

SEGURIDAD SOCIAL Y LUCHA CONTRA LA POBREZA

*LA POBREZA COMO POLÍTICA PÚBLICA:
UNA REFLEXIÓN DESDE LA CIENCIA POLÍTICA*

Evelyn Hernández Ortiz

RESUMEN

Este artículo reflexiona sobre la forma en que las Administraciones Pacheco de la Espriella y Arias Sánchez han abordado el tema de la pobreza, como una política pública de la agenda política nacional, retomando algunos aportes conceptuales desde la ciencia política.

El artículo comprende tres secciones. La primera conceptualiza la política económica como una política pública que busca el bienestar económico general y que como tal, permite que las autoridades gubernamentales tomen decisiones en el tema pobreza.

La segunda sección aborda el papel de los Consejos Económicos y Sociales, su articulación en la elaboración de la política económica, así como las acciones que se han realizado en los últimos años en Costa Rica. Finalmente, se desarrollan algunas ideas sobre el tratamiento de la pobreza como política pública, tomando como referencia algunas acciones ejecutadas durante el período 2002 – 2006 y 2006 a la fecha.

PALABRAS CLAVE: POBREZA, POLÍTICA PÚBLICA, POLÍTICA ECONÓMICA, BIENESTAR ECONÓMICO GENERAL, ESTRUCTURA DECISORIA, PROGRAMA DE GOBIERNO, PLAN NACIONAL DE DESARROLLO.

ABSTRACT

This article is written to reflect the way in which the Presidential Administrations Pacheco de la Espriella and Arias Sanchez have worked the poverty issue, as a public policy in the national political agenda. For this purpose, I have used some concepts derived from the Political Sciences theory.

This work is divided in three parts. The first section refers to the economic policy that looks at the general economic welfare and allows governmental authorities to make the decisions based on poverty issues.

The second part of this article is aimed at the role of the Socio-Economic Councils and its articulation in making the economic policy. It also views the actions that have been taken in Costa Rica during recent years.

The final part of this work looks at the treatment of the poverty issue as public policy. It uses as a reference the actions that were performed during the presidential terms 2002-2006 and 2006 up to present.

KEY WORDS: POVERTY, PUBLIC POLICY, ECONOMIC POLICY, GENERAL ECONOMIC WELFARE, ECONOMIC OBJECTIVES, SOCIAL OBJECTIVES, POLITICAL DECISION MAKERS, GOVERNMENTAL AGENDA, NATIONAL PLAN OF DEVELOPMENT.

A MANERA DE INTRODUCCIÓN:

El tema de la pobreza durante la última década ha sido un tema presente en los programas de gobierno, en los planes nacionales de desarrollo, en los mensajes de toma de posesión de los mandatarios electos y finalmente, en los informes de labores que presenta el Presidente de la República, cada primero de mayo ante la Asamblea Legislativa.

La pobreza, como tema de la agenda política nacional, es un argumento que le permite al gobierno de turno estar presente en el imaginario social de los costarricenses, y como tema de la política pública, nos permite abordarlo con un enfoque desde la política social y como política sectorial.

La pobreza, se caracteriza como la imposibilidad económica que tiene una persona o familia de satisfacer las necesidades básicas para subsistir, sin embargo, no solo se trata de la carencia de bienes y servicios indispensables para la vida, sino también de la conciencia que acompaña esta situación y que hacen los políticos de este tema, así como de las políticas públicas que implementan durante su gobierno para “combatir” o “erradicar” la pobreza.

Desde esta perspectiva, la política económica describe el proceso mediante el cual el gobierno, a la luz de sus fines políticos más generales, decide sobre la importancia relativa de ciertos objetivos, y en cuanto lo considere necesario utilizar instrumentos o cambios institucionales con la intención de lograr tales objetivos.

De esta forma, la política económica la forman el conjunto de decisiones gubernamentales en materia económica, tomando la expresión “gobierno” en su sentido amplio para que comprenda las diversas autoridades públicas de un país dado. Las decisiones de carácter gubernamental en materia de crecimiento económico, pleno empleo, estabilidad de precios, equilibrio en la balanza de pagos, política monetaria, política fiscal o política de rentas y control de precios, tienen una influencia directa tanto a nivel macroeconómico, como en el nivel microeconómico en los procesos sociales, que incluyen su análisis desde las Ciencias Sociales.

El presente trabajo es un esfuerzo por comprender, el marco social y político en que la Administración Pacheco de la Espriella y Arias Sánchez, han abordado el tema de la pobreza, como una política pública y como un tema de la agenda política nacional. Específicamente, para este documento se retoma como referencia el Plan Vida Nueva de Lucha contra la Pobreza¹ y el Programa Avancemos. En lo que refiere al Programa Avancemos, si bien es uno de los varios programas propuestos en el Plan Nacional de Desarrollo de la Administración Arias Sánchez, no es el más importante en términos de recursos presupuestarios y en el ámbito de proyección, sin embargo, se han presentado algunos hechos durante el primer semestre de 2008, que estudiados a la luz de la Ciencia Política, nos permite hacer algunas referencias de carácter crítico sobre la forma en que se ha “desarticulado” este programa con los de otras instituciones gubernamentales.

Ambas iniciativas gubernamentales, desde el punto de vista del discurso político, se vinculan con el bienestar económico general de un sector vulnerable de la población, y con el hecho de que en el marco del sistema político costarricense generan demandas sociales para producir políticas públicas.

Por tanto, ambas iniciativas nos permiten conceptualizar el tratamiento de la pobreza como una política pública. Meny y Thoenig señalan:

“una política pública es el resultado de la actividad de una autoridad investida de

1 Indicamos que se “retoma” el Plan Vida Nueva con un énfasis de política pública y la forma que el mismo tomó un lugar prioritario en la agenda política nacional, debido a que en el año 2002 se conformó dentro de la Universidad de Costa Rica una *Comisión Institucional de Lucha contra la Pobreza* con el propósito de apoyar los esfuerzos del país por identificar una estrategia integral de lucha contra la pobreza. Esta Comisión “apoyó parte de los esfuerzos que los funcionarios y jercas llevaron a cabo para diagnosticar la situación y para proponer el Plan llamado Vida Nueva”. Cfr. Meño Segura, Johnny, et.al. (2002). Plan de Lucha Contra la Pobreza. Comisión Institucional sobre Pobreza, Universidad de Costa Rica, Rectoría y Vicerrectoría de Acción Social. Ciudad Universitaria Rodrigo Facio, Noviembre.

poder público y de legitimidad gubernamental” (Meny y Thoenig, 1992, p. 89),

La forma en que se plantearon el Plan Vida Nueva y el Programa Avancemos, dentro de los respectivos Planes de Desarrollo Nacional de la administración Pacheco de la Espriella y Arias Sánchez, en materia de lucha contra la pobreza, implican en el nivel teórico, la coordinación y trabajo institucional para alcanzar sus metas.

Para este artículo tomamos como referencia los aportes teóricos del Dr. Johnny Meoño Segura, quien ha insistido en sus investigaciones sobre la existencia de un “marco legal disponible para una mejor lucha contra la pobreza”², antes de caer en la tentación de citar a una serie de autores foráneos que hacen referencia a múltiples conceptos relacionados con las políticas públicas y su ciclo de implementación y evaluación³, que aplicados al complejo entramado institucional nacional, no permiten comprender la medidas y programas de lucha contra la pobreza.

Con el propósito de aclarar al lector el marco jurídico-institucional y debido a que en los últimos años una serie de especialistas se

desempeñan como funcionarios públicos, coincidimos con el Profesor Meoño Segura sobre el hecho de que la Constitución Política en el Artículo 50 referente a: “El estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza (...)”; enmarca las competencias del Estado para regular, ordenar y proteger, entre otras.

La Constitución de 1949 “estableció modalidades organizativas que permitirían una “racional división del trabajo entre órganos superiores de la Administración del Estado, como los Ministros y sus respectivas carteras, las instituciones autónomas (Art. 188) y los gobiernos cantonales (régimen municipal)”⁴.

El autor indica que hay una brecha entre la realidad jurídica y la realidad política para comprender y ejecutar los procesos públicos y el impacto en el bienestar socioeconómico. Estos aportes nos acercan a la comprensión de la separación entre el deber ser y la práctica de los procesos que bien encaminados, permitirían una mejor actuación en los procesos de toma de decisiones para articular las instituciones involucradas en el tema de lucha contra la pobreza. Al respecto, Meoño Segura indica:

“Hay tres leyes generales, sin embargo, que nos permiten demostrar la inopia e inconsistencia del costarricense en cuanto a actuar en la praxis de acuerdo con ese mandato superior”.

“Una, es la Ley de Planificación Nacional No. 5525 de 1974, pues en ella la voluntad política en ese acto expresada por los legisladores para asegurar que el desempeño del Gobierno y sus instituciones descentralizadas se sustentara en un Plan Nacional de Desarrollo de largo, mediano y corto plazo –claro concepto de planificación estratégica que exigía y permitía superar la visión cortoplacista de todo equipo de Gobierno ante la inexistencia de reelección presidencial, y operativa pues demandaba poner

2 El Anexo 2 del documento Plan de Lucha Contra la Pobreza. Comisión Institucional sobre Pobreza, Universidad de Costa Rica, Rectoría y Vicerrectoría de Acción Social. Ciudad Universitaria Rodrigo Facio, Noviembre de 2002, recopila las principales normas legales disponibles para el desarrollo del país.

3 Cfr. Lindblom. Charles. 1991. El proceso de elaboración de políticas públicas. Colección Estudios, Serie Administración General Instituto Nacional de Administración Pública. Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid; Meny, Ives y Jean-Claude Thoenig. 1992. Las políticas públicas. Ariel. Barcelona, Roth Deubel, André-Noel. 2006. Políticas Públicas: Formulación, implementación y evaluación. Ediciones Aurora, Bogotá; Subirats, Joan. 1992. Análisis de las Políticas Públicas y eficacia en la administración. Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid; entre otros, nos pueden inducir al error de transplantar de manera acrítica una serie de conceptos con fines academicistas, más que para dilucidar los problemas y procesos públicos y políticos de la realidad política e institucional costarricense.

4 Meoño Segura, Johnny. (2002). Administración política del desarrollo en América Latina: Un marco teórico-conceptual para comprender mejor nuestra real cultura política y la viabilidad integral de cambio social. Cuadernos de Ciencias Sociales No. 125, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. San José. P. 41.

los pies en la tierra en cada período fiscal de un año- no dejaba lugar a dudas de ningún tipo en cuanto a la voluntad de los mismos legisladores de formalizar tal afán político en un instrumento legal. La Ley, por desgracia, no previó sanciones por incumplimiento, y casi todo Gobierno desde entonces la ha incumplido en diversas formas, sobre todo cuando diversos Presidentes han debilitado volitivamente al propio Ministerio encargado de liderar dicha actividad”.

“Otra, es la Ley General de la Administración Pública No. 6227 de 1978 que introdujo, sobre todo sus Artículos 1°, 6, 26 b), 27.1, 97, 98, 99 y 100, un marco legal que, de nuevo, materializa una voluntad política decidida a clarificar, delimitar y sobre todo, a personificar en la noción de ministros “rectores” la responsabilidad política llamada a darle direccionalidad y coherencia a esa necesaria acción de tanto ministerio y ente descentralizado que no se lograba hasta entonces, en un instrumento jurídico real y concreto que buscaba poner orden en el desorden imperante hasta 1978 en el manejo de los procesos y asuntos públicos”. (...)

“Ahora, si incorporamos en el análisis la extraordinaria *Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos* No. 8131 de octubre del año pasado, [2001] entonces nadie puede dudar de nuestra afirmación de que la misma está llamada a cerrar el “círculo vicioso” de la mediocridad política e institucional y ciudadana en este país, para entronizar más bien un “círculo virtuoso” que pondrá sin duda a Costa Rica en la senda del desarrollo sostenible y sostenido en el corto plazo, impactando y cambiando para bien la mayoría de factores de origen colonial que configuran nuestra actual cultura política, siempre y cuando la Ley sea mínimamente entendida y exigida en su aplicación integral, sobre todo en materia de dirección, planificación y presupuestos, al menos por un único ente u órgano fiscalizador superior: la Contraloría General de la República”⁵.

En síntesis, en nuestro país existe un marco legal que permitiría una mejor labor de coordinación interinstitucional entre los ministerios y las instituciones, si los jefes y

funcionarios públicos tuvieran la capacidad de aprehender dichas leyes y comprender la necesidad de actuación articulada entre el gobierno y la administración pública.

