

Mejorar la articulación de los programas sociales



Algunos indicadores sociales muestran mejorías, pero la pobreza aumentó y disminuyeron los salarios. El Fondo de Desarrollo Social recibe menos recursos que los recaudados a ese fin y la mala articulación de los distintos programas asistenciales impide una gestión eficiente.

Programa de Participación Ciudadana
CEP - Alforja
Red Costarricense de Control Ciudadano
Carlos Pentzke
Mario Céspedes

Durante 2006 el eje de los debates y la movilización será la aprobación del Tratado de Libre Comercio entre Costa Rica, Estados Unidos y República Dominicana. Los escenarios serán la Asamblea Legislativa, donde se definirá la aprobación o no del tratado en las negociaciones de los partidos políticos, las cámaras de la empresa privada, las organizaciones de la sociedad civil y las calles, donde el movimiento social tiene la palabra. Se perfila una situación conflictiva, pues el gobierno de Oscar Arias, iniciado en mayo, no está tendiendo puentes de comunicación con todos los actores y esto ha traído como consecuencia la radicalización de posiciones.

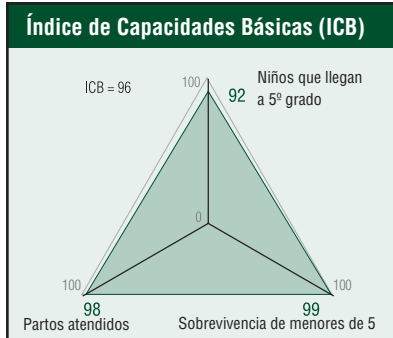
Indicadores sociales: avances y retrocesos

Las oportunidades para una mayor calidad de vida de la población se han deteriorado. Esto se expresa en un aumento de la pobreza, una reducción de los ingresos laborales de todos los estratos y una disminución del ingreso social que el Estado proporciona a los hogares a través de distintos programas y servicios. Los más golpeados son los sectores sociales más pobres y vulnerables.

La esperanza de vida, la mortalidad infantil y la cobertura educativa mostraron una mejoría, algo previsible por la continua expansión del gasto público. En 2004, la mortalidad infantil se situó en 9,25 por cada 1.000 nacidos vivos, cifra considerada la más baja en la historia del país. Aumentó la cobertura en la educación secundaria como porcentaje de personas que asisten a colegios y otras modalidades de enseñanza de tercer y cuarto ciclo, pero también creció la deserción.

Sin embargo, los indicadores de generación de ingresos, pobreza, empleo y pensiones, que dan cuenta de la distribución de oportunidades entre la población, han evolucionado de forma claramente negativa.

La pobreza medida por ingresos pasó de 18,5% a 21,7%. Esto se traduce en 38.000 hogares pobres, aproximadamente un millón de personas. Medida según las necesidades básicas insatisfechas, la pobreza representa 36% de los hogares y



afecta a uno de cada tres costarricenses. La situación es peor en el área metropolitana del centro del país y en la región sur.

Se registró una caída de 6% en el ingreso per cápita promedio de los hogares, mientras los salarios mínimos reales experimentaron un descenso.

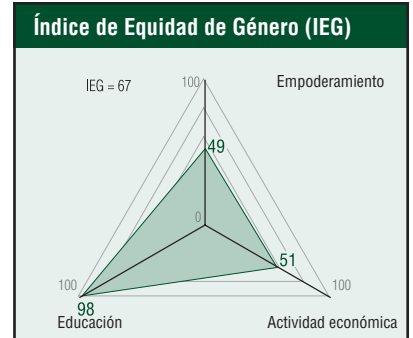
En 2005, con un crecimiento de la economía de 4,2%, se crearon 13.000 empleos. En 2004 el desempleo fue mayor entre las mujeres: 8,5% frente a 5,4% de los hombres. La juventud entre 16 y 20 años se encuentra en una situación difícil, alcanzando un nivel de desempleo de 17,2%.

El seguro de pensiones tiene una tasa de cobertura de 45% de la población económicamente activa. Se adoptaron reformas en el régimen de invalidez por vejez y muerte de la Caja Costarricense de Seguro Social, que presenta el problema de una cobertura amplia, cercana a 87%, y una base reducida de contribuyentes.

