

MEDICIÓN E IDENTIFICACIÓN DE POBREZA: DOS METODOLOGÍAS UTILIZADAS EN COSTA RICA

Juan Carlos Laclé

RESUMEN

Este estudio pretende explicar la forma en que se mide o identifican las familias en condición de pobreza en Costa Rica, específicamente a través de los métodos denominados Línea de Pobreza (LP) y el instrumento de focalización que utiliza encuestas indirectas de comprobación de los medios, denominado Sistema de Información de la Población Objetivo (SIPO). Se trata de explicar brevemente el desarrollo del sistema y una serie de limitaciones que han afectado consolidación; asimismo se explican y comparan los cambios que se realizan en el Indicador de bienestar o material. Finalmente se realiza una propuesta que ayude a minimizar los inconvenientes que ha tenido el sistema para convertirse en el Instrumento Único de Selección de los beneficiarios del Sector Social

PALABRAS CLAVE: LÍNEA DE POBREZA, FOCALIZACIÓN, SISTEMA DE INFORMACIÓN DE LA POBLACIÓN OBJETIVO (SIPO), FICHA DE INFORMACIÓN SOCIAL (FIS), PUNTO DE CORTE EXCLUSIVO, PUNTO DE CORTE COMPLEMENTARIO

ABSTRACT

This paper explains how poverty is measured in Costa Rica and focuses on the poverty line measure and the Objective Population Information System. The second instrument is a Proxy Means Testing approach. Briefly, it explains how the system was developed and the weaknesses affecting its consolidation. Moreover, there is an explanation and comparison of each change into the comfort indicator. Finally, there is a proposal to reduce the effect of its weaknesses and improve the system to be the sole instrument used by the Costa Rican government.

KEY WORDS: INCOME POVERTY LINE, TARGETING POVERTY, OBJECTIVE POPULATION INFORMATION SYSTEM, SOCIAL INFORMATION CARD, EXCLUSIVE CUT-OFF POINT, COMPLEMENTARY CUT-OFF POINT.

INTRODUCCIÓN:

En virtud de que el concepto pobreza no está definido objetivamente y por el contrario su conceptualización no es fácil, sino que es compleja y subjetiva, es difícil poder determinar quién es pobre y quién no lo es; de igual manera es complicado establecer el mejor instrumento o fórmula que permita identificar esta población. Si bien es cierto existe un amplio consenso en que este flagelo es de carácter multidimensional, el problema radica en responder la pregunta ¿cómo captar sus múltiples dimensiones? Asimismo, las implicaciones en términos de costos para la captación de esas dimensiones y el diseño de políticas públicas orientadas al combate de la pobreza.

El presente estudio pretende explicar la forma en que se mide o identifican las familias en condición de pobreza en Costa Rica, específicamente a través de los métodos denominados Línea de Pobreza (LP) y el Sistema de Información de la Población Objetivo (SIPO), administrado por el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS).

Con la utilización del método LP, se recortan todas las dimensiones de la vida que no están relacionadas con el ingreso ya que su enfoque es fundamentalmente orientado en que las personas tienen derecho a adquirir un grupo de bienes alimenticios, dejando de lado otras necesidades o derechos fundamentales de todo ser humano.

A partir de la importancia de la focalización se profundiza en el estudio del SIPO como un sistema de información con características para su utilización más allá del IMAS, pero que, por diversas razones, ha sufrido una serie de altibajos para consolidarse como el instrumento único para la selección de los beneficiarios del sector social. A través del análisis del SIPO se aborda, brevemente, algunos de sus principales antecedentes y las razones por las cuales no ha logrado consolidarse, así como los cambios que se están desarrollando en el Indicador de bienestar de cara a un fortalecimiento. Es importante aclarar que este método tampoco incluye todas las posibles dimensiones de la pobreza, pero si

identifica mediante factores¹, subfactores² y variables³, elementos que permiten realizar un análisis mucho más amplio que el método LP.

Con el objeto de ofrecer un tratamiento alternativo a las limitaciones que se describen, desde el punto de vista del autor, se presentan algunas propuestas que podrían ser utilizadas para mejorar y flexibilizar el uso del SIPO.

EL MÉTODO DE LÍNEA DE POBREZA (LP)

Este es el enfoque que persiste en el cálculo oficial de la pobreza en Costa Rica, se realiza con base en la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) que anualmente levanta el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) y está centrado en dos variables: El ingreso per cápita y el costo de la canasta básica alimentaria, esta fórmula es conocida como el método (LP) o método del ingreso.

Por su facilidad de cálculo y la posibilidad de realizar comparaciones entre países, es utilizado por varios Organismos Internacionales⁴. De

-
- 1 Se refiere a la forma más agregada de las variables que conforman el modelo econométrico (Ramírez 2006).
 - 2 Es una agrupación menor de variables que se puede encontrar dentro de un factor (Ramírez 2006).
 - 3 Se refiere a las características que se observan en los hogares y que resultaron significativas de acuerdo a diferentes pruebas estadística utilizadas en la construcción del Indicador SIPO (Ramírez 2006).
 - 4 También, con la finalidad de hacer comparaciones, el Banco Mundial (BM) ha establecido una línea de pobreza de US\$1 al día por persona, basado en el índice de precios de Estados Unidos de 1985 y actualizada en 1993. Sin embargo, el propio Banco Mundial señala que debe tenerse cierta cautela al hacer estas comparaciones internacionales. La línea de pobreza de US\$1 es normalmente usada en África y el Sudeste Asiático, una línea de US\$2 diarios por persona es usada en América Latina, una cercana a US\$4 se aplica en Europa del Este y Asia Central y una de US\$0.60 se emplea para el caso de China.

acuerdo con esta metodología y según se muestra en el siguiente diagrama, habría un umbral determinado por un ingreso mínimo, bajo el cual las personas son consideradas pobres. Es decir, ese ingreso mínimo sería la línea divisoria que permite distribuir a la población según la siguiente calificación: Si el ingreso per cápita (IPC) es menor que la canasta básica alimen-

taria (CBA), la familia se encuentra en pobreza extrema; por otra parte, si el ingreso per cápita es mayor o igual a la canasta básica alimentaria pero menor a la canasta alimentaria ampliada, la familia se encuentra en pobreza básica; mientras que si el ingreso per cápita es igual o mayor a la canasta básica ampliada, la familia se considera como no pobre.

