

# **POLITICA SOCIAL SELECTIVA PARA DISFRAZAR CIFRAS DE POBREZA**

## **Observaciones y comentarios**

**2011**

**Jorge Herrera Fernández**

**Fracción PAC**

## POLITICA SOCIAL: DISFRAZANDO LA POBREZA

La política social que se ha venido implementando desde la pasada administración se fundamenta en la asignación de recursos monetarios a hogares con un determinado nivel de ingreso de tal manera que la ayuda monetaria resulte significativa para que los hogares superen la línea de pobreza.

En consecuencia, la gestión de los programas no obedece a un plan de atención de necesidades sociales sino a una manipulación política tendiente a promover la imagen de la administración, sin dejar de lado un interés político-electoral.

Seguidamente se exponen algunas consideraciones sobre el particular.

### I. PENSIONES DEL REGIMEN NO CONTRIBUTIVO

La Contraloría General de la República en su informe DFOE-SOC-0340 del 26 de marzo 2010 sobre el Programa Régimen No Contributivo de Pensiones (RNCP), menciona lo siguiente:

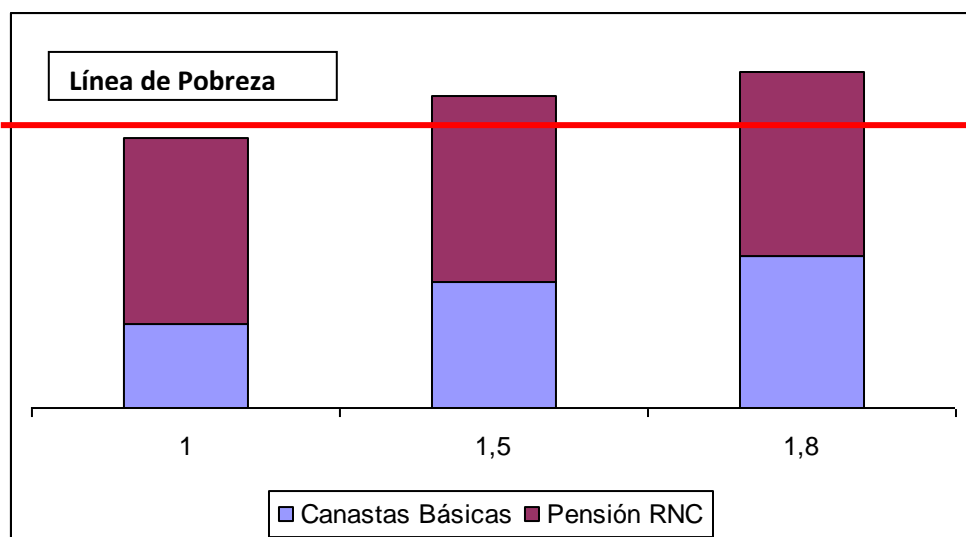
*“El criterio de “condición de pobreza” forma parte del proceso de selección de los beneficiarios que realizan las Sucursales de la CCSS, por lo que se recopilan comprobantes de la condición económica del solicitante y su familia, entre otros. El Programa del RNC utiliza el Método de Línea de Pobreza o Método del Ingreso que se basa en el ingreso per capita del grupo de convivencia para determinar su condición de pobreza o no, utilizando un criterio similar al del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), fundamentado en el costo de la Canasta Básica Alimentaria (CBA) multiplicada por un factor. Durante varios años, el RNCP utilizó un factor de uno, es decir, 1 CBA como límite de pobreza, que es lo que se denomina pobreza extrema, pero luego, **la Junta Directiva aprobó en menos de dos años modificaciones al Reglamento del RNCP, que cambiaron el factor de 1 a 1,5 en el 2007 y luego de 1,5 a 1,8 CBA.. Cabe agregar que el INEC utiliza un factor igual a 2. Este cambio del límite de pobreza tiene como efecto directo la ampliación de la población objetivo del RNC, con repercusiones sobre el financiamiento requerido para la universalización establecida en el artículo 31 de la Ley Constitutiva de la CCSS.”**<sup>1</sup>*

