²⁶

En relación con la tramitología la Defensoría recopiló información²⁷ que refiere un promedio de tiempo de 3 años de espera desde el inicio de los trámites hasta el momento de entrega de la vivienda. En un 17% de los casos se duró menos de un año para que se le adjudicara, en el 29% de los casos de 1 a 2 años, en el 25% de los casos de 3 a 4 años y el 29% de los casos han indicado que el tiempo transcurrido fue de 5 o más años.

La Defensoría considera que es necesario agilizar los trámites para aprobación, tanto para un bono individual, como para un proyecto de vivienda y esa agilización de trámites es un reto dentro del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda. La Defensoría considera que es necesario identificar dónde se están dando las trabas en la tramitación de un proyecto de vivienda o bono individual para luego implementar las mejoras requeridas, a través de protocolos o manuales ágiles y claros.

Hay un exceso de regulaciones ya que para cada caso concreto que supone un problema se crea una directriz para resolverlo y esto afecta los demás casos. Se trabaja desde la desconfianza entre las instituciones que conforman el SFNV y eso también impide la agilidad en el proceso. El SFNV está diseñado para ser ágil ya que quien ocupa la silla de Ministro de Vivienda y Asentamientos Humanos es el presidente de la Junta Directiva del BANHVI, sin embargo, por lo señalado anteriormente no es así.²⁸

Otro de los problemas que han sido denunciados en la Defensoría es la falta de información por parte de las instituciones que conforman el sistema para con las y los habitantes. En el Informe Anual 2012-2013 la Defensoría hizo un llamado de atención a las autoridades para que se informe al beneficiario por escrito si califica o no en un proyecto de vivienda y así en todo el proceso. En las respuestas obtenidas en la encuesta,²⁹ el 81% de los entrevistados indicó que era la primera vez que optaban por el beneficio de la vivienda; sólo el 19% señaló que sí había sido rechazado de otros proyectos y que nunca se les informó del trámite presentado quedando en indefensión.

26 Ver gráfico 19, Anexo I.

27 Ver gráfico 11, Anexo I.

28 Entrevistas realizadas a Juan de Dios Rojas, Kattiana Aguilar, Mayela Rojas y Dagoberto Hidalgo, anexo II.

29 Ver gráfico 30, anexo I.

Un hallazgo positivo en el tema de información, es que un 95% de las personas entrevistadas indicaron que las instituciones sí explicaron lo relacionado con las responsabilidades y obligaciones que adquieren al ser beneficiarios del bono de vivienda. Sin embargo, una dificultad que enfrenta el SFNV y que impide que sea eficiente es la falta de sanciones para las y los habitantes que abusan del él. La Defensoría logró constatar que en los proyectos visitados había casas desocupadas, alquiladas y prestadas y no se conoce de ningún proceso abierto en contra de una familia que esté cometiendo este abuso a pesar de que esas personas ya tenían tiempo de estar viviendo en el proyecto. La carencia de dichos procesos de sanción, promueve el surgimiento de personas que se aprovechan de las debilidades del SFNV para lucrar en beneficio propio y en perjuicio de habitantes que sí necesitan del beneficio.

En relación con la dificultad que tienen las personas beneficiarias para cumplir con los requisitos que se solicitan para optar por un bono, se aprecia que el 80% de los entrevistados manifiestan que no les fue difícil conseguir los documentos que se deben presentar, mientras que el 20% responden a que sí fue difícil. Esa dificultad se debió, en su mayoría, al costo económico que les implicaba el conseguir los requisitos. Si el sistema fuera más ágil en la tramitación de los proyectos, las y los habitantes no deberían de incurrir en la presentación reiterada de requisitos, ya que muchos de ellos tienen un vencimiento de 2 meses resultando esto un gasto adicional que en ocasiones no estaba presupuestado.³⁰

Si bien por más de dos décadas Costa Rica ha mantenido el déficit habitacional más bajo de América Latina y el Caribe y este logro ha sido gracias a la coordinación entre diversos sectores del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, quien ha definido las principales acciones estratégicas para enfrentar este desafío, la Defensoría considera que todavía hay desafíos por cumplir tratándose de: agilizar los trámites de los bonos, sea individual o proyectos; la ubicación de las familias de extrema pobreza; la coordinación con otras instituciones como las municipalidades; la participación e involucramiento ciudadano; la pronta resolución de denuncias que surgen contra las entidades autorizadas y que perjudican al habitante; la aplicación de sanciones para quienes incumplen la normativa, sea las entidades autorizadas³¹ o las y los habitantes; la estandarización de normativa a nivel interno del BANHVI; la creación de proyectos de vivienda sostenibles, entre otros.

Las y los habitantes desean la continuidad del SFNV, ya que por medio de él logran obtener una vivienda,³² no obstante el 59% de los entrevistados, más de la mitad, afirman que sí hay que hacer cambios importantes como fiscalizar mejor las construcciones de las viviendas; hacer una mejor escogencia de los beneficiarios ya que muchos de ellos indicaron que algunas de las viviendas en los proyectos se entregaban a personas que no requerían del beneficio, siendo que algunas viviendas de los proyectos estaban alquiladas o prestadas; hacer viviendas un poco más espaciosas; mejorar la calidad de los materiales con los que se construye la vivienda y que el trámite sea más ágil.³³

4.1.d Vivienda multisectorial, inclusiva y participativa

“La experiencia nos ha demostrado que una familia pobre con casa no deja de ser pobre, sigue siendo familia pobre con casa, la lucha contra la pobreza ha dedicado recursos a vivienda y ha mejorado la calidad de vida de las familias pero no se ha erradicado la pobreza.”

Kattiana Aguilar,

Subgerente Fundación para la Vivienda Rural Costa Rica-Canadá

30 Ver gráfico 12, anexo I.

31 De acuerdo con lo informado por la Dirección FOSUVI y Dirección Jurídica, en los últimos cuatro años no se ha abierto ningún procedimiento administrativo en contra de las entidades autorizadas.

32 Ver gráfico 36, anexo I.

33 Ver gráfico 34, anexo I.

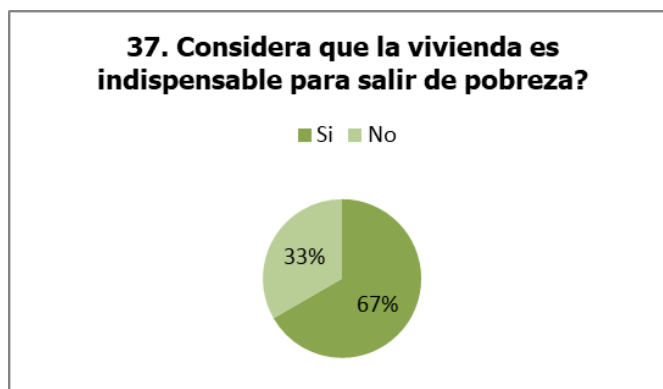
De acuerdo a las entrevistas realizadas en los proyectos de vivienda, obtener una vivienda ofrece cambios desde el punto de vista socioeconómico a las familias ya que se logra demostrar que quienes obtuvieron una vivienda mejoraron su situación socioeconómica:



De todos los entrevistados, un 72% respondió que ha mejorado su situación socioeconómica ya que el dinero que disponían para alquilar lo invierten en mejorar su calidad de vida y la de su familia y por el contrario un 28% indica que su situación continua en las mismas condiciones, o que ha empeorado porque en el lugar donde les entregaron la vivienda no hay trabajo, o porque al tener una vivienda deben de cancelar rubros, como impuestos, electricidad, que antes no cancelaban porque vivían en un precario o con algún miembro de la familia.

Adicionalmente se ha manifestado que, la obtención de una vivienda ayuda a cambiar vidas desde el punto de vista económico, da bienestar, seguridad y autoestima. Mejoran las relaciones familiares, con sus vecinos, le brinda oportunidades a sus hijos como relaciones sociales, salud y educación.³⁴

No obstante lo anterior, la última pregunta del cuestionario aplicada a las y los habitantes fue de si la vivienda era indispensable para salir de la pobreza. Para el 67% de los entrevistados la vivienda sí es indispensable para salir de la pobreza. Sin embargo, el 33% respondió que no, que a pesar de que sí era un gasto menos y daba cierta estabilidad y tranquilidad al tener una casa, necesitan de fuentes de trabajo porque una vivienda genera gastos. También indicaron que se requiere de educación.

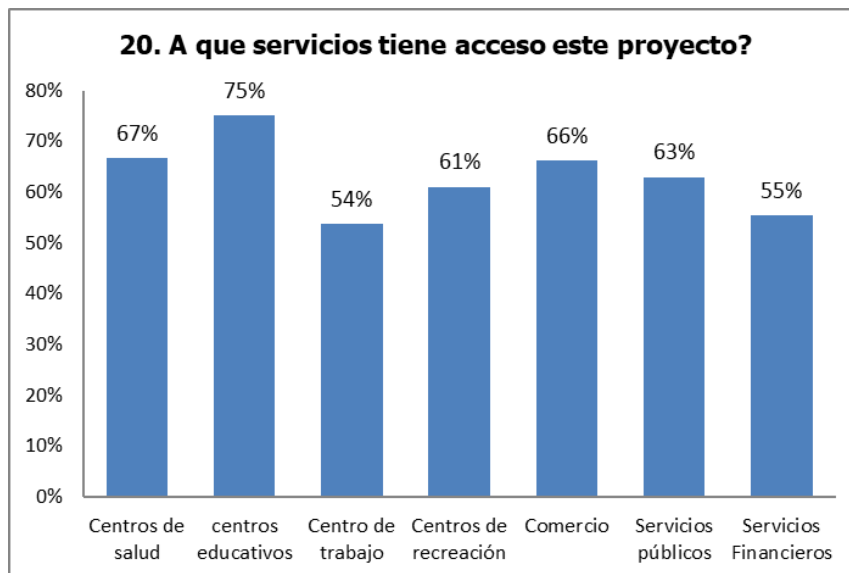


Es así como en el tema de vivienda, la misma no constituye una unidad aislada, sino que debe estar integrada a una comunidad, lo cual implica el acceso continuo y eficiente a una serie de servicios que

³⁴ Ver gráfico 25 , 25.1, 26, 26.1, 27 y 28, anexo I.

tienen por fin el mejoramiento de la calidad de vida del ser humano y el contribuir a la seguridad humana de las personas.

En el gráfico 20 se logra constatar que los proyectos de vivienda visitados por la Defensoría de los Habitantes fueron desarrollados cercanos a diferentes servicios:



Con relación al acceso que tienen las familias a los diferentes servicios públicos, se logra determinar que en los últimos 5 años los proyectos de vivienda se construyen cercanos a centros educativos para un 75%, centros de salud 67% y actividad comercial un 66%. Por otra parte, también están cercanos a centros de recreación con un 61%, servicios públicos 63% y de las respuestas obtenidas el 55% señaló que los servicios financieros no estaban tan accesibles y un 54% determinó que los centros de trabajo es un problema para los proyectos.

Si bien la mayoría de los proyectos construidos en los últimos 5 años tienen un buen acceso a servicios públicos, de educación, centros de salud y centros de recreación y financieros, los problemas por falta de empleo a nivel nacional se evidenciaron en las respuestas brindadas en las entrevistas. No obstante, la Defensoría identifica como positivo el cambio que se viene promoviendo desde hace varios años en el Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, en aras de ubicar los proyectos de vivienda cercanos a servicios y procurar así una vivienda adecuada para ellos.

Así lo confirmó la Contraloría General de la República:

“De acuerdo a lo indicado con los beneficiarios de los proyectos de vivienda 2014 y 2015 las viviendas financiadas al amparo de la Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda contribuyen al mejoramiento de las condiciones de vida de dichos beneficiarios en virtud del acceso a diferentes servicios como los que cuentan las referidas soluciones de vivienda, tales como: agua potable, evacuación de aguas negras y pluviales, energía, acceso a internet, servicios de salud, educación, seguridad, infraestructura de transporte.”³⁵

El Comité de Naciones Unidas de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha señalado que para que una vivienda sea adecuada sus ocupantes deben tener acceso a servicios básicos, lo que significa que no solamente la estructura de la vivienda sea buena, sino que sus ocupantes deben tener acceso sostenible y no discriminatorio a los servicios fundamentales en materia de salud, seguridad,

35 Contraloría General de la República, informe DFOE-EC-IF-00034 2016 del 23 de diciembre del 2016

comodidad y alimentación. Por ejemplo, debe existir acceso al agua potable, al alumbrado público, las instalaciones sanitarias y de lavado, a eliminar desechos, al desagüe de terrenos y a los servicios de emergencias.

Por su parte, la Sala Constitucional en concordancia con lo establecido en el artículo señalado emitió la resolución N° 2007-05941, de las catorce horas con cuarenta y cinco minutos del dos de mayo del dos mil siete, señalando:

“ VI.- (...) En otros términos, estima este Tribunal, que el deber del Estado de promover la construcción de viviendas de interés social o “populares”, no se agota con facilitar la obtención de una casa donde puedan vivir las personas de escasos recursos, sino que, debe de desplegarse una adecuada vigilancia tendente a verificar que se trate de una vivienda digna, bien construida, con acceso a los servicios básicos y ubicada en un lugar seguro, donde no corra peligro la vida del beneficiado ni la de su familia, así como tampoco su patrimonio familiar”.

Identifica la Defensoría de los Habitantes, como urgente, que el Estado costarricense realice una intervención más allá del asistencialismo desarrollado a lo largo de los años y visualice una estrategia articulada como la del programa Puente al Desarrollo, de atención multisectorial e interinstitucional, capaz de garantizar a las familias el acceso al sistema de protección social, al desarrollo de capacidades, al vínculo con el empleo y el emprendedurismo, a las ventajas de la tecnología, a la vivienda digna y al desarrollo territorial como medios para contribuir con el desarrollo humano, a la inclusión social y a la movilización social, lo que favorece la erradicación de la pobreza, en el marco del Pacto Social del Estado.

Adicionalmente, la Contraloría General de la República ha indicado que esa atención multisectorial por parte del Estado también debe incluir el componente laboral:

“El estudio realizado permite concluir que hay coincidencia entre la percepción de los usuarios de vivienda y los objetivos de las políticas y de las estrategias institucionales diseñadas para tales fines, tanto en la política nacional de vivienda como en la estrategia puente al desarrollo, las cuales pretenden facilitar el acceso a vivienda para personas y hogares y hombres y mujeres de todos los estratos socioeconómicos, observando con especial interés la población en condiciones de pobreza, riesgo, vulnerabilidad, así como atender la pobreza de las familias desde el enfoque multisectorial e interinstitucional. Sin embargo, el SFNV puede mejorarla especialmente en fuentes de empleo y estado de la infraestructura del acceso al proyecto.”³⁶

Debe indicarse que, de todos los proyectos visitados, los construidos por la Fundación Promotora de Vivienda, FUPROVI, hacen la diferencia en los proyectos ³⁷ya que su modelo de gestión, implica organizar a las familias desde el inicio del proceso e involucrarlas en el mismo, lo cual se refleja en una mejor convivencia diaria y de organización en el proyecto.

En relación con esa organización que tienen las familias antes y una vez viviendo en el proyecto, se muestra que, de previo al traslado de las personas beneficiarias, más de la mitad de las personas se encontraban organizadas, un 57% y un 43% indican que no lo estaban. Una vez instalados en el proyecto, el 63% indica que no continuaron organizados y un 37% que sí lo hicieron.

Es vital que las personas que integran los proyectos desarrollen formas de organización social que les permita convivir en un ambiente más adecuado para las familias. De tal manera que dentro de los proyectos se generen grupos de seguridad, limpieza y ornato, mantenimiento de las zonas comunales

36 Contraloría General de la República, informe DFOE-EC-IF-00034 2016 del 23 de diciembre del 2016

37 Sol del Caribe, Guácimo, Bethel, Cartago, El Beneficio, Cartago, Los Recuerdos, Juan Víñas.

y recuperación de espacios públicos, embellecimiento de los parques infantiles, prevención de riesgos de desastres y otros.

El mantenerse organizados permite lograr una mejor calidad de vida para todos los integrantes de las familias, sean personas adultas mayores, niños y niñas, personas con discapacidad, etc. Estas condiciones facilitarían tanto el apropiarse de su vivienda, como el arraigo de las familias en sus nuevos lugares ya que tendrían mayores posibilidades de concretar sus proyectos de vida.

Para Carmen González de FUPROVI: "El acompañamiento a las familias es trascendental y da muy buenos resultados de educación y socialización a todos los niveles. Ayuda en mejoramiento en todos los entornos y esto mejora considerablemente. Invertir en capital humano ayuda a tener ciudadanos que van a ver el mundo de manera diferente y contribuyen mejor y cuidan sus espacios."³⁸

Para impulsar comunidades más solidarias el proceso comunitario que se genera en los procesos socio-constructivos de cada uno de los proyectos, desde el inicio hasta su gestión, desarrollo y consolidación debe trascender la perspectiva constructiva. El abordaje debe ser transversal en todas sus fases que incluya la participación-acción, la puesta en práctica del enfoque de género, la interculturalidad y convivencia positiva, el fomento de la responsabilidad y conciencia ambiental, la promoción de un liderazgo transformador de los actores del proceso y la sostenibilidad del proceso social como parte de la dinámica de desarrollo como personas, como grupo y como barrio.³⁹

La forma de trabajo de FUPROVI en relación con el desarrollo comunal se sustenta en:

- "Una metodología general de intervención social, la forma específica de aplicación de la misma dependerá de cada experiencia.
- Fortalecer el ejercicio de una ciudadanía social y la identidad barrial.
- Trabajar colectivamente a partir del re/conocimiento de la individualidad de cada persona.
- Promover la participación social y la organización comunal como articuladores del proceso de desarrollo comunal.
- Tener presente la necesidad e importancia de trabajar colectivamente en el re/conocimiento de la identidad a partir del grupo, sus recuerdos, experiencias, conocimientos, expectativas, sueños y esperanzas.
- Diseñar una estrategia de fortalecimiento comunal que se adapta a las particularidades del grupo y del proyecto habitacional.
- Retomar la categoría de barrio (y su entorno) como referente inmediato, en el cual un grupo de familias en condiciones vulnerables (sociales y económicas) participan de un proceso de producción social de la vivienda y el hábitat.
- La identidad barrial, para que sea tal, debe ser reconocida y recreada por sus propios sujetos, por tanto se debe tener claridad de que no existe una identidad barrial homogénea, las identidades barriales asumen múltiples significados colectivos que tienen un valor específico para cada grupo.
- El principio básico en cada acción programada y ejecutada es establecer la relación entre identidad barrial, la ciudadanía y ejercicio de derechos y deberes ciudadanos para la producción de un hábitat digno."⁴⁰

Dicho proceso de acompañamiento consta de cuatro etapas. La primera es la de factibilidad, donde se identifica a los núcleos familiares recomendados por el grupo para ser parte del proyecto habitacional.

38 Entrevista a Carmen González, FUPROVI, 24 de abril 2017. Anexo II.

39 Desarrollo Comunal en el marco del Programa Techo-Comunidad, Octubre del 2013, pág. 3

40 Desarrollo Comunal en el marco del Programa Techo-Comunidad, Octubre del 2013, pág. 4

La segunda es la de Planificación y Diseño y es donde se constituye la guía para implementar los distintos procesos de fortalecimiento comunal con miras a preparar al grupo para el proceso constructivo, así como promover la cohesión social y fortalecer las capacidades organizativas. La tercera es la etapa constructiva y la última es el post proyecto donde se fortalece la identidad barrial, el grupo se encuentra capacitado para ejecutar un plan de desarrollo comunal, las familias del barrio realizan y participan en actividades de integración y proyección comunal y se apropian de las áreas comunales y espacios recreativos.⁴¹ Este programa permite que se construya comunidad en vez de simples proyectos habitacionales donde muchas veces no se valora lo que se les dio.

Es necesario que el SFNV invierta en realizar mejoras estructurales en su modelo de gestión, a partir de prácticas como las indicadas, donde en concordancia con lo indicado en la Política Nacional de Vivienda, sí se impulsará la vivienda adecuada y poli funcional, los asentamientos humanos que promuevan la integración y la cohesión social, y el hábitat participativo, inclusivo y sustentable.

Sobre el involucramiento de las y los beneficiarios en el proceso constructivo, fue de gran interés para la Defensoría la información recopilada a partir de consultarles, si consideraban que el bono de la vivienda debería de ser gratuito. Un 84% indicó que sí pero un 16% señaló que no, que si se realizaba una adecuada selección de beneficiarios donde se lograra determinar la presencia de familias que sí podían hacer algún tipo de aporte, el bono no debería ser gratuito. Asimismo, cuando se les consultó si realizaron algún tipo de aporte al proyecto, un 76% contestó que no y un 24% que sí, siendo estos últimos los proyectos construidos por FUPROVI bajo su programa de acompañamiento y organización social.

La Defensoría considera que el SFNV sí debería de implementar un modelo donde las familias que sí pueden hacer un aporte económico lo hagan, esto lo fortalece y brinda soluciones de vivienda a más familias. Pero más allá del aporte económico, que todas las personas interesadas en obtener una vivienda aporten con horas de cuidado, limpieza de terrenos, horas de trabajo, en fin que se involucren en todo el proceso tal y como lo hace hoy en día FUPROVI.

Podría decirse que las políticas de vivienda diseñadas para contribuir a reducir la pobreza en los países en desarrollo han tenido resultados insatisfactorios y que esto se debe a una concepción equivocada y limitada de la relación entre vivienda y pobreza. De ahí que la nueva visión favorezca el surgimiento de políticas y programas que respondan a los nuevos conceptos con expectativas de resultados más satisfactorios, con atributos de multidimensionalidad, heterogeneidad, participación, integración e inclusión⁴².

Multidimensionalidad y multisectorialidad: toda iniciativa debe promover el disfrute de las diferentes carencias que caracterizan la vida de la población en pobreza. Por ello se entiende la formulación y ejecución de programas y proyectos que integran simultáneamente las actividades de muchos de los sectores en que tradicionalmente se ha dividido el trabajo de las instituciones públicas y privadas: vivienda, salud, educación, empleo y otros.

Heterogeneidad, sensibilidad con respecto a los grupos vulnerables y las condiciones de género: La pobreza constituye un grupo social complejo y diferenciado en la sociedad. Se debe distinguir distintos niveles de pobreza y a identificar grupos especialmente vulnerables: niñas y niños; mujeres, personas con condiciones de discapacidad, adultos mayores. Por lo tanto las acciones deben ir dirigidas a buscar

41 IBID, págs. 9-18.

42 <http://revistainvi.uchile.cl/index.php/INVI/article/view/380/823>

Ramírez, Ronaldo. Evaluación social y políticas y programas de vivienda: Un análisis de la contribución de la vivienda a la reducción de la pobreza urbana.

el alivio o eliminar hacia los grupos sociales más vulnerables, identificando sus necesidades y demandas, para identificar las políticas y programas requeridos para su atención.

Participación, asociación y devolución: Si se reconoce que la pobreza es vivida por los pobres en formas tan variadas, resulta casi imposible definir un concepto de pobreza y una estrategia para su erradicación sin la participación de los pobres mismos... El concepto ha sido usado en la práctica de la vivienda pública y del urbanismo para describir cualquier forma de contacto entre las autoridades y la población afectada por sus decisiones. Puede incluir desde las simples consultas hasta al establecimiento de asociaciones relativamente permanentes entre diversos actores –comunidades, agencias públicas, ONGs, etc.– capaces de asumir responsabilidades en la definición, ejecución y evolución posterior de políticas y proyectos... Esta variedad de significados y la búsqueda de una posición realista ha llevado esta ponencia a separar el atributo de participación en tres conceptos que originan a su vez tres principios tanto orientadores como evaluadores de las políticas y programas de vivienda cuyo objetivo es reducir la pobreza. En primer lugar está el simple principio de participación, expresando cualquier forma de intervención de las comunidades afectadas por esas políticas en los procesos de formación y ejecución de éstas. En seguida está el principio de asociación, expresando el establecimiento de formas relativamente permanentes de participación entre actores institucionales que asumen responsabilidades de procesos de mayor continuidad. Finalmente está el principio de devolución, indicando la transferencia de competencias y recursos a niveles inferiores de gobierno, incorporando el derecho de esos niveles, de las instituciones de la sociedad civil, y especialmente de las comunidades pobres, de tomar decisiones e iniciar procesos.”

Por lo anterior la Defensoría de los Habitantes reitera, la urgente necesidad de fortalecer el Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, a partir de un rol protagónico de las instituciones competentes, con cambios en su modelo de gestión para que sea accesible a la población que se encuentra en condiciones de pobreza, promoviendo una atención articulada y multisectorial, capaz de un involucramiento constante las y los beneficios, bajo un sistema multidimensional, donde la existencia de servicios básicos (salud, empleo, educación, entre otros) son variables necesariamente consideradas, así como el acercamiento a nuevas tecnologías.

5. RECOMENDACIONES

Con base en lo anterior y con fundamento en el artículo 14 de la Ley N° 7319 del 17 de noviembre de 1992 y en el artículo 32 del Decreto Ejecutivo N° 22266-J,

EL DEFENSOR DE LOS HABITANTES EN FUNCIONES

RECOMIENDA

AL MINISTRO DE VIVIENDA Y ASENTAMIENTOS HUMANOS Y AL BANCO HIPOTECARIO DE LA VIVIENDA:

1. Elaborar un nuevo modelo de gestión para la tramitación de bonos de vivienda de interés social que garantice:
 - Un rol activo y protagónico del Estado en la definición de las y los beneficiarios del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda.

- Dar prioridad al otorgamiento de bonos de vivienda a las familias identificadas en extrema pobreza, de conformidad con la información suministrada por el programa SINIRUBE.
 - Todo plan, programa y proceso de tramitación de bonos de vivienda, debe caracterizarse por los atributos de multidimensionalidad, heterogeneidad, participación, integración, inclusión y sostenibilidad.
 - Satisfacción de los criterios de calidad constructiva, territorialidad, sostenibilidad con acceso a una infraestructura técnicamente adecuada, espacios públicos de convivio y servicios básicos indispensables en los proyectos de vivienda.
 - Involucramiento activo del gobierno local correspondiente.
2. En la elaboración e implementación de este nuevo modelo para la tramitación de bonos de vivienda de interés social, debe analizarse el modelo implementado por FUPROVI, como una experiencia exitosa en la materia.
 3. A partir de la elaboración e implementación de este nuevo modelo para la tramitación de bonos de vivienda de interés social, debe analizarse la situación particular de grupos vulnerables como el de los adultos mayores, de tal forma que se reforme el Reglamento para la Tramitación de Bonos Familiares de Vivienda a Personas Adultas Mayores Solas, y se permita la permanencia de una persona acompañante del beneficiario directo del bono.
 4. Implementar mecanismos paralelos de supervisión y fiscalización, que garanticen que las empresas desarrolladoras y las Entidades Autorizadas realizan una adecuada labor en la tramitación de proyectos de vivienda y bonos individuales. Esta labor de supervisión y fiscalización paralela debe realizarse al menos cada 3 meses, tanto sobre la diligencia y oportunidad en la tramitología, como en la calidad constructiva de las obras desarrolladas.
 5. Deben elaborarse protocolos y manuales que favorezcan el acceso a la información para los posibles beneficiarios, en los cuales se identifique con claridad los requisitos, procedimientos, plazos, responsables y responsabilidades de cada parte involucrada.
 6. Toda gestión de solicitud de bono de vivienda, debe contar con un acto administrativo de aprobación o denegación del mismo.
 7. Definir la figura legal procedente para garantizar la obligatoriedad de la "Carta de No Objeción para todas las Entidades Autorizadas", sin que esto signifique un atraso más en la tramitología de los proyectos.
 8. Revisar la normativa con que cuenta el BANHVI, a fin de unificar los criterios de los procesos para agilizar el trámite de los proyectos de vivienda.
 9. A partir de la información suministrada por el programa SINIRUBE de poblaciones en extrema pobreza, informar del plan de acción elaborado e implementado para dar atención prioritaria en vivienda a esa población.
 10. A partir de la implementación de dicho plan de acción, detallar los proyectos de vivienda de interés social que se estén desarrollando actualmente para atender a las familias en extrema pobreza.
 11. Concluir la elaboración de un registro real y actualizado a nivel país, donde se ubique en forma espacial la mayor necesidad de vivienda para familias de extrema pobreza; así como un registro actualizado del número exacto de precarios a nivel urbano y rural con identificación de prioridad en intervención.
 12. Tratándose de la identificación de familias que se encuentran abusando del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda para su propio beneficio y en detrimento de otras que si lo necesitan, debe implementarse a la brevedad el procedimiento sancionatorio definido por la Ley No. 7052.

Se previene a las entidades citadas que por disposición del artículo 14 de la Ley citada, la inobservancia injustificada de las recomendaciones de la Defensoría de los Habitantes puede motivar que se solicite una amonestación para el funcionario que las incumpla o, en caso de incumplimiento reiterado, recomiende suspenderlo o despedirlo.

Igualmente, se le solicita, que dentro del plazo de quince días hábiles a partir de la notificación de este informe final, proceda a informar a esta oficina sobre el cumplimiento dado a estas recomendaciones.

La tramitación de este asunto estuvo a cargo de las profesionales Alejandra Vega Hidalgo y Milagro Mora Guzmán de la Dirección de Calidad de Vida y la profesional Zaida Quesada de la Dirección de Admisibilidad, con el apoyo de la Dirección de Asuntos Económicos, bajo la coordinación de Tatiana Mora Rodríguez, Directora de Calidad de Vida.

ANEXOS

ANEXO I**ENCUESTA REALIZADA A LAS Y LOS BENEFICIARIOS DE LOS PROYECTOS DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL PARTE DE LA MUESTRA****Datos generales**

1. Edad:
 18-24 25-34 35-44 45-54 55-64 65 o más
2. Sexo:
 Masculino Femenino
3. Escolaridad:
 Primaria incompleta Primaria Completa
 Secundaria incompleta Secundaria Completa
 Universidad
4. Ingresos
Rangos INEC _____
5. Nacionalidad _____
6. Cuántos son los miembros de su familia? _____

Acceso Bono

7. ¿Cómo ingresó al proyecto de vivienda?
 - a. Dirigente comunal
 - b. Familiar
 - c. Amigo
 - d. Entidad Autorizada
 - e. Desarrollador
 - f. Otro _____
8. ¿Le solicitaron algún monto económico para estar incluido en las listas? (pago indebido, soborno)
 - a. Si Cuáles _____
 - b. No
9. ¿Le **explicaron** las obligaciones que adquiere al recibir el bono?
 - a. Si Cuáles _____
 - b. No
10. ¿Usted **comprende** la importancia de los requisitos y obligaciones para obtener el beneficio?
 - a. Si

- b. No Por qué? _____
11. ¿Cuánto tiempo transcurrió desde que se enteró del bono hasta que se lo otorgaron?
- Menos de 1 año 1 a 2 3 a 4 5 o más
12. ¿Tuvo dificultades para conseguir los documentos para que le otorgaran el bono?
- a. Si Cuáles _____
- b. No
13. ¿Estaban organizados para vivir en este proyecto?
- a. Si
- b. No Por qué? _____
14. ¿Actualmente siguen organizados?
- a. Si
- b. No Por qué? _____

Proyecto

15. ¿Cuánto tiempo duró la construcción de todo el proyecto?
- _____
16. ¿Usted hizo algún aporte al proyecto?
- a. Si Cuáles _____
- b. No
17. ¿Sufrieron desarraigo al adquirir esta solución de vivienda?
- a. Si
- b. No
18. ¿Se encuentra conforme con la distribución y diseño del proyecto? (referida a todo el proyecto: áreas verdes, calles, aceras, espacios públicos)
- a. Si
- b. No Por qué? _____
19. ¿El proyecto cuenta con accesibilidad universal? (especificaciones técnicas de la ley 7600)
- a. Si
- b. No
- Por qué? _____
20. ¿A qué servicios tiene acceso este proyecto?

- a. Centros de Salud
- b. Centros educativos
- c. Centros de trabajo
- d. Centros de recreación
- e. Comercio
- f. Servicios públicos
- g. Servicios financieros

21. ¿Se encuentra conforme con el diseño de la vivienda?

En cuanto a:

- a. Espacio
- b. Calidad de materiales
- c. Distribución
- d.

Por qué? _____

22. ¿Cuenta la vivienda con condiciones especiales para adultos mayores y personas con discapacidad?

- a. Si
- b. No Por qué? _____
- c. No aplica

23. Ha tenido algún problema con la vivienda?

- a. Sí_____
- b. No_____

Cuál_____ cómo lo resolvió?

24. Ha tenido algún problema con el proyecto en general?

- a. Sí_____
- b. No_____

Cuál?_____ cómo lo resolvió?

25. ¿Esta solución de vivienda le ha cambiado la vida?

- a. Si _____

En qué aspectos? (Autoestima, Seguridad, Bienestar, Economía)

- b. No_____

Por qué? _____

26. ¿ Que oportunidades le brinda esta vivienda a sus hijos? (educación, salud, relaciones sociales)
- Si ___ en qué aspectos?
 - No_____ Por qué?
27. ¿Han cambiado las relaciones familiares con la obtención de esta vivienda?
- Si ___
 - No___
28. Como es la relación con sus vecinos?
- () Muy buena () Buena () regular () mala
29. Con la obtención de esta vivienda ha cambiado la situación socioeconómica?
- Si ___ en qué aspectos?
 - No_____ Por qué?
30. Lo o la han rechazado en otro proyecto?
- Sí_____
 - No_____
31. Piensa usted vivir toda la vida en esa vivienda?
- Sí_____
 - No_____ En caso que no se piense quedar ahí toda la vida, ha pensado qué hacer con la vivienda en un futuro?
- 32.Cuál de las siguientes instituciones que conforman el Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, conoce usted?
- () BANHVI
- () MIVAH
- () INVU
- () Entidades Autorizadas
- () Desarrolladores
33. ¿En los últimos 30 años algún familiar suyo ha tenido bono de vivienda?
- Sí_____
 - No_____

Parentesco: _____

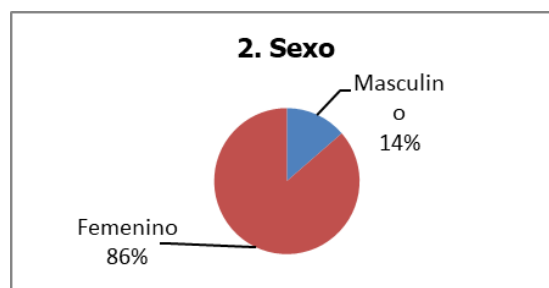
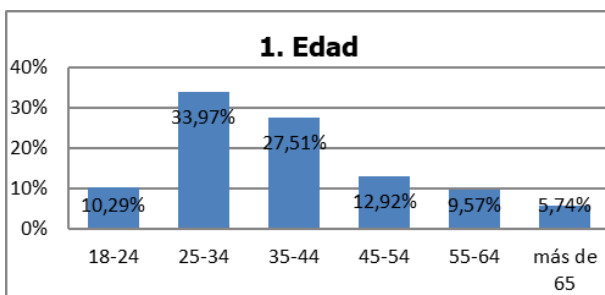
34. ¿Usted creería que el Sistema Financiero Nacional para la Vivienda debe cambiar? Que cambios propone?

