



ISSN ELECTRÓNICO 2215-5120

Revista Costarricense de  
**TRABAJO SOCIAL**

N<sup>o</sup>  
**45**



# TRANSFERENCIAS MONETARIAS: ESTRATEGIA PARA LA ATENCIÓN DE LA POBREZA EN COSTA RICA

*Roberto Cascante Vindas<sup>1</sup>*

*Fernanda Bolaños Moreira<sup>2</sup>*

## Resumen

Este artículo reconstruye históricamente el abordaje efectuado por el Estado costarricense a través de las denominadas transferencias monetarias como expresión de la política social asistencial durante la segunda mitad del siglo XX e inicios del XXI. En general, las transferencias monetarias son estrategias para paliar la pobreza generada por los ajustes económicos de las décadas de los años ochenta y noventa en Latinoamérica; dichas transferencias agrupan los programas públicos enmarcados dentro de la protección social, que brindan apoyo en forma de dinero, condicionan la permanencia de la población por medio de la asistencia obligatoria a servicios de salud y educación, encontrándose desvinculadas de las políticas universales por estar foca-

lizadas en ciertos grupos específicos. El análisis efectuado reconoce las características de la asistencia social contextualizada en las políticas neoliberales, la condicionalidad, la focalización y otros mecanismos de control ligados a las transformaciones históricas gestadas en los cambios de modelos de producción y de Estado en las últimas décadas.

**Descriptor:** programas sociales selectivos, asistencia social, focalización, condicionalidad.

<sup>1</sup> Licenciado en Trabajo Social, UCR; máster en Gerencia de Proyectos de Desarrollo, ICAP. Docente e investigador en la Universidad de Costa Rica. robertocv87@gmail.com

<sup>2</sup> Labora en el Poder Judicial. mferb89@hotmail.com

Recibido: 3-7-2023

Aprobado por el Consejo Editorial: 14-2-2024



# MONETARY TRANSFERS: A STRATEGY FOR ADDRESSING POVERTY IN COSTA RICA

*Roberto Cascante Vindas<sup>1</sup>*

*Fernanda Bolaños Moreira<sup>2</sup>*

## **Abstract**

This article historically reconstructs the approach taken by the Costa Rican state as an expression of its social assistance policy during the second half of the 20th century and the early 21st century through so-called monetary transfers. Generally, monetary transfers are strategies to mitigate poverty generated by the economic adjustments of the 1980s and 1990s in Latin America. These transfers encompass public programs framed as social protection, providing economic support, and conditioning the population's access to mandatory health and education services. They are disconnected from universal policies, as they are targeted at specific groups. This analysis acknowledges the characteristics of social assistance within the context of neoliberal po-

licies, conditionality, targeting, and other control mechanisms linked to the historical transformations that emerged from changes in both production models and the state in recent decades.

**Keywords:** selective social programs, social assistance, targeting, conditionality

---

<sup>1</sup> Licentiate in Social Work, UCR; Master's in Development Project Management, ICAP. Professor and researcher at the University of Costa Rica. robertocv87@gmail.com

<sup>2</sup> Works in the Judicial Branch mferb89@hotmail.com

Received: 3-7-2023

Approved: 14-2-2024



## Introducción

El surgimiento de las transferencias monetarias condicionadas, como forma de intervención estatal dentro de la política social asistencial, se presenta en América Latina a mediados de la década de los años noventa con programas como *Bolsa Escola y Erradicação do Trabalho Infantil* en Brasil – posteriormente unificados en Bolsa Familia – Programa de Educación, Salud y Nutrición (Progesa) en México y, a inicios del siglo XXI, con Chile Solidario (Cechini y Madariaga, 2011; Cruzado y Francke, 2009).

Empero, para Urizar (2011) los antecedentes más remotos se encuentran en los denominados Fondos de Inversión Social –entre ellos, el Fondo de Inversión Social creado en Bolivia en 1978 – y en los Programas Sociales Selectivos que datan de finales de la década de los ochenta e inicios de los noventa; los cuales fomentaron la política focalizada en el continente.

Las transferencias monetarias condicionadas pertenecen a una segunda generación de estrategias de los estados latinoamericanos para paliar la pobreza generada por los ajustes económicos de las décadas de los años ochenta y noventa (re-

formas de primera generación); en contraposición a la imposibilidad de los gobiernos de impulsar políticas universales de educación, salud y seguridad social que beneficiaran a una gran mayoría (Cortez, 2006).

Después del Consenso de Washington, entidades financieras como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Interamericano de Desarrollo, entre otros; promovieron la configuración de la política social que poco a poco se fue expandiendo a otros países (Medialbea y Pazos, 2009).

Para Díaz y Magaloni (2009) los programas de transferencias monetarias surgen con el propósito de solucionar tres problemas que enfrentaban los gobiernos de la región después de la crisis y el ajuste estructural:

- La necesidad de contar con intervenciones de costo relativamente bajo en favor de las y los más pobres, y con el uso de infraestructura ya existente en servicios públicos de salud y educación.
- La subutilización de los profesionales en la prestación de servicios.
- La poca conciencia de la burocracia estatal que enmarcada

en poderosos grupos de interés reducía la apertura de sistemas existentes dirigidos a las personas más pobres.

A partir de lo expuesto, estudiar las transferencias monetarias requiere de la comprensión de las políticas asistenciales implementadas por el Estado como parte de las estrategias de redistribución de la riqueza, y del evidente control de los sectores subalternos. A lo largo de la historia, esas formas de intervención estatal se han dirigido principalmente a los grupos de la población considerados “vulnerables” y, en especial, las transferencias monetarias se han concebido como estrategias adecuadas para lograr la disminución de la pobreza (Yazbek, 2004).

## Metodología

Este artículo se propone reconstruir históricamente la génesis y algunas configuraciones generales de las denominadas transferencias monetarias como expresión de la política social asistencial de Costa Rica.

Las reflexiones hechas retoman parte del estado del arte y resultados generales del trabajo final de graduación realizado por los autores para optar por el grado de licenciatura en Trabajo Social en la Universidad de Costa Rica.

El trabajo inició con la revisión de antecedentes nacionales e internacionales – principalmente trabajos finales de graduación, artículos de revistas y ponencias – relacionados con asistencia social, transferencias monetarias y transferencias monetarias condicionadas en los últimos 25 años; la información recabada permitió la elaboración de un estado del arte.

En segunda instancia, se efectuó una revisión, tanto de publicaciones académicas como de informes institucionales, para comprender parte de las configuraciones del Estado costarricense generadas a partir de la década de los 80. La indagación permitió comprender su desenvolvimiento histórico como parte del impacto del neoliberalismo en la región.

## Las transferencias monetarias y la “lucha contra la pobreza” en Costa Rica

En 1978 la economía costarricense sufrió los efectos de la segunda crisis petrolera. Al igual que otros países centroamericanos, la problemática de la deuda externa adquirió dimensiones incontrolables al desintegrarse el Mercado Común Cen-

troamericano. El país buscó nuevas alternativas de desarrollo orientadas al mercado mundial por medio de la puesta en práctica de un proceso de ajuste estructural basado en la promoción de las exportaciones (Barahona, 1999).

Durante 1980, luego de tres décadas en las que Costa Rica se involucró en un acelerado proceso de desarrollo capitalista-dependiente que legitimó la intervención institucional, se devaluó el colón y, según Rovira (1988), se produjo una ruptura en la dinámica económico-política, situación que permanece hasta el momento.

Parafraseando a Merino (1997), puede afirmarse que el discurso neoliberal definió como una de las causantes de la crisis un excesivo crecimiento del Estado, traducido en proteccionismo (modelo de sustitución de importaciones), gran cantidad de regulaciones e instituciones estatales catalogadas de ineficientes y excesivamente numerosas, y un populismo económico, incapaz de controlar el déficit y las demandas salariales en el sector público y privado.

