



PROCESOS

**Serie Cuadernos de Trabajo
No. 2005-01**

**Taller de Expertos sobre Estrategias para la Superación de la Pobreza
Costa Rica 2005-2015**

- 28 de enero del 2005 -

Memoria

Marzo, 2005



PROCESOS

PROCESOS es un centro de investigación, asesoría, capacitación y promoción para el desarrollo de los regímenes democráticos de Centroamérica y el Caribe.

Nuestro propósito es contribuir al fortalecimiento de la democracia en Centroamérica y el Caribe mediante acciones que desarrollen y reproduzcan valores y actitudes democráticas; que contribuyan al desarrollo de la institucionalidad, la transparencia y el buen gobierno; que fortalezcan los mecanismos para el manejo pacífico de los conflictos y que estimulen prácticas de participación ciudadana y de generación de consensos.

Es una organización privada sin fines de lucro ni afiliación política partidaria, creada en 1996 con el apoyo de los Presidentes de los países centroamericanos.

PROCESOS ofrece servicios y actividades dirigidos a instituciones públicas, organizaciones sociales y políticas, y empresas privadas en los países de la región.

PROCESOS

Teléfonos (506) 231-1116, 231-1125 Fax (506) 220-1580

Correo electrónico: procesos@procesos.org

Página Web: <http://www.procesos.org>

Presentación

Este documento¹ es el primero de la serie Cuadernos de Trabajo del año 2005, a través de la cual PROCESOS busca dar a conocer estudios y debates de importancia para el desarrollo democrático sostenible de nuestros países.

PROCESOS es un centro de investigación, promoción, capacitación y asesoría que promueve el desarrollo de la democracia sostenible en Centroamérica y el Caribe. Busca llevar a cabo acciones que desarrollen y reproduzcan valores democráticos; que contribuyan al desarrollo de la institucionalidad, la transparencia y el buen gobierno; que fortalezcan los mecanismos para el manejo pacífico de los conflictos y que estimulen prácticas de participación ciudadana y generación de consensos.

Esperamos que los resultados que aquí presentamos sean una contribución importante para todos aquellos ocupados en este tema.

Florisabel Rodríguez
Directora General

¹ Contiene el texto de las ponencias y comentarios de los especialistas invitados al Taller de Expertos sobre Estrategias para la Superación de la Pobreza Costa Rica 2005-2015, celebrado en PROCESOS el 28 de enero del 2005.

Contenido

Introducción	1
	<i>Fernando Herrero</i>
La situación de la pobreza en Costa Rica y los principales retos a asumir	3
	<i>Juan Diego Trejos</i>
Reflexiones sobre opciones estratégicas para reducir la pobreza	10
	<i>Rebeca Grynspar</i>
Perspectiva: política económica y reducción de la pobreza	20
	<i>Ennio Rodríguez</i>
Las PYMES y el mundo del trabajo en Costa Rica.....	27
	<i>Geovanny Castillo</i>
El mundo del trabajo en Costa Rica.....	33
	<i>Pablo Sauma</i>
Inversión en infraestructura y reducción de la pobreza	38
	<i>Marvin Taylor</i>
Infraestructura, vialidad y pobreza	43
	<i>José Alfredo Sánchez</i>
El vínculo entre las políticas de focalización y las políticas universales.....	47
	<i>Ana Sojo</i>
La exclusión en el marco de las políticas selectivas.....	53
	<i>Roxana víquez</i>
El marco general de la política social para el combate de la pobreza.....	56
	<i>Manuel Barahona</i>
Crecimiento, pobreza y transferencias condicionadas en Costa Rica.....	59
	<i>Silvia Lara</i>
Riesgo de pobreza, empleo y desigualdad	63
	<i>Juan Pablo Pérez</i>
Pobreza y política pública: reflexiones generales	66
	<i>Ronulfo Jiménez</i>
La importancia de las políticas universales.....	71
	<i>Leonardo Garnier</i>

Introducción

Fernando Herrero Acosta

Todos sabemos que durante los últimos 15 años el PIB se duplicó y que el PIB per cápita creció un 40%. Eso estuvo liderado marcadamente por las exportaciones de bienes y servicios, las cuales más que se triplicaron. Un crecimiento de las importaciones acompañó este resultado. La proporción de las exportaciones al producto pasó del 31% al 51% y el grado de apertura medido por las exportaciones más las importaciones sobre la oferta total, pasó aproximadamente del 49 al 67%, lo que nos da una idea de esa expansión liderada por las exportaciones.

A pesar de las grandes discrepancias que hemos visto entre el ingreso nacional y el ingreso interno, cuando tomamos la perspectiva de largo plazo, la diferencia no es tan grande: tanto el PIB como el ingreso nacional bruto prácticamente se duplican, mientras el ingreso nacional per cápita creció 1.3 en el año de partida, cuando el PIB per cápita lo hacía al 1.4. Incluso el gasto de consumo final de los hogares, aunque ha venido creciendo más despacio, también ha venido aumentando. Sin embargo, el comportamiento del consumo final del gobierno, o sea, nuestro consumo de servicios gubernamentales más bien se deteriora, en particular cuando lo vemos por habitante. Ese es el componente del consumo que muestra un deterioro más marcado.

La inversión total vista también en esa perspectiva larga, muestra un comportamiento parecido al del producto, al igual que la inversión pública y ambas han venido acompañando el crecimiento del producto, a pesar de que en este último ámbito existen problemas serios desde finales de los años 80, año en el que ciertamente el nivel de inversión está en un punto muy bajo.

En resumen, casi todas estas dimensiones se han movido en forma parecida.

Es importante tener presente también que nuestro esfuerzo en inversión social durante estos últimos quince años ha sido de una dimensión relevante: el crecimiento en salud y en educación ha sido bastante más fuerte que el crecimiento del producto y que el crecimiento del consumo del gobierno e incluso el gasto en asistencia social se ha mantenido a la par del crecimiento del producto.

A pesar de todo ese esfuerzo, no se ha reducido la pobreza y es aquí en donde está el gran problema que tenemos: crecemos, hacemos un esfuerzo grande en inversión social, invertimos en educación, en salud, incluso invertimos en asistencia social y los niveles de pobreza se mantienen. Esta es la pregunta que tenemos por delante: ¿cómo lograr nuevamente que la pobreza se reduzca en Costa Rica?

Se plantean, por tanto, las siguientes interrogantes para la discusión:

- ¿Cuáles son las metas que podemos plantearnos, son metas que tienen que ver directamente con la pobreza o con la pobreza extrema, o tendrán que ver con otras dimensiones de la organización social, con la educación, con la salud?
- ¿Cuáles son las estrategias que podemos seguir para eso? ¿Será inevitable en el modelo de crecimiento que tenemos que siempre la pobreza se mantenga ahí o podemos hacer algo para enfrentarlo, cómo lo hacemos?
- ¿Cuáles son los instrumentos de políticas, de proyectos, de acciones, y fundamentalmente cuáles son los grupos sociales interesados en llevar eso hacia adelante?

Otra pregunta que no podemos dejar de lado y que debería estar en el centro de nuestra preocupación es: ¿quiénes, además de los grupos académicos que pueden sentarse a discutir el tema, podrían tener interés en que esto se haga una realidad? Esto último se plantea en términos de las fuerzas sociales que son capaces de mover esto hacia delante y no en términos de partidos políticos o de grupos políticos particulares.

La situación de la pobreza en Costa Rica y los principales retos a asumir

Juan Diego Trejos Solórzano

Introducción

Esta ponencia tiene como objetivo delinear las principales características de la pobreza en Costa Rica y plantear algunos de los desafíos más importantes.

Lo primero que hay que plantearse es cuál es el número de personas pobres. Se pueden dar cifras entre el 20 y el 40% de las familias, pues calificar como persona pobre depende de la metodología. Estamos hablando de 200.000 a 400.000 familias y entre casi 900.000 a 1.700.000 personas. No es una cifra despreciable, no es un problema menor.

Características de los pobres

¿En dónde viven?

Pese a que la pobreza se urbaniza ésta sigue siendo más extensa e intensa en las zonas rurales, donde todavía viven por lo menos la mitad de los pobres. Ya no es la pobreza rural del pasado donde 3 de 4 pobres eran rurales, ahora estamos casi mitad y mitad. La pobreza, sin embargo, es más extendida y más intensa en las zonas rurales: más del 60% de los pobres extremos estarían en la zona rural, y más del 50% de las personas de la zona rural serían pobres según métodos de necesidades básicas o métodos integrados. Entonces, la zona rural debería ser un área de atención prioritaria y normalmente no lo es. Además, con frecuencia la institución que se encarga de eso no es una institución del sector social.

Para precisar más su ubicación, lo primero que hay que decir es que hay zonas pobres: los distritos más rurales fronterizos y costeros. La pobreza no es un problema individual sino que es un problema regional. El IMAS tiende a ver la pobreza como un problema individual (por eso la existencia del SIPPO y la selección individual de las personas para proveer los servicios) y se olvida de que hay zonas pobres que demandan inversiones públicas y privadas para crear oportunidades.

Pero también hay personas pobres en zonas urbanas: en La Uruca, Patarrá, Desamparados, Limón y los puertos, hay concentraciones de pobres.

Es decir, hay dos tipos de zonas pobres: las zonas fronterizas y rurales que son muy pobres pero en las cuales hay poca gente y hay concentraciones de pobres en las zonas urbanas.

¿Quiénes son los pobres?

Niñas y niños

Lo primero que salta a la vista es que la pobreza afecta más a los niños y a los adultos mayores: los menores de 18 y los mayores de 65 años tienen una mayor probabilidad de pobreza, y eso es cierto tanto en zona urbana como en zona rural, por lo que se requiere, entonces, una atención integral.

La mayor pobreza en los niños se asocia con el ciclo de vida del hogar. Cuando la pareja está sola únicamente el 5% de las familias padece de pobreza. El riesgo de pobreza aumenta hasta cuando la familia tiene menores de seis años. Cuando hay menores el riesgo de pobreza es mayor, mientras que cuando hay adultos que pueden generar un ingreso adicional, el riesgo de pobreza disminuye. Ese riesgo vuelve a aumentar cuando la familia va perdiendo a esos adultos porque van formando nuevos hogares.

La atención, con visión de largo plazo, debería estar centrada en las familias que tienen niños. Ese mayor riesgo de pobreza por ciclo de vida se mantiene tanto en las zonas urbanas como rurales, pero en las zonas rurales el riesgo de pobreza es sistemáticamente mayor para cualquier característica, resaltando el problema de que hay zonas pobres y que hay problemas de oportunidades más que problemas de las personas.

La importancia de dar énfasis a las familias con niños es que permite romper la reproducción intergeneracional de la pobreza. Se necesita que los niños de las familias pobres puedan sumar suficiente capital humano como que no lleguen a ser jefes de familias pobres.

Desde el punto de vista de la asistencia escolar se puede decir que el país ha sido muy exitoso en primaria: casi todos asisten, pobres y no pobres, prácticamente el 100% de la población de 7 a 11 años está asistiendo a primaria, aunque los pobres urbanos asisten más que los no pobres rurales - una constante en términos de educación -. Pero si bien es cierto hemos sido muy exitosos en hacer que todos los niños vayan a la escuela, hemos sido muy poco exitosos en hacer que los niños completen la primaria y tenemos rezagos en preescolar, lo que determina una parte importante del éxito en primaria. De los niños pobres apenas cerca de la mitad logra completar primaria en la zona rural y en la zona urbana hay un 20% que ya no lo hacen. En un mundo donde la educación cada vez es más importante no tener primaria implica una exclusión de las más severas.

Mujeres

El riesgo de la pobreza aumenta cuando la mujer está al frente del hogar, independientemente de la etapa del ciclo de vida de la familia. Eso hace que aumente la presencia de las mujeres en los hogares pobres, especialmente en las zonas rurales.

Pero ellas están sobre-representadas en los grupos pobres sean jefas de hogar o no. Ello se debe en parte a que la mujer participa menos, y cuando participa lo hace con menos éxito, en el mercado de trabajo, pues el mercado de trabajo es más exigente con las mujeres. Si se observan las tasas de participación de las mujeres, las que en general son bajas en Costa Rica, en el caso de las mujeres pobres urbanas es de sólo un 25%, mientras que en el de las de zona rural es menos del 20%. Pero no sólo la tasa de participación es muy baja sino que las tasas de desempleo son altísimas, situándose en niveles por encima del 20%.

Es muy importante, por tanto, realizar acciones para que las mujeres logren acumular suficiente capital humano, pero también para que lo utilicen participando efectivamente en el mercado de trabajo. Nuevamente, el riesgo de la pobreza en las zonas rurales para cada nivel educativo de las mujeres es mayor que en las zonas urbanas, lo que resalta que el problema no es sólo individual sino es un problema local. No es un problema de capacidad sino que es un problema de oportunidades laborales.

Jóvenes

Los jóvenes -12 a 24 años- no enfrentan un riesgo de pobreza mayor a la media, pero la disyuntiva de la familia es entre estudio y trabajo, aunque el trabajo sea precario y comprometa las oportunidades futuras de los jóvenes. Cerca del 50% de los jóvenes pobres está estudiando, entre un 20 y 25% estudia o trabaja, y hay casi un 30% que no estudia ni trabaja. El riesgo mayor de pobreza se encuentra entre aquellos jóvenes, de áreas tanto urbanas como rurales, que están estudiando, pues estos pertenecen a hogares pobres en mayor proporción que aquellos que trabajan. Esto es así porque el trabajo de los jóvenes permite a los hogares salir de la pobreza, pero es una salida temporal de la pobreza a costa de que los jóvenes puedan adquirir suficiente capital humano. Eso genera un costo de oportunidad muy grande para las familias. El trabajo de los jóvenes les permite ingresos para superar la línea de pobreza, pero a costa de que los jóvenes logren acumular el suficiente capital humano y entonces a costa de comprometer las oportunidades futuras de los jóvenes.

Se requiere, por lo tanto, apoyo e incentivos adecuados para que los jóvenes accedan y se mantengan en el sistema educativo. Las posibilidades de acceso de los jóvenes al sistema educativo son marcadamente mayores en el área urbana: de los pobres de 12 a 17 años el 80% está asistiendo a clases. Además, un pobre urbano tiene mayor probabilidad de estar asistiendo que un no pobre rural en la edad de estudios secundarios y de 18 a 24 años y un pobre urbano tiene mayor probabilidad que un pobre rural.

Estas tasas de asistencia son muy altas pero en realidad el 80% de los jóvenes están en la escuela todavía. Hay un problema de rezago y repitencia en forma importante, porque sólo el 20% de los pobres urbanos logra completar la secundaria y menos del 5% de los pobres rurales. En realidad no hay ninguna movilidad social ahí para los pobres.

Si la CEPAL dice que la gente requiere por lo menos educación secundaria completa para tener una probabilidad del 80% o más para superar la pobreza, esos datos muestran que el país no le está dando esas oportunidades a los jóvenes de las familias pobres y entonces simplemente se está reproduciendo la pobreza.

Ancianos

En el caso de los ancianos, mayores de 60 años, cerca del 50% de los pobres tanto en la zona urbana como rural tienen pensión no contributiva. Es precisamente el grupo de personas adultas mayores que tienen pensión no contributiva el que tiene mayor riesgo de pobreza. Esto significa que hay una seguridad social que no logra proteger a los ancianos, y cuando los protege - con el régimen no contributivo- no los saca de la pobreza, sino que les da una transferencia que equivale como a la línea de pobreza extrema. Por otra parte, los que tienen pensión contributiva tienen un riesgo de pobreza del 10% tanto en las zonas urbanas como rurales, lo cual evidencia el problema apuntado antes.

La desprotección de los riesgos de la vejez es una bomba de tiempo. Si se observa la proporción de la población actualmente activa, no anciana, que tiene cobertura de salud, se encuentra que no refleja la universalidad de la que se habla porque solamente un 60% de los pobres están asegurados formalmente. En este caso, las mujeres tienen una mayor cobertura por el mecanismo familiar, pero si se revisa quiénes están contribuyendo a sistemas contributivos de pensiones, en el caso de las mujeres urbanas pobres sólo el 20%, menos del 10% en el caso de las mujeres rurales y menos del 70% de las no pobres. Entonces, hay gran cantidad de personas que no está contribuyendo a los sistemas de pensiones y que en el futuro van a ser demandantes de pensiones no contributivas que no los sacan de la pobreza.

Si se consideran las cifras de la fuerza de trabajo actual, los datos anteriores implican que, en promedio, el 40% no está cotizando para un sistema de seguros. Esos números representan casi 10 veces los pensionados no contributivos de ahora, es decir, que en el futuro eso va a aumentar por 10, y entonces ¿con qué recursos se va a atender a esa gente si lo que se transfiere ahora no los saca de la pobreza?

¿Qué hacen los pobres?

Lo primero que se encuentra es que si se toma la población en edad de trabajar, de 12 años o más, en general no hay diferencia entre familias pobres y no pobres, urbanas o rurales: en promedio los hogares cuentan con 3 personas en edad activa. La diferencia radica en el número de personas de la familia que se incorporan al mercado de trabajo y la cantidad que consiguen efectivamente empleo. Básicamente los pobres utilizan menos su capital humano, participan menos en el mercado de trabajo, y cuando participan sufren de mayor desempleo: tasas de desempleo del 20% en la zona urbana y casi del 15% en la zona rural.

Esa menor participación está principalmente entre los jóvenes y entre las mujeres, porque tienen muy poco capital para tener posibilidades de inserción.

Consecuentemente, hay una alta carga de dependiente por ocupado, cada ocupado pobre tiene que ganar para más de 3 personas, mientras que un no pobre, para otra persona. Eso implica que a un no pobre le bastaría tener el salario mínimo para que la familia no fuera pobre, mientras que un pobre requiere como dos salarios mínimos para poder sacar a su familia. Así que no es vía mejoramiento de salarios como automáticamente se puede resolver esto, sino que hay un problema demográfico importante que influye significativamente.

Un elemento esencial a considerar en este análisis es que los hogares pobres son muy vulnerables al trabajo del jefe. La mayoría de los jefes están ocupados (60%), por lo que gran parte de la pobreza tiene que ver con el tipo de empleo. El riesgo de pobreza de la familia se presenta cuando el jefe está desocupado, pues en ese caso, el riesgo puede llegar al 60%, por lo que deberían existir programas compensatorios. Ahí hay un problema de situación coyuntural de pobreza que es importante tratar, para cuya solución el país no tiene programas. Existen programas inerciales que no resuelven y por tanto se pueden generar procesos de descapitalización que crean las condiciones para que una situación coyuntural de pobreza se transforme en una situación permanente de pobreza.

El riesgo de pobreza se diluye cuando se presentan aportes adicionales dentro del hogar, resaltando la importancia de la generación de empleo. Si se observa la distribución de los hogares pobres en función del número de ocupados, se encuentra que cerca de un 20 a 25% de los hogares no tienen ocupados, (dependen de transferencias), un poco más de la mitad de los hogares tienen un ocupado y hay una proporción menor de hogares que tienen más de un ocupado. Cuando no hay ocupados hay un riesgo de pobreza alto, cuando hay un ocupado el riesgo de pobreza se reduce a la mitad, cuando hay un segundo ocupado se reduce a la mitad, y cuando hay más de un segundo ocupado se reduce a la mitad de la mitad. El impacto de un segundo empleo independientemente de donde sea, es muy importante. Por eso la generación de empleo y la incorporación de la mujer y de los jóvenes - luego de que terminen su educación- al mercado de trabajo, es muy importante.

No sólo es importante el segundo empleo sino en qué lo hacen. Básicamente en el sector rural más del 40% de los hogares pobres dependen de la agricultura, y se llega al 50% si se considera a los que tienen una dependencia mixta entre agricultura y no agricultura. En la zona rural el riesgo de pobreza de los hogares que dependen de la agricultura es casi igual al de los que no tienen ocupados. Pero cuando hay hogares con personas que trabajan en la agricultura y otras que trabajan fuera de la agricultura, el riesgo de pobreza se reduce del 40 a menos del 20%, y el riesgo de pobreza es similar a no tener vinculación con la agricultura. Eso resalta la importancia de la generación de empleo rural no agrícola.

Incidencia

Si se considera una tipología de familias según las características de inserción de los jefes al mercado de trabajo, se observa que hay un grupo de familias que tienen un riesgo de pobreza alto: más del 25%. En este grupo están las familias cuyo jefe es una

persona inactiva pero no es perceptor, o sea, no tuvo acceso a la seguridad social entonces no es ni siquiera pensionado. Actualmente, en la zona rural, el 26% de las familias tiene un miembro inactivo no perceptor, en las zonas urbanas un 28%, y la probabilidad del 40 al 50%. Entre ellos hay muchos hogares encabezados por mujeres. Además, por el envejecimiento de la población, es un grupo de creciente importancia.

Los campesinos en la zona rural y los asalariados de los pequeños negocios, de los micronegocios agrícolas son otro grupo de alta incidencia de pobreza, además de las trabajadoras del servicio doméstico, quienes cuentan con una alta probabilidad de pobreza pero tienen un peso relativo pequeño.

Con riesgo de pobreza intermedio se encuentran los “cuenta propia” no agrícolas, los asalariados de las microempresas no agrícolas, los asalariados de las empresas agrícolas grandes, y los microproductores agrícolas.

Quienes presentan el menor riesgo de pobreza (menos del 15%) son los asalariados de empresas no agrícolas. Ese es un grupo donde el riesgo de pobreza es bajo, apenas un 9% padece de pobreza pero es un grupo numeroso: es el 22% de los hogares pobres urbanos. También se incluyen en este grupo los inactivos que son perceptores, que son básicamente pensionados, los empleados públicos, los microproductores no agrícolas, los microempresarios y los productores agrícolas.

El sector informal y la agricultura incluyen diferentes cosas: no es lo mismo ser un campesino que ser un asalariado de una bananera. No es lo mismo ser un asalariado de una microempresa urbana que ser microempresario: el microempresario normalmente padece menos pobreza.

Evolución

Los niveles de pobreza han mostrado un estancamiento en la última década, relacionado con un crecimiento económico limitado y volátil, y con una política social que tiene una deuda acumulada desde los años 80, sobre todo en educación. Este estancamiento de la pobreza es en términos de ingresos, pero tampoco ha mejorado significativamente en términos de necesidades básicas, o en términos de medición integrada (que trata de medir mejor el impacto de la política social), lo que significa que tampoco ha habido ganancias en acceso a salud o en acceso a educación.