35. ¿Considera que el bono debe ser gratuito?
- a. Si _____
 - b. No _____
- Por qué? _____
36. ¿El Sistema Financiero Nacional para la Vivienda debería eliminarse?
- a. Si _____
 - b. No _____
37. ¿Considera que la Vivienda es indispensable para salir de la pobreza?
- a. Si _____
 - b. No _____

RESULTADOS Y ANALISIS DE LA INFORMACION DE LAS ENCUESTAS REALIZADAS A LAS Y LOS BENEFICIARIOS

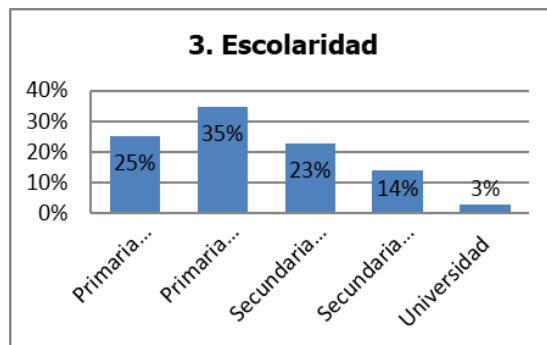
La muestra abarcó 101 proyectos de menos de 5 años en todas las regiones del país, BRUNCA (8), CENTRAL (29), CHOROTEGA (23), HUETAR CARIBE (20), HUETAR NORTE (10) y PACÍFICO CENTRAL (11), para un total de 654 entrevistas. Se realizaron un total de 418 entrevistas ya que 6 proyectos de vivienda de los que quedaron en la muestra no estaban terminados a la fecha que se hicieron las entrevistas, entre los meses de agosto a noviembre del 2017.

Las razones indicadas por las entidades autorizadas de por qué no estaban habitados los proyectos de vivienda son: lentitud en la definición de sustituciones de familias por parte de las autoridades de vivienda, dificultades para contactar a las familias designadas como sustituciones por el BANHVI, atención de denuncias por parte de grupos organizados, disponibilidad de las familias para cancelar estudios socio económicos y gastos de formalización, revaloración de casos ya gestionados anteriormente, lentitud de procesos constructivos.

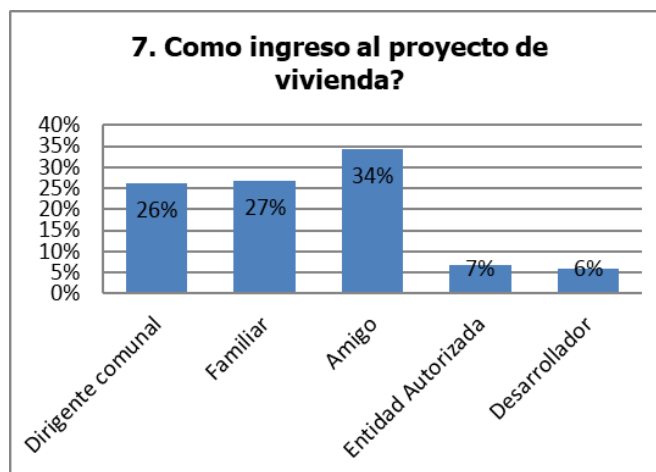


En este gráfico se puede observar que el mayor porcentaje de las personas que suministraron la información en los hogares, se encuentran entre los 25 a 44 años de edad, para un total de 61.48%. El menor porcentaje de personas que brindaron información corresponde al de adultas mayores para un 5.74%. La respuesta brindada por los otros grupos etarios oscila entre el 9% y 13%.

El gráfico refleja que la mayor cantidad de personas que brindaron la información son mujeres, para un total del 86% y solamente un 14% de hombres.



La mayoría de las personas que suministraron la información solamente estuvieron en la escuela, algunos de ellos terminaron la primaria y otros no, 35% y 25% respectivamente. Por su parte un 23% no completó la secundaria y un 14% tienen secundaria completa. Solamente un 3% de los informantes tienen estudios universitarios.



Respecto a la forma en que los beneficiarios ingresan a los proyectos de vivienda, se tiene que el 60% lo hacen por medio de un amigo o un familiar, un 27% por un dirigente comunal, el 6% a través del desarrollador del proyecto y solamente el 6% por medio de una Entidad Autorizada.

Desde la perspectiva de los habitantes se evidencia que el Estado no llega a las familias sino que son los privados los que en principio captan a los potenciales beneficiarios de los proyectos de vivienda o en su defecto son los habitantes los que ubican a los desarrolladores para iniciar un proyecto de vivienda.

Esta postura viene a reforzar lo que la Defensoría ha indicado en varias oportunidades en los informes anuales rendidos a la Asamblea Legislativa referido a que hay un divorcio entre lo que se establece en la ley y lo que pasa en la realidad; el Estado trasladó a terceros lo que a él le corresponde y no se puede permitir que exista esa privatización, es una labor que debe ser atribuible al Estado únicamente.⁴³

Si bien la ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda permite que sean las asociaciones y las entidades autorizadas quienes conformen las listas de beneficiarios, debería ser el Ministerio de la Vivienda y Asentamiento Humanos, como rector del sector vivienda, quien tenga identificadas las familias de extrema pobreza que requieran de una vivienda, así como las zonas para desarrollar los proyectos.

Es del conocimiento de la Defensoría que el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos cuenta con un sistema de priorización de zonas de atención⁴⁴, con el fin de que todas las instancias del Sistema Financiero, BANHVI, enti-

43 Informe Anual 2011-2012.

44 Oficio del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, número DMV-0783-2011 del 28 de noviembre del 2011

dades autorizadas, desarrolladores, posibles beneficiarios y este ministerio, cuenten con una herramienta que les permita invertir sus esfuerzos en las poblaciones prioritarias.

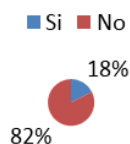
Adicional a estos criterios de priorización, el Ministerio de la Vivienda y Asentamientos Humanos, dentro de sus labores regulares, realiza un levantamiento de información de asentamientos en precarios a nivel nacional, que llegan a ser parte de los insumos para los jerarcas, en la determinación de áreas, cantones y distritos prioritarios en los que el Estado promueve intervención.

También se tiene un programa de atención y asesoramiento a grupos organizados pro-vivienda. Producto de este trabajo, es que se ha tenido acceso a información sobre carencias de vivienda y otros aspectos de vulnerabilidad social, producida por condiciones de pobreza extrema, y la presencia de grupos especiales: discapacidad, madres solteras y grupos indígenas entre otros. Las situaciones de emergencia son otro componente en que se prioriza la selección de beneficiarios.

Por otra parte se presenta también la oferta de las empresas desarrolladoras, quienes buscan tierra para llevar adelante los proyectos de vivienda.

No obstante que el Ministerio cuenta con esos criterios de priorización de zonas, no se trabaja con una base única de necesidades de vivienda, ni de potenciales beneficiarios del Bono Familiar de Vivienda, lo que no permite la optimización de los recursos existentes.

8. Le solicitaron algún monto económico para estar incluida en las listas?



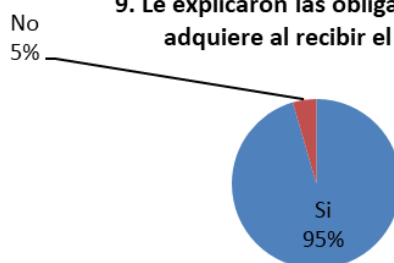
Considerando que si bien se cuentan con criterios de priorización de zonas, el Ministerio de Vivienda no conoce cuáles son las necesidades reales de viviendas ni tampoco de las familias de extrema pobreza, lo que se refleja en las entrevistas realizadas.

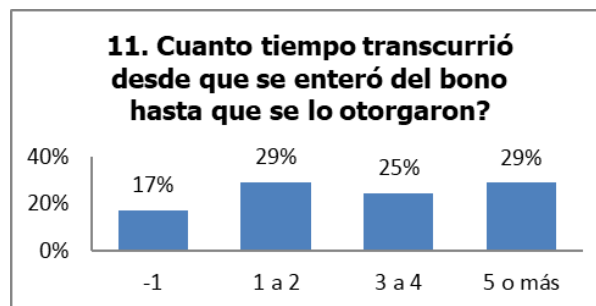
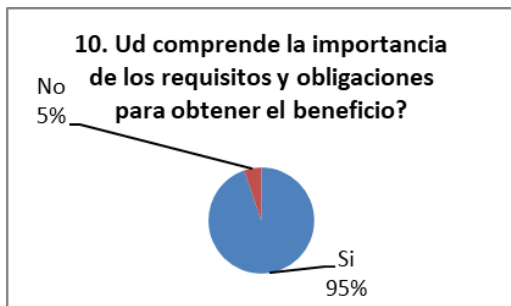
El gráfico 8 refleja que al 82% de los beneficiarios no le solicitaron aportes económicos para acceder al bono de vivienda, el 18% tuvo que realizar ningún aporte económico.

Actualmente el sistema financiero para la vivienda está concebido como un beneficio sin condicionamiento para las personas a quienes se les adjudica el bono, es decir, es totalmente gratuito. El hecho de que se esté solicitando un aporte económico se considera indebido por cuanto se enmarca como una condición para que la persona califique para el beneficio, tal es el caso de las familias que manifiestan que existen organizaciones que les solicitan una cuota semanal o mensual para que se les incluya en un proyecto de vivienda y que no les dan seguridad de concretar el beneficio.

Como es bien sabido, las personas beneficiarias del bono de vivienda adquieren compromisos con el Estado, tales como: cuidar y dar mantenimiento a su vivienda, no vender, prestar, alquilar la vivienda o abandonarla. Los gráficos anteriores demuestran no sólo, que les explicaron los compromisos que asumen al ser adjudicatarios del bono, sino que también comprendieron las responsabilidades que tienen. Es así como en ambos gráficos los resultados son los mismos, 95% de las personas han indicado que les explicaron y comprenden la importancia de los compromisos y un 5% responde que no.

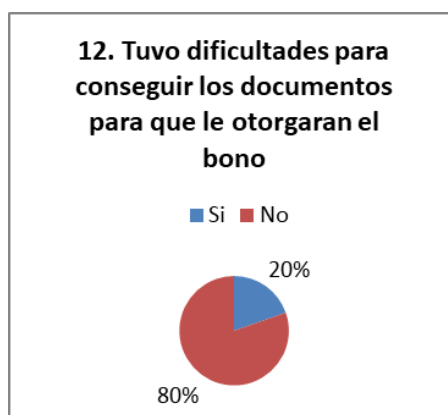
9. Le explicaron las obligaciones que adquiere al recibir el bono?



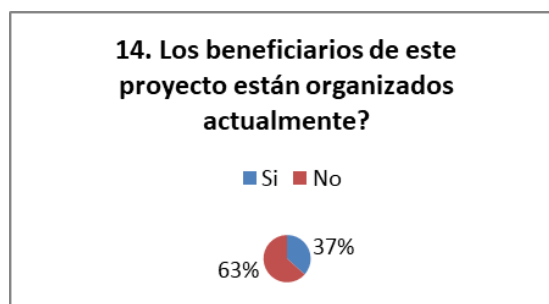
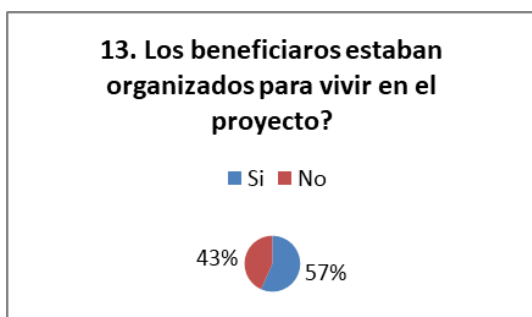


Generalmente el promedio que tarda una persona desde el inicio de los trámites para que se le otorgue un bono es de 3 años. No obstante el gráfico demuestra que no es necesariamente así, por cuanto se aprecia que el 17% opina que duró menos de un año para que se le adjudicara, el 29% de 1 a 2 años, el 25% de 3 a 4 años y el 29% han indicado que el tiempo transcurrido fue de 5 o más años.

La Defensoría considera que es necesario agilizar los trámites para aprobación, tanto para un bono individual, como para un proyecto de vivienda y esa agilización de trámites es un reto dentro del Eje Político-Administrativo de la Política Nacional de Vivienda, el cual señala que actualmente la aprobación de un proyecto de vivienda es de hasta 3 años. La buena comunicación entre los diferentes sectores será decisiva para lograr dicho objetivo.



En relación con la dificultad que tienen las personas beneficiarias para cumplir con los requisitos que se solicitan para optar por un bono, se aprecia que el 80% manifiestan que no les fue difícil conseguir los documentos que se deben presentar, mientras que el 20% responden a que sí fue difícil. Esa dificultad se debió, en su mayoría, al costo económico que les implicaba el conseguir los requisitos. Si el sistema fuera más ágil en la tramitación de los proyectos los habitantes no deberían de incurrir en la presentación reiterada de requisitos, ya que muchos de ellos tienen un vencimiento de 2 meses resultando esto un gasto que en ocasiones no estaba presupuestado.



El gráfico 13 muestra que, previo al traslado de las personas beneficiarias, más de la mitad de las personas se encontraban organizadas, un 57% y un 43% indican que no lo estaban. Una vez instalados en el proyecto, el 63% indica que no continuaron organizados y un 37% que sí lo hicieron.

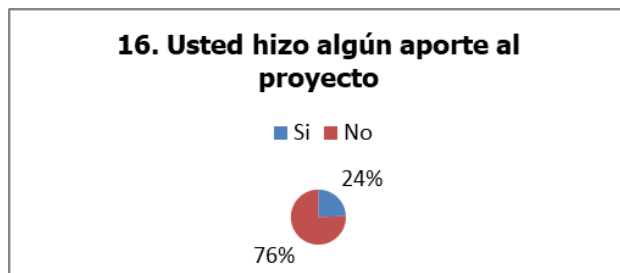
La Defensoría considera que uno de los objetivos de conformar un proyecto de vivienda es la creación de la vida en comunidad. Es vital que las personas que integran los proyectos desarrollen formas de organización social que les permita convivir en un ambiente más adecuado para las familias. De tal manera que dentro de los proyectos se generen grupos de seguridad, limpieza y ornato, mantenimiento de las zonas comunales y recuperación de espacios públicos, embellecimiento de los parques infantiles, prevención de riesgos de desastres y otros.

El mantenerse organizados permite lograr una mejor calidad de vida para todos los integrantes de las familias, sean personas adultas mayores, niños y niñas, personas con discapacidad, etc. Estas condiciones facilitarían tanto el apropiarse de su vivienda, como el arraigo de las familias en sus nuevos lugares ya que tendrían mayores posibilidades de concretar sus proyectos de vida.

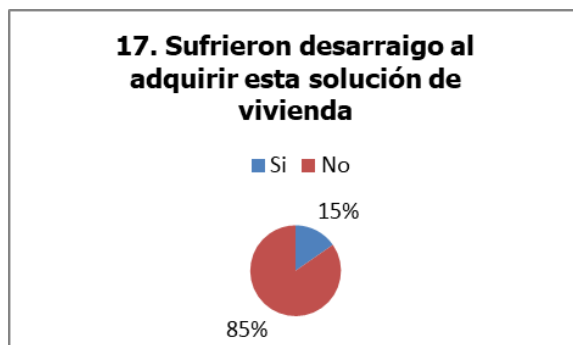
De todos los proyectos visitados, los construidos por la Fundación Promotora de Vivienda, FUPROVI, hacen la diferencia en los proyectos ya que ellos organizan a las familias desde el inicio del proceso y esto se refleja en la convivencia diaria y de organización en el proyecto.

Es necesario que el Sistema Financiero Nacional para la Vivienda invierta en este tipo de prácticas y en concordancia con lo indicado en la Política Nacional de Vivienda impulse la vivienda adecuada y poli funcional, los asentamientos humanos que promuevan la integración y la cohesión social, y el hábitat participativo, inclusivo y sustentable.

En la pregunta 15 de acuerdo a la información suministrada por las familias se puede evidenciar que un proyecto de vivienda en promedio dura 1 año y 10 meses en construcción.



Un 76% de las familias no dieron ningún aporte económico ni de otro tipo al proyecto mientras que un 24% de los entrevistados señalaron que sí lo hicieron. Dentro de los aportes realizados por las familias se encuentran horas de cuidado y limpieza del terreno, horas de trabajo, compra de materiales de construcción, dar alimentación a los constructores, entre otros.

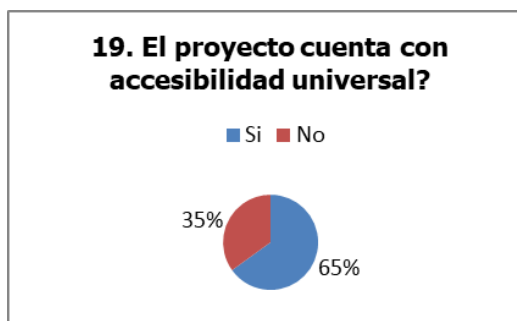


Un 85% de las personas no sufren desarraigo. Únicamente el 15% de los encuestados indicó que sufrió desarraigo.

Según el diccionario de la Real Academia, el desarraigo se define como separar a alguien del lugar o medio donde se ha criado, o cortar los vínculos afectivos que tiene con ellos.

Cuando una persona se aleja de sus raíces familiares, sociales y culturales, comienza a experimentar un extrañamiento que afecta su identidad. Esa pérdida es el desarraigo que tiene consecuencias en la socialización y en la psicología del individuo. Adicional a estas consecuencias, el individuo padece de angustia, ansiedad, miedo, frustración y soledad y podría derivar en depresión, alcoholismo y otros trastornos.

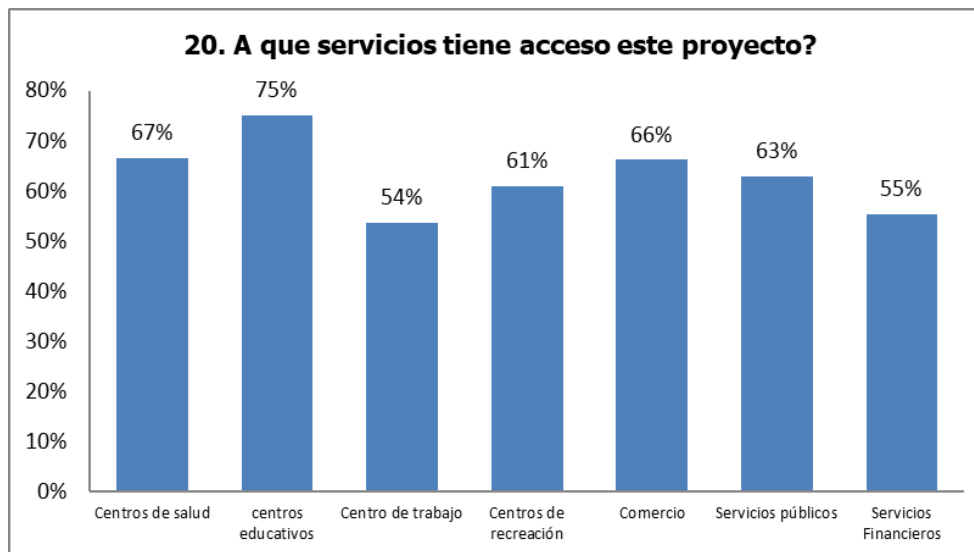
El Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos se propuso trabajar en estos cuatro años en eliminar el desarraigo en las familias hasta donde fuera posible y la Defensoría considera que así se ve reflejado en el trabajo de campo. Ese 15% de los que indicaron que sufren desarraigo se debe a que en su mayoría son familias que fueron trasladadas de su lugar de origen por motivo de una emergencia.



Respecto a la conformidad que tienen las personas con la distribución general de los proyectos, un 82% manifiestan que están conformes y un 18% no lo están.

El 65% de los proyectos visitados son accesibles para personas con alguna discapacidad. El 35% respondió que no eran accesibles y no por falta de rampas de acceso a las aceras sino por el mal estado en que se encuentran las aceras, calles y alamedas.

La Defensoría llama la atención en este tema porque los proyectos escogidos tienen 5 años de construidos y en muchos de ellos se evidencia una falta de intervención del gobierno local que perjudica a sus habitantes.



Con relación al acceso que tienen las familias a los diferentes servicios públicos, se logra determinar que en los últimos 5 años los proyectos de vivienda se construyen cercanos a centros educativos, para un 75%, centros de salud 67% y actividad comercial un 66%. Por otra parte, también están cercanos a centros de recreación con un 61%, servicios públicos 63% y de las respuestas obtenidas el 55% señaló que los servicios financieros no estaban tan accesibles y un 54% determinó que los centros de trabajo es un problema para los proyectos.

Si bien es cierto la mayoría de los proyectos construidos en los últimos 5 años tienen un buen acceso a servicios públicos, de educación, centros de salud y centros de recreación y financieros, los problemas por falta de empleo a nivel nacional se evidenciaron en las respuestas brindadas en las entrevistas.

La Defensoría se siente complacida con el cambio que se viene promoviendo desde hace varios años en el Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, en aras de ubicar los proyectos de vivienda cercanos a servicios y procurar así una vivienda adecuada para ellos.

El Comité de Naciones Unidas de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha señalado que para que una vivienda sea adecuada sus ocupantes deben tener acceso a servicios básicos, lo que significa que no solamente la estructura de la vivienda sea buena, sino que sus ocupantes deben tener acceso sostenible y no discriminatorio a los servicios fundamentales en materia de salud, seguridad, comodidad y alimentación. Por ejemplo, debe existir acceso al agua potable, al alumbrado público, las instalaciones sanitarias y de lavado, a eliminar desechos, al desagüe de terrenos y a los servicios de emergencias.

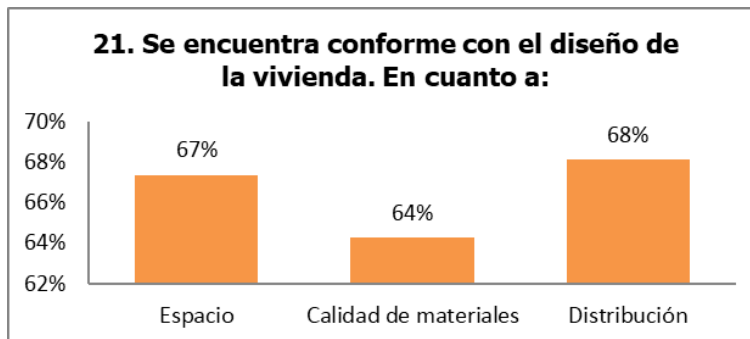
La observación general N° 4 del Comité de las Naciones Unidas de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se orienta a determinar que el derecho a una vivienda adecuada debe brindar más que cuatro paredes y un techo, debe satisfacer condiciones y debe reunir como mínimo los siguientes criterios: seguridad de la tenencia, disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura, asequibilidad, habitabilidad, accesibilidad, ubicación y adecuación cultural. En relación con la habitabilidad, las viviendas deben ofrecer un espacio adecuado a sus ocupantes, protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad. También debe de garantizar su seguridad física.

Aunado a lo anterior, en el artículo 65 en la Constitución Política se encuentra consagrado el derecho a una vivienda digna, en los siguientes términos:

ARTÍCULO 65.- El Estado promoverá la construcción de viviendas populares y creará el patrimonio familiar del trabajador.

Por su parte, la Sala Constitucional en concordancia con lo establecido en el artículo señalado emitió la resolución N° 2007-05941, de las catorce horas con cuarenta y cinco minutos del dos de mayo del dos mil siete, señalando:

“ VI.- De otra parte, resulta menester acotar que, si bien, en reiteradas ocasiones, esta Sala no ha considerado el bono de vivienda como un derecho fundamental, sino, más bien, como beneficio creado por el Estado como una forma de protección a sus ciudadanos; es decir, como una ayuda económica otorgada a familias de escasos recursos en cumplimiento de los derechos y garantías establecidos en la Constitución Política, específicamente, en el numeral 65, lo cierto es que el mismo, debe de ser ejecutado de la mejor manera posible. En otros términos, estima este Tribunal, que el deber del Estado de promover la construcción de viviendas de interés social o “populares”, no se agota con facilitar la obtención de una casa donde puedan vivir las personas de escasos recursos, sino que, debe de desplegarse una adecuada vigilancia tendente a verificar que se trate de una vivienda digna, bien construida, con acceso a los servicios básicos y ubicada en un lugar seguro, donde no corra peligro la vida del beneficiado ni la de su familia, así como tampoco su patrimonio familiar”.



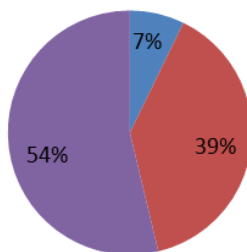
Otro aspecto importante que se quiso conocer es la conformidad que tienen las familias con el diseño de las viviendas, para lo cual se analizaron tres indicadores: espacio, calidad de materiales y distribución.

En cuanto a la distribución de las viviendas de interés social, un 68% de los indicó que están conformes, un 64% indican que están conformes con la calidad de los materiales y para un 67% el espacio está bien.

Si bien la mayoría de las personas manifestaron su conformidad con estos indicadores, llama la atención de esta Defensoría que alrededor de una cuarta parte no están conformes.

22. Cuenta la vivienda con condiciones especiales para adultos mayores y personas con discapacidad?

■ Si ■ No ■ No aplica

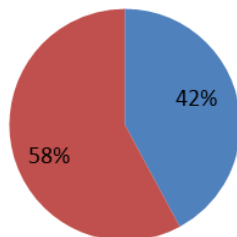


En punto a las condiciones especiales que debe tener una vivienda para personas con discapacidad o adultas mayores, se tiene que solamente el 7% respondieron que si es apta para estos sectores de la población, el 39% indicaron que no cuenta con las condiciones necesarias y el 54% manifestaron que no aplica, esto por cuando en sus viviendas no viven actualmente personas adultas mayores o con alguna discapacidad que requiera adaptaciones en sus hogares.

La Defensoría considera que, el Sistema Financiero Nacional para la Vivienda debe cambiar su enfoque ante esta situación, por cuanto la población va envejeciendo cada vez más y la accidentabilidad en el país es mayor, provocando que las lesiones en los pacientes tienden a ser graves, de tal manera que las personas accidentadas tendrán alguna discapacidad. De igual forma es preocupante que el bono de vivienda para personas adultas mayores sea otorgado a la persona sola, sin contemplar que ésta requerirá de un cuidador por las complicaciones físicas, sociales y psicológicas que vive este grupo poblacional.

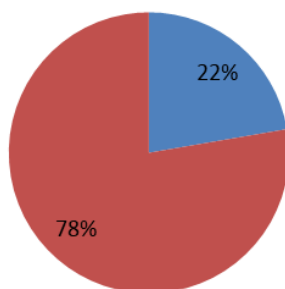
23. Ha tenido algún problema, como lo resolvió?

■ Si ■ No



24. Ha tenido algún problema con el proyecto en general?

■ Si ■ No



Con respecto a si han tenido problemas con las viviendas, el 58% de las personas indican que no han enfrentado problemas y el 42% indicó que sí. En relación con problemas en el proyecto en general, el 78% indicó que no han tenido ningún problema y el 22% señaló que sí.

Los problemas más denunciados tanto a nivel de las viviendas como en los proyectos fueron por malos olores en los drenajes, drenajes que se rebalsan, filtraciones de agua, pisos reventados, problemas eléctricos, goteras, áreas de juego en mal estado, calles y aceras deterioradas, entre otras cosas.

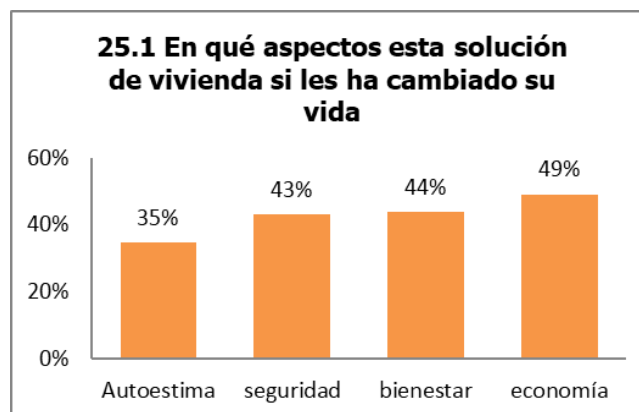
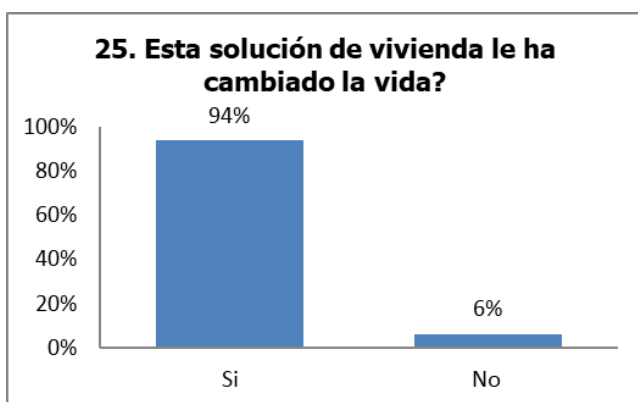
En el informe anual 2014-2015 la Defensoría señaló que la recepción de denuncias sobre mala calidad constructiva ha sido una constante:

“Desde la creación de la Defensoría de los Habitantes, ha sido una constante la recepción de denuncias sobre la mala calidad constructiva de las viviendas de interés social, particularmente por cuestiones de índole estructural, mal funcionamiento de los sistemas eléctricos y físico sanitarios, así como una inadecuada escogencia de los terrenos donde construir, producto de una deficiente fiscalización en la construcción de soluciones de vivienda individuales y en proyectos habitacionales y muchas a una ausencia de planificación urbana; tanto por parte de las instituciones públicas del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda como por las entidades autorizadas, los desarrolladores y profesionales a cargo de los proyectos.

Pese a la gravedad de las denuncias públicas que ha hecho esta Defensoría, en este contexto, todavía no se cuenta con efectivos mecanismos de fiscalización y control de los proyectos, lo cual es fundamental para garantizar la calidad del servicio y producto que se entrega a las y los beneficiarios; esto pese a los esfuerzos realizados con la contratación de nuevos ingenieros en el Banco Hipotecario de la Vivienda.

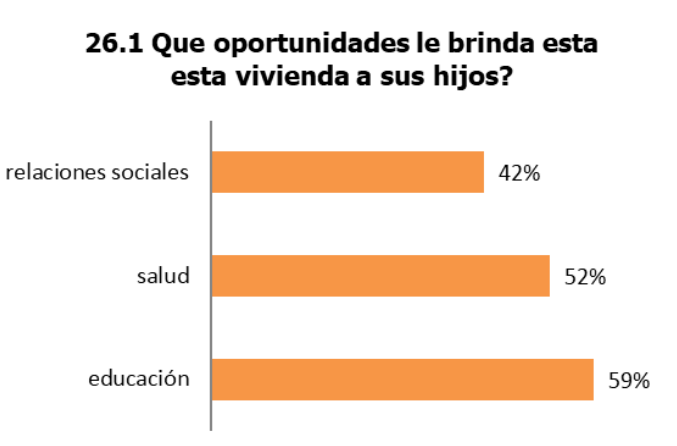
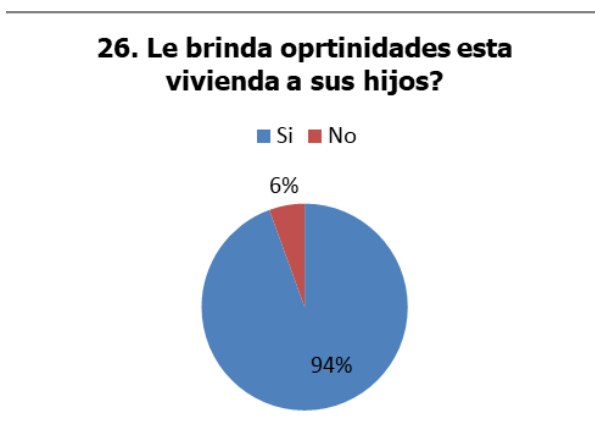
Como principal reto se identifica que las instituciones del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda bajo la rectoría del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, debe impulsar la puesta en marcha de las políticas públicas establecidas en el Plan Nacional de Vivienda atinentes a los criterios de calidad constructiva, territorialidad, sostenibilidad con acceso a una infraestructura técnicamente adecuada, espacios públicos de convivio y servicios básicos indispensables, para que su derecho humano a una vivienda digna y segura se haga efectivo.”

Los proyectos de vivienda que forman parte de este estudio tienen 5 años y menos de construidos, y muchos de ellos tienen este problema desde el año uno de estar construido lo que representa un vacío en la política nacional de vivienda como componente para la erradicación de la pobreza. El bono de vivienda es un programa social selectivo que tiene como finalidad última la protección de los grupos familiares más vulnerables de nuestra sociedad, estamos hablando de mujeres jefas de hogar, niños y niñas, adultos mayores y personas con discapacidad que viven en condiciones de pobreza. Una vivienda mal construida no es una solución a la pobreza y a la desigualdad, resulta más bien un problema social no sólo porque no aporta una respuesta a la carencia, sino que el costo económico para el país es muy elevado, y las posibilidades de que estas familias puedan mejorar sus viviendas es muy limitada.



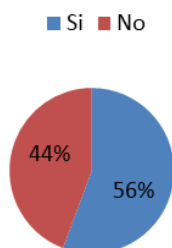
El 94% de las personas beneficiarias consideran que la vivienda les ha cambiado su vida. Para un 49% mejoró su condición económica, un 44% sienten bienestar, un 43% que se sienten más seguros y el 35% manifestó que mejoró su autoestima.

A partir de que un 94% indicó que la vivienda le ha cambiado la vida de forma satisfactoria es que la Defensoría exhorta al Sistema Financiero Nacional para la Vivienda a estrechar la relación con los posibles beneficiarios, tal y como lo realiza FUPROVI ya que ese trabajo conjunto empodera a las familias a cuidar lo que tienen, crea comunidades organizadas, previene los problemas de orden social lo que contribuye a ejercer mayor ciudadanía.



En concordancia con la pregunta 25 el contar con una vivienda les brinda a sus hijos oportunidades. El 94% contestó que el tener una casa sí brinda oportunidades a sus hijos y únicamente el 6% indicó que no. Consideran que las principales oportunidades son en educación 59%, salud, 52% y relaciones sociales, 42%, lo que a su vez significa mejores condiciones de vida para las futuras generaciones.

27. Han cambiado las relaciones familiares con la vivienda?

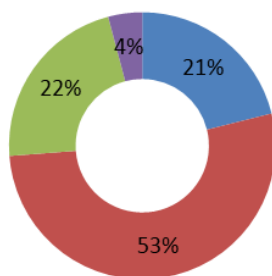


En el gráfico anterior se evidencia que para un 56% sus relaciones familiares mejoran al adquirir una vivienda y un 44% de las personas encuestadas señalaron que sus relaciones familiares se mantuvieron igual. Es decir que para ninguna de las personas encuestadas sus relaciones familiares se ha visto afectada de manera negativa.

El obtener la vivienda, según los entrevistados, baja los niveles de estrés, da estabilidad física, emocional y económica y estas condiciones mejoran las relaciones familiares siendo esta otra razón para que el Sistema Financiero Nacional para la Vivienda mejore día a día y no solo construya casas sino comunidades.

28. Como es la relación con sus vecinos

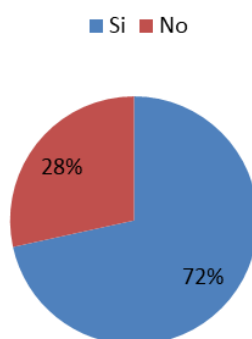
■ Muy buena ■ buena ■ regular ■ Mala



Un aspecto de vital importancia es las relaciones entre los vecinos, vemos como para un 74% de los entrevistados sus relaciones son buenas y muy buenas, un 22% considera que es regular y solamente un 4% opina que son malas.

Una vez más la Defensoría llama la atención al Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, en punto a fomentar la vida en comunidad. Uno de los factores que favorece la conformación de organizaciones sociales es precisamente que los vecinos tengan buenas relaciones, por lo que es propicio este espacio para que el Sistema modifique el enfoque hacia un verdadero desarrollo de las comunidades que viven en los proyectos de vivienda, tal y como se indicó páginas atrás.

