

LA SELECCIÓN DE LOS BENEFICIARIOS PARA LOS PROGRAMAS CONTRA LA POBREZA: LA EXPERIENCIA DEL IMAS¹

Lic. Juan Diego Trejos Solórzano

Lic.da María Inés Sáenz Vega

Instituto de Investigaciones en ciencias económicas
Universidad de Costa Rica

Resumen

Los esfuerzos por erradicar la pobreza en el país han llevado a la creación de un amplio andamiaje institucional que ha requerido del desarrollo de sistemas de selección de la población beneficiaria con el fin de canalizar los recursos de manera más eficiente y eficaz. Dentro de estos esfuerzos, el IMAS es el que más ha avanzado y en este artículo se busca presentar y evaluar el sistema desarrollado, conocido como SIPO. Para ello se enmarca conceptualmente el enfoque en las políticas sociales selectivas, se analiza el sistema SIPO y se confronta con una base externa, la encuesta de ingresos y gastos, con el fin de determinar tanto su cobertura específica como su capacidad de enfoque. Se obtiene que el instrumento muestra una amplia capacidad potencial de enfoque, pero falla en alcanzar esa cobertura, que permitiría la inclusión de una parte significativa de la población pobre. Se concluye con algunas recomendaciones sobre posibles acciones a tomar para consolidar el sistema.

Abstract

Efforts to eradicate poverty in the country have led to the creation of a broad institutional framework that has required the development of systems for selecting the target population in order to channel resources more efficiently and effectively. Within these efforts, the IMAS is the most advanced and this article seeks to present and evaluate the system developed, known as SIPO. The conceptual approach is based upon targeted social policies, the system SIPO is examined and confronted with an external basis, the income and expenditure survey, in order to determine its specific coverage as its focus ability. It turns out that the instrument has a wide potential in its focus ability, but fails to achieve a coverage broad enough to include a significant proportion of the poor population. It concludes with some recommendations on possible actions to be taken to strengthen the system.

Palabras Clave

Pobreza, política social, enfoque.

Key words

Poverty, social policy, targeting.

¹ El siguiente es un resumen de un trabajo más amplio realizado para el Ministerio de la Vivienda y Asentamientos Humanos a través del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica. Se agradece la asistencia de Luis A. Oviedo, Keylor Carmona y Johnny Aguilar, así como la amplia colaboración de los funcionarios del IMAS en el suministro de la información pertinente, así como del Instituto Nacional de Estadística y Censos por permitir utilizar la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos del 2004.

1. Introducción

La erradicación de la pobreza ha sido una preocupación del Estado Costarricense de larga data. Esta se enfrenta inicialmente con la puesta en marcha de políticas universales en servicios sociales básicos (salud primaria y de educación escolar) que buscaron, a través de su expansión paulatina, favorecer a toda la población y mejorar su calidad de vida (Seligson, et al., 1997). Más tarde, a partir de las bases sembradas por la administración Calderón Guardia, durante la segunda mitad del siglo veinte, en el marco de lo que José Figueres denominó la Segunda República, estas políticas se fortalecieron, ampliaron su cobertura vertical y se complementaron con otras intervenciones en los campos sociales y con políticas económicas de carácter desarrollista que resultaban funcionales (Garnier, et al, 1991).

Al inicio de los años setenta, la constatación de que los avances eran importantes pero insuficientes, llevó a don José Figueres Ferrer en su último mandato presidencial, cuyo lema fue “la guerra a la miseria”, a plantear la necesidad de fortalecer y ampliar las políticas sociales selectivas. Nacen así el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) con el encargo de enfrentar la pobreza extrema y el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) como responsable de canalizar recursos a estas políticas selectivas (Trejos, 1995).

Al irrumpir la crisis de la deuda durante la primera mitad de los años ochenta, la necesidad de políticas de estabilización para recuperar los equilibrios financieros, particularmente los fiscales, así como las propuestas de políticas de ajuste estructural que infringían fuertes costos sociales inmediatos y que se tornaban menos funcionales con las políticas sociales existentes, llevó a organismos financieros internacionales a proponer una canalización de la política social exclusivamente hacia los grupos pobres y a la creación de fondos de emergencia social para atenuar los costos del ajuste. Esto generó una amplia discusión entre focalización y universalismo (Sojo, 1990; Sen, 1995; BM, 1990 y 2000). Producto del debate quedó claro tanto que las políticas sociales enfocadas o selectivas eran necesarias, aunque insuficientes, como el hecho de que sí debían tornarse más efectivas o eficaces. Esta efectividad demandaba desde la revisión de sus diseños, la forma en que se ejecutan y coordinan con otras intervenciones, su

seguimiento y evaluación, hasta la forma en que se seleccionan los beneficiarios (Raczinski, 1995; Zevallos, 1997; Savedoff, 1998).

Al retomarse en el país, desde finales de los años ochenta, la práctica de que los gobiernos elaboren planes contra la pobreza con el fin aumentar el impacto de las políticas sociales selectivas, la preocupación por la selección de los beneficiarios aparece como aspecto básico (Montero y Barahona, 2003). El IMAS es el que más avanza con la introducción de un sistema de selección, conocido como SIPO (Sistema de Selección de la Población Objetivo) y el objetivo de este artículo es presentarlo y evaluarlo con miras a determinar su situación actual y perspectivas futuras

Para alcanzar este objetivo, el trabajo se organiza en cuatro secciones adicionales. La primera presenta una discusión conceptual en torno a la focalización. La segunda resume las características principales del SIPO, para introducirse en la tercera sección en una evaluación sobre su cobertura, capacidad de enfoque y control de calidad. Se concluye con una síntesis de resultados y se identifican los principales desafíos.

2. Aspectos Conceptuales en torno a la focalización²

Las políticas sociales selectivas, que en nuestro país absorben cerca de un décimo del gasto público social (Trejos, 2006a), representan una gama amplia de intervenciones (Trejos 2006b). Todos estos programas o políticas tienen un elemento en común y es que se dirigen a personas u hogares que tienen una característica particular. Este grupo se denomina su población meta u objetivo.³ En la mayoría de los casos, la característica buscada es su grado de pobreza, pero normalmente no es la única. Ello plantea la necesidad de desarrollar sistemas de selección de beneficiarios específicos para cada programa.

² Focalización es una mala traducción de *targeting*. Pese a que el vocablo correcto es enfoque, se utilizará el primero por ser de uso más generalizado y conocido.

³ Aunque estrictamente la población objetivo y la población meta no son idénticas, aquí se tomarán como sinónimos.

2.1. La magnitud de la población objetivo

Aún en el caso de que las políticas selectivas tengan a la población pobre como su grupo meta, esto es, la condición de pobreza es el elemento principal de selección, como resulta ser en el caso de los programas del IMAS, existe una dificultad de precisar la población pobre pues no existe una forma única de aproximación de aceptación generalizada. Cada aproximación genera resultados diferentes con sus implicaciones en la magnitud de recursos necesarios para afrontarla, las políticas requeridas y los sistemas de identificación de beneficiarios.

El hogar como unidad de análisis: Cuando el hogar es la unidad de estudio, la literatura especializada reconoce tres aproximaciones (Sen, 1981, Rio Group, 2006). La primera, y más utilizada, es la pobreza como insuficiencia de ingresos (recursos) o método de la línea de pobreza (LP). Son pobres aquellos que cuentan con ingresos o gastos insuficientes para comprar una canasta que permite satisfacer las necesidades materiales básicas y se encuentran en situación de pobreza extrema, si sus recursos no les alcanzan para cubrir las necesidades de alimentación. Una segunda aproximación, conocida como el método de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), define la pobreza como una situación de consumo insuficiente de ciertos bienes y servicios que se consideran esenciales y que se asocian principalmente con las políticas sociales. Un hogar se considera como pobre por consumo insuficiente o sufriendo carencias básicas, si no alcanza el umbral en alguno de los indicadores establecidos. Si no satisface dos o más necesidades se consideran en situación de carencias críticas. Una tercera aproximación, que le denomina el Método Integrado de la Pobreza (MIP), busca complementar los dos enfoques previos (Boltvinik, 1992). La intersección cruzando ambos métodos determina cuatro grupos, de los cuales tres se encuentran en situación de pobreza y los pobres crónicos serán aquellos que resultan pobres según la LP y NBI simultáneamente como lo denominó Kaztman (1989).

El territorio como unidad de estudio: Una cuarta aproximación a la pobreza surge cuando la unidad de análisis deja de ser el hogar y se considera el territorio. En este caso, se busca identificar las zonas pobres o jerarquizar las unidades geográficas según grado de pobreza. Para ello se utilizan principalmente, aunque no

exclusivamente, indicadores sociales, mezclados siguiendo distintos procedimientos estadísticos. El Índice de Desarrollo Social, elaborado por MIDEPLAN (2001) y la propuesta de González (2004) como el Índice de Rezago Social son ejemplos de ello. Si se cuenta con información censal, es posible estimar por hogar la pobreza, ya sea por NBI (Méndez y Trejos, 2004) o por LP (Carmona, et al., 2005). Aquí también se pueden jerarquizar las áreas geográficas según el grado relativo de pobreza.

En el país, las estimaciones de pobreza por ingresos se realizan con base en los resultados de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) que anualmente levanta el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). Al estar disponible la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIG) realizada por el INEC durante el año 2004, encuesta que permite aproximar de mejor manera los ingresos de los hogares, resulta preferible utilizar esta base para estimar la magnitud de la pobreza según las distintas aproximaciones.

En el cuadro 1 se recogen estas estimaciones y pueden destacarse varios resultados. Primero, la incidencia de la pobreza resulta menor con el método de la LP, pese a utilizar un ingreso sin alquiler imputado, sin ajuste por subdeclaración y sin actualizar las líneas de pobreza.⁴ En este caso, algo más de una cuarta parte de los hogares se ubicarían bajo los umbrales de pobreza, lo que equivale a cerca de 300 mil hogares. La incidencia de la pobreza sube a un tercio de los hogares (374 mil hogares) cuando se aplican las NBI y casi se duplica (43%) cuando se utiliza en método integrado (490 mil hogares). Segundo, como las familias pobres son más numerosas, en términos de personas, la incidencia de la pobreza parte del 30% (LP) y llega al 47% (MIP) lo que significa que el número de pobres en el 2004 oscilaba entre el millón trescientos y los dos millones de personas.

⁴ Los métodos de selección, como el SIPO, cuando incorporan el ingreso como variable informativa, esta se recoge de manera muy burda, normalmente a partir de una sola o muy pocas preguntas sobre el monto total. Esto significa que no se incluyen ingresos en especie y que existirá un fuerte incentivo para subdeclararlo. Por ello se sigue esta definición de ingreso para la comparación posterior.