Tras este estancamiento general se encuentra una gran movilidad entre las familias entrando y saliendo de la pobreza. Un estudio de la pobreza entre el 2000 y el 2002 muestra que al comparar los dos años indicados, el 20% de las familias fueron pobres, pero en el período, el 37% de las familias sufrieron en algún año de pobreza, lo que indica una gran movilidad de familias entrando y saliendo. En los tres años casi el 9% de las familias y el 13% en el ámbito rural siempre fueron pobres, de manera que casi la mitad de las familias entran y salen de la pobreza. Tenemos ahí un tema de vulnerabilidad importante asociado a la pérdida del empleo y a los cambios de actividad.

Revertir ese estancamiento pasa por un crecimiento generador de empleo y por enfrentar el aumento de la desigualdad. Tenemos un problema de desigualdad creciente: el coeficiente de Gini pasó del 0.44 en 89-90 a 0.50 en 2001 y 2002. Si la desigualdad se hubiera mantenido en los niveles del año 1990, ahora tendríamos 4 puntos menos de pobreza. Parte de ese estancamiento se debe, entonces, a que hemos tenido un proceso creciente de desigualdad.

Para terminar, insisto, existen zonas pobres y no sólo personas pobres, hay que canalizar la inversión pública y privada y acercarlos al mercado. Es importante el binomio madre-niño para romper la transferencia intergeneracional de la pobreza con programas de salud, cuidado diario, educación, subsidio condicionado, capacitación. Los jóvenes requieren permanecer en un sistema educativo que responda a sus necesidades y un programa nacional de educación dual para los expulsados del sistema.

La protección de los ancianos pobres empieza en su edad activa y se requiere aumentar la cobertura contributiva del seguro de invalidez, vejez y muerte. La generación de oportunidades laborales junto con la mejora de la posibilidad de emplearse de las personas pobres, es el medio para aumentar la utilización y el rendimiento del principal activo en manos de los pobres - su fuerza de trabajo.-

Se requieren programas compensatorios eficientes para evitar que coyunturas recesivas descapitalicen a los hogares pobres y los vuelvan vulnerables. El combate a la pobreza demanda no abandonar el enfrentamiento del aumento de la desigualdad y con ello, de la redistribución dinámica de la pobreza.

Reflexiones sobre opciones estratégicas para reducir la pobreza

Rebeca Grynspan

El objetivo de esta exposición es proporcionar algunos elementos provocadores para la discusión sobre opciones estratégicas para la reducción de la pobreza.

Política económica y creación de empleo

Algunos ejercicios que se hicieron en CEPAL en el 2003 sobre la elasticidad del crecimiento para bajar la pobreza en los países centroamericanos muestran que Costa Rica era el país en mejor posición en la década de los 90: si tomamos los parámetros promedio de ese periodo, Costa Rica podría bajar a la mitad la pobreza en diez años. Sin embargo, esa situación ya no es así. Han pasado diez años en los que se ha crecido muy cerca de lo que tendría que hacerse para disminuir la pobreza a la mitad, pero la pobreza no disminuyó a la mitad sino que se estancó, lo cual es una evidencia del deterioro de la efectividad del crecimiento para combatir la pobreza en el país.

Además, Costa Rica creció en los años 90 muy cerca de lo que se podría estimar sería su crecimiento potencial. Si se deterioró la efectividad del crecimiento para combatir la pobreza y se está muy cerca del crecimiento potencial, hay un problema, pues la posibilidad de crecer mucho más requerirá de un salto cualitativo. O sea, más de lo mismo no permite combatir efectivamente la pobreza pero tampoco se sabe cuánto tenemos que crecer –ni es posible hacerlo- si no se incluyen otras variables para poder recobrar la efectividad del crecimiento en el combate a la pobreza.

Uno de los problemas en este ámbito se relaciona con las posibilidades de generación de empleo de la economía. Costa Rica lleva un camino muy capital-intensivo para la creación de empleos. Eso ha hecho que, en comparación con otros modelos latinoamericanos, los salarios en Costa Rica sean mayores. Esto es un aspecto positivo de ese camino. La pregunta es si nos va a pasar lo que le pasa a Puerto Rico, que es tan capital-intensivo que aunque su producto es generado fundamentalmente por el sector industrial, sólo emplea el 6% de la población económicamente activa.

El hecho de ser capital-intensivos ha mejorado los ingresos de las personas en el campo. Los datos muestran que la capitalización en el campo ha mejorado en términos de la creación de empleos, así como en la exigencia de calificación y los ingresos, pero también muestran la generación de un déficit de empleo. Es necesario crecer mucho más rápidamente para generar todos los empleos que requerimos. Se deben plantear, entonces, políticas proactivas para la generación de empleo como un elemento fundamental de la estrategia.

Política fiscal e institucionalidad

En el tema de la política fiscal y la institucionalidad asociada con el Fondo de Asignaciones Familiares es importante indicar dos cosas:

- (i) en relación con el tema fiscal y específicamente con el de los impuestos específicos, la resolución de la Sala Cuarta es grave en términos de la posibilidad de mejorar la carga fiscal con asignaciones específicas creando los impuestos para ello. Una de las cosas que algunos de los países más exitosos en materia de política fiscal y macroeconómica han logrado es quebrar el concepto de caja única, pero de una manera razonable, de modo que exista la posibilidad entonces de crear impuestos específicos adicionales, más allá de los impuestos generales. Cuando se han hecho programas de largo plazo financiables es porque se creó el ingreso necesario para sostenerlo en el tiempo.

La resolución de la Sala Cuarta que suprime los impuestos específicos sin diferenciar si se trata de una asignación específica de un impuesto que ya existía o se trata de un impuesto nuevo para una asignación nueva -que es distinto-, restringe las posibilidades de una política de largo plazo como la política social y la deja sujeta a los vaivenes de las autoridades de turno en Hacienda.

Este no es un tema menor porque la institucionalidad social no está funcionando y su revisión incluye contar con recursos estables para las tareas de largo plazo que el país decida. Esa posibilidad está coartada hoy por la resolución de la Sala Cuarta.

- (ii) es difícil aumentar de manera significativa la carga tributaria si la gente no sabe para qué se utilizará. Se plantea, así, una discusión social sobre la posibilidad de que las personas quieran pagar o no un determinado impuesto. Cuando la gente sabe para qué es el impuesto, la experiencia en muchos países es que hay más posibilidades de ponerse de acuerdo y aumentar de manera significativa la carga fiscal, que cuando simplemente la gente lo que siente es que va a una olla común que nadie sabe cómo se maneja.

Entonces, el tema de la transparencia y del destino de los impuestos se convierte en un elemento fundamental de las políticas de desarrollo social, de desarrollo productivo, etc, cuando se trata de emprender programas gubernamentales nuevos cuyo financiamiento vaya más allá de lo normal.

Rendición de cuentas

En el tema de rendición de cuentas de la política económica, hay que señalar que existen mecanismos que han imposibilitado una mayor rendición de cuentas de la institucionalidad económica hacia los ciudadanos. Se requiere el desarrollo de los indicadores adecuados para que por lo menos se discutan esos temas.

En un ejercicio, por ejemplo, en Ecuador, uno de los resultados más importantes que salió de una asociación entre UNICEF y el Ministerio de Hacienda, para desarrollar indicadores sobre la asignación de las partidas, la ejecución del presupuesto, las asignaciones reales, etc., es que permitió mayor estabilidad en el desembolso de los recursos a programas sociales esenciales.

¿Por qué al Ministerio de Hacienda le interesaba? Porque cuando los ministerios de hacienda dicen que aumentaron el gasto social o la inversión social, como ha sucedido, nadie les cree. Ellos también requieren desarrollar un grupo de indicadores cuya información pueda ser verificada, de manera que les permita ganar la credibilidad en términos de la rendición de cuentas públicas, y le permita a la sociedad civil en general no desgastarse en conseguir la información todo el tiempo. Es importante señalar esto porque parte del problema cuando se quiere hacer un análisis desde afuera es que los datos están de muchas maneras, de maneras muy precarias y entonces hay que consumir gran cantidad de tiempo en elaborar el indicador consistente para diez años, en lugar de tener una información que sea mucho más asequible. Este asunto tampoco es poca relevancia en términos de la política social.

Institucionalidad y FODESAF

En Costa Rica tenemos un problema muy serio en términos de la coordinación de la política, los negociadores del gobierno en lo social y la forma en que se coordinan y articulan las políticas al interior del gobierno. Este es un tema vital.

Solamente se agregan algunas reflexiones sobre Asignaciones Familiares que pueden ser muy controversiales. La primera es que el 100% del gasto de Asignaciones Familiares debería estar asignado por ley y que el límite respectivo caduque a los diez años. La única manera de tener un plan de combate a la pobreza a largo plazo es definiendo las prioridades, y las prioridades en una década no van a cambiar notablemente, lo que puede cambiar es el contenido de los programas.

El hecho de que Asignaciones Familiares haya sido una bolsa en la que, al no estar todo asignado, se preste para que cada quien quiera obtener recursos para asignarlos a aquello que estima lo mejor, es lo peor que ha pasado en el país. La idea de que la bolsa de Asignaciones Familiares sea totalmente flexible, definida para un cuatrienio por el gobierno, es la peor de todas. Pareciera tal vez razonable discutir la posibilidad de que se asigne el 100%, porque precisamente lo que le pasa a los programas que no están asignados es que las otras cosas consumen los recursos y lo que es flexible es lo que se va reduciendo dentro del presupuesto de Asignaciones Familiares. En cambio si se sabe que el IMAS va a recibir el 15% de los recursos, los va a recibir cada año. Además si se sabe que contra eso se va a presentar un plan, tal vez podríamos tener una cosa mucho más articulada dentro del sector.

Un segundo aspecto importante es la forma en que se decide. Se considera correcta la decisión de separar el financiamiento de la ejecución de los programas, por lo que, en ese sentido, Asignaciones Familiares no debe ejecutar, sólo debe financiar. Debe tener una Junta directiva pero en ella no deben estar los ejecutores, pues de lo contrario la

institución no puede cumplir uno de sus papeles fundamentales que es el control, el seguimiento y la evaluación de impacto.

Una tercera reflexión remite al hecho de que si bien Asignaciones Familiares no puede cambiar los rubros grandes a los que está asignado el presupuesto, sí puede evitar el desembolso si hay una conducta indebida, un plan mal hecho, una ineficiencia de algún ejecutor. Esa capacidad es distinta a decidir el gasto de los fondos en otra cosa. En conclusión, si hay que revisar la asignación del gasto hay que hacerlo cada diez años, y asignarlo, de preferencia, en conjunto.

Respecto al temor a que los empresarios traten de salirse de Asignaciones Familiares, es razonable pensar que se puede llegar a un acuerdo previo con ellos para usar mejor los recursos. Ese posible acuerdo es una oportunidad que no deberíamos desechar porque es una parte muy importante de la institucionalidad en este ámbito.

Volatilidad y aseguramiento

El tema de la volatilidad y las políticas anticíclicas está de moda nuevamente en Latinoamérica, porque sus efectos sobre el desarrollo social y sobre el crecimiento son muy nefastos. No da lo mismo crecer 3% todos los años, que crecer un año un 5%, el otro un 2%, el otro un 1 %, el siguiente decrecer un 1% y luego otra vez crecer al 6%, no es igual en términos de sus efectos sobre las personas.

En nuestros países, cuando la producción se desacelera, la pobreza crece mucho y la desigualdad también, y cuando se recupera la pobreza se reduce pero muy lentamente y la desigualdad nunca disminuye. La volatilidad entonces nos inserta en un ciclo de mayor desigualdad, casi permanente. No voy a referirme a las políticas macroeconómicas que se podrían aplicar para aminorar los ciclos de volatilidad, que son muy importantes, sino al aseguramiento que se tiene que hacer para poder evitar que la volatilidad tenga los efectos de largo plazo que ha tenido en la región.

El efecto de la volatilidad es una de las razones por las cuales se plantea el aseguramiento de largo plazo no sólo de los adultos mayores pobres sino de toda la población. En Costa Rica tenemos medianamente resuelto el problema en el ámbito de la salud, pero no se ha resuelto el asunto de las pensiones y del empleo desde la perspectiva de la volatilidad.

Una de las cosas que hizo a Costa Rica distinta en la década de los noventa es que se logró una reducción importante en la volatilidad del consumo con respecto a la volatilidad del PIB. En los países latinoamericanos la volatilidad del consumo es el doble de la volatilidad del Producto Interno Bruto. O sea, el efecto de los ciclos los recibe la persona, quien ajusta su consumo. Todo lo reciben las familias porque no hay una red de protección. En los países desarrollados es exactamente al revés: la volatilidad del consumo es mucho menor que la volatilidad del producto, precisamente porque sus sistemas de protección son mucho más universales e incluyen, además, el seguro del desempleo.

El seguro de desempleo es un tema de discusión. Algunos de los estudios sugieren que si no se cuenta con un seguro de desempleo, se deben desarrollar unos programas de empleo permanentes (no sólo en la crisis). O sea, el empleo tiene que ser una oportunidad y se debe contar con programas permanentes para aquellos que no logran insertarse en la fuerza de trabajo. Todos los programas conocidos de empleo temporal y de empleo de crisis, han sido un desastre. Los únicos que han logrado hacer algo mejor sin seguro de desempleo, son aquellos que han tenido siempre un germen de programas para los desocupados que pueden crecer en determinados momentos pero ordenadamente.

No necesariamente siempre se va a poder dar una oportunidad, en el juego del mercado de trabajo, a la gente que está desocupada y para la cual crece enormemente la probabilidad de desempleo. La solución requiere de acciones más proactivas para poder darle empleo a muchas de las personas que se mantienen desocupadas por más largo tiempo o en momentos determinados.

En el tema de la volatilidad y el aseguramiento hay una discusión sobre la forma de diseñar programas de empleo permanentes de manera tal que en momentos de crisis se amplían y sobre la forma de incluir dentro de la seguridad social a la gente que no está, independientemente de la condición de trabajo. La gente no puede contribuir como informal, o sea, como patrono y como trabajador sumado, porque entonces se excluyen del sistema.

Ya se han hecho algunos ejercicios con muchos escenarios para estimar el costo de dar pensión o de subsidiar la contribución a todos aquellos que nunca cotizaron, y que van a ser pobres en su vida adulta. La pregunta entonces es: ¿cuánto le costaría al Estado convertirse en patrono de aquellos que no tienen patrono ahora?. Los números no son inimaginables porque son muy similares a lo que costaría darle una pensión digna a la gente en el momento en que se pensione, cuando no cotizó y es pobre. Sería mucho mejor aceptar esa contingencia como un gasto hoy en día y generar el ahorro tanto de la persona como del Gobierno, que enfrentarse a esa situación en el futuro, especialmente porque si -como afirman algunos estudiosos- va a aumentar diez veces el número de personas que va a ser pobre en edad adulta, no habría posibilidad de subsidiar finalmente la pensión. La conclusión es que es posible intentar algún diseño. Por supuesto esto tiene muchas dificultades, porque hay que hacerlo de manera que no desincentive al patrono de pagar, y a la vez invite a la persona a auto-asegurarse. Pareciera entonces mucho más estable y clara la posibilidad de subsidiar una contribución.

Infraestructura

Esta temática debe relacionarse con el ámbito de la territorialidad, en el sentido de incluir la visión de regiones y territorio además de la familia y las personas.

Además, en un contexto en el que el Fondo Monetario ha flexibilizado las reglas, no podríamos aprovechar esa ventaja si no se reconstruye la institucionalidad para las inversiones públicas que tuvimos en el pasado. La flexibilización del FMI consiste en

reconocer que efectivamente hay algunas inversiones que son inversiones y no gastos. Se va a tener que demostrar que es una inversión y no un gasto, pero si se demuestra que no es gasto se reflejará en la cuenta del endeudamiento medio.

El país requiere el establecimiento de prioridades en las inversiones públicas, de manera tal que se evite que, de manera desordenada, cada quien plantee todas las inversiones a como las pueda financiar, pues eso eleva el costo el costo del financiamiento dentro del territorio.

En estas nuevas circunstancias, hay una oportunidad muy importante para dar el salto cualitativo necesario para crecer más y para poder distribuir mejor esas inversiones, porque hay un déficit de infraestructura muy grande.

En la construcción de la institucionalidad de la que hablé antes hay dos cosas que no son obvias aún con esta apertura. La primera es el tema de las inversiones rurales, o sea, toda la deuda todavía pendiente para impulsar al sector rural, empezando por cosas que Costa Rica ya debería haber hecho -porque está muy cerca de eso-, como es el agua potable al 100% de la población (todavía nos falta un 5%) o como es el ámbito de los caminos rurales o de los pequeños puentes.

¿Cómo vamos a buscar, dentro de ese esquema, distintas formas de financiamiento? Aquí ya hay avances pero es fundamental tomar en cuenta el tema del territorio y de la distribución de los beneficios, buscando opciones para poder financiar pequeñas obras y la infraestructura rural. Se puede decir que si ahora se puede financiar una infraestructura de otra manera y no del presupuesto nacional -porque se va abrir esa posibilidad para las compañías públicas grandes- entonces quedarían recursos en el presupuesto para las pequeñas obras y la infraestructura rural. Pero también hay mecanismos nuevos para el financiamiento de pequeñas obras a nivel municipal o a nivel regional, que vale la pena comenzar a indagar ya y estar preparados para hacerlo, porque aquí el tiempo es fundamental: ya se nos fueron diez años sin que nada pasara en términos de pobreza o de desarrollo rural importante y se nos pueden ir muchos más.

Lo productivo y reproductivo

Uno de los grandes problemas del país es que Costa Rica está en el grupo de los países latinoamericanos en los cuales el porcentaje de ocupados por familia pobre es de los más bajos de América Latina. Pero, aunque se ha logrado insertar a la gente mejor en el mercado de trabajo, no se ha hecho tanto como lo necesitamos.

La conciliación de lo productivo y lo reproductivo es un aspecto fundamental para mejorar la situación. Esto en sí mismo debe ser un eje de la lucha de combate a la pobreza y de desarrollo social, aunque no es sólo para los pobres. La baja incorporación de la mujer al trabajo y sus efectos, el hecho de que se dé en términos precarios con respecto al desarrollo de su familia y de las posibilidades de su familia de salir de la pobreza etc., es un tema que constituye un eje esencial en esta discusión.

Aquí también tengo que decir que Costa Rica es uno de los países que tiene la más alta tasa de mujeres jefas de hogar pobres, mucho más que el resto de Centro América. Eso es explicable, primero porque la pobreza iguala. Cuando la pobreza es el 70% de la población es muy difícil que haya una diferencia, pero lo cierto es que cuando se baja la pobreza significativamente la discriminación de los mercados y las discriminaciones institucionales se reflejan en ese dato, y eso es lo que nos está pasando.

La incorporación de las mujeres al mercado de trabajo y la forma de conciliar adecuadamente, como sociedad, lo productivo con lo reproductivo, son temas centrales no porque las mujeres son pobres, sino porque son áreas centrales para el desarrollo social.

El ciclo de la familia y del tipo de familia también constituye un elemento fundamental para poder diseñar una estrategia de desarrollo social y de combate a la pobreza.

Los datos muestran que la pobreza aumenta enormemente en las etapas donde hay hijos pequeños en las familias y disminuye después. Eso afecta la posibilidad de romper el ciclo intergeneracional de la pobreza, pues, por ejemplo, en las familias pobres es mucho mayor la no asistencia de los niños a la educación preescolar, que en las familias no pobres. Y todo esto tiene que ver con el tema de la interacción entre lo productivo y lo reproductivo.

Además, no hay que dejar de mencionar el tema central del embarazo en adolescentes, en donde los datos son espeluznantes. Nos extrañamos de no haber podido rebajar la pobreza, pero están creciendo los embarazos tempranos en el país. No se puede hacer una cosa sin afrontar la otra. Se necesitan aproximadamente 12 años de estudios, de acuerdo a CEPAL, para pasar el umbral de la probabilidad de ser pobre, pero es precisamente en ese lapso cuando una proporción muy elevada de las mujeres en el país empiezan a tener hijos. Esto constituye un problema serio y no hay nada efectivo que lo esté resolviendo sino que se ha empeorado.

Al comparar 1991 con el 2000, los datos de la evolución de la maternidad adolescente muestran que el problema no es entre 12 y 15 sino inclusive hasta los 19 años. Hay que posponer el momento del primer hijo, porque una de las relaciones encontradas entre demografía y pobreza que algunos discuten indica que el problema no es sólo el número de hijos por familia, sino también la edad a la que empezaron a tener los hijos.

El ahorro y la acumulación de capital se estancan en el momento de tener el primer hijo porque no se cuenta con ninguna manera de seguir acumulando ni capital humano ni ahorro, ni condiciones mínimas para comenzar la familia. Este es un aspecto fundamental, por lo que también hay que incluir en el análisis los temas demográficos tanto en términos del número de hijos por familia y de la forma en que se divide el ingreso, como de algunas causas estructurales que son mucho más importantes.

Transferencias condicionadas

Lo que plantea Silvia Lara –distribuir 30.000 colones por familia en condición de pobreza extrema con alguna condición- es una posibilidad que hay que considerar, pues efectivamente se está gastando mal la mayor parte de los recursos del área social. Como mínimo habrá que estudiar específicamente en el caso de Costa Rica, las consecuencias posibles de quitar un programa y poner otro.

En términos de las transferencias condicionadas mencionaré algunos de los problemas que Costa Rica tendría que plantearse. En primer lugar, los programas que han sido bien hechos, como el de México, están dirigidos no a bajar la pobreza hoy sino a romper el círculo, la perpetuación intergeneracional de la pobreza, porque están dirigidos más a los niños que a los adultos. Su objetivo es que, en términos de nutrición y de escolaridad, los niños en el futuro tengan una oportunidad. Es una oportunidad, no es una salida de la pobreza.

