

Indicadores para el análisis de la contribución de la política pública, en la reducción de la pobreza extrema en Costa Rica (2010-2018)

Indicators for Analysis of Public Policy Contribution to the Reduction of
Extreme Poverty in Costa Rica (2010-2018)

MSc. Ángel Ortega Ortega¹. <http://orcid.org/0000-0003-3278-1959>

Dr. C. Guillermo Zúñiga Arias². <https://orcid.org/0000-0002-6335-643X>

Dra. C. María Saturnina Gil Basulto^{2*}. <https://orcid.org/0000-0002-2700-6061>

¹Universidad Nacional de Costa Rica

²Universidad de Camagüey Ignacio Agramonte Loynaz, Cuba

***Autora para la correspondencia:** email: maria.gil@reduc.edu.cu

RESUMEN

Objetivo: Definir indicadores para el análisis de la pobreza, como consecuencia de las políticas públicas implementadas durante los diez últimos años, en Costa Rica.

Métodos: Revisión documental, observación, entrevistas individual y grupal.

Principales resultados: El análisis de las políticas públicas que contribuyan a la reducción de la pobreza extrema, lo cual posee un alcance nacional por la implicación

que tienen en los programas y proyectos implementados por la institucionalidad pública. Se aporta una visión social, económica y política sobre el fenómeno abordado.

Conclusiones: La pobreza extrema en el país, es un problema estructural de la economía costarricense.

Palabras clave: políticas públicas, pobreza, categorías, variables, indicadores.

ABSTRACT

Objective: The aim of this study was to define indicators for analysis of poverty derived from public policies implemented for the last ten years, in Costa Rica.

Methods: Document review, observation, individual and group interviews.

Main results: The analysis of public policies that contribute to the reduction of extreme poverty with a national scope of action, due to the implications they have for programs and projects implemented by the public authorities. This study offers a social, economic, and political vision on the issue addressed.

Conclusions: Extreme poverty in Costa Rica is a structural problem of the national economy.

Key words: public policies, poverty, categories, variables, indicators.

Recibido: 04/02/2019

Aprobado: 28/10/2019

INTRODUCCIÓN

La pobreza no es producto de recursos naturales insuficientes, ni de un territorio nacional reducido; existen estructuras económicas que impiden el progreso y que perpetúan actitudes empobrecedoras que, si no se rechazan, difícilmente se podrá crear prosperidad.

Muchos son los enfoques teóricos que explican este fenómeno, algunos se orientan a visualizarlo como un asunto propiamente de las personas que la padecen, otros a explicarlo como una simple insuficiencia de recursos financieros, mientras que hay otras posiciones que enfatizan en considerarlo como el resultado de un proceso de desarrollo desigual.

A la luz de dichos enfoques en el presente artículo se reconoce que la pobreza es un fenómeno social complejo, producto de un conjunto de condiciones sociales, económicas, políticas, culturales, entre otras. Por tanto, para su revisión se quiere de conocer el origen de la misma, así como una estrategia clara que apunte no a los efectos en las familias o sector social en esa condición, sino a las causas propias del sistema económico o modelo de desarrollo asumido.

En Costa Rica cuando se habla de una familia pobre se hace alusión a necesidades insatisfechas, estándar de vida, necesidades básicas, exclusión social, o sea, se hace mención a familias cuya condición no les permite insertarse con éxito en la sociedad en la cual se desenvuelve. Sin embargo, en la Constitución Política de Costa Rica (1949, p. 21), se menciona que: “El Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza”.

Con lo planteado anteriormente, resulta lógico afirmar que las políticas públicas, deben facilitar su cumplimiento y contribuir a dar respuesta al nivel de pobreza del país. No obstante, dicha pobreza ha ido creciendo en los últimos diez años, en términos de cantidad de personas en esa condición.

Una alternativa ante esta situación son las políticas públicas sociales definidas por los diferentes gobiernos y de los múltiples programas y proyectos implementados por la institucionalidad pública, las que se consideran necesarias, aunque no suficientes.

Para expresar dicha perspectiva, se define la siguiente interrogante: ¿Cómo analizar la pobreza como consecuencia de las políticas públicas en Costa Rica?

A partir de esta pregunta se traza como objetivo: Definir indicadores para el análisis de la pobreza, como consecuencia de las políticas públicas implementadas durante los diez últimos años, en Costa Rica.

En esa línea, se abordan elementos teóricos y reflexiones, en un contexto marcado por la pobreza. Por último, se definen los indicadores, los cuales permiten la operacionalización de las categorías social, económica, y política, para comprender que la pobreza extrema en el país, es un problema estructural de la economía costarricense.

DESARROLLO

La pobreza ha existido siempre, y no es sino hasta finales del siglo XIX que se asume como una variable de análisis enfocada a medirla, comprenderla y sobre todo a reducirla. A pesar de los esfuerzos realizados, todo parece indicar que será un tema que prevalecerá en el tiempo, dado que ni el modelo de gestión pública ni el modelo de

mercado, han sido capaces de eliminarlo, por el contrario, dependiendo de las condiciones del entorno; pareciera ser que hay una tendencia a permanecer e incluso a crecer. Pero, ¿qué se entiende por pobreza?

Al respecto, Lora (2013) explica que las personas pobres son aquellos que tiene falta de acceso o dominio de los requisitos básicos para mantener un nivel de vida aceptable, con lo que un pobre sería aquel que carece de comida o no tiene acceso a una combinación de servicios tales como educación, salud, agua potable, cloacas, entre otras.