En el tema de lucha contra la pobreza, el proceso de articulación de la política pública tendrá efectos sobre los actores y grupos afectados por la misma en el tema de la pobreza. Sin embargo, desde el año 2000 el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), había señalado:

“entre las iniciativas para combatir la pobreza y la reducción efectiva de la pobreza hay un eslabón perdido: la gestión pública” (PNUD, 2000, p. 56)

Para efectos de este trabajo comprendemos el concepto “gestión pública” como la necesidad de que “la función pública, el funcionario público, y las instituciones públicas en general, estén sujetos a un desempeño que debe ser justificado y fundamentado en leyes y normas, y pueden expresamente realizar aquellas funciones y atribuciones de la acción reguladora, productora, distributiva y extractora de la Administración Pública, bajo el hecho de que la Administración Pública se destaca, se organiza y funciona para garantizar el bien común”⁶.

Desde esta perspectiva, aquellas personas que elaboran las diferentes políticas sectoriales en relación con la pobreza, así como las valoraciones, las opiniones y las preferencias ideológicas de los decisores en materia de políticas públicas, acompañan siempre a las

5 Ibid. P. 41-42 y 46.

6 “El énfasis primordial de la acción pública debe girar alrededor de la eficacia de su gestión; es decir, de su capacidad para alcanzar los objetivos políticos definidos y satisfacer así las necesidades o demandas que dieron origen a dicha acción institucional; la productividad en el uso de los recursos, o eficiencia, queda supeditada a que la demanda sea satisfecha cueste lo que cueste, financieramente hablando, y a sabiendas de que existe infinidad de acciones públicas que no generan una recuperación directa de costos puesto que su prestación a las respectivas clientelas ciudadanas no genera ingresos directos o correlativos al costo real de la prestación”. Cfr. Meoño Segura, Johnny. Op. cit. P. 98-99.

propuestas de actuación que puedan realizarse y a las medidas que, finalmente, se adoptan para solucionar un problema o contribuir a lograr un fin socialmente deseado, en este caso, la disminución de la pobreza.

Desde el punto de vista teórico y a manera de ejemplo, André-Noël Roth indica que se pueden considerar al menos cuatro elementos centrales que permiten identificar la existencia de una política pública: implicación del gobierno, percepción del problema, definiciones de objetivos y proceso. Efectivamente,

“una política pública designa la existencia de un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática” (Roth, 2006, p.27)

Esto significa, que la acción gubernamental en el objetivo de la disminución de la pobreza debe realizarse mediante las instituciones estatales y que las mismas asuman total o parcialmente la tarea de lograr este objetivo.

Sin embargo, Roth no reconoce la complejidad en Costa Rica del fragmentado sistema institucional que tiene que ver con la lucha contra la pobreza, ni el requerimiento básico que jurídica y conceptualmente está bien definido de que todas las instituciones deben responder a un único centro de dirección política, es decir, el Poder Ejecutivo del ramo o sector; o bien dicho de otra forma, el Presidente de la República con el Ministro respectivo.

El concepto teórico de Roth nos demuestra la importancia de conocer el marco jurídico, político e institucional al que hace referencia el Profesor Meoño Segura, para comprender la complejidad en materia de pobreza en nuestro país.

A partir de la definición de políticas públicas y el marco jurídico, político e institucional que caracteriza la Administración Pública del sistema político costarricense, este trabajo se acercará a la forma en que el “Plan Vida Nueva”

propuesto por la Administración Pacheco de la Espriella y el programa “Avancemos”, de la Administración Arias Sánchez, han sido propuestos, con el propósito de lograr resultados concretos en el tema de la pobreza, con la participación de diversas instituciones vinculadas al “sector social”.

LA POBREZA COMO TEMA DE LA AGENDA POLÍTICA NACIONAL

El bienestar económico general, se conceptualiza en este artículo, como la capacidad que debe tener el Gobierno de procesar las demandas o necesidades sociales y transformarlas en acciones sociales, tendientes a cumplir con el enunciado del Artículo 50 de la Constitución Política, específicamente, en lo que compete a procurar “*el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza*”.

En los sistemas políticos democráticos, cuando nos referimos al concepto democracia, es pertinente hacer una acotación sobre el complemento que debe existir entre democracia real y democracia formal.

“Para que se configure una democracia real, es decir aquella donde efectivamente todos los asociados tengan las mismas oportunidades, donde los principios liberales no se limiten a un marco teórico, sino que se hagan realidad en la práctica, es necesario agregar otras condiciones como los son la existencia de infraestructura social y económica que le permita al hombre satisfacer sus necesidades básicas –salud, educación, seguridad, trabajo, alimentación, vivienda, recreación–, de tal suerte que pueda actuar conscientemente en la vida política y participar en ella de manera independiente y libre (Naranjo Mesa, 1991, p. 364).

Desde esta perspectiva, la democracia real debería incorporar la posibilidad de que todas las personas tengan acceso a la satisfacción de las necesidades básicas; sin embargo,

frente a la necesidad de una infraestructura socio-económica, el Programa Estado de la Nación se refiere a la pobreza como:

“... un fenómeno complejo en la interrelación de sus múltiples facetas: implica privación, es decir, insatisfacción de necesidades y pocas oportunidades; implica impotencia, imposibilidad de acceso al poder político y al prestigio social, falta de voz y de participación; también implica vulnerabilidad ante la violencia y ante los fenómenos naturales. No hay desarrollo de las capacidades cuando a duras penas se sobrevive” (Estado de la Nación, 2001, p. 94)

Si tomamos como referencia la anterior descripción de la pobreza y reflexionamos sobre la forma en que este tema de la agenda política nacional es estudiado como objeto de estudio desde las ciencias sociales y económicas, podemos incluir variables sociales, políticas, económicas y culturales, entre otras. Sin embargo, no podemos dejar de incluir un enfoque de carácter ético sobre la manera en que los gobiernos de turno tratan de dar una solución a este problema y la forma en que toman las decisiones para disminuir los niveles de pobreza en Costa Rica.

Las diversas definiciones de política económica contienen, al menos, cuatro elementos básicos: (a) la existencia de una autoridad; (b) unos fines u objetivos, cuyos logros se persiguen; (c) el carácter deliberado de las acciones que la autoridad desarrolla; y (d) los instrumentos que pueden ser manipulados por las autoridades para el logro de los fines propuestos.

Los elementos anteriores permiten hacer una breve referencia a los orígenes de la política económica de la administración que accede al poder cada cuatro años en Costa Rica ¿de dónde surge la política económica y los temas de la agenda política nacional que propone cada administración durante su período constitucional, particularmente en el tema de la pobreza?

Es importante recordar que durante el período de campaña electoral los candidatos a la Presidencia de la República de cada partido político que presenta a una persona para optar a este puesto de elección popular, muestra un

programa de gobierno que contiene las “ofertas electorales” y los objetivos y metas que, eventualmente, en caso de resultar ganador, se convierten en el Plan Nacional de Desarrollo de cada administración⁷, y en algunas oportunidades en la base para el desarrollo de la política económica.

Desde nuestro punto de vista, los programas de gobierno de los diferentes partidos presentan un uso excesivo de los objetivos de la política económica: pleno empleo, crecimiento económico, estabilidad de precios, equilibrio en la balanza de pagos y distribución equitativa de la renta y la riqueza. El tema de la pobreza no escapa a convertirse en un tema de la agenda de la política nacional de importancia prioritaria.

7 Sobre el particular, Jorge Arturo Chaves Ortiz, sintetiza el modelo que proporciona Kirschen: “...en cuanto el modelo es utilizado para describir la política económica que se practica en la realidad, se corre el peligro de que el proceso aparezca más ordenado de lo que realmente es. (...) El modelo supone una imagen idealizada en los siguientes términos: los gobiernos llegan al poder con un conjunto de fines proclamados y unas prioridades entre los mismos establecidas. (...) En el cuadro idealizado es en este momento, y solamente entonces, cuando los juicios de valor entran en el sistema (...) A continuación –y siempre en dicho cuadro ideal– el gobierno, en colaboración con la administración pública, traduce los aspectos económicos de dichos fines en diversos grupos de objetivos cuantificables (...) A partir de aquí, y siempre según este cuadro ideal, la operación de selección y utilización de aquellos instrumentos que harán que la economía se encamine hacia los objetivos elegidos es puramente técnica. (...) Básicamente, lo que este cuadro nos viene a decir es que, una vez que los partidos políticos han presentado al electorado una serie de conjuntos de fines y que uno de estos resulta elegido, el resto del proceso lo constituyen cuestiones técnicas que pueden dejarse en manos de los economistas; se da por supuesto que estos saben tanto acerca de su trabajo como, digamos, los ingenieros acerca del suyo. En realidad, los que elaboran la política económica no siguen el esquema teórico que acabamos de describir ya que: es posible que no quieran revelar sus fines reales; son seres humanos con características propias, y además, en cierta medida los economistas les ofrecen doctrinas diversas y conflictivas acerca de los mecanismos de la política económica. Kirschen, 1978, p. 40-41. Cfr. Chaves Ortiz, Jorge Arturo. De la utopía a la política económica. San Esteban – Edibesa. p. 51.

“Un gobierno llega al poder sobre una plataforma de propósitos e ideales, que conllevan *finés* de su administración e incluso *prioridades* de los mismos. El mandato recibido de la elección popular legitima esos *propósitos*, incluso en cuanto a los juicios de valor. Luego, a partir de ahí, se entra en una etapa de traducción de esos fines en objetivos cuantificables, para conseguir los cuales, *ceteris paribus*, sería ya un asunto de aplicar los *instrumentos* adecuados, es decir de resolver dificultades de carácter exclusivamente técnico” (Chaves Ortiz, 1999, p. 52)

Asimismo, debido a que el sistema político costarricense es un régimen presidencialista, cada cuatro años, el ocho de mayo del inicio del periodo constitucional de un mandatario, los ciudadanos, escuchamos los mensajes de toma de posesión, los cuales están cargados de promesas por parte de quien ha sido electo Presidente de la República de Costa Rica.

Sobre el particular, Meoño Segura indica “Cada cuatro años, diversos partidos políticos compiten por los votos del electorado, con el fin de ganar unas elecciones que le permitan a uno de ellos llenar todos los cargos públicos de función política, con elementos que en una u otra forma merece tal designación, desde el mismo candidato presidencial que por derecho propio se convierte en Presidente de la República, hasta los partidarios que ocupan cargos de “asesores” políticos y miembros de Juntas Directivas de entes descentralizados. En cada comicio electoral también, es interesante observar que cada partido político busca ofrecer al electorado un planteamiento ideológico-político a nivel del Programa de Partido; es decir, de ideario de aspiraciones, objetivos, metas, programas y hasta proyectos de corte técnico-político que el Partido aspira a convertir en su Programa de Gobierno, si gana la justa electoral.” (...)

“El hecho sobre el que queremos llamar la atención aquí, es el de que una vez que determinado partido político gana las elecciones nacionales, *su Programa se convierte irremediamente en Programa de Gobierno,*

y debe constituir el marco de orientación básico tanto del Presidente como de su Gabinete, Juntas Directivas y Presidentes o Gerentes de instituciones descentralizadas; y, lógicamente, debe constituir también el marco de referencia primordial de toda acción técnica institucional a cargo de funcionarios de carrera, que pueden o no haber sido simpatizantes de la agrupación política que ganó las elecciones.”

“Conocer esto, y sus implicaciones reales y legítimas para las distintas clientelas objeto de atención en dicho Programa, es una obligación de todo funcionario público de carrera que tenga algún sentido de responsabilidad y de conciencia para con el cargo que desempeña”⁸.

En este sentido, el estudio de la pobreza como política pública, permite sustituir la pregunta de quién gobierna y cómo, por cómo y quién elabora e implementa una política pública, lo cual significa, que en el marco del sistema político costarricense y en la complejidad de la articulación institucional que se requiere para la ejecución de las políticas públicas, no debe dejarse de lado los tres elementos que dan forma a las acciones estatales:

“La Constitución declara los derechos del habitante y las pautas mayores que han de distinguir al Estado, sus instituciones y al sistema político mismo en la mejor ejercitación de competencias también mayores para lograr la traducción de aquéllos en realidades sociopolíticas y materiales para el habitante del país”.

“Las leyes, por su lado, permiten la reglamentación de esos derechos y pautas mayores en la Constitución, para lograr el desempeño y comportamiento grupal y particular de los habitantes con miras a producir un estado de situación de la colectividad toda, de mucho mayor bienestar cada vez o cada año”.