Segundo, en un estudio hecho a raíz del Programa de Oportunidades en México se planteó la siguiente pregunta: ¿a aquellos jóvenes que terminaron la secundaria les fue mejor que a aquellos que no? La respuesta es sí y no. A los que se quedaron en el área rural efectivamente les fue igual que aquellos que no terminaron la secundaria. Pero el capital humano se lleva puesto y a aquellos que migraron les fue mucho mejor. No es que está perdida la inversión que se hizo, lo que pasa es que tampoco todos se pueden irse a la ciudad de México.

Se plantea, así, el tema de la generación de empleos en la región y es aquí donde el asunto de la infraestructura, de la competitividad del territorio –que ahora está de moda- es importante. Además, el enfoque territorial tiene la ventaja de que se pueden dar incentivos al territorio que no se pueden dar por medio de los tratados internacionales. Entonces, hay que volver a plantearse el desarrollo productivo regional de una manera seria, porque aquí hay una posibilidad, que está siendo bien aprovechada por otros países, para poder distribuir mejor los beneficios del crecimiento y para crecer más en ciertas regiones. Y esa posibilidad no va en contra de ningún tratado internacional, como instrumento de política.

Lo cierto es que si no se crean los empleos no agrícolas, para complementar, en el resto del territorio habría un problema serio aún haciendo bien las cosas en materia de transferencias.

Otro problema adicional tiene que ver con la forma de focalizar. Hay focalización geográfica y hay focalización individual, pero el riesgo más importante es diferenciar entre gente que no es diferenciable. No es suficiente decir que aquí la pobreza es el 5% de la población, según la metodología de línea de pobreza. El que está apenas por encima de eso es exactamente igual que el otro, y como estamos usando un instrumento muy burdo - la línea de pobreza-, no estamos viendo la distribución alrededor de la línea, lo cual es muy importante para decidir un programa de focalización.

No podemos decir que la transferencia nos va a costar 30.000 colones multiplicado por el 5% de la población, porque aquel que tiene un colón más ya no está ahí, y este último es igual al que sí está incluido en el 5%. El tema entonces debe ser mucho más sofisticado en términos de la forma en que se divide para focalizar dejando adentro a todos los que son iguales, porque es la única manera en que el programa va a ser de derechos y no clientelista. O sea, el mínimo que se tiene que lograr es que todos los que son iguales estén adentro. Eso no puede suceder necesariamente en el primer momento, pero el programa tiene que considerar que así es en un lapso de tiempo, porque de lo contrario –que unos estén adentro y otros afuera del programa- no hay manera de que no se clientelice y de mantener una cosa razonable. Es decir, el mínimo, para que se trate de un derecho, es que todo aquél que sea igual, definido por el programa para estar adentro, esté cubierto por el programa.

Por eso los números presentados en la ponencia de Silvia Lara parecen alegres. El país tiene que discutir lo de las transferencias condicionadas. Por ejemplo, la evidencia en los temas de nutrición es que en el mundo hoy en día, las transferencias condicionadas han sido más efectivas que los comedores escolares para la retención en la escuela y para la nutrición. No sé si así es para Costa Rica pero lo menos que podemos hacer es revisarlo, porque tal vez hay maneras de hacer eso mejor.

Si nos vamos a plantear en serio las transferencias condicionadas, hay que analizar cómo vamos a tratar la migración, pues se puede definir bien actualmente cuántos pobres extremos hay en Costa Rica y hacer el programa bien, pero se puede tener el doble mañana. ¿Cómo hacemos entonces para que eso no se convierta más bien en un incentivo perverso? La migración es un fenómeno con el que tenemos que lidiar y cuyas familias hay que incluir, pero no queremos incentivarlo a un nivel en que nos explote lo que vayamos a hacer. Este problema no es de fácil solución, pues una transferencia de dinero prometida puede ser un incentivo muy fuerte.

Otro aspecto de lo que se ha hecho en México, es el tema del poder al interior de la familia. En ese país la transferencia se le da a la mujer y eso ha generado aumento de violencia intrafamiliar en muchos de los hogares. Esto no es para no darle la transferencia a la mujer, es para que entendamos que uno tiene que acompañar el programa con formas de discusión en la familia porque hay cambios de poder muy importantes. Esos cambios de poder no pueden obviarse por no tener un enfoque de género adecuado en el programa, pues se pueden causar efectos nocivos. Un problema adicional que se ha presentado es que el programa genera tantas demandas sobre la mujer que ellas se sienten agobiadas. Entonces ha empezado a haber cambios en el programa para poder enfrentar estas dos cosas, pero hay que estar consciente que estas dos cosas han sido de discusión importante en términos de la efectividad del programa de Oportunidades.

Los datos del Programa de Oportunidades para México indican que se invierten 2.200 millones de dólares al año en 4 millones de familias, con un costo equivalente al 6% del total gastado, que es muy razonable. El tema de la focalización ha mejorado mucho tanto en términos de la articulación con lo universal, como en términos de la efectividad con la que se administra. Por lo tanto, hay mucho que aprender y por eso me parece

que ésta es una discusión importante en vista de lo que hay que hacer hacia el futuro en el país, sin tomar una decisión hoy porque creo que no tenemos los estudios para poder hacerlo.

El programa Puente de Chile es un programa distinto al de México. Es un programa diseñado no para la transferencia sino para poder insertar a la familia en aquella oferta a la que, por su falta de capacidades, no tiene acceso automáticamente. Para eso hay una oferta pública. Este programa, que tiene 53 condiciones, ha sido también muy exitoso. Creo que un programa de transferencia condicionada tiene que ir acompañado de un programa como Puente. En este momento, con vista hacia futuro, estos programas son en realidad complementarios.

Una de las cosas importantes de este programa en Chile es que el tema del empleo se ha convertido en un tema fundamental. Han desarrollado instrumentos muy interesantes para la creación de empleos rurales de pequeñas empresas, inclusive con cambios de ley y con programas específicos para la inserción laboral. Esto último ha sido un elemento muy importante que se ha ido fortaleciendo en el tiempo y han logrado hacer cosas muy exitosas, no contradictorias con muchos de los convenios internacionales que Chile tiene. Por lo tanto es una experiencia a observar con detalle, pues incluso cambiaron la ley para pequeñas y microempresas, asignando un porcentaje mínimo a las compras del Estado para estas pequeñas empresas, con buenos resultados.

El tema del empleo, volviendo al principio, es un tema que no hay que abandonar como un tema también de políticas inteligentes que no caigan en los desmanes de lo que tuvimos en el pasado.

Perspectiva: política económica y reducción de la pobreza

Ennio Rodríguez

La posición de Costa Rica en América Latina

Costa Rica tiene el mejor índice de Gini de en cuanto a la distribución del ingreso de América Latina. Los países del Caribe tienen un mejor índice de Gini, sin embargo, su cómputo no lo hacen por la vía del ingreso sino por la vía del consumo, lo cual probablemente subestima la desigualdad en términos de ingreso. La diferencia entre ingreso y consumo es la acción del estado por la vía de impuestos y por la vía de gastos, de tal manera que el índice basado en consumo del Caribe no es comparable con los datos de América Latina.

América Latina, sin embargo, sigue teniendo la peor distribución del ingreso del planeta. La noticia es peor si se toma en cuenta que no ha habido región que se desarrolle que tenga una distribución del ingreso desigual, lo cual probablemente sugiere que hay alguna relación entre desarrollo y distribución del ingreso. Hay varias razones para que esto sea así: creación del mercado interior, estabilidad interna, confianza etc, que generan un ambiente distributivo en donde los frutos del crecimiento se distribuyen más uniformemente. En todo caso, en términos regionales Costa Rica está en una posición relativamente favorable.

El nuevo equilibrio político y las vías para el combate de la pobreza

A pesar de eso, después de un período relativamente sostenido de mejora, la pobreza en Costa Rica se ha estancado. Para poder combatir la pobreza se requiere un nuevo equilibrio político que ponga en el centro el tema de la reducción de la pobreza. Para ello se visualizan analíticamente dos caminos: uno por la vía de crecimiento y otro por la vía de la redistribución.

Con datos de 2003 y bajo el supuesto de que el coeficiente de elasticidad del crecimiento para la reducción de la pobreza no se deteriorará, si se desea reducir la pobreza del 2003 a la mitad para el 2015, sería necesario crecer al 4%. Alternativamente se puede reducir la desigualdad medida por el indicador de Gini, de 0.51 a 0.44. Eso da una frontera de posibilidades que puede estar compuesta por una combinación de políticas distributivas y de crecimiento que permitan lograr el objetivo para el 2015. Por ejemplo, si se reduce en un punto el índice de Gini, eso permitiría bajar la tasa de crecimiento necesaria a 3.5, de tal manera que la combinación óptima para lograr el fenómeno sería una combinación de crecimiento y políticas redistributivas.

Se usa el año 2015 adrede, pues es el lenguaje que se está usando con las metas del milenio, además de que Sacks y el PNUD han argumentado que la política debe ser de largo plazo -mínimo 10 años- y que es conveniente tener metas a los 5 años. Si se quiere llegar a esas metas de reducir la pobreza a la mitad en 5 años, sería necesario

crecer al 7% de 2005 a 2010 o reducir el coeficiente de Gini de 0.51 a 0.44 en el mismo periodo. Las combinaciones que se pueden establecer ahí, serían por ejemplo, un crecimiento del 4% y alrededor de 2 puntos de reducción al índice de Gini. Es decir, sería necesario crecer más rápido y acelerar las políticas redistributivas.

Un escenario interesante podría ser reducir la pobreza a la mitad en 10 años, y a los 5 años haber eliminado la pobreza extrema, pues esta representa la cuarta parte del total de pobres. La estrategia consistiría en definir cuáles son las variables que inciden en la pobreza y definir cuál es el costo de esas políticas, a sabiendas de que hay alternativas de política de mayor crecimiento o de mayor redistribución.

Para ese nuevo equilibrio político para atacar a la pobreza, se requiere una cuantificación de lo que significa por la vía de los ingresos y de los gastos y una definición de los objetivos que se están planteando.

Evidencias y resultados: fundamentos de la estrategia

Una revisión de la literatura indica varias cosas que ya no están en discusión en el mundo de los expertos en el tema. En primer lugar, ya no se discute que un mayor crecimiento se asocia con una disminución de la pobreza. Eso ya se demostró con suficientes bases de datos y estudios distintos que documentan una asociación en términos generales de crecimiento y reducción de la pobreza, aunque puede haber excepciones.

Una segunda proposición sobre la que tiende a haber acuerdo es que a mayor desigualdad inicial, menor es la reducción de la pobreza que provoca el crecimiento. Es decir, la situación que tiene Costa Rica respecto de América Latina es una posición relativamente más favorable, en la medida en que la situación inicial es de menor desigualdad.

También está demostrado estadísticamente que a mayor desigualdad, menor tiende a ser el crecimiento. Es decir, hay una correlación entre crecimiento e igualdad, lo cual se relaciona con la premisa inicial: mayor igualdad es un elemento del crecimiento. Es claro entonces, que pobreza y crecimiento tienen muchas interrelaciones entre sí y que el divorcio entre política económica y política social no tiene mucho sentido.

Entre las razones, con sentido estadístico, por las que a mayor desigualdad hay menor crecimiento, se encuentran la existencia de una correlación directa entre desigualdad y conflicto y violencia. Los niveles absolutos de pobreza en una sociedad no se correlacionan con el nivel de crimen y violencia: es la desigualdad la que se correlaciona de una manera significativa con violencia y criminalidad. En la medida en que un estrato importante de la población se percibe como más desfavorecido relativamente, se generan actitudes más agresivas. El hecho de que haya pobreza no es tan importante para generar agresividad, si la distribución del ingreso no es tan desigual. La correlación significativa es, entonces, criminalidad y violencia con desigualdad.

También se asocia mayor igualdad con mayor capacidad de manejar desastres naturales y perturbaciones económicas, lo cual también tiene sentido: mayor educación y mayor madurez institucional significan una mejor capacidad de manejar desastres naturales y perturbaciones económicas. El comportamiento ante el Huracán Mitch en Centro América y en Costa Rica en particular, ilustra la forma en que el tema de desastres se vincula con la igualdad.

Por otra parte, desde el punto de vista de la economía política, uno de los temas a considerar es la percepción sobre qué tan justa es la distribución del ingreso. Cuando la percepción indica que la distribución del ingreso es injusta, se generaría, en primera instancia, una actitud proclive a que se planteen políticas redistributivas. Resulta que, a pesar de que Costa Rica tiene una distribución del ingreso relativamente más favorable que todos los demás países de América Latina, la población percibe que la situación es injusta de una manera parecida a otros países de América Latina. Es decir, el costarricense no está satisfecho con la distribución del ingreso. La encuesta del Latino-barómetro del 2001 señala que sólo el 18% de los costarricenses creen que la distribución del ingreso es justa, o muy justa, lo cual es un resultado parecido para países muy desiguales como Brasil, Guatemala y El Salvador. Así, en principio, existe una percepción de los costarricenses de que la distribución del ingreso es injusta, y eso generaría una actitud favorable a un planteamiento de distribución del ingreso.

Un segundo aspecto se deriva de la observación de que los casos más exitosos de políticas sostenidas de las políticas de reducción de la pobreza combinan programas focalizados modernos -de transferencias condicionadas- con políticas universales que garanticen el acceso a la educación, la salud, la seguridad social. Lo que se ha encontrado con mayor viabilidad política es, por lo tanto, un planteamiento que combina los programas universales, en particular la seguridad social con programas focalizados que se dirigen a la pobreza extrema, orientados a los grupos más afectados. Otro resultado interesante con validez estadística es que cuando ocurre una redistribución del ingreso que ocasiona una reducción de la pobreza, esto se asocia significativamente con un mayor crecimiento. O sea, es una buena inversión invertir en redistribución.

Fallas del estado, distribución del ingreso y pobreza

Algunos de los elementos de este nuevo equilibrio político deben partir del diagnóstico conocido. Está demostrado estadísticamente que las fallas del estado son regresivas. Es decir, cuando el estado falla en la provisión de bienes públicos -en donde le corresponde estar-, genera un efecto negativo en la redistribución del ingreso. Por ejemplo, en el tema macroeconómico se sabe que la inestabilidad y los desequilibrios macroeconómicos generan menor inversión y esto se asocia con menor crecimiento y con menor reducción de la pobreza. Así, si hay fallas en la provisión de un ambiente macroeconómico estable, se producen efectos recesivos para la población por la vía del crecimiento y porque también -y eso está estadísticamente demostrado-, la inflación es regresiva. Es decir, sufren más los más pobres a consecuencia de la inflación.

Uno de los resultados no sorprendentes es que, en el 2004, en Costa Rica se aceleró la inflación y aumentó el número de pobres. Muy probablemente lo que ocurrió es que

aumentó el precio de la canasta básica de los pobres, el ingreso no aumentó y entonces aumentó en el número de pobres. Es decir, la inflación desde este punto de vista, se convierte en un instrumento de política social clave, no sólo por el lado del crecimiento sino también por la vía redistributiva. El tema de la inflación, por lo tanto, se convierte en uno de los temas centrales de la política pública.

La volatilidad en las tasas de crecimiento, por causa del Estado, es una falla en la provisión del clima necesario para que la tasa de crecimiento sea estable, y para que pueda entonces atacarse la pobreza.

Las fallas del Estado en infraestructura, hacen que falle la competitividad y el crecimiento. El problema es mayor si la infraestructura que el Estado deja de proveer es la que afecta a las zonas rurales y a los más pobres.

A su vez, cuando falla el Estado en la protección social obviamente hay una falla redistributiva enorme. El ejemplo típico de fallas que se menciona es cuando el Estado destina gran parte de su presupuesto de educación a la educación terciaria, de la que se benefician los grupos más privilegiados de la sociedad, en contraste con la primaria, la secundaria y la preescolar.

En general, el Estado falla porque es un Estado débil en cuanto a la provisión de bienes públicos. En la medida en que el Estado se perciba débil, es capturado por los grupos de mayor capacidad económica, y por intereses corporativistas, en distintos equilibrios. En los últimos años en Costa Rica ha habido un deterioro del Estado, en el sentido de que ha sido capturado por distintos grupos de presión, para sus propios beneficios, lo que le ha restado capacidad de hacer políticas públicas tendientes al bien común.

Uno de los temas claves para el Estado y que en Costa Rica ha venido fallando en los últimos 20 años, es la estabilidad macroeconómica. El estado no ha logrado resolver el déficit fiscal ni la inflación y esto es especialmente severo en un contexto de apertura externa. Tampoco ha logrado resolver el tema de la garantía de derechos de propiedad, particularmente cuando hay diferencias entre los grupos urbanos y rurales en cuanto al tipo de propiedad que se garantiza; ni en cuanto a la diferencia entre PYMES y sector formal, lo cual genera mercados segmentados.

Un Estado débil en la provisión de servicios, empieza a ser capturado por grupos de presión, como en el caso típico de las pensiones en Costa Rica. Se genera una actitud tendiente a apropiarse de ese Estado para resolver el problema de mi grupo, y -en los casos absurdos de corrupción- se captura el Estado para resolver mi fortuna personal, que es el caso extremo.

Acciones para el nuevo equilibrio político

Las principales acciones necesarias en Costa Rica para el logro de un nuevo equilibrio político, son las siguientes:

- (i) Reducción de la inflación por su carácter regresivo y su incidencia en la volatilidad,
- (ii) Una reforma fiscal que parta del reconocimiento del costo de una política de reducción de la pobreza. Esto pasa por una política de crecimiento sostenido, lo cual significa resolver el tema del déficit, que incluye resolver los problemas en pensiones. Significa necesariamente un aumento en los ingresos fiscales, más allá de lo que está planteado en la reforma que se discute ahora en el Congreso. Cabe mencionar que Chile cobra 19% en el IVA, Irlanda cobra 22%. No hay manera de generar los servicios públicos (infraestructura, servicios básicos), sin un estado que tenga un nivel de ingresos razonable. Además, la reforma fiscal se puede hacer con elementos que mejoren su progresividad.
- (iii) Por el lado del gasto se necesita mejorar el gasto en la provisión de los bienes públicos universales y en los focalizados en donde, además de transferencias de efectivo a los grupos de población más vulnerables, se destinen recursos a inversiones en servicios básicos para esos grupos.
- (iv) Del lado del gasto también -y en esto Costa Rica se ha quedado atrás respecto a Centro América – se debe mejorar la calidad de la gestión del gasto social. Muchos países incluyendo Nicaragua, ya tienen gestión por resultados y programas con los donantes que funcionan sobre bases programáticas y aseguran el componente de gasto social en los distintos sectores.
- (v) Mejoramiento del clima de inversión. En Costa Rica existe una fragmentación del clima de inversión. La apertura externa, en esas circunstancias –climas de inversión fragmentados- es una receta para que el mercado interno tenga problemas. Por ejemplo, los productores pequeños y medianos que venden en el mercado doméstico se financian a tasas altas de interés en colones, mientras que sus competidores externos y las empresas grandes tienen acceso a financiamiento en dólares y a tasas de interés muy bajas. Los desequilibrios macroeconómicos déficit fiscal, etc, hacen que las PYMES paguen tasas de interés mucho más elevadas que sus competidores, lo que las pone en una situación competitiva desfavorable frente a la competencia. Si se está desarrollando una estrategia de apertura externa y el clima de inversión está segmentado en variables tan importantes como las tasas de interés, trámites, aduanas, calidad de infraestructura –la calidad de la infraestructura de las empresas que operan en zonas francas no es la misma que la de zonas rurales- derechos de propiedad, etc, se producirá un efecto dinámico limitado del sector exportador mientras que el mercado interno –las estadísticas lo muestran- vive deprimido, sujeto a las políticas restrictivas monetarias, con problemas de acceso a crédito, etc, y en condiciones que dificultan un crecimiento sostenido.
- (vi) Fortalecimiento de las redes de protección. Este es otro aspecto clave para la viabilidad de la reducción de la pobreza. La protección por la vía de los sistemas de jubilación es un factor central, así como la revisión de los

planteamientos sobre los mercados laborales, donde también hay fragmentación.

Uso de la cooperación externa y reducción de la pobreza

En los últimos 2 o 3 años, la cooperación externa ha sufrido una revolución importante con la generación de instrumentos nuevos. Este fenómeno se ha concretado en parte porque ha cambiado la filosofía del papel de los bancos multilaterales, planteándose cada vez más que lo que debe haber son programas endógenos generados por los propios gobiernos, con metas muy claras y administración por resultados.

Contrario a los modelos anteriores, cuya filosofía se centraba en financiar proyectos puntuales y hacer un manejo micro de las compras públicas para evitar la corrupción, ahora los organismos apoyan la idea de que los estados desarrollen sus sistemas transparentes de gestión y de gasto, lo que posibilita mecanismos de apoyo presupuestario.

Entre los instrumentos de cooperación que se están utilizando para apoyar estrategias centradas en la reducción de la pobreza, están los préstamos de política. Por ejemplo, Nicaragua ha tenido un préstamo de política social, mediante el cual se han generado las estadísticas para poder hacer gestión por resultados. Se han comprometido en el plazo medio a niveles de gasto mínimo por rubros en educación, en salud, etc, de tal manera que Hacienda, los ministerios y las entidades sectoriales entran en una negociación sobre los niveles de gastos para la programación de mediano plazo. Una vez acordados, el Ministerio de Hacienda firma el compromiso sobre esos niveles de gastos. Si por ejemplo, fuese necesario hacer un cambio o una nueva ley para cambiar la forma en que se asignan los gastos -tipo Asignaciones Familiares-, podría haber una condicionalidad firmada por Hacienda para que no se reduzcan los niveles acordados de gastos en educación, en salud, etc.

Otro de los instrumentos es el préstamo por resultados. Nicaragua ya firmó el primero de estos préstamos, en el que el Gobierno se compromete a reducir la pobreza al año en un punto porcentual, asociado con determinados datos de salud, de educación, de empleo, entre otros. El Gobierno hace el programa y el BID desembolsa conforme el cumplimiento de las metas negociadas. No hay temas de licitación, no hay temas de vigilancia del gasto, se trata de ponerse de acuerdo sobre las metas y los recursos acompañan el programa.