DIAGRAMA 1
MÉTODO LÍNEA DE POBREZA LP

IPC < CBA	CBA ≤ IPC < CBA Ampliada.	IPC ≥ CBA Ampliada
POBREZA EXTREMA	POBREZA BÁSICA	NO POBRE

Fuente: Viquez, Roxana M. (2005)

Una de las principales críticas, es que este método asume que la satisfacción de necesidades depende sólo del ingreso (pobreza unidimensional), siendo que en realidad éste es sólo una de las variables que determinan la satisfacción del ser humano. Varios especialistas, entre ellos Amartya Sen⁵ han criticado los enfoques de pobreza basados en medidas de ingreso ya que producen una visión y medida incompleta de la pobreza. Lo importante en relación al ingreso es la oportunidad de convertirlo en capacidades de funcionamiento social, pero ellas dependen de una variedad de circunstancias personales (incluyendo edad, género, disposición a la enfermedad e invalidez) y del medio social que rodea a la persona (incluyendo características epidemiológicas, medioambiente físico y social, servicios públicos de educación y salud, entre otros).

Otra de las desventajas que presenta el método LP es la no declaración o sub-declaración, siendo que este es uno de los mayores problemas que afecta a las proyecciones de pobreza

basadas en ingreso ya que no se cuenta con una estimación real al respecto, tampoco el país dispone de un sistema de información suficientemente desarrollado para controlar la subdeclaración de ingresos.

Adicionalmente, se puede decir que existen problemas con la captación del registro en los sectores rurales ya que algunas familias se autoabastecen de productos producidos en sus lugares de trabajo o las zonas donde cultivan, generando una dificultad para la estimación del ingreso o el consumo de la familia.

LA IMPORTANCIA DE FOCALIZAR

En el campo específico de las políticas y programas de superación de la pobreza, la focalización es una modalidad de intervención pública que busca asegurar que un programa o un proyecto de carácter social brinde en exclusividad, a una determinada población, los satisfactores básicos requeridos para ese grupo de individuos. La focalización es parte de la formulación de estrategias de intervención pública centradas principalmente en la eficacia y la eficiencia en el uso de los recursos económicos. Por este procedimiento se pretende asegurar que el conjunto de beneficiarios sea exclusivamente la población

5 Sen, Amartya. 1995. "The political Economy of Targeting". En Dominique Van de Walle y Kimberly Nead (editores): *Public Spending and the Poor. Theory and Evidence*. Washington, D. C., Estados Unidos de América: The Johns Hopkins University Press para el Banco Mundial.

para la que se creo el instrumento de focalización; es decir es un mecanismo de “discriminación” de población, entre beneficiarios y no beneficiarios.

En este orden de ideas, con la focalización se busca la eficacia y eficiencia de las políticas gubernamentales, utilizando algunos criterios de clasificación para orientar el gasto social, prioritariamente en aquellos grupos considerados en desventaja social.

Señala Coady, Grosh y Hoddinott⁶ en términos generales, que la motivación para aplicar una estrategia de focalización proviene de las siguientes tres características en el contexto de las políticas públicas:

1. *Objetivo*: El deseo de reducir al máximo la pobreza, o en términos más amplios, el aumento en el bienestar social.
2. *Restricciones presupuestarias*: Un presupuesto limitado para destinarlo a los fines de reducir la pobreza, y
3. *Costo de oportunidad*: La disyuntiva entre la cantidad de beneficiarios que cubre la intervención y el nivel de las transferencias.

No existe un único instrumento de focalización, sino que dependiendo de la estrategia de Gobierno o las características propias de los programas sociales, se puede utilizar uno o una combinación de instrumentos, a saber: Focalización mediante encuestas de comprobación de los medios económicos⁷; focalización

por categorías⁸; focalización geográfica⁹; focalización con base en la comunidad¹⁰; focalización mediante encuestas indirectas de comprobación de los medios económicos (Proxy means testing)¹¹ y estrategias mixtas que se fundamenta en la combinación de algunos métodos, especialmente se realiza la combinación del tipo geográfico con algún otro.

La discusión está en diseñar un instrumento de focalización para la selección de los

6 Coady, David; Grosh, Margaret y Hoddinott, John. 2004. La focalización de las transferencias en los países en desarrollo: Revisión de lecciones y experiencia. Washington, D. C., Estados Unidos de América: Banco Mundial.

7 Requiere la recolección y verificación de información de ingreso, como los datos deben ser medidos y comprobados, ordinariamente tiene altos costos directos. Principalmente por esta razón, se tiende a utilizar otras formas de focalización. Es utilizado principalmente en los países de Europa Central y oriental ya que los ingresos, gastos, riqueza son formales, monetizados y bien documentados, usualmente en bases de datos masivas y automatizadas del gobierno con la que se puede cruzar y revisar información.

8 Los beneficios se dirigen a subgrupos de la población que es probable sean pobres sobre la base de características de fácil observación que se cree están correlacionadas con la pobreza tales como la edad, el estado civil, el número de hijos, la situación de empleo, la ocupación y el sector de empleo. Es más limitada porque en la práctica el número de categorías utilizadas es generalmente pequeño y las ponderaciones en ellas se determinan arbitrariamente.

9 Para focalizar ciertas áreas geográficas particulares y determinar la elegibilidad del programa se utilizan algunos medios: Sistemas de Información Geográfica (GIS), mapas estadísticos de la pobreza y/o la vulnerabilidad con base en los datos provenientes de censos, encuestas y datos administrativos. La eficiencia de este medio de focalización obviamente aumenta cuanto más concentrados se encuentren los pobres en pocas áreas geográficas.

10 Los beneficios de la focalización con base en la comunidad son asignados por alguna autoridad o comité que está debidamente habilitado para tomar decisiones en relación con quién debe recibir los beneficios del programa, a veces se utiliza una estructura de toma de decisiones existente. Las ventajas incluyen la probabilidad de que efectivamente los miembros de la comunidad local tengan considerable información sobre la situación de la pobreza en los miembros de la comunidad. Otra ventaja podrían ser que dicha participación y “propiedad” por parte de los miembros de la comunidad pueden aumentar el apoyo político y la sostenibilidad del programa a nivel local y posiblemente la probabilidad de que se puedan reducir los costos gubernamentales de la focalización.