Los hallazgos que menciona el informe resultan de particular importancia puesto que tal “ampliación de la población objetivo” permite el **direccionamiento de estas pensiones hacia hogares con un ingreso “base” mayor el cual, incrementado con la pensión RNC, encuentre mayor oportunidad de sobrepasar la línea de pobreza.** El informe citado incluye el cuadro siguiente:

---

<sup>1</sup> Contraloría General de la República, informe DFOE-SOC-0340, página 6

POLÍTICA SOCIAL SELECTIVA PARA DISFRAZAR LA POBREZA



**Fuente:** Elaboración propia.

El informe de Contraloría incluye el cuadro siguiente:

**Cuadro No.2.**  
**Caja Costarricense del Seguro Social. Régimen No Contributivo de Pensiones.**  
**Personas con pensión por grupos de edad y rangos de ingreso en proporción con la CBA1/ al 31 de diciembre 2009**  
*-números absolutos y relativos-*

Monto del ingreso familiar en proporción con la CBA	Total		Personas con pensión RNC		
	Número	%	Igual y mayor 65 años	Menor 65 años	Sin inf.
<b>Total de personas</b>	<b>85.885</b>	<b>100,0</b>	<b>59.576</b>	<b>26.306</b>	<b>3</b>
<b>Rangos de ingreso:</b>					
Ingreso 0	69.452	80,9	55,0	25,9	0,0
1 CBA o menos	10.909	12,7	9,4	3,3	0,0
Mas 1 CBA a 1,5 CBA	3.743	4,4	3,3	1,0	0,0
Mas 1.5 CBA a 1.8 CB	1.641	1,9	1,6	0,3	0,0
Mas 1.8 CBA a 2 CB	140	0,2	0,1	0,1	0,0

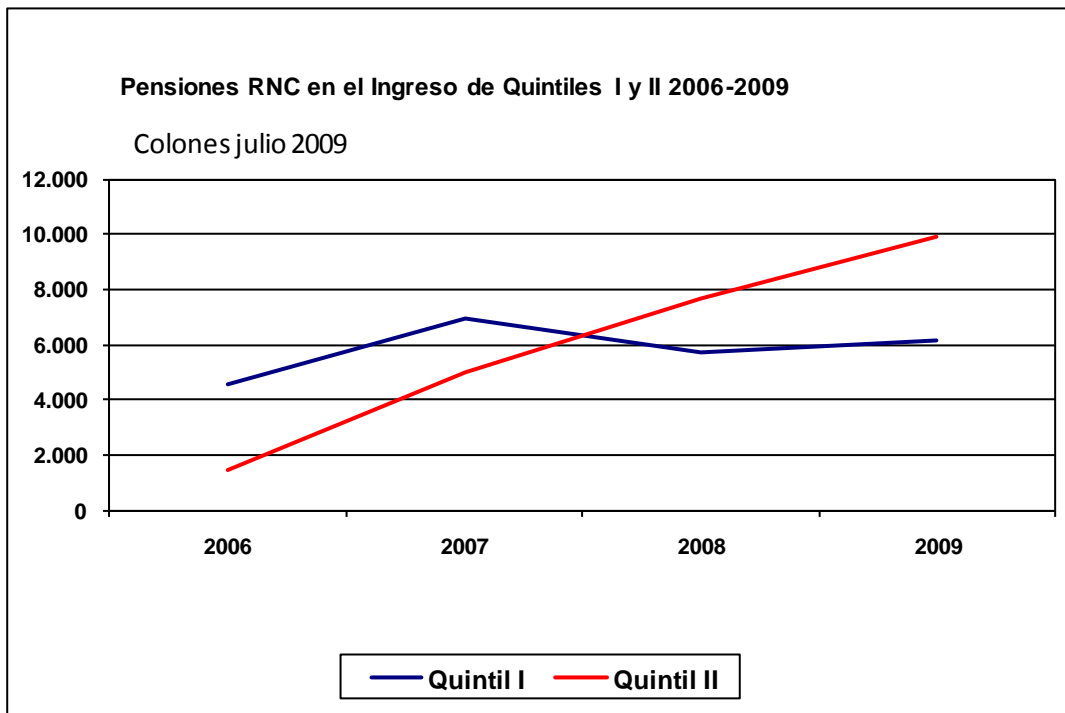
1/ Nota: Una Canasta Básica Alimentaria = ₡31.562,06 al 31-12-09. INEC