“Las políticas públicas como tales, constituyen máximas definiciones subjetivas por parte de las distintas autoridades gubernativas para materializar funcional y fácticamente esas leyes, y por ser subjetivas deben responder a criterios o parámetros de diseño y contenido que las ubiquen o contengan dentro de los términos superiores de la ley, pues es frecuente que entre

8 Meoño Segura, Johnny. Op. Cit. Supra nota 4. P. 107-109.

las leyes y la formulación de políticas públicas se da un “salto mortal” que hace a funcionarios y *administrados* perder de vista la simpleza y especificidad de los derechos objeto de regulación en las leyes, lo cual lleva a frecuentes distorsiones o acciones reales que se alejan de esos derechos así normados”⁹.

De esta forma, la pobreza como tema de la agenda política nacional se incorpora por su misma naturaleza, es un problema socio-económico que precisa la intervención de las autoridades públicas legítimas. Por consiguiente, consideramos oportuno definir la agenda, desde el punto de vista de las políticas públicas como

“un conjunto de problemas objeto de controversias públicas. Dichos problemas, cuya enumeración varía con el tiempo, exigen la intervención de la autoridad pública. Ello significa que todos los problemas posibles no se hayan contenidos al mismo tiempo en la agenda de la misma autoridad. Algunos figuran en ella y otros no. Nos hallamos, pues, frente a un mecanismo selectivo que deja pasar o no tal o cual problema” (Meny y Thoenig, 1992, p. 114)

Por tanto, el tema de la pobreza ha sido incorporado en la agenda política nacional, como parte de un problema social que es parte del sistema político costarricense –fundamentado en las carencias objetivas de un sector de la población–, y que precisa una solución viable, –mediante la decisión subjetiva de aquellos que pertenecen a la estructura decisoria, y que califican a la pobreza como un problema social–.

Asimismo, aún cuando haya cambio de gobierno, la pobreza es un tema reincidente de las denominadas “agendas institucionales” vinculadas con aquellas instituciones que se aglutinan convencionalmente en el “área de desarrollo social” y en el “área de desarrollo económico”.

9 Meoño Segura, Johnny. Estado de la Gestión Pública. Informe del Año 2004. Programa de Monitoreo de la Gestión Pública. Observatorio del Desarrollo. Universidad de Costa Rica. Diciembre de 2004. P. 36.

Este tipo de agenda agrupa los problemas que están en manos de la competencia de la autoridad pública considerada, y en el caso de la pobreza, los gobiernos buscan una solución al problema mediante la coordinación del entramado institucional de un área social de gobierno y la articulación en las funciones de las instituciones que conformaban el denominado Consejo Económico y el Consejo Social, en la Administración Pacheco de la Espriella, el cual abordaremos en el siguiente apartado de este trabajo.

En el caso de la Administración Arias Sánchez, el ministro designado para guiar el sector lucha contra la pobreza “debería ser, por competencia legal, el ministro de la Cartera más vinculada con la lucha contra la pobreza, o sea el Ministro de Trabajo y Seguridad Social, pero el Presidente Arias Sánchez asignó esa competencia y responsabilidad a otro ministro de su confianza, el de Vivienda y Asentamientos Humanos vía decreto ejecutivo No. 33151 del 8 de mayo del 2006”¹⁰

Debido a que existen según distintas clasificaciones conceptuales y gubernativas en cuanto a diferentes niveles de pobreza, tales como: pobreza absoluta, denominada también pobreza extrema, y pobreza relativa, consideramos conveniente utilizar para efectos del artículo, una definición de pobreza que tome en cuenta su dimensión cuantitativa más frecuente:

“...el porcentaje de familias o individuos cuyos niveles de renta se sitúan por debajo de una cifra establecida como umbral. (...) De hecho, el umbral de pobreza debe

10 Meoño Segura, Johnny. (2008). Aspectos jurídicos, políticos e institucionales de una estrategia integral y viable de lucha contra la pobreza. Revista de Ciencias Económicas. Universidad de Costa Rica 25 (1). P. 44. De acuerdo con los planteamientos del Profesor Meoño Segura y de acuerdo con sus aportes sobre el marco político, jurídico y conceptual costarricense “se ejecutan acciones sin reconocer el significado preciso de la partitura para la “excelente marcha” del Gobierno en aquel decreto ejecutivo; y, menos en el marco teórico conceptual costarricense ya de vieja data, que lo respalda”.

modificarse periódicamente para tener en cuenta la inflación y la propia concepción de la pobreza en términos de satisfacción de necesidades” (Cuadrado, 2006, p. 249).

En este sentido, el método de medición de pobreza conocido como “línea de pobreza”, es conceptualizado como una metodología que mide los niveles de pobreza según un cierto nivel de ingreso familiar, y es además, el método de medición de pobreza que se ha utilizado en Costa Rica en las últimas décadas en la definición de las políticas públicas y de mecanismos institucionales orientados a la disminución de la pobreza según los parámetros básicos de ese mismo método.

Por ejemplo, algunos días antes de que el Dr. Abel Pacheco de la Espriella, iniciara su gestión como Presidente de la República, se anunció la creación “del Consejo Económico –órgano que agrupa a los jefes del sector y que funcionó a medias en gobiernos anteriores– y se dijo que reviviría en la próxima administración de Abel Pacheco, a la par de un Consejo Social”¹¹. Este Consejo Económico estaba conformado por el Presidente del Banco Central, los Ministros de Hacienda, Turismo, Economía, Comercio Exterior y Agricultura, y contaba con la coordinación de Ronulfo Jiménez y Alberto Dent, como asesor especial. Este tema se tratará en la próxima sección.

Por su parte, la Administración Arias Sánchez, indica en el Plan Nacional de Desarrollo, que la rectoría en la lucha contra la pobreza

“... ha sido situada en el Sector Social y de Lucha contra la Pobreza, pero que supone la acción concertada de otros sectores del Eje de Políticas Sociales –como Educación y Salud–, y, de hecho, de todos los demás sectores institucionales incluidos en los demás ejes, particularmente el Eje de Política Productiva” (Plan Nacional de Desarrollo, 2006, p. 33)

Fernando Zumbado Jiménez, Ministro de Vivienda y Asentamientos Humanos, y además, Rector del Sector Salud, se refiere sobre el tema de la pobreza y la forma en que lo ha abordado la Administración Arias Sánchez de la siguiente manera:

“Nuestro compromiso es con los más pobres y esperamos poder darles lo mejor: la mano que necesitan de una sociedad solidaria para romper con los círculos de transmisión de una pobreza que los ahoga. Para hacer nuestra labor, las autoridades del sector social debemos estar cerca de las comunidades”¹²

Por tanto, las decisiones en materia de combate a la pobreza, deben ser tomadas con un criterio eminentemente técnico, que no sea permeado por criterios de carácter político. Además, sería deseable, que en la práctica existiera la articulación de las diferentes instituciones del sector social que conforman la administración pública. Sin embargo, para mencionar sólo uno, existe un tema relacionado que acompaña las decisiones en materia de lucha contra la pobreza: la cantidad de recursos que se destinan durante una determinada administración a gastos de carácter administrativo y consultorías entre otros, y que como consecuencia, reducen el presupuesto destinado a solucionar el tema de la pobreza.

Es paradójico que un tema tan sensible como la pobreza, y que en un primer momento permite a los candidatos realizar una “oferta electoral” para la disminución de la pobreza en un número porcentual que resulta atractivo durante el período electoral; en un segundo momento, y durante la administración del Presidente en ejercicio, se desdibuje el logro de este objetivo por un tema de la política en el corto plazo.

Sobre el particular, es oportuno retomar los aportes de Jorge Arturo Chaves Ortiz, quien señala, que las decisiones en el proceso de diseño de una política

11 Cfr. Leitón, Patricia y Edgar Delgado. Revive Consejo Económico. En: La Nación (Periódico). Miércoles 17 de abril de 2002. P. 26.

12 Zumbado Jiménez, Fernando. “No soy un jefe de escritorio”. En: La Nación (Periódico). Sábado 19 de abril de 2008. P. 28-A.

“...recaen sobre objetos de naturaleza muy compleja que no son fácilmente encasillables en materia de decisión técnica, como alternativa a la de decisión política propiamente dicha (Chaves, 1999, p. 53)

Esta dicotomía entre lo técnico y lo político, y la forma en que los economistas o los técnicos de la administración pública interpretan los fines en medidas concretas, mediante la aplicación de los diversos objetivos de la política económica, y la selección de determinados instrumentos para aplicar estos objetivos económicos y sociales, implica una decisión de carácter técnico. Sin embargo, los presidentes y sus respectivos ministros de estado, en conjunto con sus asesores –tanto técnicos, como políticos–, valoran el tema del “costo político” frente al “rédito político”.

Los gobernantes, en su labor de conducción dentro de la cual tienen que tomar decisiones de política gubernativa o pública, argumentan la necesidad de mantener en ello un cierto nivel de gobernabilidad; la credibilidad ante la opinión pública, y la legitimidad de su gobierno. No obstante, enfrentan como disyuntiva, la incapacidad de tomar decisiones para asumir responsabilidades y generar resultados sobre los cuales tendrán que rendir cuentas a la población, a sabiendas de que ésta, cuatro años más tarde, se convertirá en su electorado.

El punto que deseamos plantear aquí es, si los políticos toman las medidas en materia de políticas públicas con un criterio técnico y si éste, es permeado a su vez, por los criterios políticos de sus colegas decisores en materia de pobreza.

En la práctica, la decisión representa el punto más importante del trabajo político y administrativo, porque la capacidad de decisión en la gestión pública permite actuaciones para resolver un problema en el contexto de un sistema político.

Sin embargo, algunas decisiones adoptadas por los gobernantes, lejos de resolver los problemas de la agenda política nacional, “legitiman” algunas medidas de políticas públicas, creando espacios de diálogo con la sociedad civil: durante la Administración Figueres Olsen se formuló la iniciativa “Un acuerdo nacional razonable”, con

el propósito de discutir el tema del déficit fiscal; en la Administración Rodríguez Echeverría, asistimos a un esfuerzo de “Concertación Nacional”, en el que se convocó a la participación de diferentes sectores de la sociedad civil, para terminar con el incumplimiento de los acuerdos por parte de los y las representantes ante la Asamblea Legislativa, y finalmente, al inicio de la Administración Pacheco de la Espriella, se conforma una Comisión Mixta Legislativa el 31 de julio de 2002, para el estudio del problema fiscal y la búsqueda de soluciones. Esta Comisión emite un dictamen de mayoría afirmativo, con el propósito de ejecutar un Plan de Contingencia Fiscal el 15 de octubre de 2002, que posteriormente fue aprobado en el Plenario Legislativo en diciembre del mismo año.

Bajo la premisa, argumentada por diferentes sectores sociales y económicos que se estaba frente a “una nueva forma de hacer política”¹³, la ciudadanía en general desconocía que la creación de este tipo de Comisión Especial Mixta está normada en el Reglamento de la Asamblea Legislativa, en el Título V, del artículo 90 al 97 a la luz del artículo 121 de la Constitución Política de Costa Rica sobre las Atribuciones de la Asamblea Legislativa, incisos 22 y 23¹⁴.

13 “Considerando la actual coyuntura nacional, el reordenamiento del escenario político costarricense, y valorando el camino recorrido en el análisis de la problemática fiscal por algunos sectores de la Sociedad Civil, el actual Plenario Legislativo apostó al mecanismo y espacio de una Comisión Mixta para la búsqueda de acuerdos que den respuestas al problema fiscal. Este acuerdo constituye el primer paso para legitimar a la Comisión Mixta como el único espacio para la reflexión y la deliberación sobre un Pacto Fiscal”. Cfr. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Dictamen de Mayoría Afirmativo. Plan de Contingencia Fiscal, 15 de octubre de 2002. P. 3

14 El artículo 91 del Reglamento de la Asamblea Legislativa sobre la Integración de las comisiones especiales y especiales mixtas expresa: “La moción que solicite crear una comisión, de conformidad con el inciso 23) del artículo 121 de la Constitución Política, deberá indicar el número de diputados que la integran. Las comisiones que nombre la Asamblea para estudiar un asunto

Los anteriores, son ejemplos de la forma en que las administraciones utilizan diferentes mecanismos políticos para legitimar sus medidas de políticas públicas, según el tema de la agenda política nacional que requiere una acción gubernamental; y hasta cierto punto, podemos afirmar que los gobernantes utilizan estos mecanismos, para mantener o no disminuir sus niveles de popularidad política bajo una idea de pluralismo en los procesos de toma de decisiones, cuando el sistema político costarricense se ha caracterizado porque este proceso no es público. Son las autoridades gubernamentales, las que tienen la capacidad de tomar decisiones y comprometer los recursos del Estado nación.