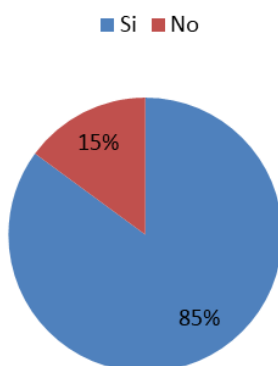
29. Con la obtención de esta vivienda ha cambiado la situación socioeconómica?



De todos los entrevistados, un 72% respondió que ha mejorado su situación socioeconómica ya que el dinero que disponían para alquilar lo invierten en mejorar su calidad de vida y por el contrario un 28% indica que su situación continúa en las mismas condiciones o que ha empeorado porque en el lugar donde les entregaron la vivienda no hay trabajo o porque al tener una vivienda deben de cancelar rubros, como impuestos, electricidad, que antes no cancelaban porque vivían en un precario o con algún miembro de la familia.

El 81% de los entrevistados indicó que era la primera vez que optaban por el beneficio de la vivienda. Sólo el 19% señaló que sí había sido rechazado en otros proyectos o que nunca se les informó del trámite presentado. Mención especial merece el hecho de que un porcentaje de las personas que solicitaron un bono, no hayan recibido información sobre el trámite realizado, quedando en indefensión, denuncia muy frecuente en la Defensoría de los Habitantes de la cual no está exento el sistema Financiero Nacional para la vivienda.

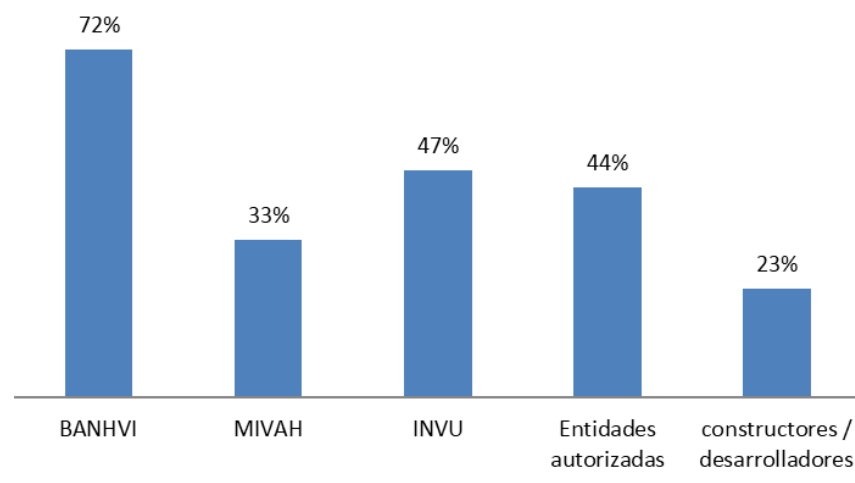
31. Piensa vivir en esa vivienda toda la vida?



De todos los entrevistados, el 85% indicó que sí piensan vivir en esa vivienda toda la vida mientras que sólo un 15% señaló que no, que se irían en cuanto vencieran las limitaciones.

Por ese 85% que señaló que vivirán toda la vida en las viviendas es que la Defensoría reitera lo señalado en el la pregunta 23 y 24 de la importancia de fiscalizar los proyectos durante su etapa constructiva, hacer una mejor escogencia de los terrenos y de los materiales con los que se construye, mejorar la selección de los beneficiarios, ser más rigurosos con las empresas constructoras de proyectos de forma que se sancione a aquellas empresas de las cuales hay una reiterada cantidad de denuncias. En otras palabras el Sistema debe enfocar sus acciones al concepto de que obtener una vivienda no es sólo tener un techo y protección de la intemperie, sino que constituye un proyecto de vida.

32. ¿Cuáles de las siguientes instituciones del SFNV conoce?

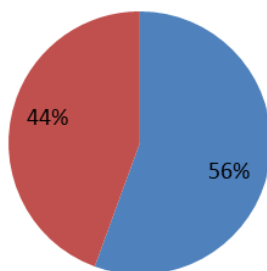


El Banco Hipotecario de la Vivienda es la institución más conocida dentro de todos los entrevistados y de las instituciones que conforman el Sistema Financiero Nacional para la Vivienda ya que un 72% de ellos dice conocerla, no así el Ministerio de Vivienda o los constructores o desarrolladores porque únicamente lo conoce un 33% y un 23% respectivamente. Al INVU sólo la conocen o han oído hablar de él un 47% de los entrevistados y las entidades autorizadas únicamente un 44%. Lo anterior a pesar de que se le indicó a la persona entrevistada que la entidad autorizada era la institución que le había tramitado su bono de vivienda.

Reiteramos lo señalado en el análisis de la pregunta 7 en la que se indicó que el Estado debe de acercarse a las comunidades con el fin de ubicar a las familias que requieran de una vivienda y no, como se hace en la práctica, de que son o los beneficiarios o las empresas constructoras, las que se acercan al sistema.

33. En los últimos 30 años un familiar suyo ha tenido bono de vivienda?

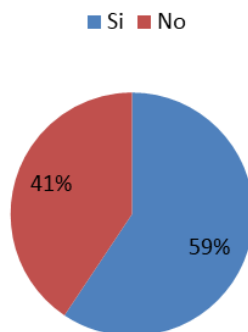
■ Si ■ No



Únicamente un 44% de los entrevistados indicaron que ningún miembro de su familia había obtenido un bono de vivienda en los últimos 30 años, que eran los primeros en hacerlo. Por otro lado, el 56% de los que respondieron la encuesta indicaron que un tío, la mamá, el papá, una hermana o hermano, la abuelita o abuelito había recibido el beneficio.

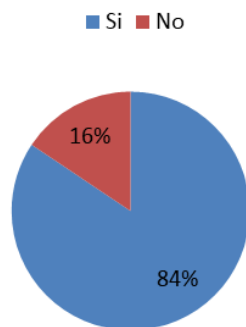
Para la Defensoría este cuadro refleja la necesidad de que el Estado realice una intervención más allá del asistencialismo que se ha venido desarrollando a lo largo de los años y visualice una intervención con una estrategia articulada como la del programa Puente al Desarrollo, de atención multisectorial e interinstitucional capaz de garantizar a las familias el acceso al sistema de protección social, al desarrollo de capacidades, al vínculo con el empleo y la empresariedad, a las ventajas de la tecnología, a la vivienda digna y al desarrollo territorial como medios para contribuir con el desarrollo humano, a la inclusión social y a la movilización social, lo que favorece la erradicación de la pobreza, en el marco del Pacto Social del Estado.

34. Ud cree que el SFNV debe cambiar?



El 41% de los encuestados indicó, que el Sistema Financiero Nacional para la Vivienda funciona bien y que no hay que hacer ningún cambio. Sin embargo, el 59% de los entrevistados, más de la mitad, indica que sí hay que hacer cambios importantes dentro del sistema financiero como fiscalizar mejor las construcciones de las viviendas, hacer una mejor escogencia de los beneficiarios ya que muchos de ellos indicaron que algunas de las viviendas en los proyectos se entregaban a personas que no requerían del beneficio, siendo que algunas viviendas en los proyectos estaban alquiladas o prestadas hacer viviendas un poco más espaciosas, mejorar la calidad de los materiales con los que se construye la vivienda y que el trámite sea más ágil.

35. Considera que el bono debe ser gratuito?

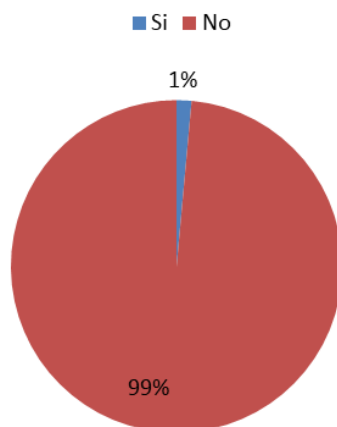


Un 84% de las personas indicó que el bono sí debe ser gratuito para aquellas personas que no poseen recursos. Sólo el 16% indicó que no, que las familias que sí están en condiciones económicas, hagan una devolución de para fortalecer el sistema.

La Defensoría considera que contrario de lo que se cree, hay un 16% de los entrevistados que sí está dispuesta a colaborar con el Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, a fortalecerlo con un aporte de acuerdo a su capacidad económica y con esto que el sistema llegue a más familias necesitadas. Esto corresponde a un reto del Sistema, ya que se debería de implementar un programa para seleccionar mejor a las familias e identifiquen aquellas que sí están en la capacidad de devolver algo de lo entregado por el Estado.

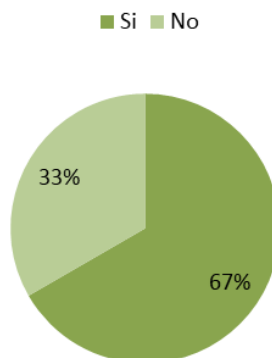
Pero no se trata solamente de un aporte económico, dentro de ese 16% que está de acuerdo a aportar, se pudo identificar aportes tales como: horas de cuidado y limpieza del terreno, horas de trabajo, compra de materiales de construcción, dar alimentación a los constructores, entre otros.

36. El SFNV debe eliminarse?



Sólo un 1% de los entrevistados indicó que el Sistema Financiero Nacional para la Vivienda debe eliminarse contrario al 99% que señaló que no. Aquí se refleja que los entrevistados requieren del sistema para lograr tener una vivienda. No obstante se determinó que el 59% de las personas consideran que el Sistema sí debe hacer cambios para que sea más eficiente.

37. Considera que la vivienda es indispensable para salir de pobreza?



Para el 67% de los entrevistados la vivienda sí es indispensable para salir de la pobreza. El 33% respondió que no, que a pesar de que sí era un gasto menos y daba cierta estabilidad y tranquilidad al tener una casa, necesitan de fuentes de trabajo porque el tener la vivienda genera gastos. Dentro de los que contestaron que no, indicaron que además es necesaria la educación para salir de la pobreza.

ANEXO II

ENTREVISTA AL SECTOR PÚBLICO- PRIVADO

Temas consultados:

1. Debilidades del SFNV.
- 2.Cuál es el proceso de revisión de un expediente, quien lo hace?
3. Fiscalización: qué tipo de fiscalización tienen los proyectos.
4. Puede decidir el banco a dónde se construyen los proyectos de vivienda?
5. Se cuenta con una lista cerrada de desarrolladores/construtores?
6. Cuáles son los requisitos que se solicitan a los futuros beneficiarios?
7. Conoce la Política Nacional de Vivienda, qué piensa de ella?
8. Cree que el MIVAH debería de ejercer la rectoría con la que se definiría la ubicación de los proyectos de vivienda según la necesidad del país?
9. Como no existen estudios posteriores a la entrega de una vivienda/subsidio, cómo considera que se deba medir esto para conocer el impacto de los subsidios en las familias (indicadores de calidad).
10. Cómo se mejorarían las debilidades del SFNV?

Entrevistados en el sector privado:

- Sr. Juan de Dios Rojas Cascante, Ex Gerente General del BANHVI, 20 de diciembre del 2016
- Sr. Allan Thompson Chacón, Representante Sector Privado en la Junta Directiva del BANHVI, 27 de febrero del 2017
- Sr. Minor Ayales Mora, Empresa COVITES, 24 de marzo del 2017
- Sra. Carmen González Altamirano, FUPROVI, 24 de abril 2017

Principales temas señalados:

- Debe existir respeto a las competencias de cada uno de los actores establecidas en la Ley 7052 (cambio de roles)
- BANHVI debería hacer más revisión técnica en el campo
- Impunidad en el sistema (cuando algo sale mal no hay consecuencias)
- Aprobación expedita y una inspección fuerte, amparada en un marco sancionatorio fuerte
- El sistema está entregando viviendas a quien cumple con requisitos, no a quien verdaderamente lo necesita (viviendas abandonadas)
- Rol pasivo del Estado (el Estado debe buscar donde están las familias necesitadas para el sistema). Desde el punto de vista de optimización del fondo público no se le está llegando a quien debe llegarle para combatir la pobreza

- Intervención de precarios, al atender un precario se eliminan problemas de salud, seguridad, servicios entre otros, los precarios ya están inventariados (no se le quiere entrar al tema de precarios por lo complicado)
- El sistema es desconfiado, trabajar con ambiente positivo
- MIVAH debería señalar a donde se construyen los proyectos
- Defecto de la Plan Nacional de Vivienda es que al no ser una decreto o una ley no es vinculante
- Falta de indicadores de calidad para conocer el avance en el bienestar de la familia posterior a la entrega de la vivienda, son importantes ya que son la forma de medir la inversión del Estado.
- Tramitología: no hay procesos claros
- Falta de competencias del inspector fiscalizador del BANHVI
- Se requiere de un expediente electrónico con un sistema integrado con entidades autorizadas
- Buena idea lo de la lista única de beneficiarios
- Aprobación de metodología para dar prioridad a los terrenos
- Comunicación entre actores es clave
- Falta de competencias y roles claros que entorpecen la tramitación
- Problemas administrativos a lo interno del BANHVI (provoca clima tenso)
- Desconfianza entre actores
- Ni la gente ni la asociaciones ni municipalidades conocen el proceso ante el sistema
- Al no haber más dinero no se puede innovar en la construcción de las viviendas

Entrevistados del sector de entidades autorizadas:

- Sra. Mayela Rojas Solórzano, Subgerente del Grupo Mutual Alajuela, 21 de febrero del 2017
- Sr. Dagoberto Hidalgo Cortés, Dirección de Vivienda de Interés Social Mutual Cartago, 27 de enero 2017
- Sra. Kathiana Aguilar, Subgerente General de la Fundación Costa Rica-Canadá, 18 de enero 2017

Principales temas abordados:

- Irrespeto de competencias emitidas por la Ley 7052, el MIVAH no es el ente rector: las competencias están siendo definidas por el Ministro de turno y el Presidente (cambia cada 4 años), BANHVI asume competencias que no le corresponde
- Desconfianza entre actores por falta de supervisión
- Se diluye las responsabilidades del BANHVI, el banco descuida sus competencias por hacer lo que le corresponde a las entidades
- Desarrolladores no deben seleccionar familias
- MIVAH asuma rol para selección de beneficiarios, decidir construcción de proyectos, falta de cartera

- Figura de inspector del BANHVI, no tiene competencias claras según CFIA, hay que crearle responsabilidades
- Es importante trabajar en tramitología, dado que los procesos duran mucho tiempo, además cada problema se resuelve con directrices a lo interno del BANHVI sin atenderlo de raíz.
- Todos los programas sociales deben estar alineados para que podamos incidir en la pobreza del país
- Indicadores de calidad
- El Plan Nacional de Vivienda debe de ligarse con la operación de los proyectos, es muy teórica (no establece como se va hacer con la vivienda sostenible, deben indicar a que lugares se atenderán), no dirige
- Se recomienda incursionar en vivienda sostenible
- Falta de divulgación de otros bonos, RAM; ABC, CBA, bono segunda planta
- Trabajo en equipo entre los diferentes actores del sistema
- SINIRUBE es un acierto si se une a los ATAPS de la CCSS es maravilloso
- Mayor rol municipal
- Mayor comunicación con todas las instituciones que tienen que ver con el sistema: MIVAH, BANHVI, SETENA, Municipalidades, AyA, entre otros
- Importante tener sistema en línea, digitalizar el sistema, abarataría precios del proceso
- Falta de innovación en los proyectos
- Emergencias se tramitan como un proceso ordinario
- Complicado el acceso a certificaciones del CONAPAM y CCSS por discapacidad

Entrevistados en el sector público:

- Sra. Mariam Pérez, Viceministra de Vivienda y Asentamientos Humanos, 18 de enero 2017
- Sr. Rosendo Pujol Mesalles, Ministro de Vivienda y Asentamientos Humanos, 10 de marzo 2017
- Sr. Alexander Sandoval, Asesor de Gerencia del BANHVI, 17 de marzo 2017

Principales temas abordados:

- Cartas de no objeción, problema es que no es obligatorio para las entidades autorizadas
- La única diferencia entre extrema pobreza y bono ordinario es que se tenga lote
- Bono RAM es sencillo pero grava la vivienda por 10 años
- La vivienda para adultos mayores no resuelve el problema del cuidado
- Los expedientes no deben ser calificados por entidades financieras
- La tramitología es engorrosa
- El Plan Nacional de Vivienda tiene buena redacción, pero no hace referencia a planes reguladores, ordenamiento territorial, no dice nada de proyectos cerca de ciudades, cómo hacer mejoras, cómo hacer ciudades integrales, cómo escoger terrenos, no es operativa

- Falta de indicadores de calidad
- Mejora en la selección de terrenos
- Emergencias se atienden de forma ordinaria, existe falta protocolos de atención de emergencias
- Escogencia débil de beneficiarios
- Titularización es un gran problema
- Vivienda debe servir de base para que la familia se desarrolle
- Sistema debe asegurarse que el presupuesto definido llegue a los más necesitados
- Mejorar los procedimientos cuando se detectan personas que abusan del sistema
- MIVAH no tiene injerencia en muchos actores del sistema, por ejemplo AYA y municipalidades
- Problemas con la recepción de las plantas de tratamiento
- Falta de procedimientos estandarizados

Principales conclusiones generales:

- Es necesario trabajar en tramitología
- Irrespeto a las competencias/ definición de roles
- Desconfianza entre actores del sistema: debe existir confianza en los actores
- Falta de rectoría por parte del MIVAH
- Añadir responsabilidades al inspector del BANHVI según CFIA
- MIVAH debe decidir donde se deben construir los proyectos(terrenos aptos)
- Necesarios los indicadores de calidad
- Mayor rol municipal/ sin politizar los procesos
- Digitalizar el sistema
- Pobreza extrema no baja porque no hay articulación de todos los actores

4

INFORME ESPECIAL “CARACTERIZACIÓN DE LA VIVENCIA DE LAS Y LOS HABITANTES EN CONDICIÓN DE POBREZA DE LAS REGIONES HUETAR CARIBE Y PACÍFICO CENTRAL”

La Defensoría de los Habitantes realizó una investigación en el marco del Programa Pobreza y Exclusión: “Observando el cumplimiento de las obligaciones del Estado costarricense frente a los derechos”, sobre la vivencia de las y los habitantes en condición de pobreza de las regiones Huetar Caribe y Pacífico Central. Concluida la investigación se ha elaborado el presente Informe Especial con Recomendaciones.

Introducción

La primera parte del Informe Anual de Labores 2015-2016 de la Defensoría de los Habitantes, versa sobre la lectura institucional de las fortalezas y retos del Estado costarricense para cumplir con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), lectura que se acompaña de recomendaciones para contribuir a superar esos retos y potenciar las fortalezas en la consecución de esos objetivos.

El resultado del trabajo realizado por la Defensoría, al analizar el ODS 1, relativo a las acciones para poner fin a la pobreza condujo, además, a que la Institución iniciara un proceso para definir una estrategia de intervención que permita analizar la efectividad del sistema actual de combate a la pobreza en relación los resultados esperados, y así contar con mejores fundamentos para la recomendación de cambios institucionales, en razón de que una de las principales conclusiones fue que el porcentaje de familias en condición de pobreza se mantiene estancado desde hace aproximadamente 25 años, pese a las acciones que diversas instituciones realizan y los cuantiosos recursos económicos invertidos para ese fin.

Así, se creó el “Programa Pobreza y Exclusión: observando el cumplimiento de las obligaciones del Estado costarricense frente a los derechos”, cuyo objetivo es identificar, analizar y evidenciar los vacíos,

debilidades, fortalezas y buenas prácticas de las políticas públicas de la institucionalidad costarricense, diseñadas para el combate y la superación de la pobreza, y de aquellas destinadas a atender las necesidades de las personas que viven en esa condición; con la finalidad de generar propuestas de acción pública que permitan a las poblaciones en condición de pobreza el goce permanente de sus derechos, a través de estrategias estatales integrales y con una perspectiva estructural.

El fin último del desarrollo de este programa es incidir para que los procesos de toma de decisión y acción de las autoridades públicas contemplen de manera prioritaria y urgente la atención –para la superación– de las condiciones de pobreza en que vive aproximadamente el 20% de la población,¹ dado que, mantener ese alto porcentaje de personas sin la satisfacción de sus necesidades básicas, podría incluso conducir, ante la desesperación, a una total pérdida de confianza en el sistema político del país, y a la adopción de acciones de manifestación de ese descontento más beligerantes que el simple abstencionismo en las urnas electorales.

El cumplimiento del programa ha sido previsto de manera que cada dirección de la Defensoría, bajo la coordinación del Despacho y la delegación en la Dirección de Asuntos Económicos, realice aportes mediante la investigación de políticas, programas y funcionamiento de instituciones encargadas del combate a la pobreza. En ese sentido, la experiencia institucional en las Regionales de la Defensoría, revela que no siempre las personas en mayor condición de pobreza son quienes más solicitan o tienen mayor acceso a los beneficios y servicios dispuestos por el Estado para ayudarles a superar esa condición. De igual manera, se ha formulado la hipótesis de que las y los tomadores de decisiones podrían no estar considerando las particularidades de la población en cada región del país al momento de diseñar y ejecutar los planes de combate a la pobreza.

Así, la Dirección de Regionales ha considerado importante investigar las particularidades sobre cómo viven las personas en condición de pobreza, en cada región del país –según la división establecida por el Ministerio de Planificación y Política Económica– y, a partir de ese análisis, determinar acciones puntuales que se considera deben adoptar las instituciones del Estado y, por tanto, plantear las recomendaciones correspondientes para que se realicen ajustes en las estrategias e instituciones estatales responsables del combate y la superación de la pobreza, con miras a propiciar un mejor abordaje de las necesidades de las personas que viven en esa condición.

Al considerar que el Programa Pobreza y Exclusión se perfila como una estrategia de intervención institucional a largo plazo, se ha determinado delimitar esta investigación, en una primera fase, al estudio de las regiones Huetar Caribe y Pacífico Central.

La investigación ha contado con la colaboración de las siguientes funcionarias y funcionarios sin cuyo aporte no hubiese podido efectuarse:

Oficina Regional Atlántica:

- Víctor González Rojas.
- Frengie Narváez Cascante.

Oficina Regional Pacífico Central:

- Juan José Arroyo Sánchez.
- Nazareth Correa Rodríguez.
- Kathya Pérez Reyes.

¹ Según resultados de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) 2017. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Octubre 2017.

Contraloría de Servicios:

- Flor de María Moya Álvarez.

Dirección de Asuntos Económicos:

- Jean Paul San Lee Lizano.
- Ana Karina Zeledón Lépez.

Dirección de Admisibilidad:

- Adrián Azofeifa Guzmán.
- Juan Miguel Ledezma Fernández.
- Jenny Phillips Aguilar.
- Zaida Quesada Barrantes.
- Alejandra Vargas Garbanzo.

Dirección de Control de Gestión Administrativa:

- Carlos León Ureña.

Dirección de Despacho:

- Mario Zamora Cordero.

Dirección de Oficinas Regionales:

- Walter Meza Dall'Anese.
- Carolina Ramírez Ramírez.

Objetivos

Objetivo General

Analizar las diferencias y similitudes de la vivencia de las personas en condición de pobreza que habitan en las regiones Huetar Caribe y Pacífico Central, para plantear a las instituciones públicas recomendaciones sobre su abordaje con el fin de propiciar mayor equidad.

Objetivos Específicos

1. Identificar y explicar, a partir de la vivencia de las personas en condición de pobreza, las particularidades de esta según la región en la que habitan.
2. Realizar un análisis comparativo de las vivencias de las personas en condición de pobreza que habitan en la región Huetar Caribe y en la región Pacífico Central.
3. Plantear recomendaciones a las instituciones públicas para promover que el abordaje de estas poblaciones, a través de los programas de combate a la pobreza, sea más equitativo y genere mayor equidad social.

Metodología

El presente estudio se enmarca en lo que la Ley de la Defensoría de los Habitantes de la República establece como una intervención de oficio, es decir, que no se requiere de que una persona o grupo de personas haya solicitado investigar o intervenir en un determinado caso o situación, sino que la institución, dado su conocimiento general de las distintas problemáticas y condiciones en que viven las y los habitantes, puede emprender investigaciones o intervenciones para incidir en su atención y solución, en procura del restablecimiento de los derechos e intereses vulnerados.

La investigación conllevó el desarrollo de las siguientes actividades:

1. Análisis del Sistema Informático de Protección de Derechos (SOL)² de la Defensoría de los Habitantes

Se valoraron los casos (solicitudes de intervención “SI”) del periodo 2011 a 2016 registrados por las oficinas regionales Atlántica y Pacífico Central en relación con las siguientes instituciones:

- Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI),
- Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS),
- Fondo de Apoyo para la Educación Superior y Técnica del Puntarenense (FAESUTP),
- Fondo Nacional de Becas (FONABE),
- Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) e
- Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura (INCOPESCA).

Respecto de cada institución, se valoraron los siguientes aspectos para la selección de las SI a incluir en el análisis:

- Que la SI se hubiese planteado ante la Defensoría de los Habitantes en el periodo 2011 a 2016.
- Que el domicilio de la persona denunciante estuviese incluido en la circunscripción territorial de la respectiva Regional receptora.
- Que la SI hiciera referencia a la solicitud planteada ante alguna de las instituciones citadas, para obtener un beneficio económico en el marco de un programa de política social selectiva.³
- Que la situación expuesta fuese claramente una inconformidad relativa a la atención de la solicitud de un beneficio económico por parte del Estado, y no una mera consulta de cómo requerir un beneficio o una inconformidad relativa al trato ciudadano en general en una de esas entidades, por ejemplo.

² Es el sistema informático que utiliza la Defensoría para almacenar, registrar, asignar, tramitar y procesar información relacionada con el proceso de protección de derechos. Sus siglas corresponden a Solidaridad, Oportunidades y Logros.

³ Las políticas sociales consideradas, según el público meta, se distinguen entre políticas sociales universales y políticas sociales selectivas. “Las primeras, como su nombre indica, pretenden el bienestar del conjunto de la población, mientras que las segundas, se dirigen más específicamente a reducir la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social”. García, A. (2011). Estrategia para enfrentar la pobreza en Costa Rica. En García, A., Gomariz, E., Lépiz, C., Morales, C., & Rodríguez, E., Desigualdad y pobreza en Costa Rica (pp. 81-136). San José: CEDAL.

- Que la institución o unidad administrativa responsable de atender esa solicitud, se encontrara ubicada físicamente, o tuviera competencia dentro de la circunscripción territorial de las sedes regionales Huetar Caribe y Pacífico Central de la Defensoría de los Habitantes.

2. Entrevistas a habitantes de regiones Huetar Caribe y Pacífico Central

Se aplicaron entrevistas estructuradas a 200 personas en la región Huetar Caribe y a 240 personas en la región Pacífico Central, de manera personal y en sus lugares de residencia.

Las comunidades visitadas se encontraban dentro de los distritos prioritarios definidos en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), pero también en otras comunidades donde, por la experiencia institucional, se tiene conocimiento de que residen personas en condición de pobreza. Los cuestionarios se aplicaron entre los meses marzo y julio de 2017, visitando las siguientes comunidades:

- **Región Huetar Caribe:** Colorado (Tortuguero), Guápiles, Guácimo, Siquirres, Batán, Limón centro, Valle La Estrella, Sixaola y Bribí.
- **Región Pacífico Central:** Barranca, El Roble, Chacarita, Manzanillo, Chomes, Puntarenas (Isla Venado, Isla Caballo), Isla Chira, Lepanto, Cóbano, Paquera, Parrita y Quepos.

3. Revisión bibliográfica

Se consultaron obras referentes a las regiones estudiadas.

4. Entrevistas semiestructuradas con líderes comunales y representantes de los sectores productivos en ambas regiones

Las sesiones de trabajo incluyeron una exposición de los datos más relevantes obtenidos con la aplicación de las entrevistas a la población de ambas regiones según se detalló en la actividad n.º 2, a fin de conocer la valoración de los resultados, recibir observaciones, y también para que se expusieran ideas de necesidades o acciones requeridas de parte del Estado para favorecer el desarrollo de las regiones Huetar Caribe y Pacífico Central en procura de la superación de las condiciones de pobreza en que viven muchas personas.

5. Reunión con personal del Área Temática de Atención Integral e Interinstitucional del Instituto Mixto de Ayuda Social

Efectuada el 5 de abril de 2018 en la "Casa de Puente al Desarrollo, Oficinas Centrales del Instituto Mixto de Ayuda Social, en la cual participaron por parte de esa institución Emilia Mora, Hazel Fallas y Santiago Álvarez.

6. Reunión con el Sr. Miguel Ángel Aguiar Bermúdez, Director Ejecutivo del Sistema de Banca para la el Desarrollo

Efectuada el 12 de abril de 2018 en las oficinas del Sistema de Banca para el Desarrollo.

7. Solicitudes de información al Instituto Mixto de Ayuda Social.

- Oficio n.º 07892-2017-DHR del 6 de julio de 2017 dirigido a la Licda. Yalile Esna Williams, Jefa del Área Regional Huetar Caribe.
 - Se recibe respuesta a través de oficio n.º ARDSHC-0154-07-2017 del 21 de julio de 2017 suscrito por la Licda. Esna Williams.
- Oficio n.º 07895-2017-DHR del 6 de julio de 2017 dirigido a la Licda. Kembly Camacho Espinoza, Jefa del Área Regional Pacífico Central.

- Se recibe respuesta a través de oficio n.º ARDSP-138-07-2017 del 31 de julio de 2017 suscrito por la Licda. Guiselle Piedra Rodríguez, Jefa Regional a.i.
- Oficio n.º DH-DAEC-0844-2017 del 21 de agosto de 2017 dirigido al M.Sc. Emilio Arias Rodríguez, Presidente Ejecutivo.
 - Se obtiene respuesta a través de oficio n.º PE-0765-08-2017 del 30 de agosto de 2017 suscrito por el M.Sc. Arias Rodríguez y al cual adjunta el oficio n.º SGDS-1269-08-2017 del 29 de agosto de 2017 suscrito por la Dra. María Leitón Barquero, Subgerenta de Desarrollo Social.
- Oficio n.º 09916-2017-DHR del 22 de agosto de 2017 dirigido a la Licda. Reyshelle Owen Brown, Coordinadora de la Unidad Local de Desarrollo Social de Talamanca. Solicitud reiterada a través de oficio n.º 14711-2017-DHR del 6 de diciembre de 2017.
 - Se recibe respuesta a través de documento sin fecha ni número de oficio remitido adjunto a correo electrónico del 9 de enero de 2018 por parte de la Licda. Owen Brown.
- Oficio n.º 09917-2017-DHR del 22 de agosto de 2017 dirigido a la Licda. Arelys Miranda Delgado, Coordinadora de la Unidad Local de Desarrollo Social de Siquirres. Solicitud reiterada a través de oficio n.º 14710-2017-DHR del 6 de diciembre de 2017.
 - Se recibe respuesta a través de oficio sin número del 10 de enero de 2018 suscrito por la Licda. Miranda Delgado.
- Oficio n.º 09918-2017-DHR del 22 de agosto de 2017 dirigido a la Licda. Claire Riley Fairclough, Coordinadora de la Unidad Local de Desarrollo Social de Limón. Solicitud reiterada a través de oficio n.º 14709-2017-DHR del 6 de diciembre de 2017.
 - Se recibe respuesta a través de documento sin fecha ni número de oficio remitido adjunto a correo electrónico del 9 de enero de 2018 por parte de la Licda. Riley Fairclough.
- Oficio n.º 09919-2017-DHR del 22 de agosto de 2017 dirigido a la Licda. María Lidia Vargas Méndez, Coordinadora de la Unidad Local de Desarrollo Social de Quepos.
 - Se recibe respuesta a través de oficio n.º ULDS-78-08-2017 del 31 de agosto de 2017 suscrito por la Licda. Vargas Méndez.
- Oficio n.º 09920-2017-DHR del 22 de agosto de 2017 dirigido a la Licda. Ana Yensy Vargas Araya, Coordinadora de la Unidad Local de Desarrollo Social de Paquera. Solicitud reiterada a través de oficio n.º 14708-2017-DHR del 6 de diciembre de 2017.
 - Sin respuesta a la fecha de elaboración de este informe.
- Oficio n.º 09923-2017-DHR del 22 de agosto de 2017 dirigido a la Licda. Karol Vargas Brenes, Coordinadora de la Unidad Local de Desarrollo Social Puntarenas.
 - Se recibe respuesta a través de oficio n.º ULDS PUNTARENAS-029-08-2017 del 1 de septiembre de 2017 suscrito por la Licda. Vargas Brenes.
- Oficio n.º 09925-2017-DHR del 22 de agosto de 2017 dirigido a la Licda. Guiselle Piedra Rodríguez, Coordinadora de la Unidad Local de Desarrollo Social de Chomes.
 - Se recibe respuesta a través de oficio n.º ULDSCH-028-08-2017 del 30 de agosto de 2017 suscrito por la Licda. Piedra Rodríguez.
- Oficio n.º DH-DAEC-0046-201 del 2 de enero de 2018 dirigido al M.Sc. Emilio Arias Rodríguez, Presidente Ejecutivo.

- Se obtiene respuesta a través de oficio n.º PE-0111-02-2018 del 7 de enero de 2018 suscrito por el M.Sc. Arias Rodríguez y al cual adjunta el oficio n.º SGDS-0268-02-2018 del 7 de febrero de 2018 suscrito por la Dra. María Leitón Barquero, Subgerenta de Desarrollo Social.
- Oficio n.º DH-DAEC-0188-2018 del 13 de marzo de 2018 dirigido al M.Sc. Emilio Arias Rodríguez, Presidente Ejecutivo.
 - Se obtiene respuesta a través de oficio n.º PE-0285-03-2018 del 22 de marzo de 2018 suscrito por el M.Sc. Arias Rodríguez y al cual adjunta el oficio n.º SGDS-0641-03-2018 del 22 de marzo de 2018 suscrito por la Dra. María Leitón Barquero, Subgerenta de Desarrollo Social.

1. Consideraciones iniciales: contextualización general de las regiones Huetar Caribe y Pacífico Central

“Hace 20 años:
“Es cierto, la pobreza es una semilla que halló,
en la zona Caribe, un terreno fértil para germinar y
crecer con más vigor que en cualquier otra región del país”.
Así se lee en una nota publicada en 1996 por La Nación.

Hoy, la historia es la misma. Desempleo, pobreza y violencia presentan estadísticas elevadas en la provincia, sin que las múltiples promesas de administraciones pasadas generaran mayor impacto.”

EL FINANCIERO, 16 de octubre de 2016.

1.a. Descripción breve de las regiones Huetar Caribe y Pacífico Central según datos oficiales

La frase “Caribe: la misma historia de siempre”, fue la utilizada por Andrea Rodríguez y Manuel Avendaño para titular una nota publicada en el periódico EL FINANCIERO el 16 de octubre de 2016, en la cual hacen una corta, pero sustentada descripción, de la pobreza en la provincia de Limón, particularizando en que las propuestas estatales para combatirla generan fuertes dudas dado que no se han concretado ni existe claridad respecto de los efectos positivos que se espera representen para el bien de la población.

Esta referencia hace eco de los múltiples estudios de instituciones públicas, de la academia y organizaciones no gubernamentales, tanto nacionales como internacionales, que coinciden en que la pobreza en Costa Rica está estancada desde hace 20 años aproximadamente; y, si bien algunas acciones de los distintos gobiernos han logrado evitar un recrudecimiento de la situación, e incluso, han logrado disminuir en pequeña medida los índices de pobreza, no ha sido posible un impacto tal, que conlleve a una tendencia a la baja y, por ende, a un menor número de familias sumidas en la pobreza o pobreza extrema.⁴ Pero, la manifestación de la pobreza se visualiza más crudamente en las zonas periféricas del país y, entre ellas, las regiones Huetar Caribe y Pacífico Central no son la excepción.