11 Se fundamenta en un índice multidimensional de variables observables como ubicación, calidad de la vivienda, bienes durables, educación, ocupación e ingreso, etc. Ese método es utilizados en Costa Rica y es desarrollado como parte de este estudio.

beneficiarios de los programas sociales, que cuente con bases de datos integradas para obtener cruces de información y lograr convertir a este instrumento en la “puerta de entrada” para un Registro Único de Beneficiarios de los programas selectivos de combate a la pobreza. No obstante, este instrumento debe ser flexible para que se adapte a los cambios de la política social, a las modificaciones en los criterios de elegibilidad y, sin lugar a dudas, debería maximizar su cobertura para evitar posibles errores de inclusión o exclusión¹². Todos estos elementos, nos llevaría a una mejor aceptación técnica del indicador y por supuesto una mejor aceptación por parte de los actores políticos.

EL SIPO

El IMAS es la institución que ha realizado importantes esfuerzos para la implementación de un instrumento basado en encuestas indirectas de comprobación de los medios, el cual es sumamente útil en países que tienen un alto grado de informalidad por lo complejo que es realizar estimaciones precisas del ingreso o consumo de la población.

El primer esfuerzo se realizó a inicios de los años noventa cuando se creó el Sistema de Selección de Beneficiarios (SISBEN), fundamentado en la experiencia chilena con el sistema CAS¹³; sin embargo este sistema fue parcialmente

abandonado debido a cambios políticos en el país. No obstante, para el período 2000–2002, el IMAS conjuntamente con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) realizaron esfuerzos importantes para lograr la puesta en producción del SIPO;¹⁴ asimismo, con el apoyo de la Universidad de Costa Rica (UCR), se inicia el ingreso a la base de datos del SIPO de aproximadamente 67.000 Fichas de Información Social (FIS).

La FIS¹⁵ es el instrumento utilizado para la recolección de datos en la vivienda; además de esta boleta, el SIPO está compuesto por un Indicador de bienestar material o económico de las familias¹⁶, al cual llamaremos Indicador SIPO; también el sistema cuenta con acceso a otras bases de datos como el Registro Civil, información de los beneficiarios del Fondo Nacional de Becas (FONABE) y a lo interno del IMAS se cuenta con

12 El error por exclusión surge cuando no se incluyen en los programas sociales a toda la población realmente pobre ya que el instrumento de selección no logra identificarlos como tal. El error por inclusión sería lo contrario ya que el instrumento de selección incorpora en sus programas a población no pobre. También, se podrían dar estos errores por manipulación de la información o la existencia de dificultades que limitan la inclusión de personas en el programa.

13 “El origen de la Ficha CAS se remonta a 1979, cuando fueron creados los Comités de Asistencia Social, instancias a nivel comunal a cargo de la ejecución de la política social. Al año siguiente se introduce la ficha CAS, la cual se concibe como un instrumento homogéneo, con cobertura nacional, cuyo objeto es identificar a las familias con carencias socioeconómicas”. (Larrañaga, 2005).

El instrumento introducido en el país corresponde a la segunda versión de esa ficha, conocida como CAS-2 del año 1987.

14 Viquez, Roxana. 2005. Sistema de Identificación de la Población objetivo: SIPO en Costa Rica. Working Paper. No 530. Washington, D. C., Estados Unidos de América: BID. Serie de Documentos sobre la Protección Social.

15 Incluye variables de tipo socioeconómico, demográfico y de ubicación geográfica. Constituye el instrumento oficial para el registro de potenciales beneficiarios de programas y servicios sociales. Consta de 10 secciones y 56 variables relacionadas con: Identificación y control; características de la vivienda; identificación de los residentes; actividad económica; previsión social; condición de salud; educación; participación comunal; patrimonio; aspectos psicosociales.

16 Se refiere a un algoritmo o procesamiento estadístico de la información para producir un índice de priorización de los beneficiarios de los programas sociales, es el componente estructurante o “columna vertebral” del Registro Único de Beneficiarios (en el caso del IMAS sería del Sistema de identificación de potenciales beneficiarios). Su objetivo es establecer un orden de prelación, discreto o continuo, que permita ordenar la demanda potencial y/o actual de los programas sociales (Irrázaval, 2004).

la información proveniente del Sistema de Atención de Beneficiarios (SABEN)¹⁷ y próximamente se incorporarán datos del Registro Nacional. Todos estos accesos permiten verificar datos recabados por medio de la FIS, referente al nombre correcto del potencial beneficiario, su número de identificación, nombre del padre y la madre; así como las transferencias realizadas por el IMAS, entre otros.

En años anteriores se realizaron coordinaciones para contar con acceso a la información de la Caja Costarricense del Seguro Social

17 El SABEN es un software que administra los beneficios y brinda información sobre los beneficiarios del IMAS; este sistema opera desconcentradamente e interactúa con el SIPO. Por medio del SABEN se realizan los pagos a todos los beneficiarios del IMAS.

TABLA 1
CLASIFICACION DE LOS GRUPOS DE PUNTAJE
EN SIPO 2000 SEGÚN ZONA

GRUPO DE PUNTAJE	ZONA URBANA		ZONA RURAL	
	MINIMO	MAXIMO	MINIMO	MAXIMO
GRUPO 1	225	360	288	400
GRUPO 2	361	430	401	480
GRUPO 3	431	500	481	500
GRUPO 4	501	632	501	702

Fuente: IMAS.

El SIPO es un sistema dinámico que va evolucionando a través del tiempo y que se ha caracterizado por ser un instrumento uniforme para el registro de posibles beneficiarios; asimismo tiene la potencialidad de generar información socioeconómica detallada para conocer mejor las características propias de la población registrada, con lo cual teniendo una base de datos actualizada y haciendo un uso correcto de la información, mejoraría sustantivamente la planeación estratégica y la generación de políticas públicas orientadas a la atención de la pobreza. Precisamente por estas bondades, en el periodo 2002-2006, el SIPO se visualizó con un gran potencial para establecerse como el Sistema Único de Selección de Beneficiarios del Sector Social¹⁸, con lo cual se

18 Mediante Directriz N° 044-MCAS-MTSS firmada el 27 de julio del 2005 por el Presidente de la

(CCSS), pero la idea no fructificó. Con esa conexión se verificaría la información de los ingresos, de cada miembro de la familia, recopilados mediante la FIS, contra los datos remitidos a través de pensiones o el ingreso reportados por los asegurados directos. El intercambio de información con otras instituciones, es necesario para posteriormente alcanzar una integración de bases de datos del sector social.