La última modalidad que han aprobado los organismos cooperantes son los llamados SWAP por sus iniciales inglés ("sector wide approach"), aunque todavía no hay ningún ejemplo en Centro América. Los SWAP involucran la definición de una estrategia, por ejemplo en educación, con metas para aumentar la cobertura escolar en un determinado nivel por año, aumentar el gasto en cierto porcentaje por año, etc. Los donantes se ponen de acuerdo y depositan sus contribuciones en una cuenta única en donde ya no se va a saber ni siquiera a qué corresponde y ninguno de los resultados se puede identificar con un donante particular. Es una olla común donde van los recursos

del presupuesto, los recursos de los distintos cooperantes y la gestión se basa en el sistema de resultados.

Todas estas modalidades parten de una primera etapa común: la construcción del sistema de indicadores, el sistema de seguimiento, cambios de legislación y cambios administrativos para hacer esto posible. Es decir, hay un conjunto de instrumentos de cooperación interesantes si un país decide otorgar prioridad a la reducción de la pobreza y desarrolla un programa coherente multifacético.

En definitiva no se puede pretender resolver el tema de pobreza sin resolver el tema de crecimiento, y a su vez, no se puede resolver el tema de crecimiento sin resolver los temas de pobreza y de desigualdad. Ambas dimensiones deben abordarse simultáneamente para generar un círculo virtuoso de crecimiento sostenido y reducción de la pobreza.

Las PYMES y el mundo del trabajo en Costa Rica

Geovanny Castillo

El concepto PYME

Existe un paradigma cuya idea central es que una mayor vinculación entre los agentes económicos produce más crecimiento y genera mejores condiciones de empleo, es decir, empleos de más calidad. Considero esto como el “leiv motiv” al referirme al tema de la vinculación empresarial.

En este documento se presenta, en primer lugar, un pequeño bosquejo de un marco conceptual sobre lo que es la pequeña empresa y la forma en que ha evolucionado. Ya se reconoce que las PYMES no son un actor marginal en las economías, excepto en muy pocas y que, en general, no ha experimentado estancamiento, decaimiento ni en el empleo ni en la productividad de manera sostenida, con muy pocas excepciones.

En la actualidad hay una ventana abierta en el tema de la pequeña empresa, no sólo en el ámbito público sino en el ámbito privado, en el sentido de que los empresarios tienen hoy ese tema como un tema clave y los políticos también, mientras anteriormente era un tema clave con otro propósito en los dos sentidos.

En esta temática, hemos pasado de una situación en que la mejor política era no hacer ninguna política, subordinándola a la política macro y de competitividad y de énfasis en la apertura, a un resurgimiento del tema. Sin embargo, hay una muy baja capacidad de implementación del Estado y de las instituciones para articular cosas para la pequeña empresa, es decir hay una falla institucional. Está claro que no es posible que el tema sea un objetivo desde la política macro. Pareciera que de lo que se trata es de encontrar formas de incorporar, al nivel *meso*, algunas cosas que se puedan articular sin que sean contradictorias con el tema global.

En la situación actual hemos pasado de una competitividad más individual a una competitividad de redes que tiene que ver con redes de empresarios, de conocimiento, institucionales, de información, etc. Tiene que ver también con la competitividad de la red de apoyo a la pequeña empresa, que existe en todos los países pero no funciona bien. En el ámbito empresarial hay una especie de sendero evolutivo, un proceso de aprendizaje en el tiempo para consolidar capacidades competitivas, de la misma manera que ocurre en el proceso de exportación.

Muchos estudios han demostrado claramente que el mayor obstáculo para la exportación es un obstáculo mental del empresario al enfrentar el riesgo que involucra la capacidad de exportar o no en condiciones competitivas normales. Hay un sendero evolutivo importante que tiene que ver con la articulación de las cadenas. Esto conduce hacia un nuevo concepto de intervención política que requiere que el Estado diseñe

políticas pero que su implementación sea hecha por otros entes y que se ponga énfasis en el fomento de las capacidades competitivas de la pequeña empresa.

Importancia

Las PYMES tienen gran importancia en todos los países. Los datos indican que las empresas de menos de 20 trabajadores son importantes en todo el mundo y también en nuestro país. En Costa Rica, casi un 20% de las empresas son pequeñas, pero si uno agrega a las pequeñas empresas la microempresa de acumulación -ese sector de pequeñas empresas de alto valor agregado-, sin considerar la microempresa de subsistencia, llega casi al 75%. Esto, según varios estudios, es una característica clave que tiene que ver con el estilo de desarrollo costarricense que no se encuentra en otros países de América Latina y se relaciona con la motivación que tiene un costarricense para crear una empresa: desempleo y pobreza o una decisión propia autónoma para crear un negocio.

En Costa Rica, en la gran mayoría de los casos, hay una decisión propia de crear un negocio. Esto crea un avance empresarial distinto al que se encuentra en otros lugares. En Centro América y en otros países se puede ver el impacto empresarial al revés: el 90% es impulsado por la pobreza y por el desempleo y una muy baja proporción es resultado de una decisión propia de crear un negocio. Eso da a Costa Rica una gran masa crítica, en comparación con otros países centroamericanos, que si bien no indica que estamos bien -respecto a países desarrollados-, marca un perfil empresarial diferente que responde a señales de mercado, y que por lo tanto, requiere de un tipo de política distinta a la que hemos estructurado hasta hoy.

La importancia de las PYMES en la generación de empleos se estima en 30% o más. Lo más importante en economías como la costarricense es su efecto sobre la democratización económica, las mayores oportunidades para distribuir mejor los ingresos, generar mejores condiciones de empleo productivo y la efectividad que tiene la estructura económica de la pequeña empresa.

El 16% de esas pequeñas empresas exportan, y si se suman aquellas que tienen capacidad de exportar se alcanza un tercio del total de las empresas costarricenses, lo que es incomparable con las condiciones que tiene América Latina en esta materia. En este grupo existe una alta concentración de las actividades en sectores de más alta productividad, lo cual da una base importante de mejora continua.

El espectro de exportaciones de las PYMES costarricenses, según información de PROCOMER, es una canasta muy variada con algún énfasis en los bienes agrícolas que tienen un alto valor agregado, pero que también incluyen otros productos con gran valor agregado como productos químicos, electrónica, alimentos, textiles, cuero y calzado, metal mecánica y muchos otros productos. Un ejemplo que evidencia el aporte de las PYMES exportadoras es el caso de una empresa productora de mini vegetales. Esa empresa está exportando actualmente el 80% a Estados Unidos y el 20% a Canadá. Está formada por 20 productores asociados de Cartago, tiene 35 empleados de planta que suplen todas aquellas deficiencias de gestión empresarial y

de planificación que no pueden hacer los productores asociados, pero que ellos contratan para que lo hagan. Tiene un impacto de casi 300 empleos directos e indirectos y su estrategia está basada en la especialización en un nicho de mercado, con certificación en desarrollo de capital humano y en responsabilidad social corporativa. Esos mismos elementos están presentes en la estrategia de una gran empresa exportadora o de una empresa líder en el mercado.

Otros datos importantes: el 75% de las empresas que exportan en Costa Rica son pequeñas, pero su participación en el valor exportado es más bajo. Además, el 61% de esas PYMES son exitosas en el mercado internacional -han exportado por más de 5 años consecutivos-, exportan a mercados sofisticados y tienen estrategia de ventas, inspeccionan mercados, están en nichos dinámicos, etc. Es decir, esas PYMES están concentradas en mercados sofisticados y en actividades dinámicas en los mercados internacionales.

En general, en Costa Rica las PYMES tienen estas características: actividades de alta productividad, empresas maduras, que tienen alta permanencia en el mercado, casi todas tienen más de 6 años de estar funcionando, una gestión empresarial aceptable, casi todas son formales, los patronos y los trabajadores tienen un alto nivel de escolaridad y un grado medio o alto de inserción en los mercados, junto con la existencia de encadenamientos en las empresas exportadoras en mercados dinámicos internacionales.

Hay que destacar que cuando se comparan las ventajas de los empresarios y de las empresarias, encontramos una diferencia en las empresarias que considerábamos era una ventaja: las empresarias tienen mayor nivel de escolaridad que los empresarios, y en el nivel universitario tienen mucho mayor nivel de escolaridad. Sin embargo, una mujer empresaria me hizo ver que eso no era una ventaja sino un obstáculo al desarrollo de la capacidad empresarial de las mujeres y es así en función de otras estimaciones que se han hecho posteriormente. Aquí hay un tema de análisis para la política.

Políticas públicas y PYMES

Uno de los problemas que hemos encontrado a nivel de política ha sido una asincronía clara entre las prioridades que las empresas tienen y las prioridades que están establecidas en la política pública. Consecuentemente, la oferta de los programas del Estado no cumple las expectativas de los empresarios y por eso ellos no los usan o aprovechan, con lo que se gastan recursos públicos de mala manera al ofrecer una serie de servicios que no responden a la demanda, y que tienen una visión desde el punto de vista de la oferta.

El problema de las PYMES no es que sean pequeñas sino que están aisladas, funcionan desarticuladamente, con la asimetría de información, sin encadenamientos, con unos programas de apoyo y una oferta que no responde a sus necesidades, etc. Las empresas pequeñas enfrentan diversos obstáculos de alta prioridad pero lo que las instituciones ofrecen es acceso a crédito, en casi todos los casos.

La política de apoyo se había caracterizado, hasta hace poco tiempo por una ausencia de una política integral de largo plazo y la existencia de políticas generales y sectoriales que no consideran las características de las PYMES, oferta de programas de apoyo que satisfacen a los donantes y a las instituciones pero no a las empresas, y desvinculación y descoordinación de iniciativas en general. Solo para poner un caso, existen 359 organizaciones de apoyo a las PYMES en Costa Rica. A nivel general, las instituciones presentan problemas tales como visión de corto plazo, descoordinación institucional (no funcionan como redes), ausencia de una rectoría institucional, confusión de funciones, etc.

Algunas acciones recientes para resolver esos problemas incluyen: la construcción de un marco legal de apoyo a la pequeña empresa, que estipula un conjunto de reglas, incluyendo el establecimiento de un órgano rector, mecanismos de coordinación, definición de programas de apoyo, la estructuración de la participación de este sector e incluye algunos aspectos en materia de transversalidad. Es decir, ya existe una organización institucional básica. En el gobierno actual se ha ido consolidando una funcionalidad del órgano, se ha ido armando una red de apoyo a la PYMES y mejorando el clima de esos negocios para la pequeña empresa. También se ha avanzado en cuanto a las bases de financiamiento en esa materia y la estructuración de acciones en torno a la gestión de las PYMES con participación del sector privado.

Un ejemplo de los avances se encuentra en Liberia: el año pasado por primera vez se hizo una reunión donde los gerentes del Banco Nacional, el INA y las universidades se conocieron, a pesar de que todos trabajan por las PYMES. Como resultado, hoy se puede ofrecer capacitación en las mejores instalaciones –las que tiene el Banco Nacional-. También hay cámaras empresariales que están contribuyendo. Es una experiencia interesante de articulación de esfuerzos, que muestra que existe otra serie de alternativas que no requieren mucho dinero.

También hay oportunidades en el marco de la Ley de PYMES, que tienen que ver con una participación decidida y clara del mismo sector privado para contribuir con este nuevo enfoque de lo que es la política PYMES y participar en la ejecución de esas políticas.

En crédito también hay programas pero la traba sigue siendo la duración de los trámites administrativos para conseguirlo y los requisitos solicitados. Los gastos de formalización son muy elevados para un pequeño empresario: antes de que le evalúen el crédito hay que gastar dinero en pagar una inspección para que le digan que no tiene la garantía y rechacen la solicitud. La valoración de riesgos que hacen los bancos no toma en cuenta las capacidades competitivas ni del empresario ni de la empresa, lo que resulta, por ejemplo, en la aprobación de una siembra de tomates aunque el solicitante no sepa nada de tomates, porque éste cuenta con una propiedad. Pero si el solicitante es un tomatero y no tiene una propiedad ni algunas otras cosas, no le dan crédito. Así, los jóvenes que quieren crear empresas nuevas de software no son sujetos de crédito. Se debe revisar todo el procedimiento y los requisitos para los créditos a PYMES.

Según el Banco Mundial, en Costa Rica se requieren aproximadamente \$1.000 y muchos trámites crear una empresa, mientras en Estados Unidos se puede hacer en tres días, muchas veces hasta por Internet y cuesta menos de \$200.

La informalidad y la ilegalidad son temas que hay que ver con más cuidado, porque la informalidad en Costa Rica es distinta a la que podemos observar en Nicaragua, en Honduras, en Perú, en Bolivia. El informal de Costa Rica es más educado, trabaja en la casa, hace otras cosas, algunos ganan mucho dinero. Parece que hay un problema estructural más bien relacionado con la vinculación al mercado, y no tanto aquella informalidad que se encuentra en otras latitudes. Eso de alguna manera hay que arreglarlo porque es claro que las empresas formales tienen mayor competitividad, generan empleos de más productividad, tienen más vinculación, etc. Asimismo hay que hacerle ver a las personas las ventajas de formalizarse.

El otro tema importante de la política es el de los encadenamientos para evitar la fragmentación económica que hemos tenido siempre. Tales encadenamientos son programas de vinculaciones entre empresas, vinculaciones a los mercados internacionales, programas de desarrollo económico y local.

El reto general es lograr una intervención más creativa pero mucho más compleja que la que hemos tenido. Se podría apostar a que haya más empresas de mayor calidad articulando todo este tejido social y complementando el esfuerzo que se hace en materia de pobreza, pero se requieren competencias en gestión aceleradas en el sector público para que las empresas puedan contar con esos elementos.

Finalizo con las siguientes reflexiones:

- (i) se requieren servicios de desarrollo empresarial completos que potencien la capacidad que los pequeños empresarios tienen. Hace muchos años Saúl Weisleder hizo un trabajo sobre exportadores, pero en ese tiempo no era el 16% de los empresarios de las PYMES los que estaban exportando, era mucho menos. Eso quiere decir que una empresa que se crea con ese propósito mejora continuamente, por lo que la formación que se ofrece tiene que ser más dirigida a mejorar las condiciones de competitividad de las empresas para poder generar empleos de mayor calidad,
- (ii) no hay que descuidar el tema de la cultura emprendedora, es decir, es fundamental enseñar a las y los jóvenes cómo crear un negocio, cómo se hace un plan de negocios, en fin, no descuidar cosas importantes que tienen que ver con la gestión,
- (iii) en el ámbito institucional, la clave es definir claramente cuál es la competencia que tiene el ente rector, en este caso el Ministerio, y cuál es la competencia que tiene el sector privado. Los entes rectores no deben ejecutar, porque no tienen capacidad de ejecución,

- (iv) se requiere incursionar en el tema de la responsabilidad social empresarial. Una de las cosas más importantes que nosotros estamos viendo hoy en las estrategias de las pequeñas empresas y de las grandes es cómo invertir, cómo cambiar la inversión social que las empresas están haciendo. Ya no quieren seguir invirtiendo en uniformes para el equipo de fútbol, que se gastan a los seis meses y ya no queda nada. Más bien están tratando de ver de qué manera, con esos recursos, se pueden crear empleos productivos, fomentar capacidades innovadoras en la gente, crear alianzas, fomentar proveedores para ellos mismos o para otros. Ya hay empresas costarricenses que están trabajando en ese campo. Este debería ser un tema clave porque constituye una posible vía para fomentar el empleo productivo.

El mundo del trabajo en Costa Rica

Pablo Sauma

Características

Las características generales en el ámbito del trabajo en Costa Rica son las siguientes:

- (i) una población de 4.2 millones de habitantes para el año 2004, de los cuales el 59% residen en áreas urbanas,
- (ii) un proceso de urbanización muy elevado en los últimos 25 años, muy concentrada espacialmente, pues el 64% de la población reside en la región central del país. Este elemento es muy importante en el tema de la regionalización del desarrollo,
- (iii) según el censo del año 2000, el 6.4% de la población es extranjera. Aunque se estima que el número de extranjeros es mayor, hay mucha población fluctuante que está entrando y saliendo,
- (iv) una población económicamente activa del 43% de la población total, para un total de ocupados de 1.6 millones de personas,
- (v) una tasa de desempleo abierto en el año 2003 de 6.7%.
- (vi) en el año 2003 solamente un 15.3% de los ocupados estaban en actividades primarias. Este sector ha venido disminuyendo su participación en el mercado de trabajo sostenidamente. En el sector secundario se ubica otro 15.4% y un porcentaje sumamente elevado de ocupación, casi un 70%, en actividades terciarias.

Entre las características de la evolución del mercado de trabajo están:

- (i) la tasa de desempleo abierto se ha mantenido relativamente baja. El mercado de trabajo nunca ha sido la variable clave en el caso costarricense. En muchos países lo que vemos es que los ajustes han costado aumentos importantísimos en la tasa de desempleo, y en la pobreza también, porque realmente lo que más afecta la situación de pobreza es el desempleo. Una cosa es que la gente esté ganando mal pero tenga un empleo, y otra es que no tenga ingresos,
- (ii) se observa una pérdida de importancia relativa del empleo agropecuario, registrándose, incluso -según la Encuesta de Hogares- una pérdida absoluta en los empleos agropecuarios. Hay menos ocupados en el sector agropecuario ahora que hace 15-20 años.

- (iii) en términos relativos el empleo público ha venido perdiendo su importancia sobre todo a partir de 1985, aunque han habido aumentos absolutos pequeños en el número de empleados públicos,
- (iv) el empleo industrial ha estado estancado en términos absolutos, y se observa un fuerte aumento en servicios especialmente en comercio, restaurantes y hoteles.

Micro y pequeñas empresas, informalidad y pobreza

Según un estudio de FUNDES del año 2000, el parque empresarial costarricense estaba constituido por 75,000 establecimientos, de los cuales un 78.3% eran microempresas de 1 a 5 empleados, un 15.7% pequeñas empresas de 6 a 30 empleados, un 4.2% medianas empresas de 31 a 99 y un 1.8% grandes empresas de 100 y más empleados. Es decir, en Costa Rica hay una elevada predominancia de pequeñas micro, pequeñas y medianas empresas, que son las que absorben la mayor parte del empleo.

Estos resultados son consistentes con el análisis de la ocupación que se puede hacer a partir de la Encuesta de Hogares, en el que se trata de diferenciar las ocupaciones no agropecuarias que llamamos informales. Como el término informalidad generalmente se presta para múltiples interpretaciones, sobre todo cuando lo vinculamos con precariedad laboral, aclaro que lo que estamos tratando de medir aquí son empleos de baja productividad, o sea, empleos donde realmente los que participan en estas actividades tienen una escasa dotación de capital humano, laboran con escasas dotaciones de capital físico y esto resulta en bajos ingresos y son muchas veces actividades de subsistencia.

En el año 2002 -según los resultados que salieron publicados en el IX Informe del Estado de la Nación-, el 50% de los ocupados estaban en el sector no agropecuario formal, principalmente en el sector privado, aunque una parte importante de estos empleados eran empleados públicos.

El sector informal no agropecuario representaba un 34.6%, o sea que poco más de 1 de cada 3 ocupados lo estaba en actividades no agropecuarias informales, que incluyen los cuenta propia -excepto profesionales y técnicos-, los ocupados en microempresas -excepto profesionales y técnicos-, en este caso entendidas con menos de 5 empleados, los trabajadores familiares no remunerados -que son muy pocos- y el servicio doméstico.

Un 15.5% está ocupado en el sector agropecuario, donde buena parte de ellos son cuenta propia y familiares no remunerados, o sea, lo que llamamos la economía campesina -5.5% del total de ocupados en esta categoría-. También se incluyen patronos y asalariados, algunos en establecimientos muy pequeños, 5 ó menos empleados, que también forman parte de esa economía campesina probablemente. Sólo poco más de un 5% de los ocupados se encuentran en actividades agropecuarias de mayor escala.

Como veremos más adelante, la informalidad está muy asociada con la pobreza, al igual que la economía campesina. Lo interesante es ver cuál es la dinámica de este mercado. Al comparar los datos para los años 1990, 1994, 1998 y 2002 encontramos que si bien es cierto hubo importantes aumentos en el número de ocupados, entre todos los años, los mayores incrementos se dieron entre los ocupados informales. O sea, que la mayor creación de empleo fue de empleo informal. Los empleos informales son generalmente auto-generados, muchas veces impulsados por la falta de ocupación. El punto es que si bien es cierto en Costa Rica el sector formal sigue siendo el más importante, a partir de los años 90 el crecimiento del empleo informal ha sido más rápido.

La caída en el sector agropecuario y por tanto, en el empleo en ese sector, ha posibilitado parte de ese crecimiento del sector informal, pues quienes trabajaban se han salido de la parte agropecuaria hacia el sector informal. Si observamos la razón entre los empleos formales no agropecuarios contra los informales no agropecuarios y los agropecuarios, vemos que en 1990 era 0.87, luego pasó a 0.96, 0.98, 0.99.

De acuerdo con los resultados obtenidos en CEPAL-México, analizando la relación de empleos formales con los informales y con la pobreza para los países centroamericanos, se comprueba que efectivamente hay una relación inversa entre pobreza y formalidad, de manera tal que a mayor proporción de empleos formales menores son los niveles de pobreza.

Las perspectivas

Hacia delante las perspectivas indican que, por el lado de la oferta, si se observan las pirámides poblacionales del año 1950, 1984, 2000 y una proyección al 2025 de Estadística y Censos, vemos un viraje, pues la base ancha se viene encogiendo por la transición demográfica y lo que vamos a tener para el 2025 es una estructura lineal o 'chata'. Esto nos muestra que tenemos un plazo donde todavía vamos a recibir mano de obra joven que se va a estar incorporando al mercado de trabajo, pero luego va a ser diferente.

Por otro lado, se observa un desnivel educativo de la población. En Costa Rica, en el mejor de los años, sólo el 84% de los niños que empezaron la escuela la terminaron. En estos momentos 16 de cada 100 niños que empiezan la escuela no terminan la primaria. Realmente esto es un problema, pues no estamos logrando que el 100% de los niños terminen la primaria, como lo establecen los objetivos del milenio. Lo que es más grave es que de los que empiezan la secundaria sólo el 40% la terminan. Es decir, que del 80% que empieza la secundaria sólo 40% la termina. Esa es la mano de obra que vamos a tener a futuro. Estamos muy lejos realmente de prepararnos para competir.