Por tanto, es necesario reiterarlo: son las autoridades de carácter gubernamental quienes toman las decisiones de la agenda política nacional, y en este sentido, el tema de la pobreza y las acciones para resolver este problema social y disminuir los niveles de pobreza en nuestro país no escapan a este proceso, aún cuando existan limitaciones institucionales y falta de articulación entre los controles internos para cumplir con la noble tarea de reducir la pobreza en cada administración.

La capacidad de decisión de la autoridad gubernamental y su interdependencia con el entramado institucional, en el marco del sistema político costarricense, así como los esfuerzos por articular las funciones institucionales, se tratarán en la próxima sección.

LOS CONSEJOS ECONÓMICOS Y SOCIALES: UNA FORMA DE ABORDAR EL PROBLEMA DE LA POBREZA

Las medidas y programas de lucha contra la pobreza implica la comprensión del papel que

determinado o el cumplimiento de una misión, estarán formadas por tres, cinco, siete o nueve diputados. Además de los diputados, otras personas que no sean legisladores podrán formar parte de esas comisiones, cuando fuere necesario. En su carácter de asesores, tendrán derecho a voz pero no a voto. En este caso se denominarán Comisiones Especiales Mixtas. Los asesores devengarán la dieta indicada para los Diputados". Cfr. Asamblea Legislativa de la República Costa Rica. Reglamento de la Asamblea Legislativa.

desempeñan los decisores, sus respectivos papeles como sujetos activos básicos y aquellos aspectos que permiten estudiar el análisis de juego de poder y de la toma de decisiones en materia de combate a la pobreza.

Además del criterio técnico, permeado por elementos políticos, consideramos importante indicar que cualquier medida referida al tema de la pobreza,

“supone la actuación de los poderes públicos tanto a través de su intervención directa como mediante su influencia sobre el sector privado en la economía. En definitiva, implique que desde el Estado se adopten medidas y se planteen su ejecución, por lo que tendrán que fijarse prioridades entre las diferentes alternativas existentes, constituyéndose éste en un *decisor político (policy maker)* clave, dado que presenta la persistente necesidad de elegir entre opciones diferentes y, por lo general, contrapuestas” (Cuadrado, 2006, p.79)

El tema de la pobreza, abordado en los programas de gobierno de los diferentes partidos políticos, y elaborado en propuestas que se desarrollan en los planes nacionales de desarrollo de cada administración, permite verificar que este tema es uno de los temas prioritarios de la agenda política nacional.

El Plan Nacional de Desarrollo “Monseñor Víctor Manuel Sanabria Martínez” 2002 – 2006, se refiere a este tema en los siguientes términos:

“Existen retos como la lucha contra la pobreza y cerrar brechas donde hay acciones específicas y ejes temáticos enteros consagrados a ella. Así la meta prevista en el Plan de reducir la pobreza de reducir a un 16% de hogares en condiciones de pobreza, constituye un enorme esfuerzo del país. El PND en su integridad esta enfocado a luchar contra la pobreza. No obstante, hay acciones directas, de fácil visualización, previstas en dos ejes temáticos: el de desarrollo de capacidades humanas, directamente dirigido a combatir la pobreza y cerrar

brechas; y acciones del eje temático de crecimiento económico para generación de empleo como soporte fundamental del proceso, que se complementan y potencian entre sí, para reducir los niveles de pobreza existentes” (PND, 2002, p. 12).

Es oportuno que el lector tome en consideración la meta prevista –y no cumplida por esta administración– de reducir la pobreza a un 16% de hogares en condiciones de pobreza.

Por su parte, el Plan Nacional de Desarrollo “Jorge Manuel Dengo Obregón”: 2006 – 2010 indica:

“En materia de pobreza la meta de la Administración 2006-2010 es reducir en 4% la proporción de familias que viven bajo la línea de pobreza (medida por ingreso). En cuanto al segundo objetivo, de más difícil cuantificación, se busca detener el incremento en la desigualdad y fortalecer la clase media y permitir su expansión, mediante el incremento en la inversión, cobertura y calidad de educación pública; la orientación de las acciones en materia de salud hacia los grupos más vulnerables; el fortalecimiento de los programas de vivienda orientados tanto a los grupos más pobres como a las familias de clase media...” (PND, 2007, p. 34)

La actividad de elaboración de la política económica en el tema de la pobreza es muy compleja, no sólo por la cantidad, la naturaleza y las funciones de los lugares institucionales para la toma de decisiones, sino por las diferentes etapas y los diferentes actores políticos e institucionales que intervienen en la misma, por esta razón, la decisión:

“constituye el núcleo central del proceso de elaboración, dado que en este ámbito se toman las decisiones por parte de los poderes públicos con competencias legales para tal fin. Por tanto, dentro del mismo se encuadran los tres poderes políticos tradicionales: *legislativo* (Parlamento), *ejecutivo* (Gobierno en sus diferentes niveles de acuerdo con el

poder que corresponda según el grado de descentralización existente) y judicial. Igualmente, formarán parte también de este ámbito otros organismos públicos conectados a alguno de los niveles existentes (...) Finalmente, el aparato burocrático (Administración Pública) tendría asignado el doble papel, aunque ajeno al de toma de decisiones específicas, de preparar todo el dispositivo técnico-administrativo que permita la adopción de decisiones, incluido el papel de asesoramiento en la elección de alternativas, y la importante tarea de ejecutar los acuerdos adoptados” (Cuadrado, 2006, p. 81)

De manera clara y transparente, los integrantes de la Comisión Institucional de Lucha contra la Pobreza de la Universidad de Costa Rica, en el año 2002 indicaron: “Para que el combate a la pobreza sea efectivo, la política económica debe promover un crecimiento económico sostenido que genere empleo productivo y bien remunerado y que valore el capital humano de que dispone el país. Un crecimiento reducido, volátil o excluyente imposibilita la generación de empleo, las mejoras en las remuneraciones reales y el aumento de la rentabilidad de los activos en manos de los pobres”¹⁵.

Las consultas previas a la adopción de medidas en algunos países europeos como Francia, Holanda y España, exige la intervención de un organismo con carácter asesor que emite un dictamen sobre la medida de política económica. Este el caso de los denominados Consejos Económicos y Sociales

“En ellos hay, normalmente, representantes de los empresarios y sus organizaciones, de los sindicatos, de los cuerpos de profesionales y, muchas veces, un grupo de miembros independientes elegidos en

15 Cfr. Meoño Segura, Johnny, et.al. (2002). Plan de Lucha Contra la Pobreza. Comisión Institucional sobre Pobreza, Universidad de Costa Rica, Rectoría y Vicerrectoría de Acción Social. Ciudad Universitaria Rodrigo Facio, Noviembre. P. 25.

razón de sus conocimientos o especialización. Aunque sus decisiones no tienen un carácter vinculante para los gobiernos, a veces ejercen una influencia notable en la decisión final que éstos adopten, ya que sus informes pueden ser preceptivos para muchas leyes...” (Cuadrado, 2006, p. 86).

En el caso que nos ocupa, particularmente en el tema de la pobreza, la necesidad de articular y coordinar institucionalmente las políticas públicas y las acciones de los diferentes actores gubernamentales involucrados, llevó a la Administración Pacheco a crear el Consejo Social, mediante Decreto Ejecutivo N° 30493-MP-PLAN-MCAS, del 21 de mayo del 2002, publicado en La Gaceta N° 120 del 24 de junio del 2002 y fue conceptualizado para que la coordinación del área social de gobierno se realizara mediante un órgano denominado el Consejo Social de Gobierno, presidido por el Presidente de la República o por el Ministro coordinador del Área Social, cuando el presidente no estuviera presente. La propuesta fue que el Consejo Social estuviera conformado por:

- a) El Presidente de la República
- b) El Ministro coordinador del Área Social
- c) El Coordinador del área económica
- d) El Ministro de la Presidencia
- d) El Ministro de Planificación Nacional y Política Económica
- e) Los ministros de los Ministerios que conforman el área social de gobierno
- f) Los presidentes ejecutivos de las entidades autónomas que conforman el área social de gobierno
- g) El Ministro de Hacienda, y el funcionario de mayor jerarquía de otros entes, cuando se les convoque para asuntos relacionados con su área de acción¹⁶.

16 Las instituciones que conformaron el Área Social de Gobierno, la política social integral -que permitiría al área social de gobierno integrarse coherentemente con la política económica-; la acción sectorial; así como la aprobación de la política social integral y las funciones del Consejo Social; el papel de la Secretaría Técnica, así como sus funciones, información, seguimiento y evaluación de la polí-

Por su parte, el Consejo Económico fue creado por decreto ejecutivo a los veintisiete días del mes de mayo del dos mil dos, como una instancia de coordinación interinstitucional, con funciones de asesoramiento y apoyo al Presidente de la República, Dr. Abel Pacheco, en materia económica; y con el objetivo de analizar y discutir sobre la situación económica del país, para recomendar aquellas políticas gubernamentales que se ejecutaran de manera conjunta e integrada entre las diversas instituciones públicas.

Es importante mencionar la conformación del Consejo Económico propuesto por la Administración Pacheco, debido a que en teoría el consejo económico pretendía incrementar la producción y mejorar la competitividad del país, tomando en consideración la opinión de la sociedad civil. Sin embargo, no se indican los mecanismos para tomar en consideración dicha opinión de la ciudadanía y son actores de carácter gubernamental, quienes integran dicho consejo:

- a) El Presidente de la República o por el representante que él designe, quien lo presidirá.
- b) El Ministro de Planificación Nacional y Política Económica.
- c) El Ministro de Hacienda.
- d) La Ministra de Economía, Industria y Comercio.
- e) El Ministro de Comercio Exterior.
- f) El Ministro de Agricultura y Ganadería.
- g) El Ministro de Obras Públicas y Transportes.
- h) El Presidente Ejecutivo Instituto Costarricense de Turismo.
- i) El Presidente Ejecutivo del Banco Central de Costa Rica; y
- j) El Coordinador del Consejo Social¹⁷.

tica social, se pueden encontrar en el Decreto N° 30493-MP-PLAN-MCAS de 21 de mayo de 2002. Conformación del Área Social de Gobierno. 2008. Diario Oficial La Gaceta. San José, Recuperado el 02 de junio de 2008, de http://historico.gaceta.go.cr/2002/06/PEDE_24_06_2002.htm

17 Las funciones del Consejo Económico se pueden consultar en: Decreto N° 30485-P-PLAN de 27 de mayo de 2002. Creación del Consejo Económico. 2008. Diario Oficial La Gaceta. San José, Recuperado el 02 de junio de 2008, de http://historico.gaceta.go.cr/2002/06/PEDE_24_06_2002.htm

Consideramos importante hacer énfasis en el hecho de que tanto el Consejo Social como el Consejo Económico, fueron creados por decreto ejecutivo, uno de los poderes proactivos de los que goza el Mandatario en un sistema presidencialista para imprimir una nueva dirección a la política. En este caso en particular, queda claro que al menos, en las primeras decisiones del Ejecutivo, se pretendía que el área social de gobierno de integrara de manera coherente con la política económica¹⁸.

Además, al inicio de la Administración Pacheco de la Espriella, una delegación conformada por los diputados Olman Vargas Cubero, Mario Redondo Poveda, Álvaro González Alfaro, Carlos Ricardo Benavides Jiménez, Epsy Campbell Barr, Ronaldo Alfaro García y Rafael Varela Granados, viajó a Madrid, España, del 18 al 22 de noviembre del año 2002, para participar en el Seminario: "EL diálogo social institucional en España: el Consejo Económico Social".

Esta delegación intercambió experiencias con miembros del Consejo Económico y Social español, en el que convergen diferentes sectores sociales para la toma de decisiones gubernamentales; y analizaron los siguientes temas:

- a. La creación de un Consejo Económico y Social en Costa Rica, con el objetivo de identificar los problemas sociales en una sociedad compleja.
- b. El Consejo Económico y Social en Costa Rica debería visualizarse como un instrumento para aumentar la cercanía entre el poder público y la sociedad, con el propósito de abrir espacios de comunicación entre quienes ostentan el poder político y los agentes sociales, para determinar, en forma conjunta, estrategias para implementar políticas más efectivas.
- c. Este órgano sería una fuente de información permanente que facilite a los poderes públicos tomar decisiones, tanto el Poder Ejecutivo como el Poder Legislativo; para ello, el Consejo manifestará, de previo, su opinión y esta será conocida por las diferentes esferas políticas y administrativas del Estado.
- d. El Consejo Económico y Social en Costa Rica debe ser una estructura nacional, no local, que tenga acción social y económica de interés general, no parcial o local. Además, debe representar a todos los sectores del país, puesto que la implantación local o parcial propicia la atomización de los intereses, debilita al Consejo y dificulta la toma de acuerdos conjuntos.
- e. El Consejo Económico y Social en Costa Rica deberá ser un Consejo abierto, con representantes de los agentes sociales y en el que estos puedan rendir dictámenes e informes, respecto de su posición referente a los temas analizados¹⁹.