Por otra parte, según se muestra en la siguiente tabla, el Indicador SIPO tiene una clasificación de las familias por nivel de prioridad y funciona en forma progresiva ya que las familias clasificadas en el grupo 1, requieren una atención mucho más prioritaria que los que se encuentran en grupos superiores en donde se denota una situación más favorable con respecto a las incorporadas en el primer grupo.

pretendía aumentar la efectividad del gasto público del Gobierno, iniciándose con los recursos del Fondo de Asignaciones Familiares (FODESAF).

República, la Ministra Coordinadora del Consejo Social y el Ministerio de Trabajo, se pretendió el uso del SIPO para que paulatinamente se conformara el registro único de beneficiarios a nivel nacional. Luego al finalizar la administración del Dr. Abel Pacheco se promulga el Decreto Ejecutivo N° 33079-MTSS con la finalidad de establecer un sistema transversal de información interinstitucional, mediante el cual las instituciones del Estado que brinden servicios a la población en condiciones de pobreza del país, puedan tener acceso, uso, transferencia e intercambio de la información del SIPO, con el fin de que ésta sea empleada al menos como un referente para la calificación y selección de su población beneficiaria. Este Decreto Ejecutivo fue derogado a inicios de la Administración del Dr. Oscar Arias, mediante Decreto Ejecutivo N° 33193-MTSS.

En este sentido y como parte de la estrategia seguida, a través de convenios de cooperación interinstitucional se incorporó a la utilización del SIPO, aunque fuera solo como referente, un grupo importante de instituciones u organizaciones, dentro de las cuales se podría destacar el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH), el Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI)¹⁹, el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA), el Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (CONAPAM), la Junta de Desarrollo Regional del Sur (JUDESUR), la Cooperativa de Ahorro y Crédito de la Comunidad de Ciudad Quesada (COOCIQUE R.L), la Cooperativa de Electrificación Rural de San Carlos R.L (COOPELESCA), la Fundación Unión y Desarrollo de las Comunidades Indígenas (FUNDECOCA), la Fundación para el Desarrollo de las Comunidades del Sur (FUDECOSUR), entre otras.

El principal propósito de esta estrategia consiste en promover el uso universal del SIPO entre las instituciones a cargo de los programas de alivio de la pobreza, mientras se aumentan los niveles de acceso para la población más pobre²⁰.

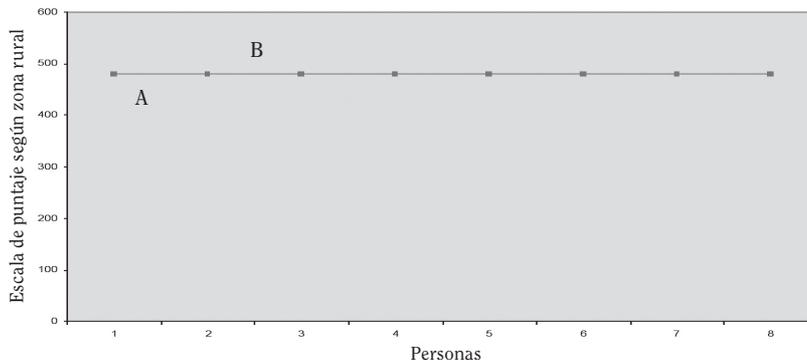
A pesar de la utilización del sistema en varias instituciones del sector social, éstas nunca logran empoderarse del sistema ya que existe una falta de conocimiento técnico sobre el Indicador SIPO y la ponderación de sus variables; también existe una ausencia de las variables consideradas necesarias para su uso por parte de cada una de las instituciones participantes ya que la FIS no fue diseñada para captar la información requerida por cada uno de los programas de las instituciones del sector, sino que fue diseñado para los programas selectivos de combate a la pobreza que ejecuta el IMAS²¹. En este sentido, algunas instituciones percibieron que los potenciales beneficiarios para los cuales fue creado sus programas, no necesariamente coincidían con los parámetros establecidos en este instrumento de focalización. Para ejemplificar lo anterior, utilizando el gráfico N° 1, podríamos decir hipotéticamente que una persona viviendo en zona rural, con discapacidad y calificada por el Indicador SIPO con 400 puntos (grupo prioritario 1) se ubica en el punto A del gráfico y se le podría transferir recursos económicos o bien oportunidades

19 La normativa aprobada permitía que el BANHVI suscribiera un convenio con las Entidades Autorizadas del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, con lo cual se incorporaban otras instituciones en el uso del SIPO, como por ejemplo el INVU y las Mutuales de Ahorro y Crédito. No obstante, en sesión 32-2007, artículo 5 del 21 de mayo del 2007, la Junta Directiva del BANHVI tomó el acuerdo N°4 que suspende el uso de la FIS del SIPO como mecanismo de apoyo para calificar a los posibles beneficiarios de bonos familiares de Vivienda.

20 Viquez, Roxana. 2005. Sistema de Identificación de la Población objetivo: SIPO en Costa Rica. Working Paper. No 530. Washington, D. C., Estados Unidos de América: BID. Serie de Documentos sobre la Protección Social.

21 En algún momento se pretendió subsanar esta limitación, mediante el uso de minifichas, pero la idea no se ha concretado.

GRÁFICO 1
EJEMPLO HIPOTÉTICO PARA DOS PERSONAS CON DISCAPACIDAD UBICADAS EN DOS PUNTOS DE LA ECOSIS DE PUNTAJE, SEGÚN ZONA RURAL



Fuente: Elaboración propia.

de accesibilidad para atender su discapacidad en particular. Estos derechos vendrían, sin lugar a dudas, a mejorar su condición de pobreza; no obstante la segunda persona, ubicada en el punto B, que vive en zona rural y también cuenta con una discapacidad, pero no se encuentra dentro de los grupos prioritarios de atención del IMAS ya que es calificada por el Indicador SIPO con 504 puntos (grupo prioritario 4) no recibiría ninguna transferencia o ayuda.

Otra limitación que presenta el SIPO, está relacionada con la actualización de su base de datos ya que el sistema no cuenta con la información registrada de todos los potenciales beneficiarios de los distintos programas sociales. La desactualización se presenta cuando una persona o familia se postula para un programa social y no cuenta con registros vigentes en el SIPO, por lo que se requiere programar una visita en su domicilio para la aplicación de la FIS, luego se procede a la digitación de esa información en el sistema. A partir de la fecha de aplicación de la FIS, la información de cada familia cuenta con una vigencia de tres años, por lo que, a partir de ese término se requiere una nueva visita en la vivienda para realizar una actualización total del instrumento de recolección de datos.

