



DECIMOQUINTO INFORME ESTADO DE LA NACIÓN EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE

Informe Final

Programas selectivos y gasto social: situación durante 2008, evolución reciente y perspectivas futuras

Investigador:

Juan Diego Trejos Solórzano



Nota: Las cifras de las ponencias pueden no coincidir con las consignadas por el Decimoquinto Informe Estado de la Nación en el capítulo respectivo, debido a revisiones posteriores.
En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.

Índice

I. Introducción.....	3
II. Evolución de la Inversión Social en el Largo Plazo	3
III. Evolución Reciente del Gasto del Gobierno General	7
IV. La Vulnerabilidad en Coyunturas Recesivas.....	11
V. Seguimiento de los Programas Sociales Selectivos	16
5.1. La atención a la primera infancia.....	17
5.2. La atención de los escolares.....	21
5.3. La atención de los adolescentes escolarizados	24
5.4. La atención de los adultos mayores	29
5.5. La atención del albergue para los hogares	32
VI. Cobertura Potencial y Errores de Enfoque de los PSS.....	35
V. Consideraciones Finales.....	38
Referencias Bibliográficas	39

I. Introducción

En este informe se busca dar seguimiento a la evolución de la inversión o gasto social al 2008 y a su sostenibilidad con miras a la crisis que irrumpe a finales de ese año y que marcará las opciones para los próximos años. El énfasis se pondrá en la evolución reciente de los programas sociales selectivos y a su capacidad de enfoque sobre los pobres, en particular los que son objeto de apoyos dentro de lo que la administración denominó como el Plan Escudo contra la crisis financiera global.

Primeramente se pasará revista a la evolución global de la inversión social donde presuntamente en el año 2008 cerrará su breve ciclo de expansión real. Seguidamente se pone la mirada a este período de aumento en la prioridad fiscal y macroeconómica de la inversión social para determinar los rubros más favorecidos y derivar conclusiones sobre su sostenibilidad. A continuación se pondrá la atención en la evolución del gasto social en coyunturas recesivas pasadas para determinar los programas y los rubros más vulnerables con el fin de nuevo de extraer posibles implicaciones hacia el futuro reciente. Posteriormente se analizan las características y evolución reciente de los principales programas selectivos en cuanto a cobertura y enfoque. Se concluye destacando los principales resultados encontrados y sus implicaciones.

II. Evolución de la Inversión Social en el Largo Plazo

Las estimaciones actualizadas de la inversión o gasto social presentan limitaciones en cuanto a la oportunidad de las informaciones, problemas que se han complicado en los últimos años con motivo de la entrada en operación de un nuevo clasificador funcional que obliga a establecer algunas modificaciones para estimar el clasificador anterior y con los criterios de consolidación anteriores (solo por función). Pese a estas limitaciones, en esta oportunidad se ha podido contar con las estimaciones para el 2008 y se presentan a continuación (ver cuadro 1.1) unas estimaciones donde se muestran cifras revisadas para el 2006 y 2007 y se mantiene a la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP) como fuente de información. Esto significa que se tiene al sector público en su conjunto como dominio de análisis.