Fuente: Contraloría General de la República según datos del SIP-RNC al 31 de diciembre del 2009.

En el cuadro se muestra que las pensiones otorgadas bajo parámetros superiores a una canasta básica (3.743+1.641+140) corresponden a 5.524 casos. Asumiendo que cada pensión otorgada tiene efecto en el ingreso de un hogar, esto podría haber hecho posible que 5.524 hogares superaran la línea de pobreza. Posiblemente si esas pensiones se hubieran otorgado a hogares con ingreso de 1 CBA o menos, estos hogares no hubieran superado la línea de pobreza y la cifra oficial de pobreza no hubiera sido de 18.5% en el 2009 sino de 19.0%.

Es decir, se buscó que el subsidio se otorgara a hogares cuyo ingreso constituía una base suficiente para superar la línea de pobreza y no a aquellos con menores ingresos. Estos últimos, a pesar de sus severas necesidades, fueron desestimados puesto que asignarles pensiones del RNC no sería suficiente para lograr efectos en los indicadores de pobreza.

Con datos tomados de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, el gráfico siguiente, en términos monetarios, muestra que las pensiones del RNC tuvieron cada vez una mayor proporción en el ingreso promedio de los hogares del 2º Quintil de ingreso y no como cabría esperar, en el 1er. Quintil, en condiciones de mayor pobreza.