⁴ De acuerdo con la propuesta metodológica del Instituto Nacional de Estadística y Censos, en la Encuesta Nacional de Hogares, se entiende por hogar en pobreza extrema “aquellos hogares con un ingreso per cápita igual o inferior al costo per cápita de la CBA (canasta básica alimenticia), que para junio de 2016 se estimó en ₡48 399 para la zona urbana y de ₡40 433 para la zona rural. Se utiliza el mes de junio, pues los ingresos en la ENAHO tienen como referencia dicho mes (mes anterior al de entrevista).” Los hogares en pobreza no extrema “son aquellos hogares que tienen un ingreso per cápita igual o inferior a la línea de pobreza, pero superior al costo per cápita de la CBA o línea de extrema pobreza.” Finalmente, los hogares no pobres, según la línea de pobreza, “son aquellos hogares con un ingreso per cápita que les permite cubrir sus necesidades básicas alimentarias y no alimentarias; es decir, su ingreso per cápita es superior al valor de la línea de pobreza. Para junio de 2016, este valor es de ₡105 937 para la zona urbana y de ₡81 685 para la zona rural.” Encuesta Nacional de Hogares, Julio 2016: Resultados Generales, Instituto Nacional de Estadística y Censos, San José, 2016.

La caracterización de estas regiones implica reconocer los elementos que las asemejan; por ejemplo, los dos principales puertos para el ingreso y egreso de personas y mercancías se encuentran en sus costas. De igual manera, el desarrollo de la actividad pesquera, el turismo, el comercio y los servicios constituyen importantes actividades económicas para el sostén de los hogares.

No obstante, también es necesario identificar sus diferencias. La actividad agrícola (piña, banano, cacao, etc.) es la principal fuente de empleo e ingresos en la región Huetar Caribe, siendo en la región Pacífico Central la actividad pesquera –y otras conexas– y el turismo las principales actividades económicas.

La extensión territorial de la región Huetar Caribe es mayor (9 188, 52 Km²; 17,98% del territorio nacional) que la región Pacífico Central (3 910,6 Km²; 7,6% del territorio nacional); sin embargo, existe una mayor densidad poblacional en esta: 62,2 habitantes por kilómetro cuadrado frente a los 42,1 habitantes en aquella.⁵ Del total de la población en Costa Rica, en la región Huetar Caribe reside aproximadamente el 9% (386 862 hab.),⁶ mientras que en la región Pacífico Central reside un 5,7% de la población (243 295 hab.).⁷ El 57% de la población en la región Huetar Caribe habita en zona urbana, mientras que en la región Pacífico Central es el 65,8% que se concentra en la zona urbana.⁸ En este orden, un elemento diferenciador de ambas regiones es que el 16% del ámbito territorial que comprende la región Huetar Caribe corresponde a territorio indígena, en contraposición con la inexistencia de territorios indígenas en la región Pacífico Central.⁹

De acuerdo con los resultados de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), realizada en julio de 2016, para el periodo 2011-2016¹⁰ se ha presentado un comportamiento inverso en cuanto a la distribución de los hogares según el nivel de pobreza medido por la Línea de Pobreza,¹¹ al comparar ambas regiones. Es decir, en la región Huetar Caribe ha aumentado el porcentaje de hogares no pobres, mientras que en la región Pacífico Central ha disminuido y, por ende, en esta última es un mayor porcentaje de hogares el que vive en condiciones de pobreza.

Conforme se observa en la tabla n.º 1, en el periodo indicado el porcentaje de hogares no pobres en la región Pacífico Central pasó de 76,1% a 71,8%, disminuyendo en un 4,3%. Esto se traduce en un aumento que se refleja específicamente en el mayor número de hogares que ahora viven en pobreza no extrema, pues pasaron de 14,1% en el 2011 a 19,0% en el 2016. Por su parte, aunque el porcentaje de hogares no pobres aumentó en la región Huetar Caribe, ese aumento es solo de un 2,3%, siendo ese mismo porcentaje la variación con respecto a los hogares que viven en condición de pobreza no extrema; lo que significa, para ambas regiones, que el porcentaje de hogares que vive en pobreza extrema se ha mantenido en los mismos niveles durante ese periodo.

5 Costa Rica: estadísticas regionales 2010-2015 /Área de Planificación Regional y Área de Análisis del Desarrollo del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica – San José, CR: MIDEPLAN, 2017. Pág. 24-34.

6 Ídem.

7 Ídem.

8 Ídem.

9 Ídem.

10 Periodo al que se circunscriben las referencias estadísticas en este estudio.

11 El nivel de pobreza según línea de pobreza, de acuerdo con los postulados metodológicos del Instituto Nacional de Estadística y Censos, es la metodología empleada para realizar estimaciones del nivel de pobreza según los ingresos de la población, consistiendo en la comparación del "valor de la línea de pobreza extrema y la línea de pobreza con el ingreso per cápita del hogar, lo que permite clasificar a los hogares en tres grandes grupos: hogares no pobres, hogares en pobreza no extrema y hogares en pobreza extrema." Encuesta Nacional de Hogares, Julio 2016: Resultados Generales, Instituto Nacional de Estadística y Censos, San José, 2016.

Tabla n.º 1 Costa Rica: Distribución relativa de los hogares por nivel de pobreza LP, según región de planificación y año. Julio 2011- julio 2016					
Región de planificación y año	Total	No pobres	Pobres		
			Total	Pobreza no extrema	Pobreza extrema
Pacífico Central					
2011	100,0	76,1	23,9	14,1	9,7
2012	100,0	73,1	26,9	17,3	9,6
2013	100,0	69,1	30,9	20,1	10,8
2014	100,0	70,5	29,5	19,7	9,7
2015	100,0	72,6	27,4	17,3	10,1
2016	100,0	71,8	28,2	19,0	9,3
Huetar Caribe					
2011	100,0	70,1	29,9	20,2	9,8
2012	100,0	75,2	24,8	16,8	8,0
2013	100,0	73,4	26,6	16,8	9,8
2014	100,0	71,8	28,2	19,9	8,3
2015	100,0	71,0	29,0	17,9	11,1
2016	100,0	72,4	27,6	17,7	9,8

Fuente: INEC. ENAHO en lo conducente. Datos de julio 2016. Consultados el 13 de junio de 2017.

Ahora bien, considerando esos niveles de pobreza en que vive la población en estas dos regiones, en la tabla n.º 2 se revelan algunas de las características de los hogares y de las personas que podrían ser los factores determinantes de esa realidad, según el estado de situación obtenido a julio de 2016 por la ENAHO. Se observa que, en la región Huetar Caribe, los hogares con jefatura femenina que viven en pobreza extrema son porcentualmente más en comparación con la región Pacífico Central, concretamente un 19% más de hogares en dicha condición tienen a la cabeza una mujer en la región Huetar Caribe. En general, el porcentaje de hogares con jefatura femenina es menor en la región Pacífico Central.

Otro factor que se puede apreciar al revisar estos datos, es que en la región Pacífico Central el nivel de escolaridad promedio en personas de 15 años y más es mayor que en la región Huetar Caribe, pero, los porcentajes de personas ocupadas por hogar son prácticamente iguales (1,24 en Caribe y 1,23 en Pacífico Central); semejanza que también se percibe en cuanto al ingreso promedio por hogar y per cápita, ya que, por ejemplo, en el total de hogares pobres, la diferencia entre la región Huetar Caribe y la Pacífico Central es de apenas ₡1 346 00 (mil trescientos cuarenta y seis colones), a favor de la población del Caribe.

Tabla n.º 2
Costa Rica: Principales características de los hogares y de las personas
por nivel de pobreza, según región de planificación.
Julio 2016

(Excluye servicio doméstico y pensionistas que viven en los hogares)

Región de planificación y principales características de los hogares y de las personas	Total	No pobres	Pobres		
			Total	Pobreza no extrema	Pobreza extrema
Caribe					
Total de personas	438 931	300 028	138 903	88 809	50 094
Total de hogares	132 679	96 109	36 570	23 537	13 033
Miembros por hogar	3,31	3,12	3,80	3,77	3,84
Ocupados por hogar	1,24	1,38	0,85	0,99	0,59
Ingreso promedio por hogar	699 849	885 847	211 032	270 586	103 481
Ingreso per cápita por hogar	250 256	324 454	55 257	71 627	25 692
Porcentaje de hogares con jefatura femenina	37,8	34,6	46,1	39,0	59,0
Escolaridad promedio personas de 15 años y más	7,37	7,87	6,06	6,07	6,05
Pacífico Central					
Total de personas	284 089	195 284	88 805	60 153	28 652
Total de hogares	89 792	64 440	25 352	17 018	8 334
Miembros por hogar	3,16	3,03	3,50	3,53	3,44
Ocupados por hogar	1,23	1,38	0,87	0,95	0,70
Ingreso promedio por hogar	772 678	994 170	209 686	266 216	94 253
Ingreso per cápita por hogar	289 438	379 982	59 293	75 102	27 011
Porcentaje de hogares con jefatura femenina	30,9	26,8	41,2	41,7	40,2
Escolaridad promedio personas de 15 años y más	7,81	8,41	6,27	6,31	6,18

Fuente: INEC. ENAHO en lo conducente. Datos de julio 2016. Consultados el 13 de junio de 2017.

Esta fotografía de la situación de pobreza en que vive la población en las regiones Huetar Caribe y Pacífico Central y, de todo el país en conjunto es, como se indicó, recurrentemente abordada en diversos estudios y se mantiene dentro de los temas prioritarios de la agenda nacional.

1.b. Sobre la pobreza y cómo combatirla: dos aproximaciones

El estudio publicado en 2014 por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-Costa Rica (PNUD-Costa Rica), de la serie Cuadernos de Desarrollo Humano, y que se titula "Reducir la pobreza en Costa Rica es posible",¹² sostiene que la primera referencia estadística sobre la población costarricense en condición de pobreza data de 1961, estimándose que un 51% de las personas eran pobres, lo cual, dado el acelerado crecimiento económico del país en la segunda mitad del siglo XX, se logró disminuir

12 Fuente: www.cr.undp.org/content/dam/costa_rica/docs/undp_cr_reducirpobreza_2014.pdf Consultado el 5 de julio de 2017.



La Región Pacífico Central es la tercera con mayor pobreza en el país. En barrio Santa Eduvigis de Puntarenas esta casa se levanta a orillas del estero; en invierno sus habitantes sufren por las inundaciones. | ALBERT MARÍN

Fuente: Tomado del sitio en internet http://www.nacion.com/economia/indicadores/Alto-desempleo-mantiene-hogares-pobreza_0_1379862067.html consultado el 5 de julio de 2017. Publicación del Periódico La Nación, sección Economía: “Alto desempleo mantiene a 21% de hogares atados a la pobreza”, por la periodista Patricia Leitón, 22 de noviembre de 2013

hasta llegar casi al 20% hacia finales de la década de los años 70.

Según el análisis del PNUD-Costa Rica, a partir de 1982 el país se vio inmerso en un cambio de modelo económico que se mantiene vigente –al menos hasta el año 2014– caracterizado por “(...) la expansión de las exportaciones, la liberalización de las políticas comerciales, y reformas al sistema financiero y el aparato estatal.”,¹³ concebido, en principio, para reactivar la economía y propiciar que los índices de pobreza continuaran bajando, y aunque sí se vieron algunas variaciones en ese sentido, hacia la mitad de la década de los 90 y, pese a la consolidación del nuevo modelo económico, se estancó la pobreza total en el margen del 20% y la pobreza extrema en el 6% de los hogares costarricenses.

Al describir algunas de las características de la pobreza, el estudio del PNUD-Costa Rica concluye que los hogares cuya jefatura está a cargo de las mujeres está en mayor riesgo de pobreza, al tiempo que, entre menor sea la escolaridad de la persona jefe de hogar, mayor

será la incidencia de la pobreza. Asimismo, muestra que existe una correlación entre empleo/ocupación y pobreza, es decir, a menor índice de ocupación y condiciones dignas de empleo, mayor pobreza.

Una línea de análisis, premisas y conclusiones similar es la que se presenta en el estudio de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), realizado en conjunto con el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) y el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (MREC), titulado “El enfoque de brechas estructurales: Análisis del caso de Costa Rica”, 2016. Estableciendo una categorización de brechas estructurales que afectan o limitan el desarrollo socioeconómico en Costa Rica, describe el estancamiento de la pobreza y, particularmente, de la pobreza extrema, durante las últimas dos décadas. En virtud de las conclusiones a las que arriba, brinda una serie de recomendaciones en términos del enfoque o dirección que deben seguir las políticas públicas para disminuir o eliminar esas brechas.

Específicamente identifica seis brechas: 1) pobreza y desigualdad, 2) educación, 3) género, 4) productividad e innovación, 5) infraestructura y 6) fiscal, determinando que las políticas públicas desarrolladas por los gobiernos no enfatizan suficientemente en las acciones que podrían incidir en su efectivo estrechamiento. De especial interés para el estudio que nos convoca, son las consideraciones expuestas en relación con la brecha de pobreza y desigualdad, donde destaca la mayor condición de pobreza, vulnerabilidad y limitantes que enfrentan los hogares pobres cuya cabeza son las mujeres; dice textualmente:

“Los hogares pobres, y en particular los que se sitúan en la pobreza extrema, tienden a tener una alta tasa de dependencia demográfica y económica que se agrava debido a la mayor proporción de jefaturas femeninas (un fenómeno nacional que se ha incrementado en los últimos años), cuya vulnerabilidad se refleja en gran parte en la baja incorporación de la mujer al mercado de trabajo. El 57,7% de las jefas de hogar en condición de extrema pobreza están fuera del mercado de trabajo o desempleadas. Además, las que se encuentran insertas en el

mercado de trabajo están ligadas a actividades elementales, lo que se traduce en condiciones laborales precarias. Esto a su vez responde, en parte, al bajo nivel educativo de los hogares pobres, sobre todo de los que se sitúan en la pobreza extrema, pese al aumento de los niveles de escolaridad en todas las regiones del país.”¹⁴

Y, más adelante, particulariza en la manifestación más cruda de la pobreza y la desigualdad en la zona rural, puntualizando en el alto impacto que los bajos niveles de educación y limitado acceso al mercado laboral contribuyen a que esa sea la realidad. Se indica en estos términos lo siguiente:

“La tendencia creciente a la desigualdad es un fenómeno que afecta tanto a la zona urbana como a la rural, y se explica en gran parte por la exclusión de los segmentos más pobres del sistema educativo y del mercado de trabajo. A esa situación contribuye además una política tributaria y salarial regresiva. En suma, al igual que en el análisis de la brecha de pobreza, también surge el mercado de trabajo como el determinante más limitante para enfrentar la concentración de la riqueza. En ese sentido, se observa que el mercado laboral es excluyente y las políticas salariales actuales no contribuyen a una distribución más equitativa de los ingresos.”¹⁵

Entre las recomendaciones que se sugiere considerar para el diseño de políticas públicas, el estudio CEPAL—MIDEPLAN—MREC enuncia la importancia de propiciar una mayor inserción de mano de obra (aunque sea no calificada) en la fuerza laboral (empleo formal y garante de condiciones dignas), redefinir las metas en materia de educación pública para que lo importante no sea el monto de la inversión sino su calidad. Imprime relevancia, en particular, a que toda política, programa y proyecto responda de manera adecuada a las particularidades de cada región, de modo que el impulso al desarrollo sea equitativo.

1.c. Pobreza en las regiones Huetar Caribe y Pacífico Central: una mirada desde la experiencia de la Defensoría de los Habitantes

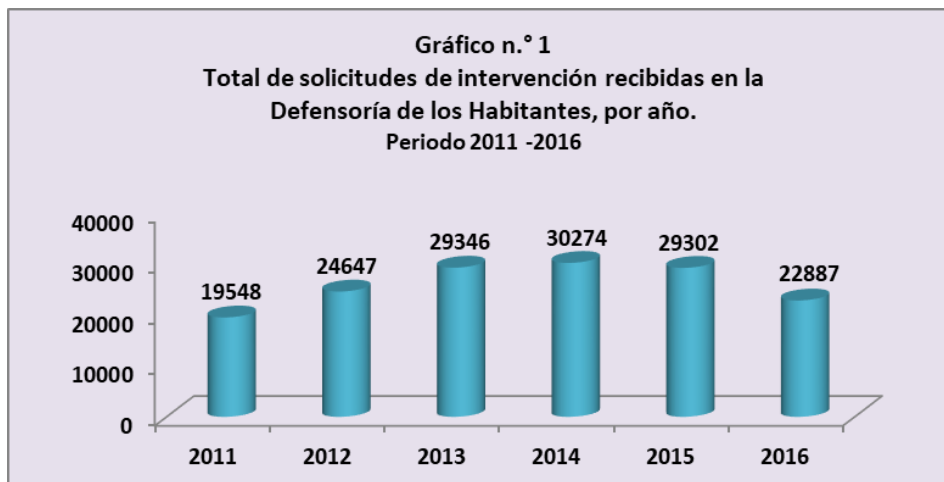
Desde que abrió sus puertas, la Defensoría de los Habitantes ha recibido denuncias, quejas y consultas por parte de habitantes de todo el territorio nacional. Poco a poco, el proceso de regionalización en el que se encuentra inmersa también desde que entró en funcionamiento, ha favorecido el acercamiento con las y los habitantes de las regiones periféricas a la capital, al propiciarse un contacto más directo y permanente.

Este proceso de regionalización ha conllevado a que las oficinas de la institución, ubicadas fuera de la Región Central, sean las que tienen un mayor contacto con la población de su respectiva competencia territorial y un conocimiento más amplio de las realidades que afrontan, dado que ese es también el entorno en que cada funcionaria y funcionario se desarrolla. De esta manera, un análisis de las características de la población que acude a la Defensoría a través de cada oficina regional y del comportamiento de las quejas, consultas y denuncias (en adelante solicitudes de intervención o SI), constituye un gran insumo para la identificación de problemáticas estructurales y de sus causas.

Así expuesto, al plantear estas ideas generales sobre la caracterización de la población que habita en estas dos regiones, se destacan algunos datos estadísticos sobre las particularidades de las solicitudes de intervención (SI) que han sido planteadas por las y los habitantes ante las regionales Atlántica y Pacífico Central de la Defensoría de los Habitantes, y de las personas mismas. En primer término, conforme se refleja en el gráfico n.º 1, en el periodo 2011-2016 (ambos años inclusive) se recibió un total de 156 004 SI proveniente de todas las regiones del país, para un promedio de 26 000 SI por año.

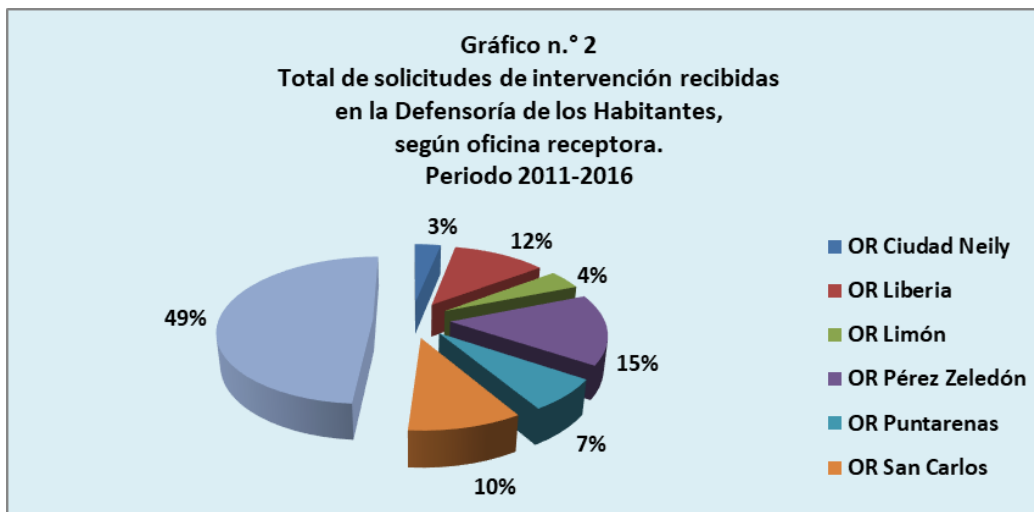
14 CEPAL. Brechas estructurales: Análisis del caso de Costa Rica, 2016, pág. 16

15 CEPAL. Brechas estructurales: Análisis del caso de Costa Rica, 2016, pág. 17



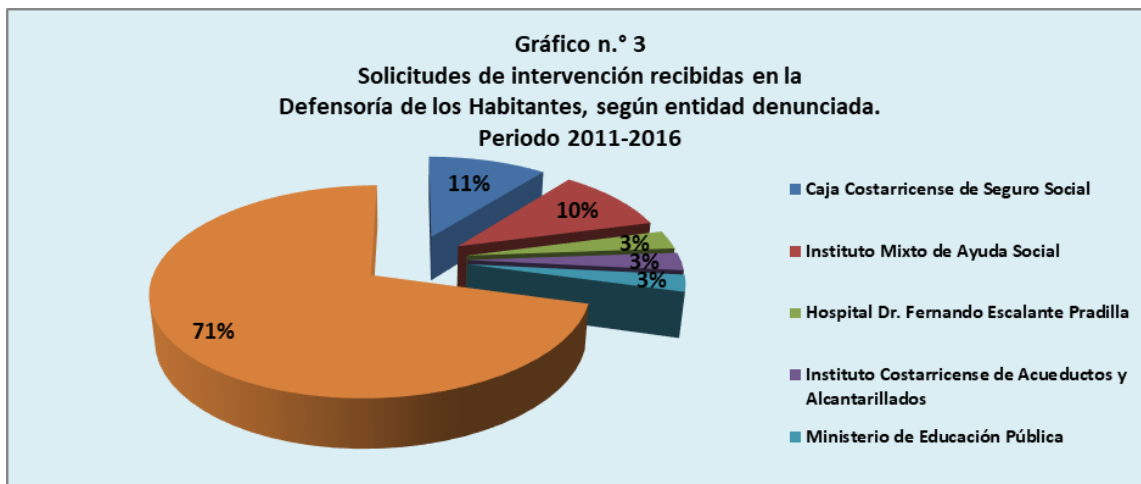
Fuente: Elaboración propia, a partir de datos del Sistema SOL, Defensoría de los Habitantes. Julio 2017.

Concretamente, a través de la Regional Atlántica se recibieron 6 551 SI durante dicho periodo, lo que representa el 4% del total de SI recibidas, de acuerdo con lo que se muestra en el gráfico n.º 2; entretanto, la Regional Pacífico Central registró un total de 10 909 SI, lo cual corresponde al 7% del total institucional.



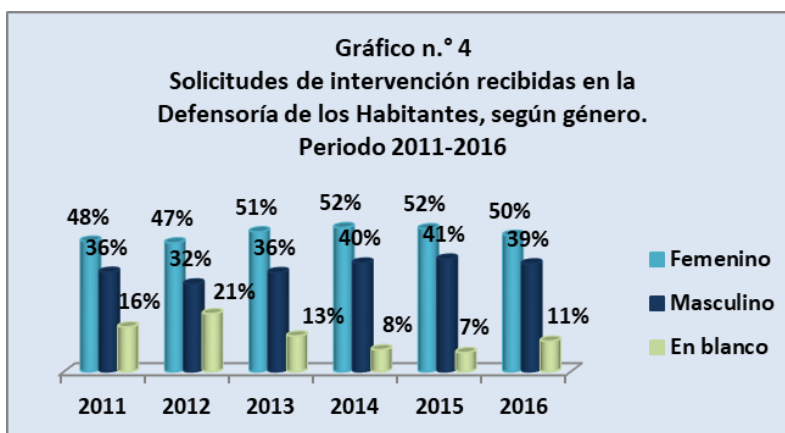
Fuente: Elaboración propia, a partir de datos del Sistema SOL, Defensoría de los Habitantes. Julio 2017.

Las entidades más denunciadas ante la Defensoría por las y los habitantes de todo el país, incluidos por tanto quienes viven en las regiones Huetar Caribe y Pacífico Central, son la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) (11%) y el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) (10%), tal y como se muestra en el gráfico n.º 3; ambas instituciones con relevantes competencias, principalmente la segunda, en la ejecución de los programas de política social para el combate y erradicación de la pobreza.



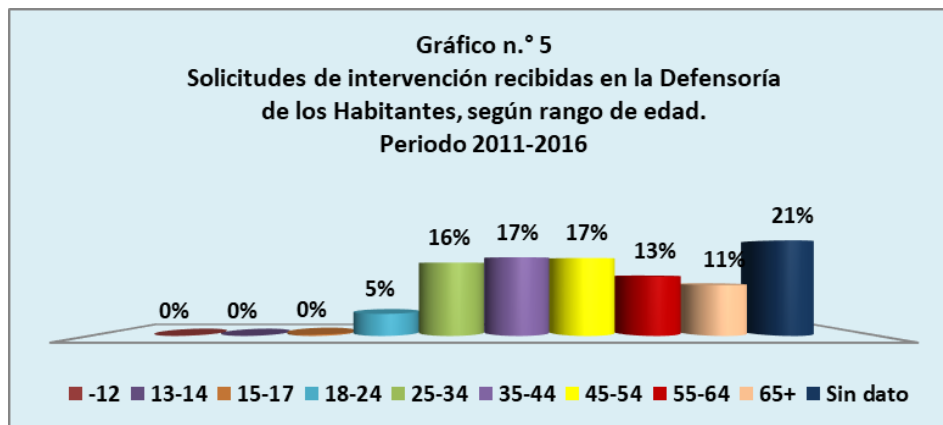
Fuente: Elaboración propia, a partir de datos del Sistema SOL, Defensoría de los Habitantes. Julio 2017.

La reflexión sobre las entidades más denunciadas ante la Defensoría debe tener muy cuenta el género de la persona que plantea la denuncia: son las mujeres quienes más acuden a solicitar la intervención de la Institución en general. Al observar el gráfico n.º 4, se evidencia que, en promedio, el 50% de las SI fueron planteadas por mujeres, y alrededor de un 37% fueron planteadas por hombres. Debe aclararse que, el 13% restante corresponde a casos en que dicho dato no fue consignado al momento de registrar las SI.



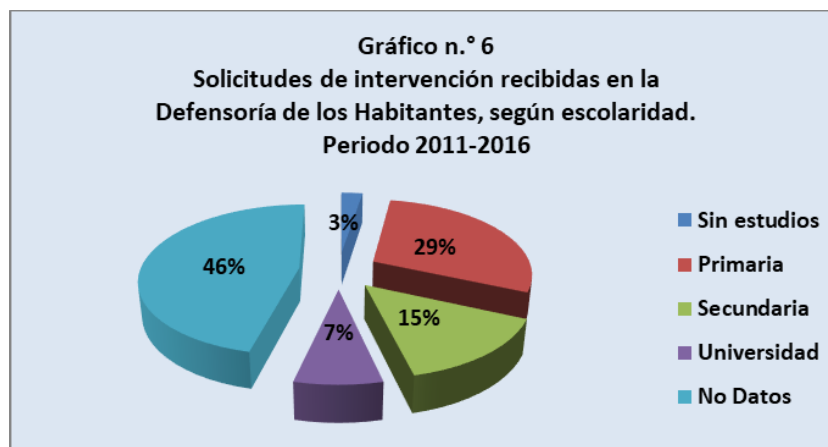
Fuente: Elaboración propia, a partir de datos del Sistema SOL, Defensoría de los Habitantes. Julio 2017.

El 50% de la población total que requiere la intervención de la Defensoría se encuentra en rangos de edad económicamente activa, entre los 25 y 54 años de edad, lo que permite suponer que un alto porcentaje de esas mujeres que acuden a la institución se encuentra en este rango de edad. A este respecto, el siguiente gráfico demuestra que el público de atracción de la Defensoría es mayoritariamente personas adultas.



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos del Sistema SOL, Defensoría de los Habitantes. Julio 2017.

Al observar los rangos de edad en los que se concentra mayoritariamente la población que acude a la Defensoría, se activan las alertas cuando se coteja ese dato con el de que la tercera parte del total apenas tiene algún nivel de primaria, el 15% algún nivel de secundaria y solo el 7% de las personas ha alcanzado algún nivel universitario. Debe aclararse que esta distribución es a partir de la información proporcionada por el 54% de las personas, pues el otro 46% no la brindó al momento de plantear su queja ante la Defensoría.



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos del Sistema SOL, Defensoría de los Habitantes. Julio 2017.

En la tabla n.º 3 se presentan los datos obtenidos del sistema SOL de la Defensoría de los Habitantes, luego de una revisión exhaustiva que se efectuara para detectar las solicitudes de intervención registradas en el periodo 2011-2016 por las regionales Atlántica y Pacífico Central, y en las que personas residentes en esas regiones hubiesen expuesto alguna situación de pobreza no atendida por las entidades públicas. Se debe indicar que, dada la gran cantidad de SI que se reciben –aunque estas dos regionales no sean las que más SI registran–, se realizó este ejercicio únicamente respecto de seis instituciones que tienen a su cargo la administración de programa de política social selectiva; a saber: Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI), CCSS, Fondo de Apoyo para la Educación Superior y Técnica del Puntarenense (FAESUTP), Fondo Nacional de Becas (FONABE), IMAS e Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura (INCOPECA).

Tabla n.º 3
Solicitudes de intervención relativas a personas en condición de pobreza,
registradas en las Regionales Atlántica y Pacífico Central.
Periodo 2011-2016

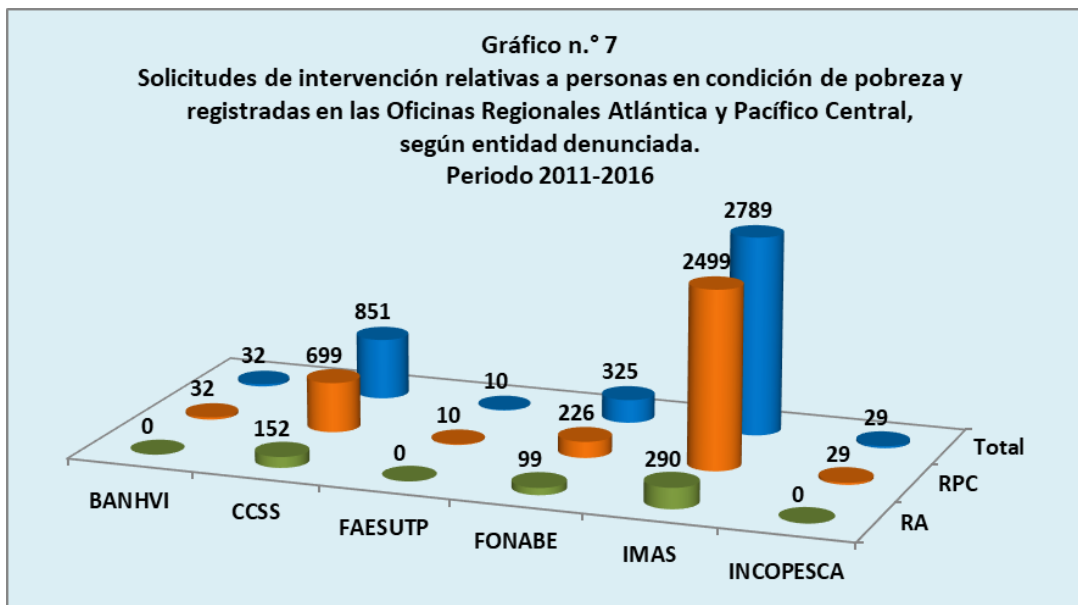
Año	Regional Atlántica			Regional Pacífico Central			Periodo		
	Total Regional	Total Entidades Pobreza	Valor Relativo	Total Regional	Total Entidades Pobreza	Valor relativo	Total Regionales	Total Entidades Pobreza	Valor relativo
2011	586	50	9%	1692	350	21%	2278	400	18%
2012	706	55	8%	1846	447	24%	2552	502	20%
2013	1434	100	7%	1878	579	31%	3312	679	21%
2014	1461	145	10%	2396	756	32%	3857	901	23%
2015	1182	55	5%	1930	834	43%	3112	889	29%
2016	1182	136	12%	1167	529	45%	2349	665	28%
Total periodo	6551	541	8%	10909	3495	32%	17460	4036	23%

Fuente: Elaboración propia, a partir de datos del Sistema SOL, Defensoría de los Habitantes. Junio 2017.

Según se desprende de la tabla anterior, en el caso de la Regional Atlántica, el 8% de las SI registradas en el periodo 2011-2016 corresponde a situaciones relativas a pobreza, donde la persona que acude a la Defensoría alega que una de las instituciones arriba indicadas no ha atendido o atendió de manera irregular su gestión, dirigida a la atención en alguno de los programas de política social selectiva. En la Regional Pacífico Central es mayor el porcentaje de SI relacionadas con pobreza, pues se trata del 32% del total de las solicitudes registradas durante ese periodo. En total, de 17 460 SI registradas en el periodo por ambas regionales, 4 036 SI corresponden a temas de pobreza expuestos por las personas denunciantes (es decir, el 23%), prácticamente la cuarta parte del total de SI recibidas.

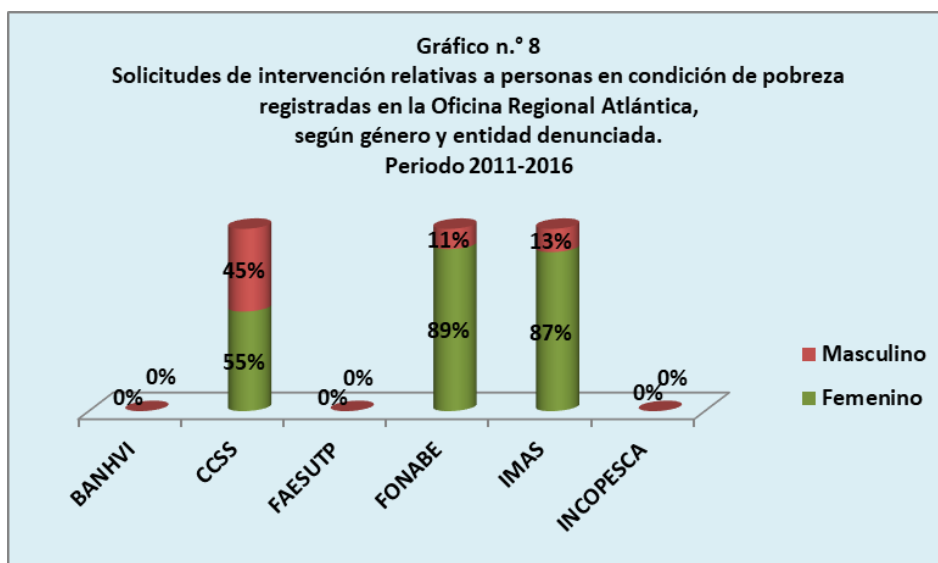
Conforme se aprecia en el gráfico n.º 7, el IMAS es la entidad más denunciada en las regionales Atlántica y Pacífico Central cuando se refiere a la omisión o irregular atención de un trámite de las y los habitantes que buscan un apoyo estatal para hacer frente a la condición de pobreza en que viven. Aunado a ello se evidencia que, al comparar ambas regionales, es en la Oficina Regional Pacífico Central donde el número de SI es mayor, y se denota también que, en esta regional, son las SI donde se plantea como entidad denunciada al IMAS las que tienen un mayor peso.

También se destaca que en la Oficina Regional Atlántica de la Defensoría, durante el periodo 2011-2016 las y los habitantes no plantearon SI relativas a omisiones o irregularidades del BANHVI en la atención de sus gestiones para la obtención de un bono de la vivienda. Tampoco se registran SI donde la entidad denunciada sea INCOPESCA, ya que las SI consideradas en este estudio tienen que ver con inconformidades en el marco de los subsidios de veda que esa institución coordina con el IMAS, pero que solamente se brindan en la región Pacífico Central. Finalmente, no hay registro de casos relacionados con FAESUTP, ya que solamente tiene competencia en la región Pacífico Central.