Con el personal asignado en el IMAS para aplicación, digitación, revisión y supervisión de FIS, es materialmente imposible atender apropiadamente su propia demanda y mucho menos la de otras instituciones. Esta limitación es crítica ya que no se logra maximizar el uso del SIPO como una herramienta de análisis y reflexión para la definición de estrategias y políticas públicas para la superación de la pobreza.

Con el propósito de fortalecer y consolidar al SIPO, de manera que funcionara como un sistema de información interinstitucional para la identificación de los beneficiarios de los programas sociales, se trató de implementar el Proyecto de Consolidación del Sistema de Información de Población Objetivo. Sin embargo, el IMAS por diversas razones, no logró aprovechar la oportunidad de lograrlo, a través de la utilización de \$3.000.000,00 (*tres millones de dólares*) procedentes de la Ley 8269 Contrato de Préstamo N-7068-CR suscrito entre la República de Costa Rica y el Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento (BIRF), para financiar

la segunda fase del Proyecto de Fortalecimiento y Modernización del Sector Salud.

Al no haberse concretado la utilización del crédito y motivado por una serie de informes elaborados por la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa del Área de Servicios Sociales de la Contraloría General de la República, el IMAS inicia una serie de acciones tendientes a fortalecer (*in house*) al SIPO con la incorporación de un nuevo Indicador SIPO, un rediseño del instrumento de recolección de datos, denominado "FIS-2"²², así como un nuevo desarrollo informático, que a diciembre del 2007 no ha sido probado ni puesto en producción ya que la fase de programación no ha finalizado. No obstante, es importante que este estudio nos permita analizar los cambios que está teniendo el Indicador.

EL FORTALECIMIENTO DEL INDICADOR SIPO

El SIPO pondera sus variables, asignándoles un peso específico en la medición de pobreza, al comparar el Indicador SIPO 2000 con el que se encuentra en desarrollo (Ver Tabla N°2) se observa que el segundo cuenta con una ponderación de los factores mucho más balanceada que su antecesor, quedando todos por debajo de 0.20.

En términos generales, al comparar los ponderadores²³ de los factores, se advierte una reducción en el peso de los Factores de Vivienda,

22 La FIS-2 incorpora 64 variables, 7 más que la FIS anterior. Esta organizada en 10 secciones: Datos generales de identificación y control; vivienda y servicios; identificación de los residentes de la vivienda; relación de parentesco; actividad económica; salud; previsión social; educación regular; capacitación técnica; patrimonio. Esta ficha ha sido utilizada en terreno por el IMAS a través de una contratación para la aplicación, revisión, homologación y digitación de 65.000 FIS, a los efectos de que sirva como información base para la transición al SIPO en su versión dos. En el año 2007 la UCR aplicó más de 73000 FIS-2 a los efectos de que sirva de información base para el SIPO en su nueva versión.

23 Se refiere al peso que tiene cada una de las variables, subfactores y factores en el cálculo del indicador general (Ramírez 2006)

Ingreso y Educación. El factor que sufre una mayor reducción, en ambas zonas, es el relativo a la Vivienda que en zona urbana disminuye 0.116 y en zona rural 0.145. A pesar de la disminución en el peso relativo del factor ingreso, este es el que tiene mayor importancia relativa con el nuevo modelo. La disminución general en las ponderaciones se debe, en parte, a la necesidad de reasignar los pesos de los ponderadores y así incluir el nuevo factor de Aseguramiento.

Por otra parte, se da un aumento en la ponderación de los Factores de Ocupación y Patrimonio; el primero en razón de la incorporación de un nuevo subfactor (ocupación de otros miembros del hogar de 18 años o más), en tanto que el segundo crece, en virtud de un aumento en la cantidad de bienes. El nuevo modelo incorpora dos subfactores para el Factor Patrimonio (equipamiento 1 y Equipamiento 2); no obstante para facilitar el análisis, este estudio se referirá a ese subfactor como uno sólo.

TABLA 2
COMPARACION DE LOS PONDERADORES DEL INDICADOR SIPO 2000
Y EN DESARROLLO SEGÚN FACTOR Y ZONA URBANA O RURAL

Factor	SIPO	SIPO en	Diferencia	SIPO	SIPO en	Diferencia
	2000	desarrollo		2000	desarrollo	
	Urbano			Rural		
VIVIENDA	0.257	0.141	-0.116	0.291	0.146	-0.145
EDUCACION	0.249	0.173	-0.076	0.215	0.167	-0.048
OCUPACION	0.099	0.156	0.057	0.126	0.154	0.028
PATRIMONIO	0.114	0.170	0.056	0.129	0.175	0.046
ASEGURAMIENTO	NA	0.171		NA	0.171	
INGRESO	0.281	0.190	-0.091	0.240	0.188	-0.052

NA: No aplica

Fuente: Elaboración propia a partir de la bibliografía.

Al estudiar cada factor, se puede apreciar que el Factor Vivienda está compuesto por los Subfactores de Protección Ambiental, Hacinamiento y Saneamiento y Bienestar; la tabla N° 3 muestra que existen cambios en el cálculo de la ponderación de ese Factor ya que hay disminuciones en el peso de los subfactores por zona urbana y rural en los dos primeros y un aumento en el último, en ambas zonas.

En el SIPO en desarrollo, se aprecia que el subfactor Protección Ambiental excluye del análisis las variables: Estado de las paredes, estado del piso y estado del techo. También, incorpora como una variable la tenencia o no de cielo raso en la vivienda.

El nuevo Indicador cambia la metodología utilizada por el SIPO 2000 para el cálculo del subfactor de Hacinamiento, su operación se realiza utilizando como denominador, el total de

cuartos para dormir en la vivienda, en lugar del total de aposentos.

Respecto al Subfactor de Saneamiento y Bienestar, se advierte la inclusión de dos nuevas variables: Sistema de eliminación de basura de la vivienda y fuente de energía para cocinar; asimismo en la variable abastecimiento de agua se incorpora si la vivienda dispone o no de cañería dentro de la misma. En cuanto a la variable de suministro eléctrico, el enfoque es hacia la tenencia del servicio y no al origen.