Finalizada la etapa rápida de avances en el ámbito de género y el reconocimiento de los derechos de las mujeres, aún quedan pendientes cambios fundamentales. En su conjunto, las mujeres tienen una inserción laboral más precaria. Esto se refleja en la categoría de trabajadores por cuenta propia. Mientras tanto, aumentó el número de mujeres en puestos de representación política, logrando una presencia significativa en la Asamblea Legislativa del país, con una participación de 50,9% en el periodo 2006-2010.

El TLC en la mira de la ciudadanía

La contienda electoral entre el Partido Liberación Nacional y el Partido Acción Ciudadana transcurrió en un marco de polarización, con posiciones a favor y en contra del TLC. De ser aprobado, el tratado



impactará en la orientación de la economía y la legislación y en los aspectos sociales y afectará los niveles de gobernabilidad política de la región. Al presente solo Costa Rica no ha concluido el proceso de discusión parlamentaria del TLC. El principal factor que condujo a variar los plazos de aprobación es la creciente oposición social, expresada en movilizaciones, articulación de espacios ciudadanos y procesos de información y organización de las comunidades en el país. Universidades públicas, la Defensoría de los Habitantes, la Junta Directiva del Instituto Costarricense de Electricidad, la Pastoral Social de la Iglesia Católica, entre otros, han hecho públicos sus reparos al TLC. Asimismo, los estrechos resultados electorales (18.000 votos dieron la victoria al Partido Liberación Nacional) no dan un cómodo margen de maniobra política al actual equipo de gobierno.

La apuesta política del Gobierno es un país "abierto" a la inversión extranjera como fundamento del crecimiento económico para la generación de riqueza que será redistribuida con mecanismos y políticas compensatorias a los sectores sociales afectados por la apertura comercial. Sin embargo, las provincias más pobres, que prácticamente dieron el triunfo electoral a Arias, no necesariamente comprenden la relación entre la aprobación del TLC con la capacidad de impulsar programas sociales de largo alcance.

Estrategias de eliminación de la pobreza

Desde hace dos décadas se impulsan planes de lucha contra la pobreza que no han logrado disminuirla de manera significativa. A esto se suma un acelerado crecimiento demográfico. A mediados de 2005, una auditoría de la Contraloría General de la

República detectó una serie de deficiencias en la formulación del Plan Vida Nueva, implementado por la administración de Abel Pacheco (2000-2006). Se identificaron irregularidades en la asignación presupuestaria y en la ejecución de los programas de atención que se remontan a administraciones anteriores y que demandan correcciones estructurales para garantizar la continuidad de los programas sociales. Entre otros, el ente de contralor detectó una falta de correspondencia entre el plan específico de combate a la pobreza y el Plan Nacional de Desarrollo, debilidades de la política económica para contribuir a la consecución del objetivo de reducción de la pobreza y falta de retroalimentación entre el Consejo Social y el Consejo Económico sobre temas relevantes. Como consecuencia, las acciones para la eliminación de la pobreza son inconsistentes y de bajo impacto. Además, los esfuerzos institucionales para ejecutar los programas se producen en el marco de la estrategia de focalización de la atención a las familias pobres. Esto genera condiciones de dependencia y asistencialismo. También hubo deficiencias que determinaron la exclusión de algunas de las comunidades afectadas por los mayores índices de pobreza.

Fondo de Asignaciones Familiares: mecanismo debilitado

El FODESAF obtiene sus recursos de un impuesto de 5% sobre la planilla de las empresas y 20% del impuesto a las ventas. Financia diversos programas sociales a cargo de Unidades Ejecutoras en instituciones estatales. Debido a su estructura de financiamiento, los recursos reales del Fondo se modifican al ritmo del ciclo económico, lo que reduce su capacidad de respuesta en períodos de contracción del gasto público. En ese sentido, mantiene su status jurídico, pero su debilitamiento es cada vez más evidente. La asignación financiera al Fondo y a las instituciones del sector social es mucho menor de la autorizada por el Ministerio de Hacienda, y algunas instituciones no terminan de ejecutar al cabo del año el total de recursos asignados. El fondo registró un superávit de CRC 5.700 millones (USD 11 millones) en 2003 y de más de CRC 2.000 millones (USD 3,9 millones) en 2004.