Por otra parte, Céspedes y Jiménez (2010) sostienen que:

... la pobreza, por consiguiente, no solo muestra una gran variedad de caras como reflejo de situaciones y condiciones específicas distintas, en el tiempo y espacio, de las poblaciones consideradas, sino, además, es un fenómeno muy complejo en cuanto a sus relaciones de causalidad". (p. 6)

Según la posición de los autores, la pobreza es un fenómeno complejo y ocasionado por un conjunto de variables. Siguiendo ese enfoque de análisis, comprender lo que es una persona o familia pobre resulta sencillo, sin embargo, su definición es mucho más compleja que la simple insuficiencia de recursos financieros.

Al tratar dicho asunto la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2018) revela que durante el año 2017 el 30,2% de la población se encontraba en condiciones de pobreza extrema, el porcentaje más alto de esta última década y las proyecciones para el 2018 indicaron un ligero retroceso en los niveles de pobreza extrema. De igual forma, el Banco Mundial (Méndez, 2018) refiere que, para ese mismo año, la cifra de pobreza extrema representó un 10% de la población del planeta, citando que entre los países con mayores índices de pobreza en el período se observan Chile, El Salvador, República Dominicana, Costa Rica, Panamá y Uruguay. Ante estos desafíos,

la CEPAL (2018), pidió fomentar políticas públicas complementarias de protección social e inclusión laboral, y redistributivas en materia de ingresos.

Así, cuando se habla de una familia pobre en Costa Rica, se hace alusión a necesidades básicas insatisfechas, estándar de vida, exclusión social, o sea, son familias cuya condición no les permite insertarse con éxito en la sociedad en la cual se desenvuelve.

El desempeño de la economía costarricense, desde la posguerra hasta la crisis de los años ochenta, fue especialmente exitoso, al lograr una excepcional combinación de crecimiento económico, estabilidad económica y política y una sustancial reducción de la pobreza, por lo que se evidencia que los gobiernos contaron con los recursos necesarios para crear un conjunto de prerrogativas sociales que permitieron el actual sistema social costarricense.

Sin embargo, en condiciones de crisis desde principios de los años 1900 ya existía en el país mucho interés por el tema de salud, educación y otros servicios sociales de mucha relevancia en los años siguientes. Pero, el sector político, no tenía respuestas para enfrentar estas situaciones.

De ahí que, la pobreza prácticamente invadió a más de la mitad de las familias costarricenses durante varios períodos de gobiernos diferentes y, no fue sino hasta finales de los años 90 según el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC, 2015), que la pobreza se estabilizó entre 20 y 22% de la población, siendo ese el porcentaje que aún en la actualidad se mantiene, lo cual se muestra en la Fig. 1.

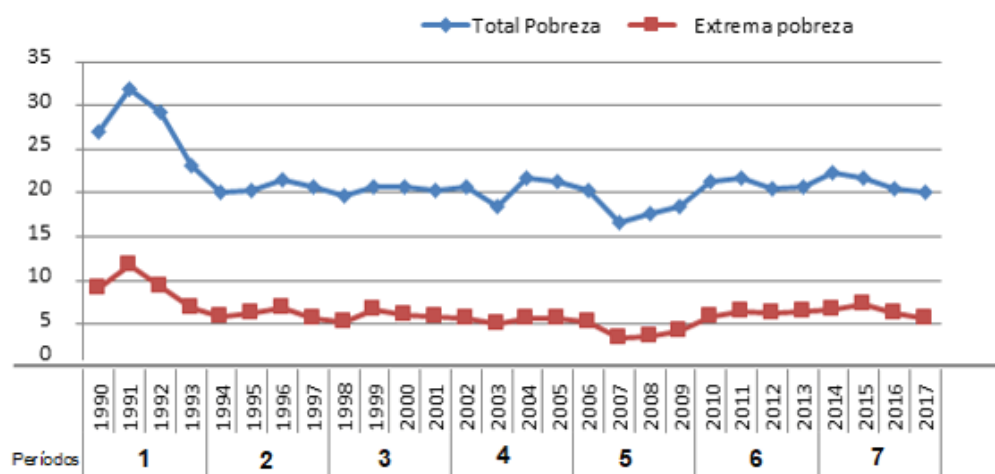


Fig. 1. Comportamiento de la pobreza y pobreza extrema, Costa Rica: 1990–2017
Fuente: elaboración propia con datos del INEC

Como se puede apreciar la pobreza en el primer período experimentó un cambio significativo, pasando de 31,9 % en 1991 a 23,2 % en 1993, y continuó bajando hasta llegar al 20 % durante el primer año de segundo período. Sin embargo, los tres años siguientes no sólo no bajó, sino que se incrementó levemente, manifestándose de forma similar con un 20,7 % de las familias del país en una condición de pobreza hasta 2006, con una reducción durante tres años siguientes de 2,3 %, que fue el nivel más bajo de pobreza extrema de los tres períodos finales. Cerraron los dos últimos con leves incrementos hasta de 5,7 %, pero que en términos absolutos representan 86 663 hogares en pobreza extrema en 2017 (INEC, 2017).

Respecto al tipo de familias que padecen la pobreza extrema, se menciona que estas se concentran principalmente en las zonas marginadas, tanto urbanas como rurales. Dicha situación se muestra en la Fig. 2.