Con respecto a la ponderación del Factor Educación se puede decir que con el nuevo indicador, su ponderación se desagrega en forma equitativa en dos subfactores (Ver Tabla N°4): Nivel de estudios del jefe y el subfactor de escolaridad de otros miembros del hogar. Este último, toma en consideración el nivel educativo de personas con edad de 18 años o más, con tercer

TABLA 3
COMPARACION DE LOS PONDERADORES DEL INDICE SIPO 2000
Y EN DESARROLLO SEGÚN SUBFACTOR PARA EL FACTOR VIVIENDA

FACTOR	SUBFACTOR	VARIABLE	SIPO 2000	SIPO en desarrollo	Ponderador			
					SIPO 2000		SIPO en desarrollo	
					Urbano	Rural	Urbano	Rural
		Material y estado de las paredes		Excluye el estado	0.3872	0.4045	0.3827	0.3861
		Material y estado del piso		Excluye el estado				
	Protección ambiental	Material y estado del techo		Excluye el estado				
		Tenencia de cielo raso	NA					
	Hacinamiento	Personas por aposento para dormir	Utiliza el total de aposentos	Utiliza el total de cuartos para dormir	0.3235	0.2871	0.3155	0.273
		Abastecimiento de agua		Disponibilidad dentro de la vivienda	0.2893	0.3084	0.3018	0.3409
		Sistema de Eliminación de excretas						
	Vivienda	Disponibilidad de baño						
	Saneamiento y bienestar	Suministro eléctrico		Enfoque hacia el origen				
		Combustible para cocinar	NA					
		Sistema de eliminación de basura	NA					

Fuente: Elaboración propia a partir de la bibliografía.

TABLA 4
COMPARACION DE LOS PONDERADORES DEL INDICE SIPO 2000
Y EN DESARROLLO SEGÚN SUBFACTOR
PARA EL FACTOR EDUCACIÓN

FACTOR	SUBFACTOR	PONDERADOR			
		SIPO 2000		SIPO en desarrollo	
		Urbano	Rural	Urbano	Rural
Educación	Nivel de estudios del Jefe	0.249	0.2149	0.08625	0.08355
	Otros miembros con al menos noveno año aprobado	No aplica		0.08625	0.08355

Fuente: Elaboración propia a partir de la bibliografía.

año de secundaria aprobado o más y se fundamenta en una clasificación de cuatro categorías²⁴ conforme con el número de miembros de 18 años o más que tienen estudios aprobados de tercer año de secundaria o más, a saber: ninguno, uno, dos y tres o más.

Como se aprecia en la siguiente tabla, el Factor Ocupación incluye un nuevo Subfactor: Ocupación de otros miembros del hogar; en este sentido, se conforman cuatro categorías para la clasificación del grupo ocupacional de los miembros con edad de 18 años o más. El grupo ocupación 1 (Altas) incorpora las clasificaciones ocupacionales: Nivel directivo administración pública y empresa privada, nivel profesional, científico e intelectual. El grupo ocupación 2 (Medias) incluye: Nivel técnico y profesional medio, apoyo administrativo. El grupo ocupación 3 (Bajas) reúne las clasificaciones ocupacionales: Venta de locales y prestación de servicios directos, agropecuarias, agrícolas y pesqueras “calificadas”, producción artesanal, construcción, mecánica, artes gráficas y manufacturas, montaje y operación de instalaciones y de máquinas,

ocupaciones no calificadas y actividades no bien especificadas. La cuarta categoría es el grupo denominado no ocupados que corresponde a los hogares en los que existen miembros de 18 años o más y que no están ocupados.

En relación con el Factor Ingreso, su diferencia con el modelo SIPO 2000 es que el ingreso del hogar se califica de acuerdo con el percentil²⁵ del ingreso per cápita y no con los puntajes de 10 a 100 que se obtienen a partir de los deciles²⁶ del ingreso per cápita. Por otra parte, se percibe una disminución en el peso de este factor respecto al modelo 2000.

24 Se refiere a las posibles respuestas al medir una variable (Ramírez 2006).

25 Se refiere a la clasificación por niveles de ingreso per cápita de hogar. Son 100 niveles cada uno contiene 1% de los hogares de la muestra de la población de Costa Rica. El primer percentil contiene el 1% de los hogares con más bajos ingresos per cápita y el último al 1% de los hogares con más altos ingresos per cápita (Ramírez 2006).

26 Se refiere a la clasificación por niveles de ingreso per cápita del hogar. Son 10 niveles cada uno contiene 10% de los hogares de la muestra de la población de Costa Rica. El primer decil contiene el 10% de los hogares con más bajos ingresos per cápita y el último al 10% de los hogares con más altos ingresos (Ramírez 2006).

TABLA 5
COMPARACIÓN DE LOS PONDERADORES DEL INDICE SIPO 2000
Y EN DESARROLLO SEGÚN SUBFACTOR PARA EL
FACTOR OCUPACION

FACTOR	SUBFACTOR	PONDERADOR			
		SIPO 2000		SIPO en desarrollo	
		Urbano	Rural	Urbano	Rural
Ocupación	Ocupación del Jefe	0.0994	0.1264	0.078	0.07675
	Grupo de ocupación de otros miembros de 18 o más años.	No aplica		0.078	0.07675

Fuente: Elaboración propia a partir de la bibliografía.

TABLA 6
COMPARACION DE LOS PONDERADORES DEL INDICE SIPO 2000
Y EN DESARROLLO SEGÚN SUBFACTOR
PARA EL FACTOR INGRESO

FACTOR	SUBFACTOR	PONDERADOR			
		SIPO 2000		SIPO en desarrollo	
		Urbano	Rural	Urbano	Rural
Ingreso	Ingreso familiar per cápita	0.2810	0.2396	0.1901	0.1880

Fuente: Elaboración propia a partir de la bibliografía.

Según se muestra en la Tabla N° 7, el factor Patrimonio queda conformado por los subfactores de vivienda y equipamiento. Tanto en zona rural como urbana el peso del primero disminuye respecto al Indicador SIPO 2000, mientras que el peso del segundo aumenta producto de la incorporación de otros bienes no considerados anteriormente.

Tanto el SIPO 2000 como el que se encuentra en desarrollo, para el subfactor equipamiento, mantienen las variables de tenencia de televisor a color, refrigeradora, lavadora y servicio telefónico residencial; no obstante el SIPO en desarrollo incorpora un equipamiento más sofisticado, a saber: la tenencia de vehículo automotor, VHS, teléfono celular, tanque para almacenar agua, ducha agua caliente, computadora y horno de microondas.