Según el último Informe del Estado de la Nación (2005) los recursos entregados al FODESAF por el Ministerio de Hacienda disminuyeron 23% de su valor real entre 2000 y 2004. Además, según Marcela Román, experta participante en el Informe, el aporte del 20% del impuesto a las ventas se incumple desde fines de la década de 1980.

El informe del Estado de la Nación indica que la Contraloría General de la República llamó la atención sobre el hecho de que en 2004 las instituciones encargadas de los programas selectivos mostraban un superávit de CRC 17.500 millones (USD

TABLA 1

Transferencias a FODESAF por Impuesto sobre las Ventas (I/V) – 2000-2005					
(EN MILLONES DE CRC. CON CRC 510 = USD 1)					
	TRANSFERENCIA AUTORIZADA A FODESAF EN EL PRESUPUESTO NACIONAL POR I/V	TRANSFERENCIA AUTORIZADA RESPECTO AL INGRESO TOTAL POR I/V (%)	TRANSFERENCIA EFECTIVAMENTE GIRADA	TRANSFERENCIA GIRADA RESPECTO AL INGRESO TOTAL POR I/V (%)	INGRESO TOTAL ESTIMADO POR I/V
2000	42.300	12,07	18.198	5,19	350.250
2001	48.739	12,18	12.500	3,12	400.100
2002	51.944	15,53	24.183	7,23	334.475
2003	19.687	4,73	10.845	2,60	415.850
2004	20.938	4,00	2.000*	0,43**	456.340
2005	25.000***	4,83			517.000

* Monto efectivamente girado al 31 de octubre de 2004.
 ** Porcentaje respecto al monto girado al 31 de octubre de 2004.
 *** Monto aprobado en primer debate legislativo al Proyecto de Presupuesto Nacional para 2005, en noviembre de 2004. En este punto cabe indicar que si bien el monto aprobado corresponde a CRC 25.000 millones, el proyecto de Presupuesto formulado por el Poder Ejecutivo contempla una asignación a FODESAF de solo CRC 10.498,8 millones.

Fuente: DESAF.

34 millones), pese a que en términos reales dicho monto ha bajado. En ese mismo año, el superávit fue equivalente a casi la misma cifra aportada por el Presupuesto Nacional. Esto en parte se explica porque el Ministerio de Hacienda suele entregar recursos a las instituciones en el último mes del año, lo que impide la ejecución de lo previsto en la planificación anual y además, dadas las disposiciones de la Ley de Presupuesto, evita que las instituciones puedan usufructuarlos al año siguiente. No queda claro si con este mecanismo el Ministerio de Hacienda busca contraer el gasto público por la vía de la no ejecución, o peor aún, si responde a una estrategia poco transparente de reducción de la capacidad estatal en materia de política social.

Las acciones de Control Ciudadano

La Red Costarricense de Control Ciudadano impulsó acciones en el marco de la campaña Llamado Mundial a la Acción contra la Pobreza. Se generó un proceso de información, capacitación y formulación de un documento de análisis crítico sobre la pobreza en el país, y se llevó a cabo una campaña en los medios de comunicación masiva. Asimismo, se realizaron acciones vinculadas a la movilización ciudadana contra el TLC, en tanto éste representa un marco de acción institucional que reduce las capacidades del Estado para diseñar y ejecutar políticas sociales.

Recurso de amparo

A mediados de 2005, una delegación de representantes de organizaciones sociales y beneficiarios de FODESAF presentaron ante la Sala Constitucional un recurso de amparo, exigiendo la asignación inmediata de los recursos correspondientes al Fondo, para garantizar lo establecido en diversos artículos de la Constitución y satisfacer las necesidades básicas de la población, así como medidas

contra funcionarios de organismos públicos por no haber interpuesto acciones legales pertinentes para cumplir con las disposiciones jurídicas en relación al Fondo. También se solicitó que la Caja Costarricense de Seguro Social cuente con los recursos económicos previstos. En mayo de 2006, casi un año después, la Sala Constitucional envió a las organizaciones de la Red de Control Ciudadano el fallo que da lugar al recurso interpuesto y "previene a los servidores recurridos, no incurrir a futuro en las omisiones que dieron mérito a la estimatoria del amparo. Se condena al Estado al pago de costas, daños y perjuicios, los que se liquidarían en ejecución de sentencia de los contencioso administrativo".