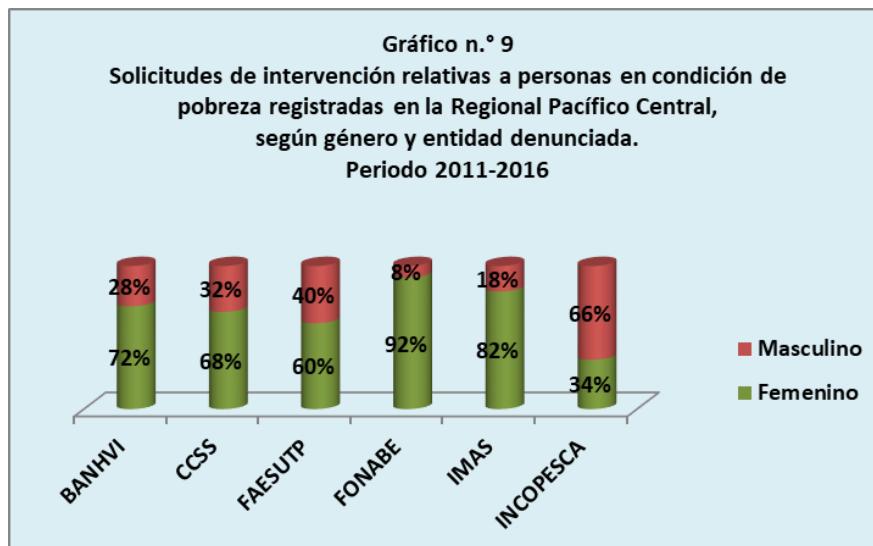
Fuente: Elaboración propia, a partir de datos del Sistema SOL, Defensoría de los Habitantes. Junio 2017.

Los datos que arroja esta revisión de la casuística institucional es coincidente con los resultados de la Encuesta Nacional de Hogares y el estudio de PNUD-Costa Rica en conjunto con MIDEPLAN: la pobreza tiene rostro de mujer. En ambas regiones, y considerando la muestra de 4 036 SI relativas a pobreza analizadas, es ampliamente mayoritario el porcentaje de mujeres que acuden a la Defensoría a solicitar su intervención, tal y como se evidencia en los gráficos n.º 8 y 9 siguientes:



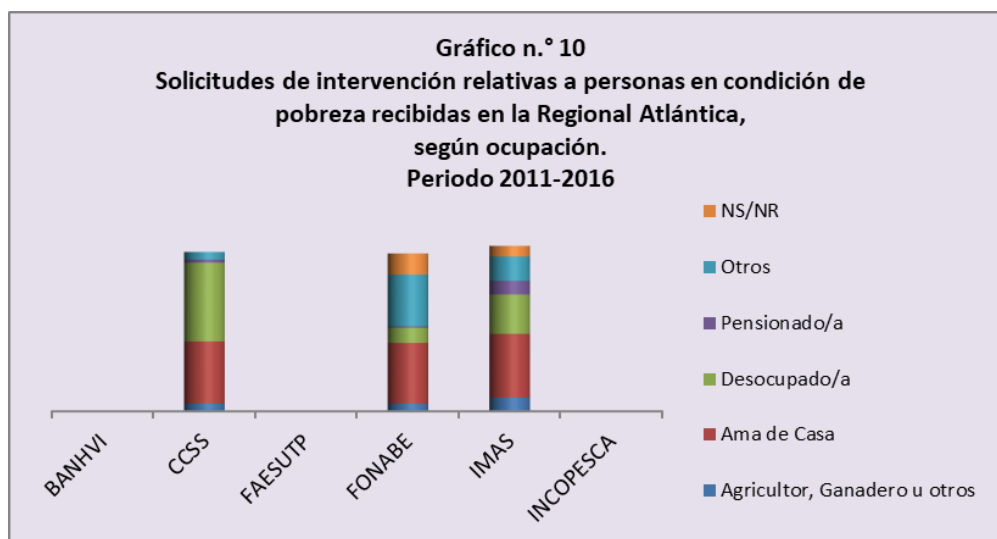
Fuente: Elaboración propia, a partir de datos del Sistema SOL, Defensoría de los Habitantes. Junio 2017.

Únicamente en los casos analizados de solicitudes donde la entidad denunciada es INCOPESCA, de la Regional Pacífico Central, la relación de personas género masculino es mayor que las de género femenino.



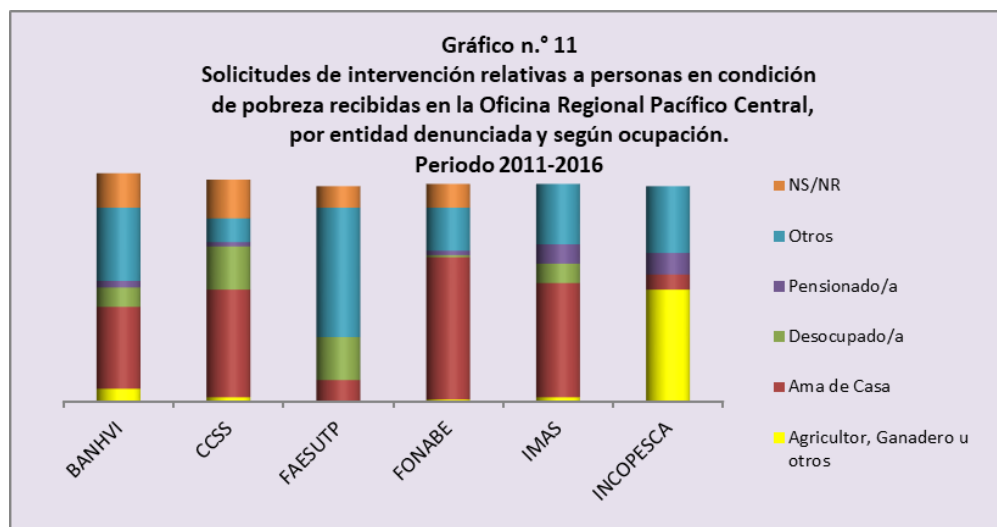
Fuente: Elaboración propia, a partir de datos del Sistema SOL, Defensoría de los Habitantes. Junio 2017.

Es comprensible, entonces, que esta población, mayoritariamente femenina, requiera un apoyo estatal para afrontar su condición de pobreza, lo que se refuerza a partir de la información contenida en los gráficos n.º 10 y 11: la mayoría de las personas denunciadas reportan como ocupación laboral el ser amas de casa o encontrarse desempleadas, tanto en la región Huetar Caribe como en la Pacífico Central.



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos del Sistema SOL, Defensoría de los Habitantes. Junio 2017.

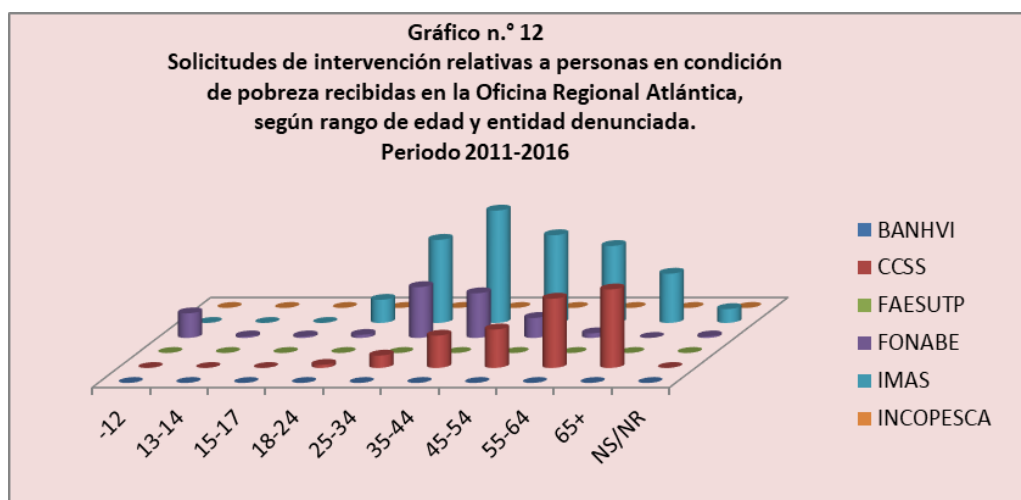
Llama la atención, de manera especial que, pese a la referida vocación agrícola y pesquera de estas dos regiones, las personas que acuden a la Defensoría en estos casos escasamente reporta dedicarse a actividades de esos sectores productivos, siendo únicamente representativo en el caso de las SI referidas al INCOPECA, que se han recibido en la Regional Pacífico Central.



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos del Sistema SOL, Defensoría de los Habitantes. Junio 2017.

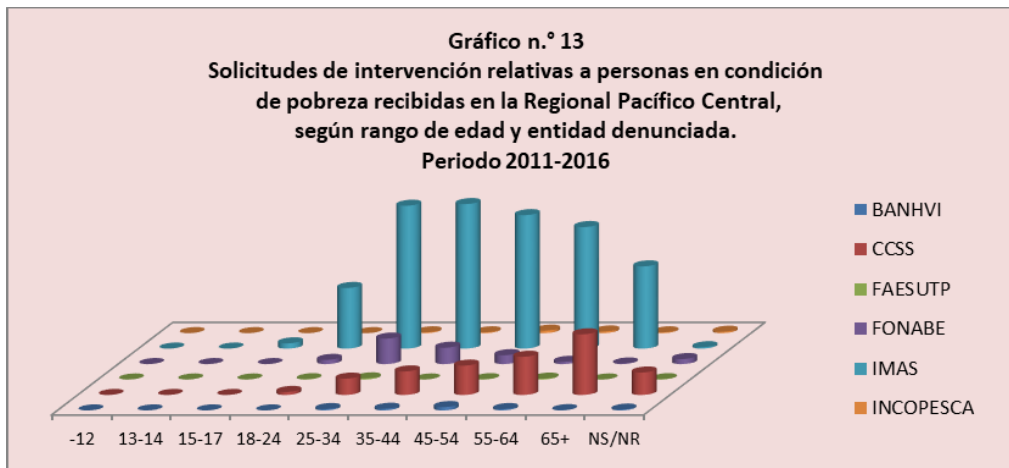
El que la mayoría de las personas que acuden a estas oficinas regionales de la Defensoría mencione como actividad ocupacional ama de casa, o sea, que se realiza un trabajo doméstico no remunerado, no constituye una irregularidad o problema en sí mismo, pero sí es una alerta en tanto las SI planteadas refieren a que viven en condiciones de pobreza por las cuales han debido solicitar beneficios sociales en entidades públicas, es decir, son personas que no perciben –ni directa ni indirectamente– recursos económicos suficientes para cubrir adecuadamente las necesidades básicas del hogar.

Al cotejar esa condición ocupacional con el hecho de que, conforme se desprende de los gráficos n.º 12 y 13, existe una amplia concentración de personas en los rangos de edad entre 25 y 54 años –los cuales corresponden a rangos de edad económicamente activos–, podría suponerse que muchas de esas mujeres estarían dedicadas a los oficios del hogar por falta de acceso a un empleo formal y debidamente remunerado.



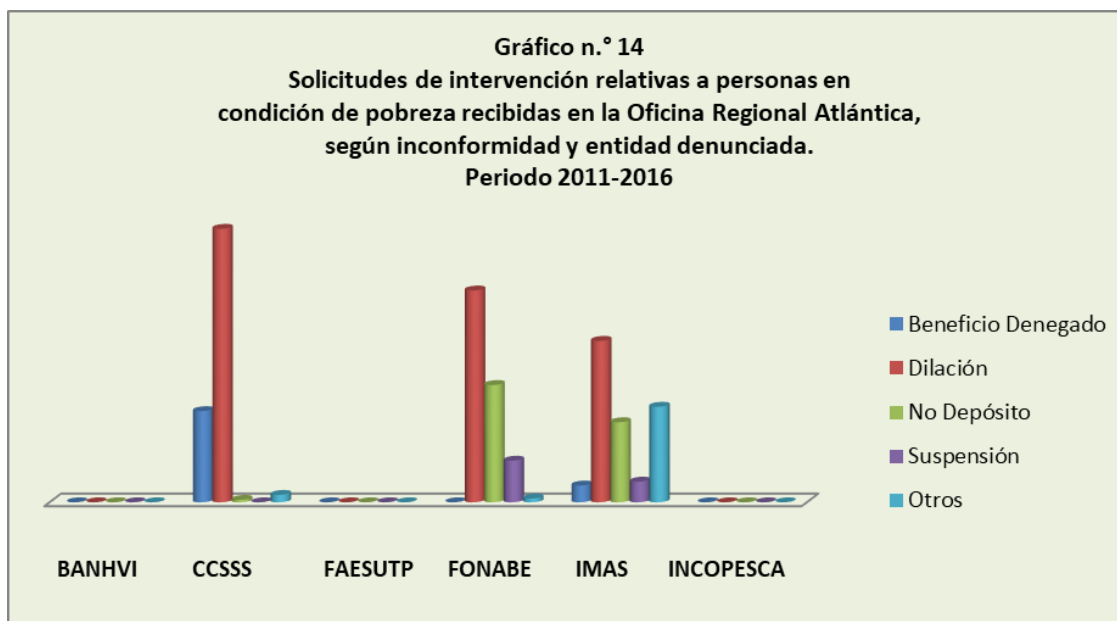
Fuente: Elaboración propia, a partir de datos del Sistema SOL, Defensoría de los Habitantes. Junio 2017.

De manera particular, las personas que acuden en relación con el FONABE, se concentran mayoritariamente en rangos de edad de 25 a 44 años; mientras que las personas que acuden por casos que involucran a la CCSS, se concentran en los rangos de edad más avanzada, de 55 a 65 y más años. Este comportamiento se presenta en ambas regiones.

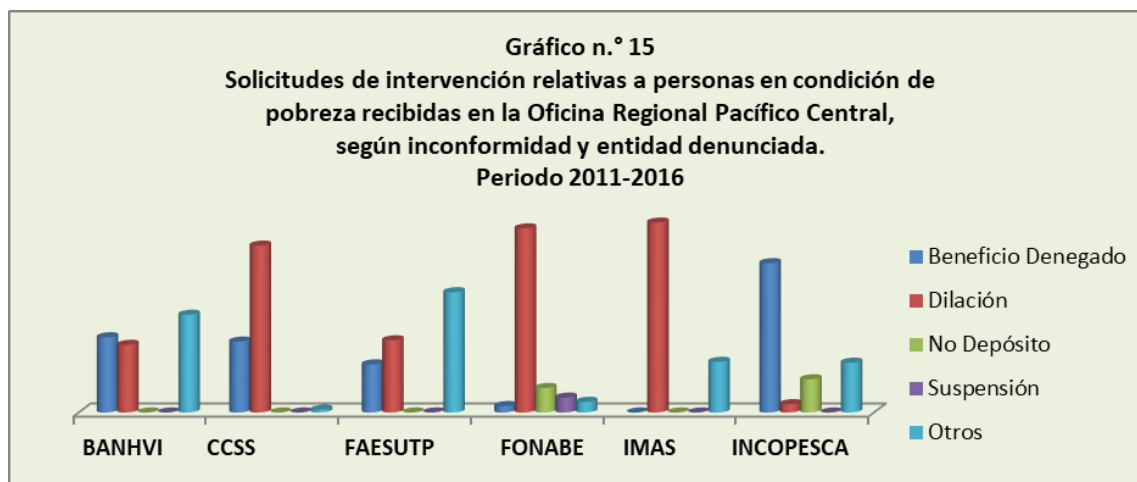


Fuente: Elaboración propia, a partir de datos del Sistema SOL, Defensoría de los Habitantes. Junio 2017.

Por otra parte, los amplios plazos de espera –dilación– para obtener la atención y resolución de una solicitud de ayuda económica, son la principal inconformidad o motivo por el cual las personas de las regiones Huetar Caribe y Pacífico Central acuden a las Regionales de la Defensoría para requerir su intervención. Esto se demuestra en los gráficos n.o 14 y 15, en los que se puede apreciar el peso mayoritario de la dilación administrativa, seguido de la inconformidad por la denegación, justificada o no, del beneficio o servicio pretendido.

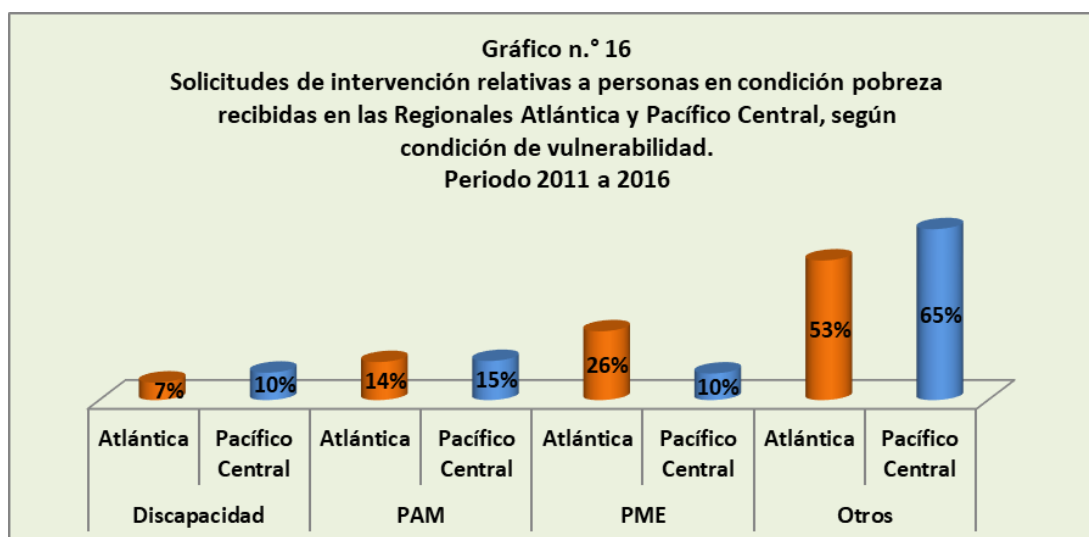


Fuente: Elaboración propia, a partir de datos del Sistema SOL, Defensoría de los Habitantes. Junio 2017.



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos del Sistema SOL, Defensoría de los Habitantes. Junio 2017.

El panorama descrito, donde son principalmente mujeres, amas de casa o desocupadas, en condición de pobreza y residentes de las regiones Huetar Caribe y Pacífico Central las que plantean solicitudes de intervención ante las oficinas regionales de la Defensoría, se torna más alarmante al reflexionar sobre los datos que arroja el gráfico n.º 16, en el cual se observa que un importante porcentaje acude porque ellas, o un miembro de su núcleo familiar, tiene una condición de vulnerabilidad, por la cual se requiere una atención especial: una persona menor edad, adulta mayor o con alguna discapacidad.



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos del Sistema SOL, Defensoría de los Habitantes. Junio 2017.

El otro porcentaje de población que, al plantear su solicitud de intervención ante la Defensoría, no argumenta una condición de vulnerabilidad –personal o de un miembro de su hogar– para justificar la ayuda social que requirió ante alguna entidad pública, simplemente serían personas que no cuentan o no conocen otra respuesta o alternativa para hacer frente a la condición de pobreza en que viven, distinta a la ayuda que el Estado puede proveerles.

En ese sentido, al reconocer que la mayoría de los programas de política social selectiva para el combate a la pobreza son de carácter asistencialista, aunque la respuesta institucional a las solicitudes de estas

personas sea positiva, no constituye una solución real ni permanente para superar su condición de pobreza.

2. Caracterización de la vivencia de la pobreza: comparativo de las regiones Huetar Caribe y Pacífico Central

2.a. Diferencias y similitudes en la vivencia de la pobreza y esfuerzos por superarla

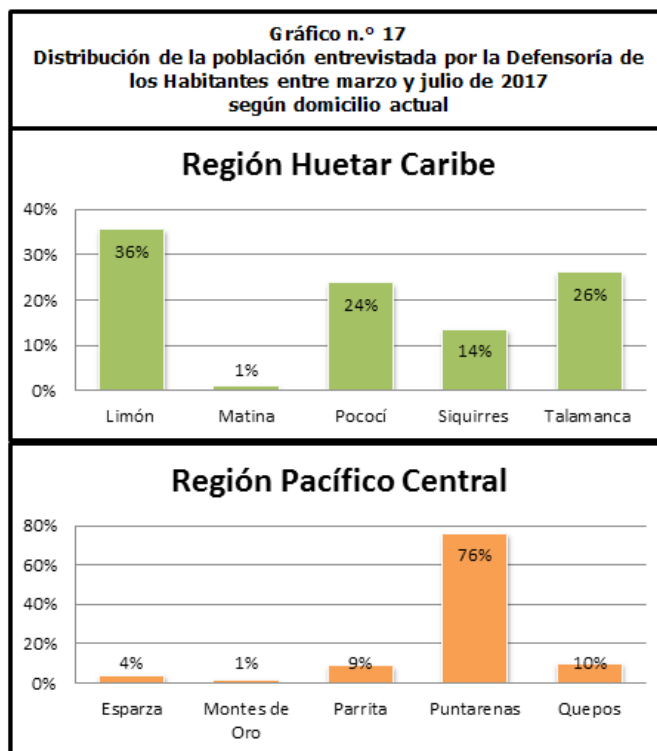
El trabajo diario que desarrolla la Defensoría, de la mano con las y los habitantes, le permite informarse sobre distintas condiciones y factores que determinan las situaciones violatorias de derechos respecto de las cuales le corresponde intervenir y procurar su subsanación. Esta experiencia contribuye con el crecimiento y fortalecimiento continuo de la defensa de derechos, lo cual favorece a la población en tanto se ha logrado que, en algunas materias, se logre una especialización y pericia para el desarrollo de las intervenciones, que permiten atender pronta, y efectivamente, los asuntos que le son planteados.

No obstante, también se conocen múltiples condiciones y circunstancias, manifestación de algo más que una simple queja: solo a modo de ejemplo y, sin ser exhaustivos, hombres y mujeres, con edades entre los 20 y 50 años, sin empleo, y que deben recurrir a los beneficios sociales del Instituto Mixto de Ayuda Social para subsistir; personas adultas mayores que, dada la informalidad de los oficios que desempeñaron durante su etapa económicamente activa, o las irregularidades en sus contratos laborales, fijan su esperanza en una pensión del Régimen No Contributivo que administra la Caja Costarricense del Seguro Social; personas, en general, que alquilan una vivienda, quizá no en buen estado, o bien, que viven en condición precaria, ya que no han tenido éxito en los intentos de ser beneficiadas con un bono familiar de la vivienda. Tales situaciones evidencian las condiciones de pobreza que afrontan las y los habitantes en todo el país, por lo que remiten a problemáticas estructurales que las instituciones competentes del Estado han fallado u omitido identificar y atender adecuadamente, pese a la amplia inversión social que se realiza, no solo de ahora sino también de años atrás.

Para profundizar en el conocimiento y comprensión de lo que origina esas condiciones y, a efectos de determinar si la prestación de bienes y servicios que las entidades públicas competentes brindan se ajusta a las particularidades de cada región, la Defensoría realizó un sondeo en las regiones Huetar Caribe y Pacífico Central, aplicando un cuestionario¹⁶ a 200 personas en la región Huetar Caribe y a 240 personas en la región Pacífico Central, entre los meses de marzo y julio de 2017. Se visitaron comunidades identificadas por el personal de las oficinas de la Defensoría en ambas regiones, a partir de su conocimiento sobre el asentamiento de las poblaciones en condición de pobreza.

En el gráfico n.º 17 se evidencia la distribución de la población entrevistada según el cantón de residencia, denotándose que la cantidad porcentual de personas entrevistadas en la región Huetar Caribe tuvo una distribución más equitativa entre cada cantón, a diferencia de lo sucedido en la región Pacífico Central, donde tres cuartas partes de la población entrevistada correspondió a habitantes del cantón central de Puntarenas. Pese a esta particularidad de la región Pacífico Central, el gráfico demuestra el esfuerzo por incluir habitantes residentes en los distintos cantones que conforman cada región, procurando así una mayor representatividad de las particularidades y entornos de la vivencia de la pobreza en ambas regiones.

16 Véase anexo n.º 1.

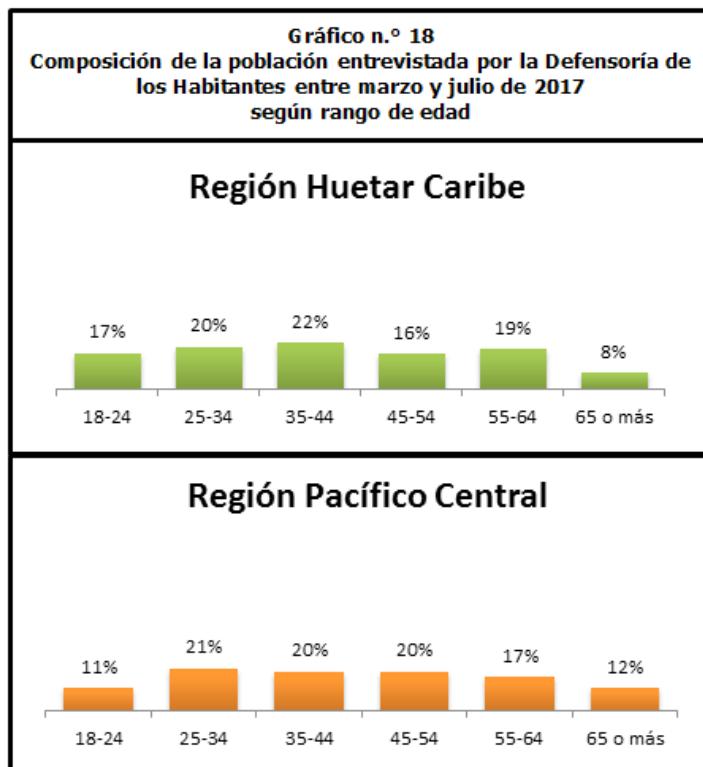


Fuente: Elaboración propia a partir de entrevistas aplicadas a habitantes de las regiones Huetar Caribe y Pacífico Central, Defensoría de los Habitantes. Julio 2017.

Como se indicó en el acápite introductorio de este informe, para definir las comunidades a visitar y así aplicar el instrumento a habitantes, además del criterio experto del personal de cada oficina regional, se consideraron los distritos prioritarios establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018, y este cantón tiene cuatro de los 76 distritos prioritarios: Barranca, Chacarita, El Roble y Lepanto, los cuales son particularmente populosos. Allí radica la justificación según la cual la mayoría de las personas entrevistadas en la región Pacífico Central residen en el cantón central de Puntarenas.

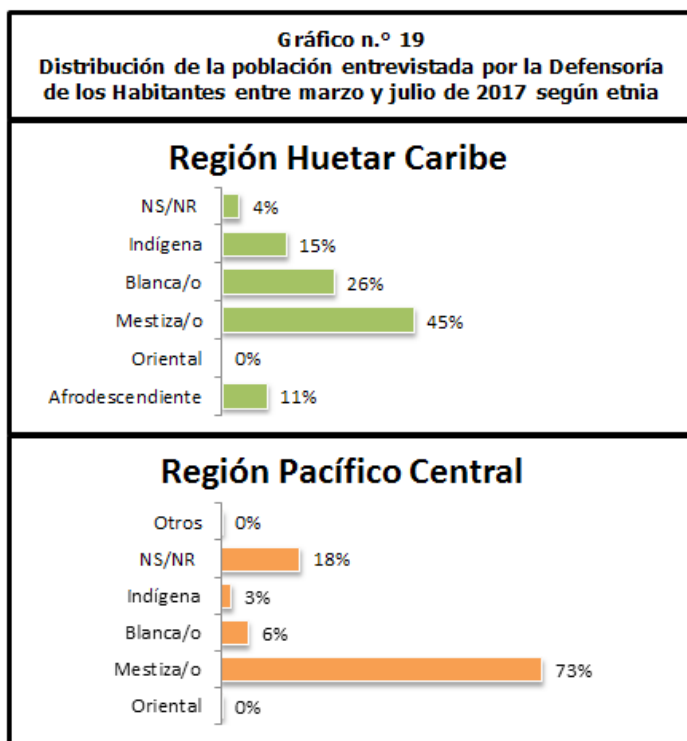
El cuestionario se aplicó a 121 mujeres y a 79 hombres en la región Huetar Caribe, así como a 173 mujeres y a 67 hombres en la región Pacífico Central, lo cual corresponde a 67% mujeres y 33% hombres en general; sin embargo, no puede desprenderse de ello que fuese una muestra predominantemente de mujeres jefas de hogar, ya que del total de personas entrevistadas, el 58% indicó tener una relación de pareja, es decir, que su estado civil es casada/o o en unión libre; aunado a que varias de las mujeres entrevistadas no son la cabeza del hogar, sino su madre o padre, o bien, una hija o hijo en el caso de las personas adultas mayores que colaboraron con el ejercicio.

La totalidad de personas entrevistadas son mayores de edad, lo cual se estableció como requisito, aunque debe aclararse que la mayor parte de la muestra corresponde a personas en los rangos de edad de los 25 a los 54 años de edad, según se muestra en el siguiente gráfico:



Fuente: Elaboración propia a partir de entrevistas aplicadas a habitantes de las regiones Huetar Caribe y Pacífico Central, Defensoría de los Habitantes. Julio 2017.

En la región Huetar Caribe, el 84% de las personas entrevistadas son de nacionalidad costarricense, y el otro 16% estuvo compuesto por personas de nacionalidad panameña y nicaragüense. Por su parte, la población entrevistada de la región Pacífico Central estuvo compuesta por un 97% de personas de nacionalidad costarricense y 3% de nacionalidad nicaragüense.

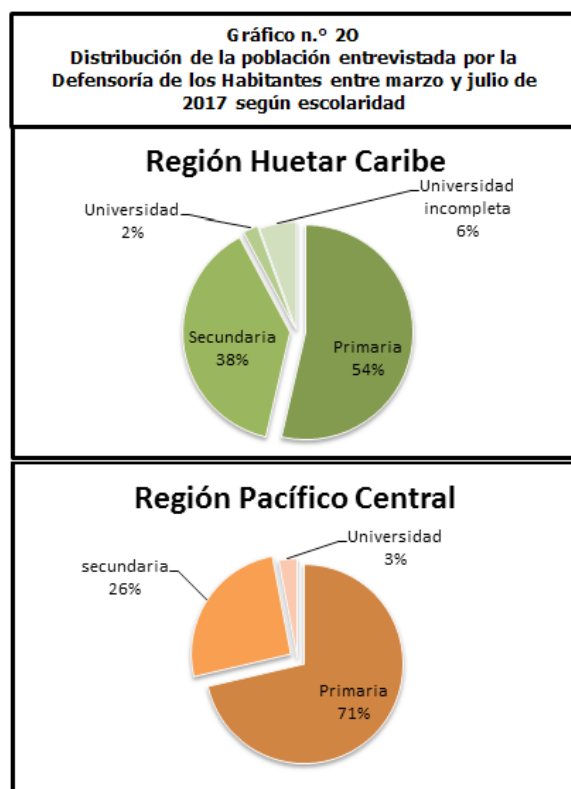


Fuente: Elaboración propia a partir de entrevistas aplicadas a habitantes de las regiones Huetar Caribe y Pacífico Central, Defensoría de los Habitantes. Julio 2017.

En cuanto a la identificación étnica de las personas entrevistadas, en la región Huetar Caribe solamente el 15% se identificó como indígena y el 11% como afrodescendiente; mientras que en la región Pacífico Central el 73% de las personas entrevistadas se identificó como mestiza y un 3% como indígena.

Según la composición étnica que se observa en el gráfico n.º 19, la mayoría de las personas entrevistadas se identificó como mestiza o blanca, aunque se visualiza una mayor distribución entre grupos étnicos en la región Huetar Caribe, lo cual es claramente comprensible considerando la alta concentración de población indígena y afrodescendiente que habita en esa región.

Otra característica de la población entrevistada es que, en cuanto a escolaridad se refiere, la mayoría únicamente tiene algún nivel de primaria alcanzado. En el gráfico siguiente se muestra que, entre las personas entrevistadas de la región Huetar Caribe, solamente el 38% tiene algún nivel de secundaria y un minoritario 8% algún nivel universitario; de las personas entrevistadas en el Pacífico Central, solo el 26% ha cursado algún nivel de secundaria y apenas 3% algún nivel universitario.



Fuente: Elaboración propia a partir de entrevistas aplicadas a habitantes de las regiones Huetar Caribe y Pacífico Central, Defensoría de los Habitantes, Julio 2017.

A partir de lo anterior se infiere una relación directa entre el bajo nivel educativo de la mayoría de personas entrevistadas en ambas regiones, con el bajo conocimiento de otro idioma que también manifestó tener un alto porcentaje de ellas. En la región Huetar Caribe el 73% de personas dijo no hablar otro idioma además del español; y, en el caso de la región Pacífico Central, este resultado es mayor, pues el 93% de las personas indicó no conocer otro idioma. La alarma en este aspecto es por la vocación y potencial turístico de ambas regiones, y al ser el dominio de otro idioma una importante herramienta de trabajo en dicho sector económico.

Contrario a lo que se podría presumir, este bajo nivel de escolaridad de las personas entrevistadas no es una de las principales razones por las que más de la mitad se encuentra desempleada al momento de aplicarles el cuestionario: se trata de un 51% en la región Huetar Caribe y de un 63% en la región Pacífico Central que no cuenta con un empleo. Al consultar a las personas entrevistadas que indicaron no

laborar, sobre la carencia de un trabajo, destacaron las que se detallan en la tabla n.º 4, sobresaliendo las obligaciones relativas al cuidado de hijas/os y la falta de oferta laboral en su comunidad:

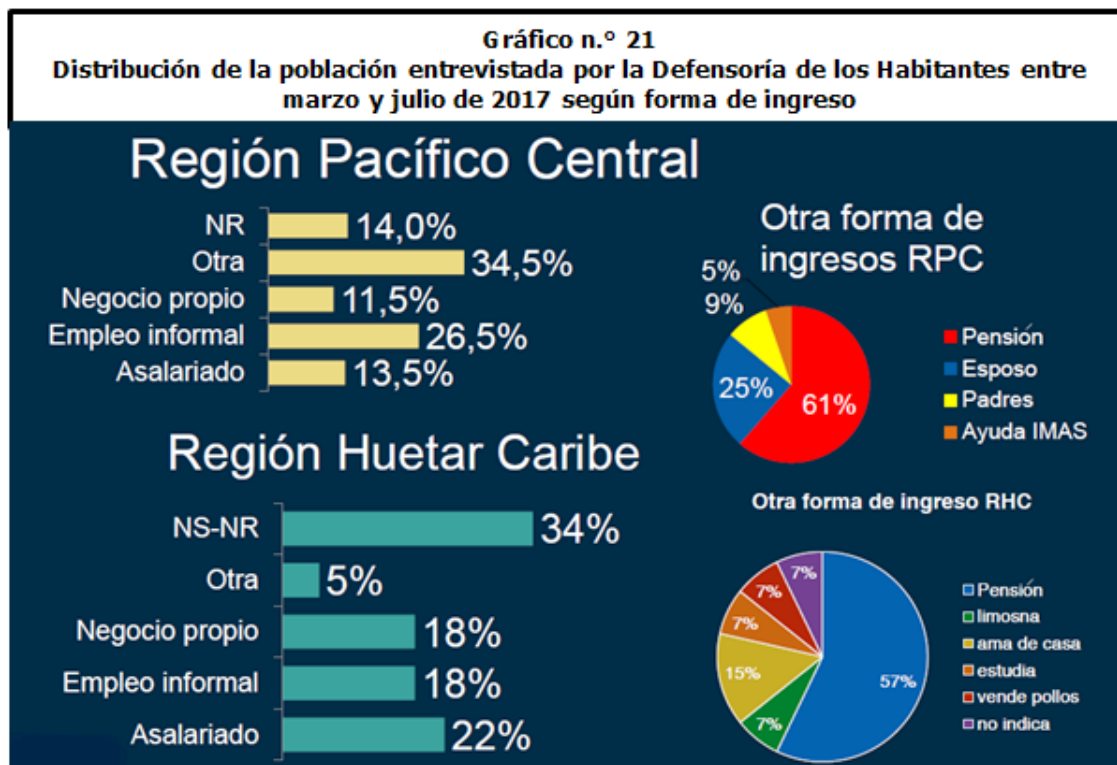
Tabla n.º 4		
Causas indicadas por las personas entrevistadas por la Defensoría de los Habitantes entre marzo y julio de 2017, por las que no trabajan actualmente.		
(Porcentajes)		
Indicador	Región Huetar Caribe	Región Pacífico Central
Cuido de hijas/os	33%	24%
Discapacidad	9%	3%
Discapacidad de familiar	0%	5%
Enfermedad	7%	6%
Embarazo	0%	1%
Estudia	10%	4%
Falta de oferta laboral en su comunidad	14%	20%
Falta oferta laboral por discriminación	4%	4%
Insuficiencia de nivel académico	2%	5%
Pareja no le permite trabajar	2%	0%
Realiza trabajo doméstico no remunerado	7%	16%
Otros motivos	13%	10%

Fuente: Elaboración propia, a partir de entrevistas aplicadas a habitantes de las regionales Huetar Caribe y Pacífico Central, Defensoría de los Haitantes. Julio 2017.