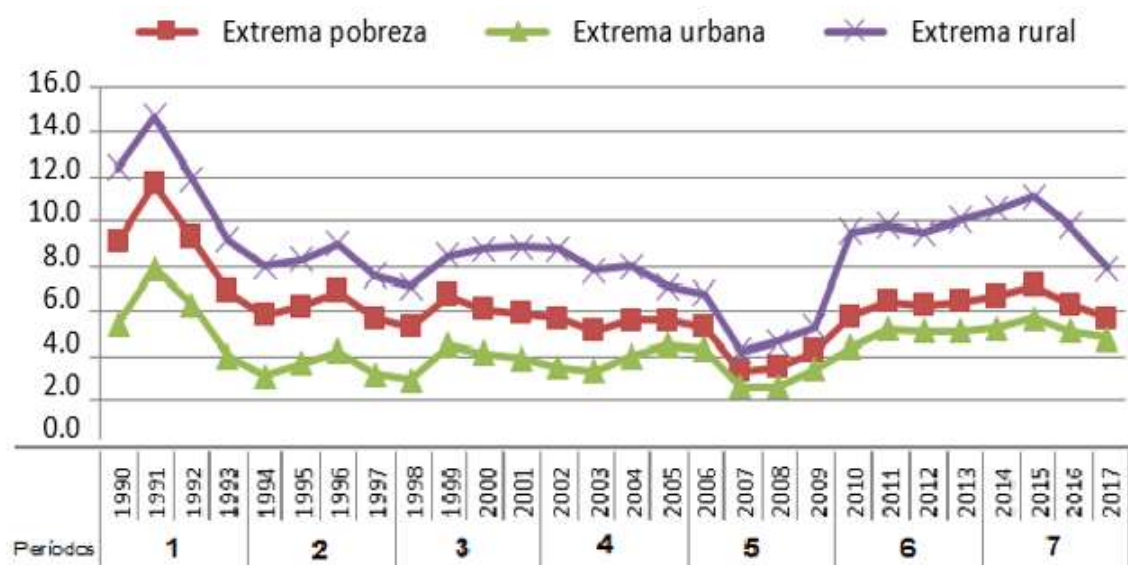


Fig. 2. Ubicación de las familias en pobreza extrema. Según rural o urbano. 1990 – 2017

Fuente: elaboración propia con datos del INEC

La evolución histórica de la pobreza extrema medida a partir de sus ingresos, evidencia que a largo plazo el país sostiene el nivel de pobreza en su población, y son las áreas rurales donde la padecen hasta el 8% de las familias, siendo sus causas: la posición sobre el recurso tierra, los créditos, niveles bajos de tecnología, infraestructura, nivel educativo, poco acceso a los servicios de salud y empleo, colocándolos en un sector de alta vulnerabilidad social.

A pesar de que los diferentes gobiernos diseñaron desde sus propias ideologías las políticas públicas correspondientes, la pobreza expresada en el gráfico, no ha disminuido. Pese a todos los programas sociales diseñados e implementados, la pobreza continúa representando un problema para la política pública, para el desarrollo la economía y sobre todo para el por ciento de la población costarricense que padece necesidades y carencia de condiciones generales e individuales, que le impiden desarrollarse como seres humanos y formar parte de la sociedad.

Por lo que, se requiere que el desempeño en materia de políticas públicas esté relacionado con dichas premisas, para lograr la obtención, administración y gestión de los recursos económicos, para cubrir el gasto público planeado por el Estado, pues es quien “desarrolla la economía con miras a la obtención de los recursos que le permitan satisfacer las necesidades colectivas” (Rodríguez, Fernández, y de Dios, 2015, p.24).

Pero, aunque se ha creado conciencia sobre el tema con grandes debates, existen dos posiciones diversas: la oligarquía negada a aceptar cambios que pueden perjudicar sus intereses; mientras que los trabajadores procuran seguridad mediante políticas públicas. Así, las múltiples demandas sociales existentes y en ocasiones la disgregación de la representatividad en el poder legislativo y en las instituciones públicas, la construcción de políticas públicas se convierte en un arte de las negociaciones, en donde cada grupo o sector de poder, deberá construir sus propias estrategias para llevar a nivel público, los problemas y demandas de grupos específicos a quienes representa.

Para el caso costarricense, dicho proceso se ha convertido en un camino espinoso, en donde la falta de acuerdos ha prevalecido en aquellos problemas estratégicos para el país, por lo que muchos de los programas sociales de la época y que aún perduran, no fueron producto necesariamente de políticas emitidas con el consentimiento de los diferentes sectores políticos y empresariales, sino que son producto de grupos sociales que lucharon para su implementación.

Intentando sintetizar lo hasta ahora expresado, se puede sostener que no es posible lograr mejores niveles de desarrollo humano sin erradicar el fenómeno de la pobreza, y esta a su vez, no se podría disminuir sin la reactivación de la economía, la generación de más y mejores empleos, para el crecimiento económico del país.

En la Fig. 3 se puede apreciar el enfoque del primer nivel de análisis y a continuación se definen los indicadores de tres categorías, que se asumen como referentes para analizar el fenómeno de la pobreza en Costa Rica.