La Red también presentó su evaluación sobre la situación de la pobreza a autoridades de gobierno, integrantes de la Asamblea Legislativa, funcionarios y funcionarias de instituciones públicas, la prensa, organismos internacionales y representantes de las organizaciones sociales. Esta evaluación plantea, entre otras, las siguientes demandas:

- Formular una política nacional de empleo, con equidad que considere las diferencias de género, étnico-culturales y regionales privilegiando el desarrollo de políticas de empleo frente a los índices macroeconómicos.
- Impulsar una estrategia de desarrollo basada en la descentralización de servicios y funciones estatales mediante el fortalecimiento de los gobiernos locales y la participación ciudadana.
- Promover una política de desarrollo rural, a partir de la pequeña propiedad, el desarrollo de tecnologías de producción orgánica y la agroindustria, que resguarde la seguridad y la soberanía alimentaria.

(Continúa en página 261)

REPÚBLICA DE COREA

(viene de página 201)

pese a una enorme capacidad fiscal de intervención, considera que las políticas de reducción de la pobreza e igualdad de género son de escasa importancia para mejorar la sociedad y la economía.

Un gobierno federal que procure el apoyo de los canadienses para librar una guerra lo encontrará con más facilidad si se trata de una guerra contra la pobreza y el desempleo, tanto dentro del país como en el exterior. ■

Referencias

- Big City Mayors' Caucus (2006). "Our Cities, Our Future: Addressing the fiscal imbalance in Canada's cities today". Junio, p. 41. Disponible en: <www.toronto.ca/mayor_miller/pdf/fiscal_imbalance_eng.pdf>.
- Departamento de Finanzas de Canadá (2005). "The Budget Plan 2005".
- Departamento de Finanzas de Canadá (2006a). "The Budget Plan 2006: Focusing on Priorities". Disponible en: <www.fin.gc.ca/budget06/pdf/bp2006e.pdf>.
- Departamento de Finanzas de Canadá (2006b). "The Budget Speech 2006: Focusing on Priorities". Disponible en: <www.fin.gc.ca/budget06/pdf/speech.pdf>.
- Goff, K. (2006). "Critic Slams 'Sneaky' Child-Care Clawback", *Ottawa Citizen*, 21 de julio.
- Kenny, C. (2006). "New Military Money only a Start", *Montreal Gazette*, 6 de julio, p. A19.
- Laghi, B. (2006). "Support for Afghan Mission Falls Sharply". *The Globe and Mail*, 20 de julio.
- Reality of Aid (RoA) (2006). *The Reality of Aid 2006: Focus on Conflict, Security and Development*. Quebec City y Londres: IBON y Zed. Disponible en: <www.realityofaid.org>.
- Robertson, B. y Horsman, K. (2005). *Getting Real with Infrastructure*, Benefits Canada, febrero, <www.benefitscanada.com>; y De Bever, L. (2003). *Infrastructure and Pension Capital*. Presentación de un plan jubilariorio de los maestros de Ontario a la conferencia Moneco-Econtro en Kingston, Ontario, 27 de agosto.
- Comisión del Senado sobre Seguridad Nacional y Defensa (2006). *Canada's No. 1 Job: Securing the Military Options It Needs to Protect Canadians*. Ottawa, junio.
- Yalnizyan, A. (2004). *Can We Afford to Sustain Medicare?* Ottawa: Canadian Federation of Nurses Unions (Federación Canadiense de Sindicatos de Enfermeros). Disponible en: <www.policyalternatives.ca/documents/National_Office_Pubs/Sustainability_Report.pdf>.
- Yalnizyan, A. (2005). *Canada's Commitment to Equality: A Gender Analysis of the Last Ten Federal Budgets (1995-2004)*. Feminist Alliance for International Action (Alianza Feminista para la Acción Internacional), Ottawa.

formular una ley sobre AOD parece ser demasiado lento como para cumplir el plazo prometido de 2006. El CCEJ está trabajando ahora en la elaboración de dos formas de monitoreo del avance del gobierno en el cumplimiento de sus promesas: formando un grupo de "Control de la AOD", e invitando a otras ONG a participar en este seguimiento. Mientras tanto, la Red de ONG continuará la campaña de defensa y concientización que lanzó cuando su creación en 2005.