Cuadro 1.1
Costa Rica: Evolución del Gasto Público Social. 1980 - 2008

Año	Gasto Social Total (GPS)			Gasto Social per cápita			Prioridad del GPS	
	Monto ¹	Indice	Tasa var.	Monto ²	Indice	Tasa var.	% PIB	% GGG ³
1980	616,3	100,0		267,7	100,0		18,5	74,6
1981	590,9	95,9	-4,1	249,1	93,1	-6,9	16,3	79,0
1982	515,2	83,6	-12,8	210,9	78,8	-15,4	13,5	80,2
1983	566,6	91,9	10,0	225,4	84,2	6,9	15,8	69,5
1984	530,6	86,1	-6,4	205,1	76,6	-9,0	14,9	68,8
1985	546,9	88,7	3,1	205,1	76,6	0,0	15,7	74,1
1986	629,9	102,2	15,2	229,4	85,7	11,8	17,0	77,2
1987	650,4	105,5	3,3	232,5	86,8	1,3	16,2	80,5
1988	616,4	100,0	-5,2	212,5	79,4	-8,6	15,1	73,4
1989	642,1	104,2	4,2	215,7	80,6	1,5	16,6	73,4
1990	577,2	93,7	-10,1	189,2	70,7	-12,3	15,8	70,9
1991	608,2	98,7	5,4	194,8	72,8	3,0	15,0	68,7
1992	659,9	107,1	8,5	206,8	77,2	6,1	14,7	71,0
1993	695,3	112,8	5,4	212,3	79,3	2,7	15,6	73,5
1994	708,9	115,0	2,0	210,2	78,5	-1,0	16,4	65,5
1995	670,3	108,8	-5,4	193,2	72,2	-8,1	15,2	66,1
1996	733,0	118,9	9,4	205,6	76,8	6,4	16,6	68,3
1997	802,9	130,3	9,5	219,6	82,0	6,8	17,0	74,1
1998	821,9	133,4	2,4	219,3	81,9	-0,1	16,9	75,6
1999	818,1	132,7	-0,5	213,2	79,6	-2,8	15,9	70,7
2000	851,3	138,1	4,1	216,9	81,0	1,7	17,3	74,7
2001	881,4	143,0	3,5	219,9	82,1	1,4	18,7	74,2
2002	919,9	149,3	4,4	224,9	84,0	2,3	19,7	76,4
2003	923,7	149,9	0,4	221,5	82,7	-1,5	19,4	77,6
2004	921,1	149,5	-0,3	216,8	81,0	-2,1	18,6	77,7
2005	913,0	148,1	-0,9	211,1	78,8	-2,6	18,1	76,8
2006	931,0	151,1	2,0	211,5	79,0	0,2	17,5	77,5
2007	988,4	160,4	6,2	220,8	82,5	4,4	18,2	80,6
2008	1.116,3	181,1	12,9	245,4	91,6	11,1	20,4	83,0

1/ En miles de millones de colones del 2000 según deflactor implícito del gasto de consumo final del Gobierno General

2/ En miles de colones del 2000 según deflactor implícito del gasto de consumo final del Gobierno General.

3/ GGG: gasto consolidado del gobierno general.