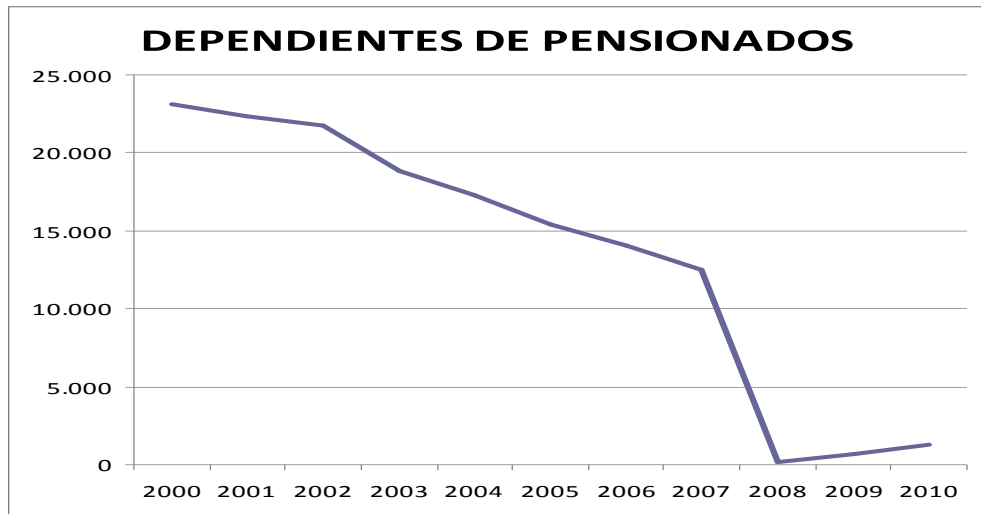
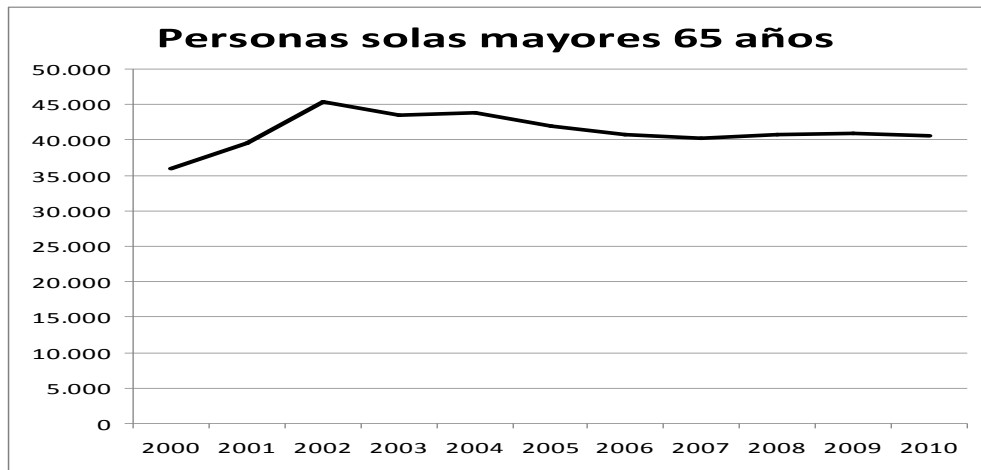
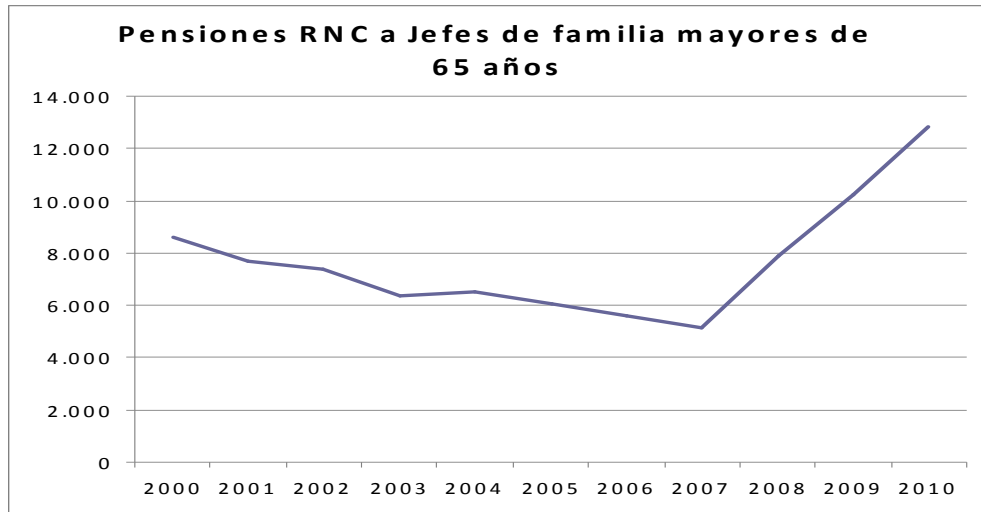
**Fuente:** Elaboración propia.

### 1. Direccionamiento de pensiones a “Adultos Mayores Jefes de Familia”

La información recabada permite observar que a partir del año 2008 las pensiones RNC fueron concentradas hacia este sector, en detrimento de otros tipos de beneficiarios.

Los siguientes gráficos muestran algunos cambios ocurridos en la asignación de estas pensiones durante el período 2000-2010:

## POLÍTICA SOCIAL SELECTIVA PARA DISFRAZAR LA POBREZA



Para comprender las razones por las cuales se asignaron los beneficios de la pensión a este segmento de población, conviene destacar la siguiente nota del diario La Nación del 25 de agosto 2010:

**“Adultos mayores asumen jefatura de hogares tícos.**

...“El aporte de los adultos mayores a sus hijos y nietos es vital. Muchas familias no caen en la línea de pobreza gracias al aporte de los adultos mayores”, explicó Maribel León, coordinadora del PAIPAM.”