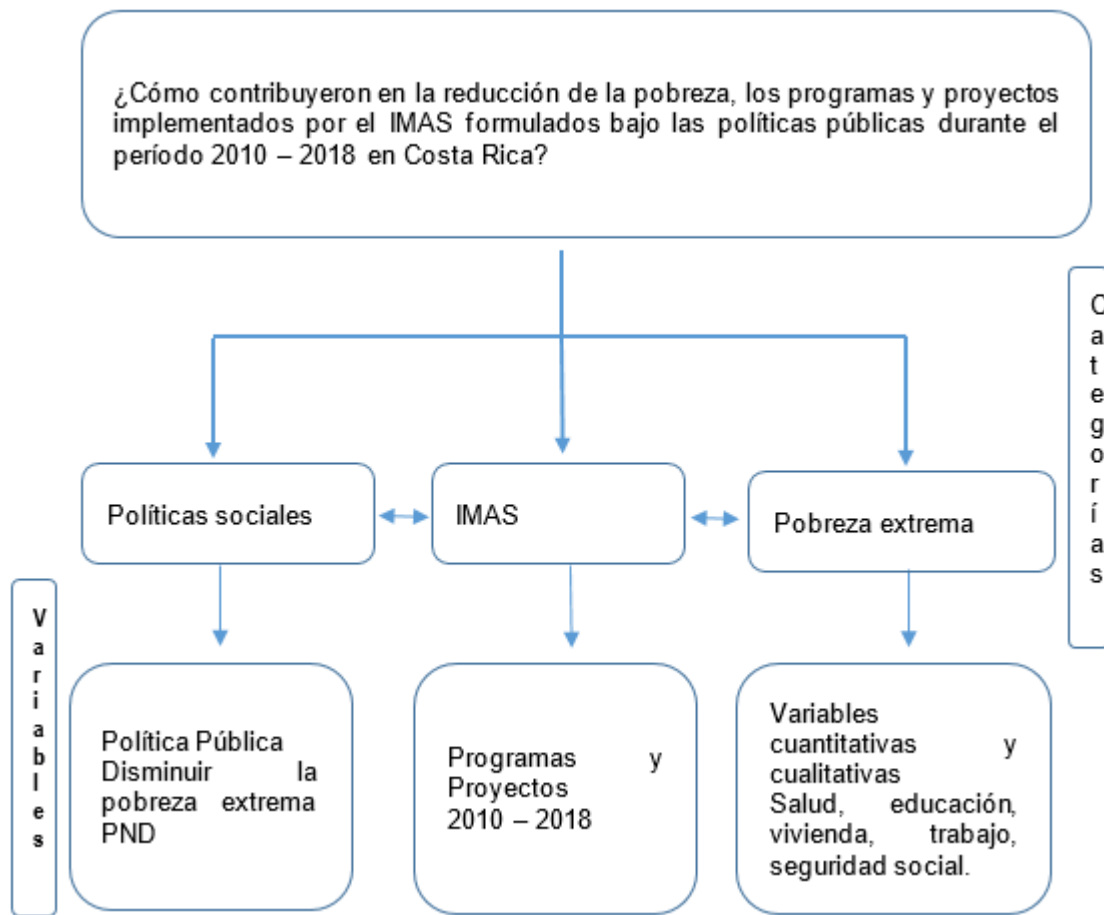


Fig. 3. Primer nivel de análisis

(PND) Plan Nacional de Desarrollo

(IMAS) Instituto Mixto de Ayuda Social

Las cuales se expresan a través de la siguiente función:

$$Pe(f)=(Ce+Cs+Cp)$$

Donde:

(*Pe*)=Pobreza extrema

(*Ce*)=Condiciones económicas del país a las cuales tienen acceso las personas.

(Cs) =Condiciones sociales del país a las cuales tienen acceso las personas.

(Cp) =Condiciones políticas del país a las cuales tienen acceso las personas

Entendiendo que

$$Ce(f) = dr + yn + cE$$

dr =Distribución de la riqueza generada.

yn =Condición de ingresos del país.

cE =Condición de la economía nacional.

$$Cs(f) = sa + ed + vi + tr + ps$$

sa =Condición de la salud del país y de las personas.

ed =Condición de educación en el país y de las personas.

vi =Situación de vivienda del país y de las personas.

tr =Condición de trabajo de las personas en el país.

ps = Programas de seguridad social implementados en el país.

$$Cp(f) = gz + rp$$

gz =Gobierno

rp =Representatividad de los diversos sectores sociales

Por tanto y de manera general, en el presente estudio se analiza la pobreza extrema a partir de la siguiente función:

$$Pe(f) = (Ce + Cs + Cp) = (dr + yn + cE) + (sa + ed + vi + tr + ps) + (gz + rp)$$

En la Tabla 1 se presentan las tres categorías de análisis, y desde ella se proponen las variables e indicadores de condición de pobreza que presentan los costarricenses en ese estado.

Tabla 1. Categorías, variables e indicadores. Primer nivel de análisis

Categoría: Social $Cs(f)=sa + ed + vi + tr + ps$	
Variables	Indicadores
Salud (<i>sa</i>)	Personas con o sin seguro social
	% desnutrición
	Esperanza de vida
	Gasto público
Educación (<i>ed</i>)	Nivel educativo
	Analfabetismo
	% sin secundaria ni educación técnica
	Gasto público
Vivienda (<i>vi</i>)	Familias con y sin vivienda
	Estado (buena, regular, mala)
	Hacinamiento
	Servicios públicos
	Bonos de vivienda
Trabajo (<i>tr</i>)	PEA nacional
	% de desempleo
	Con o sin garantías sociales
Programas de seguridad social (<i>ps</i>)	% de pobres atendidos en programas sociales
	Cantidad y tipos de programas
	Gasto público
Categoría: Economía $Ce(f)= dr + yn + cE$	
Variables	Indicadores
Distribución de la riqueza generada. (<i>dr</i>)	Coefficiente de GINI
	Ingreso medios pobres y ricos
Ingresos (<i>yn</i>)	% Población Económicamente Activa (PEA) con salario mínimo y menos
	Comportamiento PIB per cápita
Condición económica (<i>cE</i>)	% de pobreza básica
	% pobreza extrema
Categoría: Política $Cp(f)= gz + rp$	
Variables	Indicadores
Gobierno (<i>gz</i>)	Confianza en la ley
Representatividad (<i>rp</i>)	Sectores representados en Legislativo
	Cantidad de instituciones en sector social

Considerando que la política social representa los lineamientos de gobierno en materia de distribución de recursos económicos para crear capacidades en las familias en estado de pobreza, o para aliviar sus necesidades elementales a partir de transferencias monetarias, en el estudio se incluyen las categorías de Política, Social y Económico. Por cuanto las políticas requieren de contenido económico y se enfocan a sectores sociales específicos.

