

UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA

ISSN 2215-2237

**iice**  
Instituto de Investigaciones  
en Ciencias Económicas

**Serie de**

**Divulgación Económica**

**POLÍTICAS PÚBLICAS CONTRA LA POBREZA  
RURAL EN COSTA RICA DURANTE EL PRIMER  
DECENIO DEL SIGLO XXI**

Juan Diego Trejos Solórzano

Setiembre 2012. Serie de Divulgación Económica. IICE-15



**POLÍTICAS PÚBLICAS CONTRA LA POBREZA  
RURAL EN COSTA RICA DURANTE EL PRIMER  
DECENIO DEL SIGLO XXI**

Juan Diego Trejos Solórzano

339.460.972.86  
S256d

Trejos Solórzano, Juan Diego

**POLÍTICAS PÚBLICAS CONTRA LA POBREZA RURAL EN COSTA RICA DURANTE EL PRIMER DECENIO DEL SIGLO XXI/JUAN DIEGO TREJOS SOLÓRZANO.** – San José, C.R. : Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, 2012.

56 p. : il.-- (Serie de Divulgación Económica, ISSN 2215-2237 ; IICE-15)

ISBN 978-9968-824-18-7

**1. POBREZA RURAL – COSTA RICA – SIGLO XXI. 2. COSTA RICA – CONDICIONES ECONOMICAS. 3. COSTA RICA – CONDICIONES SOCIALES. 6. POLITICA PUBLICA. 7. POBREZA RURAL – PROGRAMAS.**  
I.Título.

CIP/2427

CC/SIBDLUCR

Universidad de Costa Rica

© Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas (IICE)

Ciudad Univeristaria “Rodrigo Facio”, San José Costa Rica.

Prohibida la reproducción total o parcial. Todos los derechos reservados. Hecho el depósito de ley.

La diagramación de este documento estuvo a cargo del IICE.

# **POLÍTICAS PÚBLICAS CONTRA LA POBREZA RURAL EN COSTA RICA DURANTE EL PRIMER DECENIO DEL SIGLO XXI**

Juan Diego Trejos Solórzano<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Documento preparado para el proyecto regional Pobreza Rural y Políticas Públicas en América Latina, llevado a cabo por la Oficina Regional de FAO para América Latina y el Caribe (FAO-RLC) y coordinado por Sergio Faiguenbaum. Se publica con autorización de la FAO pero se aclara que no cuenta aún con revisión editorial de su parte ni refleja el punto de vista de la institución.



## CONTENIDO

---

---

### **POLÍTICAS PÚBLICAS CONTRA LA POBREZA RURAL EN COSTA RICA DURANTE EL PRIMER DECENIO DEL SIGLO XXI**

<b>I. Introducción</b>	<b>1</b>
<b>II Evolución económica y social durante el decenio del 2000</b>	<b>3</b>
2.1 La evolución del país en su conjunto	3
<i>Trienio de crecimiento limitado (2000 a 2002)</i>	4
<i>Quinquenio de crecimiento elevado y sostenido</i>	4
<i>Bienio de desaceleración y contracción (2008 y 2009)</i>	5
2.2. La evolución en el ámbito rural	5
<i>Trienio de crecimiento limitado (2000 a 2002)</i>	6
<i>Quinquenio de crecimiento elevado y sostenido (2003 a 2007)</i>	7
<i>Bienio de desaceleración y contracción (2008 y 2009)</i>	7
<b>III Perfil y evolución de la pobreza rural en el decenio del 2000</b>	<b>9</b>
3.1. ¿Quiénes son los pobres rurales en Costa Rica?	9
3.2. Algunas características de los hogares rurales en situación de pobreza	11
3.3. La estructura de los ingresos de los hogares	13
3.4. ¿Quiénes se beneficiaron de la reducción de la pobreza rural?	16
<b>IV Políticas públicas contra la pobreza rural en el decenio del 2000</b>	<b>19</b>
4.1. Las estrategias nacionales	19
<i>La Administración Rodríguez (1998-2002)</i>	20
<i>La Administración Pacheco (2002 – 2006)</i>	21
<i>La Administración Arias (2006-2010)</i>	22

4.2. Programas de apoyo productivo	23
<i>El Instituto de Desarrollo Agrario</i>	24
<i>El programa de reconversión productiva del sector agropecuario</i>	25
<i>Ideas productivas</i>	27
<i>Programa Nacional de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa</i>	29
<i>Otras iniciativas de apoyo productivo</i>	31
4.3. Políticas de mercado de trabajo	34
4. 4. Transferencias monetarias a las familias	41
<i>Pensiones no contributivas</i>	41
<i>Becas y Avancemos</i>	43
<i>Una visión de conjunto</i>	46
<b>V Consideraciones finales</b>	<b>48</b>
<b>Referencias bibliográficas</b>	<b>51</b>
<b>Anexo: La descomposición por grupos de los cambios en la pobreza</b>	<b>55</b>

## INDICE DE CUADROS Y GRÁFICOS

---

---

<b>Cuadro 1:</b> Costa Rica: algunas características de los hogares rurales según condición de pobreza y tipo de hogar. 2008	12
<b>Cuadro 2:</b> Costa Rica: estructura del ingreso familiar de las zonas rurales por fuente y estrato de pobreza. 2004 - 2008	14
<b>Cuadro 3:</b> Costa Rica: descomposición del cambio en la incidencia de la pobreza rural entre el 2004 y el 2008 según tipología de los hogares	17
<b>Cuadro 4:</b> Costa Rica: evolución del gasto del Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) y del Consejo Nacional de Producción (CNP). 2000 – 2009	26
<b>Cuadro 5:</b> Costa Rica: Algunas características de las pensiones no contributivas	43
<b>Cuadro 6:</b> Costa Rica: Algunas características de las becas y AVANCEMOS	45
<b>Cuadro 7:</b> Costa Rica: estructura y evolución de los ingresos promedio reales de los hogares rurales por fuente. 2000, 2005 y 2009	47
<b>Gráfico 1:</b> Costa Rica: evolución de la producción, la pobreza y la desigualdad. 2000 a 2009	4
<b>Gráfico 2:</b> Costa Rica: evolución de la producción, la pobreza y la desigualdad en las zonas rurales. 2000 a 2009	6
<b>Gráfico 3:</b> Costa Rica: distribución de los hogares pobres e incidencia de la pobreza por tipo de hogar. 2004 y 2008 (Cifras relativas)	10
<b>Gráfico 4:</b> Costa Rica: estructura de los ingresos familiares de los hogares pobres por fuente de ingreso y tipo de hogar. 2004 y 2008 (Cifras relativas)	16

**Gráfico 5:** Costa Rica: evolución de la producción por habitante y por trabajador y el salario mínimo de protección. 1999 – 2009. (Índices 1999 = 100) 37

**Gráfico 6:** Costa Rica: evolución del salario mínimo de protección y los salarios reales de los trabajadores del sector privado en las zonas rurales. 1999 – 2009. (Colones del 2009 por mes) 39





## I. INTRODUCCIÓN

---

---

---

Costa Rica se caracteriza por mantener aún una población rural significativa (40% en el 2009) pero con una transformación significativa de las zonas rurales tanto en su estructura productiva, como en las características del mercado de trabajo y en la institucionalidad pública presente. Su estructura productiva muestra un menor peso del sector agrícola, sector que ha ido cambiando su composición interna hacia la producción de productos no tradicionales de exportación. En esta zona emergen entonces actividades no agrícolas como el turismo y las actividades de servicio asociadas con esta actividad.

Esta producción, agrícola y no agrícola, tiene un carácter más comercial de modo que predomina el empleo asalariado en el mercado de trabajo rural. El 70% del empleo rural es asalariado, incluso en la agricultura, actividad que genera el 29% del empleo rural (sumando el empleo agrícola urbano). La presencia de un mercado de trabajo más moderno permite que le llegue a la zona el impacto de políticas activas del mercado de trabajo.

También las zonas rurales se caracterizan por una presencia importante del sector público en la dotación de infraestructura social (educación, salud y protección social) e infraestructura física (red vial, servicios financieros, electricidad y suministro de agua potable). Ello no solo ha permitido mejorar sus condiciones de vida, sino que también aporta una porción significativa del empleo rural (16% del empleo rural total es empleo público). Esta presencia del estado permite ejecutar programas de la red de protección social con cierta facilidad, pero también permite el desarrollo de actividades no agrícolas y, en general, mejoras en la rentabilidad de todas las actividades productivas. Ello se acompaña con programas de apoyo productivo que buscan mejorar la productividad y rentabilidad de las actividades existentes y la incorporación de otras más rentables.

Pese a estos avances, la pobreza sigue siendo más extensa e intensa en el ámbito rural, y la agricultura sigue siendo un importante reservorio de pobreza. Ahí se ubica uno de cada dos personas pobres con empleo y el 42% de los hogares pobres rurales se encuentran vinculados directamente con la agricultura. No obstante, las diferencias zonales en la extensión de la pobreza tienden a desaparecer hacia el final de la década del 2000, lo que refleja una evolución más favorable en las zonas rurales en el combate a la pobreza. En esta dirección resulta del mayor interés analizar el efecto que las políticas públicas pueden haber tenido en esta reducción de la pobreza rural, e identificar los desafíos pendientes.

El objetivo del estudio entonces consiste en conocer y analizar en qué medida las políticas públicas orientadas a reducir la pobreza rural en la última década consideraron en su diseño o ejecución las características de los hogares rurales pobres, desde el punto de

vista socioeconómico y de sus diversas modalidades de obtención de sus ingresos. En otras palabras, se busca determinar si la población meta definida por las distintas políticas se corresponde con el perfil de la población pobre rural.

Para lograr este objetivo, el estudio se estructura en cuatro secciones adicionales a esta introducción. La sección segunda presenta la evolución de la economía costarricense en general y de las zonas rurales en particular durante la última década (2000 a 2009). Aquí lo que interesa es destacar el vínculo entre crecimiento y sus efectos distributivos (absolutos y relativos). La sección tercera pone la atención en la evolución y perfil de la pobreza rural con miras a determinar cuál sería la población meta de las políticas antipobreza rural. La cuarta sección analiza programas o políticas desarrolladas durante el decenio pasado en las áreas de apoyo productivo, del mercado de trabajo y de protección social. Las políticas o programas que se estudian son aquellas que han estado vigente durante la última década, sean de una escala suficiente para tener impacto, lleguen a las zonas rurales aunque no se estén definidas exclusivamente para estas áreas, hayan sido o no exitosas. La sección quinta y última resume los hallazgos y propone acciones para potenciar los impactos de las políticas públicas.

## II. EVOLUCIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL DURANTE EL DECENIO DEL 2000

---

---

La década del 2000 fue un período exitoso en términos de crecimiento económico. Como en la mayoría de los países de la región, la economía costarricense creció durante nueve de los diez años considerados, para una tasa media anual del 4% y ajustado por población, la expansión estuvo presente en siete de los diez años, para una tasa media anual del 2,4%.

Desde la lógica del crecimiento de la producción, el decenio puede separarse en tres períodos. Los tres primeros años (2000 al 2002), se caracterizan por un crecimiento limitado que no permite compensar el aumento poblacional de modo que la producción por habitante se reduce en dos de los tres años y en el período en su conjunto. El quinquenio siguiente (2003 a 2007) se caracteriza por una expansión sostenida y elevada, particularmente en los dos últimos años. En promedio, la economía creció a un ritmo anual del 6,6% y en términos per cápita lo hizo a una tasa media anual del 5,1%. No obstante, como se verá más adelante, los principales efectos positivos en el mercado de trabajo, en la pobreza y la desigualdad se observan solo al final del quinquenio, mostrando claramente los rezagos en que los beneficios del crecimiento llegan a las personas.

Los dos últimos años se caracterizan por una desaceleración significativa primero (2008) originada en políticas crediticias contractivas que buscaban enfriar la economía, previo al colapso de Wall Street y una contracción después (2009) de la actividad económica que muestra los efectos, en el sector real, de la crisis financiera originada en los Estados Unidos de América. Visto los dos años en conjunto, el crecimiento promedio no alcanzó la unidad de modo que se produce una contracción en términos per cápita. En este contexto, los efectos sobre el mercado de trabajo son más inmediatos y así sobre la pobreza y la desigualdad

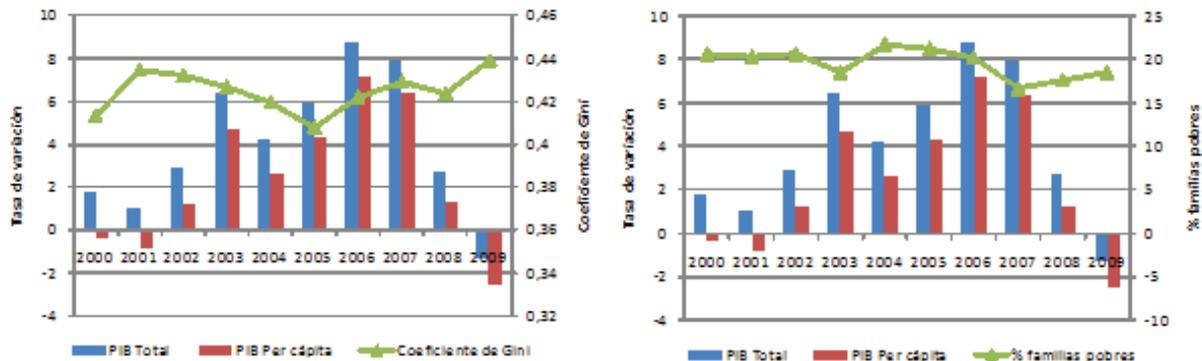
### *2.1. La evolución del país en su conjunto*

Pese a esta evolución económica global que se traduce en un crecimiento neto de la producción durante la década, la desigualdad empeora y la pobreza apenas se reduce marginalmente. El gráfico 1 confronta esta evolución económica con la trayectoria de la desigualdad, aproximada por el coeficiente de Gini, y de la pobreza, a partir de la incidencia entre los hogares, aunque los resultados en cuanto a la tendencia son similares si se utilizan otros indicadores de intensidad o profundidad o si la referencia es la población. Esta evolución tiene particularidades dentro de cada período que muestra dinámicas disímiles

### *Trienio de crecimiento limitado (2000 a 2002)*

En el primer período de crecimiento limitado (2000 a 2002), la desigualdad aumenta, como parte de una tendencia que venía desde 1997, y la pobreza se mantiene en torno al 20% de la población. Es un período de restricciones fiscales crecientes, lo que limita la expansión del gasto social y genera una contracción del gasto social dirigido a los pobres como parte de políticas sociales selectivas. No obstante, el empleo crece, centrado en el empleo independiente, aunque por debajo de lo que lo hace la fuerza de trabajo por lo que el desempleo se expande. Las remuneraciones reales aumentan, centradas en los salarios, probablemente entre los más calificados, lo que puede explicar el deterioro de la desigualdad, menor crecimiento de los ingresos del 20% de las familias más pobre, y el estancamiento de la pobreza.

**Gráfico 1**  
**Costa Rica: evolución de la producción, la pobreza y la desigualdad. 2000 a 2009**



*Coeficiente de Gini del ingreso familiar total calculado a partir de los hogares ordenados en deciles según su ingreso familiar per cápita.*

*Incidencia de la pobreza por ingresos insuficientes estimada a partir de líneas de pobreza diferenciadas por zona y metodología nacional.*

*Fuente: elaboración propia con base a información del Banco Central de Costa Rica y del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.*

### *Quinquenio de crecimiento elevado y sostenido (2003 a 2007)*

En el segundo período de alto crecimiento, los resultados son mixtos. La desigualdad descende primero hasta el 2005 y luego repunta para revertir las ganancias logradas. Por su parte la incidencia de la pobreza se mantiene en torno al 20% de los hogares, pese a la reducción coyuntural del 2003 y solo en el último año experimenta una reducción estadísticamente significativa para ubicarse en torno al 17%. Esto muestra una evolución de la pobreza y la desigualdad que no se complementan, primero descende la desigualdad sin cambios en la pobreza y posteriormente descende la pobreza pese al aumento de la desigualdad.

En este período, el crecimiento del empleo se acelera y supera la expansión de la fuerza de trabajo, de modo que el desempleo desciende. No obstante, el descenso del desempleo al 4,6% en el 2007 solo se produce en el último año, pues en los cuatro años previos se mantuvo alrededor o por encima del 6%. Al contrario del período previo, el aumento del empleo se concentra en el trabajo asalariado, pero sin ganancias en los salarios reales, producto de niveles inflacionarios elevados. Este estancamiento de los salarios reales, junto al aumento de los ingresos laborales reales de los trabajadores independientes (cuenta propia y empleadores), ayuda a explicar las mejoras en equidad. De hecho, a partir del 2005, cuando los salarios empiezan a recuperarse, la desigualdad reinicia su ampliación.

Las dificultades fiscales se mantienen hasta el 2006, donde el crecimiento económico acumulado y un mayor esfuerzo por recaudar impuestos empiezan a generar cierta holgura fiscal. Ello permite expandir el gasto social real total y el selectivo en particular a partir del 2006 apoyando la reducción de la pobreza reflejada en el 2007. Se ha estimado que de los tres puntos porcentuales en que se redujo la pobreza en el 2007, cerca de la mitad se debió al crecimiento económico y la otra mitad a la expansión de las transferencias en dinero asociadas con las políticas sociales selectivas (Trejos, 2008).

### *Bienio de desaceleración y contracción (2008 y 2009)*

Los dos últimos años de desaceleración y contracción económica, muestran primero una reducción temporal de la desigualdad que no logran revertir el aumento acumulado y más bien la apoyan durante el 2009, de modo que al final de período se mantienen niveles de desigualdad mayores a los alcanzados al inicio de la década. Por el contrario, la expansión del gasto social selectivo si lograron aminorar la expansión de la pobreza, de tal forma que se termina el decenio con niveles de pobreza por debajo del 20% que caracterizó buena parte del período. Parte del deterioro distributivo se sustenta en la recuperación de los salarios reales, producto de la desaceleración de la inflación acompañada de ajustes con base en la inflación pasada, pues el empleo casi no cambió, lo que originó un sensible aumento de la tasa de desempleo. Este alcanzó en el 2009 el 7,8%, el más alto de la década.

### *2.2. La evolución en el ámbito rural<sup>2</sup>*

Dentro de esta evolución global donde, pese al crecimiento económico durante la década, la desigualdad empeora y la pobreza apenas se reduce marginalmente, las zonas rurales tienen sus particularidades, pues la reducción de la pobreza es más clara y la desigualdad se reduce durante buena parte del decenio, aunque se termina con niveles de desigualdad mayores a los presentes al inicio de la década (ver gráfico 2).