Las medidas propuestas por el Fondo Monetario Internacional (FMI)

para hacer frente a la crisis partieron de los Programas de Ajuste Estructural (PAE)<sup>i</sup>, los cuales proponían una reforma del Estado entre sus áreas de acción (Barahona, 1999).

Las acciones que se realizaron se orientaron a la apertura comercial; modernización y eliminación del sistema financiero vigente, incluida la apertura del monopolio bancario estatal, reforma y desregulación del sector gubernamental con el concepto de "modernización" (contención de la planilla estatal que deterioró los ingresos reales de las y los trabajadores, privatización de programas e instituciones públicas, entre otras) y la liberalización del mercado financiero, pues catalogaron la intervención estatal y el poder sindical como distorsiones que alteraban su funcionamiento (Aguilar, 2009 y Altmann, 1997).

A mediados de los años ochenta, la orientación de los gobiernos de turno pretendió disminuir los índices de pobreza por medio de la promoción de la "productividad y la generación de empleo" para los grupos "sociales más vulnerables"; entre los que destacaban: mujeres jefas de hogar, jóvenes desempleados/as, personas con discapacidad y adultos/as mayores, que de esta forma pudie-

ran mejorar sus condiciones de vida (Hernández et al 2010).

En este caso, la asistencia social estatal estaba dirigida al desempleado/a, al no contribuyente para la previsión social, al campesino/a sin tierra, familias sin vivienda digna, indigentes, personas con discapacidad, entre otros. Fue conformándose lentamente mediante decisiones que se incrementaban poco a poco y por medio de acciones fragmentadas; o sea, no constitutivas de una legislación social relativa a la asistencia social como derecho ciudadano.

En la administración Calderón Fournier, la reforma estatal continuó siendo uno de los ejes centrales, lo cual en palabras de Sánchez (2004) se reducía a la privatización de empresas públicas independientemente del nivel de eficacia que tuviesen, pues se afirmaba que el Estado solo debía suministrar aquellos bienes y servicios que por razones, principalmente económicas, el mercado no se encontraba en disposición de proveer.

Por lo anterior, la implementación de los PAE no acarreó únicamente la aplicación de medidas específicas de política económica en Amé-

rica Latina; sino una modificación del estilo de desarrollo al acrecentar la presencia de mecanismos de mercado que proveyeran de recursos y reformularan las tareas y roles estatales, con base en conceptos como la focalización, privatización y descentralización (Sottoli, 2000).

En palabras de Altmann (1997) la tendencia a la reducción del aparato estatal y la política social refería a subsidios, proteccionismo, cargas sociales, tamaño del sector público, entre otras. Por lo que las reformas e “innovaciones” concernientes a políticas sociales se justificaban en los efectos de la crisis y se centraron en:

1. Crítica a los sistemas de bienestar social desarrollados anteriormente.
2. Centralidad otorgada al combate a la pobreza, entendida como categoría organizadora de los supuestos y objetivos de la reforma de los sistemas preexistentes.
3. Desarrollo de nuevos programas y políticas sociales (Duhau, 1997).

Ante este panorama, el Estado y las políticas sociales en general se vieron expuestos a una serie de transformaciones que se iniciaron recientemente e impactaron la polí-

tica social asistencial a partir de tres elementos centrales:

- La focalización vinculada al presupuesto destinado a asistencia social y a las mediciones de pobreza.
- La descentralización del Estado con el rol de las organizaciones de representantes y personas con discapacidad.
- La condicionalidad como supervisión de la inversión estatal.

La reforma del Estado y la “modernización” de la administración pública costarricense formaron parte de una estrategia estructural orientada a cambiar el modelo económico. Los argumentos que atribuían al Estado el principal rol de la política social y el de garante del principio de justicia redistributiva, igualitaria y universal resultaron fuertemente cuestionados; lo que determinó un fortalecimiento de la idea de una intervención estatal selectiva en el campo social que, de manera focalizada, intentara corregir las disparidades sociales (Aguilar, 2009).

En el “moderno” discurso social y político comenzó a atribuirse, al mercado, el rol de asignación de servicios y beneficios sociales con base en la premisa de una mayor eficien-

cia y equidad que, en última instancia, determinarían mayor igualdad de oportunidades (Sottoli, 2000).

Desde 1998 y hasta el año 2023 los Planes Nacionales de Desarrollo de los gobiernos de turno han establecido como política prioritaria, estratégica y transversal hacerle frente a la pobreza. Algunos de estos planes se han centrado en “luchar” contra ella (2002-2006 y 2006-2010), en “reducirla” (2011-2014, 2019-2022), “atenderla” (2023-2023, 2023-2026) y en “erradicarla” (1998-2002, 2015-2018).

En ese sentido, la Contraloría General de la República (CGR) (2009) ha manifestado que las diferentes administraciones de Gobierno han difundido un discurso similar en tanto conciben la pobreza como un “fenómeno multifacético” que merece ser tratado a partir de los factores estructurales que la producen; además han propuesto iniciativas focalizadas en distintos grupos que requieren atención específica.

De acuerdo con Sojo (2007), con el paso del tiempo los postulados relativos a la focalización generaron cambios profundos, especialmente en la época en que el planteamiento fue sometido a una reducción de



carácter conceptual y político, elaborado con base en las propuestas de reforma de las políticas sociales formuladas por organismos como el Banco Mundial.

El autor califica esta propuesta como reduccionista, pues identificaba sistemáticamente elementos negativos de los programas de alcance universal para apoyar el reemplazo del principio de universalidad por el de focalización; es decir, la focalización de las políticas sociales se orientó exclusivamente hacia sectores considerados prioritarios desde el punto de vista social y político, y reunió las siguientes características:

- a. Concentrar el gasto público social en los grupos más vulnerables de la población y restringir la acción del Estado en materia de política social. Se cuestiona y evalúa negativamente el principio de universalidad, lo que determina el desmantelamiento relativo de los servicios sociales.
- b. Preconizar la privatización relativa de los servicios sociales, incluso en los programas focalizados. En este ámbito, no se presta mayor atención a los problemas que originan la prestación privada de servicios por causa de las fallas de los mercados.

- c. Confiar en que la distribución primaria del ingreso y la elevación del nivel de vida, producto del derrame y de la reactivación económica, garantizarán a los grupos ajenos a la focalización la capacidad de pago necesaria para utilizar los servicios privados (Sojo, 2007).

Como planteó Merino (1997), la focalización no ha sido utilizada para garantizar un uso eficiente del gasto social en grupos que lo requieren de manera prioritaria y urgente; por el contrario, ha sido una estrategia de desmantelamiento de las políticas públicas de carácter universal que ha tenido un impacto progresivo importante, sobre todo en servicios irremplazables como la educación, alimentación, vivienda, seguridad social y salud.

La focalización mediante programas sociales selectivos ha sido una de las principales estrategias de combate a la pobreza del Gobierno de Costa Rica en las últimas administraciones. Por ejemplo, durante la Administración Figueres Olsen (1994-1998), debido a la problemática social que enfrentaba el país en ese momento se plantea la elaboración de un Plan destinado a la atención específica de los grupos más

vulnerables de la sociedad costarricense.

En décadas más recientes, el *Plan de Combate a la Pobreza 2002-2006* del Dr. Abel Pacheco, dictaba lo siguiente:

Este nuevo enfoque implica una ruptura de paradigma, en la medida en que la ejecución de los programas sociales se canalizará hacia las comunidades con mayores niveles de pobreza, mediante la articulación de esfuerzos coordinados en la identificación, selección y atención personalizada de las familias que en ellas residen. En este modelo, el componente de asistencia social constituye la plataforma sobre la cual se promoverán las capacidades y actitudes necesarias que les permita a las familias, modificar y mejorar sustancialmente sus condiciones de vida (Gobierno de Costa Rica, 2003, p.3). [Subrayado de los autores].

El discurso gubernamental consideraba que las políticas selectivas cumplían un papel fundamental en la facilitación del acceso a las políticas universales de las personas en desventaja social. En ese senti-

do, el componente de focalización permitía direccionar la atención a la población en extrema pobreza, especialmente a la que se ubicaba en los cantones de mayor incidencia y concentración, según la metodología del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) (Gobierno de Costa Rica, 2003).