Por otra parte, hay una precarización del empleo, en términos de la proliferación de contrataciones temporales o empleos temporales, sin seguridad laboral, y otras formas de inseguridad, como protección contra riesgos del trabajo, etc. Existe también una insuficiencia laboral en términos del tipo de empleo, del tiempo de trabajo- trabajar

menos de jornada completa y menos del salario mínimo-, y otras condiciones como la libre sindicalización, etc. Esto va aumentando cada vez más, pues cada vez se encuentran más jóvenes, quienes para poder trabajar tienen que estar de acuerdo en trabajar en esas condiciones.

Hay tres temas que habría que revisar desde el punto de vista de su impacto sobre el empleo: la amenaza china, las nuevas tecnologías, y el CAFTA y la seguridad social. Lo cierto es que en el tema de la pobreza, la seguridad social es clave, eso es lo que nos hace diferentes. Inclusive el informe del Banco Mundial del año 2000-2001 que se llama "Atacando la Pobreza", resalta como un ejemplo a nivel mundial en los países subdesarrollados el sistema de seguro médico de Costa Rica. Es algo realmente relevante que tenemos y cuyo fortalecimiento es importante desde el punto de vista de la pobreza.

Las posibilidades de aumentar el empleo formal y reducir la pobreza

Revisamos algunas cifras para explorar lo que pasa si queremos reducir la pobreza mediante la creación de empleo formal, productivo y no precario. La idea es medir el empleo requerido para una meta determinada de reducción de hogares pobres, si no hay cambios en la desigualdad. Con datos de 1990 a 2003 sobre empleo y crecimiento del PIB, encontramos que para aumentar en un 1% el PIB, la demanda de trabajo aumentó en 0.7%. Si se considera la correlación entre el porcentaje de hogares pobres y la razón de empleo formal e informal para Costa Rica, encontramos que para alcanzar un nivel de pobreza de 16% se requiere una relación de empleo formal sobre informal y agropecuario de 1,2. Para ello se requiere que, hasta el año 2015, la tasa de crecimiento promedio del empleo formal no agropecuario sea el 7.2% anual, o sea, necesitamos que el empleo formal crezca a una tasa de más del doble de los últimos trece años. Si además tomamos en cuenta que la elasticidad de empleo sobre el PIB agropecuario fue del 0.10, sería necesario que la tasa de crecimiento del PIB no agrícola más que se duplicara.

Entonces, más allá de la diferencia en los resultados, lo importante de este ejercicio es que realmente para lograr reducir la pobreza por la vía del empleo necesitamos crecer y generar empleo formales, pero además crecer a más de 7, a más de 8 o a más de 9% anual, cifras que nunca hemos alcanzado. Con excepción de INTEL, el problema es cómo vamos a alcanzar esas tasas de crecimiento realmente.

Algunas conclusiones sobre las posibilidades de aumentar las tasas de crecimiento en el empleo formal y del PIB son las siguientes:

- (i) es evidente la necesidad de aumentar la inversión. Si la tasa de crecimiento promedio anual de la inversión en 1990-2003 fue de 6%, y ese 6% nos sirvió para que el producto creciera menos del 5%, para aumentar en 8% el producto necesitamos aumentar la inversión en más de 10% anual,
- (ii) para que este crecimiento llegue necesitamos, además, el fomento de las actividades trabajo-intensivas, lo que remite a los temas de los

encadenamientos productivos, y a la mejora en la distribución del ingreso mediante nuevas políticas redistributivas, pues hemos crecido en 4% y la pobreza no ha bajado. Mejorar la distribución del ingreso permitiría que con menores tasas de crecimiento logremos reducciones más importantes en la pobreza,

- (iii) en relación con todas las anteriores, un tema clave es convertir a las microempresas en pequeñas y medianas empresas.

Inversión en infraestructura y reducción de la pobreza

Marvin Taylor

Introducción

En este documento se presenta el tema de la infraestructura, de una manera general, para el caso específico de Costa Rica. Se incluyen cuatro aspectos: (i) relación infraestructura y pobreza, (ii) la función de la infraestructura en el desarrollo, (iii) las demandas en materia de infraestructura en Costa Rica, y (iv) el papel del Banco Centroamericano de Integración en esta materia.

Relación infraestructura y pobreza

La relación entre infraestructura y pobreza no había sido un tema sino hasta mediados de los 80-90s, por dos razones. La primera es la privatización. Antes de la privatización de funciones de infraestructura se suponía que con subsidios cruzados y con un Estado que estaba ocupado del interés general se lograba un impacto positivo sobre la pobreza. Con la privatización se cuestiona si en realidad hay acceso para los pobres, dado el problema de distribución o de provisión y el problema de precios.

La otra razón es que, dentro del contexto de las metas de desarrollo del milenio, el tema también aparece como un tema fundamental; se señala la importancia de una inversión masiva en infraestructura para poder alcanzar las metas de desarrollo del milenio.

Papel de la infraestructura en el desarrollo

Hay tres tipos de obstáculos al desarrollo: unos que son de tipo humano -las leyes, las regulaciones- que requieren voluntad y decisión para ser superados. Un segundo tipo de obstáculos al desarrollo son sistémicos de mercado- cómo funciona la demanda, la oferta, los tamaños del mercado y demás-, que lo que requieren es conocimiento y equipo. Un tercer grupo de obstáculos son naturales y tienen que ver con la geografía, los elementos naturales, el clima. Es en este último tipo en el que se inserta el papel de la infraestructura, que es para la superación de obstáculos específicamente naturales.

La infraestructura es un instrumento fundamental para la superación de ese tipo de obstáculos específicos al desarrollo en tres maneras: (i) potenciando el crecimiento económico, y esa es la vía por la cual se entiende que actúa también sobre la superación de la pobreza, (ii) mejorando la productividad, reduciendo los costos de producción, fomentando la conectividad física y virtual también, telecomunicaciones etc., (iii) incrementando lo que llamamos la calidad de vida por la vía de la mitigación de vulnerabilidades, la reducción de enfermedades mediante la producción de agua potable y la provisión de servicios de infraestructura en salud en general.

En particular la infraestructura es un elemento fundamental para la superación efectiva de la pobreza, que implica la superación de las causas: la insuficiencia de ingresos, insatisfacción de necesidades básicas, la falta de activos, etc. La conexión se da por la vía del aumento de la productividad, por la vía del mejoramiento del sistema de mercado, por la vía del aumento del ingreso y la capacidad de consumo de los pobres y el aumento de la calidad de vida en el sentido de lograr la satisfacción de necesidades básicas.

En síntesis, la infraestructura actúa en el mejoramiento de las capacidades y en el mejoramiento de las oportunidades, que son las dos vías fundamentales para el combate de la pobreza. Se requiere ampliar las oportunidades, que es el objetivo del crecimiento, pero se requiere además ampliar las capacidades. De nada sirve que tengamos mayores oportunidades, vía CAFTA, por ejemplo, si la gente no está en capacidad de poder hacer uso de esas nuevas oportunidades. Son las dos vías fundamentales y la infraestructura actúa en los dos sentidos.

Pero la transferencia no es directa, se requiere hacer varias cosas para que la infraestructura tenga un efecto sobre la pobreza, especialmente en el ámbito del clima macroeconómico, pues éste debe ser el apropiado para que permita una buena asignación de los recursos y el desarrollo incluyente.

A la par del desarrollo de la infraestructura, se requiere mejorar las condiciones de acceso en sus dos formas: provisión y precios, pues el acceso es quizás el tema central para la superación de la pobreza. El asunto de los precios se relaciona con la eficiencia en el sentido de que es necesaria la recuperación de costos para que el servicio pueda mantenerse y para hacer la reinversión que garantice una buena calidad del servicio.

Además de la obra de infraestructura, también se requieren actividades complementarias. Por ejemplo, si se dota de agua potable se necesita trabajar también en el área de salud y en educación, proveer crédito y establecer derechos de propiedad apropiados. Es decir, no hay una conectividad directa entre infraestructura y pobreza si no es por la vía de estos otros elementos: ese es el mensaje fundamental.

Las demandas de infraestructura para superar la pobreza

Revisaremos tres aspectos en relación con la demanda de infraestructura para superar la pobreza: (i) ¿cuáles son las dimensiones del reto, (ii) ¿cuáles son las exigencias?, y (iii) ¿cuáles son las inversiones claves que el BCIE está viendo en esta materia?

Para resumir, en términos de red vial, en Costa Rica tenemos una buena densidad en comparación con la región, inclusive con México. Sin embargo, el problema es serio en cuanto al estado de esa red vial: es muy amplia pero está en muy malas condiciones y es insuficiente para el parque automotor que tenemos en el país.

En electricidad no me detengo, tenemos buena capacidad en relación con el resto de la región, y también tenemos buena administración. Las pérdidas son bajas en relación

con la región, sin duda muy por encima de los estándares de la región. En cobertura también es amplia.

En servicios sociales de agua y saneamiento estamos muy bien en nuestros estándares. En comunicaciones y tecnología en realidad estamos por encima en América Latina en líneas telefónicas fijas, pero tenemos un rezago importantísimo en líneas telefónicas móviles por debajo del resto de Centro América.

También es importante ahora, en el concepto de infraestructura, la disponibilidad de computadoras, porque el concepto de infraestructura de telecomunicación tiene que ver con las redes de comunicación.

En fin, el país ha avanzado pero hay mucho que hacer, y de hecho las encuestas señalan que burocracia e infraestructura inadecuada son dos de los problemas más serios para hacer negocios en Costa Rica.

¿Cuáles son las exigencias del reto? Hay un impacto de las inversiones eficientes -es decir, de aquellas que pueden recobrar sus costos- sobre la reducción de la pobreza por la vía de crecimiento económico, integración física y virtual, calidad de vida y reducción de vulnerabilidades asociadas también a un acceso adecuado y a actividades complementarias. Todo esto requiere de un contexto institucional apropiado.

Se pueden plantear las exigencias del reto en esos mismos órdenes para Costa Rica. En materia de contexto macroeconómico para el desarrollo de la infraestructura hay varias cosas que el país tiene que hacer: el mejoramiento de los marcos regulatorios, un planteamiento serio sobre la apertura y liberalización para una mejor provisión, avanzar en materia de concesiones de obra pública, avanzar más en definición de derechos de propiedad para los más pobres, en estándares de calidad, en alianzas público-privadas y en financiamiento.

Tenemos un reto en relación con el marco institucional para la ejecución. Hay varios retos que tienen que ver con el mejoramiento de toda la infraestructura para el crecimiento económico. En materia de integración física y virtual tenemos retos importantes en términos de la ampliación de la red de tecnología informática, de la red de telefonía móvil y de la integración de la red vial.

En calidad de vida, el reto está asociado con el mejor aprovechamiento de los recursos naturales, con un concepto más integral y profundización de iniciativas para mejorar el capital humano. En los temas de vulnerabilidad y en actividades complementarias también se requieren muchos avances.

Inversiones clave para reducir la pobreza

Con una visión regional hay tres iniciativas sobre las cuales está trabajando el BCIE, que el país apoya y en las cuales está asociado: (i) una iniciativa amplia de transportes dentro del concepto de la visión mesoamericana (el CPP), (ii) una iniciativa energética y (iii) una gran iniciativa en telecomunicaciones. No ahondaré sobre esto, pero es muy

importante el tema de ampliación de estas iniciativas en el área rural. Por cierto, la visión regional no tiene un concepto rural, que es donde está concentrada la pobreza. Esa es una de las deficiencias que tiene esta iniciativa si la vemos como un instrumento para la superación de la pobreza.

Se han identificado \$5.700 millones de demanda para esas iniciativas, \$6.000 millones en total en CPP y el 95% está en infraestructura, en donde está concentrado el esfuerzo. El problema está en la forma de financiar esas iniciativas con recursos internos. Se requiere más ahorro interno, mayor cooperación internacional, mejorar la recaudación y más promoción de iniciativas público-privadas.

El papel del BCIE en adelante

La especialidad del banco ha sido la infraestructura, es ahí donde más ha invertido. A Costa Rica le ha financiado unos 1.000 millones de dólares en infraestructura, más de la mitad de lo que le ha financiado en todas las otras actividades.

En adelante el banco estará focalizado en tres áreas: combate a la pobreza, integración y globalización. Hay un conjunto de objetivos en los que estamos focalizados para 2004-2009. Pero me interesa aquí llamar la atención sobre el “pipeline” para los que estarán en la siguiente administración en el país. Este “pipeline”, de 1.200 millones de dólares, está compuesto por proyectos ya aprobados que están en ejecución o que están en proceso de serlo, de los cuales, la mayor parte está en infraestructura (72%). Para crédito y capital humano para la superación de la pobreza se destina el 19% de esos recursos. En el CPP hay 1.000 millones de compromiso del banco.

Para terminar, la conexión entre infraestructura y pobreza es un tema nuevo y ha adquirido mayor relevancia por las razones que se mencionaron antes. Es claro que la infraestructura es un factor esencial para la superación de la pobreza y el desarrollo, pero es claro además que ésta no actúa sola: necesita de todos estos otros elementos para poder generar su resultado.

La inversión en infraestructura requiere de una visión conjunta integral. Es necesario armar un plan creíble. Un área fundamental de mejoramiento aquí en el país y en el resto de Centro América, es la inclusión de las zonas rurales. La inversión en infraestructura para el desarrollo y combate de la pobreza requiere además del establecimiento de prioridades en tiempo y de focalización en ámbito: en telecomunicaciones, en carreteras y en ubicación geográfica. Lo que es claro es que si queremos tener un mayor impacto en la pobreza debemos de focalizarnos también en infraestructura rural.

Finalmente los requerimientos de inversión son cuantiosos en la región, no van a ser cubiertos exclusivamente por los gobiernos, no hay capacidad para hacerlo así. Es claro que se van a requerir otros recursos del sector privado. El BCIE, como se dijo antes, ya ha programado \$1.000 millones y para ejecución ya están en el “pipeline” \$406 millones. Hay dificultades para su ejecución - problemas de ejecutividad de los órganos, lo cual es un área fundamental en que el país tiene una deuda. Hay que reconstruir esa

capacidad institucional de ejecución de infraestructura, pues con la excepción del ICE y tal vez del A y A, el resto es un poco complicado.

Finalmente reitero que hacia adelante, lo que el BCIE intenta es apoyar a los países, particularmente a Costa Rica, con un enfoque que tiene esos tres grandes temas: combate a la pobreza, integración y globalización.

Infraestructura, vialidad y pobreza

José Alfredo Sánchez

Introducción

Este documento expone los principales aspectos del trabajo que ha venido desarrollando la Asociación de Carreteras y Caminos de Costa Rica con el objetivo de crear una visión en el tema de vialidad, cuya ausencia en el Gobierno es notoria.

Diagnóstico

En los años 50 y 60 había claridad, tanto a nivel centroamericano como a nivel nacional, acerca de lo que se debía hacer en materia de vialidad. El gran desarrollo de la infraestructura vial en los 60 y 70 permitió una gran integración de las comunidades rurales con la economía del país y de hecho, fue uno de los elementos diferenciadores de la política de gobierno, uno de los que nos hicieron un país un poco diferente.

Esa época se caracterizó por una visión integral plasmada en el Plan Vial de 1959 y una ejecución relativamente eficiente de las obras. No existían los grandes temas de la época reciente sobre obras que nunca arrancan y muchas que no se terminan.

El oscurantismo en esta materia se ubicó entre los 80s y 90s, caracterizados básicamente por una reducción dramática en la inversión y un desmantelamiento absoluto de la capacidad organizacional del Estado. Para mencionar algunas cifras, la inversión pasó de ser el 13 al 15% del presupuesto nacional, a menos de un 3% en esos años. El patrimonio -el activo que tenía el Estado en la red vial- se deterioró, en parte debido a que en términos contables, aunque ese activo se depreció, las cuentas macroeconómicas nunca lo reflejaron.

El año 1998 marca un hito con la creación del CONAVI y la creación de un impuesto de destino único como fuente de financiamiento de la red vial. Además, dos años antes se había aprobado la primera ley de concesiones. Cabe destacar que el impuesto a los combustibles como método de financiamiento de la red vial es el método universalmente aceptado, por lo que la desnaturalización que se está haciendo actualmente, al pasar los recursos a caja única prostituye la forma económicamente eficiente de cobrar tarifas al usuario de las carreteras.

Desde ese año -1998- ha habido una mejora importante en la red vial nacional. Sin embargo, ha faltado una visión que integre la infraestructura con otras actividades productivas y ha faltado consistencia en la ejecución de planes y la realización de inversiones.

La gran deuda al día de hoy es la red cantonal y la red municipal. Esta es la razón por la que el ciudadano no entiende que ha mejorado la red vial. También está en deuda el

programa de concesiones que se suponía venía a resolver las grandes obras para aumentar la capacidad del sistema.

La propuesta de la Asociación de Caminos y Carreteras

El objetivo de esta organización es hacer un planteamiento técnico conceptual con una visión de largo plazo -15 años-, sobre infraestructura vial y específicamente sobre carreteras.

El planteamiento incluye propuestas para la red nacional, para la red cantonal y para la infraestructura vial urbana grande. No incluye la red municipal relacionada con las calles de los barrios. Toca aspectos de planificación, organización y recursos financieros. La intención es que esta sea la propuesta de la comunidad técnica al país. Está dirigida a los tomadores de decisiones y orientada con el fin de ser tomada en cuenta en política pública.

La Asociación de Carreteras y Caminos tiene 30 años de existir, es una organización no gubernamental. Hasta ahora se han elaborado los borradores de dos documentos: (i) uno que recopila “la experiencia”, es un documento muy cualitativo que resume la experiencia de la administración en los últimos años y describe los problemas de contratación, de recursos humanos, de recursos financieros y una visión global del sistema; (ii) otro, con enfoque más técnico, que toma los 20 estudios escritos sobre el tema, describe proyectos, su costo y el estado en el que están. Se espera que en los tres primeros meses del año 2006 la propuesta haya madurado hasta convertirse en el planteamiento al país.

Las ideas centrales de la propuesta son las siguientes:

- (i) se trata de una visión de conjunto que constituya una integración lógica con una propuesta de estrategia nacional y sea consistente con el Plan Puebla Panamá (PPP),
- (ii) se propone pasar de una configuración estrella de la red vial - una topología donde todos los caminos conducen a Roma, en nuestro caso al Gran Área Metropolitana-, a una configuración de red donde el desarrollo económico es más distribuido, consistente con otras estrategias de descentralización que existen hoy.
- (iii) se contempla un desarrollo por corredores, contrario a la fragmentación de la estrategia con proyectos de carreteras individuales desvinculados que existe hoy. Un ejemplo de ese concepto es el corredor Pacífico: Peñas Blancas-Paso Canoas, en donde claramente la vía Costanera Sur, financiada por el BCIE, es parte. Sin embargo la construcción de esa última carretera no tiene sentido si no se termina con Palmar Norte-Paso Canoas ni se mejora Peñas Blancas-Barranca y esto no está incluido en planes de nadie. Esa es la tónica del desarrollo vial de este país, en donde se hacen proyectos pero luego no se vinculan.

La Asociación tiene identificados todos los corredores viales en el país y los problemas en las carreteras que los integran. Incluso se han identificado corredores turísticos como por ejemplo: Home Creek - Puerto Viejo-Manzanillo, la ruta del sol en Guanacaste o la ruta que habilita Sierpe-Puerto Jiménez pero sin impactar Corcovado. Adicionalmente hay un planteamiento sobre la infraestructura del Gran Área Metropolitana (GAM).

Sobre el financiamiento y la organización

Aunque se considera que las concesiones son una posible vía para realizar algunos de los proyectos, éstas tienen limitaciones. En Costa Rica se puede hacer un máximo de cinco proyectos por este medio en los próximos quince años, aplicándose a los proyectos de acceso al GAMs como San José-Caldera, San José-San Ramón, Braulio Carrillo-Florencio del Castillo y la circunvalación norte.

Se requiere una inversión anual del orden de \$470 millones. Si esta cifra se contrasta con los \$25 millones de presupuesto de CONAVI para el 2005 y los \$15 millones que logre ejecutar el MOPT-BCIE, más recursos municipales por un total aproximado de \$20 millones, y ninguna concesión para este año, no sólo hay un problema de falta de visión sino también hay un problema de monto inversión absoluta.

Lo que plantea la Asociación es que el CONAVI siga adelante con los mismos recursos que tiene actualmente: el 15% del impuesto de los combustibles, es decir, \$110 millones al año, pues eso es suficiente para mantener la red vial nacional si es invertido, consistentemente, durante los próximos 15 años. En este momento el problema, es que estamos tratando de mantener y reconstruir una red vial que se encuentra colapsada.

En cuanto a la Red cantonal el planteamiento es similar: respetar los recursos de la Ley 8114, aproximadamente de \$30 millones al año. Sin embargo, para su utilización adecuada se requiere de un órgano técnico que asesore, establezca prioridades y fiscalice, que no ejecute. O sea, una unidad que gire recursos contra proyectos aprobados, que puede ser el IFAM o una nueva organización creada con ese fin (CONAVICA). No debe ser el CONAVI ni el MOPT.

Para la infraestructura nueva en la GAM, se propone recurrir al programa de concesiones con sus limitaciones, enfocado a generar inversión privada en infraestructura por \$1,000 millones en cinco proyectos. Esto es sumamente ambicioso: requiere una gran capacidad organizacional para llevarlo a cabo en siete años y la consecución de préstamos ya sea BID, BCIE o Banco Mundial, KFW, etc, para la reconstrucción de corredores.

El papel de la red vial en el apoyo a actividades productivas, generación de empleo e inmigración

Para que la red vial tenga impacto positivo en esos rubros, se requiere el establecimiento de prioridades de inversión. Aunque la propuesta descrita contempla un planteamiento de visión y algún planteamiento de secuencia, hay que interrelacionarla

con una estrategia más amplia de desarrollo productivo para determinar el orden de las inversiones. Algunos son casos muy claros que no admiten discusión, como San Carlos, la zona sur, Caribe Sur, Guanacaste. Además, se debe determinar la infraestructura adecuada, es decir la inversión que pueda generar, de manera inmediata, desarrollo económico y empleo.

Un plan de inversión en infraestructura genera un impacto directo: va a generar actividad económica inmediata. Lo importante es que sea una actividad económica que se reproduzca en el tiempo.