En el SIPO 2000 no se incorporaba el Factor Aseguramiento, sin embargo el nuevo estudio lo incluye con una ponderación 0.171. Este factor considera esta condición para todos los miembros del hogar, conformando seis grupos: El grupo 1

son los asegurados con ingreso per-cápita inferior o igual a la mediana; el grupo 2 se refiere a los asegurados con ingreso per-cápita superior a la mediana; el grupo 3 incluye a los asalariados, pensionados de los regímenes del Magisterio, Poder Judicial y Hacienda; el grupo 4 se refiere a los asegurados por cuenta propia (voluntario), pensionado régimen de Invalidez Vejez y Muerte (IVM), familiar de asegurado directo (asalariado, cuenta propia); el grupo 5 define otras formas (seguro de estudiante, de refugiado y otros) y familiar de pensionado; el grupo 6 incorpora asegurados por convenio y sus familiares aseguradas por esta modalidad, los asegurados por el Estado y sus familiares asegurados por esta forma, asegurados por el régimen no contributivo (monto básico, régimen gracia o guerra, otros).

PROPUESTA

Para convertir al SIPO en un Instrumento Único de Selección de los Potenciales

TABLA 7
COMPARACION DE LOS PONDERADORES DEL INDICE SIPO 2000
Y EN DESARROLLO SEGÚN SUBFACTOR PARA EL
FACTOR PATRIMONIO

FACTOR	SUBFACTOR	VARIABLE	SIPO 2000	PONDERADOR				
				SIPO 2000		SIPO en desarrollo		
				Urbano	Rural	Urbano	Rural	
	Vivienda	Posesión de vivienda		0.6000		0.3446	0.6500	0.3485
		TV a color						
		Refrigeradora						
		Lavadora						
Patrimonio	Equipamiento	Teléfono residencial	NA					
		VHS		0.4000		0.6500	0.3500	0.6515
		Teléfono celular						
		Agua Caliente						
		Tanque para almacenar agua						
		Computadora						
		Vehículo						
		Horno de microondas						

NA: No aplica

Fuente: Elaboración propia a partir de la bibliografía.

TABLA 8
COMPARACIÓN DE LOS PONDERADORES DEL ÍNDICE SIPO 2000
Y EN DESARROLLO SEGÚN SUBFACTOR PARA EL FACTOR ASEGURAMIENTO

FACTOR	SUBFACTOR	PONDERADOR			
		SIPO 2000		SIPO en desarrollo	
		Urbano	Rural	Urbano	Rural
Aseguramiento	Categoría de aseguramiento de los miembros del hogar	NA		0.1711	0.1707

NA: No aplica

Fuente: Elaboración propia a partir de la bibliografía.

Beneficiarios de cada programa selectivo del Gobierno de Costa Rica, se requiere en primer lugar el fortalecimiento sostenido del instrumento de focalización, así mismo es necesario empoderar al IMAS como la institución encargada de la administración del sistema interinstitucional, con lo cual se adquiere legitimidad política y técnica para su utilización en el sector social. De igual forma, es imperativo empoderar a las instituciones participantes para que sientan que el SIPO forma parte importante en su quehacer. Este proceso debe ser paulatino e integral, que inicie con capacitaciones técnicas profundas sobre la FIS y el Indicador SIPO; asimismo, se requiere la construcción de manuales operacionales, instructivos y un constante monitoreo sobre el desempeño del instrumento de focalización.

Una vez que se cuente con personal capacitado, es fundamental que cada una de las instituciones participantes, con el apoyo de técnicos o especialistas, construyan sus puntos de corte exclusivos, con lo cual atenderían a su población objetivo; recordemos que el puntaje es un indicador continuo lo que permitiría que cada institución, programa o proyecto definan sus umbrales de corte en función del perfil de la población meta y la disponibilidad propia de recursos económicos.

En este sentido, es necesario contar con la puesta en producción del sistema en su versión dos y un indicador SIPO actualizado y debidamente reconocido por todas las instancias que lo utilicen para que de esta forma se logre obtener el mayor provecho al sistema y se utilice la información estadística con fines analíticos para la toma de decisiones y la elaboración de estrategias institucionales o sectoriales.

Además, la información contenida en la base de datos del SIPO debe ser sostenible, con el apoyo de todas las instituciones participantes, principalmente en los procesos de aplicación, revisión, digitación y supervisión de FIS. De esta forma se lograría garantizar la actualización permanente de la base de datos y facilitar aún más los procesos de empoderamiento interinstitucional.

Lo anterior, sería mucho más ágil si se logrará fortalecer los procesos de recolección en terreno de la información de la familia, con un mejor desarrollo tecnológico que permitiera minimizar tiempos de espera en captación de los datos; en este sentido se propone la incorporación de tecnología móvil para su utilización en las distintas técnicas de aplicación o actualización de los datos, a saber:

1. El barrido: Esta técnica es predefinida por alguna autoridad técnica y considera que una comunidad, sector, barrio o caserío tiene una evidente concentración de pobreza por lo que se procede a recolectar la información del 100% de las familias que habitan en esa preselección.
2. La atención de la demanda de servicios: Aplicaría para cualquiera de las instituciones participantes y se procede a programar una visita al domicilio de la familia.
3. Actualización de FIS en forma permanente: Próximo a la pérdida de vigencia de la FIS, las instituciones se responsabilizarían por localizar a sus beneficiarios o potenciales beneficiarios para la actualización de la FIS en terreno, de este modo no sería necesario que el beneficiario se acerque a alguna oficina a solicitar la reaplicación de la FIS.

Igual importancia reviste el acceso a otras bases de datos, principalmente, en el corto plazo, la información contenida en la base de datos de la CCSS a los efectos de corroborar la información reportada sobre ingresos por pensiones o por los patronos; esta integración electrónica da mayor seguridad en el registro de los datos respecto a ingresos de los potenciales beneficiarios²⁷.