Cuadro 1
Costa Rica: Estimaciones de la pobreza según distintas aproximaciones metodológicas. 2004

Método	Hogares		Personas		Porcentaje Rural		Personas por hogar
	Miles	Incidencia	Miles	Incidencia	Hogares	Personas	
Población Total	1.152,6		4.267,3		37,9	39,3	3,7
Línea de Pobreza ¹							
Pobres totales	296,4	25,7	1.279,8	30,0	52,1	52,9	4,3
Pobres extremos	88,1	7,6	401,1	9,4	57,9	59,3	4,6
Necesidades Básicas Insatisfechas							
Pobres totales	374,4	32,5	1.530,5	35,9	51,3	52,0	4,1
Con carencias críticas	96,1	8,3	454,6	10,7	54,6	54,7	4,7
Método Integrado de Pobreza							
Pobres totales	490,1	42,5	2.002,8	46,9	49,6	50,4	4,1
Pobres crónicos	143,1	12,4	677,2	15,9	58,7	58,2	4,7

1/ A partir del ingreso familiar per cápita sin alquiler imputado y sin ajuste por subdeclaración.

Fuente: Estimación de los autores con base en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC).

En tercer lugar, entre un 8% y un 12% de los hogares y entre un 9% y un 16% de las personas estarían en situaciones extremas de pobreza. Finalmente, la pobreza sigue siendo más extendida e intensa en las zonas rurales. Mientras que por debajo del 40% de los hogares y de la población reside en el ámbito rural, por lo menos la mitad de los pobres viven en esas zonas y esta concentración es mayor entre los más pobres de los pobres. Estas magnitudes absolutas y estas divergencias en las estimaciones muestran que el tema de la definición no es un asunto trivial y debe estar presente en el diseño de los instrumentos y mecanismos de selección. Por otra parte, como cada aproximación tiene un marco conceptual específico, el criterio seguido debe ser coherente con el objetivo perseguido en cada programa.

2.2 ¿Por qué se focaliza?

Las políticas selectivas están diseñadas para atender alguna necesidad específica de un grupo de individuos o una zona. El no llegar a ese grupo o atender a otras poblaciones que no son la meta se convierte en un gasto innecesario o en todo caso mayor al requerido si sólo se seleccionarán adecuadamente los beneficiarios (ineficiencia e ineficacia). También la focalización puede verse como una alternativa para concentrar los beneficios en los sectores de la población que más lo necesitan (equidad).

2.3 ¿Existe solo una forma de focalización?

Como las políticas selectivas requieren algún grado de focalización, el punto siguiente es como llevarla a cabo. Aunque existen distintas

tipologías, en la literatura tiende a dominar la clasificación de tres grupos: la geográfica, la individual y la autoselección (Grosh, 1994). Cada una tiene ventajas y desventajas y su utilidad depende del tipo de programas a aplicar.

La focalización geográfica: consideran las zonas más pobres y parte del reconocimiento que la pobreza no depende exclusivamente de las características personales sino también de las oportunidades y condiciones locales. Demanda menos información, siendo más simple y menos costosa, pero también menos fina. Como una región pobre no implica que todos sus habitantes lo sean, se aconseja complementarlo con otros sistemas. También reduce o elimina algunos de los costos implícitos asociados con la focalización y se ha utilizado en los comedores escolares.

La focalización por individuos: A cada hogar, familia o persona se le investiga para determinar si es pobre o no, lo cual supone que la pobreza depende solo de sus características individuales. Este sistema requiere que los administradores de los programas decidan si el solicitante califica para el programa sobre la base de distintos criterios como declaraciones juradas, comprobación de medios o estimaciones alternativas, evaluaciones de funcionarios u otras características tales como el sexo del jefe del hogar, el estado nutricional del solicitante o el riesgo social en que se encuentra. Al ser una selección individual, se siguen las aproximaciones de pobreza cuando el hogar es la unidad de análisis, aunque predomina el enfoque de la LP.

La autoselección: el programa está disponible para el que lo quiera solicitar, y en esa medida es

universal, pero reúne características que buscan desincentivar su uso por parte de los que no lo requieran (no pobres). La decisión de participar o no en el programa queda a criterio del individuo, pero se desincentiva la participación de los no pobres por características como: costo en tiempo requerido para acceder (filas), requerimientos de aporte de trabajo como contraparte, estigma asociado con su demanda, baja calidad del servicio o producto entregado. Este sistema puede conducir a un tipo de selección perversa donde la necesidad de hacer poco atractivo el programa para los no pobres conduce a programas pobres para los pobres, esto es, de muy baja calidad, de alto costo para los pobres (su tiempo no es gratis) y de bajo impacto.

2.4 ¿Cómo se selecciona a los beneficiarios?

La selección de los beneficiarios a los programas selectivos, no es una tarea fácil. Como existen varias opciones de focalización para diferentes tipos de programas y pocas reglas absolutas sobre qué método de focalización se deberían utilizar y en qué lugar, la elección del método y su cuidadosa implementación requieren bastantes conocimientos sobre el funcionamiento de los programas y de los métodos (Coady, Grosh, Hoddinott, 2004). Cuando se aplica una focalización de tipo individual, de alguna forma se debe comprobar que cumple con las condiciones de entrada al programa, por ejemplo la condición de pobreza si es el criterio de acceso. Esto se puede hacer de manera menos estructurada o a través de procedimientos más estandarizados.

Evaluaciones de trabajadores sociales u otros profesionales: la forma tradicional, y menos estructurada, de seleccionar si las personas u hogares calificaban para un programa de apoyo a los pobres es a través de evaluaciones por parte de funcionarios, similar a las evaluaciones médicas. Esta evaluación se realiza mediante entrevista directa, que pueden incluir visitas al hogar, donde el profesional hace una serie de preguntas siguiendo un protocolo establecido y luego debe determinar si la persona califica. En esta calificación normalmente el funcionario determina subjetivamente el peso relativo (ponderación) de cada característica evaluada para determinar el grado de pobreza del postulante y la confronta contra un umbral de pobreza, también subjetivo, por él determinado. Como cada funcionario tiene su propia concepción de pobreza, un mismo

postulante puede o no calificar para el programa dependiendo quién lo evalué.⁵ Este grado de discreción puede reducirse estableciendo de antemano los puntajes de cada característica y definiendo las reglas de decisión.

La ventaja de la entrevista a profundidad es que permiten recabar una serie amplia de información cualitativa, que se puede usar para el veredicto final, y que resulta difícil de manipular de manera cuantitativa. Este mecanismo sin embargo, le da un gran poder al funcionario sobre el postulante y puede utilizado en su provecho. También es un sistema más caro (requiere personal profesional) por lo que es difícil de utilizar en programas masivos. Un programa con este tipo de selección tiende a ser reactivo, esto es, trabaja contra demanda de los postulantes, cuyo costo de acceso se asocia inversamente con la cercanía al centro de atención, y está limitado por la capacidad instalada de horas profesional existente.

Una forma de enfrentar estas limitaciones de costo, capacidad de atención y discrecionalidad en la aplicación de criterios, es por medio de mecanismos estandarizados de aplicación masiva donde la captura de la información se separa de la toma de decisión, decisión que surge de reglas preestablecidas que se aplican automáticamente por medio de algún algoritmo matemático. Ello permite uniformar u homologar los criterios de selección, estableciendo un procedimiento objetivo que reduce al mínimo las posibles arbitrariedades o subjetividades de los funcionarios y el clientelismo político. La necesidad de procesarlos por medios electrónicos, genera una base de datos que puede aprovecharse para fines analíticos y para la evaluación de los programas aplicados. Si el programa requiere seleccionar beneficiarios según su grado de pobreza se puede identificar los siguientes mecanismos que dependen de la definición de pobreza seguida, de su medición, de los recursos económicos disponible y de la capacidad técnica instalada de los países para hacerle frente a estos sistemas.

Comprobación directa de medios económicos: si la pobreza se define como una situación de ingresos insuficientes, lo que se requiere es determinar directamente el ingreso de los postulantes y confrontarlo contra el umbral de

⁵ Esta fue la forma en que funcionó en el pasado el programa de pensiones no contributivas de la Caja Costarricense de Seguro Social (Trejos, 1992).

pobreza (línea de pobreza). La regla de decisión es si el ingreso familiar equivalente, es decir, una vez consideradas las diferencias en el tamaño y composición de los hogares, es inferior al umbral de pobreza, entonces se califica para el programa. Como el ingreso debe ser medido y comprobado, se requiere indagar las distintas fuentes de ingreso (ingreso provenientes del trabajo, del capital, de transferencias, etc.) y las distintas formas de obtención (dinero efectivo o en especie), a través de extensos formularios y certificaciones de fuentes. La verificación de las fuentes y los montos es compleja y cara, tanto para el beneficiario potencial como para el programa. También resulta poco práctico en países con mercados de trabajo menos formalizados y con sistemas tributarios y de control financiero menos desarrollados. Aún en el caso en que el ingreso se pueda aproximar aceptablemente, se padece de la limitación del enfoque unidimensional de la pobreza. Este es un método que se utiliza en países desarrollados, particularmente los Estados Unidos de América.

Comprobación indirecta de medios económicos: como la medición directa de los ingresos es poco confiable, difícil y costosa de realizar, una estrategia alternativa es utilizar una medición indirecta del ingreso a partir de un conjunto de variables observables, de fácil recolección y verificación y que tienen una amplia correlación con el ingreso. Con estas variables *proxy* y a través de algún procedimiento estadístico como el análisis discriminante o los modelos de regresión lineal, se busca predecir el comportamiento del ingreso tiene problemas de verificación (Johannsen, 2006). El ingreso estimado se aproximará más al concepto de ingreso permanente y por ende reflejará menos las perturbaciones coyunturales. La regla de decisión es igual que la del caso anterior y mantiene la limitación de la aproximación unidimensional de la pobreza. Este es procedimiento utilizado en México para el programa Oportunidades.

Comprobación sustitutiva del nivel de vida o bienestar: se parte de que la pobreza es una situación de un limitado nivel de bienestar material que tiene el hogar, bienestar que no depende exclusivamente del ingreso. Como este nivel (subjetivo) de bienestar no es observado ni medido, para predecir su comportamiento, se utilizan variables observables de fácil recolección y verificación. Para ello se utilizan variables *proxy* que se suponen se asocian con el nivel de bienestar material, donde el ingreso es solo una de

las posibles. Otras variables utilizadas son las condiciones de vivienda y su equipamiento, los activos disponibles, etc. A partir de técnicas estadísticas como el análisis de componentes principales, se estima un índice acotado que puede variar entre cero y cien o entre cero y mil, que refleja el bienestar relativo de los hogares, donde a mayor valor del índice, mayor es el bienestar disfrutado. Luego, se establece el umbral de pobreza en términos también del índice de bienestar. Este umbral se puede fijar de manera arbitraria (% fijo de la población) o a través de algún procedimiento estadístico como el análisis de conglomerados.