En este sentido también es necesario considerar la información del cuadro siguiente que muestra que del año 2007 al 2010 las pensiones otorgadas a Adultos Mayores Jefes de Familia aumentaron en 150% mientras que los “dependientes de pensionados” pasaron de 12.500 a 1.200.

**PENSIONES REGIMEN NO CONTRIBUTIVO- CAMBIOS 2007 - 2010**

TIPO DE BENEFICIARIO	CASOS		Cambios	
	2007	2010	2007/2010	Cambio %
<b><u>TOTAL</u></b>	<b><u>87.515</u></b>	<b><u>88.164</u></b>	<b><u>649</u></b>	<b><u>0,7%</u></b>
<b><u>PENSIONADOS</u></b>	<b><u>75.008</u></b>	<b><u>86.885</u></b>	<b><u>11.877</u></b>	<b><u>15,8%</u></b>
Jefes de familia mayores de 65 años	5.121	12.844	7.723	150,8%
Jefes de familia inválidos	5.147	6.749	1.602	31,1%
Personas solas mayores 65 años	40.234	40.648	414	1,0%
Personas solas inválidas	17.461	18.896	1.435	8,2%
Madres solas con hijos menores o inválidos	1.212	1.375	163	13,4%
Viudas mayores de 55 y menores de 65 años	130	253	123	94,6%
Menores con o sin protección institucional	1.202	1.387	185	15,4%
Indigentes	2.104	2.276	172	8,2%
Parálisis Cerebral	2.397	2.457	60	2,5%
<b><u>DEPENDIENTES DE PENSIONADOS (1)</u></b>	<b><u>12.507</u></b>	<b><u>1.279</u></b>	<b><u>-11.228</u></b>	<b><u>-89,8%</u></b>
Cónyuges o compañeros del jefe	5.750	578	-5.172	-89,9%
Hijos	5.568	555	-5.013	-90,0%
Huérfanos de padre y madre	113	37	-76	-67,3%
Otros dependiente con parentesco	712	82	-630	-88,5%
Otros dependiente sin parentesco	364	27	-337	-92,6%

[http://portal.ccss.sa.cr/portal/page/portal/Direccion\\_Actuarial/Anuario/Tab2](http://portal.ccss.sa.cr/portal/page/portal/Direccion_Actuarial/Anuario/Tab2)

La asignación del beneficio a este sector de población busca que el ingreso por pensión pueda afectar el ingreso de un hogar con varios miembros, de manera que haya efecto en el ingreso per cápita y lograr incidir en niveles de pobreza.

No puede omitirse la consideración de que por naturaleza, cualquier pensión es **exclusivamente** para asegurar calidad de vida al adulto mayor que ya no cuenta con los requerimientos físicos y/o mentales para una actividad laboral.

No debe omitirse que tal focalización necesariamente implica que en los criterios de selección para otorgar las pensiones no priva el grado de necesidad de los solicitantes.

Algunas situaciones particulares sobre la gestión de las autoridades de la Caja, responsable por la asignación de estas pensiones, son referidas en los siguientes artículos de prensa:

**Contraloría revela errores en Régimen No Contributivo**  
**CCSS da pensión por pobreza a 18.000 ancianos que no califican**  
Luis Edo. Díaz (21/06/2011)

Como puede notarse, resulta sumamente significativo que se haya otorgado pensión a tal cantidad de personas que no califican y más aún que 36 mil adultos mayores en una real condición de pobreza sean excluidos del beneficio.

**Dinorah Garro 'No hay superávits'**  
**Gerente interina de Pensiones e la CCSS**  
(...)  
**¿Y en cuanto a los más de 36.000 adultos mayores que sí están debajo de la línea de pobreza y no tienen el subsidio?**  
Nosotros nos regimos por una meta de gobierno. Si ya el país tiene una meta diferente, hay que revisarla.  
"La exclusión tiene que verse por país; nosotros (la CCSS) damos las pensiones que autoriza el Gobierno".<sup>2</sup>

De esta entrevista a la funcionaria de la CCSS se destaca su reconocimiento explícito de que las pensiones se otorgan conforme a la autorización del gobierno.