Por otra parte y adicional a la propuesta de un indicador exclusivo de punto de corte para cada institución, el SIPO debería ser sumamente flexible, permitiendo una utilización de un sistema de indicadores complementarios que su primer ejercicio podría ser probado para cada uno de los Factores del SIPO en desarrollo, a los efectos de que cada institución participante, una vez analizada la información de su punto exclusivo de corte, termine sus propias mediciones con el indicador o indicadores complementarios (si así lo requiere). De esta forma se lograría minimizar los posibles errores de exclusión o inclusión; es decir, una familia calificada en SIPO que está en los límites (inferior o superior) del punto de corte exclusivo, pero cuenta con vivienda propia y en malas condiciones, todo esto medido por el indicador complementario del Factor Vivienda, debería ser sujeto de una atención por parte de ese sector.

La propuesta sobre indicadores complementarios no se limita a los seis factores del SIPO en desarrollo ya que el sistema debe estar en un mejoramiento continuo; en primera instancia se visualiza ampliar estudios que permitan la incorporación de al menos un factor más que capte información referente a la salud, en virtud de que en muchos casos es una causa que genera pobreza.

En resumen se podría sintetizar la propuesta en los siguientes nueve ítems:

1. Fortalecimiento sostenido del SIPO
2. Empoderamiento del IMAS y de las instituciones participantes.
3. Capacitación sobre el Indicador y las variables con una estrecha coordinación entre las instituciones.

4. Elaboración de manuales de procedimiento e instructivos.
5. Actualización de la base de datos e integración con otras bases de datos.
6. Procesos de aplicación, revisión, digitación y supervisión de FIS permanentes con participación de todas las instituciones integradas.
7. Utilización de tecnología móvil para la captación de información en el domicilio.
8. Definición de un punto de corte exclusivo para cada institución participante.
9. Diseño de un sistema con puntos de corte complementarios por Factor y que cada institución establezca las condiciones o requisitos en los que cada uno de estos indicadores complementarios operaría.

CONCLUSIÓN

Al no existir una claridad objetiva para captar las múltiples dimensiones de la pobreza, consecuentemente, se puede afirmar que tampoco hay un indicador que capte un concepto tan complejo; es decir la medición perfecta no existe, lo que se busca es un marco eficiente y justo que garantice el máximo beneficio a los grupos más desfavorecidos de la sociedad; en este sentido, podríamos concluir que la metodología a utilizar va a depender de los objetivos de las políticas públicas definidas para un programa o proyecto social, así el método LP es valioso para la transferencia de recursos a población que no está cubriendo la canasta básica alimentaria.

Por otra parte, si pensamos en que el enfoque de atención de la pobreza debe ser integral y no asistencialista, se debería plantear políticas públicas para la construcción de capacidades para romper los mecanismos de transmisión intergeneracional de la pobreza, esto se lograría con participación complementaria de distintas instituciones que ayuden a superar las restricciones de las familias y las personas, para integrarse a la sociedad, al mercado, a la comunidad. Este enfoque sería exitoso a través de un Registro Único de Beneficiarios cuyo soporte radica en un instrumento de focalización como el SIPO, con una base de datos integrada y compartida y no necesariamente con un único Indicador, sino

27 Nótese en la Tabla N°2 la importancia relativa del Factor Ingreso

con un sistema de indicadores complementarios, como el propuesto en este análisis; de esta forma se facilita la ejecución y la coordinación de acciones a partir de la especificidad de cada programa o proyecto y se lograría superar los obstáculos del pasado.

BIBLIOGRAFÍA

Coady, David; Grosh, Margaret y Hoddinott, John. 2004. La focalización de las transferencias en los países en desarrollo: Revisión de lecciones y experiencia. Washington, D. C., Estados Unidos de América: Banco Mundial.

Directriz N° 044-MCAS-MTSS firmada por el Presidente de la República, la Ministra Coordinadora del Consejo Social y el Ministerio de Trabajo

División de Fiscalización Operativa y Evaluativa. Area de Servicios Sociales. Informe N° DFOE-SO-49-2005. "Informe sobre la Gestión de Tecnologías de Información del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)". 2005.

División de Fiscalización Operativa y Evaluativa. Area de Servicios Sociales. Informe N° DFOE-SO-11-2006. "Utilización del Sistema de Información de la Población Objetivo del Instituto Mixto de Ayuda Social en el Sector Social". 2006.

Elizondo, José Rafael, Poltronieri, Jorge, Villalobos, William. 2000. Actualización del Modelo Estadístico para el cálculo del puntaje: Construcción del Modelo SIPO-2000. San Jose, Costa Rica: Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS). Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Mimeografiado.

Irarrázaval, I. 2004. Sistemas Únicos de Información Sobre Beneficiarios en América Latina. Washington, D. C.,

Estados Unidos de América: Banco Interamericano de Desarrollo. Diálogo Regional de Política.

Larrañaga, Osvaldo. 2005. Focalización de programas sociales en Chile: el Sistema CAS. Serie de Documentos de Discusión sobre la Protección Social No. 528. Washington, D. C., Estados Unidos de América: Banco Mundial.

Ley 8269 Contrato de Préstamo N-7068-CR suscrito entre la República de Costa Rica y el Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento (BIRF), para financiar la segunda fase del Proyecto de Fortalecimiento y Modernización del Sector Salud.

Presidente de la República, Ministro de Trabajo y Seguridad Social. 2006. Decreto de transversalización del SIPO. N° 33079-MTSS, La Gaceta 89-10 Mayo-2006, San José, Costa Rica: Imprenta Nacional.

Ramírez, Fernando, Villegas, Greibin, Pacheco, Carlos, Elizondo, Rafael. 2006. Informe: Manual para programación, Modelo SIPO-2005. Costa Rica: Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS): Subgerencia de Desarrollo Social:Eje Sistemas de Información para la Acción Social.

Ramírez, Fernando, Villegas, Greibin, Pacheco, Carlos. 2006. Informe: Actualización y desarrollo del Modelo Estadístico para el calculo del Puntaje: Construcción del Modelo SIPO-2005. Costa Rica: Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS): Subgerencia de Desarrollo Social: Eje Sistemas de Información para la Acción Social. Consultora: Comercio y Desarrollo SA.

Sen, Amartya. 1995. "The political Economy of Targeting". En Dominique Van de Walle y Kimberly Nead (editores): Public Spending and the Poor. Theory

and Evidence. Washington, D. C. , Estados Unidos de América: The Johns Hopkins University Press para el Banco Mundial.

Viquez, Roxana. 2005. Sistema de Identificación de la Población objetivo: SIPO en Costa Rica. Working Paper. No 530. Washington, D. C., Estados Unidos de América: BID. Serie de Documentos sobre la Protección Social.