La composición gráfica 2 muestra la evolución de la desigualdad y la pobreza, tanto del país como la de las zonas rurales y las compara con la evolución del PIB agrícola y del

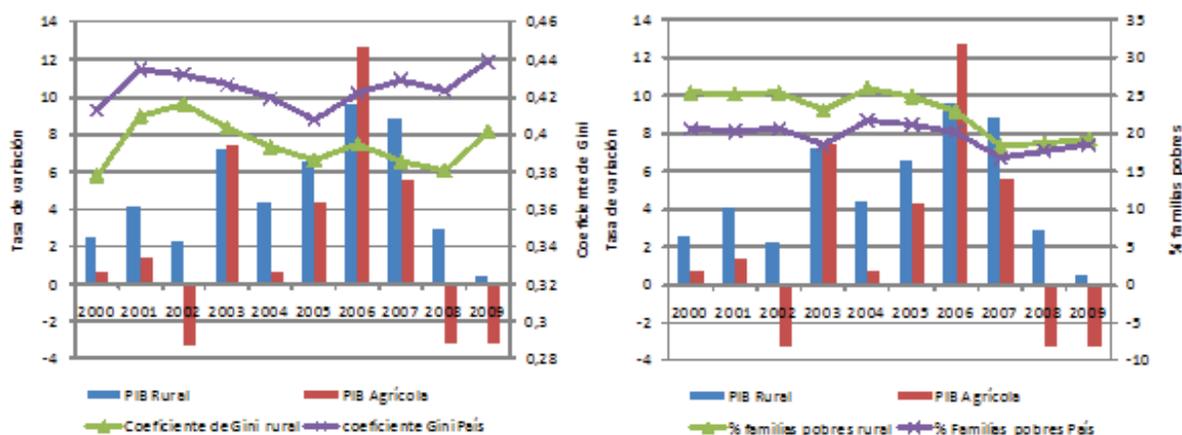
---

2 En Costa Rica, la ruralidad se define por oposición a lo urbano, donde no privan consideraciones de tamaño poblacional sino de existencia de infraestructura y de servicios públicos.

PIB rural. Este último se ha estimado a partir de la estructura de la producción real por rama y del empleo por rama y zona. Si se supone que el producto medio por ocupado de cada zona y en cada año para cada rama es igual, se puede distribuir el producto real de cada rama, zonalmente en función del peso relativo del empleo en cada zona. Es una estimación de la producción asociada con el empleo residente en las zonas rurales. Fuera de la precisión de esta estimación, su importancia radica en que en un país como Costa Rica, donde el empleo rural no agrícola es significativo, las zonas rurales se tornan menos dependientes de los ciclos agrícolas. El empleo rural no agrícola de las zonas rurales pasó del 61% en el año 2000 al 74% diez años más tarde. La producción rural no agrícola de las zonas rurales, así estimada, equivalía al 70% de la producción total rural en el año 2000 y sube al 77% en el 2009.

### Gráfico 2

#### Costa Rica: evolución de la producción, la pobreza y la desigualdad en las zonas rurales. 2000 a 2009



*Coeficiente de Gini del ingreso familiar total calculado a partir de los hogares ordenados en deciles según su ingreso familiar per cápita.*

*Incidencia de la pobreza por ingresos insuficientes estimada a partir de líneas de pobreza diferenciadas por zona y metodología nacional.*

*Fuente: elaboración propia con base a información del Banco Central de Costa Rica y del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.*

#### *Trienio de crecimiento limitado (2000 a 2002)*

Globalmente, la producción rural muestra una evolución similar al total nacional ya comentado, pero muestra en general un dinamismo mayor que la media nacional. Durante los primeros tres años de limitado crecimiento, 2000 a 2002, la producción rural crece poco pero por encima de la media nacional pese a la contracción de la producción agrícola. Esta contracción agrícola, que se traduce en estancamiento del empleo y deterioro de las remuneraciones agrícolas, podría apoyar el aumento de la desigualdad que se sustenta en el

deterioro de los ingresos de las familias más pobres. No obstante, el aumento del empleo no agrícola y del empleo femenino pudo contrarrestar este efecto y explicar el por qué la pobreza no aumentó en este lapso.

#### *Quinquenio de crecimiento elevado y sostenido (2003 a 2007)*

El quinquenio siguiente de alto crecimiento pero mayor volatilidad que la media nacional, particularmente por la agricultura, muestra una expansión media por encima de la nacional, acompañada de reducciones en la desigualdad y la pobreza. En este período el empleo agrícola se reduce pero las remuneraciones reales aumentan, mientras que el empleo no agrícola y el femenino, siguen expandiéndose a tasas elevadas, pero acompañadas ahora de menores ganancias en los ingresos reales. Mientras que a nivel nacional la reducción de la desigualdad se revierte en el año 2005, las zonas rurales no solo muestran niveles de concentración menores sino que la tendencia hacia la reducción continúa hasta el 2008, mostrando una separación con la evolución nacional a partir del 2006 y un reforzamiento a la reducción de la pobreza.

Algo similar sucede con la pobreza, donde se observa una fuerte reducción de casi ocho puntos porcentuales (30%) entre el 2004 y el 2007, pasando la incidencia de la pobreza del 26% en el 2004 al 18,3% en el 2007. Con ello se produce una convergencia hacia los niveles de pobreza nacional, tendiendo a desaparecer las diferencias zonales para el 2009.

#### *Bienio de desaceleración y contracción (2008 y 2009)*

Esta convergencia es posible, pues en los dos últimos años de contracción económica, y particularmente de contracción de la producción agrícola, si bien tiende a repuntar la pobreza, en las zonas rurales ello es marginal. De este modo, la década del 2000 termina con niveles de pobreza rural que resultan seis puntos menores a los existentes al inicio del decenio.

Cabe señalar que el gobierno logró mantener y aumentar el gasto social en estos dos años, en particular el de las transferencias en dinero como parte de las políticas sociales selectivas y como parte de las medidas diseñadas para enfrentar la crisis, con lo cual se logró aminorar su impacto en la pobreza. Entre el 2006 y el 2009, el gasto social real per cápita creció un 13%, el referido a los programas sociales selectivos se expandió un 42% real y dentro de este, el asociado con transferencias corrientes en dinero (pensiones, becas, etc.), aumentó un 125% real. En estos dos últimos años, la desaceleración de la inflación también permitió mejoras reales en los ingresos de los trabajadores, pero tendieron a concentrarse en los estratos menos pobres, con lo que la desigualdad repunta en el 2009 y se mantiene por encima de los niveles mostrados a inicios de la década.

En resumen, la década del 2000 puede considerarse como de crecimiento pro pobre en un sentido más laxo, donde solo interesa la reducción de la pobreza y ello es particularmente evidente en las zonas rurales. No obstante, no es un crecimiento pro pobre en un sentido más estricto donde se pretende que se acompañe de mejoras distributivas. Los deterioros en

la distribución del ingreso en los primeros años del decenio no pudieron revertirse con las mejoras subsiguientes, pese al mayor dinamismo económico, mejoras que se revierten en la segunda mitad de la década. En las zonas rurales, si bien las mejoras distributivas duraron más tiempo, fueron también insuficientes y se revirtieron al final de la década producto de la recesión vivida en el 2009, aunque no lograron neutralizar la reducción de la pobreza rural, de manera que se termina la década con niveles de pobreza más bajos y similares a los de su contraparte urbana.

### III. PERFIL Y EVOLUCIÓN DE LA POBREZA RURAL EN EL DECENIO DEL 2000

---

---

En un estudio previo coordinado por la FAO con el apoyo de la OIT y la CEPAL (Trejos, 2010) se elaboró un detallado perfil de la pobreza rural para el final del período bajo estudio (2009), pero poco se avanzó en conocer su evolución y cambios en el perfil. Pese a ello, el análisis mostró que si bien las zonas rurales son menos dependientes del empleo agrícola y que el empleo asalariado está muy extendido, aún en la agricultura, ésta actividad sigue siendo un reservorio importante de pobreza y por ende un foco de atención prioritaria, particularmente entre sus productores por cuenta propia (campesinos). No obstante por su peso dentro del mercado de trabajo, los hogares con asalariados son también un grupo que concentra importantes contingentes de hogares en situación de pobreza.

#### *3.1. ¿Quiénes son los pobres rurales en Costa Rica?*

Con el fin de identificar de manera más precisa los hogares pobres, la FAO elaboró dos tipologías de hogares, una según la forma de inserción de sus miembros al mercado de trabajo y la otra según la importancia de las distintas fuentes de ingreso en el ingreso familiar. Esta información está disponible para los años 2004 y 2008, ( años que enmarcan adecuadamente el período de reducción de la pobreza rural y en esa medida, permiten avanzar en conocer qué tipo de hogares fueron los favorecidos con la reducción de la pobreza y cuáles son los hogares que deben ser objeto de las políticas contra la pobreza<sup>3</sup>.

Los hogares prioritarios de una política contra la pobreza deben ser aquéllos que presenten un alto riesgo de pobreza (incidencia de la pobreza) y que además constituyan un importante contingente entre los hogares pobres (distribución). El gráfico 3 muestra ambos indicadores para los hogares según la tipología de ingreso (fuente principal de ingreso). En forma de barras se muestra la distribución de los hogares pobres y como líneas se indica la incidencia o porcentaje de hogares de cada tipo que se encuentra bajo los umbrales de pobreza.

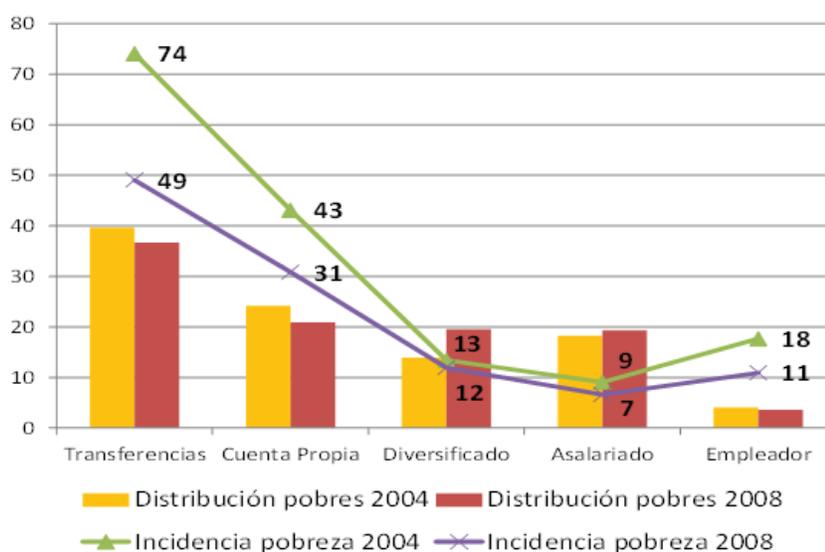
Dentro de los hogares rurales, aquellos que dependen de transferencias son sin duda el primer grupo prioritario. Son hogares cuyos miembros tienen dificultades para insertarse al mercado de trabajo, por edad o necesidad de cuidado de niños, o porque estando insertos en el mercado de trabajo, sufren de desempleo. Representan cerca del 40% de los hogares rurales pobres y su riesgo de pobreza es el más elevado. No obstante, este riesgo de pobreza

---

3 Las estimaciones de pobreza que se presentarán a continuación surgen de las estimaciones de la CEPAL, que utilizan unas líneas de pobreza ligeramente diferentes y métodos de ajustes de ingresos también distintos. No obstante, los resultados, si bien ligeramente por debajo de las estimaciones nacionales en cuanto a incidencia (22,8% en el 2004 y 15,8% en el 2008), muestran la misma tendencia.

(incidencia) muestra una importante reducción entre el 2004 y el 2008 (del 74% al aún significativos 49%) producto de las políticas sociales selectivas que trasladaron ingresos corrientes bajo la forma de pensiones no contributivas y ayudas para estudiar, lo que se analizará más adelante. Ellos se corresponden muy de cerca a los hogares sin ocupados según la tipología del empleo.

**Gráfico 3**  
**Costa Rica: distribución de los hogares pobres e incidencia de la pobreza**  
**por tipo de hogar. 2004 y 2008**  
**(Cifras relativas)**



*Fuente: FAO a partir de estimaciones de pobreza de la CEPAL sobre la base de las encuestas de hogares del país.*

El segundo grupo en importancia entre los pobres rurales corresponde a los hogares cuyos ingresos provienen principalmente del trabajo por cuenta propia. Aquí se incluiría al campesinado tradicional y al autoempleo rural no agrícola. Para el 2008 representan una quinta parte de los hogares rurales pobres y su riesgo de pobreza (31%) es el doble de la media zonal en ese año (16%). Cabe señalar que desde la tipología de empleo, los hogares que cuentan con al menos un trabajador por cuenta propia, y ningún empleador, representan un tercio de los hogares pobres y dentro de ellos, los que están vinculados exclusivamente a la agricultura sufren de mayor privación (el 45% son pobres en el 2008) aunque su número absoluto se reduce en el período bajo análisis. Al igual que el grupo de hogares dependientes de transferencias, muestra una reducción en la incidencia de la pobreza entre el 2004 y el 2008 y ambos tienen una presencia limitada entre el total de hogares rurales (cerca del 12%) aunque claramente no entre los hogares rurales pobres.

Dos grupos de hogares rurales tendrían una prioridad intermedia entre las políticas contra la pobreza: los hogares con ingresos diversificados y los hogares dependientes de ingresos salariales. Ambos muestran riesgos de pobreza por debajo de la media zonal, aunque por su peso en el ámbito rural aportan cada uno cerca de un quinto de los hogares pobres. Los hogares con fuentes de ingreso diversificadas evidencian un aumento relativo, y absoluto, entre los pobres rurales no así en el riesgo de pobreza. Ello sugiere que la reducción relativa de los hogares pobres dependientes de transferencias y de ingresos del autoempleo se traduce en un aumento de estos a través de una diversificación de los ingresos que de paso reduce su riesgo de pobreza. Por su parte, los hogares que dependen mayormente de ingresos salariales son los que muestran un menor riesgo de pobreza (7% en el 2008), lo que muestra que este tipo de inserción favorece la salida de la pobreza. No obstante, como estos hogares representan el 46% del total de los hogares rurales, aportan un 20% de los hogares pobres. Dentro de ellos, la vinculación a la agricultura no parece representar una clara desventaja mientras que la inserción múltiple o pluriempleo claramente sí ofrece una salida de la pobreza (tipología de empleo).

Finalmente, el grupo de hogares con menor prioridad dentro de una política de combate a la pobreza es el que depende de los ingresos de empleadores. Ellos representan menos del 5% de los hogares rurales totales y de los hogares rurales en situación de pobreza y su riesgo de pobreza se mantiene por debajo de la media zonal y con mejoras significativas entre el 2004 y el 2008. Según la tipología de empleo, dentro de ellos, los que están vinculados exclusivamente a las actividades agrícolas, probablemente pequeños agricultores con mano de obra asalariada, son los más propensos a sufrir privación material.

En resumen, el perfil de los hogares pobres, tanto por el lado del empleo como de los ingresos, permite identificar tres grupos de atención prioritaria de las políticas públicas contra la pobreza rural. En orden de su tamaño relativo entre los pobres e incidencia de la pobreza estarían los hogares dependientes de transferencias y normalmente sin ocupados que son los clientes de políticas de protección social que buscan apoyar sus posibilidades de consumo. Le siguen los hogares de trabajadores por cuenta propia y dependientes de estos ingresos, que demandan políticas de apoyo productivo y no solo vinculadas con la producción agrícola. Finalmente, estarían los hogares con trabajadores asalariados y de ingresos diversificados, que sin padecer de altos niveles de pobreza sí forman un contingente importante entre ellos. Aquí las políticas activas y pasivas del mercado de trabajo serían el ámbito de acción y, al igual que en el caso previo, sin una concentración específica en el campo agrícola.

### *3.2. Algunas características de los hogares rurales en situación de pobreza*

La información disponible permite identificar algunas características de los hogares pobres según cada tipología y confrontarla con los hogares no pobres del ámbito rural. El cuadro 1 incorpora algunas de estas características de los hogares para el 2008 y siguiendo la tipología del ingreso.

Los hogares con una mujer al frente sufren en el país un mayor riesgo de pobreza y las zonas rurales no son la excepción. Su presencia es bastante extendida en el país y su peso crece en el tiempo (Gindling y Oviedo, 2008). El cuadro corrobora una mayor presencia de estos hogares entre los pobres rurales de modo que ya representan un tercio de los hogares pobres rurales en el 2008 (29% en el 2004). Estos son más frecuentes entre los hogares pobres no dependientes del ingreso independiente, de modo que la jefatura femenina es mayor entre los hogares dependientes de ingreso asalariado y los hogares diversificados. No obstante, la principal concentración se observa entre los hogares dependientes de transferencias, donde cerca de la mitad de ellos tienen una mujer como jefe.

**Cuadro 1**  
**Costa Rica: algunas características de los hogares rurales**  
**según condición de pobreza y tipo de hogar. 2008**

Tipología de ingreso	% mujeres jefes	Años Educación	Personas por hogar	De 60 o más años	Dependientes por perceptor
Hogares rurales	24,4	6,5	3,7	0,3	1,6
Hogares no pobres	22,5	6,8	3,7	0,3	1,3
Hogares pobres	34,3	4,9	4,1	0,4	4,5
Empleador	10,1	6,2	4,7	0,3	3,2
Cuenta propia	12,7,	4,9	4,2	0,2	2,8
Asalariado	25,8	5,0	5,1	0,1	3,5
Diversificado	38,3	4,6	5,0	0,4	2,8
Dep. de Transferencias	51,4	4,9	3,0	0,7	

*Fuente: FAO a partir de estimaciones de pobreza de la CEPAL sobre la base de las encuestas de hogares del país.*

En estos últimos hogares, los jefes muestran una mayor edad relativa y bajos niveles educativos, conformando un cuadro de exclusión importante: mujeres con la responsabilidad del hogar y con barreras de entrada al mercado de trabajo por su edad y baja educación. Para este tipo de hogares dependientes de transferencias, la presencia de adultos mayores también está por encima del promedio mostrando la concentración de perceptores de pensiones.

Algo que resulta muy generalizado entre los pobres, es el bajo perfil educativo de los jefes. En promedio no han logrado completar la educación primaria y los hogares vinculados con la agricultura son los que ostentan los menores niveles educativos, aún entre los empleadores y cuenta propia que tienden a estar por encima de la media. Los datos también

corroboran, el bajo perfil de los jefes de hogares de asalariados, sugiriendo que se trata en general de trabajadores asalariados no calificados<sup>4</sup>.

Los hogares pobres son más grandes, cuatro miembros en promedio, aunque ya las diferencias con los hogares no pobres se han ido reduciendo al disminuir el ritmo de crecimiento poblacional a su tasa de reemplazo. Los hogares dependientes de ingresos de empleadores, diversificados y de asalariados tienen un miembro adicional, particularmente jóvenes de 15 a 29 años, mientras que los hogares dependientes de transferencias son los más pequeños pues cuentan con un miembro menos. En estos últimos hogares hay menos personas jóvenes o adultas jóvenes (de 15 a 29 años), de manera que disponen de menos activos para movilizar en el mercado de trabajo. Son a su vez, los que cuentan con una mayor proporción de adultos mayores, ya que una cuarta parte de sus miembros lo son, cuando en promedio solo un décimo de los miembros de los hogares pobres corresponde a ese grupo etario.

Finalmente, el cuadro 1 incorpora una variable resumen de la inserción laboral, como lo es el número de dependientes por perceptor (ocupados con ingreso). La gran gravitación de los hogares pobres sin ocupados y dependientes de transferencias hace que en promedio, los hogares pobres cuenten con menos de un perceptor ocupado por hogar, aunque lo más generalizado sea que se disponga de solo un perceptor por hogar. Esto significa que mientras los hogares rurales no pobres cada ocupado perceptor debe generar ingreso para un miembro adicional, entre los hogares pobres cada ocupado perceptor debe generar ingreso para cubrir las necesidades de tres miembros dependientes, si se excluyen los hogares sin ocupados, o de cuatro dependientes si se agregan los no ocupados perceptores de los hogares dependientes de transferencias.