Para terminar me voy a permitir parafrasear a Leonardo Garnier: “hay ahorros que a la larga salen caros: ahorrar en energía, comunicaciones, transporte, educación y salud es un lujo que no nos podemos dar.”

El vínculo entre las políticas de focalización y las políticas universales

Ana Sojo

Introducción

Voy a abordar esta temática haciendo énfasis en el vínculo de las políticas focalizadas con las políticas sectoriales y sus implicaciones en los aspectos institucionales.

Se parte de que este vínculo institucional ha estado condicionado por las orientaciones diversas que han tenido lugar en términos de focalización, por lo que esbozaremos algunos hitos de su trayectoria y sus repercusiones en materia institucional. También ha habido reformas de las políticas universales, que han tenido una incidencia en lo sectorial, las que, a su vez, han ofrecido también algunos condicionantes para las políticas de focalización.

Prefiero hablar de políticas selectivas y sectoriales en vez de focalización porque este es un vocablo indeterminado y se usa para denominar políticas que son muy distintas unas de otras. Bajo focalización se entienden a veces programas sectoriales anti-shock de ingreso, como los que se están implantando hoy en Argentina, por ejemplo. Se entienden también los programas asistencialistas tradicionales o programas asistenciales pero que ya están en el marco de derechos y obligaciones, tales como el programa Puente o el programa Oportunidades. También se entiende por programas focalizados programas desvinculados de lo sectorial y programas vinculados con lo sectorial.

Los programas asistenciales y la focalización

Voy a tratar de distinguir primero la orientación de los programas asistenciales tradicionales, que cubren una gama amplia de prestaciones sean transferencias de ingresos, programas de alimentación, subsidios en salud, viviendas y otros. Estos programas en general se caracterizan, dado su alto grado de discrecionalidad, por tener instrumentos de selección de beneficiarios muy frágiles y por tanto no tener criterios selectivos muy claros o una clara determinación de cuáles son las necesidades de los beneficiarios, ya que lo que prima en esta orientación es el clientelismo.

Un programa paradigmático en ese sentido en Argentina, es la obra social de Evita Perón, que le dio gran popularidad a la población de Buenos Aires, debido a que esa obra social ofrecía prestaciones en vivienda y en salud que nunca se habían desarrollado con esa magnitud en Argentina.

En general, debido al clientelismo, esos programas son compensatorios y de corto plazo, y por lo tanto no importa mucho lo sectorial en la medida en que están aislados.

Además, en la mayoría de los casos, estos programas asistenciales no estuvieron asociados a un desmantelamiento de las políticas universales, a pesar de que se

propugnó mucho esa posibilidad. Así, las orientaciones más vigentes hoy en día en algunas situaciones históricas son ya viejas, con diferencias básicamente en la escala. Por ejemplo, el programa de alimentación complementaria chilena era un programa con pocos recursos, mientras que un programa como el de Oportunidades es un programa a gran escala.

Pero hay otro hito importante: las políticas focalizadas relacionadas con el ajuste de los 80. En ese momento, con el ajuste que pone poca consideración en los aspectos sociales y que pretende que sea el “derrame” el método que brinde oportunidades para los pobres, llega un paradigma en el cual se contraponen las políticas universales y las políticas focalizadas, y por tanto se contraponen los aspectos distributivos y de crecimiento económico. Una de las consecuencias de esto es que muchos organismos internacionales -que tenían una visión bastante dogmática- dejaron de sentirse responsables de apoyar políticas sociales. Además, su aplicación llevó a un aumento en la vulnerabilidad social en términos de los riesgos idiosincráticos o covariados. Los idiosincráticos se asociaron, por ejemplo, a la pérdida de la inserción laboral y los covariados con shocks de ingreso como los que se han vivido en determinados momentos en nuestra región, siendo el más dramático y el más reciente, el caso argentino.

En ese caso, la focalización reduccionista centraba su interés en compensar lo que eran pérdidas de ingreso en el corto plazo y casi todos estos programas contaban con escasos recursos y con baja cobertura. Fue el momento de auge, por ejemplo, del Fondo de Emergencia en Bolivia, en donde el Banco Mundial centró como una suerte de paradigma de lo que debía hacerse en esos momentos. Estos fondos sociales de emergencia se destinaron a crear empleo, a crear cierta infraestructura en áreas pobres, a realizar algunas transferencias monetarias, etc.

Las características de los programas focalizados

Esos programas se caracterizaron por ser eminentemente asistenciales y por el rol excesivo en ellos de la visibilidad y los efectos de demostración en términos políticos. En Bolivia prácticamente se seleccionaron las zonas de más riesgo político y ahí se invirtieron estos recursos. Así, aunque los fondos eran limitados y no ofrecían características anticíclicas, tuvieron efectos de visibilidad política.

En general, este paradigma se asoció a una visión negativa de las políticas universales. En los países en que esto tuvo más relevancia se registraron efectos negativos en términos de la postergación de reformas que eran inaplazables o indispensables de las políticas universales: la creencia de que los problemas de pobreza se iban a resolver con programas focalizados contrapuestos a lo universal - porque lo universal era malo-, postergaba la necesaria reforma de las políticas universales.

Como resultado, comenzaron a establecerse relaciones competitivas con lo sectorial, lo cual llevó incluso a un incremento de las fragmentaciones administrativas negativas que tenían las políticas universales, las que no solo no se superaron sino que se incrementaron, pues se dieron más superposiciones y duplicidades entre los

programas. En Bolivia, por ejemplo, había situaciones dramáticas en lugares donde se construían escuelas pero no se sabía cómo iba a llegar ahí el maestro, o se construían instalaciones de salud sin los recursos humanos y sin la infraestructura física para su funcionamiento.

En materia de empleo, los fondos de emergencia tuvieron un papel importante. Sin embargo, los empleos generados eran empleos de muy baja calidad, con bajas remuneraciones, con sesgos de género en contra de las mujeres y con un escaso rescate de las especificidades de la pobreza.

La institucionalidad asociada a esos fondos de emergencia también tenía problemas: los vínculos con los ministerios y con los sectores sociales eran muy débiles. En general eran programas a cargo de entidades autónomas y transitorias que por ejemplo, contaban con más financiamiento externo o cuyos funcionarios tenían sueldos mucho más altos que el resto de las instituciones públicas. Como consecuencia, los programas tenían una continuidad y una replicabilidad muy acotada puesto que la institucionalidad pública no contaba con los recursos con los que contaban estos fondos de emergencia.

Toda esta trayectoria de los programas focalizados se desarrolló en un marco más amplio, en el que los cambios en las reformas de la política social se han dado principalmente en el financiamiento y en el aseguramiento, en algunos casos incrementando recursos para prestaciones básicas de salud, por ejemplo, y en otros casos, como el caso colombiano, incrementando enormemente el aseguramiento, con una vocación de universalidad.

Así, en un mismo momento histórico -en los años 80-, por un lado hay un sesgo anti-universalista, que pone excesivas ilusiones en la focalización en algunos países, mientras que en otros hay un verdadero ímpetu universalista. Por ejemplo, en el caso de Brasil, la transición a la democracia estuvo íntimamente ligada con una Constituyente, y en la misma Constitución brasileña, se implantan principios universalistas que en otras constituciones no están presentes.

Por otro lado, hay reformas importantes para eliminar o disminuir barreras de acceso a los servicios debido a razones territoriales, incluso en países muy rezagados como Guatemala, o en el caso de Perú, en donde hubo un gran desarrollo de la educación primaria.

Hay otras experiencias de reforma de la política social en el campo del financiamiento y de la prestación, que se orientaron a establecer competencias entre entidades aseguradoras o prestadoras. Ahí el caso más interesante es el de Colombia que, aprendiendo de la experiencia chilena, establece un sistema dual que rompe con la solidaridad y genera, por eso, graves problemas de equidad. La reforma colombiana se inclina porque haya prestadores y aseguradores privados pero sujetos a un financiamiento de tipo solidario, para el cual se crean una serie de dispositivos como fondos comunes a los cuales acuden las aseguradoras o las prestadoras. En educación se inician algunos programas de mejora de la calidad, como en el caso de

Costa Rica, uno de cuyos programas principales está a cargo de la Fundación Omar Dengo.

Lecciones aprendidas

Sobre las características de los programas

- (i) con programas tales como fondos de emergencia, como el de Bolivia, es imposible atender las causas específicas de una pobreza muy heterogénea
- (ii) son necesarias intervenciones de carácter integral y diferenciado, lo cual habla a favor de políticas selectivas insertas en lo sectorial, y no divorciadas de ella o en competencia con ella,
- (iii) las prestaciones tienen que ser de calidad, porque si lo que se hace es crear empleo de baja calidad, eso no lleva muy lejos pues no atiende las causas de la pobreza ni rompe con los vínculos intergeneracionales de la pobreza,
- (iv) es necesario lograr un financiamiento y una cobertura adecuada a la magnitud de la pobreza, pues con ese leve carácter anticíclico de pocos recursos de las políticas focalizadas no se puede llegar muy lejos,
- (v) puede ser conveniente dejar abierta la posibilidad de ser flexibles en cuanto a la combinación pública o privada en la prestación de los servicios, es decir, ningún aspecto a lograr está garantizado por el carácter público o privado de la prestación, sino que lo importante está relacionado con los principios del financiamiento y con la regulación de los servicios.

Sobre el ámbito institucional

- (i) las políticas contra la pobreza tienen que coordinarse con la política macroeconómica y con las políticas de desarrollo productivo. Tienen que vincularse con las reformas de la política social, con las políticas universales y con lo sectorial. La experiencia chilena y la brasileña son muy interesantes al respecto. En el caso chileno, existen interfases, incluso presupuestarias, entre una y otras políticas. Es así como el programa Puente transfiere recursos a los ministerios para que atiendan a determinadas poblaciones que ellos estiman necesarias. O sea, es Puente quien dispone de ciertos recursos para que sean invertidos en educación, y el programa Puente y el Ministerio de Educación chileno firman un contrato para que el Ministerio, con el financiamiento que recibe Puente y les trasfiere a ellos, atienda a determinados beneficiarios,
- (ii) es importante que exista una inserción estratégica de la selectividad en forma complementaria y no competitiva con las instituciones vigentes. Ese es el caso del programa Oportunidades o de la Beca Escolar que luego derivó en beca Familia, porque es una prestación más integral de transferencias en

Brasil. Si se establecen derechos y obligaciones de los beneficiarios hay repercusiones de manera tal que esos beneficiarios hacen efectivos tanto sus derechos como sus obligaciones. En otras palabras, no se le puede exigir a una familia, que recibe una transferencia de la beca Familia en Brasil, que cumpla con la condición de que su hijo permanezca en la escuela o que reciba una atención en salud, si esa oferta de salud o de educación no está presente. Esa inserción estratégica y complementaria entonces tiene repercusiones globales para toda la política social y para el ámbito institucional.

- (iii) es necesario velar porque los recursos que se destinan a estos programas sean sustentables,
- (iv) en relación con los derechos y las obligaciones, se vuelve importante el dónde, el cómo y el cuándo de las prestaciones. Si la madre tiene que llevar al niño a un control de salud y esa madre trabaja, entonces la oferta tiene que ser tal que haya horarios flexibles que les permitan a esas personas llevar a sus hijos a control.

La viabilidad de ese entronque entre lo sectorial y lo selectivo requiere modificar muchas veces la forma en que se han venido haciendo las prestaciones. Pero esto va en contra de un incrementalismo: no se trata de hacer lo mismo sino que se trata de modificaciones en la forma en que se organizan los servicios, que pueden llevar a que se modifiquen reglas del juego o incentivos, incluyendo la aplicación de un enfoque que requiere evaluar el uso de los recursos.

Esos cambios no están asociados con la popularidad de los programas que solo incrementan los recursos, pues como se piden cuentas sobre el uso de los recursos, muchas veces pueden haber dificultades en términos políticos. Tales dificultades se presentan porque hay un apoyo disperso a las reformas por parte de quienes se benefician de ellas, pero también hay oponentes organizados a las reformas debido a que cambian los incentivos o las reglas del juego.

Por eso, hay que tener claro que mejorar las prestaciones y lograr un adecuado vínculo entre lo sectorial y lo selectivo, tiene una fuerte connotación política en la medida en que se trata de modificar las instituciones en términos de la calidad y la equidad de los servicios. Ello implica vincular el control financiero, por ejemplo, al desempeño del servicio, hacer que estas instituciones tengan una “accountability” y tener una visión integral de cosas que hasta ahora han funcionado como compartimentos estancos. Esto puede encontrar serios obstáculos en la viabilidad política por la resistencia de quienes están hasta ahora brindando los servicios de una determinada manera.

Además, los cambios implican posiblemente una inversión en recursos humanos, incluyendo modificaciones en las remuneraciones y las reglas para la contratación, que tienen que ser compatibilizadas con una serie de aspectos administrativos y legales. Esto nos sitúa en un escenario político muy difícil: implica negociar, entre otros, con

gremios que hasta ahora han estado centrados en las alzas salariales, en la estabilidad de sus empleos, en sus beneficios, que se oponen a que se mida el desempeño. No se trata de ir hacia una flexibilidad del trabajo que le quite a los trabajadores sus garantías o los desproteja, pero flexibilidad y protección no pueden ser sinónimo de que no tomemos en cuenta el desempeño del funcionario.

La exclusión en el marco de las políticas selectivas

Roxana Víquez

Introducción

El tema de la exclusión está íntimamente ligado con la efectividad de las políticas: cuánto de lo que hacemos llega a las personas que queremos que lleguen, y en qué medida los esfuerzos que hacemos realmente se quedan en otras partes.

La pobreza no es un problema que se resuelve con recursos económicos o con programas de lucha contra la pobreza. Su solución es una de las metas más complejas que tienen las sociedades modernas. Hay muy poca gente a la que le interesa resolver el problema de la pobreza y una carencia absoluta de compromiso con el tema: el tema es bueno para el discurso, el plan estratégico, etc, pero no suficientemente bueno como para que se inviertan los recursos necesarios para que se resuelva.

Tampoco hay convicción de que un servicio para los pobres debe ser de buena calidad, pues lo contrario es lo que prevalece: un servicio para los pobres tiene que ser pobre. Por eso se critica que la gente que trabaja en las instituciones de pobreza vaya a un seminario, gaste fondos en un foro o en una investigación, aunque este tipo de cosas se requieran para poder encontrar solución al problema de la pobreza.

Hay tres cosas que hacer, en un esquema ideal, para solucionar el problema: generar riqueza, políticas universales, que aseguren un umbral mínimo y mercado. Por lo tanto, un plan para disminuir la pobreza tendría que incluir creación de oportunidades, es decir generación de iniciativas de crecimiento económico, más empleo, más opciones productivas, más rentabilidad, mercados financieros más sólidos, etc y fortalecimiento de capacidades para que la gente pueda acceder a ese mercado. Además, se debe incluir lo que ahora se llaman las redes de protección social, que son instrumentos, políticas selectivas articuladas que tienen el objetivo de incluir a los excluidos.

¿Cómo opera la exclusión y de qué forma se da?

Hay un grupo de personas que no puede acceder al mercado y a las instituciones, no porque éstas no existan sino porque hay un problema del lado de la demanda. Esos son los grupos más pobres cuya situación se debería resolver a través de lo que ahora se llama protección social.

Ese enfoque, del Banco Mundial, es muy criticado porque hace muchas recetas, pero lo que hacen estas instituciones es sistematizar lo que ha funcionado, o lo que ven que está operando y crear una especie de tecnología como la política de protección social.

Algunos ejemplos de exclusión social en Costa Rica empiezan por el modelo económico aplicado. Los sectores en los que ha crecido la economía costarricense son, por ejemplo, servicios financieros, el mercado de servicios en general, el turismo,

exportaciones no tradicionales, pero las ocupaciones de los más pobres están en la informalidad y la agricultura. ¿Cuánto de ese crecimiento económico le llega a los pobres cuando tenemos que el 50% de las personas en pobreza extrema están en la agricultura, un poco más del 40% están en el mercado informal y sólo un 7% está inserto en el mercado formal?. De toda esta riqueza que se genera es muy poquito lo que les está llegando a estos grupos.

Otro ejemplo de exclusión social en nuestro país es el bono de vivienda, pues quienes acceden a este bono son los que tienen un pedazo de tierra. Entonces todas aquellas personas que son las más pobres y que son las que viven en precario y no tienen acceso al pedazo de tierra, quedan fuera del sistema del bono de vivienda, o sea, es un programa excluyente.

Un tercer ejemplo de exclusión lo encuentro en la educación superior pública. La Universidad de Costa Rica y la Universidad Nacional son sistemas excluyentes a los cuales no tienen ninguna posibilidad de acceso las personas más pobres. Sin embargo, invertimos aproximadamente un 16% del total del total del presupuesto ordinario centralizado en la educación superior.

Otro ejemplo más es el tema de los subsidios del IMAS. Para acceder a un subsidio hay que presentar una serie de requisitos, que son importantes porque se trata de sistemas de control y no deberían eliminarse, pero sí deberían sustituirse de alguna forma.

Si el mercado funcionara de forma adecuada, la pobreza se disminuiría con los programas universales y la disminución de la pobreza sería resultado de una buena oferta. Siempre tendríamos por resolver el problema de la demanda. En este ámbito se ubica el enfoque de protección social.

Este concepto –protección social- establece que la seguridad humana implica poder ejercer todas las libertades y tener acceso a los servicios en condiciones seguras y libres. La antítesis de esto es la vulnerabilidad, es decir, todas aquellas cosas que nos ponen en riesgo, que se hacen mucho más fuertes, mucho más frecuentes en los grupos más pobres. Se trata de cambiar el énfasis de los análisis, pasando del síntoma de la pobreza a lo que tiene que ver con los obstáculos. La idea es crear redes para acercar a los que están excluidos del sistema a los servicios y al mercado.

El objetivo es proporcionar alternativas para fortalecer capacidades y acercar estos grupos a las oportunidades y al mercado. Para ello se establecen subsidios a los que se les pone una serie de condiciones: tienen que ser progresivos (a mayor pobreza mayor subsidio); tienen que tener una contraprestación o una condicionalidad por parte de las familias, que sea algo que mejore el capital de esas familias; tienen que ser dados en forma temporal; tienen que ser dados en forma directa con la menor intermediación posible y tienen que ser integrales en el sentido de que tienen que acercar a la gente a todo el sistema.

Lo que deberían hacer las instituciones que trabajan programas selectivos es acercar a las personas más pobres a aquellos medios que los van a hacer superar la pobreza,

porque como se ha dicho antes, está absolutamente probado que este tipo de programas por sí solos no sacan a la gente de la pobreza, lo que hacen es “graduar” a las personas, algunas veces, pasándolas de pobreza extrema a pobres. Eso es lo que se intenta.

Este esquema busca que los incentivos lleguen a los más pobres. Por eso se establecen mecanismos de focalización, pero al contrario de lo que se ha venido haciendo, donde los programas eran aislados, la idea es que los mecanismos de focalización estén articulados con todo el sistema. En otras palabras, el ideal sería que las instituciones que trabajan con la protección social o para inclusión de los excluidos, acerquen a esta población hacia la institucionalidad, hacia lo sectorial y no dupliquen los programas sectoriales u otros. Por supuesto que eso se basa en un esquema de especialización y complementariedad, es decir, cada institución haciendo muy bien lo que sabe hacer y entre todas, en conjunto, tratando de ofrecer un servicio integral.

En los años 90 teníamos dos clases de programas: programas de desarrollo y programas asistenciales pero de alguna manera estos programas no estaban integrados. Hoy se trata de que se tengan subsidios pero articulados a una red de servicios. En otras palabras: se trata de acercar a la gente a los servicios -como lo hace el Programa Puente en Chile-, para lograr la inclusión.

Una vez que las familias pobres se hayan insertado en el sistema, serían capaces de fortalecer sus capacidades, porque están en la escuela, porque están participando del mercado y entonces, por sí mismas, pueden acceder a las oportunidades e insertarse a la dinámica social. En Costa Rica está todo dado para implementar un esquema como éste, lo cual es un reto para el nuevo gobierno.

Costa Rica sería un caso perfecto para poder montar eso, si cumpliera dos requisitos: una visión clara de lo que hay que hacer y, voluntad política. Esto porque está la institucionalidad, están los recursos económicos, está el sistema de focalización, está todo lo necesario y lo que habría que hacer es ordenar.

El marco general de la política social para el combate de la pobreza

Manuel Barahona

Introducción

El marco general de la política social para el combate de la pobreza se centra en cuatro grandes aspectos:

- (i) en la década de los noventa, al igual que el resto de América Latina, en Costa Rica se realizó una expansión de la inversión social que tiene una paradoja: es coincidente con el estancamiento en los niveles de pobreza. Esa expansión, sin embargo, no es tal en términos per cápita: ahí hay un problema significativo,
- (ii) hay una espiral de rutinización de los programas sociales. Por decirlo de alguna manera, hay un envejecimiento de la oferta e inclusive -la Contraloría General de la República lo ha venido señalando reiteradamente- hay una cierta monotonía en la programación institucional. Prácticamente las metas de un año a otro se copian igual, los números no varían excepto con el cálculo de inflación, es decir, hay un problema alrededor del diseño institucional,
- (iii) en ese mismo sentido, la conclusión más amplia sería que no hay una configuración de una política de Estado en la lucha contra la pobreza que sea capaz de brindar algunas metas y de darle continuidad, sostenibilidad en el tiempo,
- (iv) hay ambivalencias en la configuración de una autoridad social, y obviamente un problema de coordinación dentro de las instituciones, entre los sectores, etc.

Los planes de lucha contra la pobreza

En esta exposición se recorrerán los tres planes de lucha contra la pobreza elaborados en el país, desde el Plan Nacional de Combate a la Pobreza de la administración Figueres Olsen, hasta llegar al Vida Nueva, de la administración actual.