La exposición de motivos del proyecto de ley sobre la creación del Consejo Económico y Social sugiere para la Administración Pacheco, la creación de:

"un órgano denominado Consejo Económico y Social de Costa Rica, el cual será el marco jurídico tendiente a instaurar, de manera permanente, un foro de diálogo y concertación social, que tendrá el rango de asesor de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, así como a las instituciones autónomas. (...) En resumen, el reto de la Administración Pública es fomentar espacios de diálogo y concertación social totalmente eficientes y efectivos, que permitan lograr los consensos necesarios para el diseño y la ejecución de las políticas públicas. Hoy, la sociedad civil exige mayor participación en la toma de decisiones, lo cual obliga a

18 La Administración Pacheco de la Espriella decidió "activar una "organización superior" que intermedia entre a) El Consejo de Gobierno y el Presidente de la República y b) los ministros como órganos constitucionales superiores de la Administración del Estado (Ley General de Administración Pública, Art. 21) y como rectores de sector (Ley General de Administración Pública, Art. 27.1, 98, 99 y 100). Se trata de los Consejos Económico y Social. Cfr. Meoño Segura, Johnny. et.al. Op. cit. Supra nota 17.

19 Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Proyecto de Ley. Ley de creación del Consejo Económico y Social. Expediente N.º 16.158. 29 de marzo de 2006. San José, P. 4.

todos los sectores gubernamentales a ser más abiertos y flexibles²⁰.

Sin embargo, el funcionamiento del Consejo Económico y Social de España y la propuesta de creación del Consejo Económico y Social para Costa Rica, tomando en consideración la creación, la naturaleza jurídica y la composición de ambos²¹, nos llama la atención por su configuración, debido a la falta de articulación de intereses y multiplicidad de funciones y competencias que tenía el organismo propuesto, lo haría inviable o disfuncional en el marco del sistema político costarricense.

La propuesta del Consejo Económico y Social responde a la realidad de un país desarrollado, en el cual, el sistema político es muy distinto, más transparente y fluido por ser tener un sistema de gobierno parlamentario y altamente descentralizado con respecto al de Costa Rica.

Debido a la influencia que tuvo esta visita de la delegación parlamentaria al Consejo Económico y Social de España, es claro que la cantidad de actores gubernamentales y no gubernamentales que indican los Artículos 2 y 3 del Proyecto de Ley de creación del Consejo Económico y Social. Expediente N.º 16.158. 29 de marzo de 2006, genera más interrogantes que respuestas sobre la eficiencia del funcionamiento de este órgano asesor. Los diputados confundieron dicho contexto y propusieron una figura que en Costa Rica sería un error político e institucional por la falta de madurez política del costarricense, de los partidos políticos y de los grupos de interés.

Por tanto, no solo por las diferencias entre el régimen político español y el costarricense, sino también es oportuno tomar en consideración la naturaleza del sistema político costarricense. Los intentos para crear espacios de diálogo nacional, concertación, o acuerdos

con la participación de la sociedad civil, han demostrado la incapacidad y falta de eficacia de dichas instancias que involucran representantes gubernamentales y actores de la sociedad civil.

Es oportuno insistir en el discurso político de la exposición de motivos y la referencia al desempeño de la Comisión Mixta Legislativa para el pacto fiscal de inicios de la Administración Pacheco en el año 2002, y tomando en consideración, que Costa Rica, de acuerdo con la exposición de motivos,

“(…) se ha caracterizado por el diálogo profundo y respetuoso entre los sectores sociales y entes gubernamentales, esto nos ha permitido armonizar y planificar las políticas referentes al desarrollo social, económico y político, y garantizarles a todos los costarricenses, sin discriminación alguna, estabilidad y progreso para las actuales y futuras generaciones”.

No obstante, surgen dudas sobre la verdadera vocación de toma de decisiones de un Consejo Económico y Social en una temática tan amplia como lo faculta el artículo ocho referente a las funciones y atribuciones del pleno del Consejo Económico y Social de Costa Rica. El otro tema colateral en el funcionamiento del Consejo Económico y Social en nuestro país, parte del tema presupuestario.

El Proyecto de Ley No. 16.130 Creación del Consejo Económico y Social de Costa Rica, de fecha 22 de febrero de 2006, fue trasladado para estudio e informe de la Comisión Permanente de Asuntos Económicos. A la fecha, junio de 2008, el proyecto fue puesto a despacho y ocupa el lugar número dos del Orden del Día de la Comisión de Asuntos Sociales, y por el momento no tiene informe de Servicios Técnicos.

En la práctica, coincidimos totalmente con el Profesor Meoño Segura sobre el hecho de que los Consejos Económico y Social, serían un apoyo al Consejo de Gobierno, particularmente en el tema de combate a la pobreza, dentro del marco político, jurídico e institucional que caracteriza al sistema político costarricense, debería estar compuesto “por ministros rectores,

20 Ibid. P. 5

21 Cfr. Ley de creación del Consejo Económico y Social. Ley 21/1991, de 17 de junio, de Creación del Consejo Económico y Social. BOE de 18 de junio de 1991. Disponible en www.ces.es y Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Proyecto de Ley. Ley de creación del Consejo Económico y Social. Expediente N.º 16.130. 29 de marzo de 2006.

no con presidentes ejecutivos ni otros funcionarios de menor rango constitucional, pues con esto se menoscabaría la eficacia pretendida de coordinación intersectorial a lograr con tales órganos colegiados “subordinados”, al incorporar a muchos que más bien deberían de ser actores activos en el ámbito de cada sector de actividad pero claramente bajo el liderazgo político del respectivo ministro rector²².

En síntesis, la falta de articulación y coordinación en los procesos de toma de decisiones para la implementación de las políticas públicas, en materia de combate a la pobreza y los procesos sociales y políticos que han incorporado a representantes gubernamentales y actores de la sociedad civil, nos llevan a concluir que no es viable la institucionalización de la creación de un Consejo Económico y Social en Costa Rica, tal como lo señala el Expediente 16.130.

Finalmente, es conveniente realizar una breve referencia a la forma en que la Administración Arias Sánchez ha organizado el sector social y lucha contra la pobreza; según Decreto N° 33151-MP, de fecha ocho de mayo de 2006. Este sector estará bajo la rectoría del Ministro de Vivienda y Lucha contra la Pobreza, y tendrá bajo su rectoría las siguientes instituciones centralizadas y descentralizadas:

“Banhvi, INVU, INS y Bancos Comerciales estatales en cuanto destinen fondos para préstamos de vivienda, Banco Popular y de Desarrollo Comunal, CCSS en cuanto construye viviendas, la Junta de Protección Social de San José, FODESAF, IDA, IMAS, PANI, CONAI, Junta de Pensiones del Magisterio, Patronato Nacional de Ciegos, INAMU, Operadoras de Pensiones estatales, INFOCOOP, IFAM, AYA, IAFA, Consejo Nacional de Rehabilitación, Comisión Nacional de Emergencias, FONABE, DINADECO, Consejo Nacional de Apoyo a las Familias, Consejo Nacional de Niños y Adolescencia, Consejo Nacional de la Persona Joven, Consejo Nacional de

la Persona Mayor, Consejo de Atención integral a la Niñez, Comisión Nacional Interinstitucional para atender las Mujeres en condiciones de Pobreza”²³.

De acuerdo con los lineamientos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo, se esperaría la articulación en los procesos de diseño o formulación así como, lógicamente, de implementación de las políticas públicas del sector social y lucha contra la pobreza, sin embargo, no ha existido esa articulación entre las diferentes instituciones, subrayando la premisa de que la principal debilidad en los programas de atención a la pobreza, continúa siendo la incapacidad de toma de decisiones de una manera coherente, entre los responsables de llevar adelante estos programas.

De igual forma, la mayor debilidad en los programas de pobreza, es la incapacidad de abordarla con un enfoque unitario e integral, esto significa, con visión de conjunto, lo cual responde en parte, a la desarticulación que caracteriza a los políticos y funcionarios de diferentes instituciones, y al hecho de no contar con un equipo u oficina sectorial de planificación que asuma y ejerza la visión unitaria en apoyo del Ministro rector, ni un Ministerio de Planificación y Política Económica que colabore a cada ministro rector en el tema.

Coincidimos plenamente con el Dr. Johnny Meoño Segura, quien afirma que el principal problema es de enfoques y marcos conceptuales, métodos e instrumentos para el análisis del problema, lo cual ocasiona una praxis en la gestión de las instituciones, desarticulada e improvisada, la cual a su vez, alimenta los procesos, acciones y prácticas posteriores que deberían de enderezar el error conceptual de origen. Además, debido a que no se contempla la visión regional de dicho problema, ésta se complica debido a la simplificación de su caracterización y en consecuencia, se simplifica la visión de quienes “analizan” y apoyan al respectivo Ministro rector a diagnosticar y a formular decisiones a nivel nacional, a las sectoriales, regionales e institucionales. En consecuencia,

22 Cfr. Meoño Segura, Johnny. et.al. Op. cit. Supra nota 17. P. 54.

23 Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo. Decreto N° 33151-MP, 8 de mayo de 2006. P. 4.

los resultados de tales políticas no resuelven el problema de la pobreza, ni ningún otro problema en el país.

El Plan Vida Nueva: Plan para superación de la Pobreza y Desarrollo de las capacidades humanas: un compromiso inconcluso de la Administración Pacheco de la Espriella:

En su mensaje inaugural de toma de posesión del Presidente de la República, el Dr. Abel Pacheco de la Espriella, para el periodo constitucional Mayo 2002 – Mayo 2006, señaló:

“Llegué a la Presidencia de la República con un compromiso prioritario: crear las condiciones que nos permitan sacar de la pobreza a ese 20% de compatriotas que, a pesar de todos los esfuerzos; aún no logran disfrutar los beneficios del bienestar y el desarrollo. Anhelamos una Costa Rica libre de pobreza. Por eso, hoy, reitero mi compromiso: mi prioridad son las personas y las familias pobres. (...) Vamos a impulsar un conjunto de acciones de solidaridad orientadas directamente a mejorar las condiciones de vida de las familias pobres de nuestro país (...) En la lucha contra la pobreza, mediante este plan, vamos a acabar con la dispersión, la falta de simultaneidad en la acción institucional y la ausencia de criterios compartidos para identificar a los beneficiarios” (Pacheco, 2002, p. 2-3).

La lucha contra la pobreza y el plan de coordinación institucional, el entonces Presidente de la República, Dr. Abel Pacheco, prometió a los costarricenses: coordinación entre las instituciones del sector social, orden en la selección de criterios para los beneficiarios, eficiencia y transparencia en la lucha contra la pobreza. Sin embargo, la dirección política no fue ejercitada en sus procesos de toma de decisiones.

El Plan para Superación de la Pobreza y Desarrollo de las Capacidades Humanas “Vida Nueva”, para el periodo 2002 – 2006, se constituyó en la principal herramienta de planeación del Consejo Social de Gobierno de la República, en lo relacionado con la definición de campos de acción, de prioridades, de responsabilidades

y de programas sociales que deberían realizar las diversas instituciones públicas que lo constituían. Es importante señalar que:

“El Plan Vida Nueva parte de una nueva concepción integral de las políticas públicas, para hacer frente a las demandas sociales de la población, y en especial de las familias en condición de pobreza básica y pobreza extrema, superando el componente de asistencia social que tradicionalmente ha sido utilizado para la atención inmediata de la población en situaciones de pobreza.

Este nuevo enfoque implica una ruptura de paradigma, en la medida en que la ejecución de los programas sociales se canalizará hacia las comunidades con mayores niveles de pobreza, mediante la articulación de esfuerzos coordinados en la identificación, selección y atención personalizada de las familias que en ellas residen. En este modelo, el componente de asistencia social constituye la plataforma sobre la cual se promoverán las capacidades y actitudes necesarias que les permita a las familias, modificar y mejorar sustancialmente sus condiciones de vida” (Plan Vida Nueva, 2002, p. 3)

De esta forma, la Administración Pacheco de la Espriella, definió su principal objetivo como la lucha contra la pobreza, mediante el Plan Vida Nueva. Este Plan se constituyó en la herramienta esencial de la planeación del Consejo Social del Gobierno de la República, en lo relacionado con la definición de los campos de acción, de las responsabilidades y de los programas sociales que se iban a realizar por las diferentes instituciones públicas que lo integraban.