### **Medición de la pobreza como mecanismo de focalización**

La operatividad de la focalización y la forma en que el Estado desea tener identificada a la población meta de los programas de asistencia social en la actualidad son parte de mecanismos de control que desde el discurso formal facilitan la identificación y la selección de los usuarios/as; pero, llegan a homogenizar y dejar de lado particularidades de algunos grupos poblacionales.

En Costa Rica existen métodos para medir la pobreza de las familias y es el INEC el encargado de su aplicación. Desde 1987 la metodología utilizada en el país con base en la cual se hacen los cálculos oficiales, es el *Método de Línea de Pobreza o Método de Ingreso*, cuyos parámetros se actualizan a partir de información de la *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos* (ENIGH) y los datos de in-

greso de la *Encuesta Nacional de Hogares* (ENAHOG) (INEC, 2010a).

Esa medición clasifica a las personas según su ingreso per cápita en pobreza extrema o indigencia y pobreza total; valoran la capacidad de acceder a un paquete normativamente establecido de bienes, servicios y derechos (INEC, 2010a). La línea de pobreza extrema se obtiene a partir de una "canasta básica familiar de alimentos" (CBFA) que muestra la cantidad de alimentos que, en promedio, deben consumir las personas de acuerdo con sus características y con la dieta nacional o regional; mientras que, la línea de pobreza total añade al costo de alimentación el costo de satisfacción de otras necesidades básicas (INEC, 2010a).

Asimismo, otro de los métodos utilizados es el de *Necesidades Básicas Insatisfechas* (NBI), por medio del cual se identifican las carencias críticas de la población como forma de caracterizar la pobreza (INEC, 2010b).

Se considera de importancia rescatar que ambas mediciones hegemónicas únicamente toman en cuenta necesidades básicas de las familias, pero invisibilizan y excluyen gastos

adicionales y particularidades de otros sectores poblacionales, tales como los generados por situaciones de discapacidad o enfermedad. De esa manera los mecanismos de focalización de los programas determinan quienes son considerados/as pobres y, por tanto, destinatarios/as de asistencia social.

Inicialmente esa estrategia no logró ser replicada en otras instituciones, a pesar de que instrumentos como el *Sistema de Información de Población Objetivo* (SIPO) que responde a un método hegemónico de medición de pobreza, no solo ha sido priorizado y utilizado en programas sociales selectivos sino que, incluso, cuenta con aval político.

El SIPO se define como:

[...] un sistema mediante el cual se registra la población usuaria y potencialmente beneficiaria de los programas y proyectos sociales, permitiendo de esta manera su ubicación y localización geográfica, identificación y caracterización, así como su calificación por niveles de pobreza y puntaje (Gobierno de Costa Rica, 2003, p.45).

Desde lo formal, se ha considerado que el sistema utilizado por el

IMAS posee las características básicas para servir como registro único de “beneficiarios/as” en el país; sobre todo, porque contiene gran cantidad de información acerca de las personas y los grupos familiares que se encuentran en condición de pobreza.

A partir del año de 2002 el Gobierno de turno consideró necesario contar con un sistema de registro único de “beneficiarios/as” que permitiera identificar quiénes, dónde y cuántas eran las familias y personas sujetas de atención, así como los derechos y obligaciones de esa población meta (Gobierno de Costa Rica, 2003). Mediante el *Plan de Combate a la Pobreza* de ese gobierno se definió que para efectos de identificación y selección de beneficiarios del componente de Políticas Selectivas de Focalización en comunidades prioritarias del *Plan Vida Nueva* se utilizaría como herramienta oficial el SIPO; el cual debía ser complementado con un informe técnico según los requerimientos de las instituciones participantes (Gobierno de Costa Rica, 2003).

Para ejecutar lo anterior, la Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Desaf) publicó en el 2005 las directrices, dirigidas a las

instituciones ejecutoras de los programas financiados con recursos del Fodesaf, estableciendo el uso paulatino del SIPO para conformar un registro único de “beneficiarios/as” en el ámbito nacional; y se designa a la Desaf como la única autoridad con potestad para autorizar por excepción un procedimiento alternativo.

Sin embargo, los estudios y las acciones específicas que se realizaron para fortalecer y consolidar el SIPO como sistema único de selección de usuarios/as, no han sido suficientes para lograr que las instituciones ejecutoras de programas selectivos lo utilicen como mecanismo efectivo para sus procesos de selección y registro de “beneficiarios/as” (CGR, 2006). Además, no se emitieron normativas ni estrategias para resolver obstáculos o dificultades<sup>ii</sup> al interior de cada organización.

La transversalización del SIPO presentó limitaciones internas y externas a las instituciones, por lo que la mayoría de ellas lo utiliza como referente, pero no como criterio de selección, haciendo más complejo y costoso el proceso de selección de los beneficiarios de los programas sociales. Solo en forma



excepcional se debería utilizar el SIPO como referente, tal es el caso de los programas sociales para los cuales el criterio de selección más importante no es la condición socioeconómica, sino alguna otra condición particular, como la población con discapacidad o la población indígena (CGR, 2006, p.5).

De acuerdo con Laclé (2007), la Ficha de Información Social (FIS) no fue diseñada para captar la información requerida por cada uno de los programas de las instituciones del sector, sino para los programas selectivos de combate a la pobreza que ejecuta el Instituto Mixto de Ayuda Social (Imas) y no contemplaba variables consideradas necesarias para el uso de cada una de las instituciones participantes.

En relación con lo anterior, la Política de Inclusión y Protección Social del año 2010 estableció la creación del "Sistema de Información para la Gestión Integrada de los Programas Sociales Selectivos" (SIGIPSS), cuyo fin fue desarrollar una base de población objetivo y "beneficiaria" de los programas sociales que brindara información ordenada, uniforme y pertinente para lograr una mejor gerencia social que sirviera de ins-

trumento para una gestión articulada y una atención integral de la población, así como para su seguimiento y evaluación<sup>iii</sup>.

Esos aspectos, junto con la implementación de sistemas de información social, fueron los antecedentes de la implementación del "Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado" (Sinirube); mecanismo aprobado por medio de la *Ley 9137 que creó el Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado* del año 2013 y fue regulado por medio del *Reglamento a la Ley 9137 Crea Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado del 2017*.

El Sinirube emerge de un órgano desconcentrado adscrito al IMAS con la finalidad de conformar y mantener una base de datos nacional actualizada con la información de todas las personas que requieran servicios, asistencias, subsidios o auxilios económicos, en situaciones de pobreza o necesidad; así como para eliminar las duplicidades de acciones institucionales (Área de Fiscalización de Servicios Sociales, 2017).

A pesar de lo expuesto, el Área de Fiscalización de Servicios Sociales (2017) de la CGR ha determinado debilidades en la consolidación del Sinirube, en el funcionamiento del Consejo Rector del Sistema, definición de estrategias, mecanismos de coordinación debidamente oficializados, conceptualización del sistema de información y funcionamiento. Situaciones que se suman a la ejecución propia de esos sistemas en entidades públicas a través de la participación de profesionales, incluidos aquellos/as de Trabajo Social.

Con respecto al tema de la condicionalidad en la política social, es importante señalar que esta característica de las transferencias monetarias no ha estado presente de manera central – a diferencia de la focalización – en los distintos planes de gobierno; en ese sentido, se carece de directrices gubernamentales que soliciten el cumplimiento de la asistencia social condicionada, pues los mecanismos se han establecido en cada institución como forma de controlar la inversión pública.

Únicamente, el *Plan de Combate a la Pobreza 2002-2006* estableció la necesaria existencia de una corres-

ponsabilidad por parte de las familias “beneficiarias”, que debían suscribir un contrato de compromiso para mejorar su integración y movilidad social dentro de la sociedad costarricense y, de forma más abierta, lo indican puntualmente *Avancemos y Puente al Desarrollo* por tratarse de programas de transferencias monetarias condicionadas.