Con este procedimiento se supera la visión unidimensional de la pobreza y se aproxima, sin ser lo mismo, al método integrado de la pobreza. Esto es así, pues la pobreza depende ahora tanto del ingreso como de la satisfacción o no de otras necesidades básicas materiales que se asocian con el nivel de bienestar, donde la vivienda juega un papel importante, aunque existen diferencias entre las variables utilizadas y la forma en se que se manejan y se agregan. Mientras que en el método MIP se establecen umbrales de satisfacción para cada variable, en este índice cada variable agrega bienestar y el umbral se establece para el índice compuesto. Este es el procedimiento que se utiliza en Chile, en su Sistema CAS y correspondería a la metodología del Sistema SIPO.

2.5 Los costos sociales de la focalización

La focalización tiene costos directos e indirectos, más allá de los costos administrativos (recursos humanos y financieros), asociados con las respuestas que generan en los beneficiarios potenciales así como en los funcionarios involucrados en los programas (Sen, 1995; Coady, Grosh, Hoddinott, 2004, Berhman, 2001). Las ventajas de la focalización, en cada programa, deben confrontarse con sus costos posibles para determinar su efectividad.

Distorsión de la información: si el acceso a un programa requiere que la persona u hogar cumpla con una serie de características definidas a priori y que lo catalogan como pobre, aquellos que no cumplan con estas condiciones tienen un gran incentivo para suministrar información no veraz y así poder entrar al programa. Esto significa que aquellos que mienten, y no son detectados, acceden al programa en tanto que los que ofrecen la información correcta pueden quedar fuera. Con ello existe una especie de recompensa a la mentira

y se castiga la honestidad. Aunque los sistemas de selección pueden, y de hecho incorporan, mecanismos de verificación, estos no solo no pueden evitar del todo el problema sino que además pueden convertirse en una barrera de acceso al programa para las personas que realmente califican para él.

Incentivos distorsionadores: los programas focalizados pueden inducir cambios no deseados en el comportamiento de las personas, dependiendo de los criterios de acceso. Por ejemplo, si el ingreso es una variable clave de la selección (pobreza de ingresos), la posible pérdida de una ayuda económica ante mejoras en la inserción laboral de los beneficiarios, puede inhibirlos de participar en el mercado de trabajo, de buscar nuevas opciones laborales o desarrollar nuevas actividades económicas que podrían ser más rentables para ellos. Esto generaría un costo social asociado a la pérdida potencial de producción.

Desutilidad y estigma: cualquier sistema de selección que se base en que la persona es pobre y por tanto es un beneficiario potencial porque no puede obtener lo requerido por ellos mismos, genera algún efecto negativo sobre el auto respeto del beneficiario y sobre el respeto que recibe de los demás. Pese a que ello puede generar un incentivo positivo (buscar superar la situación), el hecho es que produce un costo social asociado con el hecho de que la persona se siente, y es a menudo, estigmatizada. El estigma asociado al acceso al programa puede inhibir a las personas que lo necesitan de demandarlo y puede perder apoyo político.

Costos invasivos: cualquier sistema de focalización individual envuelve un componente de discriminación de parte del funcionario que debe determinar en última instancia si el solicitante califica o no para el programa. Estos procedimientos pueden significar además altos costos sociales asociados con la pérdida de privacidad individual y de autonomía del solicitante. Estos costos aumentan conforme más fina o exacta se busca hacer la selección, pues demanda más información del solicitante. Si además se parte de que existe un incentivo por parte del solicitante de aportar información no veraz, si tiene la tentación de seguir un enfoque tipo policial para recabar la información. En este caso, junto a la pérdida de privacidad se asocia el costo social adicional de tratar al solicitante como casi un criminal en potencia. Estos procedimientos

también incorporan costos asociados con la asimetría de poder. El funcionario que investiga al solicitante goza de una gran autoridad sobre este, lo cual puede provocar excesos en el comportamiento del funcionario, incluyendo cuadros de corrupción o clientelismo político.

Calidad y sostenibilidad política: los beneficiarios de programas focalizados hacia los pobres tienen en general muy poco poder político y en esa medida limitada capacidad (voz) para lograr que el programa mantenga su calidad y se mantenga en el tiempo. Esto significa que los programas dirigidos exclusivamente a los pobres tienen una gran probabilidad de terminar ofreciendo beneficios o servicios de pobre calidad y ser muy volátiles en recursos y duración.

2. 6. Los errores de la focalización

Los esfuerzos de focalización llevan aparejados errores de identificación y sus magnitudes permiten evaluar la eficiencia del mecanismo de selección. Estos errores se han asociado a los errores de las pruebas de hipótesis (Cornia y Stewart 1995) y no son independientes entre sí, de modo que los esfuerzos por reducir uno pueden provocar un aumento en el otro.

Exclusión: consiste en no incluir, a través del proceso de selección, a todos los realmente pobres. Si el instrumento de selección tiene este problema, estaría excluyendo a solicitantes que son pobres pero que el mecanismo no logra ubicarlos como tales y genera limitaciones en la cobertura del programa entre la población objetivo, aunque no desperdicio de recursos. El mecanismo estaría fallando en su objetivo primario y conduce a un problema de ineficacia. Este tipo de error, se puede medir como el porcentaje de la población objetivo o pobre que no está cubierta por el programa.

Filtración: consiste en incluir, a través del proceso de selección, a solicitantes que no son pobres o no son parte de la población objetivo. Si el instrumento incurre en este tipo de deficiencia, se estarían beneficiando a personas no pobres y con ello se estarían desviando recursos hacia la población no pobre y a costa de población que sí necesita el beneficio. Este error se puede calcular como el porcentaje de beneficiarios efectivos que no son pobres o no corresponden a la población meta y en el caso de subsidios homogéneos reflejaría el monto relativo de recursos mal enfocados. Refleja una situación de ineficiencia y

una reducción de este tipo de error libera recursos para canalizarlos hacia los pobres.

3. El Sistema de Información de la Población Objetivo (SIPO)

El Sistema de Información de la Población Objetivo (SIPO) fue desarrollado por el IMAS desde inicios de los años noventa para el registro de la población usuaria y potencialmente beneficiaria de sus programas de atención a la pobreza y que de paso permitiera disponer de información con fines de análisis del fenómeno de la pobreza y evaluación de programas.

3.1 Antecedentes

El SIPO es introducido al país a inicios de los años noventa por consultores del Banco Mundial y ha pasado por varias etapas en los últimos 15 años. La primera se da en la Administración Calderón (1990–94), con la introducción, en 1991, inicialmente sin mayores modificaciones del Sistema CAS de Chile.⁶ Con ello se implementa lo que se conoce como el Sistema de Selección de Beneficiarios (SISBEN). Para la adaptación a la realidad costarricense se realiza una Encuesta de Inversión Social (ENISO), bajo la coordinación de MIDEPLAN en 1992 y con esta base se revisa el modelo del indicador de bienestar (Jiménez y Milosavljevic, 1994). Durante la Administración Figueres (1994–98) se dan una serie de cuestionamientos sobre el uso político del sistema durante la campaña electoral previa y de su base ideológica (Sojo, 1994). Se avanza, aunque lentamente, en la consolidación de la base informática, cuyo diseño inicial era totalmente obsoleto, y en la revisión del sistema que se denominará SIPO.

La Administración Rodríguez (1998–2002), elabora un proyecto denominado “Hacia el rescate y pleno funcionamiento del SIPO”. Para ello establece un convenio entre el IMAS y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), a través del cual el IMAS

transfiere recursos al PNUD por más de mil millones de colones para financiar la actualización de la base informática, realizar un levantamiento masivo de fichas a través de un trabajo comunal universitario (UCR, 1999) y actualizar el modelo estadístico de ponderaciones para el puntaje de las familias. Este modelo se estima con base en la EHPM del año 1997, pero sin introducir nuevas variables ni modificar la ficha, dando origen al sistema vigente que se identificará como SIPO 2000 (Elizondo, Poltronieri y Villalobos, 2000). En la Administración Pacheco (2002–2006), se realiza otra revisión del SIPO y se desarrolla un nuevo modelo estadístico (Ramírez, Villegas, Pacheco y Elizondo, 2006a y 2006b). Esta vez se utiliza como fuente primaria la EHPM del 2004 y se revisan tanto las variables a incorporar como los ponderadores. También se revisa el instrumento de recolección de información y se propone una nueva ficha. Esta revisión da origen a lo que se denominará como SIPO 2005, sistema que aún esta sin implementar. En las postrimerías de la administración y respondiendo a una fiscalización evaluativa de la Contraloría General de la República (CGR, 2006), se publica un decreto de transversalización del SIPO (DE N° 33079-MTSS), decreto que posteriormente se deroga.

3.2 Los objetivos del SIPO

El SIPO establece como sus objetivos: i) conocer objetivamente las características de la población que requiere de los servicios institucionales para poder realizar una mejor selección de los beneficiarios de los programas sociales; ii) establecer un mecanismo técnico, objetivo y uniforme para el registro de beneficiarios potenciales y iii) mantener un banco de información, permanente y actualizado que facilite la generación de conocimiento sobre temas relacionados con la pobreza y que apoye la elaboración de planes, programas y proyectos del IMAS, de otras instituciones del sector social y de las comunidades beneficiarias.

3.3 Los componentes del SIPO

El SIPO lo que busca es identificar a la población pobre a partir de la estimación de un indicador de bienestar (comprobación sustitutiva del nivel de vida de la población). Para ello requiere de un instrumento de recolección de información (ficha FIS), de la estimación de un indicador de bienestar (indicador SIPO) y de la determinación

⁶ El nombre CAS proviene de los Comités de Asistencia Social, instancias comunales introducidas en Chile a partir de 1979 para la ejecución de la política Social. Un año más tarde introducen la ficha CAS como instrumento homogéneo de selección de beneficiarios (Larrañaga, 2005). La ficha introducida en el país corresponde a la segunda versión de esa ficha, conocida como CAS-2 del año 1987.

de los umbrales de privación (nivel de bienestar socialmente inaceptable o línea de pobreza).