En general, los distintos indicadores señalan una mejor situación relativa de los hogares de dependientes de sus ingresos de los empleadores, lo que unido a su pequeño peso relativo entre los pobres y los menores riesgos de pobreza, reafirman la conclusión de que no parecerían ser un grupo prioritario de las políticas de ataque a la pobreza.

### *3.3. La estructura de los ingresos de los hogares*

Los procesamientos preparados por la FAO para el proyecto permiten incursionar en la estructura del ingreso familiar por fuente de ingreso. El cuadro 2 muestra la estructura del ingreso familiar para los dos años y tanto para los hogares pobres rurales como para los que no lo son. Entre los hogares pobres se observa una fuerte dependencia de los ingresos del trabajo que aportan el 69% del ingreso familiar en el 2008 (72% en el 2004) y que cede ligeramente participación hacia los ingresos no laborales. Dentro de los ingresos laborales, menos de la mitad provienen de la agricultura y su participación se reduce en ese lapso. También los salarios aportan por debajo de la mitad del ingreso laboral pero su participación aumenta en el tiempo. Entonces, los hogares pobres se vuelven menos dependientes de los ingresos generados en el agro y por los trabajadores independientes, particularmente los que trabajan por su cuenta.

---

4 Aunque la tipología de los hogares no se refiere exclusivamente al jefe, para la mayoría de los hogares pobres es el jefe el único ocupado o perceptor presente.

**Cuadro 2**  
**Costa Rica: estructura del ingreso familiar de las zonas rurales**  
**por fuente y estrato de pobreza. 2004 - 2008**

Fuentes de ingreso	Hogares Pobres		Hogares No Pobres		Cambio % ingreso real	
	2004	2008	2004	2008	Pobre	No pobre
<b>Ingreso familiar total<sup>1</sup></b>	<b>112,7</b>	<b>165,7</b>	<b>551,6</b>	<b>734,3</b>	<b>47,0</b>	<b>33,1</b>
Estructura Ingreso Familiar	100,0	100,0	100,0	100,0		
Ingreso Laboral	72,4	69,1	91,3	90,4	40,4	31,8
Según rama						
Agrícola	33,8	25,0	19,8	16,8	8,9	13,1
No agrícola	38,6	44,1	71,5	73,6	68,0	37,0
Según fuente						
Salarios	29,1	32,0	65,5	63,8	61,4	29,8
No salarios	43,3	37,1	25,8	26,6	26,2	36,9
Ingreso No laboral	27,6	30,9	8,7	9,6	64,2	46,8
Pensión o jubilación	7,9	10,3	3,9	4,7	92,5	59,1
Transferencias públicas	9,2	14,0	0,7	1,9	123,2	239,5
Otros ingresos	10,5	6,5	4,0	3,0	-9,1	-0,7

*1/ En \$ US reales por mes con base en el 2005*

*Fuente: FAO a partir de estimaciones de pobreza de la CEPAL sobre la base de las encuestas de hogares del país.*

Entre los pobres, los ingresos no laborales aumentan su participación producto de las transferencias estatales que aumentan significativamente en ese período y cuyo monto absoluto más que se duplica en ese lapso, pese a que lo exitoso para sacarlos de la pobreza hace que el mayor aumento relativo se presente entre los hogares no pobres.

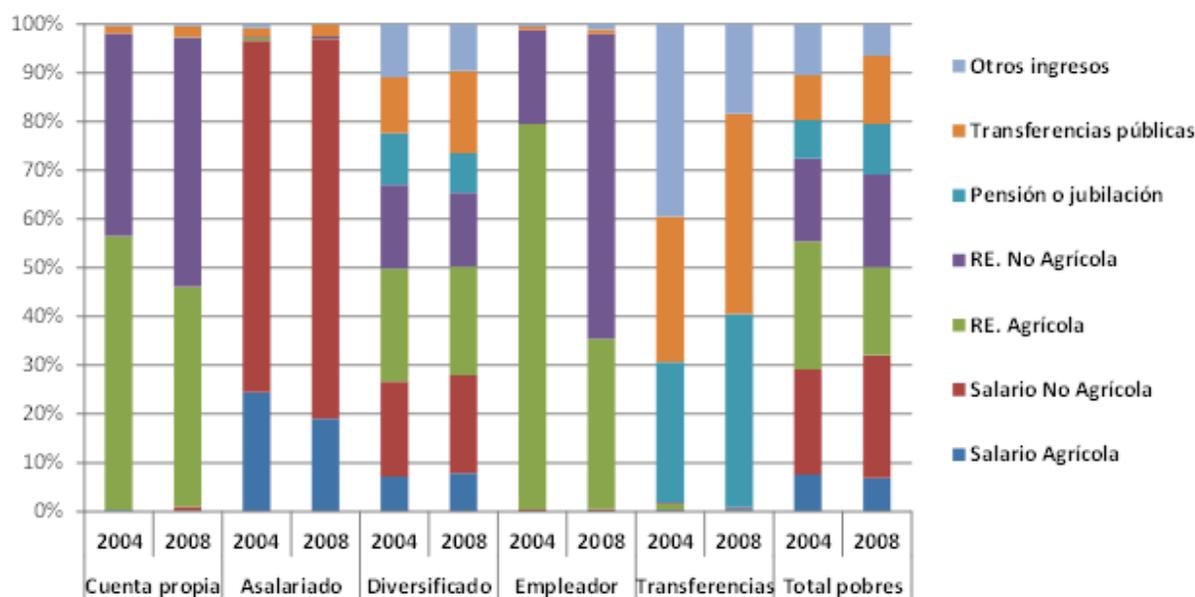
Por su parte, los hogares no pobres muestran una mayor dependencia de los ingresos del trabajo, de donde proviene el 90% del ingreso familiar. Este ingreso laboral surge mayoritariamente de actividades no agrícolas y de fuentes salariales, quienes aportan entre el 70% y el 80% de este ingreso laboral. Dentro de los ingresos no laborales, las pensiones contributivas son el rubro más importante aunque no el más dinámico pues como se indicó, este corresponde a las transferencias estatales. En términos reales, los ingresos de los pobres aumentan por encima de los no pobres en este lapso, que se caracteriza por una reducción de la pobreza y de la desigualdad y por ende, de una reducción en la intensidad y profundidad de la pobreza.

Una especificación de la estructura de ingresos entre los hogares pobres según la tipología del ingreso se presenta en el gráfico 4. Si se parte de que los hogares pobres son cada vez más dependientes de los ingresos salariales, de los ingresos no agrícolas y de las transferencias, este gráfico permite ver los cambios en cada tipo de hogar, aunque la composición del ingreso está fuertemente determinada por la construcción de la tipología. Al contrario del cuadro previo, aquí se separan los salarios y los ingresos laborales no salariales, que denominamos renta empresarial, en agrícolas y no agrícolas. Es claro que al poner la mirada solo en los hogares pobres y ante la ausencia de un panel, no es posible indagar cuáles ingresos han logrado sacar de la pobreza a ese 7% de los hogares rurales según las estimaciones de la CEPAL.

Los hogares dependientes de transferencias, obtienen casi la totalidad de sus ingresos de esas fuentes y el peso de las transferencias estatales, incluidas las pensiones contributivas, aumenta a costa de los otros ingresos no laborales (transferencias privadas e ingresos del capital). Llama la atención cómo las pensiones contributivas están llegando a este grupo lo que señala una creciente cobertura de la seguridad social tradicional. El otro grupo prioritario, los hogares dependientes de ingresos del autoempleo muestra un cambio en su origen. Mientras que para el 2004 más de la mitad del ingreso familiar lo aportaba la renta empresarial surgida de actividades agrícolas, cuatro años más tarde los ingresos provenientes de la renta empresarial no agrícola se tornan mayoritarios. En ambos años se observa un acceso limitado a transferencias estatales (2% del ingreso) y para el 2008 aparecen ingresos salariales marginales.

Los hogares con fuentes diversificadas obtienen sus ingresos de todas las fuentes. Un 28% de su ingreso son salarios, mayoritariamente no agrícolas (20%) y sin mayores cambios en el período. Un 37% del ingreso familiar lo aporta la renta empresarial, que provienen en mayor medida de las actividades agrícolas, aunque su peso se reduce entre el 2004 y el 2008 y en el componente no agrícola. Los ingresos no laborales aportan en el 2008 el 35% restante del ingreso, participación que aumenta gracias al mayor peso de las transferencias estatales. Los hogares con fuentes salariales, obtienen el 97% del ingreso familiar de esta fuente, donde las actividades no agrícolas son las dominantes y con un peso creciente en el tiempo. Ello resalta la importancia del empleo asalariado no agrícola entre los pobres rurales. El resto del ingreso familiar proviene de transferencias estatales, cuyo peso relativo (2%) es similar al de los hogares dependientes del autoempleo.

**Gráfico 4**  
**Costa Rica: estructura de los ingresos familiares de los hogares pobres por fuente de ingreso y tipo de hogar. 2004 y 2008**  
**(Cifras relativas)**



Fuente: FAO a partir de estimaciones de pobreza de la CEPAL sobre la base de las encuestas de hogares del país.

Finalmente, los pocos hogares pobres que dependen de la renta empresarial de los empleadores muestran el predominio esperado de este ingreso (98%) pero con un fuerte cambio en su origen. Mientras que para el 2004, el 79% de todo el ingreso familiar provenía de la renta empresarial agrícola, esta fuente se reduce al 35% en el 2008 y el 63% del ingreso familiar ahora lo aporta la renta empresarial en actividades no agrícolas. Lo que no se sabe es si este resultado es producto de que los productores agrícolas dejan de ser pobres o si por el contrario, se está en presencia de una desaparición de productores agrícolas.

### 3.4. ¿Quiénes se beneficiaron de la reducción de la pobreza rural?

Como punto final del diagnóstico y dado que la incidencia de la pobreza rural muestra en este período una significativa reducción, conviene indagar en qué tipo de familias se concentró las mejoras en su bienestar relativo. El cuadro 3 presenta la descomposición de Ravallion y Huppi (1991) que descompone el cambio en la pobreza entre las mejoras dentro de cada grupo y las mejoras debidas a cambios en la composición de la población (ver anexo para detalles).

Según las estimaciones de la pobreza realizadas por la CEPAL, la incidencia de la pobreza rural se redujo entre el año 2004 y el 2008 en siete puntos porcentuales al pasar

22,8% al 15,8% (31%). Todos los grupos familiares experimentaron reducciones en la incidencia excepto los empleadores no agrícolas. Ello explica el por qué cerca del 90% de la reducción se explica por lo que sucedió dentro de cada grupo. Los cambios poblacionales en el caso de los hogares de cuenta propia agrícola, y menor medida los hogares dependientes de transferencias, contribuyeron a la disminución de la pobreza pues redujeron su peso poblacional. Ello contribuye a que los hogares de cuenta propia agrícola sean uno de los grupos que más contribuye a la reducción de la pobreza, aportando el 27% de dicha reducción, porcentaje que sube al 35% cuando se considera el conjunto de hogares con trabajadores por cuenta propia (tipología de empleo) o al 32% en la tipología de ingreso. No obstante, son los hogares de no ocupados o de dependientes de transferencias quienes más aportaron a su caída, explicando casi la mitad de la reducción total de la pobreza rural (46%), reflejando el papel de las políticas de protección social desarrolladas en ese período como se verá más adelante. Esto significa que los grupos más pobres o prioritarios son los que explican la mayor parte de la reducción de la pobreza rural.

**Cuadro 3**  
**Costa Rica: descomposición del cambio en la incidencia de la pobreza rural entre el 2004 y el 2008 según tipología de los hogares**

Tipología	Contribución relativa al cambio			
	Total	Dentro	Entre	Cruzado
<b>Tipología de empleo</b>	<b>100,0</b>	<b>89,6</b>	<b>15,3</b>	<b>-4,9</b>
Empleador Agrícola	4,6	4,2	0,7	-0,3
Empleador Pluriactivo	3,2	2,9	0,8	-0,5
Empleador No Agrícola	-2,1	-1,4	-0,5	-0,2
Cuenta Propia Agrícola	27,2	13,9	17,5	-4,3
Cuenta Propia Pluriactivo	5,5	2,7	3,5	-0,6
Cuenta Propia No Agrícola	1,9	5,6	-4,4	0,7
Asalariado Agrícola	11,3	8,5	4,1	-1,3
Asalariado Pluriactivo	0,0	0,3	-0,3	0,0
Asalariado No Agrícola	6,4	10,0	-4,5	1,0
No Ocupado	41,8	42,9	-1,6	0,6
<b>Tipología de ingreso</b>	<b>100,0</b>	<b>92,4</b>	<b>11,9</b>	<b>-4,3</b>
Empleador	5,0	5,0	-0,1	0,0
Cuenta Propia	31,6	22,4	12,7	-3,6
Asalariado	16,0	16,2	-0,2	0,1
Diversificado	1,2	5,0	-4,3	0,5
Dep. de Transferencias	46,2	43,7	3,8	-1,3

*Fuente: FAO a partir de estimaciones de pobreza de la CEPAL sobre la base de las encuestas de hogares del país.*

El tercer grupo que más aporta a la reducción de la pobreza rural son los hogares de los asalariados (18%) vistos en su conjunto, particularmente los insertos en actividades agrícolas (11%) tanto por reducciones internas de la incidencia como por reducciones en su peso poblacional. Ello también se corrobora cuando la atención se pone en los hogares dependientes mayoritariamente de esos ingresos salariales según la tipología de ingreso (16%), En resumen, la reducción de la pobreza rural observada a partir del 2004 se concentró en aquellos grupos de hogares que se habían identificado como prioritarios de las políticas públicas, con la excepción de los hogares diversificados, donde su mayor peso poblacional compensa la limitada reducción en la incidencia de la pobreza.

## IV. POLÍTICAS PÚBLICAS CONTRA LA POBREZA RURAL EN EL DECENIO DEL 2000

---

---

Las administraciones gubernamentales en Costa Rica tienen una duración de cuatro años, de modo que en el decenio del 2002 se contó con tres períodos gubernamentales: la administración Rodríguez (1998 – 2002), la administración Pacheco (2002 – 2006) y la administración Arias (2006-2010). Las elecciones presidenciales se realizan el primer domingo de febrero y la nueva administración asume funciones a partir del 8 de mayo de ese año. Cada gobierno prepara un Plan Nacional de Desarrollo, que recoge en principio las propuestas de gobierno ofrecidos durante la campaña y que guiarán el acontecer institucional durante el cuatrienio. Estos planes nacionales pueden contener o ir acompañados de programas específicos de lucha contra la pobreza. A continuación se revisarán las estrategias globales para pasar luego a examinar algunos programas particulares.

### *4.1. Las estrategias nacionales*

El poco lapso de vigencia de los planes de desarrollo, donde cada administración gasta su primer año de gobierno en su elaboración, impide que estos trasciendan en novedosas políticas de estado y se limita en la mayoría de su contenido a ordenar la oferta estatal disponible y a continuar con los programas existentes bajo una inercia institucional, apoyada por la creciente vinculación de los presupuestos públicos a los objetivos de los planes. Rara vez aparecen políticas o programas nuevos que tiendan a consolidarse, aunque cada administración promueve algún programa que busque darle su sello pero que en general no sobreviven a la siguiente administración. Estos planes nacionales de desarrollo se acompañan o integran con programas específicos de combate a la pobreza, programas que aparecen por primera vez explícitamente en la administración Figueres (1994 – 1998) y que han tendido a concentrarse en las políticas sociales selectivas (CCS, 1996; Montero y Barahona, 2003), cuyo financiamiento proviene principalmente de un fondo social denominado Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF)<sup>5</sup>.

---

5 El FODESAF es un fondo de desarrollo social que nace en 1974, casi una década antes de los primeros fondos creados en la región para paliar los efectos del ajuste estructural y se diferencia de estos en que nace en un contexto de crecimiento económico y de políticas inclusivas; que se constituye dentro de la estructura del sector público, no al margen de este y de su normativa; se financia con recursos internos surgidos de impuestos de afectación específica que buscan limitar su vulnerabilidad y que oscilan entre el 1% y el 2% del PIB y no de la cooperación externa; y se destina a financiar programas dirigidos a la población pobre a partir de las instituciones públicas como unidades ejecutoras y no a financiar solo inversión en infraestructura.

*La Administración Rodríguez (1998-2002)*

La década del 2000 arranca a mediados de la Administración Rodríguez. En el ámbito rural se planteaba como objetivos el mejorar la competitividad del sector agrícola y el desarrollo del medio rural. Lo primero se buscaba con el apoyo de la reconversión productiva del agro y lo segundo con la transformación del Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en un Instituto de Desarrollo Rural (INDER), elementos estratégicos que venían de la administración previa. Como novedad se plantea la meta de reducir la pobreza del 20% al 16% en el cuatrienio y vinculó esa reducción a metas de política económica en cuanto a crecimiento, inflación y reducción del desempleo (MIDEPLAN; 1999). El plan de pobreza, denominado Solidaridad, es un componente del plan de desarrollo y se acompaña de un programa “estrella” llamado el Triángulo de Solidaridad como mecanismo de ejecución.

El plan de pobreza comparte con el plan de administración anterior la organización de los programas en torno a las poblaciones metas, con cambios de nombres a las áreas y a los programas pero sin incorporar programa alguno nuevo sustantivo. En énfasis se puso en la mejor gestión de los recursos, buscando como en el plan previo mejorar los mecanismos de coordinación, eliminar duplicaciones y, en este caso, en mejorar los sistema de selección de beneficiarios a través del Sistema de Información de la Población Objetivo (SIPO) que veía desarrollando el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), entidad pública encargada de la lucha contra la pobreza extrema y que se basaba en el modelo desarrollado en Chile. También intentó, sin lograrlo, reformas legales al FODESAF para facilitar la asignación de sus recursos.

El Plan de Solidaridad planteó que el Triángulo de Solidaridad fuese el mecanismo estratégico para promover la integración y la participación de las comunidades en la identificación y solución de los problemas locales y permitir el abordaje de la pobreza mediante la integración de las comunidades en la toma de decisiones y una mayor transparencia. Se le denominó “triángulo” porque integraba a tres actores: las comunidades, el gobierno local (municipalidades) y las instituciones del gobierno central. Se pretendió también allegar recursos de la cooperación internacional sin mucho éxito. La coordinación del plan y de la estrategia de implementación estuvo a cargo de la Primera Vicepresidenta de la República, pero al igual que en el gobierno previo, sin una base institucional, legal y financiera que le diera soporte y continuidad. Ello afectó el desarrollo de las actividades y con el cambio de gobierno, pese a corresponder al mismo partido político, el programa desapareció en medio de cuestionamientos diversos a su gestión y resultados (Montero y Barahona, 2003).

Siguiendo con la tradición del país, las políticas sociales universales (educación y salud) se consideran un complemento indispensable para la creación del capital humano y en este caso se perfila la necesidad de considerar también el aporte de la política económica. No obstante, no se encuentra una estrategia concreta para enfrentar la pobreza rural. Las políticas sociales universales y selectivas, se diseñan en general sin considerar las especificidades rurales ni para dirigirlas exclusivamente a esas zonas. Se sigue descansando en las actividades del Instituto de Desarrollo Agrario, entidad encargada de creación de asentamientos campesinos, y se apuesta al papel que pueda jugar el programa de reconversión productiva

del sector agrícola, esto es, se observa una asimilación entre lo rural y lo agrícola, elemento que está presente en los planteamientos de las administraciones previas. Como las zonas rurales no son una entidad administrativa, las acciones del Triángulo de Solidaridad, si bien contemplaba municipalidades (gobiernos locales) y distritos, sus unidades administrativas menores, estas en general son una mezcla de zonas rurales y urbanas.