De acuerdo al estudio de la condición social de las familias en estado de pobreza; a cada uno de los indicadores planteados anteriormente, se le crea una escala de valor o criterios de respuesta, los cuales darán la pauta para considerar el aporte de cada programa a la reducción de la pobreza extrema. En la tabla 2, tabla 3 y tabla 4 se muestra la operacionalización de cada una de las categorías.

Tabla 2. Operacionalización de la categoría: Social. Indicador, escala de valor

Variables	Indicadores	Escala de valoración
Salud (<i>sa</i>)	Personas con o sin seguro	-Con seguro Sin seguro
	% desnutrición	-Sin desnutrición (Eficiente) -Entre 0 y 1% (Aceptable) -Entre 1 y 3% (Deficiente) -Más de 3% (Muy deficiente)
	Esperanza de vida	-75 años o más (Eficiente) -Entre 70 y 75 años (Aceptables) -Entre 65 y 70 años (Deficiente) -Menos de 65 años (Muy deficiente)
	Gasto público	-8% o más (Eficiente) -Entre 7 y 8% (Aceptable) -Entre 6 y 7% (Deficiente) -Menos de 6% (Muy deficiente)
Educación (<i>ed</i>)	Nivel educativo	- 32% o más (Eficiente) -Entre 20 y 32% (Aceptable) -entre 15 y 20% (Deficiente) -Menos de 15% (Muy deficiente)
	Analfabetismo	-5% o menos (Eficiente) -Entre 5 y 6% (Aceptable) -Entre 6 y 7% (Deficiente) -Más de 7% (Muy deficiente)
	% sin secundaria ni educación técnica	-10% o menos (Eficiente) -Entre 10 y 13% (Aceptable) -Entre 13 y 17% (Deficiente) -Más de 17% (Muy deficiente)
	Gasto público	-Comportamiento del % PIB para educación a partir de 1990 y hasta 2017.
	Familias con y sin vivienda	-Si Tiene vivienda

Vivienda (<i>vt</i>)		-NO tiene vivienda
	Estado	-Bueno, -Regular, -Mala, -Muy malo
	Servicios públicos	-Cuenta con luz, agua, teléfono, internet (Eficiente) -Cuenta con tres de esos servicios (Aceptable) -Cuenta con dos de esos servicios (Deficiente) -Cuenta con uno de esos servicios (Muy deficiente)
	Bonos de vivienda	-Se beneficia entre 5 y 6% (Eficiente), entre el 3 y 5% (Aceptable), entre 2 y 3% (Deficiente) y menos del 2% (Muy deficiente)
Variables	Indicadores	Escala de valoración
Trabajo (<i>tr</i>)	Población Económicamente Activa PEA	Cantidad de personas en edad laboral
	% de desempleo	-3% de desempleo (Eficiente) -Entre 3 y 6% Aceptable -Entre 6 y 8% Deficiente -Más de 8% Muy deficiente
	Con o sin garantías sociales (Salario mínimo, seguro social, aguinaldo, vacaciones)	-Disfruta de las 4 garantías (Eficiente) -Disfruta de menos de las 4 garantías (Muy deficiente)
Programas de seguridad social (<i>ps</i>)	% de pobres atendidos en programas sociales	-Se atiende al 100% de los pobres (Eficiente) -Se atiende entre 75 y 99% (Aceptable) -Se atiende entre 50 y 75% (Deficiente) -Se atiende menos del 50% (Muy deficiente)
	Cantidad y tipos de programas	-50% transferencia y 50% capacidades (Eficiente) -60% transferencia y 40% capacidades (Aceptable) -70% transferencia 30% capacidades (Deficiente) -Más de 70% transferencia y menos capacidades (Muy deficiente)
	Gasto público	-% Igual o mayor al recomendado (Eficiente) -1% menos del recomendado (aceptable) -2% menos del recomendado (Deficiente) -Más de 2% por debajo del recomendado (Muy deficiente)

Tabla 3. Operacionalización de la categoría: Economía. Indicador, escala de valor