### **Fodesaf y los programas sociales selectivos**

El surgimiento del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf) plantea las bases de la focalización gestada en las transferencias monetarias que se reproducen hasta la actualidad en Costa Rica. Es con el financiamiento de los denominados programas sociales selectivos que se evidencia la naturaleza histórica de la focalización en relación con el presupuesto, pues establece las pautas para definir quiénes serán las/los “beneficiarios” y privilegia a los grupos considerados con mayor condición de pobreza, por lo que las “familias pobres” son los principales sujetos de asistencia social.

El financiamiento de entes como Fodesaf traslapa y centraliza los programas y servicios estatales, repre-

senta una de las formas de la política neoliberal que permite al Estado intervenir en los sectores demandantes para apaciguar el conflicto social y, en concordancia con los marcos legales de la época, utilizar justificantes que consideren la inversión como un gasto social, y establezcan criterios de focalización que dificulten el acceso a grupos poblacionales discrepantes de las características definidas institucionalmente.

En Costa Rica el fondo de inversión social encargado del financiamiento de los principales programas de asistencia social es Fodesaf y responde al contexto socio-histórico que tenía el país durante los años setenta. De acuerdo con Martínez et al (1996) antes de ese momento el mecanismo existente para “apaciguar” las desigualdades era una política de salarios crecientes, que consistía en ajustar periódicamente el salario de las y los trabajadores y enfatizaba en las personas de menores recursos; no obstante, esa política no logró cumplir con esos objetivos.

En 1973 el presidente José Figueres presentó ante la Asamblea Legislativa un proyecto de ley para el establecimiento de un Régimen de Asignaciones Familiares. Poste-

riormente se creó Fodesaf, en 1974, mediante la *Ley N° 5662* (Chaves et al, 2009).

Desde entonces, el Fondo ha financiado transferencias en dinero o en especie (alimentos, materiales, entre otros), servicios sociales específicos, obras de infraestructura, construcciones de viviendas y fondos para crédito; es fiscalizado por la Contraloría General de la República, la Dirección de Asignaciones Familiares y las instituciones ejecutoras (Martínez et al, 1996).

De acuerdo con Martínez et al (1996), Fodesaf precede en más de una década a los fondos de emergencia social (FES) o a los fondos de inversión social (FIS) promovidos por organismos como el Banco Mundial, y se diferencia de estos en varios aspectos básicos: se financia con recursos internos adicionales creados a través de reformas presupuestarias y, por lo tanto, relativamente estables en el tiempo porque no compiten con los recursos disponibles de los programas universales; es decir, los recursos no tienen así el carácter de excepcionalidad y temporalidad que acompañan a los actuales fondos; canaliza estos recursos hacia instituciones estatales (unidades ejecutoras) para apoyar

programas selectivos existentes, como es el caso de los programas de alimentación complementaria, o financian nuevos programas, entre ellos, los programas de atención primaria en salud o los de subsidios para vivienda.

Los programas de asistencia social son financiados principalmente por fondos de inversión social o por leyes e impuestos que se destinan a esos fines, y han funcionado como intermediarios entre las instituciones y los grupos destinatarios. Fueron creados como entes temporales con el objetivo de compensar los efectos negativos de los programas de ajuste estructural y aumentar así la aceptación política del proceso de reformas; sin embargo, en América Latina tendieron a convertirse en instituciones permanentes con la pretensión de contribuir con el “combate” contra la pobreza (Sottoli, 2000).

A lo largo de los años, Fodesaf ha financiado diferentes programas y ha sido sujeto de reformas en relación con la distribución de sus recursos – tal como lo fue la *Ley N° 8783*. Según el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (2022), en el año 2021 los recursos del Fodesaf atendieron 29 programas en 16 instituciones de

diferentes sectores (vivienda, educación, salud y protección social).

El conjunto de Programas Sociales Selectivos responde a instituciones que, según la CGR, cuentan con funciones exclusivas de asistencia y promoción social; sin embargo, también contemplan otras con fines diferentes, pero que ejecutan programas con la misma orientación (Barahona et al, 2015).

Cabe destacar que en Costa Rica existen otros programas sociales con características similares, pero tienen otras fuentes de financiamiento –tales como los implementados por los gobiernos locales, el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), entre otros–, que atienden población con base en otros criterios como la “vulnerabilidad”; por lo que no se encuentran dentro de la distribución indicada por Fodesaf.

### **Críticas a los programas de transferencias monetarias condicionadas**

Las transferencias monetarias condicionadas como concretización de la política social asistencial son sujetas de reiteradas críticas por parte de diversos/as investigadores/as. Por no tratarse de una estrategia



para la atención de la pobreza que se circunscribe únicamente a nuestro país, se considera relevante traer a colación los cuestionamientos que se han desarrollado fuera de Costa Rica.

Algunos/as autores/as enfatizan en que los programas de transferencias monetarias condicionadas no están articulados a políticas sociales integrales; por lo que señalan que difícilmente el impacto de estos tendrá consecuencias que trasciendan la duración de las transferencias si dichos programas no se complementan con otros orientados a brindar acceso a políticas y programas de promoción social<sup>iv</sup>.

Según Cruzado y Francke (2009), los programas de transferencias monetarias condicionadas no plantean alternativas a las familias para cuando los/as hijos/as dejan el colegio y pierden el derecho a la transferencia; es decir, no están articulados a políticas que garanticen acceso a la educación superior o empleo formal. En ese sentido, las y los autores no niegan que las transferencias monetarias resulten útiles y necesarias para las personas; el cuestionamiento está en el cambio del objetivo que indica el Estado.

De acuerdo con Gunturiz (2010), estas formas de política social pierden de vista el horizonte más amplio de generación de integración, incluso ignoran la voluntad política y la de la sociedad en relación con ese objetivo. El aseguramiento de mínimos vitales puede favorecer la inclusión de la población en condición de pobreza, pero los espacios disponibles para ellos/as son reducidos e inestables.

Diferentes autores/as cuestionan la forma en que las transferencias monetarias condicionadas están articuladas; también preguntan si son capaces de generar, en el largo plazo, autonomía económica en las familias usuarias. Es decir, que puedan incrementar sus capacidades de generar ingresos por ellos/as mismos/as, ya que esos programas no están articulados con acciones de inserción laboral. Entre las principales limitaciones que podrían señalarse a las transferencias monetarias condicionadas está la no consideración del empleo en la cadena de reproducción intergeneracional de la pobreza.

Como lo plantea Villatoro (2005a), la lógica de los programas de transferencias condicionadas no considera el factor empleo para superar la po-

breza; lo cual representa una de las principales limitantes en el logro del objetivo que promueven.

De acuerdo con Cecchini y Mada-riaga (2011), los diversos casos de habilitación laboral y generación de ingresos a través de las transferencias monetarias condicionadas muestran que, en general, los/as usuarios/as no logran insertarse en el mercado de trabajo formal de manera sostenible, pues el empleo informal sigue siendo la vía más utilizada por gran parte de los hogares en condición de pobreza.

Sin embargo, como aspecto positivo se considera que las evaluaciones de impacto llevadas a cabo en países como Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Filipinas, Indonesia y Marruecos demuestran que las transferencias monetarias condicionadas no desincentivan la participación laboral de las personas usuarias (Cecchini et al, 2021).

También se ha cuestionado que la acumulación de capital humano de los/as hijos/as no asegura automáticamente que estos/as no caigan en la pobreza. Cruzado y Francke (2009) señalan que la opción de conseguir más ingresos a través de

la participación en el mercado de trabajo está fuera del ámbito de influencia de las transferencias monetarias condicionadas, debido a que no cuentan con herramientas para afectar la demanda por trabajo y, sin empleos suficientes o adecuados, el incremento de capital humano de los/as jóvenes no conducirá a grandes cambios en los ingresos.