Lo anterior señal una evidente interferencia del gobierno contraria a la autonomía de la Caja y la atribución de competencias que no le da la normativa puesto que la asignación de pensiones debe estar determinada por la cuantía de los recursos que la ley asigna a ese fondo.

---

<sup>2</sup> Disponible: <http://www.nacion.com/2011-06-21/ElPais/-b-Dinorah-Garro--/b-'No-hay-superavits'.aspx>



## II. PROGRAMA DE BECAS AVANCEMOS

La Memoria Anual 2009 de la Contraloría General de la República muestra a modo de comentario lo siguiente:

*“No obstante, es importante acotar, que el otorgar prioridad a la atención de los “grupos 1 y 2” del Sistema de Información de la Población Objetivo (SIPO)<sup>1</sup>, no se ha cumplido, ya que entre el 2006 y el 2009 el “grupo 1” perdió importancia relativa al pasar del 22,5% al 15%, o sea, perdió 7,5 puntos porcentuales (pp) e igualmente sucedió con el “grupo 2” que perdió 17 pp; contrariamente, el “grupo 3” ganó 17 puntos y el “grupo 4” casi 8 puntos, entre esos años. Además, 15.463 y 7.492 estudiantes, de los “grupos 3 y 4”, no están en condición de pobreza, si esta se mide con el ingreso, lo que suma un 9% del total de beneficiarios. Esta información podría ser considerada y valorada por el IMAS para incorporar para esta población, el criterio adicional de la línea de pobreza, a efectos de focalizar de manera más eficiente los recursos asignados al Programa.”<sup>3</sup>*

Lo señalado por la Contraloría en el párrafo anterior se resume en el siguiente cuadro:

Nivel de pobreza SIPO	Variación en cantidad de becas por nivel
Nivel 1	-7,5%
Nivel 2	-17,0%
Nivel 3	17,0%
Nivel 4	8,0%

Los niveles de “población objetivo” de este sistema los clasifica el IMAS de acuerdo con la condición de mayor o menor pobreza de las familias:

*“Los “límites o umbrales” para determinar los niveles de pobreza se establecen mediante un puntaje que se obtiene del modelo econométrico propio del SIPO. El IMAS desarrolló una clasificación de las familias por nivel de prioridad, mediante cuatro categorías o rangos de puntaje. En el grupo 1 se ubican los más pobres; el 2 es de pobreza moderada y los grupos 3 y 4 corresponden a las familias con un nivel menor de pobreza. En correspondencia con su normativa de atender a la “pobreza extrema”, el apoyo se brinda en este mismo orden de prioridades.”<sup>4</sup>*

<sup>3</sup> Memoria Anual 2009, Contraloría General de la República, página 202

<sup>4</sup>CGR Informe No. DFOE-SO-11-2006

Con la información expuesta, resulta evidente que **el otorgamiento de becas se concentró en los niveles superiores de “población objetivo”** los cuales no resultan prioritarios según la normativa pertinente.

Al igual que en el caso de las pensiones del Régimen No Contributivo de la CCSS, el otorgamiento de becas en dinero a familias u hogares con un mayor ingreso facilitó que estos superaran la línea de pobreza con los efectos que esto significa en los respectivos indicadores.

### III. PROGRAMA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA 2009

Según lo dispuesto para el programa, este consiste en una ayuda monetaria de ¢50 mil por familia y según información suministrada por el IMAS en oficio P.E. 1306-09-09, la institución ha distribuido los recursos según se muestra en el siguiente cuadro:

#### Programa Seguridad Alimentaria IMAS 2009

Entrega de ¢50 mil mensuales a familias en condición de pobreza con mujeres como jefas de hogar.