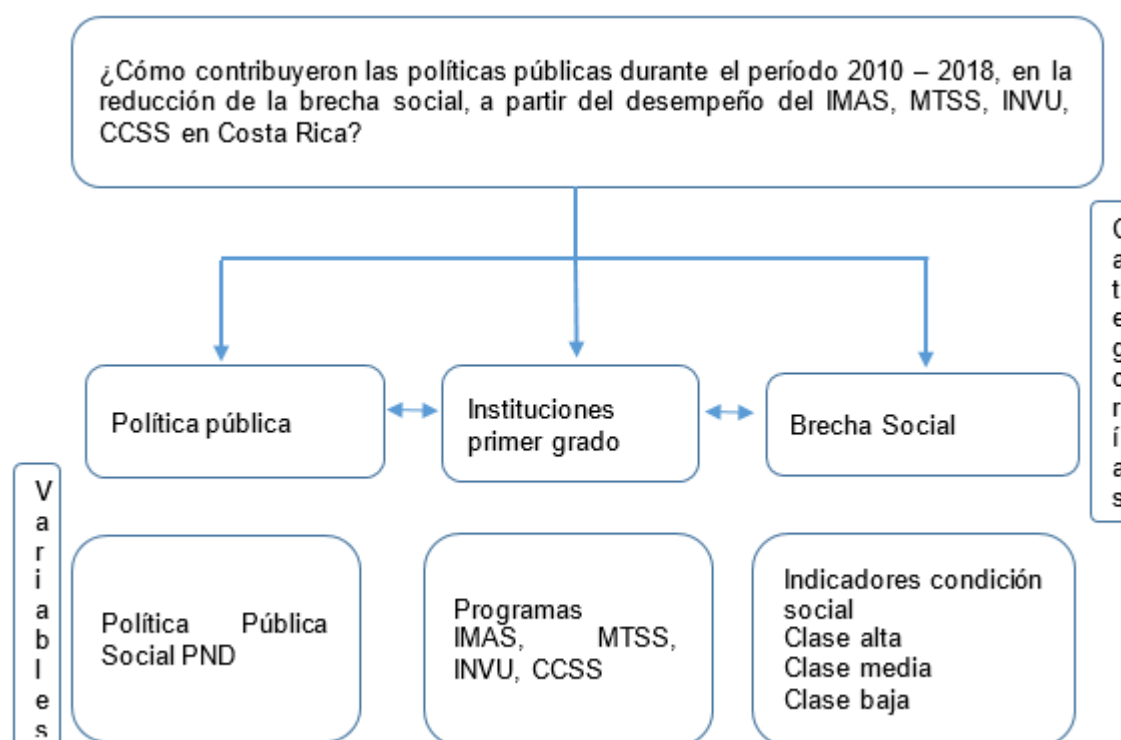
Variables	Indicadores	Escala de valoración
Distribución de la riqueza generada. (<i>dr</i>)	Coeficiente de GINI	-Variación positiva del coeficiente GINI (Eficiente) -Coeficiente de GINE constante (Aceptable) -Coeficiente de GINE descendientes (Muy deficiente)
	Ingreso medios pobres y ricos	-Los ingresos medios entre pobres y ricos tienen una tendencia a igualarse (Eficiente) -Los ingresos medios entre pobres y ricos se mantienen (Aceptable) -Los ingresos medios entre ricos y pobres tienden a ser mayores (Muy deficiente)
Variables	Indicadores	Escala de valoración

Ingresos (<i>yn</i>)	% Población Económicamente Activa (PEA) con salario mínimo y menos	-Mayoría de salarios son mayores al mínimo (Eficiente) -Más de 70% de salarios mayores al mínimo (Aceptable) -Más de 30% de salarios por debajo del mínimo (Deficiente) -50% o más de salarios son mínimos o menos (Muy deficiente)
	Comportamiento PIB per cápita	-PIB per cápita creciente (Eficiente) -BIB per cápita estancado (Aceptable) -PIB per cápita decreciente (Muy deficiente)
Condición económica (<i>ce</i>)	% de pobreza básica	-7% de pobreza básica (Eficiente) -10% de pobreza básica (Aceptable) -12% de pobreza básica (Deficiente) -Más de 12% (Muy deficiente)
	% pobreza extrema	-No hay pobreza extrema (Eficiente) -Pobreza extrema menor a 2% (Aceptable) -Pobreza extrema de 3% (Deficiente) -Pobreza extrema mayor a 3% (Muy deficiente)

Tabla 4. Operacionalización de la categoría: Política. Indicador, escala de valor

Variables	Indicadores	Escala de valoración
Gobierno (<i>gz</i>)	Confianza en la ley	-Todo el país confía en la ley (Eficiente) -El 2% población desconfía de la ley (Aceptable) -Entre 3 y 5% desconfía de la ley (Deficiente) -Más del 5% de la población desconfía de la ley (Muy deficiente)
Representatividad (<i>rp</i>)	Sectores representados en Legislativo	-Todos los sectores sociales están representados en los espacios de toma de decisión (Eficiente) -el 90% de los sectores sociales están representados en los espacios de toma de decisión (Aceptable) -El 80% de los sectores sociales están representados en los espacios de toma de decisiones (Deficiente) -Más del 80% de los sectores sociales no están representados en los espacios de toma de decisiones (Muy deficiente)
	Cantidad de instituciones en sector social	-Todos los sectores en desventaja social pueden tener acceso a programas sociales (Eficiente) -Existen sectores sociales que no tienen acceso a programas sociales (Muy deficiente)

En la Fig. 4 se pueden apreciar los componentes para el segundo nivel de análisis, con sus categorías, las variables y los criterios de respuesta, los cuales se muestran en la tabla 5, y seguidamente en la tabla 6 las variables, indicadores, escala de valor para dicho nivel de análisis.



(MTSS) Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

(MEP) Ministerio de Educación Pública

(INVU) Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo

CCSS Caja Costarricense de Seguro Social

Fig. 4. Segundo nivel de análisis.