El Plan Nacional de Combate a la Pobreza de 1994 a 1998 realmente es un punto de inflexión en la materia y quizás es un elemento que a lo largo de estos diez años ha estado siempre presente, es como un fondo. Identifico tres aspectos que le dan este carácter:

- (i) en un contexto en que se había dado mucho énfasis al tema de la focalización, este Plan rompe con esa idea y se plantea una vez más cómo

- lograr una efectiva articulación de las políticas sociales, las universales y las selectivas,
- (ii) se plantea un decálogo de principios orientadores que se pueden encontrar también en los planes de la administración de Rodríguez y en Vida Nueva, en la administración Pacheco. Este conjunto de principios orientadores va configurando un discurso que, si bien no ha sido tan relevante en la práctica, sí ha tenido una relevancia desde el punto de vista de compartir un enfoque, lo que es algo difícil en este país, y por tanto marca un cambio importante,
 - (iii) pone en el centro del debate el tema de la coordinación, y aunque no estaba expresado así en ese momento, el tema de la autoridad social, a través del funcionamiento del Consejo Social, lo que marcó también un hito relevante.

Ese enfoque está como telón de fondo en los dos siguientes planes de lucha contra la pobreza, tanto en Solidaridad como en Vida Nueva, es decir, a lo largo del tiempo se mantiene esta oferta programática: un conjunto de programas y acciones concurrentes y el eje sigue siendo el conjunto de los programas que están financiados por FODESAF y, en algunos momentos, la articulación con las políticas de corte universal.

El Plan Nacional de Combate a la Pobreza también introdujo un mecanismo de racionalización de las intervenciones alrededor de poblaciones meta, y quizás ahí marcó también una estrategia para encauzar la acción institucional.

En el caso de Solidaridad -y ahí vienen los elementos de recambio que es quizás a veces más formal que práctico-, se vuelve a un esfuerzo de clasificación de la lucha contra la pobreza según los sectores convencionales del área social: se habla de educación, salud, vivienda y también hace una pequeña o tenue clasificación según poblaciones: adultos mayores, menores en riesgo, etc. Ahí hay visos de ruptura que a veces son de carácter más formal.

En el caso de Vida Nueva, que hoy día tiene muchos elementos de nebulosa por los cambios que ha habido en la coordinación del sector, se postula una serie de elementos que son convergentes con todos los planes anteriores. Plantea dos aspectos que son importantes: (i) la focalización en zonas geográficas, visualizando más ordenadamente el tema del territorio en la acción de lucha contra la pobreza, y (ii) dos grandes temas de intervención: el empleo y la producción junto con la promoción de la integración y la movilidad social de las familias pobres. Es decir, discursivamente ha recopilado buena parte de lo que se empezó a mover desde 1994. Hay algunas dudas e interrogantes sobre la implementación.

Los tres planes comparten elementos desde el punto de vista del diagnóstico: ven el problema de la pobreza como un problema complejo de carácter heterogéneo. Los tres comparten el tema de construir un enfoque común sobre la visión de la pobreza. Las diferencias y matices se encuentran en la programación o en la ejecutoria de los planes de lucha contra la pobreza, matices sobre todo en la articulación de la oferta programática. Sin embargo, a veces esos cambios en la oferta programática son puramente de forma, de denominación, sin un elemento sustantivo de fondo.

En su conjunto, los resultados de los planes se han quedado cortos. Evidentemente el estancamiento en los niveles de pobreza es el aspecto más preocupante de ese resultado. Además, el rediseño de la institucionalidad social aparece como el tema pendiente.

En la actualidad, la lucha contra la pobreza se enfrenta con la persistencia de problemas acumulados, y con la aparición de algunos nuevos. Podríamos decir que el tema de los núcleos duros de pobreza y la extendida vulnerabilidad ante la pobreza está planteado con todo el rigor. Muchos de los trabajos de Pablo Sauma para el Estado de la Nación utilizando el indicador de vulnerabilidad, nos muestran que ante una contracción económica un grupo de familias cae fácilmente bajo la línea de pobreza. La ampliación de la desigualdad es otro factor que se ha venido subrayando en el diagnóstico, así como las fisuras en la integración y en la movilidad social.

Entre los desafíos, un tema de interés es la familia, las personas como centro, y su atención en estos sectores vulnerables, pero considerando también más sistemáticamente la dimensión territorial, las áreas en que residen, en que laboran, etc. Otro tema es la mejora en el uso y en el impacto de los recursos asignados: no puede ser que no tengamos mediciones claves del impacto han tenido los diversos programas sociales.

Un tercer tema que plantea desafíos es el relativo a estrategias y programas diferenciados según las poblaciones meta. Movilizar el capital social, movilizar las comunidades y sus capacidades es una tarea estratégica.

Además, el fortalecimiento de mecanismos de programación, presupuestación y control es un tema que plantea desafíos importantes. El país tiene herramientas como el SIPPO y el SAP (que registran a las personas pobres y sus características socio-demográficas) y aunque habría que revisar sus costos operativos y su diseño, podemos aprovecharlos para ubicar familias, personas concretas en territorios específicos. Habría que plantearse seriamente el perfeccionamiento y transversalizar efectivamente las herramientas. Además, los sistemas de información existentes pueden ser útiles no solo en el IMAS sino también en muchas otras instituciones del área social: éste es un desafío institucional más que hay que acometer.

Hay dos condiciones esenciales para que los esfuerzos de lucha contra la pobreza sean efectivos: (i) una política económica coadyuvante que contribuya a la generación de un crecimiento sostenido, y a la generación de empleos de calidad, (ii) la inclusión de los sectores pobres, en el sentido de darles los espacios, darles voz en los procesos. Los sectores menos favorecidos deben participar en la procura de su bienestar. Debemos potenciar oportunidades y capacidades: su presencia, su potenciación es un tema clave y sin ello sería difícil avanzar sistemáticamente en una meta tan ambiciosa como la superación de la pobreza.

Crecimiento, pobreza y transferencias condicionadas en Costa Rica

Silvia Lara

Modelo de crecimiento y pobreza

Un tema que es fundamental en la discusión sobre pobreza es el tipo de crecimiento que tiene el país. Es evidente que estamos siguiendo un modelo de desarrollo, un tipo de crecimiento económico, que no ha contribuido a reducir la pobreza y que más bien está provocando un proceso de concentración de los ingresos.

Algunos estudios sobre el tema muestran que entre 1990 y 1994 hay un momento de crecimiento importante del PIB y, a la vez, un descenso importante de la pobreza. Sin embargo, después de esos años el nivel de pobreza se estancó aún cuando en los años 1997, 1998 y 1999 hubo crecimiento. Más grave aún: incluso en los años en que hubo crecimiento económico se registró un aumento importante en los niveles de desigualdad en la distribución del ingreso, medida por el coeficiente de Gini.

Este resultado está relacionado básicamente con el mercado de trabajo. El crecimiento económico se ha logrado sin aumentos en el empleo o por lo menos sin generar el tipo de empleos que pueden contribuir a reducir la pobreza: una proporción importante de personas no encuentran trabajo en el mercado formal y se auto-emplea, lo que en una buena parte de los casos, significa un empleo muy precario. Por esto, a nivel estratégico, hay que concentrarse en la relación crecimiento económico y empleo.

Transferencias condicionadas como estrategia para la superación de la pobreza

Hay experiencias muy interesantes en América Latina de transferencias monetarias condicionadas, como las del programa Escola en Brasil, el programa Puente en Chile y el programa Oportunidades en México. Ya Ecuador está reproduciendo la experiencia y el Programa de Asignación Familiar (PRAF) en Honduras y el de la Red de Protección Social en Nicaragua están adoptando la estrategia de implementar transferencias condicionadas.

Sin embargo, hay que tener cuidado: no todo se presta para hacer transferencias condicionadas. Siempre hay que evaluar cuándo es mejor hacer una transferencia monetaria y cuándo es mejor proveer el servicio. Por ejemplo, recientemente el Ministerio de Educación ha anunciado que está planeando no pagar los autobuses para que los muchachos puedan llegar a los colegios, sino darle el dinero a las personas. El problema es que no hay garantía de que en una comunidad todas las familias vayan a destinar ese dinero a pagar el autobús, y si no todas las familias lo pagan, no hay servicio de autobús. En ese caso es mejor proveer el servicio. Lo mismo sucede con los comedores escolares.

Dicho lo anterior, me voy a concentrar en una propuesta de transferencias condicionadas ligadas al IMAS. Su propósito es promover la idea de que, como país, nos propongamos la meta de cero pobreza extrema. En Costa Rica hay 50.000 familias en condiciones de pobreza extrema y estamos perfectamente en condiciones de llegarles a esas familias (cerca del 14% de las familias costarricenses) con una transferencia condicionada.

Si se pudieran tomar los fondos del IMAS, cuyo presupuesto es de aproximadamente 11.000 a 12.000 millones de colones (como máximo) y acercarle 5.000 a 6.000 millones de colones más, podríamos cubrir las 50.000 familias en pobreza extrema con una transferencia cercana a 30.000 colones por mes, que es más o menos en promedio el subsidio que ya da el IMAS. La condición sería que envíen o mantengan a los niños en el sistema educativo y que cumplan con las necesidades de salud. Es estratégico, sin embargo, definir más clara y específicamente la condición de acuerdo con las características del país.

En el Programa Puente en Chile se trabajan 52 indicadores y la transferencia está condicionada a que la familia, en un plazo de dos años, cumpla con todos esos indicadores que tienen que ver hasta con cedula. Ahí la transferencia se hace por dos años consecutivos, mientras que en el programa Oportunidades, en México, se hace hasta por nueve años, porque la idea es que las familias puedan contar permanentemente con ese ingreso.

El Programa Oportunidades en México ha demostrado ser muy exitoso en aumentar la matrícula en primaria y en secundaria y aumentar los niveles de nutrición y de vacunación, con la ventaja de que ese programa estableció, desde el principio, la línea base y pudo demostrar que la situación de las familias con las que habían iniciado realmente había cambiado. Lo mismo en el caso del programa Puente en Chile.

Con esta propuesta que utiliza los fondos del IMAS el país tendría un costo de cerca de 18.000 millones de colones por cubrir a toda la pobreza extrema del país.

Eso está comprometido actualmente en bonos escolares que llegan a 5.000 niños aproximadamente. Por otro lado, mil millones de colones se gastan en un programa para mujeres adolescentes a las que se les da capacitación en derechos humanos durante cuatro meses y luego un subsidio por seis. A las mujeres pobres no adolescentes también se les da capacitación y luego un subsidio pero no se les da seguimiento después de eso.

Además, una gran parte de los recursos se utilizan en asistencia pura. El problema es que no se puede saber cuáles resultados produce ese uso en asistencia social, porque no se puede rendir cuentas de éstos. En las condiciones actuales de planeamiento y ejecución lo que se puede decir es cuántas personas se atendieron y cuánto presupuesto se invirtió. Así, mientras más gente se atiende y más presupuesto se gaste mejor la ejecución, no importa cuáles son los resultados. El drama del IMAS es tener la capacidad gerencial para gastar la mayor cantidad de fondos posible. Eso no tiene ningún sentido porque no se puede ofrecer ningún resultado.

La propuesta indicada también tiene el propósito de promover el enfoque de política social con una visión de gerencia por resultados. Se debe rendir cuentas sobre los recursos invertidos, señalando resultados concretos tales como el logro de aumentos en la matrícula en primaria, en la matrícula en secundaria, en la retención en primaria, en la retención en secundaria. Podemos recurrir también a indicadores en el campo de la salud. La OMS ofreció asistencia técnica para definir, de acuerdo con el perfil epidemiológico del país, el tipo de condición asociada con la transferencia.

Papel de las transferencias condicionadas en la superación de la pobreza

Con el Programa Oportunidades en México, por ejemplo, lo que ha sucedido es que los jóvenes salen del colegio amparados a este programa pero no encuentran trabajo. Esto ha promovido una gran migración de las zonas rurales a las urbanas. Es decir, el programa de transferencias no resuelve el problema de la pobreza: aún si las personas beneficiadas logran mantenerse con salud y completar la secundaria, eso no les garantiza salir de pobre porque si sale de secundaria y no encuentra trabajo, igualmente no va a tener ingresos. Si no hay crecimiento con empleo, lo único que podemos decir es que tenemos buenos niveles de escolaridad y buenos niveles de salud, pero que no se convierten en resultados de bienestar e ingresos para la población.

La ventaja del programa de transferencias, además de introducir en el país una visión de gerencia social por resultados, es que le da vuelta al tema de la focalización en el sentido de que ya no es una focalización con propósitos asistenciales ni es una política de reducción de la pobreza cuya estrategia es la focalización en los pobres, sino que es una estrategia de focalización que busca ser una palanca de inclusión. Es decir, se trata de apalancar a esta población para pegarla con la política social universal. Pero, si a la hora de apalancar a estas personas no hay escuelas y colegios, no hay una política social universal, tampoco funciona el mecanismo de la transferencia. Tiene que haber escuelas y colegios, tiene que haber centros de salud, etc.

Otra ventaja adicional es que el sistema permite identificar los lugares en que tienen que estar los colegios y los centros de salud porque es ahí donde está la población en extrema pobreza.

Los problemas operativos de las transferencias condicionadas

La aplicación de un programa como este tiene que resolver algunas discusiones de fondo relacionadas con el monto de la totalidad del programa y con el monto de la transferencia a la familia pobre. En el primer caso, por ejemplo, aunque los fondos de FODESAF que traslada Hacienda al IMAS pueden llegar a ser de 80.000 a 90.000 millones de colones, el monto que le corresponde por ley puede llegar al doble. Sin embargo, hay un gran debate sobre la posibilidad de abrir la discusión de FODESAF puesto que, como los empresarios podrían presionar por una reducción en las cargas sociales, nadie quiere tomar ese riesgo.

También es una discusión importante el monto de la transferencia a la familia: si son 30.000, 25.000, 20.000 ó son 50.000 colones, porque la idea es que sea un monto que

incentive a las personas a cumplir con la responsabilidad, con la corresponsabilidad, pero no un monto que desincentive a las personas a buscar trabajo y a salir adelante. En la propuesta planteada hablamos de 30.000 colones, pero ese es un monto que hay que discutir.

Otro tema de discusión para la aplicación del programa es la metodología para la selección de las 50.000 familias en extrema pobreza. Si se condiciona a la asistencia escolar tienen que tener niños pero, ¿qué pasaría con los hogares donde no hay niños?, ¿se seleccionan a través del SIPPO o no, cuando se dice que este sistema de información puede ser usado con intereses electoreros? Es complicado pero todos son temas que se pueden resolver técnicamente.

El IMAS está totalmente listo para empezar en esto: tiene el personal, la infraestructura, el aparato administrativo, la tecnología, los sistemas de cómputo, etc. Además, los funcionarios, que tienen 25 ó 30 años de estar ahí y están totalmente convencidos de que esto es lo que hay que hacer.

Este programa es para llegar a la población en pobreza extrema. Pero, si no existe una política económica que genere empleo, esto no pasa de educación y salud. Y si no hay una política social universal dónde apalancar esto tampoco tiene sentido.

En este país no faltan ideas desde el punto de vista técnico, el problema es un problema político. Falta voluntad política para cambiar, a pesar de que políticamente esta es una estrategia rentable: es un programa que tiene resultados en lo inmediato y además es una apuesta de largo plazo en educación y salud.

Riesgo de pobreza, empleo y desigualdad

Juan Pablo Pérez

Introducción

Voy a desarrollar tres tipos de comentarios. El primero tiene que ver con el tema del riesgo de pobreza. Costa Rica es fundamentalmente una sociedad de sectores medios lo que implica que hay un área muy importante de vulnerabilidad social. No estamos hablando de los “transfronterizos”, los que están cercanos a la línea pobreza que entran y salen. Estamos hablando de un problema mucho más amplio que puede llegar a representar, según algunas estimaciones, casi un cuarto de los hogares costarricenses. Este fenómeno plantea un horizonte de políticas sociales que van más allá de la pobreza, sobre todo si lo que se quiere lograr es una integración consolidada cuando la gente supere la condición de pauperización.

El primer comentario es, entonces, plantear el tema del riesgo de pobreza como un asunto más allá de la línea de pobreza o cualquier otro tipo de criterio que utilicemos para clasificar los hogares en hogares pobres o no pobres, y hablar más bien del tema de la vulnerabilidad con todas las consecuencias que implica para el ámbito y el horizonte de la política social.

El segundo comentario tiene que ver con la relación entre empleo y pobreza. Tenemos que revertir el hecho de que, desde ya hace demasiados años, el empleo dejó de ser un objetivo para convertirse en una variable de ajuste. Tenemos que recuperar el empleo como objetivo, porque eso es fundamental para que éste pueda tener incidencia en la superación de la pobreza.

Sabemos que en términos de pobreza por ingresos la gran mayoría de los ingresos de los hogares pobres provienen del mercado de trabajo. La evidencia empírica con datos del 2003 nos señala que hay rutas laborales que pueden contribuir a la superación de la pobreza. Les voy a señalar tres que son las más interesantes. La primera tiene que ver con la asociación -que conocemos muy bien -entre pobreza extrema y desempleo. Los datos indican que si se logra sacar a los desempleados de hogares pobres hacia trabajos asalariados –e inmediatamente me voy a remitir a ese punto- podemos tener una contribución en la reducción de la pobreza extrema. Eso nos lleva a puntualizar que las políticas de desempleo no pueden ser coyunturales -porque sabemos que no funcionan- sino de carácter permanente y diseñadas de manera seria.

Nótese que digo “sacar a los desempleados hacia el trabajo asalariado” porque lo que el mercado laboral permite hoy en día, tal como funciona en Costa Rica, es sacarles hacia el autoempleo; hacia un tipo de autoempleo de subsistencia que lo único que hace es reproducir la pobreza extrema. Ahí hay entonces una falla del mercado que el Estado y las políticas públicas tienen que abordar justamente a través de las políticas de desempleo.

La segunda ruta tiene que ver con el salto más allá de la línea de pobreza. Lo que los datos nos indican es que además del desempleo hay otra ruta laboral para los hogares en pobreza relativa, que tiene que ver con lo que se puede llamar autoempleo intermedio. Este tipo de empleo está constituido por pequeñas empresas que ya abandonaron el estancamiento, la subsistencia -que simplemente era un mecanismo para sobrevivir- y han comenzado a dinamizarse alcanzando ciertos niveles de acumulación. Pero para que puedan contribuir a la superación de la pobreza relativa necesitan consolidarse y realmente convertirse en dinámicas y con capacidad acumulativa.

Este es un tema muy importante, sobre todo ante una situación de apertura económica porque son unidades que pueden ser muy vulnerables hacia la apertura. Si no logramos protegerlas, este tipo de autoempleo se convertirá en autoempleo de subsistencia, o peor aún desaparecerá, contribuyendo así a que no se supere la pobreza relativa, que es el componente principal de pauperización que tenemos en el país. Esto supondría que la línea de pobreza se constituiría en una barrera infranqueable en términos de movilidad social.

La tercera ruta tiene que ver con la vulnerabilidad y el riesgo de pobreza. Ahí la ruta nos conduce al empleo asalariado y a la problemática de la precarización. Es el empleo asalariado no precario el que va a garantizar que se pueda reducir el riesgo de pobreza.

Quiero hacer una breve reflexión sobre el tema de la precarización. Este tema es complejo y no podemos limitarlo ni reducirlo únicamente al tema de la desregulación laboral aunque sea una dimensión fundamental. Implica otras dos dimensiones que me parece que también son muy importantes. Primero está el problema de flexibilización a nivel de las empresas, un fenómeno sobre el que conocemos muy poco en Costa Rica y en el resto de Centro América, y que constituye una cuestión de gran relevancia ya que emplaza a los empresarios como responsables en términos de desarrollo social. En función de la forma en que se haga la flexibilización se tendrá efectos sociales de distinto signo. Así, si es una flexibilización negociada, concertada, puede tener efectos positivos. Si es unilateral, impuesta, como suele suceder en América Latina, los efectos son negativos. La tercera dimensión de la precariedad es la capacidad de defensa que tienen los trabajadores de sus intereses de manera colectiva. Con eso quiero traer a colación el tema de los actores sociales. Con esto no estoy diciendo que únicamente el sindicalismo es la forma de defensa de los intereses, pero sí estoy reivindicando la necesidad de la acción colectiva y de los actores sociales.

El último comentario tiene que ver con un tema que ha salido de manera recurrente y que quiero destacar para que tenga una mayor centralidad: el tema de las desigualdades. Este nos lleva no solamente a la estrategia de combate o reducción de la pobreza, sino también a plantearnos el tipo de modelo social, de desarrollo social que queremos tener para el futuro. Al contrario de la pobreza, que se aborda fundamentalmente como un problema ético y moral y en donde tenemos un estándar que definimos aceptable o no aceptable, la desigualdad nos lleva a algo mucho más importante: al poder. Esto porque la desigualdad es un juego de suma cero. Hay ganadores y perdedores; quien se queda con una mayor parte del pastel se lo está

quitando a otro/a. Ahí estamos tocando problemas fundamentales sobre la forma en que se organizan nuestras sociedades.

Al respecto voy a señalar simplemente un par de ideas. Primero, que estamos ante una problemática bastante compleja sobre la cual tenemos poca reflexión, y no tenemos muchas ideas desarrolladas en términos de políticas. Al respecto deberíamos diferenciar dos tipos de desigualdades. Por un lado, están las desigualdades históricas que arrastramos del pasado y del modelo anterior. Y, por otro lado, emergen las nuevas desigualdades -eso que en la literatura se llaman las dinámicas- inducidas por la volatilidad de los mercados, y que ya no confrontan tanto a categorías sociales entre sí, sino que diferencian individuos al interior de las categorías. Aquí se nos abre todo un campo de reflexión, tanto para el análisis como para las políticas.

La segunda reflexión tiene que ver con el hecho de que, desde la desigualdad, podemos repensar ciertos aspectos importantes de la pobreza, tales como la exclusión y la marginalidad. Esta es una vieja discusión en América Latina que fue zanjada en su momento, pero que hoy en día es cuando adquiere total actualidad. Vivimos en sociedades en donde si desaparece un cierto porcentaje de la población no pasa nada, porque esas personas, para el modelo acumulativo vigente, no son fundamentales ni en términos de trabajo ni en términos de consumo. Por eso, el tema de la exclusión y de la marginalidad es otro tema que hay que poner sobre el tapete.

Pobreza y política pública: reflexiones generales

Ronulfo Jiménez

¿Pobreza o pobrezas?