De este modo, según los autores, la discusión debería partir de un enfoque sobre las causas estructurales de la pobreza y, sobre esta base, deberían definirse las estrategias que no solo implican programas sociales que actúan directamente a favor de las familias, sino que deben incluir estrategias de crecimiento económico de base ancha o intensivos en empleo y cambios institucionales. Para Cecchini et al (2021) las transferencias monetarias condicionadas lograron reducir en 15 países, durante el 2017, -en términos absolutos- 1.7 puntos porcentuales la pobreza extrema y 2.0 puntos porcentuales la pobreza.

Los programas de transferencias monetarias condicionadas no deben ser entendidos como fórmulas extraordinarias que permiten la desaparición de la pobreza y la generación del desarrollo, sino como un

medio o instrumento, no un fin en sí mismo. No basta con la creación de un programa para poder afrontar la situación de pobreza de los países de América Latina; por el contrario, se requieren políticas sociales, integrales y fortalecidas de corto, mediano y largo plazo que sean capaces de realizar las transformaciones estructurales necesarias para reducir la brecha de la desigualdad existente<sup>v</sup>.

Ramírez (2008) indica que la política tendiente a la disminución de la pobreza debería ser la misma política económico-social, en la que se tomen en cuenta los equilibrios macroeconómicos desde la perspectiva de la economía del bienestar. Los programas de lucha contra la pobreza no lograrán resultados relevantes si no existe una política macroeconómica que busque la generación del bienestar económico y social de las mayorías.

Para el autor, la pobreza no se eliminará mientras no se construyan líneas de intervención pública destinadas a alterar los condicionamientos estructurales que permiten su reproducción. Se señala que problemas como la precaria situación laboral, la persistente inequidad, la desigualdad en el acceso a servi-

cios sociales básicos y el desarrollo desigual de los países inciden de manera directa en la reproducción incesante de pobreza.

Una de las principales críticas realizadas a estos programas es que reproducen las relaciones desiguales de género porque se asientan en supuestos maternalistas y, solo de manera relativamente marginal, contemplan o promueven a las mujeres como trabajadoras y, todavía en menor medida, a los hombres como cuidadores.

Uribe y Vásquez (2019) consideran que existen dos posturas en disputa frente al supuesto aumento del empoderamiento femenino: por un lado, las mujeres beneficiadas por transferencias monetarias podrían tener mayor influencia en su familia al manejar dinero, mejorar su autoestima y reducir brechas ocasionales entre hombres y mujeres. Mientras que, una posición contraria niega ese empoderamiento, ya que refuerza la división del género por darle a las mujeres más labores y responsabilizarlas del proceso de crianza de las y los hijos.

Ninguno de los programas promueve una reorganización de roles en el ámbito doméstico, más bien los programas parten y aprovechan ca-

pacidades genéricamente construidas, en particular el que las mujeres sepan gestionar mejor los recursos y el cuidado de niños/as. Por eso estos programas valoran a las mujeres, en tanto madres, pero no necesariamente en tanto ciudadanas o trabajadoras (Martínez y Voorend, 2008).

En palabras de Medialbea y Pazos (2009), el protagonismo de las madres no significa que sus condiciones de vida sean un “objetivo” de los programas; se trata, sin embargo, de que las madres sean identificadas como un “instrumento” de gran utilidad para la consecución de los objetivos establecidos. La decisión de que las cabezas de familia sean las destinatarias de las “ayudas” no toma en cuenta sus intereses individuales, porque esta es la fórmula más eficaz para que se satisfagan los intereses de la familia o de sus hijos/as.

A pesar de que las transferencias monetarias condicionadas no estén diseñadas para tener un impacto de género no quiere decir que no lo tengan. En primer lugar, hay un cambio de naturaleza material en sus vidas: su carga de trabajo se incrementa; esto sucede porque el cumplimiento de las condiciones de los programas exige realizar tareas específicas

que antes podían no ser realizadas. Asimismo, hay evidencia de que se incrementa considerablemente el trabajo doméstico de las mujeres que siguen programas de transferencias monetarias condicionadas y cumplen las condiciones establecidas (Medialbea y Pazos, 2009).

En segundo lugar, la institucionalización del rol materno refuerza simbólicamente y materialmente la división sexual del trabajo. La transferencia recibida al estar condicionada al cumplimiento de “tareas maternas” se percibe como una especie de “recompensa a la buena maternidad”, mientras que la pérdida del derecho a recibir la transferencia –por incumplimiento de las condiciones– lleva asociada una imagen pública de “mala madre”.

De acuerdo con Medialbea y Pazos (2009), se debe tomar en cuenta que las transferencias monetarias condicionadas no incorporan a los hombres en el cumplimiento de las condiciones ni prevén ningún mecanismo para que estos se responsabilicen del cuidado de los hijos.

En síntesis, se critica en el diseño de los programas de transferencias monetarias condicionadas la ins-



trumentalización de las mujeres, su omisión como sujetas de sus propias acciones acción y su identificación como ejes de crianza y organizadoras de los recursos del hogar, sin vincularlas con posibilidades de empleo.

Además, se cuestionan las condicionalidades o corresponsabilidades solicitadas en los programas de transferencias monetarias condicionadas. De acuerdo con Courtoisie (2009) las ganancias alcanzadas por los diversos programas de transferencias monetarias condicionadas en términos de salud y educación resaltan el atractivo de las condicionalidades; sin embargo, condicionar o no la transferencia monetaria sigue siendo un tema de debate acerca de este tipo de programas. En ese sentido se plantea el balance entre los costos que implica el control del cumplimiento de las condicionalidades y el beneficio que esa exigencia reporta a quienes, antes de ella, cumplían con las condiciones.

El monitoreo del cumplimiento de las condicionalidades puede representar una parte considerable del costo global del programa en materia monetaria, tiempo invertido por los/as diseñadores/as y eventos de

pago a beneficiarios. Este proceso implica una estrecha y sincronizada coordinación entre los gabinetes ministeriales y la agencia ejecutora y entre esta última y las instituciones o socios locales encargados de monitorear las bases (Britto y Veras, 2008).

Para Uribe y Vásquez (2019), existe un problema ético en torno a la reducción o eliminación de los beneficios para las familias que no cumplen las condiciones de los programas; el "castigo" muchas veces se justifica con base en argumentos que destacan que independientemente del cambio actitudinal, las personas siguen requiriendo la transferencia monetaria.

Resultado de lo anterior, los/as autores/as postulan que si el objetivo es únicamente transferir ingresos la mejor alternativa es una transferencia sin condiciones, dados los costos asociados a las acciones de monitoreo y otros elementos de infraestructura institucional necesarios en un programa de transferencias condicionadas.

Asimismo, argumentan la carga que implica la condicionalidad en aquellos sectores más empobrecidos, los cuales no cuentan con los

medios (infraestructura, transporte, etc.) especialmente en los sectores rurales que les permitan cumplir adecuadamente los requisitos, más allá de su voluntad.

Tal y como lo señala Paz (2010), uno de los problemas que suelen mencionarse en estos programas es la oferta de servicios. Cuando existen problemas de oferta en los servicios de educación y salud, las transferencias monetarias condicionadas pueden constituirse en un castigo para las personas en condición de pobreza: si no hay oferta de servicios en salud y educación, no se hace el programa en el área, y esto implica que no cuentan con servicios públicos (una obligación del Estado) y carezcan de acceso al programa por no cumplir con las condicionales.

Por este motivo se habla de “doble penalización”. Béjar (2005) argumenta que el pedir a una familia el envío de sus niños/as a la escuela supone que la escuela existe, al igual que el exigir a un/a campesino/a que vaya al hospital requiere que el centro médico esté dispuesto a atenderlo. Todo ello supone una extensión de los servicios sociales a una escala que no existe hoy en los países latinoamericanos, lo cual resulta absurdo para las personas que se adscri-

ben a servicios de pésima calidad o donde el acceso es discriminatorio.