#### *La Administración Pacheco (2002 – 2006)*

En esta administración, el Plan Nacional de Desarrollo declara la lucha contra la pobreza como marco principal de la gestión (MIDEPLAN 2002). Se plantean dos ejes temáticos que se complementan y potencial entre sí: el desarrollo de capacidades humanas, dirigido al combate a la pobreza y al cierre de brechas, y el crecimiento económico, que generará empleo. Pese a que el gobierno previo había fallado en lograr la meta propuesta de reducir la pobreza al 16% y que por el contrario se mantuvo en torno al 20%, en este plan se vuelve a establecer la meta de reducir la incidencia de la pobreza al 16% de los hogares al final del cuatrienio. El primer eje contempla acciones de políticas sociales universales que fortalezcan la red de servicios públicos; políticas de inclusión para atender a grupos especiales (discapacitados, adultos mayores, indígenas) y políticas dirigidas específicamente a las personas que están en condición de pobreza, mediante el Plan Vida Nueva para la Superación de la Pobreza (IMAS, 2003).

Como novedad del plan contra la pobreza, se avanza en la focalización geográfica de las acciones, al menos en el discurso. Se cuenta por primera vez de un mapa de pobreza construido a partir del censo del 2000 (Méndez y Trejos, 2006) y se utiliza para escoger 32 cantones (municipios) y 20 distritos, muchos de ellos predominantemente rurales, y se crean consejos sociales regionales (COSORE). El Consejo Social coordinado por la Primera Vicepresidenta tenía a su cargo la coordinación del Plan Vida Nueva. Al igual que en los gobiernos previos, sin una base institucional, legal y financiera que le diera soporte y continuidad. Con el cambio de gobierno, lo poco de esta estructura regional que se había logrado conformar fue desmantelado.

El plan Vida Nueva, contempla dos componentes: uno dirigido a la generación de empleo vía el apoyo a la producción y otro destinado a integración social. El primer componente incluye los programas de apoyo productivo y hace referencia al apoyo de actividades productivas no agrícolas en las zonas rurales pero sin mayores instrumentos para ejecutarlos. Se refiere a la Banca de Desarrollo, que como se verá más adelante se aprueba en la administración siguiente. Por ello el programa enfatizó el segundo componente (CGR, 2005; García, 2010). En el eje de integración y movilidad social, la idea era concentrarse en las familias en pobreza extrema, estimada en alrededor de 50 mil, y redirigirles la oferta estatal de políticas sociales selectivas hacia ellas, así como garantizar el acceso efectivo a los programas sociales universales. Esto implicaba el cambio de operación del IMAS al pasar de un conjunto de ayudas puntuales bajo distintos conceptos, a una ayuda global de manera más permanente.

Esta institución enfrentó dificultades de gestión y en los cuatro años de gobierno, contó con cinco jefes y cada uno introdujo cambios al plan propuesto inicialmente (Trejos, 2006). En esta administración además, los problemas fiscales se agravaron y sin lograr el referendo legislativo a una propuesta de reforma fiscal, los recursos reales asignados al FODESAF y por esta vía al plan de pobreza, se vieron disminuidos considerablemente, tendencia que venía desde la administración anterior. Entre el 2000 y el 2005, el gasto real asignado a los programas sociales selectivos cayó un 18% y la parte correspondiente a transferencias en dinero se redujo un 27% real en ese lapso. En este período, las instituciones encargadas de la pobreza rural como el IDA entran también en crisis como se reseñará más adelante y la pobreza se mantuvo en torno al 20% como se mostró en la sección segunda, con la reducción coyuntural del 2003.

#### *La Administración Arias (2006-2010)*

El gobierno siguiente no se aboca a la redacción de un plan de lucha contra la pobreza, sino que el enfoque lo confina al plan nacional de desarrollo, donde uno de sus objetivos es reducir la pobreza y la desigualdad (MIDEPLAN, 2006). Aquí identifica un área de política social y lucha contra la pobreza, nombre que genera confusión pues se refiere solo a las políticas sociales selectivas, y se vuelve a comprometer con una meta de reducir la pobreza por ingresos en cuatro puntos porcentuales, esto es, llegar al 16% al final del período. Esta meta finalmente no se logra aunque la subida de los precios de los alimentos en el 2008 y la recesión del 2009 pueden justificar su no cumplimiento. Lo novedoso de este cuatrienio es que recoge algunas de las enseñanzas surgidas de las evaluaciones de los esfuerzos previos.

En primer lugar, se busca crear una coordinación permanente con una base institucional estable, creando un viceministerio encargado del tema, con recursos propios y personal permanente y promueve la consolidación de un sistema de información y evaluación que le de apoyo. En segundo lugar, concentra el énfasis en pocos programas como prioritarios de gran escala e impacto. Dos de transferencias de dinero, las pensiones no contributivas y un programa nuevo de transferencia condicionada a la asistencia a la educación secundaria denominado Avancemos, y dos de atención infantil y alimentación complementaria: centros infantiles y comedores escolares. En tercer lugar, la propuesta es acompañada con recursos nuevos y significativos. Como continuidad se sigue administrando la oferta estatal restante de programas sociales selectivos, caracterizada por su atomización y limitada escala, se complementa con las políticas sociales universales, que se refuerzan y se mantiene ausente el sector rural como eje central de la estrategia.

La consolidación institucional se asigna al Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, ministerio donde se asienta un viceministerio de lucha contra la pobreza, con el idea de avanzar hacia un ministerio de desarrollo social y asentamientos humanos. El ministro asume la función de coordinador del sector de políticas sociales selectivas, ya no como autoridad del sector social general. Sin embargo, a mitad del período, por cambios en las autoridades del ministerio, la coordinación y el viceministerio, se pasaron al Ministerio de Salud, donde lo avanzado se desvaneció por cambios de enfoque y prioridades (CGR, 2009; García, 2011).

Lo que se mantuvo durante toda la administración fue la prioridad en los cuatro programas señalados y la decisión política de asignarles recursos. Ello se vio favorecido por una coyuntura de holgura fiscal producto del quinquenio de alto crecimiento, aunque se debe destacar que al desacelerarse la economía y entrar en crisis, se mantuvieron las asignaciones como parte del plan Escudo diseñado para enfrentar la crisis.

Pese a corresponder a un período donde la pobreza rural logra las mayores reducciones y la convergencia con los niveles urbanos, no hay una estrategia específica para esa zona y más bien se observa un abandono del enfoque territorial. Como se señaló, al inicio de la administración se dismanteló el sistema de consejos sociales regionales. Tampoco se percibe un claro vínculo entre las políticas económicas y el combate a la pobreza, aunque el crecimiento económico logrado es uno de los elementos explicativos de la reducción de la pobreza nacional y rural.

En resumen, el enfrentamiento de la pobreza rural se ha buscado a través de políticas sociales universales y selectivas, que no tienen una orientación específica para el ámbito rural, aunque sí un sesgo de recursos hacia ellas, y que impactan efectivamente en sus condiciones de vida. Las políticas universales han buscado crear y proteger el capital humano o las capacidades de las personas, en tanto que las políticas selectivas buscan la integración de los pobres a las políticas universales y la protección contra situaciones de vulnerabilidades permanentes o coyunturales. Las políticas económicas siguen una lógica macro o sectorial y por ende no zonal aunque el enfoque en algunos sectores, como el agrícola o el turístico, impacta diferencialmente en las zonas rurales. Estas políticas en general no han sido parte de las estrategias y programas contra la pobreza. A continuación se pondrá la atención en tres áreas de intervención que afectan directamente los ingresos de las personas residentes en las zonas rurales y en esa dirección pueden impactar en las condiciones de pobreza por insuficiencia de ingresos.

#### *4.2. Programas de apoyo productivo*

Costa Rica, al igual que el resto de la región, se caracteriza porque una parte significativa del empleo se concentra en micronegocios, ya sea que contraten trabajadores asalariados (microempresas) o que se trabaje por cuenta propia contando como máximo con ayudantes familiares no remunerados (autoempleo). La mayoría de estos micronegocios responden a una lógica de subsistencia (maximizar consumo) y se desenvuelven de manera informal. En estos casos funcionan como una opción ante el desempleo abierto, sobre todo cuando este resulta un lujo no financiable pues no existe un seguro contra el desempleo.

Si bien los primeros micronegocios se vinculaban con las actividades agrícolas tradicionales, donde el campesino era la figura clave, el proceso de urbanización y el cambio en la estructura productiva con la industrialización primero y la tercerización después, hicieron emerger un contingente de micronegocios no agrícolas, primero en el ámbito urbano pero luego también en las zonas rurales. Para el 2008 según las tipologías utilizadas, el 35% de los hogares rurales contaban con un empleador o un trabajador por cuenta propia y el 16%

de los hogares rurales dependen mayoritariamente de estas fuentes. También se ha mostrado que los trabajadores por cuenta propia son los mayoritarios (71% de los hogares con trabajadores independientes) y los más propensos a sufrir cuadros de privación material (85% de los hogares rurales con trabajadores independientes en situación de pobreza). También se ha señalado, que la mayoría de estos hogares están ahora asociados con actividades no agrícolas (81% de los hogares rurales con trabajadores independientes), incluso los que están bajo los umbrales de la pobreza (59%).

Dada la extensión de estas unidades productivas, del empleo vinculado con estas actividades y las características de los puestos creados de menor calidad, menor acceso a la seguridad social y con menores probabilidades de superar cuadros de privación material, se han establecido en el país programas de apoyo productivo a este sector. Estos programas van dirigidos tanto a los que buscan emprender una actividad productiva, estando en una situación de desempleo o subempleo, como a los que ya tienen una actividad productiva y buscan apoyo para mejorarla o incluso cambiar de actividad. A continuación se analizarán los más representativos.

#### *El Instituto de Desarrollo Agrario*

El más antiguo de estos programas y en manos del actual Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) busca otorgar tierras, ofrecer crédito y construir infraestructura física de apoyo (camino, etc.). Nace con la institución a inicios de los años sesenta, como el Instituto de Tierras y Colonización (ITCO) creando asentamientos campesinos con el fin de enfrentar la tenencia no legal de las tierras, las invasiones a fincas privadas o a terrenos del Estado y promover la reforma agraria. Con la aprobación del FODESAF en 1974, se incluye como institución beneficiaria del fondo para la compra de tierras. En 1982 se agrega el componente crediticio (Caja Agraria), con apoyo financiero externo.

En la década bajo análisis, la institución ha dejado de crear asentamientos y los asentamientos existentes han tendido a desaparecer pues los beneficiarios de estos, pasado el plazo de restricción establecido, han procedido a vender la tierras dado el aumento de los precios que ha originado el desarrollo de las actividades turísticas e inmobiliarias en zonas rurales. En la década del 2000 se ha dedicado a apoyar los asentamientos existentes y a comprar y entregar tierras a beneficiarios específicos, incluyendo familiares de funcionarios u otras personas que no califican como su población meta: campesinos sin tierra. Ello llevó a la Contraloría General de la República, a partir de un estudio sobre su accionar y las irregularidades en la compra y entrega de tierras, a proponer su cierre definitivo (CGR, 2007). Este estudio concluye que en cuanto a la compra de tierras, no ha garantizado los mejores predios para sus adjudicatarios, ya que, se han comprado terrenos cuyos estudios técnicos presentan recomendaciones negativas con el consecuente fracaso en los asentamientos. Se han usado recursos del FODESAF para beneficiar a personas que no tenían la condición de escasos recursos. Con el agravante, de que se ha venido dando una inadecuada concentración de decisiones de compra de tierras en el Presidente Ejecutivo.

La CGR como parte de la evaluación realizó un análisis sobre los asentamientos desarrollados a partir de una muestra y encontró que un 67% de ellos presentaban un incipiente desarrollo, un 23% tenían potencial para el desarrollo y apenas un 10% mostraron un desarrollo satisfactorio. También encontraron terrenos de esos asentamientos que se han utilizado en actividades distintas al fin previsto en las Leyes, unos están en abandono, sin vivienda aun cuando es obligatorio, en arrendamiento o con un trabajo mínimo a la espera que transcurra el tiempo y ganen plusvalía para venderlos. Del mismo modo identificó que se han realizado inversiones de recursos en asentamientos con predios abandonados y que el financiamiento interno denominado “Caja Agraria” muestra una morosidad del 63% y con un nulo potencial de mejora y apoyo al campesino. Superposición de competencias con otras instituciones y el descuido de algunas obligaciones en áreas como la protección de las reservas nacionales, las zonas fronterizas y los territorios indígenas, entre otros, son otras fallas asociadas con la gestión de la institución.

Si bien el gobierno no acogió esta iniciativa y ha optado por reestructurar la institución para convertirla en un instituto de desarrollo rural, y ha apuntalado sus recursos en los últimos años. Con la subida de los precios de los alimentos y su posible escasez en el territorio nacional, el gobierno ha emprendido un programa de producción de alimentos, donde se le transfieren recursos adicionales a partir del 2008 y se reactiva en esa medida la institución (ver cuadro 4). Este programa pasa a ser parte también de las medidas diseñadas para enfrentar la crisis del 2009. Entonces, si bien la institución se diseñó para atender al núcleo principal de población pobre rural, las mejoras logradas por estos grupos en la presente década, particularmente a partir del 2004, no parecen asociarse con el aporte de esta institución y sus programas. Su transformación en un instituto de desarrollo rural es aún un tema pendiente que se encuentra en la corriente legislativa.

#### *El programa de reconversión productiva del sector agropecuario*

Parte de esta evolución hacia la contracción de los programas de apoyo al micro productor agrícola, responde a las reformas económicas emprendidas a mediados de los años ochenta, donde con el primer préstamo de ajuste estructural se buscó reducir el apoyo estatal al sector agrícola y abrirlo a la competencia internacional. No obstante, a partir de 1996 se inician esfuerzos por apoyar la competitividad del sector agrícola, cuando se crea la Junta de Reconversión Productiva para el Sector Agropecuario, esfuerzos que se consolidan en 1998 cuando se aprueba por ley (No. 7742) la creación del Programa de Reconversión Productiva del Sector Agropecuario con el fin de mejorar la competitividad del sector agropecuario para la defensa del mercado local y la inserción eficiente en los mercados internacionales.

El programa va dirigido al pequeño y mediano agricultor organizado incluyendo la agroindustria y para lo cual la ley establece que un 5% del FODESAF se debe destinar anualmente y por espacio de 10 años a este fin, pese a que por el origen del fondo debería dirigirse exclusivamente al agricultor pobre. Este programa también define como beneficiarios a los profesionales y técnicos en ciencias agropecuarias. Es administrado por el Consejo Nacional de Producción (CNP) y contempla apoyo financiero (reembolsable y

no reembolsable), capacitación, servicios de apoyo, consultorías especializadas y sistema de información (CNP, 1999)<sup>6</sup>.

**Cuadro 4**  
**Costa Rica: evolución del gasto del Instituto de Desarrollo Agrario (IDA)**  
**y del Consejo Nacional de Producción (CNP). 2000 – 2009**

<b>Año</b>	<b>2000</b>	<b>2004</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>
<b>Porcentaje PIB</b>	<b>0,27</b>	<b>0,26</b>	<b>0,24</b>	<b>0,42</b>
IDA	0,09	0,08	0,10	0,12
CNP	0,18	0,17	0,14	0,29
<b>Gasto Real (2000=100)</b>				
IDA	100,0	90,2	112,2	128,4
CNP	100,0	96,7	85,1	159,6
<b>Gastos del IDA</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Gasto corriente	70,4	69,9	68,4	66,2
Compra de terrenos	9,5	9,6	9,7	8,2
Otro gasto de capital	20,6	20,1	23,2	24,8
Concesión neta	-0,6	0,3	-1,2	0,8
<b>Gastos del CNP</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Gasto corriente	80,5	69,8	86,2	57,3
Gasto de capital	1,1	0,2	0,9	41,6
Concesión neta	18,4	30,0	12,9	1,1

*Fuente: elaboración propia con base en información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria y del Banco Central.*

Como aspectos positivos del programa se le atribuye su origen concertado, su carácter selectivo (pequeños y medianos productores), la revalorización de lo agrícola y su vinculación con la seguridad alimentaria y el desarrollo sostenible, la apuesta por la organización de los productores y en basar la competitividad del trabajo agrícola en el capital humano de la gente (Ureña y Russo, 2005). Estos autores también identifican una serie de limitaciones como: la limitada capacidad organizativa y gerencial de las organizaciones, el uso y poco control de las garantías prendarias y fiduciarias, débil apoyo institucional, énfasis en estudio de factibilidad con poco acompañamiento posterior, programas de capacitación inadecuados tanto en temática como en metodología

6 El Consejo Nacional de Producción fue creado en 1956 con el fin de promover la producción y comercialización de la producción agropecuaria. Antes de las reformas económicas, se ocupaba de la fijación de precios de sustentación para los productores de granos básicos y a la comercialización de estos productos.

y sin diferenciación según el tipo de usuario, sistemas de producción inadecuados junto a problemas de mercadeo y comercialización.

Como los recursos asignados por el FODESAF, principal sino única fuente de financiamiento, finalizaron en el 2008, el programa se cierra y los recursos sobrantes se han canalizado a financiar la primera etapa de la banca de desarrollo como se mencionará más adelante (gasto de capital en 2009 en cuadro 4). La contracción real de recursos que sufrió el FODESAF durante buena parte del período, así como problemas de gestión del CNP (CGR, 2008), hicieron que este fondo tuviera pocos resultados.

En una evaluación realizada en el 2006 se encontró que se habían realizado 158 operaciones entre 1996 y el 2006 con un gasto del 23.948 millones de colones. De este monto el 51% se asignó en la modalidad no reembolsable, en tanto que el resto (49%) bajo condiciones de crédito. De las operaciones crediticias, solo cerca de la mitad se pueden considerar exitosas y la ausencia de garantías reales hace que la otra mitad de los recursos prestados no se pueda recuperar (La Nación, 26 agosto 2006). Tampoco existe evidencia que las donaciones hayan tenido un impacto favorable en todos los casos para apoyar la producción de los micro productores agrícolas y una de las críticas es que parte significativa de los recursos se destinaron a actividades de comercialización en lugar de promoción de la producción.

En los 10 años que contó con recursos del FODESAF, le fueron transferidos 32.116 millones de colones (aproximadamente US\$ 64 millones al tipo de cambio actual). Es un programa que desde sus inicios, la población meta no coincidió con los productores agrícolas pobres que son básicamente trabajadores por cuenta propia, tanto por estar dirigido al pequeño y mediano productor como por exigir la pertenencia a alguna organización<sup>7</sup>. Con el cierre del programa y el paso de la cartera al Sistema de Banca de Desarrollo (SBD) se tramitó y aprobó en el 2010 la ley de Apoyo y Fortalecimiento al Sector Agrícola (No. 8835) que estableció el mecanismo para la condonación de las deudas contraídas, hasta por un monto máximo de diez millones por persona y que incluye los recursos no reembolsables, los reembolsables y los intereses moratorios. En la discusión del proyecto, aparecieron grandes empresarios agrícolas como beneficiarios del programa.