Las actividades agrícolas, ganaderas y afines, así como las relativas a servicios son las más representativas entre las personas entrevistadas en ambas regiones. En la región Huetar Caribe se trata de un 21% y un 29% respectivamente; mientras que en la región Pacífico Central representan, por el orden, un 23% y un 18%.

A partir de estas actividades económicas desarrolladas por la población entrevistada, entre otras realizadas por los otros miembros de sus hogares, se obtienen los ingresos con los que subsisten. En el gráfico n.º 21 se representa cómo, en la región Huetar Caribe, el 22% sostiene que la principal fuente de ingreso proviene de los miembros asalariados de la familia, seguidos de un 18% cuya fuente es el empleo informal y otro 18% cuyos ingresos provienen de un negocio propio. La región Pacífico Central tiene un comportamiento distinto, pues el principal ingreso es percibido por empleo informal de alguna de las personas que conforman la familia, lo cual se presenta en un 26,5% de los hogares.

Un aspecto importante es la composición de otras fuentes de ingreso indicadas directamente por las personas entrevistadas de la región Pacífico Central, pues fue el valor más seleccionado con un 34,5%, y en relación con el cual se especificó que, más de la mitad de ese porcentaje corresponde a familias cuya principal fuente de ingreso es una pensión, que puede ser alimenticia, producto de un régimen contributivo o del Régimen No Contributivo, al tiempo que destacaron, aunque en un menor porcentaje, los recursos que perciben por ayudas que brinda el IMAS.



Fuente: Elaboración propia a partir de entrevistas aplicadas a habitantes de las regiones Huetar Caribe y Pacífico Central, Defensoría de los Habitantes. Julio 2017.

Si bien en ambas regiones hubo un porcentaje considerable de personas que indicó la opción “NS/NR” (NO SABE/NO RESPONDE), ese porcentaje es más representativo en la región Huetar Caribe, donde en el 34% de los casos que no se brindó la información.

Reflexionar sobre la composición de los ingresos que perciben las personas entrevistadas y sus familias, implica revisar la conformación de esos hogares. Al respecto, se destaca que, en promedio, para ambas regiones cada hogar tiene 4,4 miembros (aunque ello implica que algunos hogares solo tenían un miembro y otros hasta nueve) y, también en promedio, al menos hay una persona menor de edad y una persona adulta mayor. Otro dato destacable es que, alrededor de la tercera parte de los miembros de cada hogar –aparte de la persona entrevistada–, se encontraba estudiando al momento de la aplicación del cuestionario, así como que un 12% en la región Huetar Caribe y un 19% en la región Pacífico Central trabajan.

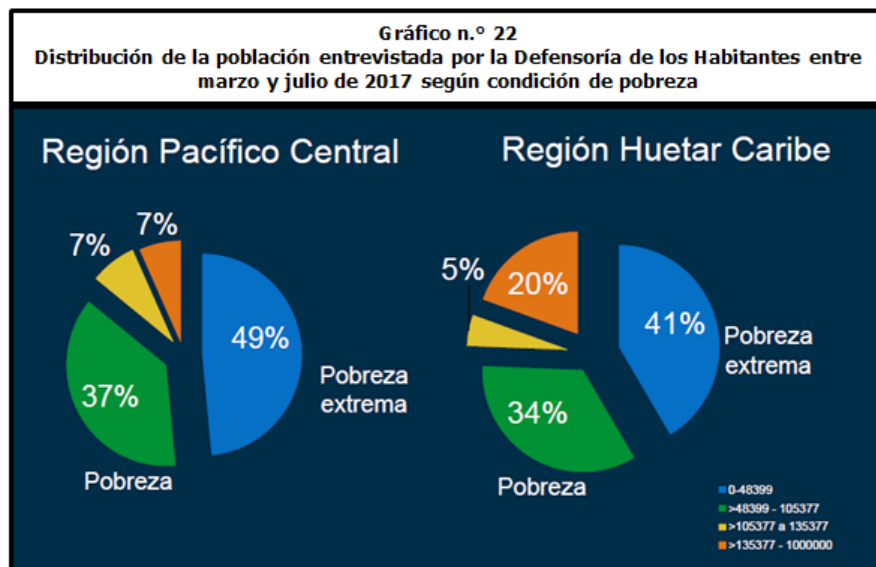
Alrededor del 45% de los miembros de los hogares de las personas entrevistadas cuenta con un seguro de salud, lo cual es muy importante si se considera que en 41 hogares de la región Huetar Caribe hay al menos una persona que requiere de cuidados especiales¹⁷ (persona menor de edad, persona con discapacidad, persona enferma o persona adulta mayor); en 46 hogares de la región Pacífico Central al menos uno de sus miembros requiere de cuidados especiales. En este marco, el acceso a los servicios de la salud es indispensable para evitar mayores condiciones de pobreza y vulnerabilidad.

Al considerar algunos de los elementos que caracterizan la conformación de los hogares de las personas entrevistadas, se ratifica lo manifestado por éstas en relación con el monto de los ingresos promedio del hogar, a partir de los cuales, utilizando los parámetros fijados por el INEC para la medición de la línea

¹⁷ Entiéndase por cuidados especiales, suplementos alimenticios (leches en polvo con valores nutricionales particulares, por ejemplo), pañales, medicamentos que la CCSS no brinda, entre otros.

de pobreza por ingresos, se tiene que la mayoría de las personas entrevistadas en ambas regiones vive en condiciones de pobreza.

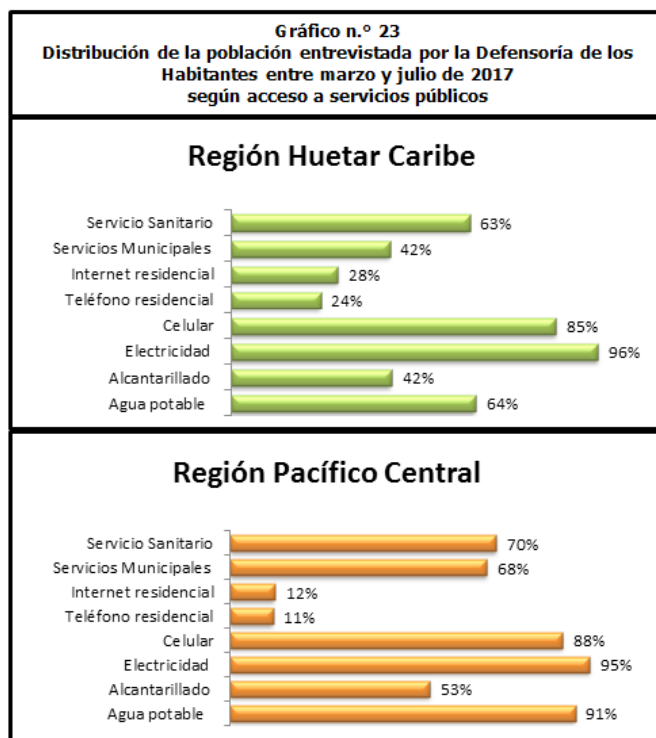
Desagregado lo anterior, por regiones, se tiene que, en la región Huetar Caribe, el 41% de las personas entrevistadas vive en pobreza extrema y el 34% en pobreza, para un total de 75% de personas en condición de pobreza. El hallazgo para el caso de las personas entrevistadas de la Región Pacífico Central es un poco más agudo, pues el 86% de ellas vive en condiciones de pobreza, de las cuales, un 49% vive en condiciones de pobreza extrema; estos resultados se ilustran en el gráfico n.º 22 que se presenta a continuación:



Fuente: Elaboración propia a partir de entrevistas aplicadas a habitantes de las regiones Huetar Caribe y Pacífico Central, Defensoría de los Habitantes. Julio 2017.

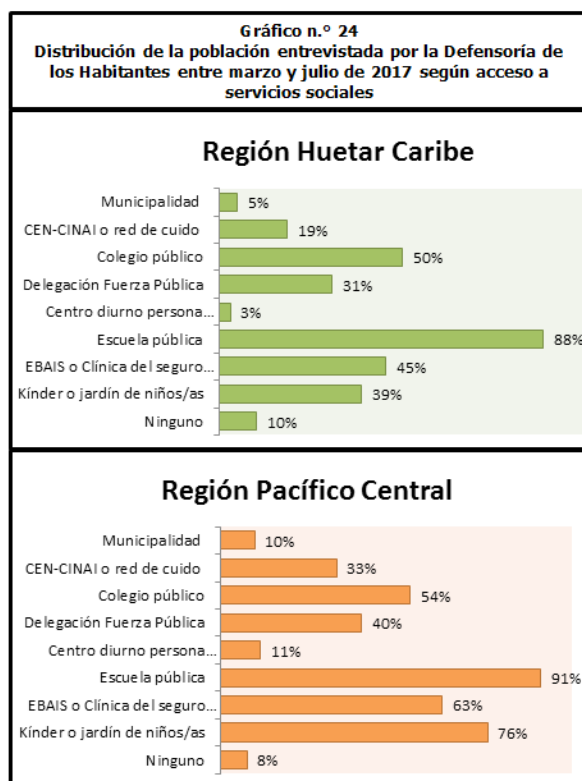
Recapitulando sobre las características identificadas en la población entrevistada se tiene que, en su mayoría, son personas de género femenino, con bajo nivel educativo, sin un empleo remunerado y estable pero en edad económicamente activa, y que viven en condiciones de pobreza y pobreza extrema; donde más del 40% en ambas regiones no ve satisfechas las necesidades básicas personales ni de los otros miembros de su hogar.

Pese a las dificultades que supone no contar con los ingresos económicos suficientes para cubrir las necesidades básicas en la mayoría de los hogares considerados en este estudio, existen algunos aspectos positivos que se pueden destacar; entre ellos, el amplio acceso a electricidad, agua potable y telecomunicaciones en los hogares de las personas entrevistadas; aunque se evidencia una particular diferencia en el acceso al servicio de agua potable en la región Huetar Caribe, donde solamente el 64% de los hogares cuenta con el servicio, mientras que en la región Pacífico Central lo disfrutaban el 91% de los hogares. En el siguiente gráfico se representa esta información:



Fuente: Elaboración propia a partir de entrevistas aplicadas a habitantes de las regiones Huetar Caribe y Pacífico Central, Defensoría de los Habitantes. Julio 2017.

De igual manera, hay presencia de diversos “servicios esenciales” como escuelas y colegios públicos, centros de nutrición infantil, Equipos Básicos de Atención Integral en Salud (E.B.A.I.S.) o clínicas de la CCSS, pero las personas entrevistadas de la región Pacífico Central tienen un mayor acceso a ellos que las personas de la región Huetar Caribe, conforme se evidencia en el gráfico siguiente:

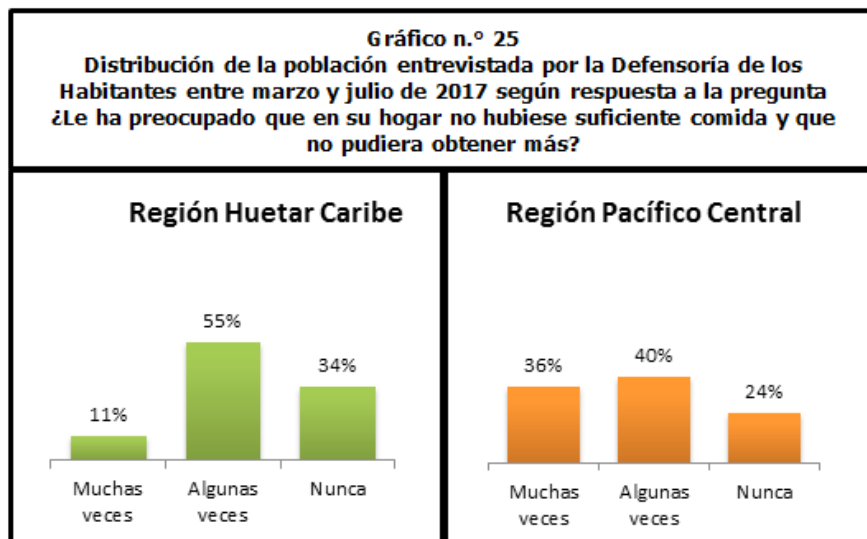


Fuente: Elaboración propia a partir de entrevistas aplicadas a habitantes de las regiones Huetar Caribe y Pacífico Central, Defensoría de los Habitantes. Julio 2017.

Lo retratado en el gráfico n.º 24 se obtiene de la pregunta n.º 22 del instrumento aplicado a la población entrevistada, la cual textualmente dice así: “¿Alguno de estos servicios está cercano a su vivienda?” (entiéndase cercano que se puede trasladar a pie). En este sentido, preocupa el bajo porcentaje de personas que en ambas regiones manifieste no tener acceso respecto de su Gobierno Local, así como la existencia o cercanía de centros diurnos para la atención de personas adultas mayores, donde solo el 3% de las personas entrevistadas de la región Huetar Caribe determinan su presencia, y en la región Pacífico Central solo el 11%.

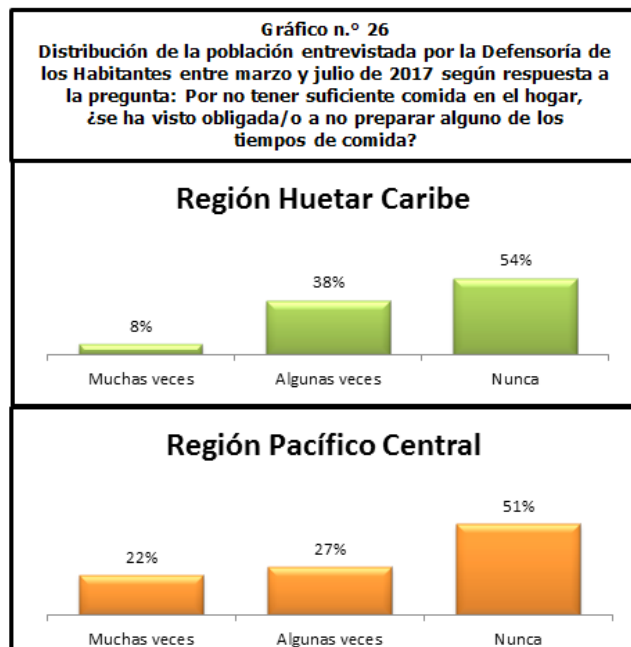
2.b. ¿Hambre en las regiones Huetar Caribe y Pacífico Central?

En el desarrollo de esta investigación, uno de los hallazgos más alarmantes ha sido la identificación de familias que habitan en las regiones Huetar Caribe y Pacífico Central de nuestro país, dentro de las cuales hay miembros que, durante uno o varios días al mes, no comen o no reciben las tres comidas básicas; la causa: fuertes carencias económicas que enfrentan y que limita el acceso a los alimentos, viéndose en la necesidad de efectuar, a lo interno del hogar, un “racionamiento forzoso” de los alimentos, procurando evitar, en la medida de lo posible, que una persona menor de edad deba pasar hambre.



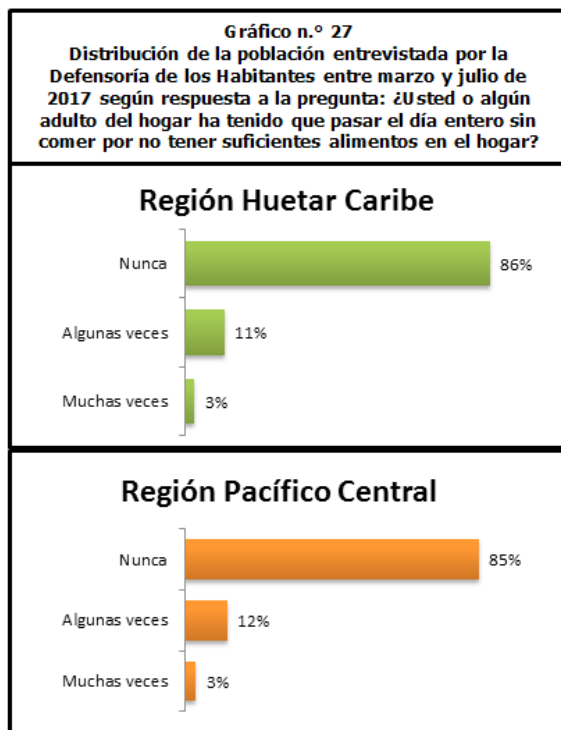
Fuente: Elaboración propia a partir de entrevistas aplicadas a habitantes de las regiones Huetar Caribe y Pacífico Central, Defensoría de los Habitantes. Julio 2017.

De acuerdo con lo mostrado en el gráfico n.º 25, en ambas regiones alrededor de las dos terceras partes de la población entrevistada ha enfrentado la preocupación de que en su hogar no se tengan los alimentos suficientes y, lo que es peor, que no se cuente con los medios para adquirir más. En esta línea, prácticamente en la mitad de los hogares se ha debido omitir la preparación de uno de los tres tiempos básicos de alimentación dada la escasez de comestibles en el hogar, tal y como se demuestra en lo reportado en el gráfico n.º 26:



Fuente: Elaboración propia a partir de entrevistas aplicadas a habitantes de las regiones Huetar Caribe y Pacífico Central, Defensoría de los Habitantes. Julio 2017.

Aunque el porcentaje de personas entrevistadas que indicó que, al menos una persona adulta miembro de su hogar –o ellas mismas– ha debido pasar un día entero sin alimentos por escasez, es sensiblemente menor –14% en la región Huetar Caribe y 15% en la región Pacífico Central, conforme se observa en el gráfico n.º 27–, que el que indicó limitaciones para preparar los tres tiempos principales de comida diariamente, para la Defensoría de los Habitantes resulta inadmisibles y, por tanto, un tema que debe ser de atención prioritaria por parte de las autoridades estatales el que haya hogares costarricenses en los que pasen días sin alimentarse, en función de que se adopten las acciones correspondientes para evitar tal situación.

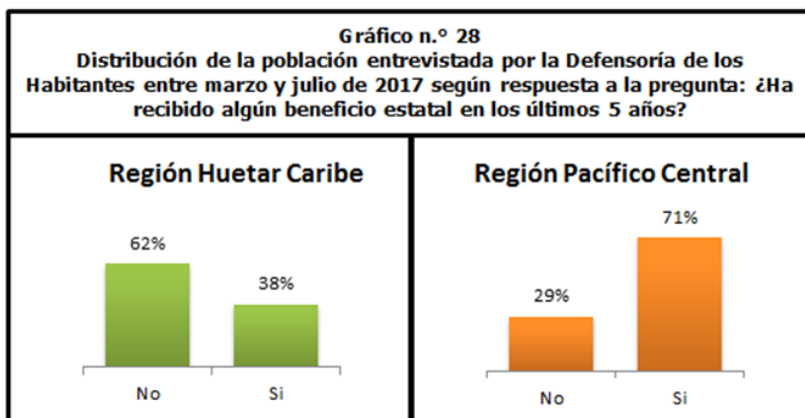


Fuente: Elaboración propia a partir de entrevistas aplicadas a habitantes de las regiones Huetar Caribe y Pacífico Central, Defensoría de los Habitantes. Julio 2017.

2.c. Y ante el hambre... ¿qué?

2.c.1. De la respuesta institucional según la población entrevistada

Ante el reconocimiento de que más de tres cuartas partes de las personas entrevistadas y sus familias viven en condiciones de pobreza y pobreza extrema, y que más del 10% de ellas ha enfrentado días de hambre, resulta incomprensible para la Defensoría que, en los últimos cinco años, en la región Huetar Caribe el 69% de las personas entrevistadas no haya recibido algún beneficio social por parte del Estado, ni el 29% en el caso de la región Pacífico Central, tal y como se muestra en el gráfico siguiente:



Fuente: Elaboración propia a partir de entrevistas aplicadas a habitantes de las regiones Huetar Caribe y Pacífico Central, Defensoría de los Habitantes. Julio 2017.

Si se le sumara cinco puntos porcentuales al porcentaje de personas entrevistadas de la región Pacífico Central que sí han recibido un beneficio estatal en los últimos cinco años, ello implicaría que la población beneficiaria de esa región duplicaría a la de la región Huetar Caribe. Por tanto, la preocupación de falta de apoyo institucional a la situación de pobreza de estas familias es particularmente más fuerte en el caso de la población entrevistada de la región Huetar Caribe.

Respecto de las instituciones a las que la población entrevistada –y los miembros de su hogar– ha acudido para la obtención de ese apoyo institucional, el IMAS es la principal entidad a la que las personas entrevistadas han tocado las puertas para recibir algún beneficio estatal que les ayude a mejorar las condiciones de vida que enfrentan; en segundo lugar está el FONABE como un apoyo para la permanencia dentro del sistema educativo formal de las niñas y niños –principalmente–; y, en tercer lugar, la CCSS para la obtención de beneficios de pensión no contributiva o seguro por cuenta del Estado.

Tabla n.º 5

Entidades públicas a las que alguna vez las personas entrevistadas por la Defensoría de los Habitantes entre marzo y julio de 2017 han acudido en los últimos 5 años para solicitar un beneficio estatal.

(Valores absolutos y porcentuales)

Programas sociales	Huetar Caribe		Pacífico Central		Total General	
	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo
BANHVI (Bono familiar de la vivienda)	4	3%	17	6%	21	5%
CCSS (Pensión del Régimen No Contributivo)	11	8%	10	4%	21	5%
CCSS (Seguro por cuenta del Estado)	11	8%	23	8%	34	8%
CEN-CINAI (Atención y Protección Infantil API)	7	5%	0	0%	7	2%
CEN-CINAI (Comidas servidas)	3	2%	4	1%	7	2%
CEN-CINAI (Distribución de Alimentos a Familias DAF)	5	4%	2	1%	7	2%
CEN-CINAI (Leche)	3	2%	10	4%	13	3%
FODELI (Beca o crédito para estudios universitarios)	2	1%	0	0%	2	0%
FONABE (Beca)	27	20%	37	13%	64	15%
IMAS (Atención de Necesidades Básicas/ Bienestar Familiar)	38	28%	84	30%	122	29%
IMAS (Avancemos)	21	15%	41	15%	62	15%
IMAS (Ayudas para Formación Humana)	3	2%	0	0%	3	1%
IMAS (Ayudas por Emergencias)	1	1%	4	1%	5	1%
IMAS (Emprendimientos Productivos Individuales)	0	0%	1	0%	1	0%
IMAS (Red de Cuido)	1	1%	1	0%	2	0%
IMAS (Veda)	0	0%	37	13%	37	9%
IMAS/INAMU (Avanzamos Mujeres)	0	0%	3	1%	3	1%
MTSS (EMPLÉATE)	0	0%	4	1%	4	1%

Fuente: Elaboración propia, a partir de entrevistas aplicadas a habitantes de las regiones Huetar Caribe y Pacífico Central, Defensoría de los Habitantes. Julio 2017.

De los datos mostrados en la tabla n.º 5 anterior, se denota que las tres principales instituciones a las que las personas entrevistadas han acudido para obtener un beneficio social coinciden, aunque en un orden de demanda distinto, con las tres instituciones respecto de las que más se plantean solicitudes de intervención ante la Defensoría de los Habitantes en las Regionales Atlántica y Pacífico Central. Asimismo, son más las personas entrevistadas de la región Pacífico Central las que han acudido en algún momento a solicitar un beneficio social, que las personas de la región Huetar Caribe, tal como sucede con la casuística de la Defensoría, en cuanto a un mayor registro de quejas, por parte de la Regional Pacífico Central en comparación con la Regional Atlántica, en lo que a casos donde estas instituciones y la temática de pobreza corresponde.

De igual manera, son las principales instituciones a las que, en general, las personas entrevistadas han acudido al menos en una ocasión, indistintamente de si obtuvieron o no, el o los beneficios estatales pretendidos. La tabla n.º 6 es consistente en evidenciar cómo las personas entrevistadas de la región Pacífico Central tocan más las puertas de más instituciones públicas con el objetivo de recibir algún beneficio estatal que les permita mejorar sus circunstancias de vida.

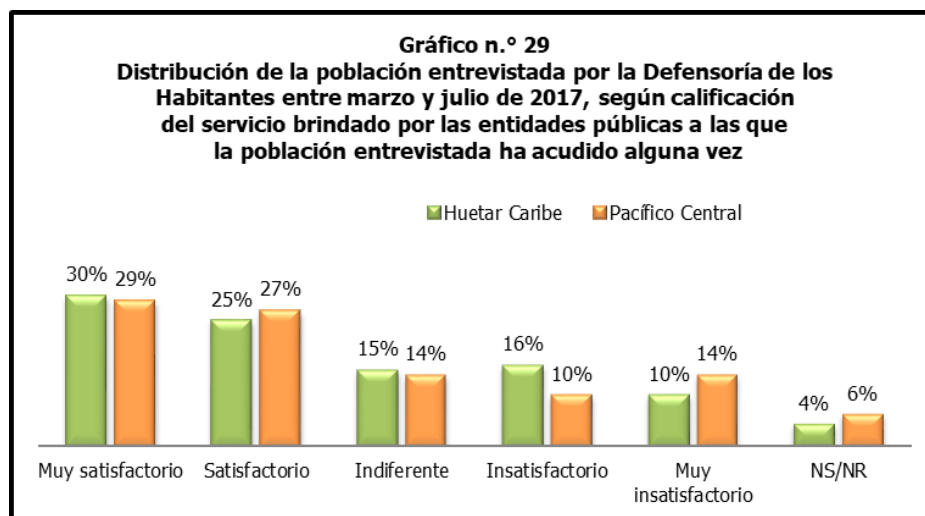
Tabla n.º 6				
Distribución de las personas entrevistadas por la Defensoría de los Habitantes entre marzo y julio de 2017, según las entidades públicas a las que han recurrido alguna vez a solicitar un beneficio estatal y promedio de calificación de la calidad del servicio.				
Entidad	Región Huetar Caribe		Región Pacífico Central	
	# de personas	Calificación promedio	# de personas	Calificación promedio
BANHVI	12	Indiferente	12	Satisfactorio
CCSS	24	Satisfactorio	48	Satisfactorio
CEN CINAI	12	Satisfactorio	7	Satisfactorio
CONAPAM	0	NA	4	Satisfactorio
CONAPDIS	0	NA	1	Muy Satisfactorio
FONABE	26	Satisfactorio	35	Satisfactorio
IMAS	65	Indiferente	168	Indiferente
INA	0	NA	1	Muy Satisfactorio
INAMU	0	NA	1	Satisfactorio
INCOPESCA	0	NA	22	Indiferente
INDER	0	NA	1	Satisfactorio
MINAE	0	NA	2	Insatisfactorio
MTSS	0	NA	1	Indiferente
MUNICIPALIDAD	3	Insatisfactorio	7	Insatisfactorio
PANI	1	Insatisfactorio	0	NA

Fuente: Elaboración propia, a partir de entrevistas aplicadas a habitantes de las regiones Huetar Caribe y Pacífico Central, Defensoría de los Habitantes. Julio 2017.

Pese a las carencias, el hambre y a que un importante número de personas entrevistadas no ha acudido –y algunas quienes sí acudieron no han recibido un beneficio estatal en los últimos cinco años–; el servicio brindado por las entidades públicas es objeto de calificaciones de satisfactorio y muy satisfactorio en su mayoría. De acuerdo con lo que se presenta en la tabla n.º 6 y el gráfico n.º 28, al consultar a las personas entrevistadas de ambas regiones sobre la valoración del servicio recibido, en la región Huetar Caribe tres entidades recibieron en promedio una calificación de servicio satisfactorio y dos entidades calificación promedio indiferente; en la región Pacífico Central, de 14 entidades, dos recibieron valoración promedio muy satisfactorio y siete una calificación promedio de servicio satisfactorio.

Estas valoraciones, según entidades, emitidas por las personas entrevistadas de ambas regiones, también se mantienen en términos generales como valoración de la calidad del servicio que brindan, como conjunto. Es decir, al agrupar todas las valoraciones, indistintamente de la entidad calificada, un 30%

de las personas entrevistadas de la región Huetar Caribe y un 29% de la región Pacífico Central están muy satisfechos con el servicio recibido.



Fuente: Elaboración propia, a partir de entrevistas aplicadas a habitantes de las regiones Huetar Caribe y Pacífico Central, Defensoría de los Habitantes. Julio 2017.

Las buenas impresiones respecto de la calidad del servicio en estas entidades tienen que ver, en su mayoría, con una buena percepción del trato recibido, rapidez, y depósito puntual en el marco del trámite y aprobación del o los beneficios solicitados.

En el otro extremo, las razones dadas por las personas entrevistadas de ambas regiones para otorgar bajas calificaciones al servicio que brindan las entidades públicas detalladas en la tabla n.º 6, son coincidentes con los motivos o inconformidades expuestas ante la Defensoría por quienes requieren su intervención: dilación en los trámites (en todas las etapas del proceso respectivo), denegatoria del o los beneficios pretendidos, problemas con la asignación y atención de citas así como con la realización de los estudios socioeconómicos (valoraciones sociales para determinar la situación de cada persona o familia), e insuficiencia de los montos o plazos de las ayudas aprobadas.

Como contraparte a esta calificación, conforme lo exige todo ejercicio de crítica constructiva, se solicitó a las personas entrevistadas indicar las acciones que deberían realizar o aspectos en los que deberían enfocarse las entidades públicas referidas para mejorar en la prestación de servicios públicos. Toda la población entrevistada de ambas regiones coincide en que deberían tomarse medidas de mejora, y, entre los aspectos que presentan mayor número de sugerencias, se tienen los siguientes:

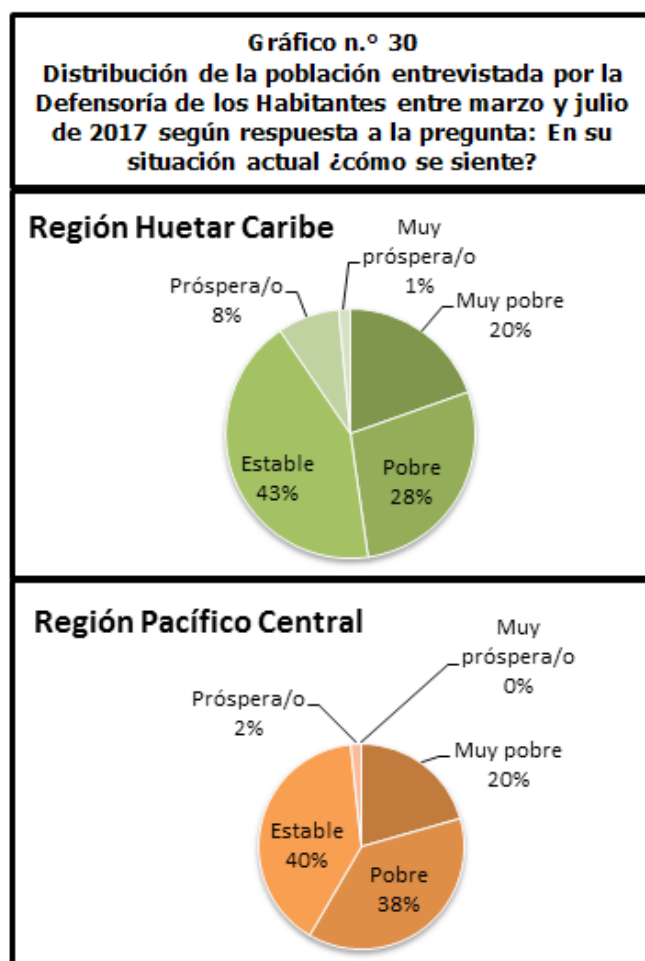
- Capacitación al funcionariado sobre buen trato ciudadano.
- Controles efectivos para evitar la aprobación de ayudas a quienes no necesitan.
- Información de resoluciones de denegatoria o suspensión de beneficios.
- Más ayudas en proyectos comunales y familiares.
- Mayor número de personal.
- Orden y claridad en los procedimientos.
- Realización de estudios sociales de campo para una valoración adecuada de la situación familiar.
- Revisión y ajuste de los montos de las ayudas.
- Revisión y ajuste de los plazos de vigencia de las ayudas.

- Supervisión de personas para garantizar que los beneficios se aprovechen correctamente.
- Tiempos de trámite y respuesta.
- Trato preferencial a personas con discapacidad y adultas mayores.
- Trato humano en general para toda la población que se atiende.

Por su parte, las personas entrevistadas que residen en las islas Chira, Venado y Caballo, de la región Pacífico Central, enfatizaron en la importancia y necesidad de que el personal de las entidades públicas realice visitas periódicas allí, diseñe programas de trabajo especiales en conjunto con la población, coordine citas médicas y para atención en instituciones públicas como el IMAS¹⁸, y asignación de más personal médico o aumento de las jornadas de trabajo para favorecer la prestación de los servicios de salud.

2.c.2. De las acciones y visión a futuro de las personas entrevistadas

A fin de contrastar la realidad con el sentir, en el instrumento que se aplicó en las regiones Huetar Caribe y Pacífico Central se incluyó una consulta para conocer cómo se sienten las personas entrevistadas de ambas regiones ante su situación de vida actual. Además de las opciones –que se establecieron entre muy pobre a muy próspero–, se solicitó indicar las razones que justifican el sentir.



Fuente: Elaboración propia a partir de entrevistas aplicadas a habitantes de las regiones Huetar Caribe y Pacífico Central, Defensoría de los Habitantes. Julio 2017.

18 Considerando particularmente los horarios de los servicios de ferry que, por ejemplo, deben utilizar las y los vecinos de Isla Venado, o bien, por la hora de las mareas que deben contemplar para propiciar viajes seguros.

En el gráfico n.º 30 se muestra el sentir de las personas entrevistadas por región. En ambas regiones, un 20% dijo sentirse muy pobre, mientras que pobre se siente el 28% de las personas entrevistadas de la región Huetar Caribe y el 38% de las personas entrevistadas de la región Pacífico Central.

Dado que en la región Huetar Caribe más de la mitad de la población dijo sentirse estable o más que estable, lo mismo que el 42% de la población entrevistada de la región Pacífico Central, al revisar las razones indicadas para justificar ese sentir y considerando la experiencia y el criterio del personal de la Defensoría que aplicó los instrumentos, se podría concluir que, en algunos casos, tales valoraciones obedecerían más a una especie de resignación que a una ponderación objetiva de sus circunstancias de vida. Se destacan a continuación algunas afirmaciones de las personas entrevistadas, no sin antes aclarar que las de tipo espiritual/religioso fueron solo de habitantes de la región Pacífico Central:

- Se tiene lo básico.
- Son ordenados con lo que tienen.
- Tienen poco pero de todo.
- Faltan cosas pero muy pocas.
- Sus padres pagan todo.
- No les falta el arroz y los frijoles.
- En pareja se “chambea”¹⁹ y hace frente a la vida.
- Dentro de lo malo tiene todo gracias a Dios.
- Dios le da familia y salud.
- Se siente bien y agradecido con Dios por lo que tiene.
- Tiene casa y comida.