La Ficha de Información Social (FIS): es la boleta que sirve para recolectar la información necesaria para alimentar el indicador SIPO y el sistema de selección de los pobres. Consiste en un cuestionario que consta de 10 secciones y 56 variables, que debe ser aplicado en “in situ” por medio de entrevista directa, de lo contrario y en contadas excepciones tales como desastres naturales o para personas institucionalizadas o sin domicilio fijo se aplica sin el módulo de protección ambiental, hacinamiento y saneamiento y bienestar (FISI). Como parte de la actualización del modelo (SIPO 2005) se revisó y amplió de la ficha. Esta nueva ficha, conocida como la FIS-2 surge de una revisión de las preguntas con el fin de mejorar su presentación y hacerla más similar a las de la EHPM. También modifica el diseño y orden de las variables, introduce algunas nuevas y suprime otras que no se consideran relevantes. En total la nueva ficha contiene 64 variables, organizadas en 10 secciones.

La ficha debe recoger información que sea de fácil verificación, por lo que algunas de ellas requieren de documentos probatorios o el acceso a bases de datos institucionales (IMAS, 2004a). Para el resto, la información suministrada tiene el carácter de una declaración jurada y por ello se incluye un espacio para que el informante de la familia, mediante su nombre y firma con lapicero, o su huella dactilar, garantice que los todos datos proporcionados son ciertos y asuma la responsabilidad por ellos. Con su firma autoriza también que la información pueda ser utilizada en otros programas sociales. La unidad de recolección es la vivienda y la unidad de análisis es la familia, aunque también se identifican los hogares. Cada FIS tiene un código único, consecutivo de control (número de folio nacional) y se deben almacenar por 10 años en las gerencias regionales.

Las formas de acceso al sistema se da a través del llenado de la FIS y puede ser por medio de un barrido inicial, especie de censo de todas las viviendas en un lugar específico, tal como el se realizó en el año de 1999 y en el año 2006, y el resto por demanda o sea por solicitud explícita de los posibles beneficiarios a través de las ventanillas del IMAS, o de las ventanillas de otras instituciones. En estos casos se llena una ficha parcial y se pone en ruta para que se proceda a la

visita a la vivienda para la verificación de la información. También se aplica cuando ocurren catástrofes naturales, desalojos; y en el caso de los pescadores artesanales cuando se presentan las vedas. La información recolectada tiene una vigencia de tres años.

El Indicador de Bienestar SIPO⁷: la información que provee la ficha permite obtener un Indicador de Bienestar material de las familias, que denominaremos como el Indicador SIPO, aunque se acostumbra llamar como puntaje. La metodología requiere primero homologar las variables de la EHPM con las de la FIS (SIPO 2000) y la FIS-2 (SIPO 2005), esto es, se identifican las variables que está en las dos bases y luego se ordenan y agrupan sus distintas categorías para hacerlas comparables. Ello introduce una dependencia a las variables existentes en la EHPM lo que limita el uso de muchas de las variables incorporadas en la ficha. En segundo lugar, a las categorías de las distintas variables homologadas, como en su mayoría son cualitativas, con las únicas excepciones del ingreso per cápita y el índice de hacinamiento, se les asigna un puntaje que refleje su relación con el nivel de bienestar y las convierta en variables de tipo cuantitativo. Este puntaje se determinó en el SIPO 2000 a partir de los deciles promedio de ingreso familiar per cápita de las familias que tienen cada categoría y para el SIPO 2005 como el percentil promedio de la distribución del ingreso familiar per cápita de los hogares que contaban con dicha característica y se establece por zona urbano - rural, aunque se mantiene el ligamen con el ingreso.

Transformadas todas las variables a una escala métrica, se seleccionan aquellas que resultaron significativas, esto es, con alto poder discriminatorio y alta correlación con el nivel de bienestar. Una vez seleccionadas las variables, a través de la técnica del análisis de componentes principales, se logra la selección final y se determinan las ponderaciones por zona de cada una de las variables y de sus agrupaciones. El Indicador SIPO 2000, es un promedio ponderado de cinco factores, dos de ellos desagregados en cinco subfactores, y 16 variables, estandarizadas y centradas en un valor promedio de 500 y una desviación estándar variable por factor, de las que se obtiene un puntaje que varía teóricamente entre

⁷ Una descripción detallada de la construcción del indicador SIPO 2000 se encuentra en Elizondo, et al. (2001).

225 (urbano) y 702 (rural) y que ordenan las familias de menor a mayor bienestar. El modelo se estimó con base en la EHPM de 1997. Para el Indicador de Bienestar del SIPO 2005, estas agrupaciones comprenden seis factores principales, uno más que en el SIPO 2000, y diez subfactores, cuatro más que en el SIPO 2000, para un total de 28 variables (12 más que en el SIPO 2000). Este se estimó con base en la EHPM del 2004, el puntaje no se centra y varía teóricamente entre 24,8 (rural) y 80,1 (urbano).

La tabla 1 muestra los factores, subfactores y variables utilizadas en el SIPO 2005 y las compara con el SIPO 2000 y el modelo inicial

(SISBEN). El SIPO 2005 agrega un factor adicional que se refiere a la condición de aseguramiento al seguro de salud de los miembros, excluye el estado de los materiales de la vivienda (techo, paredes y piso), incorpora más servicios y equipamiento de la vivienda, incluyendo un subfactor adicional sobre equipamiento. También introduce características educativas y de empleo de los otros miembros del hogar distintos al jefe. En este sentido se observa un esfuerzo por incorporar algunos indicadores sobre la composición del hogar, asociados con su capacidad de generar ingresos y en esa dirección bienestar material.

Tabla 1
Variables incorporadas en las distintas versiones del SIPO

Factor	Subfactor	Variable	SISBEN 1994 (ENISO - 1992)	SIPO 2000 (EHPM - 1997)	SIPO 2005 (EHPM - 2004)
Vivienda	Protección Ambiental	Material y estado de paredes Material y estado del piso Material y estado del techo			Excluye estado Excluye estado Excluye estado
	Hacinamiento	Personas por aposento			
	Saneamiento y Confort	Abastecimiento de agua Sistema de eliminación de excretas Disponibilidad Baño Suministro eléctrico Combustible para cocinar Sistema de eliminación de basura	no aplica no aplica	no aplica no aplica	
Educación	Escolaridad del jefe	Nivel de estudios del jefe			
	Escolaridad otros miembros	Otros miembros con al menos noveno año aprobado	no aplica	no aplica	
Ingreso		Ingreso (autónomo) familiar per cápita	Solo autónomo		
Ocupación	Ocupación del jefe	Actividad y categoría ocupacional del jefe	El más alto de pareja		
	Ocupación otros miembros	Grupo de ocupación de otros miembros de 18 o más años	no aplica	no aplica	
Patrimonio	Vivienda	Posesión de vivienda	Se refiere a lote		
	Equipamiento 1	TV a color Refrigeradora Lavadora Teléfono residencial	no aplica	no aplica	
	Equipamiento 2	VHS Teléfono celular Agua caliente Tanque para almacenar agua Computadora Vehículo Horno microondas	no aplica no aplica no aplica no aplica no aplica no aplica no aplica	no aplica no aplica no aplica no aplica no aplica no aplica	
Aseguramiento		Categoría de aseguramiento de los miembros del hogar	no aplica	no aplica	

Cabe señalar que la utilidad de la metodología reside en la capacidad estadística que posean las variables para discriminar entre los hogares en un determinado tiempo, lo que obliga a la revisión periódica de las variables que conforman la ficha y el índice, debido a que el uso o desuso de algunas variables pueden modificarse con el tiempo.

Los umbrales de privación: estos límites se establecen para cada zona a partir de un análisis

de conglomerados. Para el SIPO 2000 los hogares se dividieron en cuatro grupos de prioridad, correspondiendo los dos primeros a la población meta del IMAS, aunque para algunos programas se permite incluir hogares del grupo 3 (Viquez, 2005). Los límites para el SIPO 2005 no se han establecido de manera definitiva y la propuesta sugerida por Ramírez, et al. (2006a) presenta problemas como se mostrará más adelante.

3.4 La organización del sistema

Está diseñado como un sistema centralizado que opera descentralizadamente por internet e interactúa con otros sistemas de la institución. El Área de Sistemas de Información Social (ASIS) constituye el nivel técnico asesor que está a cargo del SIPO en las Oficinas Centrales. Son los encargados de consolidar la base SIPO, darle apoyo informático, establecer el control y seguimiento del sistema, proponer mejoras, elaborar manuales y dar la capacitación. Por su parte, los Equipos de Planeamiento e Información Social (EPIS) son las instancias descentralizadas del sistema. Están constituidos por profesionales y técnicos, quienes recolectan, supervisan y digitan la información de la FIS y se encuentran en las Gerencias regionales. El sistema SIPO interactúa con el Sistema de Atención de Beneficiarios (SABEN) y el Sistema de Planeamiento, Administración y Finanzas (PAF) específicos para el IMAS y los tres en conjunto se denominan como el Sistema de Información para la Acción Social (SIPAS).

Como Marco Legal, cuenta con un reglamento del año 2002 (IMAS, 2002), para regular la administración, el funcionamiento y el uso de la información del Sistema de Información de la Población Objetivo (SIPO). El SIPO se financia con recursos propios del IMAS, aunque en algunos momentos ha obtenido apoyo del Banco Mundial. No se ha avanzado hacia una contabilidad de costos del SIPO, de modo que no se conoce exactamente cuanto cuesta el sistema y si se están minimizando los costos.

4. Situación y situación del SIPO

El análisis de la situación del SIPO 2000 y de la propuesta del SIPO 2005 permiten identificar algunas limitaciones y fortalezas del sistema actual con miras a su posible mejoramiento.

4.1 Los beneficios del SIPO

El SIPO como sistema se asocia con varias ventajas básicas. Uniforma u homologa los criterios de selección y establece un procedimiento objetivo que reduce al mínimo las posibles arbitrariedades o subjetividades de los funcionarios ejecutores, así como el clientelismo político. Permite disponer de información socioeconómica de la población demandante o pobre para fines analíticos. Potencialmente, sienta

las bases para arribar a una base sobre la población efectivamente beneficiaria para su seguimiento y para la evaluación de los programas aplicados. Permite establecer prioridades en la selección de los beneficiarios (ordena la fila). En el marco de una amplia cobertura, posibilita pasar de programas reactivos a políticas y programas proactivos, donde los beneficiarios no necesiten tener la información relevante para acceder a los programas sino que los programas los identifican y los buscan para incluirlo en ellos.

4.2 Las variables consideradas

Las variables a incorporar en la FIS y en el indicador SIPO deben reunir una serie de características tales como: un número limitado para facilitar recolección, que sean de fácil verificación, que tengan un alto poder discriminatorio, que estén asociadas con el bienestar y que no introduzcan costos de distorsión. Dentro de las variables se pueden considerar dos grupos: aquellas que se incorporan en la FIS y no en el indicador y aquellas ausentes en la FIS.