### *Ideas productivas*

En un ámbito más vinculado con los grupos más pobres, el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), institución creada en 1971 con el encargo de atacar la pobreza ha venido desarrollando programas en este campo de apoyo productivo. En sus inicios participó apoyando los asentamientos campesinos del IDA y a otros microproductores agropecuarios

---

7 Se puede decir que la coincidencia es parcial, al menos en el papel pues se define al pequeño productor agropecuario como aquellos que explotan unidades económicas, en las cuales la participación de la familia es del setenta y cinco por ciento (75%), a su finca o actividad productiva y que la mayor parte de la producción está destinada a la subsistencia y solo los excedentes se colocan en el mercado nacional, y los ingresos anuales brutos son inferiores a los veinticinco mil dólares moneda de los Estados Unidos de América (US\$25.000) anuales, o su equivalente en moneda nacional (Ley 8835).

(granos básicos, hortalizas y frutas), luego fue incursionando en el financiamiento de unidades productivas no agrícolas y con programas con distintos componentes y denominaciones, aunque sin dejar de atender a los microproductores agrícolas (Solís y castro, 2001).

En la década bajo análisis el apoyo productivo continúa bajo el nombre de Ideas Productivas, que integra algunas modalidades pasadas, y se ha agregado un fideicomiso para financiar avales. El programa Ideas Productivas busca apoyar el inicio de una actividad productiva o consolidar una actividad ya en ejecución como alternativa viable para contar con empleo y generar ingresos. Está dirigido a la población pobre, principalmente jefes de hogar o grupos organizados. Consiste en una donación (transferencia no reembolsable) que puede utilizarse para capital de trabajo, inversión, capacitación o comercialización. La ayuda máxima no supera el millón de colones (aproximadamente US\$ 2.000), aunque para capacitación el monto es cercano a la mitad (450 mil colones) y para participar en actividades de comercialización es variable y mucho menor a los anteriores. En este último caso se cubren costos de transporte y estadía si es necesario. Se puede financiar cualquier actividad económica legal, aunque no existe un requisito de formalización, y se observa un énfasis hacia las actividades agrícolas, hacia las actividades en zonas más rurales y al trabajo con mujeres<sup>8</sup>.

El programa Ideas Productivas contempla también transferencias a grupos organizados, esto es, organizaciones sin fines de lucro debidamente constituidas (con personería jurídica y obligaciones fiscales al día) como cooperativas o asociaciones de base. Recientemente se están incorporando Instituciones de Bienestar Social (IBS), que son organizaciones no gubernamentales que administran centros de atención de huérfanos, ancianos, discapacitados, etc., con el fin de que desarrollen alguna actividad productiva que complemente sus ingresos. Para atender a grupos organizados, la donación máxima es de 25 millones de colones (aproximadamente US\$ 50.000) y puede destinarse a financiar obras de infraestructura (como centros de acopio) o compra de maquinaria.

Dentro de Ideas productivas se ha agregado un híbrido conocido como Fondos Locales de Solidaridad (FLS), que consisten en una donación que se realiza a una organización reconocida legalmente para que lo administre como un fondo rotatorio que se destina a préstamos para personas pobres con necesidades de crédito, es decir, como una especie de banco comunal. La organización debe cumplir con una serie de requisitos legales, incluyendo auditorías externas, y contar con un convenio con el IMAS, convenio que se puede ir renovando si no surgen inconvenientes. Una vez terminado el convenio, la organización debe devolver los recursos asignados por el IMAS. Al 2008, operaban ocho FLS y cuentan con un capital semilla de 216 millones de colones (aproximadamente US\$ 432 mil).

El programa ideas productivas es administrado por el IMAS de forma descentralizada a través de sus 10 direcciones regionales y se nutre de recursos propios de la institución así como de los aportes del FODESAF. Aunque este financiamiento ha mostrado cierta

---

8 El énfasis en el sector agrícola surge de la ley de reconversión productiva del sector agrícola que estableció que el 10% del presupuesto del IMAS debería dedicarse como mínimo a programas de apoyo al sector agropecuario.

volatilidad en el pasado, solo en los últimos años muestra un crecimiento sostenido (al menos en términos corrientes). En todo caso su escala es muy limitada, entre mil o dos mil beneficiarios al año como para impactar.

A partir del 2002, el IMAS estableció un fideicomiso con un banco comercial estatal, el Banco Nacional de Costa Rica (inicialmente con su subsidiaria internacional BICSA) y ahora en conjunto con el Banco Crédito Agrícola de Cartago, otro banco comercial. Este fideicomiso busca facilitar el acceso de los microproductores al mercado crediticio bancario y se utiliza para aportar las garantías que demanda el BNCR para otorgar el crédito, cubrir el diferencial de la tasa de interés que cobra el banco y la que paga el beneficiario (3 puntos porcentuales) y financiar servicios de apoyo como asesoría, asistencia técnica y capacitación. El IMAS cuenta con una unidad ejecutora (5 personas) y existe un comité director con representación del BNCR. El IMAS aportó 300 millones en el 2002 y 800 millones en el 2003 y tiene el compromiso de aportar 300 millones adicionales cada año al fideicomiso y proveniente de sus recursos propios. Para finales del 2007, el fideicomiso contaba con recursos por un monto cercano a los 2.000 millones de colones (aproximadamente US\$ 4,3 millones). Los créditos individuales tienen un tope máximo de US\$ 5.000 y los grupales de US\$ 10.000. El fideicomiso nace dentro de una ley dirigida a mujeres jefas de hogar en situación de pobreza, lo cual produjo limitaciones al inicio de las operaciones. No obstante, ahora se pueden financiar a cualquier familia en situación de pobreza, de modo que el programa ha ido mejorando su ejecución (número de operaciones aprobadas) y ha mostrado una mora de tan solo el 3%.

El IMAS concibe el apoyo productivo a los grupos más pobres en etapas. Con ideas productivas se otorga una donación inicial para el arranque y puede empezar por capacitación, luego recursos para la operación del negocio y finalmente el apoyo en la comercialización. Una vez consolidada la unidad productiva, los beneficiarios pueden acudir al fideicomiso para acceder a un crédito de la banca comercial, aunque aún con subsidio y luego de despegar, podrían seguir siendo clientes de la banca comercial sin tratamiento especial. No obstante, si bien los beneficiarios podrían acudir cada año a solicitar los apoyos, la escala de los programas y las posibilidades de seguimiento y acompañamiento son limitadas y la evaluación de impacto prácticamente inexistentes.

#### *Programa Nacional de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa*

Dentro de los esfuerzos por centralizar el apoyo a los micronegocios, aunque ha terminado como un programa más, se encuentra el Programa Nacional de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa (PRONAMYPE), adscrito al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), aunque en algún momento estuvo bajo el alero del Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC). Su origen se remonta a mediados de los años ochenta, cuando se crea como fondo rotatorio dentro del Programa Nacional para la Generación de Empleo y a partir del 1992 se constituye en un programa independiente.

PRONAMYPE consiste en un programa de financiamiento y apoyo a micro y pequeños productores. Se administra bajo un fideicomiso que se alimentó en sus inicios con recursos del FODESAF y una donación de Holanda. Posteriormente, se cuestionó el financiamiento de ese fondo que tiene como destino a los pobres, en tanto que el programa no se dirigía exclusivamente a ellos. Por ello el programa tuvo un perfil limitado durante su vida, con varios años sin operar. Actualmente se está alimentando nuevamente con recursos del FODESAF y se está reactivando. Para recibir recursos del FODESAF se establece la limitación de que ellos no se pueden utilizar para gastos administrativos.

A inicios de la década del 2000 se formula, sin mayor éxito, una Estrategia Nacional de apoyo a la Micro y Pequeña empresa, cuya novedad era la introducción de la perspectiva de género, que contempla un Fondo (FONAMYPE que no es otro que PRONAMYPE) y un Sistema Integral de Apoyo (SIAMYPE) donde participan el MTSS como rector, el MEIC, un representante del Presidente de la República, el Ministerio de la Condición de la Mujer y el INA (Donato, 2003). Según Arroyo y Nebelung (2002), el consejo directivo del sistema dejó de funcionar desde el 2000 por desavenencias sobre el papel que debía jugar el apoyo a las MYPEs. El MTSS concebía su apoyo como parte de una política de empleo (generación fuentes de empleo y mejoramiento de las condiciones de vida de las personas), en tanto que el MEIC concebía la promoción de las PYMES como parte de una política productiva.

La aprobación de la ley de fomento a la pequeña y mediana empresa (conocida como ley PYME), en el año 2002, puede explicar también su no consolidación. A partir de la aprobación de esa ley, PRONAMYPE busca especializarse en la microempresa informal o de baja productividad, dejando por fuera la atención de la pequeña empresa y vinculándose con la red creada por esa legislación, aunque manteniendo su autonomía. En la actualidad está en otro proceso de reestructuración donde se busca redirigir el programa a grupos que sufren exclusión, discapacidad o riesgo social, dando énfasis al tema de movilidad social. También se planea acceder al fideicomiso del IMAS, vía convenio, con el fin de incorporar la modalidad de los avales, hasta ahora ausente en el programa, aunque también se contempla que del FODESAF se destinen hasta mil millones en cinco años para crear un fondo de avales y garantías. La reestructuración plantea también la desvinculación de la red de la ley PYME.

El programa mantiene un perfil bajo hasta el presente, producto de los limitados recursos que administra, y cuenta con cuatro áreas de acción, aunque actualmente se trabaja solo en crédito y capacitación. La primera consiste en el financiamiento directo a microempresarios (hasta cinco trabajadores), establecidos o potenciales, de escasos recursos (pobres o vulnerables) y donde la actividad sea la fuente principal de los ingresos familiares. Se presta hasta US\$ 5 mil a 48 meses, a una tasa de interés variable y requiere de garantía real. Se puede financiar cualquier actividad productiva excepto café y palmito y el crédito lo administra una operadora asociada al programa. Las otras áreas consisten en el suministro de servicios de capacitación y asistencia técnica a grupos de microempresarios o sus organizaciones, el apoyo en servicios de comercialización y líneas de crédito a organizaciones financieras intermedias. En la actualidad solo mantiene además de los créditos, programas de capacitación que subcontrata con ONG especializadas, aunque estos han sido cuestionados

por su costo y pertinencia. Al igual que el programa de Ideas productivas, su escala es muy limitada y si bien pueden llegar al sector rural, este no es su énfasis de acción.

Los pocos estudios existentes sobre la base muestras pequeñas de beneficiarios y con metodologías tipo antes/después (Donato, 2002; Chaves, et al, 2007 y Castro, 2005), coinciden en que los programas de Ideas productivas y de PRONAMYPE, producen mejoras en las condiciones de vida de los beneficiarios y en las condiciones de las unidades productivas, especialmente en el corto plazo, aunque no son generalizadas ni sostenibles a largo plazo. Su efecto limitado se atribuye a lo reducido del crédito (monto y por una sola vez), la casi ausencia de servicios de apoyo y acompañamiento en un contexto donde los beneficiarios tienen fuertes deficiencias en la educación formal, y en formación empresarial y técnica, junto a limitaciones de mercado asociados con políticas como la apertura comercial o la falta de encadenamientos productivos. Por otra parte, es de esperar que a estos programas accedan al sector menos pobre de los clientes del IMAS del MTSS y sean ellos entonces los que más se beneficien de estos programas<sup>9</sup>.

#### *Otras iniciativas de apoyo productivo*

A inicios del 2002 se aprueba la Ley de Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas, con el fin de ofrecer un marco de atención integrado y coordinado a las PYMES. Aunque la microempresa no está explícitamente señalada como objeto de la ley y ello ha generado interpretaciones diversas y contradictorias, el reglamento de la ley (2006) explícitamente aclara que forma parte de los beneficiarios de la ley. Para ello introduce una definición de micro, pequeña y mediana empresa a partir del número de trabajadores, valor de ventas y valor del capital y diferenciando entre manufactura y servicios, aunque ninguno de los instrumentos incorporados en la ley establece un tratamiento diferencial según tamaño. No obstante, si están excluidas de los ámbitos de cobertura de esta ley el sector informal pues se exige requisitos de formalización para acceder a sus beneficios y las nuevas empresas pues se requiere contar por lo menos dos años de existencia<sup>10</sup>.

También están fuera del alcance de la ley, los establecimientos productivos de pequeña escala del sector agropecuario excepto, por reformas recientes, los dedicados a la producción orgánica. Si bien por su ubicación en el MEIC y orientación, se podría pensar que el programa en su conjunto, tengan un sesgo hacia la pequeña y mediana empresa industrial, funcionarios han señalado que sus principales clientes han sido los microempresarios. En

---

9 El IMAS selecciona a sus beneficiarios a través de un índice de bienestar material conocido como puntaje (índice SIPO). A partir de este índice la población se separa en cuatro estratos. Los dos primeros son los grupos prioritarios de atención y representan cerca del 30% de la población. El tercer estrato agrega otro 30% siguiente, para cubrir el 60% de la población. En el caso de estos programas se aceptan beneficiarios del estrato 3 e incluso en algunos casos del estrato 4 (Trejos y Sáenz, 2007).

10 Para formalizarse deben cumplir al menos dos de tres requisitos: pago de cargas sociales, cumplimiento obligaciones tributarias y cumplimiento obligaciones laborales (seguro de riesgos del trabajo). En teoría el MEIC podría darle la declaratoria de formal sin cumplir con el pago de las cargas sociales.

todo caso, es claro que por su ubicación institucional y requisitos establecidos, no parece dirigirse hacia los microproductores rurales pobres.

En el año 2008 se aprobó, luego de una larga discusión y varios proyectos alternativos, la ley del Sistema de Banca para el Desarrollo, con el fin de completar el cuadro de apoyo a las MIPYMES. Esta ley complementa y se superpone a la ley PYME y trata de agilizar el funcionamiento de los fondos existentes de manera que los avales puedan utilizarse en otros bancos. También integra las MIPYMES agrícolas y arranca con los fondos sobrantes del programa de reconversión productiva del sector agrícola ya señalado y otros fondos menores productos de fideicomisos de instituciones del sector agrícola e intenta promover otros esfuerzos de programas de financiamiento a las MIPYNES realizados por la banca comercial, donde el más amplio es el BN-Desarrollo del Banco Nacional de Costa Rica. No obstante, ha enfrentado problemas desde sus inicios para operar y para conseguir recursos adicionales y se discuten reformas legales para posibilitar su mejor desempeño. En todo caso, es claro que los cuenta propias rurales, agrícolas y no agrícolas, uno de los principales bolsones de pobreza rural no son parte de su población meta.

En síntesis, esta evolución en las políticas de apoyo a los micronegocios agrícolas y no agrícolas sigue la ruta encontrada en otros países (Arroyo y Nebelung, 2002), a saber: se parte de una lógica predominantemente social, con recursos de fondos de desarrollo social (IMAS – FODESAF), centrada en las microempresas sin potencial de desarrollo, como parte de una política contra la pobreza y bajo la rectoría del ministerio de trabajo o de otra institución especializada. Esta concepción evoluciona hacia una lógica más económica en cuanto al desarrollo de la producción en pequeña escala, que se sustituye por la pequeña y mediana empresa con potencial de crecimiento y de la política contra la pobreza se pasa a una política competitividad y productividad, ahora bajo el marco de los ministerios de economía. En esta evolución el papel de Estado pasa de una situación de ejecutor de programas a una de promotor, facilitador y regulador.

Es claro que una política de apoyo productivo para el enfrentamiento de la pobreza, se asocia más con la visión inicial, pero se requiere una visión inicial mejorada y más integral de manera que se evite reforzar la incorporación de sectores empobrecidos por el desempleo a una producción marginal y de subsistencia que finalmente no los logra sacar de su situación de privación y en condiciones de empleo incluso inferiores a las obtenidas previamente. En esa dirección hay varias lecciones aprendidas sobre las características que deben tener los programas de apoyo productivos a los emprendimientos de pequeña escala.

En primer lugar es claro que estos programas son necesarios, tanto por el volumen de empleo vinculado a este sector de micronegocios de baja productividad, por las condiciones precarias en que se desenvuelven la mayoría de las unidades productivas y que determina puestos de trabajo inestables y de muy baja calidad, por las limitaciones formativas (técnicas y administrativas) que muestran la mayoría de los emprendedores, así como por la ausencia de acceso a las fuentes de financiamiento tradicionales y por la casi inexistencia de otros programas de apoyo (servicios de desarrollo empresarial).

En segundo lugar, las intervenciones deben diseñarse tomando en cuenta el tamaño y la heterogeneidad del sector y las metas que pueden establecerse para cada segmento. Esto implica que los programas deben tener escalas acordes con el tamaño del sector si se quiere lograr impacto, lo cual no parece ser el caso en Costa Rica, y deben tener una intervención coordinada, abandonando la dispersión, la desarticulación y la duplicación existente. En particular es necesario dejar de pensar en lo rural como lo agrícola y establecer claramente programas de apoyo productivo en las zonas rurales con un espectro productivo más amplio. No obstante, dentro de las políticas contra la pobreza, el apoyo productivo debería dirigirse principalmente al autoempleo.

En tercer lugar es claro que el crédito es una condición necesaria pero insuficiente de apoyo. Mientras que la experiencia internacional señala que el crédito debe ser a precios de mercado y continuo (Diez de Medina, 2004), el país se mueve entre programas de donaciones (IMAS – reconversión productiva agrícola), de créditos a tasas de interés subsidiadas (Fideicomiso IMAS- BNCR) o por encima de las de mercado (PRONAMYPE) y con apoyos puntuales (créditos por solo una vez). Mientras que el subsidio genera riesgo moral, el crédito “caro” y los apoyos puntuales limitan las posibilidades de crecimiento. Además, los servicios de apoyo no financieros como servicios empresariales (procesos administrativos) y los servicios de desarrollo empresarial (capacitación, asistencia técnica, apoyo en comercialización y en información especializada) son escasos e inadecuados. Como señalan Arroyo y Nebelung (2002) en general no responden a las necesidades de la demanda, operan fuera del mercado y con limitada capacidad para responder a sus exigencias. A la ausencia de una atención integral, acorde a las necesidades de cada segmento, se le suma la limitada capacidad de ofrecer un seguimiento y un acompañamiento de las unidades productivas atendidas, menos aún pensar en evaluaciones de impacto de los programas.

En cuarto lugar, se debe redefinir el papel del Estado. La tendencia señala que los programas estatales deben evolucionar hacia apoyos de tercer y cuarto piso, esto es, a un papel normativo, promotor y facilitador y en menor medida de segundo piso (financiado). Esto implica el uso de ejecutores privados y un fuerte involucramiento de los agentes de la sociedad civil a través de instancias efectivas de coordinación y concertación. Pero también implica una capacidad de seguimiento y evaluación, actividades que han estado ausentes en la práctica de los programas. No obstante, en el caso de Costa Rica, la fuerte presencia de una banca comercial estatal y la existencia de instituciones como el IMAS y FODESAF, sugieren que el papel del estado puede seguir siendo más activo, pero a su vez más efectivo, en particular para apoyar no tanto a las MYPES existentes, sino la creación de ellas entre los desempleados.

La creación de MYPES entre los desempleados requiere de un apoyo previo al financiamiento muy amplio y una escala de operación del programa mucho menor. Esta escala menor se debe al hecho que está dirigido a un grupo limitado de los desempleados, particularmente aquellos que sufre de desempleo de larga duración o de alguna otra forma de exclusión por su edad, sexo, etnia, discapacidad, nacionalidad, etc. Esto significa también una primera etapa de selección de los beneficiarios muy estricta pero que no genere exclusión ni el efecto peso muerto, así como parámetros muy claros sobre la población meta a atender.