Conclusión

En vista de la situación especial de la sociedad, la nación enfrenta ahora dos obstáculos claros: el problema del desarrollo en lo nacional y el problema del desarrollo en el exterior. Aún cuando el país ha demostrado grandes avances en su economía en los últimos 30 años, no ha logrado resolver el problema del agravamiento de la estratificación del ingreso y el deterioro concomitante de la calidad de vida de los sectores más desfavorecidos. Mientras tanto, en su condición de una de las mayores economías del mundo, Corea necesita adoptar una política de ayuda adecuada para brindar una asistencia efectiva a los países en desarrollo.

El crecimiento económico sin una reconsideración del bienestar social y de las políticas fiscales no guarda demasiadas promesas para la mayoría de los ciudadanos. De igual forma, las promesas verbales que hacen los políticos para cosechar beneficio político no garantizan verdaderamente el establecimiento de políticas alternativas. Dicho esto, en reconocimiento de la etapa inicial de sus prácticas en materia de ayuda exterior, el Gobierno adoptó pasos importantes para promover el mejoramiento de su política de ayuda. Sin embargo, si Corea realmente desea ingresar al Comité para la Cooperación al Desarrollo Internacional en un futuro cercano, necesita estudiar más cuidadosamente los principios de la ayuda y la efectividad de los mismos. Esos dos aspectos requieren de una atención continua de la sociedad civil. ■

Referencias

- Jeon, Seong-hoon (2006). "Study on National Expenditure comparing with other countries". *Economic Issue Brief (7)*. Seúl: Oficina de Presupuesto de la Asamblea Nacional.
- Kim, Hye-kyung (2005). "NGOs Proposal for Better Korean ODA Policy". En: *Trends in International Development and the Future of Korean ODA Policy*. Seúl: Red de ONG Coreanas contra la Pobreza Mundial.
- Oficina de Estadísticas Nacionales (OEN) (2006). "Household Income & Expenditure Trends in the First Quarter 2006". Disponible en: <www.nso.go.kr/eng/releases/report.html?category=7>
- Lee, Yul (2006). "Social Expenditure by GDP, 1/7 of OECD average". *YonhapNews*. Seúl: Yonhap.
- OCDE. Comité de Ayuda al Desarrollo (2006). "Aid flows top USD 100 billion in 2005". Disponible en: <www.oecd.org/document/40/0,2340,en_2649_33721_36418344_1_1_1_1,00.html>.

COSTA RICA

(viene de página 203)

- Impulsar una reforma educativa como política de Estado, que trascienda los ciclos político-electorales, garantice el acceso y gratuidad de la educación y estimule el desarrollo de valores humanistas, de modo que éstos propicien la formación de ciudadanos y ciudadanas comprometidos con el desarrollo de una sociedad democrática, libre e independiente basada en la tolerancia y la solidaridad.
- Reencauzar los recursos del FODESAF a las familias y personas excluidas o imposibilitadas de formar parte de la población económicamente activa, de modo de garantizar el mandato constitucional de un adecuado reparto de la riqueza. Procurar la entrega inmediata de los fondos que por ley corresponden al Fondo y redefinir sus objetivos integrando la articulación de esfuerzos con las organizaciones e instituciones de la sociedad civil. ■

Referencias

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2005). *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*.
- Defensoría de los Habitantes (DESAF) (2005). *Informe final sobre el financiamiento y administración del fondo de desarrollo social y asignaciones familiares*.
- Documentos de la Red Costarricense de Control Ciudadano. 2005.
- Morales, A. (2004). *Análisis de Coyuntura*. Costa Rica. Inédito.
- Programa Estado de la Nación (2005). *Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José de Costa Rica, p. 49-54.