Variables ausentes en el Indicador SIPO pero presentes en la FIS: el índice se basa marcadamente en las características del jefe (educación, condición de actividad, categoría ocupacional y ocupación), dejando por fuera la información de los otros miembros del hogar, más allá de su número para efectos del cómputo del ingreso per cápita o del hacinamiento. Esto significa que la información sobre la composición del hogar, la presencia de niños, adultos mayores o discapacitados, la etapa del ciclo vida del hogar, la tasa dependencia económica o demográfica no son tomadas en cuenta.

Tampoco se incorpora información sobre las características educativas y ocupacionales de los miembros del hogar en edad activa, ni sobre características del jefe como el sexo o su nacionalidad, así como otras variables caracterizadoras de las familias como lo son la presencia de patologías sociales. Algunas de estas variables pueden haber quedado fuera del indicador por no mostrar poder de discriminación o por los costos de distorsión asociados. No obstante, en la actualización para llegar al SIPO 2000 este tipo de análisis no parece haberse realizado y se optó por mantener las variables que venían del modelo previo, en tanto que para la construcción del modelo SIPO 2005 si se hace un

esfuerzo, aún limitado, por introducir nuevas variables.

Variables no disponibles en la FIS: hay otras variables que se asocian con el bienestar pero que no están presentes ni en la FIS ni el Indicador SIPO como son la presencia de enfermedades o episodios catastróficos, la etnia del jefe, la jornada de trabajo, la duración del desempleo, los activos físicos mas allá de la vivienda y su equipamiento. En las versiones iniciales se consideraba la tenencia de lote y pese a que en el SIPO 2000 ya no se usa más, se sigue señalando como una de las variables que más pueden distorsionar la medición del nivel de bienestar. Aquí de nuevo es necesario tener cuidado con no introducir costos de distorsión.

Como la validación de los modelos se realiza a partir de encuestas de hogares con cobertura nacional, como la EHPM del INEC, es necesario que las variables que se estimen pertinentes, estén presentes en esa fuente. Parte de las variables excluidas del indicador pero disponibles en la FIS se debe a su ausencia en la encuesta de hogares. Esto significa que para una futura actualización del indicador de bienestar SIPO, se debe coordinar de previo con el INEC para que este incorpore un módulo especial en la EHPM con las variables pertinentes, incluyendo indicadores para aproximar vulnerabilidad y exclusión, y para que se logre una homologación de variables comunes, lo cual demanda de una acción más estrecha con el INEC.

4.3. La Familia como Unidad de Análisis

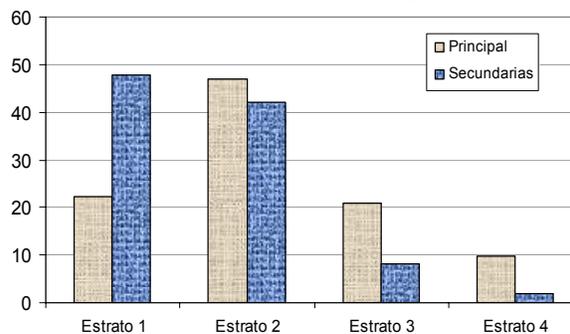
El SIPO utiliza la familia en lugar del hogar como unidad de observación pues considera que es un mejor criterio para identificar problemas específicos, como la necesidad de vivienda, y para tornar visible la situación de grupos vulnerables como las mujeres con hijos y los adultos mayores. Esto significa que una FIS se recoge por vivienda y en esa vivienda puede haber uno o varios hogares y dentro de cada hogar puede existir una o varias familias. La definición de hogar seguida por la FIS es similar a la aplicada por la EHPM del INEC, en tanto que la familia incluye solo personas con relación de parentesco o en situación de dependencia económica y está conformada según diferentes opciones (IMAS, 2004a).

Esta utilización de familia como unidad de análisis conlleva varios problemas. Primero, puede estar sujeto a manipulación en la forma de

conformar las familias. Segundo, sobreestima la población objetivo (familias), ya que las estimaciones de la pobreza se realizan por hogar. Tercero, existe una clara inconsistencia con el modelo utilizado pues los ponderadores se calculan para el hogar y luego se aplican a la familia. Cuarto, los niveles de bienestar relativos dependen de la forma en que se distribuyen los activos al interior del hogar (propiedad), con independencia de que las personas puedan usufructuar de estos.

Para probar la sobreestimación, se cotejó con la encuesta de hogares. Según la EHPM menos del 1% de las viviendas cuentan con más de un hogar, en tanto que cerca del 20% de las viviendas del SIPO tienen más de una familia. Además, al utilizar los criterios del SIPO las familias secundarias se clasifican como pobres casi en su totalidad. Como se muestra en el gráfico 1, el 69% de las familias principales se califican como pobres (estrato o prioridad 1 y 2), mientras que el 90% de las familias secundarias son calificadas como pobres. En el estrato uno (pobreza extrema) se observa como las familias pobres secundarias sobrepasan en casi el doble a las familias pobres principales.

Gráfico 1
Distribución de las familias del SIPO por estrato. 2006
(Distribución relativa de cada grupo)



Fuente: IMAS, SIPO.

4.4. Magnitud y vigencia de la base del SIPO 2000

Para mediados del 2006, existían cerca de 336 mil familias incorporadas en la base del SIPO, para una población que supera al millón de personas (ver cuadro 2). De las fichas existentes, cerca de una cuarta parte corresponde a población no prioritaria (no pobre según el indicador SIPO), porcentaje que se reduce a cerca de una quinta parte en el caso de las fichas vigentes. El efecto del concepto de familia seguido se observa al constatar que el tamaño de ella (3,5 miembros),

muestran muy pocos cambios entre los pobres y los que no lo son, lo cual contrasta con lo que se

obtiene de los perfiles de pobreza (comparar con cuadro 1)

Cuadro 2
Costa Rica: familias y personas incorporadas en el SIPO. 2006

Estrato de prioridad	Fichas totales		Personas por familia		Fichas vigentes		Peso actualizadas	
	Familias	Personas	Totales	Vigentes	Familias	Personas	Familias	Personas
Total	336.032	1.191.250	3,5	3,5	153.655	533.410	45,7	44,8
Estructura relativa								
Con ficha completa	100,0	100,0	3,5	3,5	100,0	100,0	45,6	44,6
Grupos prioritarios	73,1	74,0	3,6	3,5	78,7	80,0	49,0	48,2
Estrato 1	27,1	27,4	3,6	3,6	31,5	32,3	53,0	52,6
Estrato 2	46,0	46,6	3,6	3,5	47,2	47,6	46,7	45,6
Grupos no prioritarios	26,9	26,0	3,4	3,3	21,3	20,0	36,1	34,4
Estrato 3	18,5	17,9	3,4	3,3	15,2	14,3	37,5	35,6
Estrato 4	8,4	8,0	3,4	3,3	6,1	5,7	33,0	31,7
Con FIS Parcial	0,8	0,7	3,1	3,3	1,1	1,0	66,2	69,3

FUENTE: SIPO al 13 de mayo del 2006

De estas fichas, solo algo menos de la mitad (46%) eran fichas vigentes (con menos de tres años de levantada la información) para un total de 154 mil familias y 533 mil personas. Este porcentaje de fichas vigentes es apenas ligeramente mayor para las familias pobres que son las de prioridad o estrato 1 y 2, donde menos de la mitad (49%) se encontraban con la información vigente (53% en la prioridad 1 o pobreza extrema). Este alto porcentaje de fichas desactualizadas de la base muestra que el IMAS no cuenta con los recursos humanos necesarios para mantenerla completa y actualizada. Esto se ha tratado de paliar, contratando los servicios de levantamiento de la información o dándole a otras instituciones la función de encuestar pero con ello se reduce el control de calidad y tiende a

mantenerse la revisión y digitación como "cuellos de botellas."

A partir de 1999 donde se reimpulsa el sistema con amplios barridos en ese año y el siguiente, en promedio se han logrado realizar un total de 36 mil fichas nuevas por año y se ha actualizado una media anual algo superior a las 13 mil fichas (ver cuadro 3). Esto da un promedio cercano a las 50 mil fichas realizadas por año, lo que significa una capacidad de mantener una base actualizada (de tres años) de alrededor de 150 mil fichas como sucede en la actualidad. Esto también significa una pérdida importante de esfuerzos porque el mayor énfasis se concentra en la incorporación de nuevas fichas más que en la actualización, lo que refleja también problemas de cobertura.

Cuadro 3
Costa Rica: Fichas FIS realizadas por año. 1999 - 2006

Año	Fichas realizadas			Fichas no Vigentes Acumuladas			Porcentaje Pérdida
	Nuevas	Actualizadas	Total	Total	Recuperadas	Perdidas	
1999	72.492	6	72.498	0	0	0	0
2000	62.581	1.061	63.642	0	0	0	0
2001	44.655	6.455	51.110	0	0	0	0
2002	25.346	9.481	34.827	72.498	16.997	55.501	76,6
2003	21.828	13.612	35.440	136.140	30.609	105.531	77,5
2004	22.292	28.549	50.841	187.250	59.158	128.092	68,4
2005	20.379	23.251	43.630	222.077	82.409	139.668	62,9
2006*	9.952	12.533	22.485	257.517	94.942	162.575	63,1
Promedio	36.185	13.435	49.620				

*/ A mitad del año.

FUENTE:SIPO al 13 de mayo del 2006

4.5 Verificación y calidad de la Información

La calidad de la información que ingresa al sistema SIPO depende tanto de las posibilidades de verificación, como del control que se lleve sobre el trabajo de campo y sobre la entrada de los datos al sistema. Las variables contempladas en la FIS deben ser, en la medida de lo posible, verificables como requisito indispensable de un instrumento de focalización pues existe un incentivo a dar la información sesgada. Algunas variables pueden ser verificadas en “in situ” por lo que se requiere de la entrevista directa en la vivienda, así como de la solicitud de documentos. Es claro que cuanto más se quiera verificar, más invasiva de la privacidad se torna la entrevista y genera barreras que terminan por excluir a los pobres.

Alguna de la información solicitada podría ser verificada accediendo a bases de datos institucionales, donde se han logrado avances pero falta camino por recorrer. Parte de la dificultad de acceder a bases institucionales, fuera del problema de confidencialidad de la información, está en la propia inexistencia de ellas de manera fácil de acceder. No obstante, otras variables centrales como la de educación, la ocupación o el ingreso son de difícil verificación pues no siempre se cuenta con la documentación necesaria o no existe del todo y para lo cual no se solicitan documentos. En este caso, el control del trabajo de campo se torna crucial.