También demanda de apoyos directos iniciales más amplios como servicios de asesoramiento sobre la instalación del negocio, incluyendo estudios de factibilidad y diseño de planes de negocios buscando entre otras cosas minimizar el efecto desplazamiento; así como la identificación de necesidades de capacitación y coordinar su suministro. También demanda que el programa tenga capacidad de acompañamiento y evaluación.

#### *4.3. Políticas de mercado de trabajo*

Las políticas activas y pasivas del mercado de trabajo en general no han sido consideradas como parte central de las estrategias de lucha contra la pobreza como se mencionó previamente. Si bien dentro de la oferta estatal de políticas sociales selectivas existen algunos programas de generación de empleo, de capacitación o de subsidios para los desempleados como parte de las políticas compensatorias de la red de protección social, estas son marginales en escala, cobertura, recursos movilizados, intermitentes en el tiempo y sin capacidad de reaccionar con el ciclo económico. Estas representan cerca del 1% de gasto social selectivo, cuando el gasto social selectivo a su vez equivale al 10% del gasto social total o al 1,8% del PIB (Trejos, 2009). Es difícil entonces que estos programas tengan algún impacto visible en la evolución de la pobreza, sin considerar su posible sesgo urbano.

Los *programas de capacitación* dentro de la institución de formación profesional, el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), tampoco han sido parte de la oferta de los programas contra la pobreza, más que un componente pequeño de capacitación producción dirigido a los sectores urbanos pobres, que si bien fue exitoso en los años setenta, ha venido a menos y se encuentra estancado. Los programas de formación de técnicos medios tiene en el INA una limitada cobertura y hasta hace poco estuvo dirigido a estudiantes con secundaria completa lo que limitaba el acceso a los jóvenes de hogares pobres, mientras que el resto de los programas son de actualización y están dirigidos principalmente a personas ocupadas y por ende con menor riesgo de pobreza. Los clientes del INA tienden a concentrarse en los estratos intermedios de la distribución del ingreso (Trejos, 2009).

Aunque el INA tiene una oferta desconcentrada regionalmente, incluso con programas móviles, su presencia en las zonas rurales no es clara, pese a tener cursos para la agricultura, pesca, artesanía y turismo, ni se tienen evaluaciones sobre su impacto en los ingresos de los egresados en general ni de las zonas rurales en particular. Los esfuerzos por acercar la oferta del INA a las demandas de los pobladores de zonas rurales específicas han mostrado una gran inflexibilidad para adaptarse a las demandas y llama la atención que los programas estatales de apoyo a los microproductores, como Ideas Productivas y PRONAMYPE, si necesitan capacitación, prefieren contratarla con ONG. Estos programas sin embargo deberían ser centrales en una estrategia de combate a la pobreza rural tanto por el bajo perfil educativo que muestra la población activa rural como por las oportunidades que brinda la expansión del empleo en actividades no agrícolas y las necesidades de aumentar la rentabilidad de las actividades y empleos agrícolas.

La *intermediación del empleo* es otra área de las políticas activas del mercado de trabajo que ha tenido un limitado desarrollo en el país. El Ministerio de Trabajo (MTSS) tiene un sistema

limitado y tradicional, concentrado en la capital y solo recientemente se ha logrado asociar con el INA y el Ministerio de Educación para implementar un sistema electrónico de intermediación. La acción del MTSS se ha circunscrito también a manejar los permisos de trabajo para inmigrantes temporeros que vienen de Nicaragua y Panamá a participar en la recolección del café y la zafra de la caña. La búsqueda de empleo en las zonas rurales se concentra en formas más informales ya que el desarrollo de la intermediación por parte del sector privado se ha concentrado en actividades más urbanas y para personal más calificado. En todo caso, este tipo de política activa tampoco ha estado presente en los programas de combate a la pobreza aplicados en la última década.

Las *políticas de salarios*, y en particular, las *políticas de salarios mínimos* tampoco han sido consideradas como parte de las estrategias de pobreza. Solo en el Plan de Vida Nueva (2002 – 2006) se planteó como parte del eje de empleo y producción, pero no se tomó medida alguna al respecto. En general, las políticas de salarios mínimos se consideran como parte de las políticas de protección social y no de las políticas activas o pasivas del mercado de trabajo, pero se analizarán aquí porque se constituye casi en el único instrumento en manos del gobierno para influir en los ingresos de los trabajadores asalariados. Esta es una política importante para el combate de la pobreza pues se ha señalado que el empleo asalariado es muy extendido en las zonas rurales (70%) y que cerca de la mitad de los trabajadores pobres son asalariados. Ello hace que los hogares de asalariados, según la tipología de empleo, sea un grupo muy extendido en las zonas rurales (53%) y uno de los que aportan más pobres (24%), sin tener riesgos de pobreza superiores a los de los trabajadores por cuenta propia o a los hogares sin ocupados. Además entre los hogares pobres, los ingresos del trabajo proveniente de salarios no solo son significativos sino que vienen aumentando en el tiempo y ya para el 2008 representan un tercio del ingreso familiar.

La política de salarios mínimos es de larga data en el país, arrancando en 1932 y consolidándose en 1950 cuando se crea el Consejo Nacional de Salarios, órgano tripartito adscrito al Ministerio de Trabajo, encargado de hacer las fijaciones de los salarios mínimos con carácter vinculante para las autoridades públicas (potestades legislativas). Durante el período bajo análisis, se realiza una fijación anual que entra a regir en primero de enero del año siguiente y una revisión a mediados de año que empieza a regir el primero de julio.

El objetivo general de una política de fijación de salarios mínimos es el de proteger a los trabajadores de más bajos salarios estableciendo un piso a la escala salarial. No obstante, no debe olvidarse que representa un costo para las empresas y en esa dirección debe evitar que se ponga en peligro la rentabilidad de las empresas. Se aplica a los asalariados del sector privado que representan el 57% de la fuerza de trabajo nacional y de las zonas rurales, ya que el trabajo asalariado en el sector público no lo cubre la legislación. .

Aunque el salario mínimo como piso de la escala salarial alude a un solo valor con cobertura nacional, que en Costa Rica este se denomina salario mínimo de protección o salario mínimo *minimorum*, la práctica ha sido el establecimiento de una gama de salarios mínimos diferenciados. Pese a que desde el año 1988 se inició un proceso de simplificación, el sistema aún contempla 23 salarios mínimos diferentes. Para las ocupaciones específicas o trabajadores de proceso de las distintas actividades económicas se fijan cuatro salarios mínimos según grado

de calificación: no calificados, semicalificados, calificados y especializados. Estos se fijan por jornada diaria. Para las ocupaciones que son genéricas a todas las actividades, se fijan salarios mínimos por mes tanto por calificación como por educación formal y corresponde a nueve grupos salariales. También contempla fijaciones para grupos específicos como la empleada doméstica y los periodistas, cuyo salario se establece por mes, así como salarios a destajo para los cogedores de café, entre otros. Cabe señalar que en las empresas privadas, casi tres de cada cuatro trabajadores se ubican en ocupaciones de proceso, de modo que los cubren los cuatro salarios mínimos establecidos para este grupo.

Entonces, fuera de los salarios mínimos a destajo para los cogedores de café y recolectores de coyol (palma africana), no existen salarios mínimos diferenciados para la agricultura ni para las zonas rurales. Cada trabajador tiene un el salario mínimo asignado dependiendo de la calificación de su puesto que es el mismo ya sea que trabaje en la industria o la agricultura o en las zonas rurales o en la ciudad capital. Como la mayor parte de los trabajadores asalariados del sector privado en las zonas rurales, especialmente los pobres, son no calificados, el salario mínimo *minimorum* es el más relevante.

Para realizar los ajustes semestrales de los salarios mínimos, un acuerdo de concertación pactado en 1998, ligó el ajuste de los salarios mínimos con exclusividad al aumento de la inflación pasada. Un ajuste con base en la inflación acumulada del semestre anterior genera deterioros en los salarios mínimos reales cuando la inflación se acelera (2004 o 2008) y aumentos reales cuando la inflación se desacelera (2007 o 2009). Como los ajustes complementan en el semestre siguiente, las diferencias existentes entre la inflación y el ajuste de los salarios mínimos, en el mediano plazo estos se mantienen sin cambio en términos reales<sup>11</sup>.

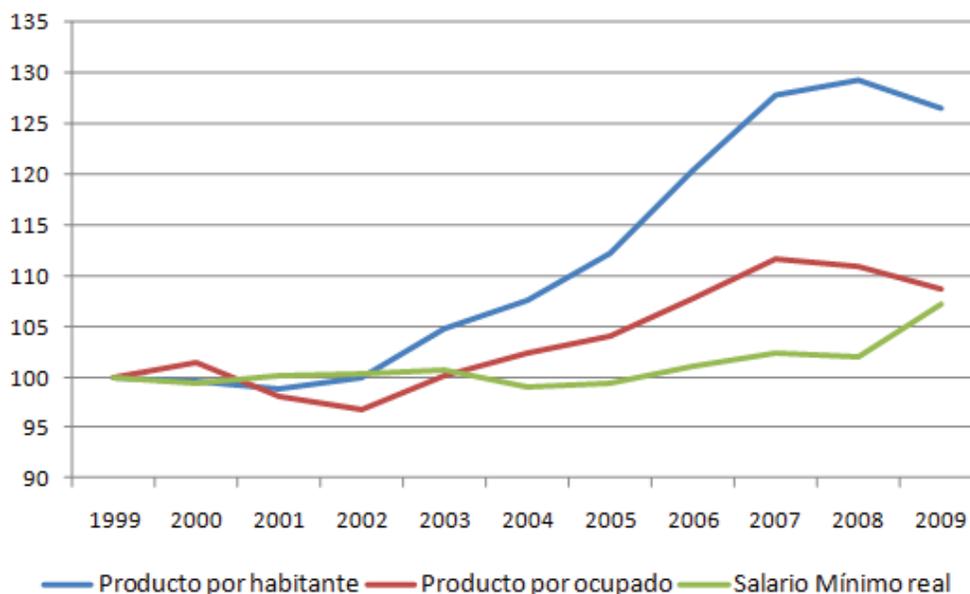
En efecto, los salarios mínimos reales se mantuvieron congelados en la última década (1999-2008) pese a que el producto por ocupado creció cerca de un 10% y el PIB per cápita en casi un 30% (ver gráfico 5). Al mismo tiempo, durante el 2009, al estarse ante una crisis atípica con desaceleración inflacionaria, los salarios mínimos reales aumentaron actuando, sin buscarlo, como una política contra cíclica. La otra consecuencia de la política de ajustes por inflación pasada fue que los ajustes relativos fueron los mismos para todos los niveles de salarios mínimos, de modo que la estructura de los salarios mínimos no se modificó. Solo para el ajuste del segundo semestre del 2008, se aprobó un aumento ligeramente mayor para las categorías con salarios más bajos: servicio doméstico, trabajador no calificado y trabajador semicalificado<sup>12</sup>. El estancamiento real y la estructura salarial fija no apoyan ni la reducción de la pobreza ni las mejoras en la equidad.

---

11 Como los ajustes hay que aprobarlos antes de terminar el semestre, se trabaja con inflaciones proyectadas para los meses faltantes, donde el Acuerdo de Concertación estableció como procedimiento, el uso del promedio de los últimos 10 años. Ello es lo que genera pequeñas diferencias que luego hay que ajustar.

12 Cabe señalar que el servicio doméstico tiene un salario mínimo inferior al del trabajador no calificado que se considera el piso salarial (*mínimo minimorum*). En parte ello se explica porque al salario del servicio

**Gráfico 5**  
**Costa Rica: evolución de la producción por habitante y por trabajador**  
**y el salario mínimo de protección. 1999 – 2009.**  
**(Índices 1999 = 100)**



*Fuente: elaboración propia con base en estadísticas del Banco Central, el Instituto Nacional de Estadística y Censos y los decretos de salarios mínimos.*

Al mantenerse los salarios mínimos congelados en una década de expansión económica, ello significó que las mejoras en el clima de los negocios, sus ganancias y los aumentos de la productividad del trabajo no se trasladaron a los salarios mínimos. Ello podría ser irrelevante si los salarios de mercado evolucionaran de acuerdo con la expansión económica, esto es, si los salarios de mercado se movieran con independencia de cómo lo hacen los salarios mínimos. No obstante, para los trabajadores menos calificados, que son la mayoría, los salarios mínimos son prácticamente los salarios de mercado de modo que ellos se mueven al mismo ritmo.

Si bien el repunte del salario real en las zonas rurales y en el sector agrícola a partir del 2004 ayuda a explicar la reducción de la pobreza, no así el estancamiento a partir del 2008. Tampoco la caída de los salarios en el primer quinquenio ayuda a explicar las reducciones en la desigualdad. Cambios en la desigualdad y la pobreza están asociados también con cambios en el empleo, pues el número de perceptores más los ingresos percibidos, son los que determinan los ingresos familiares, pero es claro que los salarios mínimos no ayudaron en estos procesos.

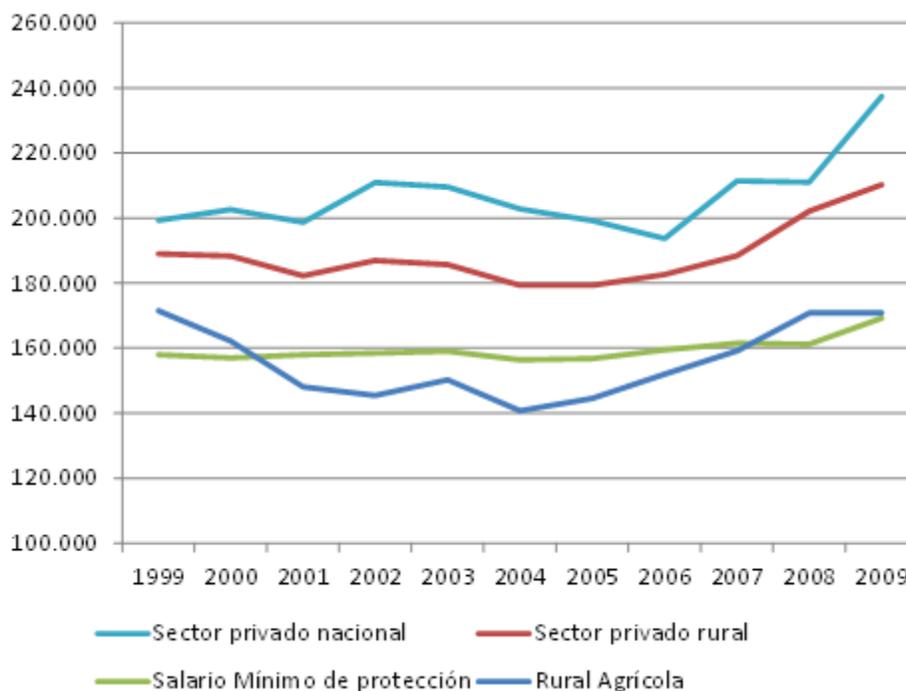
El gráfico 6 muestra la evolución de los salarios rurales con el salario mínimo del trabajador no calificado y en general se mueven bastante cerca. El salario mínimo

minimorum se mantuvo estancado hasta el 2008 y los salarios de mercado del sector privado, particularmente el promedio nacional, también mostraron pocas variaciones. Solo cuando la economía logró acumular un fuerte crecimiento (2006 y 2007) los salarios reales de mercado repuntan y siguen aumentando cuando la economía se estanca y contrae pues se acompaña de una fuerte desaceleración inflacionaria.

Se ha argumentado que el estancamiento de los salarios de mercado de los trabajadores menos calificados no responde a esta política de ajustes sino al hecho de que la inmigración internacional, principalmente la nicaragüense, vuelve su oferta muy elástica de modo que lo que generan los aumentos en la demanda de trabajadores (crecimiento económico) son aumentos en el empleo y no en los salarios. Si ello fuera el caso, aunque aumentarían los salarios mínimos reales, los de mercado se mantendrían estancados y se ampliaría el incumplimiento.

Hay sin embargo tres elementos que cuestionan esta hipótesis. Por un lado, el estancamiento en los salarios reales de mercado, durante la década de expansión se produjo en todas las categorías de trabajadores asalariados de las empresas privadas con independencia de su calificación. Por otra parte, durante la contracción del 2009, los salarios reales de mercado aumentaron al igual que lo hicieron los salarios mínimos reales. Finalmente, el grado de incumplimiento se mantuvo sin mayores cambios pese a que el costo salarial se redujo para las empresas. Estos tres elementos sugieren que los ajustes de los salarios mínimos son una señal importante para las empresas para ajustar los salarios de sus trabajadores, con independencia de su nivel relativo. Si este efecto, conocido como efecto faro, de los salarios mínimos está operando, los ajustes de los salarios mínimos dejan de ser irrelevantes pues son los responsables de que las ganancias en la productividad obtenidas durante el decenio del 2000, es decir los frutos del crecimiento económico, no llegaran a los trabajadores y en esa dirección tampoco colaboraron para reducir la pobreza ni para aminorar la desigualdad en la distribución de los ingresos.

**Gráfico 6**  
**Costa Rica: evolución del salario mínimo de protección y los salarios reales de los trabajadores del sector privado en las zonas rurales. 1999 – 2009.**  
**(Colones del 2009 por mes)**



*Fuente: elaboración propia con base en estadísticas del Banco Central, el Instituto Nacional de Estadística y Censos y los decretos de salarios mínimos.*

Otro tema con la política de salarios mínimos tiene que ver con el grado de cumplimiento de la legislación. Poco se gana aumentando los salarios mínimos reales si las empresas no los respetan. Pese a que la discusión sobre el incumplimiento es reciente y se ha traducido en políticas activas de control por parte del Ministerio de Trabajo, su documentación es bastante antigua. Ya Gindling y Terrell (1995) habían mostrado que entre 1976 y 1991 cerca de un tercio de los trabajadores recibían menos del salario mínimo específico y que este incumplimiento era mayor en la microempresa. Este incumplimiento con respecto al salario mínimo específico a la ocupación desempeñada y ajustando la jornada a tiempo completo equivalente, se mantiene en la presente década en torno al 30% para los asalariados de las empresas privadas y es mayor en la agricultura, la microempresa, los trabajadores menos calificados y en establecimientos con menor organización y formalidad. También el incumplimiento es mayor entre las empleadas domésticas y por ende, entre las mujeres; entre los residentes de las zonas rurales y regiones periféricas; así como entre los trabajadores más jóvenes y los de mayor edad (Gindling y Trejos, 2010).

Por otra parte, cuando se compara el salario mínimo de protección con el salario requerido por una familia, según su tamaño y participación laboral, se encuentra que este resulta insuficiente para que las familias de los grupos de menores recursos (40% más pobres del país) logren superar los umbrales oficiales de pobreza y ello no muestra mayores cambios en la última década (Trejos, 2009). Esta insuficiencia sugiere que los salarios mínimos deben ajustarse hacia arriba o que su nivel es insuficiente.