La Comisión Institucional de Lucha contra la Pobreza de la Universidad de Costa Rica, elaboró una crítica y una propuesta alternativa a la estrategia nacional Plan Vida Nueva, que desde el punto de vista de los expertos que integraron dicha comisión, “no hace más que reiterar una *oferta institucional por agregación, no por construcción colectiva a partir de criterios*

centrales o nacionales unitarios”²⁴. La propuesta alternativa denominada “La imagen-objetivo ideal y viable para una estrategia efectiva de lucha contra la pobreza”²⁵ fue conceptualizada para motivar a la administración Pacheco de la Espriella a abordar de manera integral, multi-sectorial e inteinstitucional el problema de la pobreza y a contribuir a erradicar las causas de pobreza extrema, disminuir sus consecuencias y prevenir factores de riesgo y vulnerabilidad social a las personas que viven en situación de extrema pobreza.

Después de los cambios de Ministros en el Consejo de Gobierno²⁶, generados a

24 Cfr. Meoño Segura, Johnny. Op cit. Supra nota 1. P. 32.

25 Cfr. Meoño Segura, Johnny. Op cit. Supra nota 1. P. 40 y siguientes.

26 Entre el 23 y el 31 de agosto del año 2004 se realiza un proceso de negociación entre los representantes del Gobierno Central con el denominado Comité Cívico Nacional, como consecuencia de un conflicto en el tema de la revisión técnica vehicular (RITEVE). Esta negociación dejó clara la falta de articulación en el control y gestión de los asuntos públicos de la Administración Pacheco de la Espriella: un conflicto que inició debido a la demanda por parte de los sectores de transportistas, de taxistas y de empresarios de talleres mecánicos de eliminación del monopolio de RITEVE en la revisión técnica vehicular, se complicó, debido a que en un segundo momento, el Comité Cívico Nacional formado por una coalición de sectores laborales de empleados públicos, de transportistas, de taxistas, de empresarios de talleres mecánicos, de agricultores; y apoyados diversos grupos de la sociedad que se vinculan con la peticiones del movimiento, se unen a la demanda inicial y proponen, además de la eliminación del monopolio de RITEVE; una nueva canasta básica para combatir el alto costo de la vida; un aumento salarial para el sector público mayor al establecido por el gobierno a un 4%; y evitar que el texto del Tratado de Libre Comercio entre EEUU, Centroamérica y República Dominicana, fuera discutido en la Asamblea Legislativa. Este conflicto termina con un Acuerdo entre el movimiento Cívico nacional y los representantes del poder ejecutivo, el 31 de agosto del 2004 en la Sede de la Conferencia Episcopal de Costa Rica, sin embargo, el día 1º de setiembre de este mismo año, Alberto Dent, Ministro de Hacienda renuncia a su cargo y el 4 de setiembre, renuncia

partir de los acontecimientos del 31 de agosto de 2004, la Dra. María del Rocío Sáenz, quien se desempeñaba como Ministra de Salud, fue designada como responsable del Consejo Social.

A dos años de iniciada la gestión de la Administración Pacheco sobre la percepción que existía de que el Plan Vida Nueva había pasado muy poco de la teoría y no se materializaba en obras y metas específicas, la Dra. Sáenz expresó:

“Me parece que es muy difícil que la gente perciba resultados de los beneficios del plan, puesto que todavía estamos haciendo esfuerzos para ver cómo llega articuladamente. La integración ha costado mucho, puesto que no había una estructura regional local que pudiera fortalecerla”²⁷

Por su parte, la entonces Vice-Presidenta de la República, Lineth Saborío, Excoordinadora del Plan Vida Nueva, reconoció que se presentaron fallas que debían corregirse, pero insistía en dicho programa es un modelo de gestión en el que se entrelaza el trabajo de diversas instituciones. Sobre el particular señaló:

Ronulfo Jiménez, que se había desempeñado como coordinador del Consejo Económico del Gabinete. Es importante mencionar que durante los primeros dos años de la Administración Pacheco, se podía identificar claramente una división entre los miembros del Consejo de Gobierno, por un lado, Alberto Dent Zeledón, Ministro de Hacienda; y Ronulfo Jiménez Morales, Coordinador del Consejo Económico del Gobierno de la República, que consideraban imposible ceder ante las demandas del Movimiento Cívico Nacional, debido a la incapacidad financiera para hacer frente a las solicitudes del Movimiento, y por el otro se identifica a un grupo de funcionarios más acorde con la línea de pensamiento del Dr. Pacheco de la Espriella, quienes no consideraban el tema de las sanas finanzas del Estado como la base de la toma de decisión con lo cual no creían que estas debían privar y detener el proceso de solución al conflicto, por ejemplo, Ricardo Toledo.

27 Anónimo. Comunicación y creación de empleo: los grandes retos de la nueva jerarca. En: La Nación (Periódico). 04 de octubre de 2005. P. 3-A.

“No es que el plan por sí solo genere obras, sino que éstas serán hechas por los responsables correspondientes”²⁸

El Plan Vida Nueva representó un esfuerzo por integrar las políticas universales dirigidas a toda la población del país, con las políticas selectivas, focalizadas hacia la población en extrema pobreza, con el propósito de direccionar la implementación de políticas públicas del gobierno en el tema de la pobreza, integrando y articulando acciones y recursos institucionales técnicamente dirigidos, garantizando el impacto de los programas sociales y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, no fue posible llevarlo a la práctica.

Un elemento importante del Plan Vida Nueva, es que además de la coordinación intersectorial del sector social, proponía la incorporación del sector económico y de la sociedad civil, en los siguientes términos:

“se considera que la responsabilidad en la atención de la pobreza no es exclusiva del Estado, también el sector económico y la sociedad civil debe tener responsabilidades concretas para contribuir a la disminución de esta problemática, lo que implica un proceso de concertación, integración y articulación entre los diferentes actores sociales, mediante una participación activa en la construcción de su propio desarrollo.” (Plan Vida Nueva, 2002, p 6).

Sin embargo, una auditoría operativa de la Contraloría General de la República, publicada en agosto de 2004, evidenció muchos de los problemas que obstaculizaban el éxito del programa. Entre ellos, la falta de coordinación entre instituciones encargadas de ejecutar el Plan, la inexistencia de recursos adicionales a los presupuestos de ésta iniciativa y el hecho de que las propuestas de los interesados no fueran vinculantes. Por esta razón, la Contraloría General de la República solicitó cambios referentes a:

- Especificar en el Plan Vida Nueva los responsables de las acciones estratégicas, así como definir las bases de que se parte con el fin de poder analizar y comparar resultados.
- Definir los recursos financieros y materiales necesarios para alcanzar las metas, además, esas metas deben ser cuantificables y tener plazos fijos.
- Dar directrices a las instituciones involucradas en el Plan para que se asignen recursos específicos a Vida Nueva.
- Tomar como unidad de intervención el distrito en vez de la comunidad, tal como se planteó originalmente.
- Realizar una efectiva coordinación entre el Consejo Social y el Consejo Económico.

De manera simultánea, la Dra. Rocío Sáenz había argumentado que la comunicación entre las partes involucradas en Vida Nueva, a dos años de su puesta en práctica, había sido escasa y que su principal objetivo sería cambiar esta relación, aunque en ese momento ignoraba de dónde podrían obtenerse los recursos. La carencia de recursos económicos en inversión social era evidente, y al respecto señaló:

“En los nueve consejos sociales regionales (COSORES), órganos encargados de la coordinación de todo los relacionado con Vida Nueva, consideran que deben enfrentar la escasez de recursos humanos, económicos, y materiales para cumplir con las asignaciones que se establecen desde San José”²⁹

Además, se sumaba la percepción de la coordinadora de que, tras la designación de David Fuentes³⁰, como Ministro de Hacienda, se iba a dar mayor contenido a los programas económicos que a los sociales.

28 Anónimo. Plan contra la pobreza se queda en el papel: denominado Vida Nueva. En: La Nación (Periódico). 04 de octubre de 2005. P. 4-A

29 Idem.

30 El Ministerio de Hacienda durante la Administración Pacheco de la Espriella no escapó a la crisis de renuncias que caracterizaron a su Gabinete. Este Ministerio fue asumido por cuatro ministros: Jorge Walter Bolaños, Alberto Dent, Federico Carrillo y David Fuentes.

Por tanto, a pesar que la ejecución del Plan Vida Nueva fue conceptualizado con una estructura organizativa funcional, en los ámbitos nacional, regional y local, con el fin de responder de manera ágil y oportuna a las necesidades de la población en general, y particularmente, de las familias que se encontraban en situación de pobreza o de extrema pobreza, no fue posible articular el trabajo interinstitucional, ni tampoco fue un instrumento para dar mayor prioridad a las inversiones en los sectores que el plan contemplaba o para fortalecer la participación de las instituciones y de los ciudadanos en los sectores involucrados en este programa de lucha contra la pobreza. En síntesis, el plan no fue funcional porque no lograron la reactivación de los consejos regionales de desarrollo, que integraban la participación de todas las instituciones regionalizadas en cada región, sin participación de la sociedad civil y de las municipalidades. A partir de la integración de órganos multitudinarios, aún con representantes, es casi imposible que los mismos funcionen de manera eficiente, sin embargo, la Administración Pacheco de la Espriella, se caracterizó por no tomar decisiones por falta de dirección política.

En cuanto a la organización para la ejecución el Plan Vida Nueva, se apoyó en el Área Social, conformada por el Consejo Social y su Secretaría Técnica³¹, y eran los responsables de conducir y evaluar la ejecución del Plan a nivel nacional. Además, era apoyada por un Comité Técnico conformado por funcionarios y funcionarias de las instituciones que integraban el Consejo Social. Una vez más lo podemos afirmar, no hubo articulación para la toma de decisiones, lo que derivó en un órgano inoperante, sin liderazgo y sin visión de conjunto sobre la forma de diseñar y ejecutar políticas públicas.

La estructura del Plan señalaba que cada región tenía un Consejo Social Regional (COSORE) integrado por los directores de las instituciones públicas y privadas presentes en la región. Por su parte, la coordinación del COSORE estaba a cargo de una Gerente Social

Regional, designada por las instituciones del Sector Social presentes en cada región y ratificada por el Consejo Social.

“Esta Gerencia formaba parte del grupo interinstitucional del Consejo Social Regional y su función principal era ejecutar el Plan Social en cada región del país, mediante la articulación y coordinación de las diferentes ofertas institucionales del sector público, así como de otros actores sociales, utilizando para ello la infraestructura y recursos institucionales existentes”. (Plan Vida Nueva, 2002, p. 37)

El Consejo Social reconocía la importancia de estas instancias regionales por el conocimiento de la realidad local, como facilitadoras y canalizadoras de las acciones intersectoriales e interinstitucionales en la región.

No obstante, a pesar de la propuesta de articulación interinstitucional en el nivel nacional y local, las comunidades prioritarias tenían la sensación de que no existiría el tiempo suficiente para que todas las buenas intenciones se convirtieran en obras³². Además, tales comunidades

32 Por ejemplo, a dos años de iniciada la gestión del Dr. Pacheco, en El Plomo de Pocosol de San Carlos, en la provincia de Alajuela, había un asentamiento de veintisiete familias que no contaban ni con agua potable, ni con electricidad. A este lugar le llaman en el texto del Plan Vida Nueva *comunidad prioritaria*, “igual que a otros 135 pueblos de 37 regiones de todo el país, en los cuales, el gobierno se propuso disminuir el número de los pobres. En este lugar, muchas de las 27 familias recogen el agua llovida en baldes para abastecerse, mientras esperan el acueducto, uno de los ofrecimientos de Vida Nueva. Asimismo, algunas familias reciben \$5.000,00 (cinco mil colones) del Instituto Mixto de Ayuda Social, pero deben retirarlos en Pocosol, un viaje de unos ocho kilómetros que se hace a pie, a caballo, o en un taxi que cobra \$2.500,00. En esta, como en casi todas las comunidades prioritarias de Vida Nueva, la gente sabe que existen buenas intenciones y las reconocen, pero dudan que las obras se cumplan”. El testimonio del asentamiento en Pocosol de San Carlos y la falta de esperanza de los beneficiarios de las comunidades prioritarias, muestran la falta de articulación entre la propuesta programática del Plan Vida Nueva de Lucha contra la Pobreza, tanto en el nivel interinstitucional como en las acciones intersectoriales e

31 Según Decreto Ejecutivo 30493 –MP-PLAN-MCAS, Diario Oficial “La Gaceta”, N° 120, lunes 24 de junio, 2002

no tenían participación directa en los consejos regionales y tampoco existió, por parte del Ministerio de Planificación, el liderazgo para ejecutar el proceso.