(Egresos al mes de agosto 2009)

Mes	Egreso mensual
Ene	
Feb	
Mar	790.000.000,00
Abr	790.000.000,00
May	17.200.000,00
<b>Jun</b>	<b>1.930.200.000,00</b>
Jul	422.600.000,00
Ago	790.000.000,00
Set	
Oct	
Nov	
Dic	
<b>Total Egreso</b>	<b>4.740.000.000,00</b>
<b>Presupuesto</b>	<b>7.900.000.000,00</b>
<b>Por girar</b>	<b>3.160.000.000,00</b>

Oficios IMAS: P.E. 1306-09-09 y APDI-153-09,2009

En el cuadro se destaca que durante el mes de mayo se produjo una contracción de recursos y en vez de ¢790 millones se distribuyeron únicamente ¢17.2 millones. Sin embargo, para el mes de junio se dispuso de una suma total de ¢1.930 millones que incluso contenía parte de los fondos correspondientes al siguiente mes de julio.

Esta irregular asignación mensual de fondos llega a constituir un elemento consistente con las manifestaciones del Señor Johnny Araya Monge en el Diario Extra del 6 de julio 2008:

*“ ... hubo todo un aparato del gobierno que estuvo involucrado en las elecciones internas del PLN, donde **se usaron las bases de datos de programas sociales como Avancemos, las pensiones del Régimen No Contributivo, programas del IMAS**, de Vivienda, en zonas como Pavas y Alajuelita se entregaban fichas a los que aspiran a tener una solución de vivienda para que la entregaran en el centro de votación y llevar un control de quiénes iban a ser gratificados posteriormente. Esas cosas son deplorables, creo que eso es un grave error de este gobierno de tener una intromisión como esta.” (El destacado no es del original)*

Por otra parte, no debe dejarse de lado que una concentración de tal magnitud en estos subsidios durante el mes inmediato anterior a la ejecución de la Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples conlleva grandes posibilidades de efecto en los resultados de la misma.

## 1. RESULTADOS:

El siguiente cuadro muestra los efectos de la política social focalizada aquí expuesta:

Hogares y nivel de pobreza	2007	2008	2009
Pobreza Básica	149.759	157.235	171.164
Variación		7.476	13.929
Variación %		5,0%	8,9%
Pobreza Extrema	36.702	38.286	50.065
Variación		1.584	11.779
Variación %		4,3%	30,8%

Fuente: Informe DFOE-SOC-IF-78-2010

Como se observa, en el 2009 la crisis económica tuvo un menor impacto en la pobreza básica que aumentó en 8.9% contrario al incremento de 11.779 hogares en pobreza extrema que representó una variación del 30.8% respecto al año anterior.

## 2. OBSERVACIONES:

- Tanto en el caso de la CCSS como del IMAS los criterios para otorgar pensiones y becas fueron modificados de manera que permitieran asignar beneficios monetarios buscando incidencia directa en los indicadores de pobreza.
- El direccionamiento de estas ayudas monetarias se realizó sacrificando a los sectores más pobres que no recibieron la asistencia a pesar de que la normativa, particularmente en el caso del IMAS, establece su prioridad.

*Artículo 2º.- **El IMAS tiene como finalidad resolver el problema de la pobreza extrema en el país, para lo cual deberá planear, dirigir, ejecutar y controlar un plan nacional destinado a dicho fin.***<sup>5</sup>

- Cabe señalar que ya en la Memoria Anual del 2007, la Contraloría había advertido al IMAS que debía concentrar su gestión en los sectores de mayor pobreza:

*“Durante el período 2007, el IMAS ha desarrollado acciones que propician mejoras económicas y sociales de la población pobre. Esas acciones se encauzan como una inversión social por medio de transferencias directas a personas no sólo para satisfacer necesidades básicas de las familias pobres, sino también para que las personas y familias puedan insertarse en programas de educación técnica y educación académica, no obstante, si bien los subsidios se convierten en un apoyo importante que logra mejorar a corto plazo las condiciones de vida de un número importante de familias, **es preciso que esas asignaciones de recursos se destinen a resolver en forma prioritaria los problemas relacionados con la población ubicada en el estrato de mayor pobreza, según los fines institucionales contempladas en la normativa jurídica vigente sobre sus funciones.**”*<sup>6</sup>