Si el nivel del salario mínimo es insuficiente para garantizar un nivel de vida aceptable a una parte importante de los trabajadores y sus familias, su incumplimiento reduce aún más estas posibilidades. No obstante, como el incumplimiento está presente, con distintos grados, en todas las empresas y afecta, también en distintos grados, a todo tipo de trabajadores, una mejora en el cumplimiento tendrá efectos positivos en la reducción de la pobreza. Distintos estudios han mostrado el impacto de un mayor cumplimiento en la reducción de la pobreza (PEN, 2009; Trejos, 2010; Gindling y Trejos, 2010). El tema aquí es entonces cómo mejorar el nivel y el cumplimiento de los salarios mínimos, mitigando sus potenciales efectos negativos en el empleo, para lograr mejoras sustentables en el nivel de vida material de los trabajadores y sus familias.

No obstante, este ajuste por encima de la inflación debe realizarse sin poner en peligro la rentabilidad de las empresas, por lo que el nivel del salario mínimo debe también confrontarse con los salarios que se están pagando efectivamente en el mercado. Es frecuente que el salario mínimo ronde entre el tercio y el 40% del salario medio de mercado. En el caso de Costa Rica, el salario mínimo de protección ha rondado el 63% del salario promedio pagado por las empresas privadas, si se considera el pago mensual, o el 54% cuando el pago es por semana, lo cual es un valor relativamente alto. Si se compara con el salario promedio pagado en el sector rural, en la última década ha rondado el 85%, corroborando la gran proporción de trabajadores no calificados que laboran en el ámbito rural privado, así como el mayor incumplimiento. La comparación del salario mínimo de protección con el PIB per cápita anda por el 60% que es un límite superior en la experiencia internacional.

Al ser un valor relativamente alto, significa que los salarios mínimos tienden a transformarse en los salarios de mercado, particularmente para los trabajadores menos calificados. Si se toma el promedio de los años 2001 a 2007 para los trabajadores asalariados con jornada completa, se obtiene que el salario mínimo para las empleadas domésticas y para los trabajadores no calificados de las empresas privadas, equivalen al salario mediano y se acercan al salario promedio que se paga en el mercado. Los salarios mínimos también se encuentran muy cerca de los de mercado para el resto de trabajadores con menos calificación y solo se rezagan para los trabajadores con estudios universitarios.

Esto sugiere que existe un problema de productividad que debe resolverse para permitir mejoras en los salarios de mercado por la vía de los salarios mínimos. No obstante, la insuficiencia del salario mínimo para garantizar los niveles mínimos de bienestar y su estancamiento real en la última década sugiere la necesidad de una política de salarios mínimos más activa para que apoye efectivamente la reducción de la pobreza entre los hogares dependientes de ingresos salariales.

#### 4. 4. *Transferencias monetarias a las familias*

Del diagnóstico realizado, sección tercera, surgió que una proporción importante de las familias rurales en situación de pobreza o no contaban con ocupados (37% en el 2008), según la tipología del empleo, o dependían de transferencias (38% en el 2008), siguiendo el enfoque del ingreso, tornándose en grupos prioritarios para atender. También el análisis mostró que estos grupos evidenciaron reducciones significativas en la incidencia de la pobreza entre el 2004 y el 2008, pese a mantener aún los niveles más altos en el último año. Ello explica su importante presencia entre los pobres rurales pese a que no superan al 12% de los hogares rurales. Las magnitudes, composición de los ingresos y evolución de ambos grupos sugieren que se tratan en su gran mayoría de los mismos hogares. También el análisis previo mostró que estos hogares son los que presentan una mayor proporción de mujeres jefes, los menores tamaños y que los adultos mayores estaban sobre representados, no así los jóvenes en edades activas.

Por lo tanto son hogares dependientes de las políticas sociales selectivas del estado, en particular aquellas que implican transferencias en dinero. Dentro de estas políticas que transfieren dinero a los hogares, dos son particularmente importantes por el giro que sufrió la política a partir del 2006, donde se pasó de una situación de contracción real de recursos a una situación donde se apuntalan financieramente de manera significativa. Entre el año 2000 y el 2005, los recursos asignados a los programas sociales selectivos que transfieren recursos en efectivo a los hogares se contrajeron un 27% en términos reales. Por el contrario, entre el 2006 y el 2009 se expandieron en términos reales un 123%. Estos programas son las pensiones no contributivas por monto básico y las ayudas monetarias para estudiar, como becas y transferencias condicionadas.

##### *Pensiones no contributivas*

La atención de los adultos mayores en situación de pobreza corre a cargo del régimen de pensiones no contributivas por monto básico, administradas por la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) y financiadas por el FODESAF. Este programa surge en 1975 con la creación del FODESAF y les da a los beneficiarios adicionalmente el acceso a los servicios de salud que brinda también la CCSS. Con la aprobación de la ley de protección del trabajador en el 2001 se le adicionan recursos buscando su universalidad, aunque estos no han llegado a ser significativos para tal fin. No es sino con la administración Arias (2006 – 2010) que se le transfieren recursos significativos adicionales a través de transferencias directas del Ministerio de Hacienda. Estos recursos adicionales se han dirigido no tanto para ampliar la cobertura, como para mejorar el subsidio mensual otorgado. De este modo, la pensión real entre julio del 2006 y julio del 2009 se ha más que duplicado (ver cuadro 5)<sup>13</sup>.

---

13 El monto mensual nominal de las pensiones se duplicaron entre julio de 2006 y 2007, al pasar de ₡ 17.500 a ₡35.000. En marzo del año 2008 se incrementó a un monto de ₡57.500 y para febrero del 2009 llega ₡66.125 (US\$ 132 aproximadamente).

Este es un aumento sin precedentes en la historia del programa pues lo común en el pasado fue el priorizar la cobertura en el marco de recursos relativamente estables, a costa incluso de reducciones reales en la pensión transferida.

Este aumento tiene un techo asociado con la pensión mínima del seguro contributivo de invalidez, vejez y muerte (RIVM) que administra la Caja, pues se debe evitar que ese aumento se transforme en un incentivo para evadir el aseguramiento contributivo a los regímenes de pensiones, sobre todo para los trabajadores no calificados (asalariados o independientes). Este techo ya se alcanzó, de modo que a partir del 2010 solo puede aumentar la pensión media si aumenta la pensión mínima del RIVM. Esto significa también de parte del gobierno de la adquisición de una deuda de largo plazo (gasto no discrecional), cuyo incumplimiento en períodos recesivos pondría en aprietos a la CCSS. No obstante, el gobierno se comprometió como parte del Plan Escudo, y al igual que el programa AVANCEMOS que se mencionará más adelante, a mantener y ampliar esos recursos para el 2009 y mantenerlos para el 2010 como efectivamente hizo.

El cuadro 5 muestra que tanto los beneficiarios como la pensión media real decrecieron antes del 2006. A partir de ahí se observa un repunte en el número de beneficiarios y sobre todo en la pensión media como se ha señalado. Si bien el programa tiene como su población meta a los adultos mayores de 64 años en situación de pobreza y sin cobertura contributiva por parte de la seguridad social, también contempla beneficiar a viudas, indigentes, huérfanos y personas con parálisis cerebral severa. No obstante, la proporción de los adultos mayores de 64 años entre los beneficiarios se ha mantenido en torno al 70%. Otra característica del programa es su capacidad de atender mujeres en mayor proporción, lo cual se deriva del hecho de que ellas han tenido una inserción menor y más precaria en su vida activa. También el programa muestra un sesgo rural y hacia regiones periféricas, donde la proporción de beneficiarios en esas áreas supera a la proporción de población residente en ellas, aunque pierde penetración en las zonas rurales en el 2009.

Es un programa selectivo con buen enfoque y este enfoque no se deteriora en los últimos años pese a las mejoras en los montos transferidos. Casi dos de cada tres beneficiarios pertenece a los hogares pobres (pre transferencia) y un 83% se ubica entre los hogares pobres y vulnerables. Pese a que se observan beneficiarios entre los grupos medios y algunos entre los acomodados, el índice de focalización es elevado (-0,589 en el 2009). El amplio acceso entre los pobres y su llegada a las zonas rurales hacen suponer que explican parte de la reducción de la pobreza lograda después del 2004, particularmente entre los hogares sin ocupados o dependientes de transferencias, donde los adultos mayores están sobre representados.

**Cuadro 5**  
**Costa Rica: Algunas características de las pensiones no contributivas**

Indicador	2003	2006	2009
<b>Beneficiarios<sup>1</sup></b>	<b>80.079</b>	<b>72.714</b>	<b>84.260</b>
Variación media anual		-3,2	5,0
<b>Monto mensual recibido (colones 2006)</b>	<b>21.380</b>	<b>20.141</b>	<b>49.937</b>
Variación media anual		-2,0	35,3
<b>Perfil de los beneficiarios</b>			
% mujeres	60,0	58,6	60,5
% de 65 o más años	67,8	69,7	71,8
% residen en zonas rurales	51,5	58,7	48,9
<b>Distribución por estrato del hogar<sup>2</sup></b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Grupos pobres	66,1	64,0	62,7
Grupos vulnerables	15,1	19,0	20,2
Grupos medios	17,5	16,0	14,9
Grupos acomodados	1,3	1,0	2,2
<b>Cobertura efectiva</b>			
Personas de 60 o más años	34,0	29,5	29,7
<b>Índice de focalización<sup>3</sup></b>	<b>-0,603</b>	<b>-0,603</b>	<b>-0,589</b>

1/ Personas que reciben pensión no contributiva de la Caja Costarricense de Seguro Social.

2/ Según ingreso familiar per cápita autónomo, esto es, sin transferencias estatales en dinero. Los grupos pobres corresponden al primer quintil, los vulnerables al segundo quintil, los grupos medios a los quintiles tercero y cuarto y los acomodados al quintil más rico.

3/ Índices de concentración calculados sobre deciles de ingreso familiar per cápita autónomo.

Fuente: Elaboración propia con base en la EHPM del Instituto Nacional de Estadística y Censos.

### *Becas y Avancemos*

Un problema central que enfrenta el país es el relativo a la reducida permanencia y logro de los jóvenes en el sistema educativo, particularmente en la educación media. Para enfrentar el costo de oportunidad que enfrentan los jóvenes y sus familias, al sacrificar ingreso potencial por asistir al colegio, se creó en 1998 el Fondo Nacional de Becas (FONABE) y se le dotó de recursos provenientes del FODESAF. FONABE surge como un ente financiero adscrito al Ministerio de Educación Pública (MEP) y manejó recursos crecientes año a año a través de un fideicomiso en el Banco Nacional de Costa Rica. A partir del 2006 FONABE empieza a recibir recursos adicionales provenientes del presupuesto nacional, a través del MEP (dentro del Programa Equidad Social) y ya para el segundo trimestre del 2007, por disposición de la

Contraloría General de la República, el personal del FONABE se integra al MEP y los recursos presupuestarios se manejan como un programa dentro del presupuesto nacional.

Cabe señalar que FONABE no otorga becas solo a los estudiantes de secundaria, sino que incluye primaria, universitaria, profesores y maestros del MEP y algunos grupos vulnerables. También los estudiantes de secundaria tienen acceso, aunque más selectivamente, al comedor escolar y a un programa de transporte escolar (beca para pago de pasajes o la contratación del servicio de transporte), especialmente para los jóvenes residentes en zonas rurales.

En este contexto, la administración Arias impulsa el establecimiento de un programa de transferencias condicionadas, a partir de la segunda mitad del 2006, dirigido a jóvenes para que se mantengan en el colegio. Conocido como AVANCEMOS, aunque esta transferencia no se conceptualiza como una beca, se traslapa con las becas de FONABE, por lo que su administración se le asigna esta institución junto al IMAS que tenía experiencia en un programa de ayudas monetarias a las familias para que sus hijos estudien. Con la introducción de AVANCEMOS, tanto FONABE como el IMAS reciben directamente del Ministerio de Hacienda recursos adicionales y sin pasar por el FODESAF hasta su reforma en el 2009.

Este programa se busca transformarlo en masivo en un plazo reducido, lo que le ha acarreado no pocos problemas, agudizado por el cambio de autoridades coordinadoras. La participación de dos instituciones con lógicas de funcionamiento distintas, el FONABE pensando en los estudiantes y el IMAS en las familias, ha generado algunas duplicaciones iniciales. No obstante, la solución adoptada de trasladar el programa en su totalidad al IMAS a partir del 2009 no parece la mejor opción no solo por su capacidad operativa sino por la desvinculación con el sistema educativo. En esta dirección, el control de la condicionalidad y el desarrollo de las otras modalidades propuestas pueden tener mayores dificultades de implementación, aunque como consecuencia positiva obligarán al IMAS a concentrarse en solo unos pocos programas.

Como las encuestas de hogares no permiten aislar a los beneficiarios del programa Avancemos y lo que se puede hacer es analizar la percepción de becas o ayudas condicionadas por nivel educativo, en el entendido que los estudiantes de secundaria reciben principalmente, pero no exclusivamente ayuda de Avancemos (pueden recibir becas de las municipalidades y otras entidades, aunque estas son marginales en número). Con esas limitaciones en mente, el cuadro 6 presenta alguna información sobre las ayudas monetarias para estudiar y es claro el impulso dado a este tipo de programas.

Mientras que el número de becarios, de todos los niveles y fuentes, se reduce ligeramente entre el 2003 y el 2006, de ese último año al 2009 más que se triplican y el mayor aumento se da en los dos últimos años (2008/09). Pese a que el crecimiento en el número de beneficiarios se desacelera en el 2009, sigue mostrando un aumento significativo (53% promedio anual). Antes de la aparición del programa Avancemos, esto es, en el 2003 y el 2006, FONABE era el proveedor principal de becas y el IMAS tenía una presencia marginal.

Ya para el 2009 Avancemos aporta casi la mitad de las ayudas monetarias para estudiar y la mitad de los beneficiarios se siguen concentrando en la educación secundaria. La cobertura entre los estudiantes que asisten a la educación media pública ya alcanza a un tercio de ellos en el 2009, cuando cubría solo al 9% en el 2006.

**Cuadro 6**  
**Costa Rica: Algunas características de las becas y AVANCEMOS**

Indicador	2003	2006	2009
<b>Beneficiarios<sup>1</sup></b>	<b>75.878</b>	<b>69.650</b>	<b>251.542</b>
Variación media anual		-2,8	53,4
<b>Distribución</b>			
% Secundaria	46,0	50,8	51,2
% AVANCEMOS (o IMAS antes 2006)	4,3	8,3	46,3
<b>Perfil de los beneficiarios</b>			
% mujeres	52,5	56,0	50,6
% de 12 a 17 años	47,0	45,1	51,6
% residen en zonas rurales	40,1	50,4	58,3
<b>Distribución por estrato del hogar<sup>2</sup></b>			
Grupos pobres	35,2	39,5	48,6
Grupos vulnerables	28,0	31,2	31,2
Grupos medios	29,0	25,7	19,4
Grupos acomodados	7,8	3,5	0,9
<b>Cobertura efectiva</b>			
Entre asistentes a la secundaria pública	10,1	9,4	32,9
<b>Índice de focalización<sup>3</sup></b>			
Secundaria	-0,432	-0,415	-0,485

1/ personas que recibieron beca u otra ayuda monetaria (AVANCEMOS) para estudiar.

2/ Según ingreso familiar per cápita autónomo, esto es, sin transferencias estatales en dinero. Los grupos pobres corresponden al primer quintil, los vulnerables al segundo quintil, los grupos medios a los quintiles tercero y cuarto y los acomodados al quintil más rico.

4/ Índice de concentración calculado sobre deciles de ingreso familiar per cápita autónomo.

Fuente: Elaboración propia con base en la EHPM del Instituto Nacional de Estadística y Censos.

Pese a que la cobertura es aún limitada, cerca de un tercio, su expansión ha sido significativa y no parece haberse logrado a costa de filtraciones adicionales significativas. El índice de concentración pasa del -0,415 en el 2006 al -0,485 en el 2009. Casi la mitad de los beneficiarios pertenecen a hogares pobres y el 80% corresponde a hogares pobres y vulnerables. Entre las características de los becarios, las mujeres aparecen con cierto favorecimiento y se observa un sesgo hacia las zonas rurales, áreas que reciben una proporción de beneficiarios superior a su peso poblacional.

### *Una visión de conjunto*

Es de esperar entonces, que ambos programas hayan tenido efectos sobre la pobreza rural en la segunda mitad del decenio, tanto por el monto de recursos movilizados como porque efectivamente ha estado llegando a los hogares rurales. La forma de evaluar su impacto, que escapa a este informe, es cuantificando la pobreza antes y después de incluir los cambios en ambos programas. Ello se hizo para el 2007, donde la pobreza a nivel nacional se redujo tres puntos porcentuales, luego de más de una década estancada en torno al 20% y se encontró que la mitad de esa reducción se podía atribuir a estos programas (Trejos, 2008; Sauma, 2009). Lo que se hará aquí es mostrar los cambios en la composición del ingreso familiar, antes y después de la expansión de estas transferencias monetarias. El cuadro 7 recoge estos resultados.

Para el conjunto de hogares rurales, entre el 2000 y el 2005, los ingresos familiares medios estuvieron estancados, producto de la contracción de los ingresos del trabajo que no fueron compensados por el aumento de las transferencias, públicas o privadas. En cuanto a las transferencias públicas distintas a las pensiones contributivas, estas, si bien aumentan, no modifican su limitada participación entre los hogares rurales ya que representaron alrededor del 1% de los ingresos familiares. La segunda mitad de decenio, muestra por el contrario una fuerte expansión de los ingresos familiares (24% en cuatro años), expansión que se sustenta tanto en los aumentos de los ingresos del trabajo, como de los otros ingresos, particularmente las ayudas estatales que más que duplican su limitado peso relativo al llegar al 2,3% del ingreso familiar en el 2009

Si las transferencias estatales tienen éxito en sacar a las familias de la pobreza, los perceptores de estas deberían concentrarse entre los grupos familiares por encima de la línea de pobreza. Por ello, en el cuadro se incorpora la información para los dos primeros quintiles de los hogares ordenados según su ingreso familiar per cápita autónomo, esto es, sin computarles las transferencias estatales como parte del ingreso. Entre el 2000 y el 2005 en el primer quintil, las ayudas estatales aumentaron del 4% al 7% del ingreso familiar, producto de una mejor focalización y para el 2009 ya representaron el 15% con un aumento real del 176%. En el segundo quintil, las transferencias o ayudas estatales se mantuvieron en torno al 2% en la primera mitad del 2000 y luego suben al 6% en la segunda parte de la década, para un aumento real del 230%. Ello muestra también que un grupo de hogares logra superar los umbrales de la pobreza por medio de las transferencias o ayudas estatales.