EL PROGRAMA “AVANCEMOS”: DE “MINISTROS DE LOS POBRES” AL TRATAMIENTO DE LA POBREZA

Para este artículo se seleccionó el Programa Avancemos debido a que ha sido uno de los programas que mayor publicidad ha recibido por parte de la Administración Arias Sánchez y por el Ministro de Vivienda y Asentamientos Humanos, Fernando Zumbado. Sin embargo, desde nuestro punto de vista, en la práctica ha sido un programa que se ha ejecutado de manera “desarticulada” frente al entramado institucional, y que se presenta como un programa focalizado de una institución determinada, obviando el complejo sistema de instituciones y programas dirigidos a la lucha contra la pobreza.

En palabras del Dr. Johnny Meoño Segura: “Diversos documentos sobre pobreza del Gobierno, en particular el Plan Nacional de Desarrollo, continúan mostrando al igual que ocurrió en el Gobierno anterior y en gobiernos trasanteriores, una agregación de la “oferta” de cada institución, mas no una “construcción colectiva” en conjunto sobre la base de criterios y parámetros centrales y unitarios que obliguen a cada institución, más bien, a revisar crítica y selectivamente su oferta, y a construirla colectivamente a partir de METAS realmente comunes y claramente sustentadas en el marco legal de cada institución y, en este caso, en el Código referido. Esto no se logra aun cuando en diversos documentos actuales analizados, se enuncia formalmente ese buen propósito. El hecho es que luego, los programas y metas “focalizados” se presentan prácticamente por institución, sin clarificar cuál será esa población-meta común de manera precisa y cómo

interinstitucionales de las diferentes regiones que contemplaba este documento. Anónimo. El tiempo devora los proyectos. En: La Nación (Periódico). 04 de octubre de 2005. P. 4-A

llegarle “unitariamente” según sus necesidades integrales”³³.

Por tanto, el Programa Avancemos, entre otros, carece de la visión unitaria y de liderazgo político del Ministro Fernando Zumbado, quien además, fue separado de su cargo por investigaciones de una donación de Taiwán.

Es pertinente recordarle al lector que por su parte, el Dr. Oscar Arias Sánchez en su mensaje inaugural de toma de posesión como Presidente de la República, para el periodo constitucional Mayo 2006 – Mayo 2010: “Escojo la vida, la democracia y el desafío de cambiar en paz”, señaló sobre el tema de la pobreza:

“A partir de hoy daremos un rumbo claro a la lucha contra la pobreza y la desigualdad. No permaneceremos impasibles frente al dolor del millón de costarricenses que viven en la miseria. No permaneceremos impasibles frente a los abismos sociales que hoy dividen a la familia costarricense. No permaneceremos impasibles frente a la discriminación que cotidianamente padecen los grupos más vulnerables de nuestra sociedad, en particular las personas con discapacidad, los adultos mayores, las minorías étnicas, los niños y las mujeres jefas de hogares. (...) Trabajaremos para coordinar los programas de combate a la pobreza; para hacer posible una asignación progresiva y transparente de la inversión social y para evaluar rigurosamente sus resultados”. (Arias, 2006, p. 3 y 4)

Durante los dos primeros años del gobierno Arias Sánchez se han tomado medidas de carácter asistencial, tales como el Programa Avancemos o el aumento de las pensiones del régimen no contributivo, que le permiten crear una plataforma para desarrollar otros proyectos de carácter más promocional a largo plazo, y que en el imaginario social del costarricense crea la percepción de que hay una política pública para combatir la pobreza.

33 Meoño Segura, Johnny. (2008). Aspectos jurídicos, políticos e institucionales de una estrategia integral y viable de lucha contra la pobreza. Revista de Ciencias Económicas. Universidad de Costa Rica 25 (1). P. 44.

El Plan Nacional de Desarrollo “Jorge Manuel Dengo Obregón”: 2006 – 2010 propone entre sus metas nacionales la reducción de la pobreza y de la desigualdad y propone como meta sectorial en este tema:

“Diseñar y establecer un Ministerio de Desarrollo Social y Asentamientos Humanos, con capacidad para definir prioridades en la asignación de recursos, coordinar, dar seguimiento y evaluar los programas sociales, establecer mecanismos efectivos de planificación urbana y ordenamiento territorial, todo ello desde una perspectiva que privilegie la sostenibilidad del desarrollo y la inclusión social”. (PND, 2006, p. 48)

El tema de lucha contra la pobreza está contenido en el Contrato con la Ciudadanía, que en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, se define como las acciones estratégicas que son decisión del gobierno, que no precisan reformas legales y que puede realizar por su propia iniciativa, y propone entre otros el denominado Programa Avancemos:

“Programa Avancemos, que consiste en una transferencia monetaria a las familias beneficiarias, condicionada a que mantengan a sus hijos adolescentes en el sistema educativo. Asimismo, se establecerá un mecanismo de ahorro para los adolescentes atendidos por el programa. Al cabo de esta Administración, se estarán atendiendo 130.000 estudiantes con este programa y habrá 46.650 estudiantes participando en el componente de ahorro”. (PND, 2006, P.50)

Es un programa social de carácter selectivo, que consiste en una transferencia monetaria que se entrega –de manera condicionada- a familias en situación de pobreza, vulnerabilidad, riesgo y exclusión social, con el propósito de promover que sus adolescentes se mantengan y concluyan la educación secundaria. Es un programa interinstitucional, creado el 19 de mayo de 2006 por la Administración Arias Sánchez, mediante Decreto Ejecutivo N° 33154-MP-MIDEPLAN-

MEP-MTSSMIVAH, bajo la coordinación del Ministro Rector del Sector Social y de Lucha contra la Pobreza, Fernando Zumbado Jiménez, Ministro de Vivienda y Asentamientos Humanos.

El Programa tiene tres componentes principales: a) la transferencia monetaria condicionada, b) el mejoramiento de la oferta educativa para los adolescentes en condición de pobreza y c) el estímulo al ahorro en el caso de los estudiantes más avanzados, principalmente para que puedan proseguir estudios o iniciar un emprendimiento productivo una vez que egresen de la secundaria. Durante los dos primeros años de gobierno se ejecutó el componente de transferencia monetaria, sin embargo, los dos componentes adicionales serían implementados a partir del año 2008.

El objetivo general del programa es promover el mantenimiento y aprovechamiento de adolescentes en condición de pobreza en el sistema educativo, para que tengan oportunidad de superar a futuro la situación en que viven, es decir, propiciar la ruptura del círculo de transmisión intergeneracional de la pobreza³⁴.

34 Entre los objetivos específicos se encuentran: (a) Proporcionar un ingreso adicional a las familias beneficiarias en condición de pobreza, que permita el mantenimiento de sus adolescentes en el sistema educativo; (b) Ampliar la oferta educativa formal y no formal y mejorar su calidad, para contribuir a la retención de los y las adolescentes en condición de pobreza dentro del sistema educativo; (c) Promover el compromiso y participación de las y los adolescentes beneficiarios y sus familias en la construcción de su futuro; (d) Incentivar el desarrollo de una cultura de ahorro e inversión en las y los adolescentes beneficiarios en condición de pobreza; (e) Contribuir en la disminución de las tasas de deserción y repitencia estudiantil en la educación secundaria; y (f) Contribuir a disminuir el trabajo infantil y adolescente. Cfr. Ministerio de la Vivienda y Asentamientos Humanos. Rectoría Sector Social y Lucha contra la pobreza. Programa Interinstitucional Avancemos: “Construyamos el futuro compartiendo responsabilidades”. Folleto Informativo No. 1. Mayo de 2007. San José. Recuperado el 05 de junio de 2008, de:

<http://www.mivah.go.cr/documentos/avancemos/AVANCEMOS%20FOLLETO%2001%20mayo%2007.pdf>

Es importante señalar que este Programa tiene como población objetivo las aproximadamente 80 mil familias en condición de pobreza que tienen adolescentes entre sus miembros, que corresponde a cerca de 130 mil jóvenes que deberían estar asistiendo a la secundaria. Para el año 2007, la meta es incluir a 70 mil adolescentes y jóvenes al Programa; y abarcar la totalidad de la población objetivo a partir de 2008.

Para el presente artículo es oportuno indicar que el Programa AVANCEMOS está concebido como un programa de carácter interinstitucional, que se encuentra bajo la coordinación del Ministro de Vivienda y Asentamientos Humanos, Rector Sector Social y de Lucha contra la Pobreza, en el que participan las siguientes instituciones: el Ministerio de Educación Público (MEP); el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), representado por la Dirección de Asignaciones Familiares (DESAF); el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH); la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS); el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS); el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) y el Fondo Nacional de Becas (FONABE). No obstante, cuando se busca evidencia empírica sobre dicha coordinación no es posible documentarla de manera sólida.

Además, la posibilidad de localizar al grupo de jóvenes beneficiarios que forma parte de la población meta se ha convertido en uno de los principales obstáculos para el buen desempeño del Programa Avancemos. El Informe Anual de la Contraloría General de la República revela sobre el particular:

“El logro de una elevada cobertura en los programas sociales, está en función de la cantidad de recursos disponibles y de los sistemas de información de la población objetivo, que permita ubicar a quienes requieren los servicios; y son conocidas las dificultades que se enfrentan para la localización de los potenciales beneficiarios del programa Avancemos, por deficiencias de los sistemas de información”³⁵.

35 Memoria Anual de la Contraloría General de la República. Mayo 2007. San José.

En cuanto a la selección de estudiantes por parte de el Fondo Nacional de Becas (FONABE), y mediante la ficha del Sistema de Información de Población Objetivo (SIPO), realizado por el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), ha sido objeto de crítica por Rocío Aguilar, Contralora General de la República, quien ha informado sobre la existencia de duplicidad de funciones en muchos programas dirigidos hacia el sector social, dentro de los cuales menciona el Programa Avancemos:

“La duplicidad de funciones limita el alcance e impacto de los programas en pro del desarrollo social. La Contraloría General de la República (CGR) reveló que 18 planes de diferentes entidades coinciden en objetivos y población meta, situación que genera un sobre costo de la gestión pública. (...) “El sector educación no escapa de la duplicidad de funciones, porque a los estudiantes se les califica bajo parámetros parecidos en el Fondo Nacional de Becas de Solidaridad, el Fondo de Apoyo Superior y Técnica Puntarenense, el programa de acceso a educación del IMAS y el Fondo Nacional de Becas (Fonabe)”³⁶.

En síntesis, el principal reto que debe superar el Programa Avancemos es, según el criterio de las autoridades de la Contraloría General de la República, vencer el superávit presupuestario del Fondo Nacional de Becas (FONABE), debido a que se presenta un abandono de aulas por partes de los y las estudiantes, lo que comprueba que el beneficio de becas no está llegando a quien verdaderamente lo necesita. De igual forma, el informe de la Contraloría señala que los mecanismos de acceso y selección no han sido los idóneos, debido a que los parámetros de calificación podrían provocar injusticias, al descalificar a personas que realmente se verían beneficiadas de esta ayuda.

Consideramos importante retomar los aportes del Profesor Meoño Segura, quien indica

36 Aguilar, Rocío. Entrevista Duplicidad de Funciones reduce efectividad en sector social. 4 mayo 2007. En: La Prensa Libre. Periódico, San José.

de manera puntual: “Cuando se revisan “metas” en el Plan Nacional de Desarrollo vigente, pero también en la praxis de su ejecución, constatamos como lo hicimos en el Plan del Gobierno anterior que no hay aun ese “criterio unitario” que permita su definición articulada de manera que cada beneficio o programa sea definido para que agregue a cada otro con el mismo beneficiario en mente y con la sincronía o simultaneidad que garantice que el apoyo del Estado será integral y que logrará el mayor impacto combinado posible de acuerdo a las necesidades integrales de cada familia o beneficiario”³⁷.

UNA REFLEXIÓN FINAL

La pobreza como tema de la agenda política nacional puede estudiarse desde la Ciencia Política, con un enfoque de políticas públicas; sin embargo, como tema reincidente de la oferta electoral que recibe la ciudadanía cada cuatro años, debería ser abordado con un enfoque de carácter ético, para dejar constancia sobre la forma en que los políticos ofrecen “reducir”, “combatir” y hasta “erradicar” la pobreza, como si fuera una enfermedad o un fenómeno socio-económico que se puede eliminar de las sociedades contemporáneas.