Algunos/as autores/as han cuestionado que las condicionalidades o corresponsabilidades afecten positivamente los objetivos de estos programas. Fiszbein y Schady (2009) señalan que, si bien las transferencias monetarias condicionadas aumentaron la probabilidad de que las y los miembros de un hogar lleven a sus niños/as a controles médicos preventivos, no siempre han mejorado el estado nutricional de los/as mismas y a pesar de que las tasas de matrícula han aumentado sustancialmente entre los/as beneficiarios/as de los programas, no hay evidencia que indique mejoras en el aprendizaje.

Asimismo, debido al enfoque orientado a la acumulación de capital humano, es razonable argumentar que el apoyo monetario debería prestarse durante la totalidad de los ciclos básicos de educación y salud<sup>vi</sup>. Sin embargo, la mayoría de los programas de transferencias monetarias condicionadas en Latinoamérica tienen un límite de tiempo de tres años en promedio para la permanencia de los hogares en el programa; después de este plazo, se reevalúa la condición de pobreza de

las familias y estas podrían quedar excluidas (Britto y Veras, 2008).

Siguiendo a los autores, dos razonamientos justifican este abordaje, primero, evitar la dependencia, que termina sacrificando el impacto a largo plazo en el capital humano de los/as miembros/as jóvenes del hogar debido a inquietudes en torno a los posibles impactos negativos en la oferta laboral de los/as miembros/as adultos y; segundo, darle la oportunidad a más familias, tal vez mayores condiciones de pobreza, de participar en el programa en un contexto de financiamiento limitado.

A pesar de lo anterior, Cecchini y Madariaga (2011) consideran necesario tomar en cuenta la efectividad de las estrategias de egreso de los programas al momento de generar capacidades y permitir la autonomía de los hogares. Al respecto, Cruzado y Francke (2009) señalan que cuando un programa es concebido para reducir la pobreza en el corto plazo, debería egresar a los/as usuarios/as solamente cuando estos/as superaron su condición de pobreza, contando con límites de tiempo para evitar la dependencia. En cambio, un programa diseñado para incrementar el capital humano tendría que proporcionar trans-

ferencias hasta el término del ciclo educativo o cuando las personas reciban los paquetes de prevención en salud en su totalidad.

Otra de las críticas planteadas a los programas de transferencias monetarias condicionadas es la no eliminación del trabajo infantil ni el aseguramiento de la asistencia a los centros educativos. Para determinados/as autores/as (Béjar, 2005; Benites y Escobal, 2012; Villatoro, 2005a y 2005b) una mayor asistencia del niño/a a la escuela no implica siempre una reducción en la incidencia e intensidad de todas las clases de trabajo infantil. De acuerdo con Villatoro (2005a), al evaluar el impacto de algunos de estos programas se encontró que el aumento de la asistencia escolar tuvo lugar a expensas de la disminución del tiempo libre de los/as niños/as.

Argumenta a su vez la importancia de cuestionar si los programas provocan cambios en las actitudes de las familias ante la educación y el trabajo infantil, ya que si no hay modificaciones en este ámbito los efectos de las intervenciones podrían no ser sostenibles a largo plazo.

Estudios efectuados en los programas de transferencias monetarias

condicionadas encontraron que las familias atribuyen un valor limitado a la educación y no creen que el trabajo infantil sea perjudicial para el futuro de sus hijos/as. Esto muestra la importancia de efectuar, según Villatoro (2005a), intervenciones psicosociales encaminadas a cambiar estas representaciones. En caso contrario, al finalizar los programas, la probabilidad de que el o la niña retorne al trabajo y abandone la escuela podría ser alta, lo cual amenazaría la sostenibilidad de los cambios.

Benites y Escobal (2012) señalan que en caso de que los programas pretendan cambiar el subsidio por la renuncia de los niños/as a trabajar, las familias llevan a cabo un balance costo-beneficio. Esto supone que el beneficio deberá ser siempre mayor a las expectativas de la familia que envía a los niños/as a trabajar; sin embargo, en muchos países esta situación no sucede, lo cual trae repercusiones en lograr eliminar el trabajo infantil.

Por otro lado, Burdín y De Melo (2009) critican los costos indirectos de estos programas, pues los factores determinantes de la no solicitud de prestaciones sociales generalmente se modelan como una relación entre los beneficios y los costos

de postular, haciendo hincapié en la relevancia de los costos directos e indirectos de inscribirse en este tipo de programas. Según los autores, suele ser costoso para los hogares, puesto que implica trasladarse hasta las oficinas públicas, tramitar la documentación requerida, llenar formularios y hacer una declaración de ingresos, entre otros; lo cual supone que las personas decidirán presentarse en la medida en que el monto del beneficio y la duración del período de otorgamiento compensen los costos incurridos, incluidos los de carácter no monetario.

Del mismo modo, entre los cuestionamientos realizados a los programas de transferencias monetarias condicionadas se encuentra que ellos generan clientelismo político, paternalismo y dependencia con una alta inversión de recursos públicos. Queirolo (2011) indica que si bien los objetivos de estos programas son fundamentalmente sociales y no políticos, pueden producir impactos políticos importantes.



## Conclusiones

Las transferencias monetarias, dentro de la lógica de la política social asistencial, deben ubicarse como resultado del contexto neoliberal y de las políticas implementadas durante dicho periodo (desarrolladas a finales del siglo XX e inicios del XXI, financiadas por organismos internacionales, condicionalidades en salud y educación, focalizadas para familias en condición de pobreza y pobreza extrema, etc.); considerando las variadas configuraciones adquiridas en los diferentes países (distintos grupos meta, condicionalidades leves, etc.).

En el caso costarricense, la supuesta “modernización” del Estado a través de la implementación de políticas neoliberales, conllevó a la agudización de los mecanismos de focalización mas no los de condicionalidad.

El surgimiento de FODESAF plantea las bases de la focalización gestadas en la figura de las transferencias monetarias que se reproducen hasta la actualidad. Es con el financiamiento de los programas sociales selectivos que se evidencia la naturaleza histórica de la focalización que inicia con el presupuesto; la cual, dicta las pautas de quiénes serán las/los “beneficiarios” privile-

giándose a los grupos considerados con mayor condición de pobreza, siendo las “familias pobres” los principales sujetos de asistencia social. El financiamiento por entes como el FODESAF transversaliza los programas y servicios estatales, pues representa una de las formas de la política neoliberal para que el Estado intervenga en los sectores de mandantes, de una manera apaciguadora del conflicto social y en coherencia con los marcos legales de la época, bajo justificantes que promulgan la inversión como un gasto social y criterios de focalización que dificultan el acceso de grupos poblacionales discrepantes de las características definidas institucionalmente.

Entre los criterios de focalización implementados a partir de la década de los años 2000 se evidenció la homologación de las personas destinatarias de las transferencias, evidenciado en el uso de métodos hegemónicos para medir y agrupar a la población.

La inviabilidad del SIPO como un único sistema y el uso instrumental de la FIS, reconocida por instituciones como la CGR y la Defensoría de los Habitantes, devela que no se puede uniformar lo que no es uniforme; lo cual, se agrava actualmente ante la

promoción del SINIRUBE como sistema de identificación de beneficiarios que conlleva un paso más hacia la tecnocratización de los procesos de asistencia social en el país.

Dichos aspectos mencionados expresan una de las mayores contradicciones de la política estudiada, pues a pesar del reconocimiento de ciertos grupos sociales como parte de la diversidad humana, se pretende homologarlos bajo concepciones hegemónicas de pobreza y métodos que no dan cabida al reconocimiento de sus particularidades; ante lo cual pierde sentido la agrupación y se demuestra la intencionalidad del Estado de satisfacer paliativamente parte de sus necesidades y tornarse principalmente en un amortiguador de sus demandas. Estudiar la asistencia social requiere reconocer dicha configuración de intervencionismo estatal en el ámbito de sus contradicciones y críticas; en tanto, sigue siendo la vía por la cual se permite a determinados sectores de la población la satisfacción parcial de sus necesidades; sin que con ello, se pretenda que la asistencia social llega a ser suficiente o se encuentra exenta de los intereses, tanto de los gobiernos de turno como de los alcances de un sistema actual para hacer frente a la pobreza.