- El direccionamiento en la asignación de recursos monetarios hizo posible mostrar una reducción del indicador de pobreza en 3 puntos porcentuales para el 2007. Para los años 2008 y 2009, ante la crisis económica, el direccionamiento se agudizó para evitar que los hogares cayeran bajo la línea de pobreza, nunca para atender las necesidades que golpeaban más fuertemente a los hogares de menos recursos.

---

<sup>5</sup> Ley Orgánica del IMAS

<sup>6</sup> Memoria Anual CGR 2007, página 227

- La manipulación para obtener determinados resultados en índices de pobreza genera distorsiones en la evaluación económica y en las decisiones que se tomen al respecto. Un mal desempeño o una mala política económica, mediante el direccionamiento de ayudas, podría arrojar datos que falsean las condiciones reales.
- Los datos oficiales que se deriven de la encuesta no serán reflejo fiel de la realidad económica y social del país con efectos negativos que se multiplicarán en estudios y análisis para los cuales son insumos. Además, de reducirse la confiabilidad de la información, se afectaría negativamente la utilidad de un proceso cuyo costo asciende a ¢240 millones.
- La afectación y las inconsistencias que genera la situación apuntada se muestran en la nota de prensa del diario La Nación del 30 de octubre 2009:

**“Paradójicos resultados en Guanacaste y Limón”**

PATRICIA LEITÓN Y GABRIELA MAYORGA

Publicado: 2009/10/30

Los resultados de pobreza y desempleo en Guanacaste y Limón sorprendieron este año hasta el mismo Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) .

**En la región Chorotega (Guanacaste), el desempleo casi se duplicó al pasar de un 5,5% en el 2008 a un 10,1% en el 2009.**

**No obstante, el porcentaje de hogares pobres bajó de 26 a 24.**

**En la región Huetar Altántica, principalmente Limón, el desempleo se incrementó de un 6,3% a un 7,9%; empero, la pobreza bajó de un 24,7% de los hogares a un 21,6%.**

María Elena González, subgerente del INEC, comentó que tienen tres semanas de analizar estos resultados y todavía no han encontrado una explicación.

Incluso valoraron, agregó, retrasar la publicación de los resultados de la Encuesta.” (El destacado no es del original)

- Del texto anterior, se concluye que la reducción de la pobreza fue posible mediante una asignación masiva de ayudas monetarias, no solo direccionada según el ingreso familiar sino también de acuerdo a la zona en que se deseaba obtener resultados. Caso contrario, se estaría presentando la innovación de una relación inversa entre desempleo y pobreza.
- En relación con el punto anterior, debe considerarse la distorsión en los indicadores que en alguna medida sustentan estudios relacionados y se constituyen en variables a considerar en la toma de decisiones.

## POLÍTICA SOCIAL SELECTIVA PARA DISFRAZAR LA POBREZA

- No puede dejar de mencionarse que otro elemento que apoya lo expuesto son los indicadores crecientes de “desigualdad social”. Al orientarse la ayuda monetaria a hogares con menor grado de pobreza, los más pobres, en su extremo y marginados de beneficios, continúan ampliando la brecha, incluso separándose cada vez más de la línea de pobreza.
- Otro punto que conviene destacar es el tema de las “filtraciones” las cuales, orientadas con determinado interés, se convierten en un “amortiguador” ante eventuales condiciones económicas adversas. Es decir los hogares “filtrados” cuentan con un ingreso adicional que les permitiría “no caer” bajo la línea de pobreza en caso de una pérdida de poder adquisitivo.
- El resultado de la Encuesta de Hogares 2009 confirma la desatención que sufrieron los sectores más necesitados de la población. Los resultados de 2011 confirman la tendencia.