La pobreza es uno de los problemas más difíciles de abordar, no sólo para quienes toman las decisiones en materia de políticas públicas y tratan de articular su acción estatal con el entramado institucional. Es oportuno señalar la existencia de un marco jurídico e institucional que de no “obviarse” por los actores políticos y técnicos en materia de programas y acciones relacionadas con el tema de combate a la pobreza, produciría resultantes más eficientes y eficaces.

En la mayoría de los casos, los decisores políticos y económicos, se encuentran con una creciente ilegitimidad e ineficacia para la adopción de los planes, los programas y medidas que en última instancia, tienen como objetivo la disminución de la pobreza. Tal ineficacia es producto de la omisión del conjunto de

leyes, nos referimos a la Ley de Planificación Nacional No. 5525 de 1974, a la Ley General de Administración Pública No. 6227 de 1978 y la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos No. 8131 de 2001, que les permitiría una mayor articulación y coordinación, en cuanto a las acciones a ejecutar en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, específicamente, en temas relacionados con combate a la pobreza.

La revaloración, el conocimiento a profundidad, pero sobre todo el cumplimiento de este marco jurídico y político, permitiría tanto a políticos, como a técnicos de la Administración Pública y “asesores”, acciones estratégicas de manera articulada, pero sobre todo la definición de políticas públicas integradas, integrales y unitarias en cuanto a la “lucha contra la pobreza extrema”.

Desde la década de los noventa, todos los gobernantes que han accedido al poder en nuestro país, independientemente del partido político que les permite ganar un proceso electoral, han tratado de identificar, proponer y llevar a la práctica un conjunto de iniciativas, decisiones y acciones, frente a una situación considerada socialmente problemática, como es el tema de la pobreza, y buscan una solución o al menos, llevarla a un nivel manejable.

Las propuestas identificadas en el Plan Nacional de Desarrollo –al menos de las dos últimas administraciones–, nos permiten acercarnos al conocimiento sobre la forma de abordar la pobreza por parte de los gobiernos, que nos validan una vez más, el “olvido” tanto por políticos y técnicos, del marco jurídico, político e institucional para que las acciones se desarrollaran de manera coordinada en el discurso político y la propuestas del Plan Nacional de Desarrollo del gobierno de turno para contribuir con la legitimidad y gobernabilidad en el marco de un sistema político: la efectiva reducción de la pobreza y de la pobreza extrema.

El proceso de toma de decisiones en materia de pobreza y tomando como referencia las iniciativas denominadas Plan Vida Nueva para la superación de la pobreza y desarrollo de las capacidades humanas y Programa Avancemos, correspondientes respectivamente a las últimas administraciones, han tratado de

37 Meoño Segura, Johnny. (2008). Op.cit. Supra nota 33. P.47

dar respuesta, mediante acciones concretas que no han incorporado el marco jurídico, a la situación de pobreza en Costa Rica. Particularmente, el Programa Avancemos, constituye solo un programa de la Administración Arias Sánchez de esta lucha contra la pobreza, en que el decreto ejecutivo No. 3351 del 8 de mayo de 2006, parece omitir el complejo marco institucional y programático sobre el Sector Social.

En materia de políticas públicas la acción gubernamental se desarrolla para y mediante actores sociales: para aquellas familias que se encuentran en situación de pobreza o pobreza extrema y desde los decisores que conforman un llamado consejo social o una rectoría del sector social y combate a la pobreza. En el proceso, son todos seres humanos quienes deciden sobre el tema de la pobreza, quienes conciben la forma de llevar adelante un determinado programa, deciden sobre la forma y los beneficiarios y de manera similar, los destinatarios son personas.

Este trabajo ha permitido estudiar y sistematizar la articulación que debería existir en el abordaje de la pobreza como política pública, retomando los aportes del Dr. Meoño Segura sobre el marco político-institucional y jurídico, con aquellos elementos políticos que se presentan desde el momento en que el tema de la pobreza se incluye en los programas de gobierno, hasta el momento en que, a través de los Planes Nacionales de Desarrollo, forma parte de la agenda política nacional y de la agenda institucional, específicamente, la premisa de que el principal problema es de enfoques y marcos conceptuales, métodos e instrumentos para el análisis del problema, lo cual ocasiona una praxis en la gestión de las instituciones, desarticulada e improvisada, la cual a su vez, alimenta los procesos, acciones y prácticas posteriores que deberían de enderezar el error conceptual de origen.

Se ha considerado pertinente retomar el tema de la pobreza como política pública por ser un tema siempre presente, no sólo en el discurso político, sino también en la realidad del sistema político costarricense. El Plan Vida Nueva, propuesto por la Administración Pacheco de la Espriella, enunció conceptos novedosos y construyó una estructura organizativa y funcional,

en los niveles nacional, regional y local; sin embargo, no respondió de manera satisfactoria a las necesidades de la población prioritaria, tampoco logró la articulación en las acciones, aún cuando se había creado un Consejo Social y un Consejo Económico que trataba de acercar las acciones de la política social a la política económica. La causa sería pertinente ubicarla entre las dos tendencias que marcaron la inestabilidad en la permanencia de los ministros de estado que conformaron el Gabinete de la Administración Pacheco, sin embargo, el principal problema ha sido la falta de visión y enfoque a la gestión pública de personas que no están preparadas para tal responsabilidad y la omisión de las normas superiores que permitirían una estrategia para abordar los problemas del país, si existiera el compromiso de los funcionarios públicos de informarse y conocer los mecanismos e instrumentos que las leyes supracitadas brindan para una acción estatal articulada institucionalmente.

Por su parte, el abordaje que ha realizado la Rectoría del Sector Social y Lucha contra la Pobreza en la Administración Arias Sánchez, en la figura de Fernando Zumbado Jiménez, Ministro de Vivienda y Asentamientos Humanos, nos recuerda que desde el aporte teórico de las políticas públicas, la autoridad gubernamental es el actor central de una política pública, al mismo tiempo que se interrelaciona con otros actores, instituciones responsables de ejecutar decisiones, sujetos que reaccionan a las realizaciones que se producen, u otras instituciones que ejercen algún nivel de influencia sobre la acción proyectada o en curso; sin embargo, en la práctica no se presenta tal articulación institucional.

La persona responsable de llevar adelante la Rectoría sobre el Sector Social y la Lucha contra la Pobreza se ha denominado a sí mismo: "el ministro de los pobres", argumentando que su tarea es una lucha cotidiana contra la pobreza y en ese sentido, ya que es una tarea asignada formalmente, se constituye en el representante de las clases más pobres de este país.

Sin embargo, no se combate la pobreza cuando un Ministro de Estado pernocta en un precario. Se inicia la resolución del problema socio-económico y político denominado

pobreza y pobreza extrema, cuando los programas de coordinación efectiva sean objeto del seguimiento técnico adecuado, los responsables ordenen las políticas dirigidas a este sector y haya un fortalecimiento de las competencias de coordinación institucional e interinstitucional, por parte de los responsables de elaborar las políticas públicas de combate a la pobreza.

BIBLIOGRAFÍA

- Anónimo. 2005. Comunicación y creación de empleo: los grandes retos de la nueva jerarquía. Pág. 7-A. Periódico La Nación. San José.
- Anónimo. 2005. Plan contra la pobreza se queda en el papel: denominado Vida Nueva. Pág. 8-A. Periódico La Nación. San José.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. 2002. Dictamen de Mayoría Afirmativo de la Comisión Especial Mixta de Pacto Fiscal sobre El Plan de Contingencia Fiscal. Expediente N° 14.854. Plan de Contingencia Fiscal, 15 de octubre de 2002. San José, 48 p.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. 2002. Proyecto de Ley. Ley de creación del Consejo Económico y Social. Expediente N.° 16.158. 29 de marzo de 2006. San José, 16 p.
- Arias Sánchez, Oscar. 2006. Escojo la vida, la democracia y el desafío de cambiar en paz. Mensaje inaugural de toma de posesión del Presidente de la República para el período constitucional Mayo 2006-Mayo 2010. 08 de Mayo de 2006. San José. 17 p.
- Arias Sánchez, Oscar. 2007. Lealtad con las esperanzas de nuestro pueblo. Informe del Presidente de la República de Costa Rica ante la Asamblea Legislativa. Primero de Mayo de 2007. San José. 17 p.
- Cuadrado Roura, Juan R. et.al. 2006. Política Económica: elaboración, objetivos e instrumentos. Editorial Mc Graw Hill. Madrid. 476 p.
- Chaves Ortiz, Jorge Arturo. 1999. De la utopía a la política económica: Para una ética de las políticas económicas. Editorial San Esteban – Edibesa. Madrid. 279 p.
- Decreto N° 30493-MP-PLAN-MCAS de 21 de mayo de 2002. Conformación del Área Social de Gobierno. 2008. Diario Oficial La Gaceta. San José, Recuperado el 02 de junio de 2008, de http://historico.gaceta.go.cr/2002/06/PEDE_24_06_2002.htm
- Decreto N° 30485-P-PLAN de 27 de mayo de 2002. Creación del Consejo Económico. 2008. Diario Oficial La Gaceta. San José, Recuperado el 02 de junio de 2008, de http://historico.gaceta.go.cr/2002/06/PEDE_24_06_2002.htm
- Decreto N° 31052-MP-PLAN de 16 de Diciembre de 2002. Modificación del párrafo primero del artículo 5° del Decreto Ejecutivo N° 30493-MP-PLAN-MCAS, del 21 de mayo del 2002, publicado en La Gaceta N° 120 del 24 de junio del 2002, Consejo Social de Gobierno. 2008. Diario Oficial La Gaceta. San José, Recuperado el 02 de junio de 2008, de http://historico.gaceta.go.cr/2003/04/PEDE_29_04_2003.html
- Leitón, Patricia y Edgar Delgado. 2002. Revive Consejo Económico, Pág. 26. Periódico La Nación. San José.
- Meny, Ives y Jean-Claude Thoenig. 1992. Las políticas públicas. Ariel. Barcelona. 271 p.
- Meoño Segura, Johnny. (2008). Aspectos jurídicos, políticos e institucionales de una estrategia integral y viable de lucha contra la pobreza. Revista de Ciencias Económicas. Universidad de Costa Rica 25 (1): 40-60.

- Meoño Segura, Johnny. (2002). Administración política del desarrollo en América Latina: Un marco teórico-conceptual para comprender mejor nuestra real cultura política y la viabilidad integral de cambio social. , Cuadernos de Ciencias Sociales No. 125, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. San José. 136 p.
- Meoño Segura, Johnny, et.al. (2002). Plan de Lucha Contra la Pobreza. Comisión Institucional sobre Pobreza, Universidad de Costa Rica, Rectoría y Vicerrectoría de Acción Social. Ciudad Universitaria Rodrigo Facio, Noviembre.
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. 2002. Plan Nacional de Desarrollo “Monseñor Víctor Manuel Sanabria Martínez”: 2002-2006. San José, 52 p.
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. 2007. Plan Nacional de Desarrollo “Jorge Manuel Dengo Obregón”: 2006 – 2010. San José, 134 p.
- Ministerio de la Vivienda y Asentamientos Humanos. Rectoría Sector Social y Lucha contra la pobreza. 2007. Programa Interinstitucional Avancemos: “Construyamos el futuro compartiendo responsabilidades”. Folleto Informativo No. 1. San José, Recuperado el 05 de junio de 2008, de <http://www.mivah.go.cr/documentos/avancemos/AVANCEMOS%20FOLLETO%2001%20mayo%202007.pdf>
- Naranjo Mesa, Vladimiro. 1991. Teoría Constitucional e Instituciones Políticas, cuarta edición Editorial Temis. Bogotá. 557 p.
- Pacheco de la Espriella, Abel. 2002. Mensaje inaugural de toma de posesión del Presidente de la República para el período constitucional Mayo 2002-Mayo 2006. 08 de Mayo de 2002. San José. 16 p.
- Pacheco de la Espriella, Abel. 2003. Rindiendo cuentas. Informe del Presidente de la República de Costa Rica ante la Asamblea Legislativa. Primero de Mayo de 2003. San José. 34 p.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2000. Informe del PNUD sobre la pobreza 2000: “Superar la pobreza”, Publicado por la Oficina de Comunicaciones. Nueva York. 45 p.
- Proyecto Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. 2002. Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible: Octavo Informe 2001. San José. 366 p.
- Roth Deubel, André-Noel. 2006. Políticas Públicas: Formulación, implementación y evaluación. Ediciones Aurora, Bogotá. 232 p.
- Subirats, Joan. 1992. Análisis de las Políticas Públicas y eficacia en la administración. Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid. 255 p.
- Zumbado Jiménez, Fernando. 2008. No soy un jerarca de escritorio, Pág.28-A. Periódico La Nación. San José.