## Referencias bibliográficas

Aguilar, J. (2009). "Reforma y modernización del Estado en Costa Rica 1982-2004: antecedentes, desarrollo y perspectivas". En: *Revista centroamericana de administración pública*, (56-57), enero-diciembre, pp. 183-205.

Altmann, J. (1997). Crisis económica, política social y pobreza en Costa Rica y América Latina. [Tesis de licenciatura, Escuela de Historia, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Costa Rica].

Área de Fiscalización de Servicios Sociales (2017). *Informe Nro. DFOE-SOC-IF-01-2017 Auditoría de carácter especial sobre las acciones realizadas para la implementación del Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado*. CGR. [https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs\\_cgr/2017/SIGYD\\_D\\_2017005842.pdf](https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2017/SIGYD_D_2017005842.pdf)

Barahona, M. (1999). *"El desarrollo Económico". Costa Rica contemporánea: raíces del estado de la nación*. Editorial UCR.

Barahona, M., Carmona, A., Salazar, G. y Pan, J. (2015). Inversión en

programas sociales selectivos: rectoría sectorial, rendición de cuentas y evaluación de desempeño como factores claves. En: *Economía y Sociedad*, 20 (47), enero-junio 2015, pp.01-18. <https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/economia/article/view/6753>

Béjar, H. (2005). *"Te doy plata si...": Las transferencias monetarias condicionadas*. Portal de Asuntos Públicos de la PUCP. <https://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/11990>

Benites, S. y Escobal, J. (2012). Algunos impactos del programa JUNTOS en el bienestar de los niños: Evidencia basada en el estudio Niños del Milenio. En: *Boletín de políticas públicas sobre infancia*, (5), abril, 2012. <http://www.grade.org.pe/upload/publicaciones/archivo/download/pubs/1333491106.pdf>

Britto, T. y Veras, F. (2008). *Enfrentando las limitaciones en la capacidad para transferencias monetarias condicionadas en Latinoamérica: los casos de El Salvador y Paraguay*. En: Documento de trabajo, (38), enero,

2008. <http://www.ipc-undp.org/pub/esp/IPCWorkingPaper38.pdf>
- Burdín, G. y De Melo, G. (2009). Prestaciones sociales en Uruguay: ¿por qué hay beneficiarios que no las solicitan?. En: *Revista CEPAL*, (98), agosto, 147-163, 2009. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/11301>
- Cecchini, S. y Madariaga, A. (2011). *Programas de transferencias condicionadas: balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. CEPAL. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/27854-programas-transferencias-condicionadas-balance-la-experiencia-reciente-america>
- Cecchini, S., Mancero, X. y Villatoro, P. (2021). *El impacto de las transferencias monetarias no contributivas sobre la pobreza en América Latina*. En: *Revista de la CEPAL*, (134), pp. 7-32, agosto del 2021. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47281/1/RVE134\\_Cecchini.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47281/1/RVE134_Cecchini.pdf)
- Chaves, N., Golen, B. y Miranda, L. (2009). *El fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares: un análisis en el marco de la política de asistencia social costarricense*. [Seminario de licenciatura, Escuela de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Costa Rica].
- Contraloría General de la República (2006). *Primer Informe del estudio sobre la organización de los programas de Asistencia y Promoción Social: Identificación y caracterización de los programas de Asistencia y Promoción Social y algunas posibilidades de mejorar su integración* (DFOE-SO-30-2006). División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Área de Servicios Sociales.
- Contraloría General de la República (2009). *Informe sobre el diseño, ejecución y evaluación de las políticas dirigidas hacia la superación de la pobreza* (DFOE-SOC-19-2009). División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Área de Servicios Sociales.
- Cortez, F. (2006). *Análisis de dos programas de transferencias económicas condicionadas bajo el método comparado de Políticas Públicas*. [Tesis de maestría,



- Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México]. <http://conocimientoabierto.flacso.edu.mx/tesis/152>
- Courtoisie, D. (2009). La importancia de las condicionalidades en las transferencias Monetarias: el caso del PANES en Uruguay. Congress of the Latin American Studies Association, Rio de Janeiro, Brasil. [https://www.academia.edu/523947/La\\_importancia\\_de\\_las\\_condicionalidades\\_en\\_las\\_transferencias\\_Monetarias\\_el\\_caso\\_del\\_PANES\\_en\\_Uruguay](https://www.academia.edu/523947/La_importancia_de_las_condicionalidades_en_las_transferencias_Monetarias_el_caso_del_PANES_en_Uruguay)
- Cruzado, E. y Francke, P. (2009). *Transferencias Monetarias Condicionadas e Instrumentos Financieros en la lucha contra la Pobreza*. Proyecto Capital.
- Díaz, A. y Magaloni, B. (2009). *Transferencias Directas Condicionadas y Combate de la Pobreza en América Latina*. Centro Global para el Desarrollo y la Democracia.
- Duhau, E. (1997). *Las políticas sociales en América Latina: ¿del universalismo fragmentado a la dualización?*. En: *Revista Mexicana de Sociología*, 59 (2), abril-junio, <http://www.jstor.org/stable/3541167>
- Fallas, Y. y Molina, L. (2009). *Costa Rica: transferencias monetarias condicionadas. El caso del Programa AVANCEMOS*. En: *Revista Políticas Públicas*, 13 (2), pp. 219-229, 2009.
- Fiszbein, A. y Schady, N. (2009). *Panorama General: Transferencias monetarias condicionadas, reduciendo la pobreza actual y futura*. Banco Mundial. <http://www.oda-alc.org/documentos/1340861607.pdf>
- Gobierno de la República de Costa Rica (2003). *Plan Nacional para la Superación de la Pobreza y Desarrollo de las Capacidades Humanas "Vida Nueva" Administración Pacheco* (Período 2002-2006). Imprenta Nacional.
- Gunturiz, A. (2010). *Agendas de investigación reflexiva para agendas de política incluyente*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/re-dposgrados/OP.gunturiz.pdf>
- Hernández, A., Masis, N. y Quesada, A. (2010). *Pobreza: Concepciones y formas de mediación en Costa*

- Rica* (Fundamentos éticos, políticos- ideológicos y teóricos). [Seminario de licenciatura, Escuela de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Costa Rica].
- Imas, V. (2011). *Las Transferencias Monetarias con Corresponsabilidad (TMC) y la Disminución de la Pobreza en el marco de las Políticas de Protección Social*. En: *Nuevos aportes para las Políticas Públicas en Paraguay*, (9), 2011. <https://idl-bnc-idrc.dspacedirect.org/bitstream/handle/10625/47110/133485.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (2010a). *Boletín General: Actualización Metodológica para la medición del empleo y la pobreza*. INEC.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (2010b). *Boletín Técnico: Actualización Metodológica para la medición del empleo y la pobreza*. INEC.
- Lacé, J. (2007). *Medición e identificación de pobreza: dos metodologías utilizadas en Costa Rica*. En: *Revista Ciencias Económicas* (25), pp. 255-270.
- Llobet, V. y Minujin, A. (2011). *La pobreza infantil y las políticas sociales. Una mirada sobre las transferencias condicionadas de ingresos*. En: *Textos & Contextos* (Porto Alegre), 10 (2), agosto, pp. 274-287, 2011. <http://revis-taseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/viewFile/10299/7333>
- Martínez, J., Seligson, M. y Trejos, J. (1996). *Reducción de la pobreza en Costa Rica: El impacto de las Políticas Públicas*. Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas.
- Martínez, J. y Voorend, K. (2008). *Transferencias condicionadas e igualdad de género: ¿blancos, negros o grises?*. En: *Revista de Ciencias Sociales*, (122), pp. 115-131, 2008. <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/sociales/article/view/9879>
- Medialdea, B. y Pazos, M. (2009). *Impacto de género de las Transferencias Monetarias Condicionadas*. Instituto de Estudios Fiscales. [https://editorialexpress.com/cgi-bin/conference/download.cgi?db\\_name=IA-FFE2010&paper\\_id=156](https://editorialexpress.com/cgi-bin/conference/download.cgi?db_name=IA-FFE2010&paper_id=156)

Merino, J. (1997). Reforma del estado y políticas sociales: elementos generales para el análisis. En: Revista Reflexiones, (56), pp. 39-50.