Tabla 5. Categorías, variables e indicadores. Segundo nivel de análisis

Variables	Indicadores
-----------	-------------

Categoría: Social

Salud	Comportamiento de la esperanza de vida
	Mortalidad infantil
	Cantidad de personas por médico
	Comportamiento en Gasto público
Educación	% de población en centros educativos
	% de exclusión escolar y rezago
	Personas en educación técnica
	Cantidad de estudiantes por profesor
	Comportamiento del gasto público
Vivienda	Cantidad de familias atendidas con servicios
	Bonos de vivienda entregados
	Comportamiento del Gasto público
Trabajo	PEA nacional
	Diferencia en desempleo rural y urbano
	Desempleo en jóvenes
	Desempleo y género
Seguridad Social	% de cobertura con servicios población vulnerable
	Comportamiento del gasto público
Distribución	Comportamiento del presupuesto público
	Distribución del gasto social
	Distribución según sectores sociales
	Distribución según instituciones sociales

Categoría: Económica

Ingreso	Comportamiento ingreso per cápita
	Comportamiento del ingreso nacional
	Comportamiento porcentual de clases social
Condición económica	Comportamiento PIB per cápita
	Comportamiento de ingresos según quintil

Categoría: Política

Gobierno	Credibilidad en gestión pública
	Confianza en la ley
	Separación de poderes
	Previsión de servicios públicos
Condición económica	Número de partidos políticos
	Cantidad de instituciones en sector social

Tabla 6. Variables, indicadores, escala de valor para el segundo nivel de análisis

Variables	Indicadores	Escala de valoración
Salud	Tiempos de espera para tratamientos especiales	-Menos de un mes (Eficiente). -Entre 1 y 2 meses (Aceptable) -Entre 2 y 4 meses (Deficiente) -Más de 4 meses (Muy deficiente)
	Cantidad de personas que el médico debe atender por hora	-Tres personas (Eficiente) -Cuatro personas (Aceptable)

		-Entre 5 y 6 personas (Deficiente) -Siete personas o más (Muy deficiente)
	Gasto público del PIB orientado a salud	-8% o más (Eficiente) -Entre 7 y 8% (Aceptable) -Entre 6 y 7% (Deficiente) -Menos de 6% (Muy deficiente)
Educación	% de población en edad escolar, en centros educativos	-70% o más (Eficiente) -60 a 70% (Aceptable) -50 a 60% (Deficiente) -Menos de 50% (Muy deficiente)
	% de exclusión escolar	-1% en primaria y 5% secundaria (Eficiente) -1,5% primaria 8% secundaria (Aceptable) -2% primaria 9% secundaria (Deficiente) -Más 2% primaria y 9% secundaria (Muy deficiente)
	Rezago de los estudiantes que ingresan a secundaria	-70% o más concluye secundaria (Eficiente) -Entre 60 y 70% concluye secundaria (Aceptable) -Entre 50 y 60% concluye secundaria (Deficiente) -Menos 50% concluye secundaria (Muy deficiente)
	Personas en educación técnica	-Incremento anual de egresados técnicos de diferentes instituciones cada año -% de personas en edad escolar sin estudios formales, estudiante en educación técnica.
	Gasto público	-Comportamiento del % PIB para educación a partir de 2002 y hasta 2017. -Calificación respecto a la eficiencia y efectividad del gasto en educación -Promedio de gasto en educación anual por estudiante, comparado con parámetros internacionales
Vivienda	Cantidad de familias atendidas	-Comportamiento del porcentaje de familias sin vivienda -Cantidad de bonos de vivienda canalizados anualmente -Cantidad de familias atendidas con otros servicios en el campo de la vivienda
	Servicios público con servicios básicos	-Cuenta con luz, agua, teléfono, internet (Eficiente) -Cuenta con tres de esos servicios (Aceptable) -Cuenta con dos de esos servicios (Deficiente) -Cuenta con uno de esos servicios (Muy deficiente)
	Bonos de vivienda a familias sin ese bien anualmente.	-Se beneficia entre 5 y 6% (Eficiente) -Se beneficia entre el 3 y 5% (Aceptable) -Se beneficia entre 2 y 3% (Deficiente) -Se beneficia menos del 2% (Muy deficiente)
Trabajo	PEA nacional	-Cantidad de personas en edad laboral -Comportamiento del desempleo en el periodo de análisis -Crecimiento anual de la PEA nacional en el periodo de análisis -Comportamiento anual en la generación de nuevos empleos
Programas de seguridad social	Programas articulados	-Se articulan los programas para atender a la misma población -Cada programa se maneja de manera separado -El SINIRUBE es el único mecanismo para definir la población beneficiaria

	Gasto público medido en % del PIB para todos los programas según OCDE	-% Igual o mayor al recomendado (Eficiente) -1% menos del recomendado (aceptable) -2% menos del recomendado (Deficiente) -Más de 2% por debajo del recomendado (Muy deficiente)
Distribución	Curva de Lorenz	-Tendencia positiva de curva de Lorenz -Tendencia negativa de la curva de Lorenz -Curva estable en el calculo
	Distribución del ingreso público	-Comportamiento del presupuesto en el periodo de análisis -Comportamiento del presupuesto para la operación y para servicios públicos -Comportamiento del presupuesto social en el período de análisis. -Relación entre presupuesto y desembolsos en el gasto social del periodo de análisis
Ingreso	Comportamiento porcentual según clase social	-Se mantiene estable la conformación porcentual de clases sociales en el país -La clase social media tiene un comportamiento hacia la baja y por tanto crece la clase baja -La clase media tiene un comportamiento hacia arriba y por tanto la clase alta crece.
	Comportamiento del ingreso per cápita	-Comportamiento del ingreso per cápita en el periodo de análisis -Relación del ingreso per cápita con la condición de desigualdad
Condición Económica	Comportamiento del PIB Per cápita	-PIB crece adecuadamente en el periodo -PIB se mantiene estancado o con crecimiento insuficiente -PIB decrece en el periodo
	Comportamiento de los ingresos según quintiles	-Los ingresos tienden a crecer en los quintiles, en el periodo de análisis -Los ingresos se mantienen estables en los quintiles, en el periodo de análisis -Los ingresos tienen un comportamiento hacia la baja en los quintiles, en el periodo de análisis.
Gobierno	Credibilidad en gestión pública	-El 100% está satisfecho con gestión pública (eficiente) -Entre 1 y 3% considera mala la gestión pública (aceptable) -Entre 3 y 5% considera mala la gestión pública (deficiente) -Más del 5% considera mala la gestión pública (muy deficiente)
	Confianza en la ley	-El 100% confía en la ley (eficiente) -Entre 1 y 3% no confía en la ley (aceptable) -Entre 3 y 5% no confía en la ley (deficiente) -Más del 5% no confía en la ley (muy deficiente)
	Separación de poderes	-El 100% confía en la separación de poderes (eficiente) -Entre 1 y 3% no confía en la separación de poderes (aceptable) -Entre 3 y 5% no confía en la separación de poderes (deficiente) -Más del 5% no confía en la separación de poderes (muy deficiente)