El levantamiento de la información, la supervisión, la crítica, la digitación y su revisión son elementos esenciales para garantizar la calidad de la información. En el SIPO la verificación de la información, no se realiza de manera adecuada debido a que no se revisa la totalidad de las fichas y la supervisión es limitada. Según la reglamentación del IMAS (2004b) se debe revisar un 80% de las fichas y supervisar el 10%. No obstante, como se observa en el cuadro 4, en los últimos siete años y medio, solo se han revisado un 57% de las fichas y solo se han supervisado un poco menos del 4% de ellas como media y con disminuciones en los últimos años que reflejan un deterioro en el ya limitado control de calidad de la información. La triangulación, esto es, la separación de las funciones de levantamiento, digitación y revisión, es una práctica reciente y solo en la ficha futura (FIS – 2) estarán todos los actores del proceso identificados.

Cuadro 4
Costa Rica: Fichas FIS realizadas y verificadas.
1999 - 2006

Año	Fichas Realizadas	Porcentaje de fichas realizadas		
		Revisadas	Supervisadas	Actualizadas
1999	72.498	59,9	4,7	0,0
2000	63.642	82,3	4,7	1,7
2001	51.110	77,0	4,2	12,6
2002	34.827	62,1	4,2	27,2
2003	35.440	45,1	4,0	38,4
2004	50.841	35,6	1,7	56,2
2005	43.630	41,4	2,3	53,3
2006*	22.485	27,0	3,1	55,7
Promedio	49.620	57,4	3,7	25,4

Uno de los problemas detectados para realizar la verificación de la información, la actualización de las fichas o la búsqueda de las familias para evaluar programas específicos (Duryea y Morrison, 2004) reside en las dificultades de localización geográfica de las viviendas. El encuestaje no utiliza cartografía alguna y en su lugar utiliza direcciones “a la tica”, con puntos de referencia que pueden desaparecer rápidamente. No existe una coordinación con el INEC, que cuenta con un sistema cartográfico a nivel de segmento censal, lo que podría darle mejor resultado a la hora de validar la información utilizando los croquis para el marcado y el seguimiento de las familias beneficiadas.

Tampoco existen evaluaciones o un control de calidad externo que indague y analice el grado en que las actividades realizadas y los resultados obtenidos responden a los planificados con el fin de detectar oportunamente eventuales deficiencias, obstáculos o necesidades de ajuste. Este tipo de evaluaciones podrían ser llevadas a cabo por organismos como el INEC o MIDEPLAN. Con ello no solo se aprovecharía el conocimiento externo, lo que le daría más respaldo al sistema y mayor validez al indicador, sino que también podría convertirse en un factor de atracción de otras instituciones que ejecutan programas selectivos para utilizar el sistema.

4.6 Magnitud y distribución de los pobres SIPO

Para determinar el tamaño relativo o incidencia de los pobres SIPO, se necesita una estimación externa de la población total del país que calificaría como pobre según el indicador SIPO.

Por ello se acudió a la ENIG 2004 del INEC y se estimó para cada hogar el indicador SIPO (2000 y

2005) que les correspondería si llenaran la ficha FIS o la FIS-2, aplicando los modelos y homologaciones respectivas. En el cuadro 5 se presentan estos resultados a nivel de hogares y permiten obtener una primera aproximación a los grupos prioritarios, donde los dos primeros corresponderían a lo que se denominarán como pobres SIPO.⁸ Estos grupos pasarían del 31% en el SIPO 2000 al 34% en el SIPO 2005, aumentando su peso en las zonas urbanas (del 20% al 28%) y reduciéndolo en las rurales (del 48% al 42%), aunque estas últimas siguen siendo más pobres.

En todo caso, ambas aproximaciones llevan a una población meta bastante alta si se compara con el tamaño relativo de los pobres por ingresos insuficientes que surgen de las encuestas de hogares (alrededor del 20%) y si se tiene en cuenta que la pobreza extrema es la prioridad del accionar del IMAS. Esto significa también que cuando el IMAS acepta para algunos programas el grupo prioritario 3, estaría ampliando su población meta al 59% (SIPO 2000) o al 55% (SIPO 2005) de los hogares del país, lo cual parece alejarlo bastante de su misión. En esta dirección parece necesario avanzar hacia una delimitación de los grupos prioritarios más acordes con el objetivo de la institución. Ello se torna paradójico pues las

quejas dentro y fuera de la institución sobre el puntaje SIPO es que tiende a excluir muchas de las familias que los funcionarios consideran como pobres según su percepción subjetiva.

4.7 Cobertura de la base SIPO

La confrontación de la base de datos del SIPO 2000 con la estimación de la población meta según la ENIG, permite determinar la cobertura aparente del sistema. Como la base SIPO trabaja con familias y la base ENIG con hogares, la comparación pertinente es por personas.⁹ Para ello, las personas se agruparon en deciles según el valor del indicador de bienestar SIPO. Como se desprende del cuadro 6, el sistema tenía una base a mediados del 2006 que presentaba serios problemas de cobertura. Con una cobertura global equivalente al 12% de la población del país, el sistema tiene dentro de sus fichas vigentes, al 61% de las personas ubicadas en el 10% más pobre de los hogares según este indicador. Ya para el segundo decil la cobertura baja a una tercera parte (21%) y para el tercer decil se reduce a casi una sexta parte (13%). Si se parte que los pobres SIPO corresponden aproximadamente al 30% de las personas, la cobertura acumulada entre ellos se ubicaría en torno a un tercio.

Cuadro 5
Costa Rica: Distribución de los hogares por grupos prioritarios del índice SIPO. 2004

Estratos del SIPO	SIPO 2000			SIPO 2005			Porcentaje Rural	
	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	SIPO 2000	SIPO 2005
Todos los hogares	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	37,9	37,9
Grupos prioritarios	31,0	20,4	48,3	33,5	28,3	42,1	59,1	47,6
Prioridad 1	4,0	2,6	6,2	6,5	4,5	9,9	58,8	57,4
Prioridad 2	27,0	17,8	42,1	27,0	23,8	32,2	59,1	45,2
Grupos no prioritarios	69,0	79,6	51,7	66,5	71,7	57,9	28,4	33,0
Prioridad 3	28,3	38,1	12,3	22,1	15,8	32,3	16,4	55,5
Prioridad 4	40,8	41,5	39,5	44,4	55,9	25,6	36,7	21,9

Nota: Los límites superiores de corte utilizados para el SIPO 2005 son para la prioridad 1 de 41,57 (Urbano) y 31,18 (Rural); para la prioridad 2 de 51,19 (urbano) y 40,46 (Rural) y para el corte superior de la prioridad 3 de 60,44 (Urbano) y 49,51 (Rural).

Fuente: Estimaciones de los autores con base en la ENIG-2004 del INEC.

⁸ Para el SIPO 2005 no están definidos los umbrales por lo que se hizo una aproximación propia a través del análisis de conglomerados y buscando un tamaño relativo de pobres similar al del SIPO 2000.

⁹ Esta diferencia entre las unidades de análisis, junto a diferencias de definición de lo que se considera como pobre, indica que no es correcto comparar los pobres SIPO con los Pobres ENIG para determinar la cobertura como se ha hecho en el pasado comparando las familias pobres del SIPO con los hogares pobres por ingreso de las EHPM del INEC (por ejemplo Viquez, 2005).

Cuadro 6
Costa Rica: Cobertura del Sistema SIPO por decil, 2006

Rango de Puntaje SIPO	Con fichas FIS vigentes ¹		ENIG ajustado 2006		Chile ² CAS - 2
	Familias	Miembros	Miembros	Cobertura	
Total País	152.340	528.008	4.416.953	12,0	35,4
Decil 1 (más pobre)	73.031	255.806	416.062	61,5	91,5
Decil 2	26.629	92.472	450.836	20,5	73,5
Decil 3	16.577	57.208	437.160	13,1	59,4
Decil 4	12.519	43.432	447.224	9,7	47,5
Decil 5	8.587	29.552	449.446	6,6	36,5
Decil 6	6.447	21.732	448.374	4,8	23,6
Decil 7	4.224	14.081	443.103	3,2	13,2
Decil 8	2.449	8.032	451.115	1,8	7,0
Decil 9	1.296	3.965	436.495	0,9	2,2
Decil 10 (más rico)	581	1.728	437.137	0,4	0,1
10 % más pobre	73.031	255.806	416.062	61,5	91,5
20% más pobre	99.660	348.278	866.898	40,2	82,3
30% más pobre	116.237	405.486	1.304.059	31,1	74,8
40% más pobre	128.756	448.918	1.751.283	25,6	68,0

1/ Al 3 de junio del 2006.

2/ Se refiere a familias y utiliza CASEN 98.

Fuente: Archivo Rangos, IMAS, estimaciones de los autores con base en la ENIG 2004 y Larrañaga (2005).

Dicho en otros términos, de los pobres según el IMAS, en la base del SIPO solo están registrados alrededor del 31% de ellos. Esta baja cobertura, impide usar la base actual como instrumento de priorización o como parte de políticas más activas que requieren buscar a los pobres, como ha sido la demanda reciente del programa Avancemos. Además, esta cobertura es menos de la mitad de la alcanzada por sistemas más consolidados como el chileno, aunque en ambos casos la cobertura es creciente entre más pobre sea el hogar, de modo que las menores diferencias se encuentran en el decil más pobre. Esta limitada cobertura en la base del SIPO, sugiere también la presencia de amplias diferencias geográficas en el registro de los pobres.

4.8 Errores de focalización

Una forma de evaluar la capacidad de focalización del indicador SIPO es contrastándolo contra la posible población meta. El problema es determinar cuál es ella pues el índice SIPO busca identificar los pobres según un indicador proxy del bienestar material. Por ello se compara la población pobre según el SIPO (prioridad 1 y 2) con estimaciones alternativas de pobreza como las mostradas en el cuadro 1. Como a los hogares de la ENIG se le ha estimado el indicador SIPO, es posible determinar los errores potenciales en ausencia de errores de captación de la información, esto es, suponiendo que la

información captada es correcta, y en ausencia de selección de beneficiarios que no cumplan con el puntaje, situación que es posible pues el IMAS otorga cierta flexibilidad a los funcionarios para otorgar beneficios aunque se supere el umbral. El cuadro 7 presenta los errores de exclusión y las filtraciones asociadas con distintas aproximaciones metodológicas de la pobreza. Los resultados reflejan que, con excepción del método de las NBI, el índice SIPO 2005 muestra una mayor capacidad de focalización.