Por su parte, quienes se sienten pobres o muy pobres en ambas regiones, señalan, como las razones que explican ese sentir, la falta de alimentos, la falta de ingresos para adquirirlos, la falta o inestabilidad en el empleo y la carencia de vivienda propia, o bien, las malas o insuficientes condiciones de las viviendas que habitan. Estas razones, que determinan su sentir respecto de su condición de vida, serían también las mismas que influyen su limitación para salir de la situación actual; el detalle se presenta en la tabla n.º 7.

Tabla n.º 7
Distribución de las personas entrevistadas por la Defensoría de los Habitantes entre marzo y julio de 2017, según respuesta a la pregunta:
¿Qué factores influyen para que no salga de la situación de pobreza?
(Porcentajes)

Indicador	Región Huetar Caribe	Pacífico Central
Está a gusto con la situación actual	2%	2%
Ausencia de empleo, no tiene ingresos	14%	18%
Inestabilidad laboral, tiene ingresos irregulares	13%	19%
Insuficientes ingresos para hacer frente a las necesidades básicas	15%	19%
Condiciones de la vivienda	12%	11%
Insuficientes recursos para afrontar equipamiento de la vivienda	11%	7%

19 Utilizado como sinónimo de trabajar.

No puede acceder al tipo de vivienda que desearía	10%	9%
Tiene responsabilidades familiares que le impiden generar ingresos	7%	5%
El núcleo familiar ha debido regresar al hogar paterno y/o materno por no poder subsistir en un hogar independiente	1%	1%
Por estudios	4%	4%
Por problemas de salud o discapacidad	4%	4%
Por discriminación	2%	1%
Por culpa del Estado	2%	2%
Condición migratoria irregular	2%	0%
Otros	1%	0%

Fuente: Elaboración propia, a partir de entrevistas aplicadas a habitantes de las regiones Huetar Caribe y Pacífico Central, Defensoría de los Habitantes. Julio 2017.

Carencias en estudio (educación formal y capacitación técnica), empleo, salud y vivienda digna son los principales factores que determinan la vivencia de la pobreza por parte de las personas entrevistadas que habitan en las regiones Huetar Caribe y Pacífico Central. La relevancia de esta conclusión –que se tiene claro, no es novedosa– radica en que son las propias personas quienes están diciendo qué les falta, en qué medida les falta y, como se detallará en la tabla siguiente, cuál puede ser el orden de prioridad en que se atiendan esas carencias.

El hecho de que las mismas personas afectadas directamente reflexionan sobre su situación actual, sobre qué pueden hacer para intentar mejorar su situación de vida y, también, sobre qué deben hacer las instituciones públicas competentes para superar las deficiencias en la prestación de servicios y, de esa forma, apoyarlas en la definición y ejecución de acciones de cambio; es un aspecto trascendental para favorecer el éxito de ese cambio, al motivar el compromiso y la participación activa en los procesos que se puedan desarrollar con esa finalidad.

Tabla n.º 8
Distribución de las personas entrevistadas por la Defensoría de los Habitantes entre marzo y julio de 2017, según respuesta a la pregunta:
En el próximo año, ¿cómo piensa actuar de cara a su situación actual?
(Porcentajes)

Indicador	Región Huetar Caribe	Región Pacífico Central
Está a gusto en la situación actual	1%	2%
Conseguir empleo	17%	19%
Buscar estabilidad laboral	18%	21%
Generar más ingresos para satisfacer necesidades básicas	19%	24%
Mejorar las condiciones de la vivienda	15%	14%
Conseguir recursos para afrontar equipamiento de la vivienda	14%	5%
Estudiar, capacitarse, aprender un oficio	11%	11%
Otros	5%	4%

Fuente: Elaboración propia, a partir de entrevistas aplicadas a habitantes de las regiones Huetar Caribe y Pacífico Central, Defensoría de los Habitantes. Julio 2017.

En consecuencia con las carencias o condicionantes acotados, la población entrevistada en ambas regiones asevera que, de cara a su situación actual, para superarse –quienes así lo consideran necesario– deben adoptar acciones que les permita obtener un empleo estable y debidamente remunerado; mejorar las condiciones de la vivienda incluido su adecuado equipamiento; sin dejar de lado que, estudiar o capacitarse para fortalecer sus conocimientos o aprender un oficio, sería una valiosa vía para luchar por esa mejoría.

Con base en lo anterior es claro que, para propiciar el éxito de las acciones individualmente adoptadas por cada persona, se requieren condiciones y factores externos -ajenos a su control, por demás– que apoyen esas iniciativas, entre ellos, oferta laboral en educación formal y capacitación técnica a su alcance. Es en la promoción y facilitación de la existencia y acceso a esas ofertas y posibilidades donde las instituciones públicas deben enfocar su incidencia.

Recapitulando, en el cuadro n.º 1 se sistematiza los principales hallazgos obtenidos a través de las entrevistas aplicadas a habitantes de las regiones Huetar Caribe y Pacífico Central:

Cuadro n.º 1 Caracterización de la población entrevistada por la Defensoría de los Habitantes entre marzo y julio de 2017. -Síntesis comparativa-	
Región Huetar Caribe	Región Pacífico Central
Mayoría de personas entrevistadas viven en unión libre	Mayoría de personas entrevistadas son casadas
15% de la población entrevistada se identifica como indígena. Un 45% mestiza	3% de la población entrevistada se identifica como indígena. Un 73% mestiza
58% de las personas entrevistadas ha vivido en el mismo lugar siempre	71% de las personas entrevistadas ha vivido en el mismo lugar siempre
51% de las personas entrevistadas no trabaja	63% de las personas entrevistadas no trabaja
El 43% de las personas entrevistadas alguna vez ha solicitado un beneficio económico	El 78,75% de las personas alguna vez ha solicitado un beneficio económico
El 62% de las personas entrevistadas no ha recibido un beneficio en los últimos 5 años	El 29% de las personas entrevistadas no ha recibido un beneficio en los últimos 5 años
Solo un 12,5% de los hogares recibe un beneficio económico al momento de la entrevista	Solo el 11,7% de los hogares recibe un beneficio económico al momento de la entrevista
Un 88% de las personas entrevistadas no ha sido beneficiaria del Bono Familiar de la Vivienda	Un 61% de las personas entrevistadas no ha sido beneficiaria de Bono Familiar de la Vivienda
El 75% de los hogares viven en pobreza	El 86% de los hogares vive en pobreza
Un 64% de los hogares tiene acceso a agua potable	Un 91% de los hogares tiene acceso a agua potable
En promedio, los hogares tienen 4,3 miembros	En promedio, los hogares tienen 4,5 miembros
En cada hogar hay en promedio 1,3 personas menores de edad	En cada hogar hay en promedio 1,1 personas menores de edad
En promedio, cada hogar tiene un 0,06 personas de 65 años o más	En promedio, cada hogar tiene un 0,08 personas de 65 años o más
Según lo indicado por las personas entrevistadas, el 31% de los otros miembros del hogar se encuentra estudiando	Según lo indicado por las personas entrevistadas, el 27% de los otros miembros del hogar se encuentra estudiando

El 45% de los miembros de los hogares no tiene seguro	El 44% de los miembros de los hogares no tiene seguro
El 12% de los miembros de los hogares trabaja	El 19% de los miembros de los hogares trabaja
66% de las personas entrevistadas se ha preocupado de que en su hogar no hubiese suficiente comida y no poder obtener más	76% de las personas entrevistadas se ha preocupado de que en su hogar no hubiese suficiente comida y no poder obtener más
El 46% de las personas entrevistadas se ha visto obligada a no preparar un tiempo de comida por insuficiencia de alimentos	El 49% de las personas entrevistadas se ha visto obligada a no preparar un tiempo de comida por insuficiencia de alimentos
El 14% de las personas entrevistadas indicaron que un adulto del hogar se ha visto obligado a no comer un día entero por comida insuficiente	El 15% de las personas entrevistadas indicaron que un adulto del hogar se ha visto obligado a no comer un día entero por comida insuficiente
Principales causas de difícil situación son ausencia de empleo, inestabilidad laboral e insuficiencia o irregularidad en ingresos para cubrir necesidades básicas	Principales causas de difícil situación son ausencia de empleo, inestabilidad laboral e insuficiencia o irregularidad en ingresos para cubrir necesidades básicas
El 48% considera que vive en la pobreza	El 58% considera que vive en la pobreza

Fuente: Elaboración propia, a partir de entrevistas aplicadas a habitantes de las regiones Huetar Caribe y Pacífico Central, Defensoría de los Habitantes. Julio 2017.

3. Reflexión particularizada en las regiones Huetar Caribe y Pacífico Central: mismos problemas, mismas causas, mismas soluciones PERO..., abordajes particularizados

En virtud de las particularidades de la selección de la muestra, escogencia de los lugares de aplicación y cantidad de instrumentos aplicados por locación –conforme se indicó en el acápite anterior–, hay restricciones para plantear inferencias generalizables a cada región en su conjunto. No obstante, dado que, de acuerdo con los resultados obtenidos, la mayoría de la población entrevistada vive en condiciones de pobreza, las consideraciones y observaciones por ella emitidas sí son reflejo de la forma en cómo viven la pobreza las y los habitantes de estas dos regiones y, por tanto, mantienen total validez para los efectos de esta investigación.

A fin de reafirmar dichos hallazgos, y para su mejor comprensión, se realizaron encuentros con representantes de sectores productivos y líderes comunales, tanto de la región Huetar Caribe como de la región Pacífico Central, según se detalla a continuación:

19 de septiembre de 2017:

- Reunión con representantes del sector pesquero y camaronero de la región Pacífico Central, Ana Yancy Brenes, Gerardo Marín, Mauricio González, Álvaro Reina, Dayana Ramírez.

21 de septiembre de 2017:

- Reunión con representantes del Sindicato de Trabajadores de la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (SINTRAJAP), Antonio Wells Medina, Laurens Wilson Harris y Leroy Pérez Pérez.

22 de septiembre de 2017:

- Reunión con representante de la Cámara de Turismo y Comercio de Caribe Sur, Jorge Polanco.

25 de septiembre de 2017:

- Reunión con representantes de la Cámara de Turismo de Puntarenas, Mario Núñez, Maribel Brenes y Dayana Ramírez.

26 de septiembre de 2017:

- Reunión con representantes de la Asociación de Molusqueros de Puntarenas, Minor Chavarría y Johnny Hernández; y con representantes de la Asociación de Marineros Artesanales de San Luis, Puntarenas, José Alberto Sánchez Castillo, Enrique Villarreal Juárez.
- Reunión con representantes de la Asociación de Desarrollo Integral de Barranca, Puntarenas, Rafael Ángel Soto López, y Jesús Abel Manzanares Salas.

28 de septiembre de 2017:

- Reunión con líder comunal y académico de la región Huetar Caribe, Omar Wright.
- Reunión con líder comunal y empresario de la región Huetar Caribe, Edwin Patterson.

29 de septiembre de 2017:

- Reunión con representantes de la Asociación Universal de Desarrollo Negro (UNIA por sus siglas en inglés), Laura Hall y Winston Norman.

En cada sesión de trabajo se expuso una síntesis de los resultados obtenidos a partir de las entrevistas aplicadas por la Defensoría a habitantes de ambas regiones, particularizando en los resultados relativos a la región Huetar Caribe o Pacífico Central, según correspondió; y, para motivar la discusión, se plantearon dos líneas:

- Apreciación general sobre los resultados obtenidos, haciendo alusión a qué tanto reflejan la realidad.
- Acciones que se requieren, por parte de las instituciones del Estado, para promover nuevas fuentes y estabilidad en el empleo.

Considerando de manera conjunta los resultados de ambos ejercicios con habitantes de las regiones Huetar Caribe y Pacífico Central se presentan, a continuación, reflexiones sobre la vivencia de la pobreza y las acciones estatales que se demandan en ambas regiones para combatirla.

3.a. Región Huetar Caribe... “víctimas de la discriminación y de la desinformación”

Es posible afirmar que la causa por la cual, las personas en condición de pobreza residentes en la región Huetar Caribe, que no acceden a los beneficios sociales del Estado, se debe a que ignoran la existencia de estos. Esta conclusión se extrae de las reuniones sostenidas con líderes comunales y representantes de sector productivo de la región, como resultado de la comparación, de la cantidad de instituciones a que acuden y beneficios que solicitan, e incluso de la cantidad de solicitudes de intervención que se plantean ante la Defensoría de los Habitantes, con respecto a lo revelado para el caso de la población en la región Pacífico Central.

La carencia de información imposibilita el aprovechamiento de los beneficios sociales puestos a disposición por el Estado para brindarlos a las y los habitantes ante las distintas condiciones de pobreza que afrontan, ya coyunturales, ya permanentes. Es posible inferir, entonces que, si contasen con esa información, habría un mayor número de solicitudes y, quizá, un mayor número de personas con mejores condiciones de vida.

En ese sentido, la falta de información no significa que esta población desconozca la existencia de programas como Avancemos del IMAS o el Régimen No Contributivo de Pensiones de la CCSS, sino al desconocimiento sobre los requisitos, procedimientos, tiempo y lugar para plantear las solicitudes de ayuda; pero, más aún, sobre los derechos que asisten a las personas cuando emprenden esos trámites, como por ejemplo, cuánto tiempo tarda el trámite, qué hacer frente a una denegatoria sin la debida fundamentación, o si el beneficio no es otorgado en tiempo y forma.

Esta falta de información podría tener dos causas principales. Primero, las instituciones públicas no estarían cumpliendo fehacientemente con su obligación de divulgar y promocionar ampliamente los distintos programas de política social selectiva que administran, menos aún, si existen términos o requisitos particulares que la población de la región Huetar Caribe deba cumplir.

En segundo lugar, se percibe la existencia de un sentimiento de marginación o desencantamiento respecto de las y los gobernantes; y, quien tendría este sentir es particularmente la población afrodescendiente que reside en la región, según se recoge de los aportes obtenidos en las reuniones con algunos de sus representantes. Este aparente descuido o trato indiferente encontraría su germen en las promesas de obras y proyectos de desarrollo que no han sido cumplidos. Ante la desconfianza o reticencia que tal sentimiento estaría ocasionando en algunas personas, se asumiría, como premisa, que dichos beneficios sociales no les serán otorgados y, por tanto, renunciarían a ellos desde un inicio, incluso a prestar atención sobre su existencia y posibilidades de acceso.

A estas causas se les suman otras, como la renuencia a plantear una solicitud de ayuda debido a experiencias pasadas, cuando se le habría denegado un beneficio a una persona en el marco de una gestión administrativa, la cual no se ajustó a reglas preestablecidas ni al buen trato ciudadano a que toda persona tiene derecho. O bien, porque las condiciones de pobreza son tales, que no es posible cumplir con los requisitos mínimos que se exige en esos casos (sea cubrir el costo del transporte para presentarse personalmente a una oficina estatal, obtener copias de documentos que son requeridos, contar con un teléfono para recibir o hacer llamadas relativas al trámite, entre otros).

Al valorar otras particularidades de las personas en condición de pobreza de la región Huetar Caribe para procurar una mejor comprensión de ellas, con ocasión de los ejercicios de retroalimentación sostenidos con líderes comunales y representantes del sector productivo surgieron consideraciones sobre cómo estaría incidiendo en la condición de pobreza de las personas la conformación actual de los hogares. Se deriva de sus apreciaciones que aquellas familias donde se afronta la ausencia de la progenitora, progenitor o de ambos, violencia intrafamiliar, alcoholismo, entre otras realidades, aunadas a una circunstancia donde no hay suficientes o estables fuentes de ingreso, se estaría afectando el funcionamiento del

núcleo familiar y, por tanto, generando condiciones adversas para el desarrollo y formación integral de sus miembros, particularmente de las personas menores de edad y, entre ellas, las y los adolescentes.

Bajo esta tesis, si en casa hay un padre o una madre, o ambos, con bajos niveles de educación, con largas temporadas sin un trabajo regular y debidamente remunerado, afrontando la falta de opciones laborales estables o de apoyo a los emprendimientos productivos, entonces las y los adolescentes eso es lo que reproducirán. En lugar de aprovechar las ofertas educativas, concluir la secundaria, e incluso obtener un título universitario para así incursionar como mano de obra calificada en el mercado laboral, un porcentaje de jóvenes opta por dejar atrás las aulas y los estudios formales; y, si bien una porción se suma a actividades laborales informales para apoyar económicamente el hogar, otra parte de esa población podría estar siendo absorbida por grupos u organizaciones dedicadas a actividades ilícitas.

Debe acotarse que, claramente, esa relación causal entre las dificultades de crianza en el seno del hogar, insuficiente preparación académica en la juventud, problemas de empleabilidad y probable asociación a grupos delictivos, no es generalizable y depende de muchos otros factores, pero se palpa en los comentarios de este segundo grupo de personas entrevistadas de la región –quienes, en su entorno, viven con estas realidades todos los días–, que estas podrían ser circunstancias y condiciones que explicarían lo que sucede en muchos hogares que viven en condiciones de pobreza.

Ante tales presupuestos, como Institución Nacional de Derechos Humanos, la Defensoría visualiza que, una alternativa para paliar esa cadena de factores, podría ser la adopción de acciones novedosas para disminuir la deserción, promover la reinserción y, en general, aumentar los indicadores de personas con secundaria completa en la región Huetar Caribe. Para ello, es necesario que las instituciones competentes identifiquen, analicen y determinen las técnicas o contenidos que debe contemplar la oferta educativa, así como los apoyos a las y los estudiantes y sus familias, a fin de favorecer su permanencia dentro del sistema. Paralelamente, también se debe impulsar y propiciar la generación de fuentes de empleo o desarrollo de emprendimientos productivos (pequeña y mediana empresa), de modo que, conforme las y los estudiantes se van egresando, puedan irse incorporando en el mercado laboral.

En esta línea, la educación que requieren estas niñas, niños y adolescentes, no es exclusivamente la que se obtiene de los programas de educación general básica y de enseñanza diversificada, es decir, no bastaría con un título de bachillerato de secundaria, sino que se requiere formación adicional para el desarrollo o fortalecimiento de habilidades y conocimientos que permitan cumplir con los requisitos exigidos por las empresas o instituciones donde se incorporarían. De esta forma, los planes de formación, tanto de escuelas, colegios y universidades como del mismo Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), deberían considerar las particularidades de la región y de la población, para que esta se forme con los conocimientos y capacidades idóneas y acordes con su realidad.

¿Formación idónea y acorde con cuál realidad sería? Por ejemplo, una que responda a las necesidades de las empresas y de los servicios que tienen lugar en los Puertos de Mohín y Limón, lo cual implicaría, desde personal capacitado para operación y reparación de maquinaria, hasta personal con conocimientos especializados en logística y servicio al cliente; de igual manera, una que responda a las necesidades del sector turístico para que las personas que opten por una posición laboral en un hotel, restaurante u otra actividad turística cumplan con la preparación académica y el desarrollo de las habilidades propias que demanda ese sector económico: servicio al cliente, dominio de otros idiomas además del español, etc. Pero también, se requiere una formación que permita ampliar los mercados y las fuentes de empleo, que brinde las capacidades para que quienes tengan una idea de negocios puedan desarrollarla de forma exitosa: ya sean proyectos turísticos, agrícolas o del sector comercio.

En consecuencia con lo anterior, las personas de la región Huetar Caribe, en condición de pobreza, requieren ampliamente del apoyo de las instituciones del Estado para atender sus necesidades de vivienda, alimentación, estudio y empleo. Pero si bien existe gran interés y necesidad, la prestación de

servicios que se reciba por parte de las instituciones competentes debe ser en espacios de interacción donde sean garantizados el respeto de las particularidades de cada persona o familia, la cordialidad y el trato digno.

Al dialogar sobre estos temas con personas afrodescendientes, en el marco de la presente investigación, una pregunta fue necesaria: ¿existen prácticas o circunstancias que surgen o tienen como efecto conductas discriminatorias hacia las personas afrodescendientes? La respuesta inmediata es un sí, según el sentir recogido entre las personas de este grupo étnico. El desencantamiento que se comentaba en líneas precedentes sería generado, según el entender de estas personas, por actos u omisiones de la institucionalidad, que tienen un trasfondo –en muchos casos– de discriminación racial, lo cual debe llamar a una seria reflexión sobre el particular que lleve a la adopción de medidas concretas para erradicar la discriminación.

Un escenario que se podría presentar, según comentaron representantes de UNIA-Costa Rica, es cuando una persona afro recibe una negativa a un beneficio social, pues quien le valora en primera instancia se guía por la impresión de su presentación personal. De acuerdo con lo expresado, por una característica cultural la persona afro cuida su imagen y vestimenta lo mejor posible, o cuenta con ciertos bienes materiales producto del apoyo recibido por parte de familiares y amistades, aspectos que para ellas y ellos son insuficientes para concluir que no se vive en condición de pobreza, que no se requiere del apoyo estatal para satisfacer sus necesidades básicas y por tanto, que se deniegue un beneficio social sin haberse efectuado la debida valoración técnica de la condición socioeconómica de esa persona y/o su familia. Según lo discutido con los miembros de UNIA, esta situación se habría presentado en múltiples ocasiones, con distintas personas y en diversas instituciones.

Los sentimientos no gratos que una prestación de servicios como la descrita generaría en una persona afrodescendiente, lejos de significar una serie de reclamos o exigencias ante las autoridades de la institución respectiva conllevarían a que desechen la posibilidad de volver a intentarlo –aunque con algunas excepciones–, e incluso, transmitan su experiencia a otras personas, ocasionando una suerte de cadena de personas que, para evitar sufrir tal trato discriminatorio, optarían por no emprender esos trámites.

Al considerar este sentir y reconocer que son pocas personas afrodescendientes las que ejercen puestos de decisión dentro de las instituciones públicas a nivel nacional y, particularmente, dentro de la región Huetar Caribe –según comenta el Sr. Omar Wright–, podría entenderse que no sea más contundente la adopción de acciones afirmativas de peso para visibilizar y garantizar un trato adecuado a las personas afrodescendientes, conforme con sus características culturales y derechos. Esto significa que el Estado costarricense estaría fallando en su compromiso de emprender acciones tangibles para el reconocimiento, la promoción de la justicia y el desarrollo de esta población, ejes transversales de la Declaración del Decenio Internacional para los Afrodescendientes 2015-2024²⁰ y, por ende, permitiendo la invisibilización de circunstancias y condiciones en que las personas afrodescendientes no estén ejerciendo en igualdad de condiciones sus derechos humanos, lo cual podría constituir un práctica sistémica de discriminación hacia este grupo poblacional.

Esta tesis de la invisibilización es fortalecida por apreciaciones recabadas en el encuentro con el señor Omar Wright y en el encuentro con representantes de UNIA-Costa Rica, quienes refirieron la falta de acciones por parte de las instituciones públicas, por ejemplo BANHVI, IMAS, INA, para contar con registros donde se pueda determinar con facilidad cuántas personas afrodescendientes han solicitado y/o recibido un beneficio social de parte de ellas y, de esta forma, por ejemplo, poder identificar y analizar

20 Según resolución n.º 68-237, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 23 de diciembre de 2013, mediante la que se proclama el Decenio Internacional de los Afrodescendientes, con un rige del 1 de enero de 2015 al 31 de diciembre de 2024, con el tema "Afrodescendientes: reconocimiento, justicia y desarrollo". **Fuente:** www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/68/237 consultado el 19 de octubre de 2017.

el procedimiento seguido y las justificaciones cuando se deniega un beneficio, a fin de poder visibilizar esas prácticas discriminatorias comentadas en párrafos precedentes, su recurrencia y efectos.

En línea con lo anterior, la ausencia de este tipo de medidas, que en comparación sí existen para la población indígena, constituiría un desconocimiento e invisibilización de las particularidades, necesidades y derechos específicos de la población afrodescendiente que no estarían siendo debida u oportunamente resguardados por la institucionalidad costarricense y, al mismo tiempo, sería la razón por la cual no se cuenta con información suficiente para la definición de las acciones que deben ser abordadas para la propiciación de ese reconocimiento, trato justo y desarrollo de esa población.

3.a.1. Ideas para el desarrollo de la región Huetar Caribe:

Las siguientes ideas surgen como resultado del intercambio que sostuvo la Defensoría con representantes de diferentes organizaciones sociales de la región Huetar Caribe, las cuales se suman a lo ya recogido en el apartado anterior.

- ✓ Producto de la sesión con representantes de SINTRAJAP, se plantea la importancia y necesidad de contar con el apoyo, por parte de jerarcas de las instituciones públicas y de la Presidencia de la República, para consolidar y ejecutar proyectos que promoverían el desarrollo de la región, tales como el Proyecto Conglomerado Aeroportuario Municipal (promovido por SINTRAJAP), que pretende la expansión del Puerto de Limón y el aeropuerto, incluyendo un muelle para cruceros y una marina. De materializarse esta iniciativa, sostienen, generaría miles de nuevos empleos para las y los habitantes de la región.
- ✓ Desarrollo turístico en la región, a partir de un fortalecimiento del trabajo que debe efectuar el Instituto Costarricense de Turismo, como mayor promoción en espacios nacionales e internacionales de las actividades turísticas de la región.
- ✓ Apoyo a las personas con capital semilla para poder materializar las ideas de negocios, lo cual permitiría solventar necesidades de empleo. También se requiere asesoría técnica y acompañamiento por parte de entidades como INA, Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC), Banca para el Desarrollo, entre otras.
- ✓ Cumplimiento, por parte de los ministerios e instituciones públicas correspondientes, en la elaboración e implementación de un plan de acción con políticas afirmativas para el reconocimiento, justicia y desarrollo de las personas afrodescendientes, en consonancia con la proclama del Decenio Internacional para los Afrodescendientes.

3.b. Región Pacífico Central... “víctimas de las prácticas asistencialistas de las instituciones públicas y de la falta de oportunidades laborales”

Las condiciones de pobreza en que viven las personas de la región Pacífico Central no son producto, única o primordialmente, de la falta de oportunidades laborales, es decir, no solo responden al factor económico o la falta o insuficiencia de ingresos económicos. Un factor determinante es la educación, tanto los valores y principios que se enseñan en el seno del hogar, como en los sistemas formales donde se obtiene un título de bachiller, universidad o diplomado técnico.

Según las ideas que se recuperan del encuentro con las personas representantes de sector pesquero, camaronero y turístico de la región Pacífico Central, si bien claramente los bajos niveles de educación

están directamente relacionados con las limitaciones para acceder a un empleo (al margen de si existe o no oferta), también constituye una limitante el que desde la familia no se esté educando adecuadamente a las niñas, niños y jóvenes para construir un plan de vida, comprender la importancia de estudiar, aprender un oficio, crecer física y mentalmente, o generar condiciones adecuadas para la conformación de una familia propia, etc. Tal vacío podría conllevar a que, principalmente las y los adolescentes, sean más susceptibles de abandonar el hogar, desertar en los estudios, y ser fácilmente influenciados por el entorno social, la pertenencia a "pandillas", grupos de crimen organizado o absorbidos por las drogas.

Supera los propósitos y posibilidades de esta investigación probar los aportes que en esta línea de análisis recibió la Defensoría durante las actividades desarrolladas en ambas regiones; sin embargo, precisamente por esa coincidencia, y por ser la base fundamental de información en este estudio la voz de las y los habitantes, es que no se puede dejar de incorporarlos en esta reflexión. Sí se puede afirmar que, más allá de la importancia de la educación en el hogar y la recibida en los salones de clase, lo cierto es que garantizar el acceso a un empleo digno y bien remunerado no depende únicamente de esta preparación, aunque resulta un significativo avance en esa dirección.

Otro factor que podría denominarse cultural y que incide en la deserción escolar (aunque no sucede en todas las familias), se presenta dentro de las familias dedicadas a la actividad pesquera y de extracción de moluscos por tradición. Conforme se desprende de las reuniones con representantes de dicho sector, las y los adolescentes miembros de dichas familias, en algunos casos logran concluir noveno año de colegio, en otros, las niñas y los niños de esas familias, luego del tercer o cuarto grado de escuela, abandonan los estudios para unirse a sus familias aprendiendo y ejerciendo el oficio de la pesca o extracción de moluscos. En algunos casos, esta decisión obedece a las necesidades económicas en el hogar pero, en otros, a que se visualiza como la única opción laboral que en su vida van a tener y, por tanto, se prescinde de la educación formal por no reconocer el valor que representa para su desarrollo.

Esta explicación sobre las dinámicas en las familias puntarenenses dedicadas a estas actividades económicas no es nueva para la Defensoría, pues en su trabajo diario, particularmente desde el que realiza el personal de la Oficina Regional Pacífico Central, han sido varias las historias expuestas aunque, lamentablemente, sin referencia específica de nombres o el domicilio de las personas menores de edad involucradas. Pero, ¿por qué lamentable? Porque como órgano defensor de derechos humanos no es admisible, desde ningún punto de vista, que una persona menor de edad sea privada de su derecho a la educación; más aún, que su madre, padre, encargada/o y demás personas cercanas, no tomen todas las medidas posibles y necesarias que garanticen el ejercicio pleno y efectivo de ese derecho, y que no exijan de la institucionalidad las facilidades y apoyos correspondientes.

Además, porque es derecho de todas las niñas y los niños no tener que trabajar, menos aún si las condiciones de ese trabajo son peligrosas o insalubres, por lo que la Defensoría hace un llamado a la población puntarenense para que se tenga presente el interés superior de las personas menores de edad, y se tomen todas las medidas a fin de garantizar que, al instruirles o formarles en estas actividades, costumbres y tradiciones, no se conviertan dichas lecciones en jornadas de trabajos no aptos para personas menores de edad que les mantengan ajenos a los salones de clase o enfrentando condiciones que ponen en riesgo su salud o integridad física.

Dadas las recientes referencias de que esta podría ser una dinámica muy arraigada entre un importante sector de la población de la región Pacífico Central, se debe destacar la necesidad, con carácter de urgente, de que las instituciones públicas competentes adopten las acciones que sean requeridas para evitar la deserción e incentivar la reinserción de estas personas menores de edad dentro del sistema educativo. El trabajo conjunto y constante con las familias, en estos casos, es determinante para asegurar el cumplimiento efectivo de los programas educativos.

De la mano con el remozamiento de la educación en esta región, resulta claro que se requiere generar y promover nuevas fuentes de empleo, y que las acciones en este sentido deben ser realizadas de manera conjunta entre el Estado, el sector privado y la población. De esta forma se podrían ofrecer soluciones de desarrollo para la población en condiciones de pobreza acordes con sus capacidades y con las condiciones particulares del entorno regional.

Sin embargo, se recupera una preocupación que se extrae de los reuniones con las y los representantes del sector pesquero, relativa al posible abandono —e incluso trato desigual en comparación con el sector agropecuario— por parte de las instituciones públicas en relación con esa actividad, pues se extraña el apoyo y la adopción de medidas para la sostenibilidad del sector. Ante su ausencia, podría llegarse a enfrentar inestabilidad y, consecuentemente, al aumento en el número de personas en condición de pobreza por la imposibilidad de sostener sus familias con el desarrollo de esa actividad económica.

Según se desprende de lo manifestado, habrían variaciones en los costos de operación, la contaminación en los ríos que desembocan en las zonas de pesca afectando la producción de las especies marinas, el rezago en cuanto a la falta de estudios e información para afrontar las implicaciones del calentamiento global y cambio climático para así definir zonas de pesca adecuadas; todo lo cual estaría impactando negativamente la sostenibilidad de quienes desempeñan esta actividad económica.

A este respecto, una de las vertientes de intervención de la Defensoría, ha identificado claramente en las Áreas Marinas de Pesca Responsable,²¹ un modelo de organización y de gestión que protege y aprovecha los recursos marinos, con conciencia, con visión de futuro y sin dejar de lado los aspectos sociales, económicos y de conservación. Desde el año 2008, el INCOPECA reconoció formalmente las Áreas Marinas de Pesca Responsable como una categoría de organización comunitaria que agrupa a pescadoras y pescadores artesanales, con la cual se pretende por medio de un ordenamiento pesquero contribuir con la conservación marina, reconociendo el uso responsable de recursos como herramienta también para mejorar la calidad de vida de las y los pescadores artesanales.

En estas Áreas se regula la actividad pesquera de modo particular para aprovechar los recursos pesqueros a largo plazo, a través del uso de las artes y métodos de pesca responsable, que sirvan para generar un aumento de la biomasa y de las poblaciones de distintas especies marinas. De esta manera se benefician las organizaciones pesqueras; las personas pescadoras artesanales y sus familias, porque se generan nuevas fuentes de empleo y con ello, aumenta la calidad de vida de las personas y se contribuye con la sostenibilidad del recurso.

Es por ello que el Estado debe garantizar realmente el derecho de las y los pescadores, adoptando medidas de regulación que favorezcan el aprovechamiento racional de los recursos pesqueros en nuestras aguas jurisdiccionales, así, el establecimiento de medidas de ordenamiento marino para el aprovechamiento sostenible de los recursos hidrobiológicos es de suma importancia para la economía local y nacional, ya que con ello se posibilite proteger áreas de reproducción, reclutamiento y de alimentación que favorecen el incremento de las especies y garantizando con ello su sostenibilidad, misma que redundará en beneficio de los ecosistemas y de las y los pescadores nacionales.

A partir de la información recopilada durante la fase de seguimiento en el marco del expediente n.º 123540-2013-SI a cargo de la Dirección de Calidad de Vida de la Defensoría, y evidenciada la necesidad de fortalecer y consolidar esta figura de gestión, en el Programa de Trabajo de dicha para el 2018, se retomaron los criterios establecidos sobre el tema y se definió un proyecto específico para promover que el INCOPECA establezca una política o estrategia a fin de fomentar la definición de las áreas marinas de pesca responsable como modelo de gestión sostenible en las comunidades pesqueras.

21 Según información proporcionada por la Licda. Tatiana Mora Rodríguez, Directora del Área de Calidad de Vida, Defensoría de los Habitantes.

Así como dar a conocer los resultados y avances de la investigación realizada sobre áreas marinas de pesca responsable, para que el INCOPECA la instituya como el modelo de gestión sostenible en las comunidades pesqueras.

De igual manera, a solicitud del Gobierno de la República, en setiembre de 2014, la Defensoría se incorporó como Observadora y Garante del proceso denominado "Discusión sobre actividades Orientadas al Ordenamiento de la Pesca de Camarón en Costa Rica"; así incorporado en la Directriz Presidencial N° 021-P, "Directriz para la Generación de una Política Nacional de Aprovechamiento sostenible de Camarón, Generación de Empleo y Combate a la Pobreza". Proceso que ha implicado el acompañamiento a los distintos actores y sectores interesados e involucrados en el tema.

La participación de la Defensoría en este proceso se ha fundamentado en garantizar la transparencia y objetividad en el proceso, para que el sentir e intereses de todos los sectores convocados, sea debidamente trasladado a la Administración para la toma de decisiones; que la gestión de los recursos marinos y costeros sea realizada bajo un enfoque ecosistémico donde se protejan y conserven los recursos naturales atendiendo las necesidades e intereses de las comunidades; garantizar la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones y asegurar que las decisiones de la Administración estén fundamentadas en la ciencia y en la técnica.

El país carece de un ordenamiento espacial marino, tema de gran preocupación para la Defensoría en atención a las consecuencias que conlleva el desarrollo de actividades pesqueras en un territorio desordenado y desarticulado. Además, no se tiene como acertado que por vía legislativa se establezca normativa específica para cada una de las pesquerías, dando pie a la construcción de un abanico normativo rígido que inevitablemente generará rozos y conflictos por la sobreposición de diferentes intereses y necesidades; este tipo de regulaciones deberían efectuarse vía decreto ejecutivo, o bien por Acuerdo de Junta Directiva del INCOPECA con el aval del MAG como ente rector.