Representatividad	Representación de sectores en la Asamblea Legislativa (AL)	-El 100% se considera representado en AL (eficiente) -Entre 1 y 3% no se considera representado AL (aceptable) -Entre 3 y 5% no se considera representado en AL (deficiente) -Más del 5% no se considerar representado en AL (muy deficiente)
	Confianza en los gobiernos municipales	-El 100% confía en la gestión municipal (eficiente) -Entre 1 y 3% no confía en la gestión municipal (aceptable) -Entre 3 y 5% no confía en la gestión municipal (deficiente) -Más del 5% no confía en la gestión municipal (muy deficiente)

Con los indicadores que se identifican en este segundo nivel se complementa la explicación respecto a la política pública y su aporte a las personas en estado de pobreza extrema, encontrando información en un nivel macro de la interacción de los gobiernos con los sectores más vulnerables, esto desde la definición y priorización de políticas sociales.

Entre los niveles de análisis existen diferencias; hay divergencia en la escala de los fenómenos:

Los procesos de primer nivel son esencialmente locales.

Los procesos de segundo nivel son regionales o nacionales.

Los dos niveles tienen dinámicas y actores diferentes. Sin embargo, están claramente interrelacionados, pues el análisis de los procesos del primer nivel o nivel micro, provee una explicación a los procesos del segundo nivel, o nivel meso.

CONCLUSIONES

El estudio permitió definir indicadores para el análisis de la pobreza como consecuencia de las políticas públicas implementadas en Costa Rica, para dos niveles interrelacionados.

Los indicadores están asociados a tres categorías: social, económica y política. La categoría social con cinco variables (salud, educación, vivienda, trabajo y seguridad social), la categoría económica con tres variables (distribución, ingresos y condición económica) y la política con dos (gobierno y representatividad)

La operacionalización de las diez variables permiten definir 36 indicadores en total, de ellos: corresponden 19 a la categoría social, ocho a la categoría económica, y nueve políticas todos con sus correspondientes escalas de valor, para el análisis del segundo nivel del sistema.

REFERENCIAS

- CÉSPEDES, V. y JIMÉNEZ, R. (2010). *Hacia el fortalecimiento de las políticas de combate a la pobreza en Costa Rica*, Fundación Konrad, Académica de Centroamérica. Recuperado de enlaceacademico.ucr.ac.cr/sites/default/files/publicaciones/Librojornada3.pdf.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). (2018). *Panorama social de América Latina*. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/comunicados/la-pobreza-america-latina-se-mantuvo-estable-2017-pero-aumento-la-pobreza-extrema>.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA. (1949). Recuperado de https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_Costa_Rica.pdf

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS (INEC). (2015). *Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), metodología*. San José, Costa Rica: Autor.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS (INEC). (2017). *Pobreza extrema se redujo en 2017*. Costa Rica: Autor. Recuperado de <http://www.inec.go.cr/noticia/pobreza-extrema-se-redujo-en-2017>

LORA, E. (2013). *La Realidad Social: Una introducción a los Problemas y Políticas del Desarrollo Social en América Latina: Modulo I: Pobreza Desigualdad y Movilidad Social*. Recuperado de <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/La-Realidad-Social-Una-introducci%C3%B3n-a-los-Problemas-y-Pol%C3%ADticas-del-Desarrollo-Social-en-Am%C3%A9rica-Latina-Modulo-I-Pobreza-Desigualdad-y-Movilidad-Social.pdf>.

MÉNDEZ, L. (2018). *Lucha contra la pobreza extrema muestra un lento avance*. Banco Mundial. Recuperado de <https://www.france24.com/es/20180920-economia-lucha-contra-pobreza-extrema>.

RODRÍGUEZ, H., FERNÁNDEZ, A., y DE DIOS, A. (2015). Sobre el análisis de la gestión presupuestaria con enfoque de riesgos. *Retos de la Dirección*, 9(1), 23-44.

Declaración de conflicto de interés y conflictos éticos

Los autores declaramos que el presente manuscrito es original y no ha sido enviado a otra revista. Los autores somos responsables del contenido recogido en el artículo, y en él no existen: ni plagios; ni conflictos de interés; ni éticos.

Contribuciones de los autores

MSc. Ángel Ortega Ortega; desarrolló la revisión, recopilación de la información y su procesamiento estadístico. Confección de la introducción, fundamentación teórica y definición de los indicadores.

Dr.C. Guillermo Zúñiga Arias; realizó la operacionalización de cada una de las categorías: social, económica y política.

Dra. C. María Saturnina Gil Basulto; realizó el análisis de los resultados, elaboración de las conclusiones y revisión metodológica.