Quiero empezar con dos observaciones de índole conceptual. La primera es que en realidad más que hablar de pobreza deberíamos hablar de pobrezas, porque el concepto de pobreza es muy complejo, es muy heterogéneo y es muy relativo. Es muy diferente la condición de pobreza de una familia de ancianos a la de una familia joven con hijos, o es muy diferente la pobreza urbana de la pobreza rural. Cuando hacemos la medición por líneas de pobreza todas califican de pobres, porque no tienen el ingreso suficiente para comprar una canasta determinada pero estamos poniendo en un mismo saco a familias que son muy diferentes, que tienen cosas muy diferentes. Por eso en algunos casos es mejor hablar de pobrezas y no de un único concepto de pobreza.

Las mediciones tienen necesidad de llegar a un número y entonces nos hacen creer que es un fenómeno homogéneo, pero la pobreza es un fenómeno muy heterogéneo. Esto nos plantea una complicación desde el punto de vista de política en términos del objetivo que estamos siguiendo. Queremos reducir la pobreza y a veces estamos muy seguros de que sabemos qué es la pobreza, pero a veces es algo que no es tan claro. Esa es una primera observación.

Marco conceptual de la pobreza: ¿cuál?

La segunda observación es que también carecemos generalmente de un marco conceptual del fenómeno de la pobreza y sus causas. El tema de la causalidad no sólo es un tema académico sino que es un tema que nos lleva a un problema práctico de definición de políticas: ¿cuáles son las políticas que son más efectivas para combatir la pobreza o las pobrezas?

Pobreza: asunto de largo plazo

Otra observación es que la reducción de la pobreza es un tema de largo plazo. En general la pobreza no se reduce de un día para otro, no se reduce de un año para otro, sino que más bien se trata de procesos que hay que desencadenar en el largo plazo. Esto plantea problemas desde el punto de vista de la definición de políticas públicas, porque, en general, nuestros países cada vez tienen más problemas para definir políticas de largo plazo. Hay una serie de condiciones políticas, tanto de los grupos políticos, de los grupos de presión, de las burocracias, como de los medios de comunicación, que son en la actualidad los que ponen más las agendas en las definiciones de políticas, los que hacen que estos temas tengan mayor o menor importancia.

En general, estas discusiones sobre la política pública en relación con la pobreza se están quedando más en grupos reducidos de académicos interesados en estos temas, que en la gran discusión pública porque los temas más inmediatos se han vuelto más urgentes, y los temas de largo plazo como son pobreza o infraestructura están perdidos en las agendas.

Pobreza y crecimiento económico

La cuarta observación es que la reducción de la pobreza requiere de crecimiento económico sostenido. Esto no es nada nuevo, tenemos que superar la discusión sobre la existencia o no de goteo. El crecimiento es una condición necesaria pero no es condición suficiente para reducir la pobreza. En buena medida el estancamiento en la reducción de la pobreza que hemos observado a partir de 1994 está muy relacionado con el hecho de que en los últimos diez años hemos tenido un crecimiento per cápita del ingreso muy raquítico y muy volátil, y con ese crecimiento poco podemos hacer para empujar la reducción de la pobreza.

Pero no sólo eso es cierto -que el crecimiento es una condición necesaria para reducir la pobreza-, sino que también interviene en esa relación el tipo de crecimiento que se genere, el cual depende de las dotaciones de factores, la intensidad con que se usan esos factores de la producción y de la forma en que están distribuidas estas dotaciones de factores: el trabajo, el capital humano, la tierra y el capital.

Es decir, el tema de la elasticidad entre el crecimiento y la reducción de la pobreza, es un tema pendiente en Costa Rica: hay que construir esa elasticidad y su construcción está relacionada con la dotación de factores y su distribución. En el pasado (en los 50s, 60s y todavía 70s) el énfasis era la distribución de la tierra, porque ese era posiblemente el factor crítico. En el momento actual el factor crítico tiene que ver más bien con la educación, con el capital humano, su distribución y su relación con el crecimiento que queremos.

Costa Rica ha planteado en los últimos años que no quiere ser un exportador de bienes intensivos en mano de obra barata, lo que es correcto. Queremos ser exportadores de bienes intensivos en capital humano, pero si eso no lo acompañamos con una ampliación de la cobertura y la calidad de la educación, lo que se logrará es un deterioro de la distribución del ingreso. No tenemos que extrañarnos de que la distribución del ingreso se deteriore en Costa Rica, porque por un lado estamos empujando a un sector exportador intensivo en mano de obra relativamente más calificada, pero por otro lado en los años 80 tuvimos un grave pecado: hubo una expulsión muy fuerte de los adolescentes de los colegios.

Cuando se compara lo que pasó del año 1980 al 1982, 1983, 1984, se encuentra que hubo una expulsión masiva de nuestros adolescentes de la educación secundaria. Hasta 1980 habíamos tenido una cobertura de la educación secundaria bastante respetable y comparativamente superior a la mayoría de los países de América Latina. En 4 ó 5 años cometimos el peor pecado desde el punto de vista tanto de crecimiento como de equidad: una caída de la educación secundaria que la recuperamos muy

lentamente. Todavía en 1990 estábamos muy por debajo del año 80, la recuperación se dio en la década de los 90 y llegar a lo que teníamos en 1980 requirió casi toda la década de los 90: es alrededor de 1998-99 en que logramos tener la cobertura en secundaria de 1980. En los últimos años hemos tenido importantes avances en la cobertura de la secundaria, pero todavía hay mucho pendiente.

El centro de la discusión está en lo siguiente: si queremos un país que no sea exportador de mano de obra barata, sino por el contrario, de otros factores más sofisticados, tenemos que acompañar eso con el acceso a la educación de los sectores pobres porque si no los estamos excluyendo de las oportunidades del crecimiento.

Integralidad de la política pública

Otro tema importante es el de la integralidad de la política pública, en particular esa dicotomía que se ha planteado entre lo económico y lo social, que es algo equivocado. En realidad la separación es artificial. Cuando estamos hablando de educación estamos hablando tanto de política económica como de política social. Cuando estamos hablando de educación estamos hablando de la forma en que vamos a cambiar la dotación de factores y de la forma en que será el comercio internacional del país. Eso es economía, pero también estamos hablando de las oportunidades que se están generando para los sectores de menores ingresos.

El problema que tenemos es la falta de integralidad de la política, la falta de la visión de conjunto. No se trata de llevarlo al extremo porque a veces por perfeccionismos de integralidad no hacemos nada, pero sí creo que tenemos que partir de una visión integral, pues los grandes problemas que tenemos se originan en esa dispersión entre los instrumentos del lado económico y los del lado social. Además, dentro de lo que tradicionalmente se ve más como política social también hay una gran dispersión en el país.

Al respecto es interesante mencionar la discusión que ocurrió en los 70s cuando se creó FODESAF. El proyecto original de Daniel Oduber era crear un Ministerio de Desarrollo Social, donde se centralizaba la política social. Ese proyecto fue criticado argumentándose que eso iba a concentrar el poder. Se dijo que el Ministro de Desarrollo Social iba a ser el próximo candidato a la presidencia e iba a ser quien manejaría realmente al país, porque ese ministerio iba a tener esa gran visión, tanto de los temas que maneja propiamente FODESAF como de los que maneja el IMAS, y en realidad tendría la definición de la política social y de combate a la pobreza.

No se creó esta institución y terminamos con una gran dispersión en la política social, cuyo origen está en la misma definición de las instituciones. Legalmente tenemos una gran dispersión, por eso cuando le pedimos a las instituciones que coordinen, tales coordinaciones son bastante difíciles, pues desde el punto de vista de las leyes cada institución tiene unos mandatos muy particulares.

En general también hay problemas tanto en el área de definición de las políticas, como en los campos del financiamiento y de la ejecución. El país tiene que hacer una

revisión, porque parte del problema de no tener una política integral es que tenemos unas carencias muy fuertes en la institucionalidad.

Yo comparo por ejemplo, a una institución que conozco relativamente bien como el Banco Central o el ICE con las instituciones del lado social y las diferencias, desde el punto de vista de la gerencia y de la burocracia, son enormes. La alta burocracia del Banco Central o del ICE tienen unos grados altos de conocimiento y de capacidad para definir los objetivos de las políticas, los instrumentos de las políticas y capacidad de presión para ejecutarlas. El Banco Central podría funcionar muchos meses sin un presidente y el ICE posiblemente también, porque hay unas burocracias bastante fuertes. En el sector social no ocurre lo equivalente.

Eficiencia de las políticas sociales

Eso lleva al tema de la eficiencia de las políticas sociales. Tenemos poca discusión de la eficiencia y es ahí en donde hay problemas, pues la rendición de cuentas no existe.

Por ejemplo, el Banco Central todos los años plantea un programa monetario con una meta de inflación y con unos instrumentos, y puede ser que lo logre o no. Si no la logra tiene que explicar por qué, si fue culpa del Banco Central o no, pero al menos hay un compromiso al año con una meta y una definición de los instrumentos que se utilizarán para lograr esa meta. En la institucionalidad de políticas de combate a la pobreza no existe eso, o es muy etéreo: no se cuenta con los instrumentos o los programas de combate a la pobreza se quedan a veces más en el discurso y menos en los instrumentos y en la aplicación.

Hemos avanzado en el ámbito de la definición de políticas, pues ya no existe la discusión de principios de los 70s, de las políticas universales versus las focalizadas. La discusión pertinente ahora es cómo articular esas políticas universales y focalizadas para que tengan éxito.

Sin embargo, no tenemos instrumentos de evaluación sobre lo que están haciendo las instituciones ni evaluación más allá de conocer el monto del gasto y el número de beneficiarios, que indique en qué medida esos programas están sacando de la pobreza a las personas. Aclaro que hay que tener cuidado con el hecho de que las evaluaciones de impacto son de largo plazo, y que no es adecuado que, por ejemplo, la Contraloría caiga en la tentación de pedir cada año el nivel en que se redujo la pobreza con lo gastado en ese mismo año.

Algo que está ocurriendo es que la presentación de las cifras del INEC con la línea de pobreza cada año es importante, pero a veces nos lleva a una discusión que no es correcta, porque se nos pregunta: ¿cuáles fueron los efectos de estas políticas-las del mismo año- sobre la pobreza?, cuando lo que está pasando hoy en la pobreza es el resultado de lo que hemos hecho en un plazo relativamente largo. Por eso se requieren más mediciones de la pobreza, pues en realidad la pobreza es un fenómeno tan complejo deberíamos medirla de muchas formas diferentes. Los funcionarios del INEC dicen que eso va a causar confusión, pero en realidad pueden agregar más riqueza

porque nos pueden dar una mejor fotografía del fenómeno heterogéneo que es la pobreza. Con ello podríamos contar con más elementos para poder diseñar y aplicar mejores instrumentos de evaluación.

Todo esto tiene muy poco sentido si no avanzamos en la parte fiscal. Con una carga tributaria para el Gobierno Central cercana al 12 ó 13% vamos a tener muy pocas aspiraciones para tener políticas públicas en el campo social, en el campo del combate a la pobreza, o en cualquier otro.

Vean la tragedia que tenemos: la carga tributaria es del 13%, si le agregamos cargas sociales para incluir todo el resto esto podría subir a un 17%. Países con niveles de desarrollo humano semejantes a Costa Rica -según un estudio de la Contraloría- tienen cargas tributarias de 4 puntos por encima, ya sea que tomemos en cuenta las cargas sociales o nada más los impuestos del Gobierno Central. O sea, Costa Rica necesita una reforma tributaria importante que aumente la carga tributaria en 4 puntos por lo menos, para poder tener aspiraciones de políticas públicas.

El tema de discusión aquí no es si se está a favor o en contra del Estado. Costa Rica tiene un Estado pequeño: si se compara con otros países de desarrollo humano similar, el gasto público en Costa Rica es más bien relativamente bajo. El problema es que la carga tributaria es muy baja y que el sistema es procíclico de manera tal que cuando viene la crisis el Estado tiene que reducir su déficit fiscal y puede expandirlo cuando viene la expansión, lo cual es absolutamente ilógico.

La política fiscal es procíclica y además está relacionada con la estructura del gasto. La mitad de los ingresos tributarios del gobierno se destina al pago de intereses y pensiones –pensiones a cargo del presupuesto nacional, que no son para los sectores más pobres-. Entonces, hay una carga tributaria baja y la mitad se usa para pagar intereses y pensiones, lo que hace que quede muy poco para el resto. De ahí surgen todas las quejas y todos los ministros de hacienda terminan recortando gastos, independientemente cuál sea su distingo ideológico. El país tiene que enfrentar la parte fiscal en una forma seria. Si no lo hace a todas estas discusiones que tenemos acerca de la dirección de la política pública ya se les terminó el tiempo.

Así, hay un tema fiscal que subyace y que es determinante en la capacidad del Estado para definir sus políticas. Cuando nos quejamos de que el Estado tiene muy poca capacidad para definir políticas para el combate a la pobreza, estamos remitiéndonos en realidad a una discusión que es más amplia: la capacidad de definir las políticas públicas. Esto no es una discusión entre intervencionistas o no intervencionistas, sino que es sobre las cosas mínimas que el Estado costarricense tiene que hacer y no está haciendo.

Termino con dos acotaciones: el tema demográfico y el tema de las migraciones, que tienen impactos importantes sobre los salarios de las personas de menor educación, y también sobre las condiciones de pobreza, son temas de suma importancia en la discusión sobre la política pública para la reducción de la pobreza.

La importancia de las políticas universales

Leonardo Garnier

Importancia de las políticas universales

Pareciera que todos estamos de acuerdo en que las políticas universales son importantes. Yo quiero usar tres argumentos para explicar las razones de esa importancia. Son tres argumentos que en realidad se complementan, pues ninguno de los tres por sí mismo es suficiente para decir por qué en salud, educación, vivienda, saneamiento tiene que haber políticas públicas, y por qué esas políticas públicas deben tener un enfoque universal.

El primer argumento es un argumento ético y político. Normalmente cuando decimos que la educación es un derecho, que la salud es un derecho, que la nutrición es un derecho, estamos haciendo una afirmación que por un lado es política pero por otro, contiene un elemento curioso asociado con concepto de “derecho”. Algo es un derecho cuando se considera que las personas que tienen ese derecho son, en algún sentido, iguales. Es un argumento de identidad, en cualquier derecho que se estudie se va a encontrar eso.

Cuando el derecho no se hace efectivo lo que estamos diciendo es que la identidad era de mentira. O sea, cuando decimos que todos tenemos derecho a la educación, pero los datos muestran que solo el 33% de los muchachos terminan la secundaria, se podría decir todos tienen derecho a la educación, pero no se cumple en un 70% de los casos. En realidad lo que expresamos es que no somos iguales, o sea, que hay educación para unos y otros en realidad no nos parecen sujetos de ese derecho. Claro que aquí viene un problema complicado: los derechos tienen un costo y –como economista- se podría decir que es un costo de oportunidad (hacer una cosa en vez de hacer la otra).

Cuando una sociedad reconoce cierto sentido de igualdad a su gente, el segundo paso es definir a qué da derecho. Pueden haber muchas posiciones distintas, pero el punto es que una vez se definan esos derechos tiene que volverse inaceptable que alguien no tenga acceso al derecho.

Violentar algo que es un derecho debería ser inaceptable y de hecho eso es lo que genera muchas reacciones de violencia. La gente se pone violenta cuando siente que le están incumpliendo un derecho, no cuando no le dieron un privilegio. O sea, los esclavos protestan por la esclavitud cuando se sienten iguales a los otros, no cuando se sienten distintos.

La segunda parte del argumento, una vez que la sociedad resuelve en qué sentido somos iguales, es definir para qué nos alcanzan los recursos que tiene la sociedad. Los derechos tienen que ser razonablemente asequibles para todo el mundo. Puede ser

que por ciertas condiciones o por la distribución no se cumplan, pero tienen que ser más o menos razonables.

Aquí entra el segundo argumento, que es un argumento económico y social o un argumento de eficiencia y de bienestar: ¿por qué hay ciertas cosas como educación, como salud, como vivienda, como saneamiento, como protección de la vulnerabilidad ambiental, que una sociedad decide que quiere convertirlos en derechos?, o sea, que quiere que todo el mundo, por el hecho de ser habitante de ese país o ciudadano, en fin, las reglas que se quieran poner, tiene que tener acceso a eso.

Una de las posibles razones es que existe mucha evidencia de que los vínculos que hay entre aspectos como la educación, salud y demás con el bienestar. Además es bastante claro y cada vez más evidente el vínculo que hay entre el acceso a este tipo de consumo y el crecimiento económico. Esta relación es de doble vía: a mayor acceso a estos servicios y a la infraestructura, mayor crecimiento y si hay más crecimiento hay más recursos para hacer estas cosas. Eso implica un problema de medición pero supongamos que eso está resuelto.

Este argumento de eficiencia y bienestar plantea un problema: hay limitaciones de recursos en el corto plazo, lo que indica, por ejemplo, que no se puede pasar de la cobertura de 40% en educación al 100% de cobertura en el año. Aquí hay un problema de programación, de planificación y de tener planes de inversión social en infraestructura correctos, que refleja un problema de tiempo: cuánto tiempo se requiere para que las inversiones generen los recursos necesarios para que se satisfaga el cumplimiento de los derechos.

Si se hace una redistribución adecuada y se cumplen estos derechos al final va a haber suficiente riqueza como para que hasta los ricos sean más ricos, ¿por qué cuesta tanto hacerlo? Aquí entro a la segunda parte del problema: cuando lo que nos interesa es el crecimiento o la riqueza no hay suma cero, pero cuando eso se traduce a algunas otras cosas como el prestigio y el poder, el juego de suma cero prevalece. El prestigio y el poder son juegos de suma cero, porque no se puede duplicar el prestigio de todo el mundo, ni se puede duplicar el poder de todo el mundo, son relaciones recíprocas, uno tiene prestigio con respecto a alguien o poder con respecto a alguien.

Cuando se plantea una redefinición de los derechos y una redefinición del acceso a los servicios de este tipo, con redistribución del ingreso, la preocupación que mucha gente tiene es una de dos:

- (i) que aunque aumente la riqueza al final no debe aumentar para mí, de manera que aunque el juego no sea suma cero, el mío sí
- (ii) si se redistribuye el poder y si se rearmen las redes de ascenso social y de prestigio social, mi posición relativa en la sociedad puede ser distinta. Podría ser que esa redistribución del poder no me interese aunque yo al final pueda tener más plata y más recursos y más consumo. Aquí hay un juego de suma cero que me parece es la razón por la cual la lucha por los derechos humanos a

lo largo de la historia es eso: es una lucha, es un conflicto entre grupos para definir qué cosas se convierten en un derecho y por lo tanto de acceso obligatorio. Casi ningún derecho ha sido concedido gratuitamente: fue cuando los que querían ser entendidos como iguales lograron que esa igualdad se tradujera en un derecho.

El último argumento de por qué en ciertas cosas tiene sentido no sólo verlas como derechos sino resolverlas por la vía de políticas públicas universales, es una razón más de tipo institucional y de tipo práctico, vinculada también con el argumento de la eficiencia económica. La pregunta es: si todos somos iguales, y ser iguales significa tener acceso a estas cosas, ¿cuál es la mejor forma de tener acceso a estas cosas? Obviamente no hay una sola respuesta. Cada sociedad requiere estudiar y definir, dada su realidad, la mejor forma de resolver ciertos problemas.

En el caso particular de estos bienes, y en una sociedad como la costarricense, es muy difícil pensar en salud, en educación, en infraestructura, en saneamiento, en vivienda y no imaginarlos como bienes eminentemente públicos, no en el sentido estricto del bien público económico que es otra discusión, sino bienes en que, para la sociedad, es más fácil, más práctico, más barato, más eficiente producirlos como bienes públicos que producirlos como bienes privados.

Si se piensa en la salud, esta es una de las cosas más complicadas del mundo para el mercado, pues para empezar no es algo que uno consume más cuando baja de precio y consume menos cuando sube el precio. La educación tiene algo parecido, la educación es esa cosa que algunos han llamado bien meritario, en que todos sabemos que es muy importante y demás, pero desde el siglo XIX es gratuita y obligatoria.

El hecho de que la sociedad decida por las externalidades, los efectos indirectos, en fin todos los argumentos que se pueden usar, que estas cosas debieran ser sujetos de políticas públicas, fue razonable en su época y sigue siendo razonable, pero hemos pasado al menos por tres etapas interesantes en los últimos cien años. De los 30 a los 70 el énfasis estuvo mucho más en las fallas del mercado. Se argumentaba que como el mercado falla mucho en estas cosas van a ser bienes públicos, prestados públicamente. El énfasis era la cobertura a cualquier costo, o sea el análisis de costos no era el centro de la preocupación y el tema de la calidad nunca fue un tema central, fue un énfasis de cobertura.

Con la crisis en los 80 y 90, el péndulo se fue al otro lado. En los 80 pasamos del énfasis en las fallas del mercado al énfasis en las fallas del Estado y ahí el centro de la discusión era el costo. O sea, había que dar estos servicios al menor costo posible, la preocupación por la calidad no estaba ahí y se perdió cobertura, o se minimizó costos protegiendo cobertura y entonces se perdió calidad. Cuando se ve el caso de la educación en Costa Rica, o sea, la pérdida de cobertura y la pérdida de calidad, con el ejercicio de reducción de costos, es muy grande.

El gran reto ahora es definir cómo manejamos el problema. Ya sabemos que hay fallas de mercado, las conocemos, las entendemos, entendemos mucho mejor las fallas del

Estado, sabemos que muchas de estas cosas siguen siendo bienes públicos aunque se pueden prestar con distintas mezclas público-privados, cada una con sus problemas.

Si hay que alcanzar un nivel de eficiencia social, lo que implica un problema de costo, un problema de calidad y un problema de cobertura, la pregunta es: ¿cómo se logra combinar esas tres variables, la cobertura que se quiere tener, la calidad que se necesita para la competitividad y la calidad de vida, etc., al menor costo posible?, entendiendo que el menor costo posible es el menor costo posible con esa cobertura y esa calidad. Es en ese contexto que hay que plantearse la reforma institucional, el tipo de arreglo institucional que resuelve ese problema. Eso por supuesto supone que esté medianamente resuelto el problema político de estar de acuerdo en que esas cosas se atiendan. La preocupación que creo que todos tenemos en Costa Rica es que muchos de los derechos que hemos definido como tales, son de mentiras.