Debe indicarse que la Defensoría ha identificado como acertada la generación de esta mesa como un espacio participativo de diálogo, la cual incluso debería extenderse para el análisis de otras temáticas enfocadas dentro de un tema más amplio como lo es la gestión integral de los recursos marinos. Es importante que el país desarrolle un abordaje integral de la actividad pesquera a nivel nacional, identificando las diferentes actividades afines a la gestión de los recursos marinos; no es conveniente generar normativa individual e independiente para cada uno de los sectores, esta opción disgrega y segmenta la pesca, como si se tratara de costas y mares diferentes, cuando todos desarrollan sus actividades en un mismo espacio geográfico; ante la necesidad de propiciar la elaboración de un único ordenamiento espacial marino, esta mesa de diálogo puede identificarse como un espacio propicio para alcanzarlo, y por ello, se continuará participando y promoviendo este proceso.

Otro espacio de intervención de la Defensoría, es en el marco del proyecto denominado "Fortalecimiento empresarial, gerencial y comercial de la flota pesquera del litoral pacífico de Costa Rica",²² desarrollado por el Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD) de la mano con el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP). El proyecto haya sustento en el estudio de la situación de las asociaciones de pescadores del litoral pacífico: Asociación de Pescadores y Palangueros Artesanales de Puntarenas (ASOPPAPU) y Cámara de Pescadores de Guanacaste (CAPEGU), al tiempo que pretende dar respuesta a este sector productivo, en virtud de que, dadas sus particularidades, enfrenta imitaciones en el acceso al financiamiento necesario para el crecimiento y fortalecimiento de su actividad laboral y, por ende, mejora de sus condiciones de vida.

²² Proyecto que al 13 de abril de 2018 ya fue revisado por el Consejo Rector del SBD pero que, se encuentra pendiente la ratificación, la cual, según lo informado a la Defensoría por el Director Ejecutivo del SBD, Miguel Aguiar, se llevará a cabo en la próxima sesión de dicho Consejo. La información referida en cuanto objetivos, metodología, plazos de ejecución y otros aquí referidos, son tomados del documento "Informe: Situación Asociaciones de pescadores litoral Pacífico: ASOPPAPU, COOPEQUEPOS y CAPEGU", elaborado por el Instituto Centroamericano de Administración Pública y el Sistema de Banca para el Desarrollo, Abril, 2018.

Este proyecto se encuentra en etapa de aprobación por parte del SBD, así como de definición de actores y estrategias para su implementación. Su objetivo es generar y fortalecer las capacidades empresariales, gerenciales y comerciales de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) del sector pesquero del litoral pacífico, previendo como impacto hacia el final de los 5 años que se estiman para su ejecución, la mejora en las condiciones de vida de las familias relacionadas con la pesca comercial y la promoción de la pesca responsable, a través, además, del fomento de encadenamientos productivos, diversificación y fortalecimiento del sector.

A partir de la aprobación de este proyecto por el SBD, la Defensoría tendría tres líneas de intervención:²³ como apoyo en la delimitación de los alcances y nichos de población pesquera con la que se trabajará, como acompañante en las fases de evaluación y rendición de cuentas y, como observador-garante de la ejecución del proyecto en su conjunto. A través de la participación en iniciativas como la descrita, aspira la Defensoría a incidir positivamente en la superación de las dificultades del sector pesquero del pacífico para dinamizar y fortalecer su actividad, por lo tanto, estará brindando un puntual seguimiento al desarrollo de este proyecto.

Un problema muy particular de dos grupos del sector pesquero –con los que se reunió la Defensoría en el marco de este estudio–, es lo que acontece con las personas dedicadas a la extracción de moluscos, actividad que no está debidamente regulada por el INCOPECA; y aquellas personas pescadoras artesanales no permisionarias, quienes fungen como peones de pescadores permisionarios, condición en la que se encuentran toda vez que desde hace varios años el INCOPECA ya no brinda licencias de pesca.²⁴ Las condiciones en que estos dos grandes grupos de trabajadores desarrollan tales actividades, conllevan a que afronten limitaciones económicas para el sostenimiento adecuado de sus hogares.

También en esta línea, una valoración no exhaustiva de la razón de ser, beneficios y costos de la veda que se decreta cada año por parte del INCOPECA, conduce a considerar que, si bien como medida de conservación y regeneración de las especies marinas podría resultar sumamente necesaria, los subsidios que se brindan a las personas pescadoras y molusqueras no resuelven realmente la condición de pobreza coyuntural; y los altos recursos humanos y económicos que se invierten para la fiscalización con el propósito de que se respete la veda por parte del Servicio Nacional de Guardacostas, podrían sugerir que es tiempo de revalorar la medida y considerar otras alternativas, toda vez que, pese a los controles y subsidios, la pesca ilegal continúa en los tiempos de veda y, por tanto, no se cumplen los fines que la justifican, determinando entonces la Defensoría que es recomendable que las instituciones competentes realicen un estudio sobre el costo-beneficio del subsidio que se brinda a las personas en pobreza coyuntural con ocasión del decreto de veda que anualmente se aplica entre los meses de mayo y julio en esta región.

En otro orden de ideas se hace manifiesto que, para algunos empresarios y representantes de sectores productivos, así como para las personas líderes comunales con quienes se dialogó, si bien algunas personas en condición de pobreza en la región buscan favorecer su desarrollo tocando puertas para materializar ideas de negocio particulares, no todas logran acceder a fuentes de financiamiento ni reciben el apoyo técnico para emprender con fuerza tal iniciativa. Por un lado, algunas personas que se encuentran en condición de pobreza quedan excluidas del financiamiento que podría obtenerse a través de programas del IMAS como Ideas Productivas o Fideicomisos, por no contar con los conocimientos o asesoría que les permita construir adecuadamente la idea del proyecto que se estaría ejecutando; y, por otro lado, dada su condición de pobreza no cuentan con garantías ni ingresos suficientes para hacer

23 Si bien se dispone en el marco de la investigación objeto de este informe, la participación de la Defensoría dentro del proyecto iniciativa del SBD, y por tanto, con un involucramiento especial de la Dirección de Oficinas Regionales, se vislumbra que, según el avance del proyecto, se podría valorar la pertinencia de que el liderazgo del trabajo defensoril al respecto, sea asumido por la coordinación de la investigación que realiza la Defensoría denominada “Estudio sobre la incidencia del Sistema de Banca para el Desarrollo e INFOCOOP en el combate a la pobreza”, en el marco del programa Pobreza y Exclusión para el 2018.

24 Para mayor información, debe indicarse que la Regional Pacífico Central de la Defensoría, en el marco de una intervención de oficio, ha abordado la problemática de la población molusquera del golfo de Nicoya.

frente a las cuotas de un crédito, recibiendo entonces una negativa por parte de las entidades financieras públicas y privadas.

En tales escenarios, para la Defensoría es recomendable que se adopten acciones que marquen diferencia a través de una intervención estatal que promueva políticas o convenios que, con requisitos, términos y condiciones acordes con las posibilidades y necesidades de cada grupo poblacional, permitan el financiamiento y acompañamiento necesario para propiciar el buen arranque y marcha del emprendimiento productivo. De igual manera, podría pensarse en el favorecimiento de condiciones cuando se presenten enclaves productivos o emprendimientos colectivos con iniciativa de la población.²⁵

En cuanto a lo que revelan los resultados obtenidos por la Defensoría, a partir del estudio de campo realizado con personas de la región Pacífico Central sobre el aprovechamiento de los programas de política social selectiva, se estima que tales hallazgos son evidencia de que el Estado costarricense ha optado por darle a la población que vive en condiciones de pobreza, ayudas económicas para satisfacer algunas de sus necesidades alimenticias o de primera necesidad, en lugar de apoyarles con la generación y consecución de un empleo digno.²⁶ Consecuentemente, según se obtiene de todas las entrevistas realizadas en el marco de esta investigación, las personas en condición de pobreza de esta región podrían estar asumiendo que los beneficios económicos –programas de carácter asistencialista mayoritariamente– que el Estado pone a su disposición, son la única o más asequible alternativa para satisfacer en alguna medida dichas insuficiencias, dada la falta de oferta laboral estable y debidamente remunerada, aunado a la falta de apoyo para el desarrollo exitoso de proyectos de emprendimiento individual o colectivo.

A este respecto, una de las principales preocupaciones derivadas de este estudio, es la constatación de que esa percepción de que la alternativa para buscar la satisfacción de las necesidades básicas en un hogar es prioritariamente el recurrir a las instituciones públicas competentes para obtener un beneficio social, resulta una vivencia que se transmite de generación en generación en varios casos, particularmente, en familias donde una mujer ejerce la jefatura del hogar. Al aplicar el instrumento a las personas entrevistadas y, según fue reafirmado por líderes comunales y representantes de sectores productivos, se pudo conocer que familias compuestas por tres generaciones o más, dependen y han dependido para subsistir, de los recursos públicos que perciben a través de estos programas.

Dentro de esas familias, la principal fuente de ingresos para la satisfacción de las necesidades básicas de cada nueva generación ha sido los recursos que se perciben del programa Atención de Necesidades Básicas/Bienestar Familiar del IMAS o del Régimen No Contributivo de Pensiones de la CCSS, de las becas del FONABE o los beneficios del Programa Avancemos del IMAS. También las necesidades de vivienda suelen ser cubiertas –en algunos casos– a través del bono familiar de la vivienda, así como reparaciones y ampliaciones patrocinadas por el Programa Mejoramiento de Vivienda del IMAS. Para percibir la prestación de servicios de salud, una constante sería el seguro por cuenta del Estado y, además, en línea con los servicios de salud y nutrición, el acceso a los programas de alimentación que brindan los Centros de Nutrición CEN CINAI.

25 En cuanto a la asesoría técnica y demás acompañamiento que corresponde brindar al Estado para el apoyo y desarrollo de emprendimientos productivos individuales y colectivos, en el informe del proyecto que analiza la Estrategia Puente al Desarrollo, expediente 230962-2017-SI, se detallan consideraciones y recomendaciones para el Ministerio de Economía, Industria y Comercio.

26 Más allá del testimonio o percepción recogida a partir de las entrevistas realizadas en el marco de esta investigación, se tiene como evidencia de lo recién mencionado, informe del Área Regional Pacífico Central del IMAS, remitido mediante oficio n.º ARDSP-138-07-2017 del 31 de julio de 2017 suscrito por la Licda. Guiselle Piedra Rodríguez, Jefa Regional a.i., por medio del cual se informó a la Defensoría que en el 2016 se ejecutó un monto anual de ₡279.623.897,00 (doscientos setenta y nueve millones seiscientos veintitrés mil ochocientos noventa y siete colones) a través del Programa Ideas Productivas Individuales, suma muy inferior a los ₡5.447.919.290,00 (cinco mil cuatrocientos cuarenta y siete millones novecientos diecinueve mil doscientos noventa colones) que se ejecutaron a través del Programa Bienestar Familiar, incluso, esta suma está casi dos mil millones por encima de los ₡3.690.146.500,00 (tres mil seiscientos noventa millones ciento cuarenta y seis mil quinientos colones) del Programa Avancemos.

Dado el interés recogido en este estudio de que la forma para superar las condiciones de pobreza en que viven actualmente las personas de la región Pacífico Central es mediante el acceso a un empleo apropiado, para representantes de la Cámara de Turismo de Puntarenas, la capacitación en los oficios específicos y actividades conexas es indispensable, por lo que, de manera particular, consideran esencial el rol del INA, aunque sostienen que la respuesta en tiempo y calidad de las capacitaciones por parte de esa institución, deben mejorar para que las y los trabajadores que las reciben puedan brindar sus servicios a las empresas y a los turistas cumpliendo con los más altos estándares.

En esta línea se estima que, tanto en los centros educativos del sistema formal como por parte del INA, debería promoverse y facilitarse más la instrucción en áreas como computación e inglés, así como en espacios o mediante técnicas novedosas que atraigan a las y los estudiantes, favoreciendo la permanencia dentro del sistema educativo y el aprendizaje de importantes conocimientos y habilidades para el futuro.

De las observaciones de los representantes de la Cámara de Turismo de Puntarenas se rescata la necesidad de que exista una mayor promoción del turismo, al considerarse una potencial fuente de empleo de las personas que viven en condiciones de pobreza en esta región; si bien se subraya que el Instituto Costarricense de Turismo (ICT) no ha estado del todo ausente, pues se reconocen los esfuerzos por aumentar la visita de turistas internacionales. De igual manera, se espera de esta institución un mayor apoyo y promoción del turismo específico para toda la región, y no su concentración en determinadas locaciones, como se percibe que estaría presentándose en la actualidad con la inclinación de la balanza en favor de zonas como Monteverde o Manuel Antonio, por citar solo dos ejemplos.

3.b.1. Ideas para el desarrollo de la región Pacífico Central:

Las siguientes ideas surgen como resultado del intercambio que sostuvo la Defensoría con representantes de diferentes organizaciones sociales de la región Pacífico Central, las cuales se suman a lo ya recogido en el apartado anterior.

- ✓ Se requiere de una fiscalización de los programas sociales, con énfasis en los beneficios aprobados, para poder determinar que los objetivos de cada programa se están cumpliendo realmente. En esta línea, se deben emprender esfuerzos para que los estudios socioeconómicos que se apliquen a las personas y familias conlleven a incluir como beneficiarias únicamente a quienes realmente viven en condiciones de pobreza.
- ✓ Es necesario que las autoridades competentes del Estado fortalezcan las acciones de control y fiscalización de la pesca ilegal, principalmente en tiempo de veda.
- ✓ Se deben conciliar o ponderar los criterios e intereses del sector ambientalista con las necesidades de la población en el sector pesquero, construyendo una propuesta conjunta entre ambas partes, proceso facilitado por las autoridades públicas competentes; de modo que si se restringe o prohíbe la actividad parcial o totalmente, se definan también alternativas para la empleabilidad de todas las personas dedicadas a la actividad.
- ✓ Existe un decreto ejecutivo para la reorganización de la zona económica exclusiva con relación al sector palangrero; sin embargo, no se está cumpliendo ya que no se toman acciones precisas para su efectiva implementación por parte de las autoridades del Estado.
- ✓ En cuanto al abordaje del sector pesquero, el Estado debe ser consciente de los distintos sub sectores e intereses que hay, al momento de abordarlo.

4. Consideraciones finales

Al cotejar estos hallazgos con las premisas que dieron fundamento a la investigación –las cuales partían de las conclusiones a las que había arribado la Defensoría dada su experiencia a lo largo de 25 años trabajando de la mano con las y los habitantes que residen en las regiones Huetar Caribe y Pacífico Central– se constata que, efectivamente, las personas en condición de pobreza no lo son únicamente por características o condiciones individuales, sino también por factores del entorno en el que se desenvuelven, y que, algunas de ellas, no están teniendo acceso a los programas de política social selectiva que el Estado desarrolla para combatir esas condiciones de vida, dado que esas particularidades evidentemente no están siendo consideradas de manera adecuada por las instituciones públicas competentes. Un ejemplo claro se obtiene de la lectura de los informes recibidos por parte de las Unidades Locales de Desarrollo Social de la región Huetar Caribe y Pacífico Central y la Presidencia Ejecutiva, todos del IMAS, en el marco de esta investigación, pues se constata que el procedimiento para tramitar las solicitudes de beneficios es exactamente el mismo en todos los casos.

A la Defensoría le preocupa, sobremanera, que un 55% de la población que vive en condiciones de pobreza y pobreza extrema considerada en esta investigación, no siente que es pobre o muy pobre. Al confrontar ese resultado con las razones por las cuales, pese a las limitaciones materiales, no se perciben en esas condiciones, se infiere que se ha asumido un sentimiento de resignación o conformismo con la circunstancia de vida, acallando las iniciativas de superación o, peor aún, desmotivando el aprovechamiento de opciones reales que se le puedan presentar para el desarrollo.

Ante ello, resulta claro para la Defensoría que el Estado debe diseñar y ejecutar políticas públicas –no solo de corte social– que consideren y atiendan las necesidades y condiciones particulares de cada región, ofreciendo así, fórmulas de desarrollo participativas acordes con las realidades que se pretenden impactar positivamente, y con lo cual se esperaría que estas personas se involucren activamente en la ejecución de esas políticas. También aspira la Defensoría a que, una dinámica para la formulación y ejecución de políticas públicas como la acotada, permita zanjar otras deficiencias en la función pública aquí analizadas.

Al respecto, si bien es cierto se realizan importantes inversiones con fondos públicos para financiar los programas de política social selectiva, es claro que no son suficientes para satisfacer toda la demanda y, por tanto, no es aceptable para la Defensoría que puedan existir personas con tal dominio del funcionamiento y operación de los procesos para obtener un beneficio social que, de diversas formas, puedan llegar a desvirtuar el objetivo de esos programas, ante la posibilidad de que se beneficie a una persona que no se encuentra en condición de pobreza o pobreza extrema, ni cumple con otros criterios técnicos de riesgo o vulnerabilidad social que le certifiquen como beneficiaria.

En este orden de ideas, también debe generar alarma el hecho de que la institucionalidad bien podría estar propiciando ese tipo de inclusiones, al carecer de sistemas de control interno suficientemente claros, razonables e integrados que permitan garantizar la seguridad jurídica en la inversión de los recursos públicos.²⁷ La concesión de beneficios a través de dichos programas sociales debe ser efectuada de ma-

27 A este respecto, la Contraloría General de la República emitió el Informe n.º DFOE-SOC-IF-11-2017 del 30 de octubre de 2017, "INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE LOS MECANISMOS DE TRANSPARENCIA EN LA GESTIÓN INSTITUCIONAL, Y EN LA SELECCIÓN Y OTORGAMIENTO DE BENEFICIOS DEL IMAS". El órgano contralor da cuenta de hallazgos obtenidos luego de revisar los procesos y normativa relativa a la selección y otorgamiento de beneficios por parte del IMAS, determinando algunas áreas de mejora, en razón de las cuales, emitió disposiciones que debe implementar el IMAS a fin de avanzar en sus esfuerzos por garantizar la transparencia y apego al ordenamiento jurídico de sus actuaciones. Si bien el informe particulariza en los procesos de una institución, la importancia de divulgar la información sobre requisitos y procedimientos de los distintos servicios que se prestan, el debido registro y control de las gestiones que plantean las y los habitantes, entre otros señalamientos que plantea la Contraloría en dicho informe, son áreas en las que todas las instituciones públicas deben tomar acciones para mejorar en los esfuerzos porque la gestión pública sea más eficiente y transparente. A mayor abundamiento véase https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2017/SIGYD_D_2017015138.pdf Consultado el 10 de noviembre de 2017.

nera congruente con un sistema permanente de rendición de cuentas y evaluación de resultados, que sea constantemente revisado y fortalecido hasta alcanzar su perfeccionamiento o, al menos, aspirar a él.

Dada la variedad, no solo de instituciones públicas que administran programas sociales, sino también la de estos mismos, considera la Defensoría que los sistemas de control referidos deben incorporar mecanismos o vías para la realización de un control cruzado interinstitucional, el cual brinde mayor seguridad y certeza sobre las y los beneficiarios, entre otras acciones por ejecutar. Por lo expuesto, la Defensoría continuará brindando seguimiento a las acciones que desarrollan las instituciones competentes a efectos de cumplir con lo dispuesto en la Ley n.º 9137 de 30 de abril de 2013, la cual crea el Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado (SINIRUBE), toda vez que los fines para los cuales se crea dicho sistema, conforme se establece en el artículo 3, están orientados a la superación de las deficiencias recién acotadas.

Ante lo expuesto, es criterio de la Defensoría que la ausencia de estos sistemas de control, además de propiciar tal uso irregular de los programas sociales –entre otras deficiencias–, estaría generando, como daño colateral, una disminución en las posibilidades de valorar las solicitudes de asistencia social de otras personas y familias que sí viven en condición de pobreza o pobreza extrema, dada la inversión de tiempo y recursos (humanos y económicos) orientados hacia casos en los que, a la postre, no correspondería.²⁸

Además, como medida para propiciar una mayor eficiencia en los procesos administrativos que se desarrollan y mejora en el trato ciudadano al atender las necesidades de las personas que viven en condiciones de pobreza en las regiones Huetar Caribe y Pacífico Central, la Defensoría se hace eco del clamor de este sector de la población, al destacar la necesidad de que las instituciones públicas adopten medidas para optimizar la prestación del servicio público que se brinda. Aunado a ello, considera recomendable una amplia y efectiva divulgación de todos los programas de política social selectiva que están al servicio de la población, a fin de propiciar su conocimiento y mayor acceso por parte de las personas que más lo necesitan.

En este sentido, la Defensoría subraya la importancia de la iniciativa del Consejo del Sector Social Presidencial, adoptada por acuerdo del 11 de junio de 2015, para la creación de un “Sistema permanente de capacitación Derechos Humanos y mejoramiento del servicio público” el cual, con el apoyo del órgano defensor, inició con un plan piloto ejecutado con personal del IMAS durante 2016 y, en una segunda etapa, se desarrolló un taller de capacitación para personas facilitadoras que serían las responsables de establecer la estructura de capacitación para el resto del sector social. En esta línea, el Consejo Social se comprometió a definir el perfil a las personas asistentes y así generar posteriormente las condiciones para la creación del sistema permanente de capacitación; no obstante, esta iniciativa no tuvo continuidad, por lo que es recomendable sea revisada, actualizada y retomada su ejecución.

Igualmente, concluye la Defensoría que una necesaria medida que el IMAS debe adoptar, para garantizar en lo posible que los beneficios económicos que administra sean otorgados a las personas y familias que verdaderamente viven en condición de pobreza y pobreza extrema, es la aplicación domiciliar de la FIS en todos los casos. Esto garantizará, que las y los profesionales de la institución a cargo de dicha función, puedan obtener directamente la información sobre esas condiciones de vida; que se mitiguen –y en el mejor de los casos, supriman– las posibilidades de que la información recogida, mediante las aplicaciones de la FIS en las oficinas de las ULDS (práctica mayoritaria actualmente en las regiones de estudio), no se ajuste del todo a la realidad en que vive esa persona o familia, permitiendo que se les califique en condición de pobreza o pobreza extrema sin que efectivamente vivan en esa condición,

28 El seguimiento sobre las acciones para cumplir con la puesta en marcha y funcionamiento efectivo del SINIRUBE es brindado por la Defensoría en el marco de la investigación de oficio bajo expediente n.º 179331-2015-SI a cargo de la Dirección de Control de Gestión Administrativa.

y como consecuencia, se otorguen beneficios que si se contara con la información correcta, serían improcedentes.

A este respecto, se reconoce como una acción positiva y en la dirección correcta, la prevista por las autoridades del IMAS en el Plan Estratégico Institucional 2017-2020, para la realización de un estudio de cargas de trabajo, así informado por el Presidente Ejecutivo de la institución ante consulta de la Defensoría sobre los criterios para la asignación de personal en las distintas ULDS del país.²⁹ Asimismo, conforme ha informado al órgano defensor la Presidencia Ejecutiva del IMAS, en el presente año se está trabajando en la contratación del estudio referido, lo cual se recibe con satisfacción y, por tanto, se estará brindando seguimiento a las acciones en esta línea así como a los resultados que se deriven de ese estudio, en particular, aquellas conclusiones y sugerencias que puedan incidir en la subsanación de lo acotado en el párrafo anterior.

Es criterio de la Defensoría que la institucionalidad pública encargada de la administración de estos programas y fondos públicos debe tomar medidas para desincentivar, por parte de la población, cualquier tipo de irregularidad o abuso al requerir y aprovechar un beneficio económico a través de estos programas. Se tiene conocimiento de que la normativa que ha establecido algunos de estos programas incluye tipificaciones de faltas y acciones generales que se deben adoptar ante incumplimientos o usos no autorizados, como por ejemplo, la Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda; no obstante, más allá de estar incorporadas en una disposición legal, es recomendable establecer mecanismos y procesos que permitan evitar que, de manera reiterada, se otorguen beneficios a personas que podrían no cumplir realmente con los requisitos, o bien, que los beneficios otorgados a personas que sí se encuentran en condición de pobreza o pobreza extrema, sean aprovechados para fines distintos a los previstos.

En otro orden, la Defensoría reconoce la importancia de los programas sociales de carácter asistencialista (por ejemplo Bienestar Familiar o subsidios durante la época de veda, ambos del IMAS), como una solución permanente para personas y familias en condiciones de vulnerabilidad múltiple,³⁰ quienes están imposibilitadas para superar la condición de pobreza en que viven, y como complemento temporal a los programas creados para el desarrollo de capacidades; sin embargo, se concluye que las entidades correspondientes deben idear e implementar acciones conducentes a disminuir la inversión de fondos públicos en los programas de carácter asistencialista y, en la misma medida, aumentar la de los programas generadores de capacidades, comprendiendo que acciones en ese sentido implicarán el desarrollo esperado de las personas y, por ende, la mejora a mediano y largo plazo de sus condiciones de vida. Es decir, que los fondos públicos destinados al combate a la pobreza, incidan decisivamente en la superación de las causas estructurales que están propiciando históricamente que se mantenga el porcentaje de población en pobreza dentro de un mismo rango.

Por otra parte, es consciente la Defensoría de las responsabilidades de la institucionalidad en la generación y promoción de fuentes de empleo, siendo la consecución de un trabajo digno y debidamente remunerado uno de los factores esenciales para la superación de la pobreza. Amplísima literatura, nacional e internacional, producida tanto desde el sector público como privado, reflexiona sobre la directa y estrecha relación entre empleo y desarrollo (individual y colectivo), al tiempo que destaca el rol preponderante del Estado para que exista esa oferta a disposición de todas y todos los habitantes, a lo largo y ancho del territorio nacional, inclusive, se brindan lineamientos para su consecución.

Por lo anterior, se permite la Defensoría resaltar la importancia que debe concederse a la participación activa de la ciudadanía en la construcción —en cada una de las etapas— de la política de empleo que se implementa. La participación ciudadana propicia transparencia y legitimación en todo proceso de toma

29 Véase el oficio n.º PE-0765-08-2017 del 30 de agosto de 2017 suscrito por el Sr. Emilio Arias, mediante el cual brinda respuesta a solicitud de información de la Defensoría remitida por medio de oficio n.º DH-DAEC-0844-2017.

30 Por ejemplo, una mujer, indígena, en condición de discapacidad, o bien, una familia conformada por una mujer jefa de hogar quien debe dedicarse al cuidado de su hijo quien tiene una condición de discapacidad que le impedirá llegar a valer por sí mismo.

de decisiones públicas, lo cual se traduce –por lo general– en la apropiación y motivación por parte de las personas por y para quienes se adoptan.³¹

De la mano con la política de empleo, es primordial la revisión y ajuste, en lo conducente, del enfoque o énfasis de la política educativa. En los resultados de esta investigación sobresalió la importancia vital de la capacitación técnica que ofrece el INA, como complemento de los programas formales de educación, dado el valor agregado que le aporta a personas que ya cuentan con un empleo pero requieren mantenerse actualizadas –propiciando su estabilidad– pero, principalmente, a aquellas personas que requieren ubicarse en un empleo o poner en marcha un emprendimiento productivo individual, para contar así con una fuente de ingresos que garantice la satisfacción de sus necesidades básicas... y un poco más.

Ante tal determinación, para la Defensoría es improcedente aceptar –como esta investigación lo ha dejado entrever– que la oferta formativa del INA no responda, en tiempo y contenido, a las necesidades de las empresas e instituciones públicas, y menos aún, la exigua adopción de medidas para propiciar que los requisitos de los cursos y sus contenidos programáticos puedan ser cumplidos por las personas en condición de pobreza, siendo quienes más los necesitan. De esta manera, para la Defensoría es recomendable que el INA realice estudios de demanda de formación técnica según las particularidades de cada región, procurando que la oferta de formación responda a las necesidades y oportunidades de cada una y a su población, al tiempo que revise y ajuste –en lo conducente– el contenido programático de la oferta educativa de modo que se garantice que los conocimientos impartidos respondan a la realidad y dinámicas actuales en cada materia, para lo cual, se podrían definir estrategias de coordinación con las empresas e instituciones públicas de cada región, brindando así una respuesta oportuna y efectiva a las solicitudes que estas plantean para la formación de su personal presente y potencial.³²

4.a. Recomendaciones: Propuestas para el cambio

A partir de las conclusiones obtenidas tras el desarrollo de esta investigación y, con el propósito de promover acciones que, adoptadas por las instituciones públicas involucradas en este estudio, contribuyan a la superación de las condiciones de pobreza en que viven muchas personas que residen en las regiones Huetar Caribe y Pacífico Central de nuestro país; con fundamento en el artículo 14 de la Ley n.º 7319 del 17 de noviembre de 1992 y sus reformas,

LA DEFENSORÍA DE LOS HABITANTES DE LA REPÚBLICA RECOMIENDA

AL CONSEJO PRESIDENCIAL SOCIAL

A) PARA LA REGIÓN HUETAR CARIBE Y PARA LA REGIÓN PACÍFICO CENTRAL:

- I. Emitir las directrices a las instituciones correspondientes, para que efectúen campañas de divulgación de los programas de política social selectiva (en qué consisten, requisitos, cómo tener acceso, etc.), con estrategias que garanticen su recepción por parte de las poblaciones en mayores condiciones de pobreza y vulnerabilidad, sin restricciones territoriales.

31 Respecto del papel de la institucionalidad pública para la promoción y generación de empleo, en el marco de lo cual, el papel del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) es primordial, considérese lo indicado en el informe del proyecto dedicado al análisis de la Estrategia de Atención a la pobreza de Costa Rica “Puente al Desarrollo”, expediente 230962-2017-SI.

32 Sobre la trascendencia del papel del INA, en la mejora de la oferta educativa-formativa para potenciar el desarrollo de la población en condiciones de pobreza de las regiones Huetar Caribe y Pacífico Central –y, en general, de todo el país–, y las recomendaciones dirigidas a esta institución, véase el informe del proyecto dedicado al análisis de la Estrategia de Atención a la pobreza de Costa Rica “Puente al Desarrollo”, expediente 230962-2017-SI.

- II. Emitir las directrices a las instituciones correspondientes para que se revise, actualice y concrete la implementación del "Sistema permanente de capacitación en Derechos Humanos", según acuerdo –sin número– del 11 de junio de 2015, adoptado por ese Consejo, a fin de promover el mejoramiento en la calidad del servicio público que se brinda a las y los habitantes.
- III. Emitir las directrices a las instituciones correspondientes para que diseñen y apliquen, si no existe, o bien, revisen y fortalezcan si ya se tiene, el sistema de control interno que permita brindar el adecuado seguimiento y fiscalización de los beneficios sociales que brindan a la población, sean becas, transferencias monetarias condicionadas, bonos de la vivienda, etc., de modo que se pueda constatar que su aprovechamiento se ajusta a los fines para los que fueron otorgados, al tiempo que se desincentive, por parte de la población, cualquier tipo de irregularidad o abuso al requerir y aprovechar un beneficio económico a través de estos programas.³³

B) SOLO PARA LA REGIÓN HUETAR CARIBE:

- I. Emitir las directrices a las instituciones correspondientes para que ajusten o elaboren registros de población beneficiaria que garanticen la visibilización de las gestiones que plantean las personas afrodescendientes así como las resoluciones que reciben, y, a la vez, para contar con medios que permitan identificar eventuales prácticas discriminatorias –por acción u omisión– al atender a esta población, y de esa forma, disponer de insumos para definir y ejecutar acciones que combatan esas prácticas discriminatorias y para propiciar una mejora en la atención de esta población.
- II. Emitir las directrices a las instituciones correspondientes para que desarrollen campañas de información y concienciación contra la discriminación racial, como medida de mitigación de las prácticas de racismo que puedan sufrir las y los funcionarios, así como las personas usuarias de los servicios públicos.

AL INSTITUTO MIXTO DE AYUDA SOCIAL

A) SOLO PARA LA REGIÓN HUETAR CARIBE:

- ÚNICO. Valorar la incorporación, a la FIS, de criterios específicos para la calificación de la población afrodescendiente de acuerdo y en respeto de sus particularidades culturales, para lo cual deberá desarrollarse actividades con esta población a fin de recolectar los insumos que permitan definir e incorporar esos criterios específicos en la FIS.

³³ Se solicita analizar y atender esta recomendación de manera conjunta con las recomendaciones 8 y 9 dirigidas al IMAS en el informe relativo al análisis de la Estrategia de Atención a la pobreza de Costa Rica "Puente al Desarrollo", informe del expediente 230962-2017-SI.

B) SOLO PARA LA REGIÓN PACIFICO CENTRAL,**PERO EN CONJUNTO CON EL****INSTITUTO COSTARRICENSE DE PESCA Y ACUICULTURA:**

ÚNICO. Realizar un estudio, en conjunto con el INCOPECA, del costo-beneficio del subsidio que se brinda a las personas en pobreza coyuntural con ocasión del decreto de veda que anualmente se aplica entre los meses de mayo y julio y, a partir de ello, determinar las acciones que serán adoptadas a fin de que la veda cumpla con los fines para los cuales se establece.

AL SISTEMA DE BANCA PARA EL DESARROLLO**SOLO PARA LA REGIÓN PACIFICO CENTRAL:**

ÚNICO. Continuar con la construcción del proyecto "Fortalecimiento empresarial, gerencial y comercial de la flota pesquera del litoral pacífico de Costa Rica" y remitir a la Defensoría informes trimestrales dando cuenta del avance y ruta crítica.

AL INSTITUTO COSTARRICENSE DE TURISMO**PARA LA REGIÓN HUETAR CARIBE Y PARA LA REGIÓN PACÍFICO CENTRAL:**

- I. Diseñar y ejecutar, en conjunto con actores del sector empresarial (MIPYMES) de cada región, campañas de promoción turística.
- II. Adoptar medidas para fortalecer la presencia en las regiones a través de un trabajo conjunto y directo con los actores del sector empresarial turístico, particularmente pequeños y medianos empresarios.

AL MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA**SOLO PARA LA REGIÓN HUETAR CARIBE:**

ÚNICO. Brindar seguimiento y promover el cumplimiento de la directriz presidencial relativa al deber de todo ministerio e institución autónoma, de elaborar e implementar un plan de acción con políticas afirmativas dentro del marco del "Decenio Internacional de las Personas Afrodescendientes, 2015-2024", en atención, a su vez, a lo dispuesto en el "Plan Nacional para Afrodescendientes 2015-2018".

Se previene que por disposición del artículo 14 párrafo tercero de la Ley n.º 7319, el no acatamiento injustificado de las recomendaciones de la Defensoría de los Habitantes puede ser objeto de una recomendación de amonestación para el funcionario que las incumpla o, en caso de incumplimiento reiterado, de una recomendación de suspensión o despido.

En virtud de lo anterior, y con fundamento en el artículo 32 del Reglamento a la Ley de la Defensoría de los Habitantes, los órganos públicos deben, en el plazo de **QUINCE DÍAS HÁBILES** a partir del día siguiente a la notificación de este informe final, remitir a la Defensoría de los Habitantes un informe de cumplimiento de las recomendaciones formuladas, en el cual deberá incluirse la siguiente información:

- a.- Acciones que se adoptarán para hacer efectiva las recomendaciones.
- b.- Plazo en el que se ejecutarán dichas acciones.
- c.- Funcionaria/o(s) encargada/o(s) de su ejecución.

Los informes y documentos correspondientes podrán ser remitidos al Apartado Postal n.º 686-1005 Bº México, al fax n.º 4000-8720, o bien, presentados en las oficinas centrales de la Defensoría, situadas en Bº México, Calle 22 Avenidas 7 y 11. De igual forma, podrán ser remitidos al correo electrónico cramirez@dhr.go.cr

El presente informe fue elaborado por Carolina Ramírez Ramírez, Profesional de Admisibilidad, bajo la coordinación de Walter Meza Dall'Anese, Director de Oficinas Regionales.