Ministerio de Planificación y Política Económica (1994). *Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998*. MIDEPLAN.

Ministerio de Planificación y Política Económica (1998). *Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002*. MIDEPLAN.

Ministerio de Planificación y Política Económica (2002). *Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006*. MIDEPLAN.

Ministerio de Planificación y Política Económica (2006). *Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010*. MIDEPLAN.

Ministerio de Planificación y Política Económica (2010). *Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 "María Teresa Obregón Zamora"*. MIDEPLAN.

Ministerio de Planificación y Política Económica (2014). *Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 "Alberto Cañas Escalante"*. MIDEPLAN.

Ministerio de Planificación y Política Económica (2018). *Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública del Bicentenario 2019-2022*. MIDEPLAN.

Ministerio de Planificación y Política Económica (2022). *Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública 2023-2026 "Rogelio Fernández Güell"*. MIDEPLAN.

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (2022). *Informe de Gestión Institucional 2021-2022*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. [https://www.mtss.go.cr/elministerio/despacho/memorias/informe\\_gestion\\_2021-2022.pdf](https://www.mtss.go.cr/elministerio/despacho/memorias/informe_gestion_2021-2022.pdf)

Paz, J. (2010). *Programas dirigidos a la pobreza en América Latina y el Caribe: sustento teórico, implementación práctica e impactos sobre la pobreza en la región*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. <http://www.crop.org/viewfile.aspx?id=290>

Queirolo, M. (2011). *El impacto de los programas de transferencia de dinero en las elecciones uruguayas del 2009*. En: IV Congreso Latinoamericano de Opinión Pública de WAPOR, Belo Horizonte, Brasil. <http://www>.

vanderbilt.edu/lapop/uruguay/Queirolo-WAPOR.pdf

Ramírez, C. (2008). *Las Transferencias Monetarias Condicionadas. Un análisis de su implementación desde la perspectiva de los Derechos Sociales*. En: *I Congreso de Ciencia Política*, Bogotá, Colombia.

Rovira, J. (1988). *Costa Rica en los años 80*. Porvenir.

Sánchez, R. (2004). *Estado de bienestar, crisis económica y ajuste estructural en Costa Rica*. EUNED.

Sojo, A. (2007). *La trayectoria del vínculo entre políticas selectivas contra la pobreza y políticas sectoriales*. En: *Revista de la Cepal*, (91), abril, pp. 111-131. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/11173-la-trayectoria-vinculo-politicas-selectivas-la-pobreza-politicas-sectoriales>

Sottoli, S. (2000). *La política social en América Latina bajo el signo de la economía de mercado y la democracia*. En: *Revista Europea de Estudios Centroamericanos y del Caribe*, (68), abril, pp. 3-22. <http://www.jstor.org/stable/25675863>

Uribe, M. y Vásquez, C. (2019). *Los estudios sobre los programas de transferencias monetarias condicionadas en América Latina: trayectorias, enfoques y perspectivas sobre la pobreza*. En: *Opera*, (25), 2019. <https://www.redalyc.org/journal/675/67560760011/67560760011.pdf>

Urizar, C. (2011). *Causas sociológicas del clientelismo en el programa de Transferencias Monetarias Condicionadas "Mi familia progresa" de Guatemala*. [Tesis de licenciatura, Escuela de Ciencias Política, Universidad de San Carlos de Guatemala]. [http://biblioteca.usac.edu.gt/tesis/28/28\\_0494.pdf](http://biblioteca.usac.edu.gt/tesis/28/28_0494.pdf)

Villatoro, P. (2005a). *Programas de transferencias monetarias condicionadas: experiencias en América Latina*. En: *Revista de la Cepal*, (86), agosto. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/11070>

Villatoro, P. (2005b). *Los programas de protección social asistencial en América Latina y sus impactos en las familias: algunas reflexiones*. En: *Reunión de Expertos "Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales"*. <https://dds.cepal.org/eventos/presentacio>



nes/2005/0628/Pablo\_Villatoro.pdf

Yaschine, I. (2009). *¿Por qué, Cuándo y Cómo Deberían Egresar los Beneficiarios de un Programa de TMC?*. En: *Poverty in Focus*, (15), mayo, 2009. <https://ipcig.org/sites/default/files/pub/es/IP-CPovertyInFocus15.pdf>

Yazbek, M. (2004). *Políticas sociales y asistenciales: estrategias contradictorias de gestión estatal de la pobreza de las clases subalternas*. En: *Borgiani, E. y Montaña, C. (Orgs.). La Política Social Hoy*. Editorial Cortez.

<sup>i</sup>El PAE I con el BM fue aprobado en 1985 por una suma de \$83,5 millones para ser ejecutados en un periodo de tres años, el PAE II implementados en 1989 ascendió a alrededor de \$200 millones (Sánchez, 2004). Un tercer PAE en 1995 fue financiado por recursos propios, donaciones de la Agencia Internacional para el Desarrollo y el gobierno norteamericano (Aguilar, 2009).

<sup>ii</sup>La CGR (2006) determinó para el 2005 que de 23 instituciones públicas ejecutoras de programas sociales selectivos, 6 hacían uso del SIPO, de las cuales, además del IMAS, solo 3 tenían acceso directo y hacían algún uso de la información que ese sistema contiene (INVU, JUDESUR, IDA), y otras lo utilizan como referente (INVU, CONAPAM y BANHVI). Únicamente cuatro entidades tenían convenio vigente con el IMAS para el uso del sistema (IDA, JUDESUR, BANHVI y COOCIQUE) y cuatro estaban en proceso de negociación (CONAPAM, IDA, INA y CCSS). Por lo tanto, el 85% de las instituciones del sector, requerirían formalizar tal convenio para hacer efectiva la disposición de utilizar el SIPO.

<sup>iii</sup>La Política de Inclusión y Protección Social se creó bajo el Decreto N° 35904-S del 2010, se encontraba

a cargo del Ministro Rector del Sector Social y Lucha contra la Pobreza y se basó en la importancia de abarcar la multiplicidad de aristas de los "problemas" de pobreza, vulnerabilidad y exclusión; además, al ser múltiples los sectores e instituciones del Estado y del sector no gubernamental que participan habitualmente en el complejo campo de las políticas sociales selectivas, se consideró necesario una política que dictara las principales bases administrativas para ese sector. Tenía como objeto central la gestión articulada, integrada e integral de las diferentes acciones institucionales, con el propósito de romper con las condiciones de estancamiento de las posibilidades de progreso de la población objetivo, interrumpir y revertir el círculo de transmisión intergeneracional de la pobreza y contribuir a desencadenar una dinámica virtuosa y sostenida de inclusión y movilidad social (Art. 4).

<sup>iv</sup>En este sentido, se identifican los aportes de: Benites y Escobal (2012), Britto y Veras (2008), Cecchini y Madariaga (2011), Cruzado y Francke (2009), Díaz y Magaloni (2009), Fiszbein y Schady (2009), Gunturiz (2010), Llobet y Minujin (2011) y Ramírez (2008).

<sup>v</sup>Dicho aporte es establecido por: Benites y Escobal (2012), Cecchini y Madariaga (2011), Fallas y Molina (2009), Llobet y Minujin (2011), Paz (2010) y Villatoro (2005a).

<sup>vi</sup>Entre las personas autoras que reflexionan en torno a dicha temática se encuentran: Béjar (2005), Britto y Veras (2008), Cecchini y Madariaga (2011), Cruzado y Francke (2009), Imas (2011), Villatoro (2005a) y Yaschine (2009).