Cuadro 7
Costa Rica: Errores de focalización con SIPO 2000 y SIPO 2005

Metodología	Errores de Focalización	
	Exclusión ¹	Filtración ²
Pobres por ingresos (LP)		
SIPO 2000	26,1	39,1
SIPO 2005	6,7	29,0
Pobres por consumo (NBI)		
SIPO 2000	41,6	41,3
SIPO 2005	44,5	48,5
Pobres por ambos (MIP)		
SIPO 2000	40,9	19,2
SIPO 2005	34,8	17,7

1/ Porcentaje de pobres de cada método no clasificado como pobre SIPO.

2/ Porcentaje de no pobres de cada método clasificado como pobre SIPO.

Fuente: Estimaciones de los autores con base en la ENIG-2004 del INFC.

Con relación a los pobres por ingreso, este índice mostraría un error de exclusión muy limitado, pues solo el 7% de los pobres por ingreso no se considerarían como pobres SIPO 2005, contra el 26% que excluía el SIPO 2000. Del mismo modo, las filtraciones se reducirían 10 puntos porcentuales al pasar del 39% del índice anterior al 29% en el índice SIPO 2005. En el caso del método integrado, los errores de exclusión se reducen cerca de seis puntos porcentuales pese a que siguen siendo elevados (35%) y las filtraciones, pese a perder solo un uno porcentual, se ubican en el bajo 18%. En el caso del método de las necesidades básicas insatisfechas, al mantenerse con los mayores y crecientes errores de exclusión e inclusión, sugiere que resulta una metodología de aproximación de la pobreza que guarda menos relación con el método del puntaje asociado con el indicador de bienestar SIPO.

Volviendo a los pobres por ingresos insuficientes, los menores errores de exclusión e inclusión asociados con el índice SIPO 2005 significa tanto una la incorporación más amplia de los pobres por ingresos, como su concentración en los estratos de ingresos más bajos. En efecto, como se observa en el cuadro 8, el error de exclusión del 7% se debe a que el índice SIPO 2005 incluye a la totalidad de

los pobres extremos por ingreso y al 90% de los pobres no extremos. La baja filtración, no solo se debe a que de los pobres según el índice SIPO 2005, el 71% es además pobre por ingreso, sino que del 29% restante, dos tercios corresponden a los grupos vulnerables. Esto significa que el 91%

de los pobres SIPO 2005 o son pobres por ingreso o son grupos con alta vulnerabilidad a caer en pobreza por ingreso. Con ello, se reducen marcadamente las posibilidades de incorporar a grupos medios dentro de la población meta del IMAS.

Cuadro 8
Costa Rica: Distribución de los Pobres SIPO por estrato. 2004

Estrato de Ingreso Per Cápita ¹	Distribución Simple		Distribución Avumulada		Incidencia ²	
	SIPO 2000	SIPO 2005	SIPO 2000	SIPO 2005	SIPO 2000	SIPO 2005
Todos los hogares ³	100,0	100,0			31,0	33,5
Pobres Extremos	22,3	22,6	22,3	22,6	91,4	100,0
Pobres No Extremos	38,6	48,4	60,9	71,0	66,6	90,4
Grupo Vulnerable	19,9	20,4	80,9	91,4	42,6	47,3
Grupo Medio	18,7	8,5	99,6	99,9	14,5	7,1
Grupo Acomodado	0,4	0,1	100,0	100,0	0,6	0,2

1/ Según ingreso familiar per cápita sin alquiler imputado y sin ajuste.

2/ Porcentaje sobre el total de cada categoría.

3/ Pobres extremos (ingreso menos costo canasta alimentos), pobres no extremos (ingreso menos costo canasta ampliada), grupo vulnerable (resto hasta completar quintil 2), grupo medio (quintiles 3 y 4) y grupo acomodado (quintil 5).

Fuente: Estimaciones de los autores con base en la ENIG-2004 del INEC.

4.9 ¿Cómo funciona en la práctica la focalización del IMAS?

Los errores de focalización medidos anteriormente son teóricos o potenciales, en el sentido de que se calculan bajo el supuesto que el IMAS está en capacidad de atender a la totalidad de los pobres SIPO y que estos están identificados en la base del sistema. En la práctica, el IMAS solo atiende a una fracción reducida de los pobres, por lo que los errores de exclusión son mucho más amplios de los señalados previamente. La ENIG señala que menos del 10% de los hogares pobres por ingreso recibieron una ayuda del IMAS en el 2004.

Para analizar cómo está funcionando la focalización en la práctica, se recurrió a la ENIG del 2004 y a la ENISO de 1992 para estudiar cómo se distribuyen los beneficiarios del IMAS por estratos de ingreso ya que ambas encuestas indagaron si se recibía o no algún tipo de beneficio de esta institución. Como los niveles de pobreza de ingresos difieren en esos dos años, se utilizan quintiles de ingreso familiar per cápita para uniformar y posibilitar la comparación en el tiempo. Según se desprende del cuadro 9 los programas del IMAS, vistos en conjunto, se encuentran bien enfocados y este enfoque mejora en el tiempo, lo cual puede atribuirse parcialmente al SIPO.

Cuadro 9
Costa Rica: Distribución de los beneficiarios de los distintos programas selectivos por quintil. 2004

Programa	Quintiles de ingreso familiar per cápita sin alquiler imputado ni ajustes						Índice de Focalización ¹
	Total	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5	
IMAS							
1992	100,0	55,5	24,5	12,0	8,0	0,0	-0,51
2004	100,0	65,3	22,0	10,0	1,0	1,6	-0,59
CCSS							
Aseguramiento Estado	100,0	68,2	17,8	9,6	2,8	1,6	-0,59
Régimen no Contributivo	100,0	53,8	23,0	11,1	10,3	1,8	-0,47
MEP							
Bono Escolar	100,0	67,1	24,8	5,3	2,0	0,9	-0,62
Becas FONABE	100,0	49,7	27,7	15,7	3,7	3,3	-0,47
Comedor Escolar	100,0	41,4	26,0	18,3	10,6	3,7	-0,36
Transporte escolar	100,0	39,3	29,6	18,5	10,8	1,8	-0,38
MS (Centros Infantiles)	100,0	55,0	22,0	13,0	9,1	0,9	-0,48
BANHVI (BFV)	100,0	27,4	24,7	24,3	18,7	4,9	-0,20

1/ Varía entre -1 y 1, si es negativo favorece más a los pobres y entre más se acerque a -1 más focalizado es el programa.

Fuente: Estimaciones de los autores con base en la ENIG-2004 del INEC y la ENISO-1992.

Un tema adicional es si este enfoque de los programas del IMAS es superior al obtenido por otros programas que utilizan sistemas de selección diferentes y de menor costo. De la información incorporada en este cuadro se desprende que los programas del IMAS se encuentran entre los mejor enfocados, aunque este resulta similar al de otros programas con sistemas menos sofisticados y costosos.

6. Conclusiones

El Sistema de Información sobre la población Objetivos (SIPO) es implementado por el IMAS a partir de esfuerzos discontinuos en el tiempo lo que ha impedido llegar a establecer un registro completo y actualizado de la población objetivo. Solo ha logrado una cobertura parcial de su población meta, alrededor de un tercio, con pérdidas de vigencia de la información significativas, que la institución no ha podido actualizar. Con una cobertura parcial y reaccionando contra demanda, el SIPO se utiliza básicamente como un instrumento de selección o calificación de los que llegan a solicitar acceso a los distintos programas que se ofrecen reactivamente y reduce su potencial con fines analíticos.

Pese a ello se ha ido consolidando una estructura institucional (humana, equipos, plataforma informática, base de datos) importante que debe potenciarse para consolidar los esfuerzos hasta ahora realizados y garantizar de ese modo también el rendimiento de los recursos gastados en el proceso. Entre las fortalezas del sistema, se deben destacar tanto el establecimiento de un sistema estandarizado y automático de calificación que reduce el clientelismo y las arbitrariedades, como su interacción con los sistemas de atención de beneficiarios efectivos y de uso de los recursos presupuestarios que posibilitan una accionar institucional más transparente y eficiente. Desgraciadamente, no se está aprovechando plenamente, las opciones del sistema para la divulgación, el seguimiento y la evaluación de la labor institucional.

Esto no significa que no existen áreas que se deben fortalecer. En particular, el control de la calidad de la información que se ingresa al sistema debe reforzarse. El uso de la familia como unidad de análisis genera no pocas dificultades y la ausencia de una cartografía como parte del sistema de recolección de la información es otra

de las carencias observadas. Tampoco existe evidencia de que se esté logrando minimizar los costos del programa, costos que son difíciles de determinar.

Si bien el SIPO no pretende aproximar la pobreza por insuficiencia de ingresos, si muestra una amplia capacidad potencial de inclusión de los hogares más pobres por ingreso (limitados errores de exclusión). No obstante, aún en la situación ideal de una base completa de todos los pobres SIPO, entre el 40% (SIPO 2000) y el 30% (SIPO 2005) de los ubicados por el SIPO dentro de los grupos prioritarios no corresponderían a pobres por ingresos (errores de inclusión o filtraciones), aunque la mayoría de los incluidos calificaría dentro de los grupos vulnerables en SIPO 2005 que refleja un mejor enfoque pero que falta implementar.

En la práctica, los programas del IMAS vistos en conjunto se encuentran entre los mejor enfocados por estratos de ingreso dentro de los programas sociales selectivos existentes. Ello puede ser atribuido en parte al SIPO aunque también puede ser fruto de un proceso de autoselección de la población que acude a la institución. Este mejor enfoque, si bien no es mucho mayor que otros programas que utilizan sistemas más simples y baratos, si se observan mejoras en el tiempo que pueden hacer rentable (costo efectivo) el sistema, pero requiere monitorearse.

Dos parecen ser los desafíos principales en torno al SIPO. Uno, cómo consolidarlo dentro del IMAS como su mecanismo básico de selección y caracterización de la población beneficiada, lo que pasa por precisar el objetivo final del accionar del IMAS, y otro, cómo hacer que las otras instituciones que desarrollan políticas selectivas se puedan aprovechar de este esfuerzo.

Recuérdese además, que el IMAS cuenta con una mayor cobertura efectiva en este segmento poblacional por lo que las nuevas inclusiones también serían menores.

En cualquiera de los posibles rumbos de consolidación del SIPO, como base limitada para selección para políticas reactivas o contra demanda, o base amplia para priorización en políticas proactivas, existen una serie de tareas inmediatas que el IMAS debe emprender. En primer lugar, debe volver totalmente explícitos y transparentes los costos del sistema, estableciendo estrategias para buscar su minimización. En

segundo lugar, debe fortalecer el control de calidad de la información que se ingresa, estableciendo, controlando e identificando claramente los responsables de las diferentes tareas involucradas y buscando auditorías externas. En tercer lugar debe incorporar la cartografía censal en el levantamiento de la información para facilitar la actualización y el seguimiento de los hogares. En cuarto lugar, dentro de la revisión actual del SIPO debe pasarse del enfoque de familia al enfoque del hogar. En quinto lugar debe implementar la FIS-2 y el SIPO 2005 que tiene una mayor capacidad de enfoque, para lo cual debe completarse la programación requerida, definir los umbrales de pobreza y establecer el procedimiento de muda de un sistema al otro.