**Cuadro 7**  
**Costa Rica: estructura y evolución de los ingresos promedio reales de los hogares rurales por fuente. 2000, 2005 y 2009**

Fuente de ingresos y quintiles de ingreso familiar autónomo per cápita	Estructura del ingreso			Cambio relativo ingreso	
	2000	2005	2009	2000/05	2005/09
<b>Familias Rurales</b>					
Ingreso familiar	100,0	100,0	100,0	0,0	23,7
Ingreso Laboral	91,6	88,6	87,5	-3,2	22,1
Ingresos de Capital	1,6	1,6	2,1	1,3	67,5
Pensiones Contributivas	3,3	4,4	5,0	33,7	38,1
Transferencias Estatales	0,8	1,0	2,3	23,3	190,4
Transferencias Privadas	2,7	4,4	3,1	60,7	-12,7
<b>20% más pobre</b>					
Ingreso Familiar	100,0	100,0	100,0	2,1	32,4
Ingreso Laboral	85,2	78,9	72,1	-5,4	20,9
Ingresos de Capital	0,7	0,9	0,6	25,3	-16,4
Pensiones Contributivas	4,5	3,9	3,7	-11,0	23,0
Transferencias Estatales	4,1	7,3	15,2	80,8	176,0
Transferencias Privadas	5,5	9,0	8,6	68,0	26,4
<b>20% siguientes</b>					
Ingreso Familiar	100,0	100,0	100,0	-2,6	19,0
Ingreso Laboral	90,5	87,5	84,6	-5,8	15,0
Ingresos de Capital	0,4	0,7	0,9	44,0	65,1
Pensiones Contributivas	4,0	4,8	5,4	18,6	3,9
Transferencias Estatales	2,1	2,0	5,6	-6,2	230,2
Transferencias Privadas	3,0	5,0	3,5	61,4	-15,3

*Fuente: elaboración propia con base en información de la Encuesta de Hogares del Instituto Nacional de Estadística y Censos.*

Cabe destacar que al igual que para el total de los hogares rurales, los pertenecientes a los estratos de menores ingresos, en la segunda mitad de la década, sus los ingresos familiares aumentaron tanto por un mayor volumen de transferencias estatales como por aumentos en los ingresos laborales reales, ingresos que se mantienen como la principal fuente de recursos. Esto significa que las reducciones en la incidencia de la pobreza rural después del 2004 se sustentan tanto en las transferencias estatales como en mejoras reales en los ingresos obtenidos en el mercado de trabajo.

## V. CONSIDERACIONES FINALES

---

---

---

Las zonas rurales en Costa Rica aglutinan a cerca de un 40% de la población del país y se caracterizan por una amplia diversificación productiva y un mercado de trabajo donde predominan las relaciones salariales y los empleos no agrícolas. Esta diversificación productiva hace que la producción agrícola pese cada vez menos y que el empleo no agrícola sea el más dinámico, incluyendo el empleo público. Este último indica la presencia de una inversión física y social importante en el ámbito rural, lo que explica la baja extensión de la pobreza por ingresos insuficientes ya que esta se encuentra por debajo del 20% hacia el 2009.

El decenio del 2000 mostró una reducción de la pobreza rural, y su convergencia hacia los niveles mostrados por las zonas urbanas, particularmente durante su segunda mitad, reducción que descansó tanto en mejoras en el empleo y los ingresos del trabajo, como en la ampliación de las transferencias monetarias fruto de políticas sociales selectivas. Pese a esta reducción en la incidencia de la pobreza, y en su intensidad, no se observan mejoras en el perfil distributivo de las zonas rurales, donde las reducciones en la desigualdad durante buena parte de la década no pudieron revertir los aumentos experimentados al inicio y al final del decenio, lapsos caracterizados por una contracción de la actividad económica por habitante. En esa dirección, el crecimiento fue pro pobre en sentido laxo pero no así desde un punto de vista más estricto.

El perfil de la pobreza rural refleja la presencia de tres grupos prioritarios en cuanto a su peso relativo como a su riesgo a enfrentar cuadros de privación. El primero corresponde a los hogares sin ocupados y que entonces dependen de transferencias como ingresos básicos. Representan casi el 40% de los hogares pobres y la incidencia de la pobreza, pese a mostrar fuertes descensos, se ubica aún en torno al 50%. El segundo grupo son los hogares con trabajadores por cuenta propia. Ellos representan un tercio de los hogares pobres y un riesgo de pobreza por encima de la media zonal. Dentro de ellos, los vinculados a la agricultura (campesinos) son los más vulnerables pero no los más numerosos entre los pobres. Este grupo, al igual que el anterior, se mantiene también como prioritario si se considera la fuente de ingreso. El tercer grupo son los hogares con asalariados y sin trabajadores independientes. Si bien entre ellos la pobreza no es tan extendida, por su gran gravitación entre los hogares de las zonas rurales, también se constituyen en un grupo importante entre los pobres, aportando casi una cuarta parte de ellos y aumentando en el tiempo. Esto significa que entre los pobres rurales, las transferencias, los ingresos laborales no salariales y los salarios, son las principales fuentes y la reducción de la pobreza pasa por la mejora de estos ingresos.

Estos tres grupos son a su vez los que explican la reducción de la pobreza, principalmente por reducciones de la incidencia a su interior más que por desplazamientos

poblacionales hacia grupos menos pobres. Ello justifica examinar con mayor detalle las políticas dirigidas a estos grupos para determinar su posible impacto en los resultados encontrados. Para ello, primero se analizaron las estrategias globales y los planes contra la pobreza. Con variantes entre cada gobierno, tienen en común en hacer descansar los esfuerzos en la reducción de la pobreza en políticas sociales universales, que crean o protegen capacidades, con políticas sociales selectivas que buscan garantizar el acceso a esas políticas universales o enfrentar otros cuadros de privación o exclusión. Ambos tipos de políticas sociales se definen a escala nacional sin ninguna especificación particular para las zonas rurales, pese a que ellas se ven beneficiadas en general por encima de su peso poblacional, tanto por el perfil de los hogares como por la infraestructura social existente en el ámbito rural. Estos planes han adolecido de su clara vinculación con las políticas económicas, las cuales siguen un enfoque macro y sectorial. En esta dirección, la vinculación con las zonas rurales se circunscribe a la política dirigida al sector agrícola, homologando la agricultura con las zonas rurales.

En el campo de las políticas de apoyo productivo, estas se concentran en el otorgamiento de crédito y suministro de tierras, aunque la frontera agrícola está agotada desde hace buen tiempo. Los dirigidos con particularidad al sector agrícola, nacen en el ámbito económico y dentro de instituciones del sector agrícola, aunque tienden a alimentarse financieramente del fondo destinado a financiar programas contra los pobres (FODESAF). Estos se acompañan de otros programas de apoyo productivo de limitada escala e impacto y no necesariamente dirigidos al sector más pobre: los campesinos. Más aún, cuando estos programas e instituciones entraron en crisis, a mediados de la década, fue cuando la pobreza rural empezó a disminuir.

Al ser los salarios un componente crecientemente importante de los ingresos entre los pobres rurales, la política de salarios, en particular la política de salarios mínimos, puede jugar un papel importante. En el período bajo estudio, esta política jugó un papel pasivo al concentrarse en proteger el salario real existente en el año 1999. Ello impidió que presionara para que el crecimiento económico y los aumentos de productividad se transfirieran a ganancias en los salarios reales. No obstante, los ajustes pactados contra la inflación pasada, permitieron que jugara un papel contra cíclico en los últimos años, donde la contracción económica se acompañó de una fuerte desaceleración inflacionaria. Pese al estancamiento del salario mínimo durante la mayor parte de la década, su incumplimiento se mantuvo a niveles elevados y solo recientemente se ha iniciado una campaña para enfrentarlo, aunque hacen falta reformas legales para que realmente el incumplimiento se transforme en un costo para las empresas y en esa medida genere un incentivo su atención. Aunque los ajustes en los salarios mínimos parecen explicar poco el aumento del salario real evidenciado en los últimos años, ello se amplificó a nivel de los ingresos familiares por la vía del fuerte aumento del empleo rural, particularmente el no agrícola. Dado el bajo perfil educativo de los trabajadores rurales, el desafío para aprovechar plenamente la expansión de las actividades no agrícolas y mejorar la rentabilidad de las agrícolas, pasa por programas de capacitación adecuados y en gran escala.

Finalmente, las transferencias monetarias producto de políticas sociales selectivas, se pudieron y quisieron aumentar durante la segunda mitad de la década, luego de años de contracción y ello apuntó a mejorar la situación de privación que sufre el mayor grupo pobre de las zonas rurales, los dependientes de transferencias pues no disponen de ocupados. Estas transferencias son de dos tipos, una de tipo asistencial que busca apuntalar las posibilidades de consumo de los adultos mayores sin posibilidades de insertarse al mercado de trabajo y sin la protección de la seguridad social tradicional, a través de pensiones no contributivas. La otra, más promocional, apuesta a generar incentivos para la creación de capacidades humanas, apuntalando los ingresos familiares en el corto plazo. Ambas están llegando a los hogares rurales y explican parte de la reducción de la pobreza en la segunda mitad del decenio. La descomposición de los cambios en la pobreza indica que algo más del 40% de la reducción observada entre el 2004 y el 2008, se concentró en este tipo de hogares. Como el monto de las pensiones no contributivas ha alcanzado techo, en el futuro su impacto adicional dependerá de mejoras en la focalización y en la cobertura.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

---

---

Arroyo, Jorge y Michael Nebelung (editores). 2002. La Micro y Pequeña Empresa en América Central: realidad, mitos y retos. San José, Costa Rica: PROMOCAP/GTZ y PROMICRO/OIT.

Banco Mundial. 2007. Costa Rica. Estudio sobre la pobreza. Recuperando el impulso en la lucha contra la pobreza. Reporte No. 35910-CR. Washington, D. C.: Departamento de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica y Departamento de Desarrollo Humano, América Latina y el Caribe. Banco Mundial

Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo (BM y BID), 2009. Costa Rica. Informe sobre gasto público. Hacia una mayor eficiencia en el gasto. Buenos Aires, Argentina: Grupo Galleries Review para el Banco Interamericano de Desarrollo.

Castro, Víctor. 2005. Evaluación de efectos del Programa Ideas Productivas en las familias financiadas por el IMAS en la Gerencia Regional de Cartago, Costa Rica, año 2000. Trabajo final presentado en la Universidad de Costa Rica como requisito parcial para optar al título de Magíster en Evaluación de Programas y Proyectos de Desarrollo. Mimeografiado.

Chaves, Manuel; Karla Meneses y Martín Parada. 2007. “Efectos del crédito en el bienestar socioeconómico de los microempresarios y las microempresarias”. En Economía y Sociedad, No. 31 y 32, pp.: 117 – 133. Enero –diciembre. Universidad Nacional, Costa Rica.

Consejo del Sector Social (CSS). 1996. Plan Nacional de Combate a la Pobreza: hacia una sociedad integrada por las oportunidades. San José, Costa Rica: Master Litho S.A.

Consejo Nacional de Producción (CNP). 1999. Programa de reconversión productiva del sector agropecuario costarricense. San José, Costa Rica: Consejo Nacional de Producción. Mimeografiado.

Contraloría General de la República (CGR). 2008. Memoria Anual 2007. San José, Costa Rica: Contraloría General de la República.

Contraloría General de la República (CGR). 2007. Informe sobre el cumplimiento y vigencia de las funciones asignadas al Instituto de Desarrollo Agrario. Informe No. DFOE-ED-7-2007, del Área de Servicios Económicos para el Desarrollo de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa. San José, Costa Rica: Contraloría General de la República.

Contraloría General de la República (CGR). 2005. Resultados del plan social vida nueva durante el período 2002-2004. INFORME No. DFOE-SO-37-2005. San José, Costa Rica: versión electrónica.

Diez de Medina, Rafael. 2004. “La caja de herramientas del evaluador de las políticas del mercado de trabajo: aspectos conceptuales”. En Jürgen Weller (compilador): En búsqueda de efectividad, eficiencia y equidad. Las políticas del mercado de trabajo y los instrumentos de su evaluación. Santiago, Chile: LOM Ediciones.

Donato, Elisa. 2003. Sector informal, pobreza y política social: los programas de apoyo a la microempresa en el Área Metropolitana de San José. San José, Costa Rica: Editorial de la Universidad de Costa Rica.

García, Ana Isabel. 2011. “Estrategia para enfrentar la pobreza en Costa Rica”. En CEDAL: Desigualdad y Pobreza en Costa Rica. San José, Costa Rica: Centro de Estudios Democráticos de América Latina (CEDAL).

Gindling, T. H. y Juan Diego Trejos. 2010. Reforzar el cumplimiento de los salarios mínimos en Costa Rica. San Salvador, El Salvador: FUSADES.

Gindling, T. H. and Katherine Terrell. 1995. “The nature of minimum wages and their effectiveness as a floor in Costa Rica, 1976-1991”, in *World Development* (Oxford), Vol. 23, No. 8 (Aug.), pp 1439-1458.

Gindling, T. H. y Luis A. Oviedo. 2008. Hogares monoparentales encabezados por mujeres y pobreza en Costa Rica. *Revista de la CEPAL*, No. 94, abril, pp. 121 – 132.

Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS). 2003. Plan Vida Nueva para la Superación de la Pobreza y el Desarrollo de las Capacidades Humanas 2002-2006. San José, Costa Rica: versión digital.

Méndez, Floribel y Juan Diego Trejos. 2004. “Un mapa de carencias críticas para el año 2000”. En Luis Rosero (editor): *Costa Rica a la luz del censo del 2000*. San José, Costa Rica: Centro Centroamericano de Población de la Universidad de Costa Rica, Proyecto Estado de la Nación, Instituto Nacional de Estadística y Censos.

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN). 2006. Plan Nacional de Desarrollo, “Jorge Manuel Dengo Obregón 2006-2010”. San José, Costa Rica: versión digital.

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN). 2002. Plan Nacional de Desarrollo, “Víctor Manuel Sanabria 2002-2006”. San José, Costa Rica: versión digital.

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) 1999. "Plan de solidaridad", en Plan Nacional de Desarrollo Humano, soluciones para el siglo XXI: 1998-2002. José, Costa Rica: versión digital.

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN). 1998. *Gobernando en tiempos de cambio: la Administración Figueres Olsen*. San José, Costa Rica: MIDEPLAN

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN). 1994. *Plan Nacional de Desarrollo*, Francisco J. Orlich, 1994-1998. San José, Costa Rica: MIDEPLAN.

Mitchell Seligson, Juliana Martínez y Juan Diego Trejos. 1997. "Reducción de la pobreza en Costa Rica: el impacto de las políticas públicas" En José Vicente Zevallos (editor): *Estrategias para reducir la pobreza en América Latina y el Caribe*. Quito, Ecuador: PNUD.

Montero, Sary y Manuel Barahona. 2003. *Estrategia de lucha contra la pobreza en Costa Rica: institucionalidad, financiamiento, políticas y programas*. Serie Políticas Sociales, No. 77. División de Desarrollo Social. Santiago, Chile: Naciones Unidas (CEPAL).

Ravallion. Martin. 1994. *Poverty comparisons. Fundamentals of Pure and Applied Economics*. No. 56. Switzerland: Harwood Academic Publishers

Ravallion, Martin and Minika Huppi. 1991. "Measuring Changes in Poverty: A Methodological Case Study of Indonesia During an Adjustment Period". *World Bank Economic Review*. No. 5, PP. 57 – 84.

Programa Estado de la Nación (PEN). 2009. *Decimoquinto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José, Costa Rica: Programa Estado de la Nación.

Sauma, Pablo. 2009. *Pobreza, desigualdad del ingreso y empleo: lecciones aprendidas y principales desafíos en un contexto de menor crecimiento*. Ponencia preparada para el Decimoquinto Informe Estado de la Nación. San José, Costa Rica: Programa Estado de la Nación.

Solís, Pedro y Víctor Castro. 2001. *Apuntes Básicos sobre la Historia del IMAS*. San José, Costa Rica: IMAS. Documento mimeografiado.

Trejos, Juan Diego y María I. Sáenz. 2007. "La selección de los beneficiarios para los programas contra la pobreza: la experiencia del IMAS". En *Economía y Sociedad*, No. 31 y 32, pp.: 79 – 100. Enero –diciembre. Universidad Nacional, Costa Rica.

Trejos, Juan Diego. 2010. "Caso de Costa Rica". En Emilio Klein (coordinador): *Políticas de mercado de trabajo y pobreza rural en América Latina*. Santiago, Chile: FAO, OIT, CEPAL.

Trejos, Juan Diego. 2010. La inversión social durante la recesión del 2009. Decimosexto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Costa Rica: Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible.

Trejos, Juan Diego. 2009. Los salarios mínimos en Costa Rica: información básica y evolución reciente. San José, Costa Rica: informe no publicado preparado para el Proyecto de Promoción del Diálogo Social de la Organización Internacional del Trabajo.

Trejos, Juan Diego. 2008. Impacto de los programas sociales selectivos sobre la desigualdad y la pobreza. Decimocuarto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Costa Rica: Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible.

Trejos, Juan Diego. 2006. Pobreza y protección social en Costa Rica. Informe preparado para el Banco Mundial como insumo para el estudio sobre pobreza en costa Rica, publicado en el 2007.

Trejos, Juan Diego. 1995 “Costa Rica: La Respuesta Estatal Frente a la Pobreza. Programas, Instituciones y Recursos”. En Dagmar Raczynski (editora), Estrategias para Combatir la Pobreza en América Latina: Programas, Instituciones y Recursos. Red de Centros de Investigación Económica Aplicada. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo y CIEPLAN.

## ANEXO: LA DESCOMPOSICIÓN POR GRUPOS DE LOS CAMBIOS EN LA POBREZA

---

---

---

Como la incidencia, extensión o porcentaje de pobres es un índice, de la clase de medidas FGT, que es aditivamente separable, se puede identificar la importancia relativa de los cambios producto de lo que sucede con la incidencia de la pobreza dentro de cada grupo considerado y de lo que es producto de los cambios poblacionales entre los grupos. Por ejemplo, la pobreza puede reducirse porque se reduce la incidencia al interior de los distintos grupos o porque la población se mueve de grupos de alta incidencia de pobreza a grupos con menor riesgo de ella. Así, la agricultura puede contribuir a la reducción de la pobreza si se reduce el porcentaje de sus trabajadores en situación de pobreza o si se trasladan parte de sus trabajadores a actividades con menor incidencia de pobreza. La descomposición utilizada es la propuesta por Ravallion y Huppi (1991) y su detalle es el siguiente.

Si  $P_{it}$  es, en este caso, la proporción de pobres en el grupo  $i$  y en el año  $t$  y  $n_{it}$  es la proporción de la población en el grupo  $i$  en el año  $t$ , donde puede haber  $m$  grupos y  $t = 1, 2$ , entonces el cambio en la incidencia global de la pobreza entre el año 1 y el año 2 ( $P_2 - P_1$ ) puede descomponerse en tres componentes:

$$\begin{aligned} P_2 - P_1 &= \sum (P_{i2} - P_{i1}) * n_{i1} && \text{Efecto dentro} \\ &+ \sum (n_{i2} - n_{i1}) * P_{i1} && \text{Efecto entre} \\ &+ \sum (P_{i2} - P_{i1}) * (n_{i2} - n_{i1}) && \text{Efecto interacción} \end{aligned}$$

Donde todas las sumatorias van de  $i = 1 \dots a$   $m$  grupos. El efecto dentro dice cuál es la contribución a los cambios en la pobreza de los cambios en la incidencia de la pobreza dentro de cada grupo, manteniendo constante su participación poblacional inicial. El efecto entre, nos dice como la pobreza inicial cambió por traslados poblacionales entre los grupos entre el año 1 y el 2. El efecto interacción surge de la posible correlación entre los cambios dentro de los grupos y los movimientos poblacionales. El signo de este efecto indica si la población se está moviendo hacia los grupos donde la población está reduciéndose o no. En los cuadros, los cambios se muestran relativizados con relación al cambio global, esto es,  $P_2 - P_1 = 100$ .

*Referencia*

Ravallion, Martin. 1994. Poverty comparisons. *Fundamentals of Pure and Applied Economics*. No. 56. Switzerland: Harwood Academic Publishers

Ravallion, Martin and Minika Huppi. 1991. "Measuring Changes in Poverty: A Methodological Case Study of Indonesia During an Adjustment Period". *World Bank Economic Review*. No. 5, PP. 57 – 84.