En una perspectiva más mediata, se debe avanzar en la interconexión de bases institucionales, particularmente de la CCSS incluyendo la información de los EBAIS, para reducir los costos de verificación cargados a los beneficiarios potenciales y se debe establecer la ruta crítica para llevar a una nueva revisión del modelo de puntaje SIPO que involucre plenamente al INEC. Esta nueva actualización debe sustentarse en un módulo especial en la EHPM que incorpore variables que permitan aproximar directamente, tanto la pobreza como la vulnerabilidad y la exclusión social.

El segundo gran desafío se refiere a la forma en que las instituciones del sector de Promoción Asistencia Social pueden aprovechar este sistema. Como se ha señalado, cada programa selectivo tiene su propio sistema de selección que, con mayor o menor desarrollo, enfatiza las

características propias que se buscan apoyar o revertir. En esa medida, pensar en un sistema único de selección de beneficiarios parece poco práctico e innecesario y la transversalización del SIPO poco real. En lo que si puede colaborar el SIPO, es en el ordenamiento de la fila, esto es, como instrumento de priorización. En este contexto, cada programa identifica a su población meta, con métodos más o menos sofisticados, y los atiende en el orden establecido con base en el puntaje SIPO obtenido. Este uso requiere que el SIPO cuente con una base que tenga una amplia cobertura y que esté en capacidad de incorporar rápidamente a aquellas familias cuyos miembros han sido seleccionados por otros programas selectivos y que no se encuentren en la base. Un segundo aporte del SIPO a los programas selectivos es en la identificación de beneficiarios potenciales. Este aporte, al igual que el anterior, solo es realmente útil en el contexto de un SIPO con una base de pobres lo más completa posible.

Un tema adicional sobre los posibles usos del SIPO es como base de beneficiarios efectivos de los distintos programas selectivos del sector de Promoción y Asistencia social o lucha contra la pobreza. Este uso se aplica actualmente a los beneficiarios del IMAS si se combina con el SABEN, que es en última instancia quien lleva esa información. Una base de beneficiarios de todos los programas selectivos, adicionales a los del IMAS, parece requerir de otro esfuerzo institucional diferente y debería construirse en la rectoría del sector de lucha contra la pobreza a partir de las bases de beneficiarios de cada programa.

Referencias bibliográficas

- Banco Mundial (BM). 1990. *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1990: La pobreza*. Washington, D. C., Estados Unidos de América: Banco Mundial.
- Banco Mundial (BM). 2000. *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000: La lucha contra la pobreza*. Washington, D. C., Estados Unidos de América: Banco Mundial.
- Behrman, Jere R. 2001. *Focalización de la Protección Social a los Pobres: ¿Cuáles Son Los "Tradeoffs"?*. Washington, D. C., Estados Unidos de América: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Boltvinik, Julio. 1992. "El método de medición integrada de la pobreza. Una propuesta para su desarrollo". *Comercio Exterior*, Vol. 42, No. 4, pp.: 354 – 365.
- Carmona, Keylor, Ramos, Mario y Sánchez, Fernando. 2004. *Dimensión espacial de la pobreza, distribución del ingreso y polarización social en Costa Rica incorporando el principio de la línea de ingreso, período 2000 – 2001*. Tesis para optar al título de licenciatura en Economía de la Universidad de Costa Rica.
- 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.
- Contraloría General de la República (CGR). 2006a. *Utilización del sistema de información de la población objetivo del Instituto Mixto de Ayuda Social en el sector social*. Informe No. DFOE – SO – 11- 2006. San José, Costa Rica: Contraloría General de la República, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Área de Servicios Sociales. Mimeografiado.
- Cornia, Giovanni Andrea y Frances Stewart. 1995. "Two Errors 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.
- Duryea, Suzanne y Morrison, Andrew. 2004. *The effect of conditional transfers on school performance and child labor: Evidence from an ex-post impact evaluation in Costa Rica*. Working Paper. No 505. Washington, D. C., Estados Unidos de América: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Elizondo, José Rafael, Poltronieri, Jorge, Villalobos, William. 2000. *Actualización del Modelo Estadístico para el cálculo del puntaje: Construcción del Modelo SIPO-2000*. San José, Costa Rica: Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS). Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Mimeografiado.
- _____. 2001. "Medición de la pobreza en el SIPO: desarrollo del método del puntaje". *Economía y Sociedad*, No. 17, setiembre-diciembre, pp 5-17.
- Expert Group on Poverty Statistics (Rio Group). 2006. *Compendium of best practices in poverty measurement*. Santiago: Chile. Naciones Unidas.
- Garnier, Leonardo; Roberto Hidalgo; Guillermo Monge y Juan Diego Trejos. 1991. *Entre la ilusión y la desesperanza: una alternativa para el desarrollo de Costa Rica*. San José, Costa Rica: Ediciones Guayacán.
- González, Maria Elena. 2004. *Índice de Rezago Social*. En: Rosero, Luis, Costa Rica a la Luz del Censo 2000. San Jose: Costa Rica, Centro Centroamericano de Población (CCP) Universidad de Costa Rica. Proyecto Estado de la Nación. Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC).
- Grosh, Margareth (editora) 1994. *From Platinudes to practices: Targeting social; Programs in Latin America*. Washington: World Bank.
- Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS). 2002. *Reglamento para regular la Administración, el funcionamiento y el uso de la información del Sistema de Información de la Población Objetivo (SIPO)*. San José, Costa Rica: Instituto

- Mixto de Ayuda Social (IMAS). Área Sistemas de Información Social (ASIS). Mimeografiado.
- Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS). 2004a. *Manual para la aplicación de la ficha de información social (FIS) y ficha de información social de personas institucionalizadas y sin domicilio fijo (FISI)*. San José, Costa Rica: Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS): Subgerencia de Desarrollo Social. Área Sistemas de Información Social. Sistema de Información de la Población Objetivo (SIPO). Mimeografiado.
- Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS). 2004b. *Manual de revisión, supervisión y evaluación de la digitación de la FIS/FISI*. San José, Costa Rica: Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS): Subgerencia de Desarrollo Social. Área Sistemas de Información Social. Sistema de Información de la Población Objetivo (SIPO). Mimeografiado.
- Jiménez, Roberto y Vivian Milosavljevic, 1994. *Modernización de la Ficha SISBEN de Estratificación Social. Tomo I Metodología para la evaluación de la capacidad discriminatoria de la Fichas SISBEN. Tomo II. Calibración del Modelo SISBEN. El nuevo modelo Consultaría PNUD. IMAS*. Mimeografiado.
- Johannsen, Julia. 2006. *Operational Poverty Targeting in Peru-Proxy means testing with non-income indicators*. En International Poverty Centre, Working Paper No. 30. October. Estados Unidos; New York. United Nations Development Programme (UNDP).
- Kaztman, Ruben. 1989. "La heterogeneidad de la pobreza. El caso de Montevideo". Revista de la CEPAL: 37. Santiago, Chile: Naciones Unidas.
- 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.
- Méndez, Floribel, Trejos Juan Diego. 2004. *Costa Rica: Un mapa de carencias críticas para el año 2000. En: Rosero, Luis, Costa Rica a la Luz del Censo 2000*. San José: Costa Rica, Centro Centroamericano de Población (CCP) Universidad de Costa Rica. Proyecto Estado de la Nación. Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC).
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. 2001. *Índice de Desarrollo Social*. San José, Costa Rica. MIDEPLAN, Serie de Estudios Especiales, No. 3.
- Montero, Sari y Manuel Barahona. 2003. *La estrategia de Lucha contra la pobreza en Costa Rica: institucionalidad, financiamiento, políticas y programas*. Serie Políticas Sociales No. 77. Santiago, Chile: Naciones Unidas.
- 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. Mimeografiado.
- 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 Mimeografiado.
- Raczynski, Dagmar (editora) 1995. *Estrategias para Combatir la Pobreza en América Latina; Programas, Instituciones y Recursos*. Santiago, Chile: CIEPLAN y BID.
- Savedoff, William, 1998. *La organización marca la diferencia: Educación y salud en*

América Latina. Washington, D. C., Estados Unidos de América: Banco Interamericano de Desarrollo.

- Seligson, Mitchell, Juliana Martínez y Juan Diego Trejos. 1997. **“Reducción de la pobreza en Costa Rica: el impacto de las políticas públicas”**. En José Vicente Zevallos (editor): *Estrategias para reducir la pobreza en América Latina y el Caribe*. Quito, Ecuador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Sen, Amartya. 1995. **“The political Economy of Targeting”**. En Dominique Van de Walle y Kimberly Nead (editors): *Public Spending and the Poor. Theory and Evidence*. Washington, D. C., Estados Unidos de América: The Johns Hopkins University Press para el Banco Mundial.
- _____. 1981. **Poverty and Famines. An Essay on Entitlement and Deprivation**. Oxford: OIT, Clarendon Press.
- Sojo, Ana. 1994. **Experiencias recientes de selección de beneficiarios en Costa Rica: una evaluación del SISBEN**. Documento LC/R: 1476. Santiago. Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Mimeografiado.
- Sojo, Ana. 1990. **“Naturaleza y selectividad de la política social”**. Revista de la CEPAL, No. 41, pp. 183-199.
- Trejos, Juan Diego, 1995. **“Costa Rica: La respuesta estatal frente a la pobreza, instituciones, programas y recursos”**. En Raczynski, Dagmar (editora) *Estrategias para Combatir la Pobreza en América Latina; Programas, Instituciones y Recursos*. Santiago, Chile: CIEPLAN y BID.
- Trejos, Juan Diego. 2006a. **Pobreza y Gasto público social en Costa Rica**. San José, Costa Rica: Academia de Centroamérica.
- Trejos, Juan Diego. 2006b. **Poverty and Social Protection in Costa Rica. Final Report. Prepared as a background paper for the World Bank Costa Rica Poverty Assessment: Recapturing Momentum for Poverty Reduction**, Report No. 35910-CR, June 30, 2006.
- 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.
- Universidad de Costa Rica, 1999. **Crónicas de un T.C.U.** 1ª. ED. San José, Costa Rica: Universidad de Costa Rica, Vicerrectoría de Acción Social y Escuela de Administración Pública.
- Zevallos, José Vicente (editor). 1997. **Estrategias para reducir la pobreza en América Latina y el Caribe**. Quito, Ecuador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).