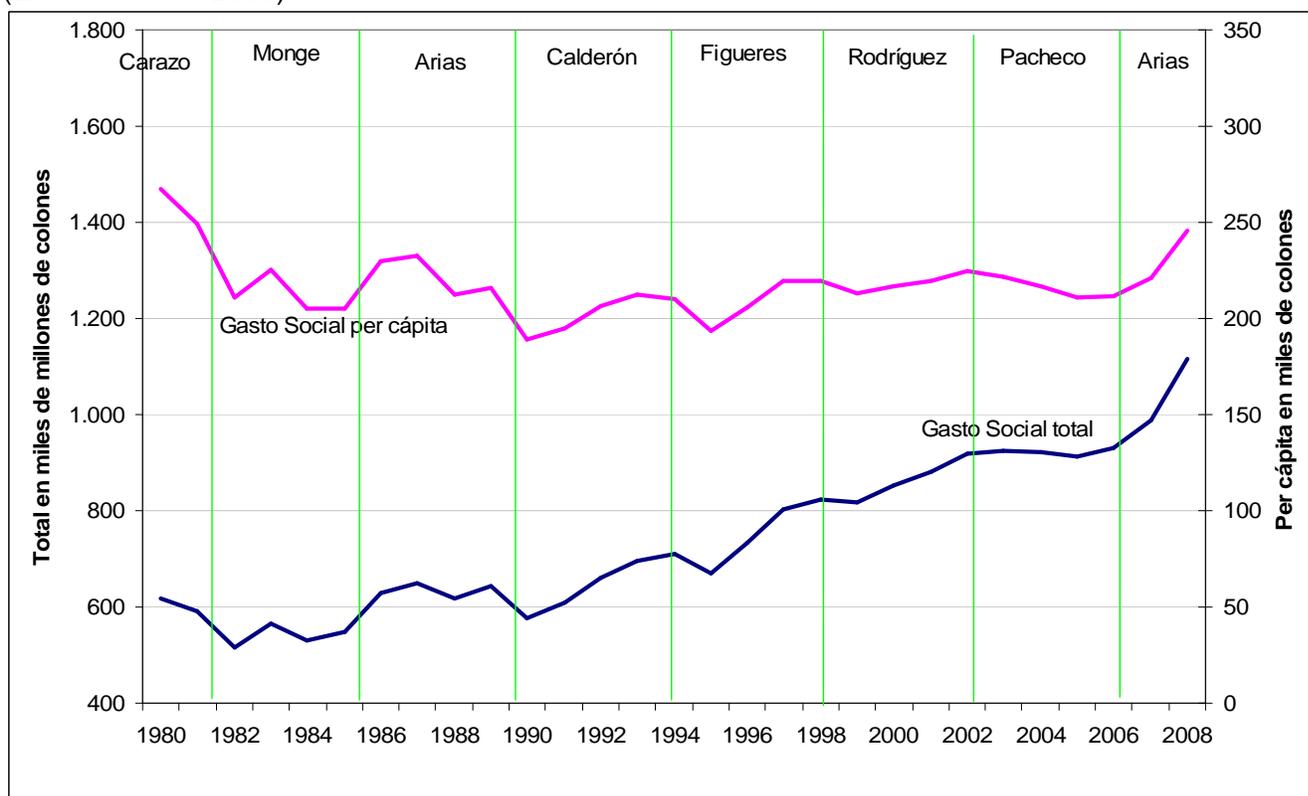
Fuente: Cálculos del autor con base en información de la STAP, la COREC II, las instituciones involucradas, el BCCR, la CGR y el CCP.

Si se considera entonces al sector público en su conjunto y se utiliza la anterior clasificación funcional de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP), es posible estimar la evolución de la inversión social en los últimos tres años.¹ Para ello se ajusta la información de la STAP del 2006, 2007 y 2008 para hacerla comparable con el ordenamiento previo. El cambio de la clasificación funcional demanda de un trabajo especial, en proceso, para convertir la serie existente a las nuevas recomendaciones. En este trabajo también se debe avanzar en la revisión de la nueva clasificación de la STAP que a nivel de subfunciones presenta limitaciones por su enfoque institucional y que contrasta con el de la Contraloría General de la República (CGR) que sigue una clasificación por programas. Cabe mencionar que los ajustes

incorporados, como son el no consideran la consolidación entre funciones y la salida neta de instituciones del sector social, hacen que las cifras aquí estimadas difieran ligeramente de las que divulga la STAP para los últimos tres años.

El cuadro 1.1 presenta los resultados de la actualización. La información disponible muestra que en el año 2008 se acelera el repunte de la inversión social observado a partir de la segunda mitad del 2006 con motivo del cambio de administración. La inversión social real estaría creciendo en los últimos tres años en cerca del 22%, en tanto que en términos per cápita la expansión acumulada es del orden del 16%. Es claro que esta expansión reciente del gasto social refleja tanto una decisión política para canalizar recursos adicionales a los programas sociales como un contexto macroeconómico que lo posibilitaba y que no resultaba particular al caso costarricense. También es claro que este contexto macroeconómico cambia radicalmente para el 2009 y posiblemente 2010, de modo de que la evolución futura de la inversión social reflejará más claramente las prioridades del gobierno.

Gráfico 1.1
Costa Rica: Evolución del Gasto Público Social
 (En colones del 2000)

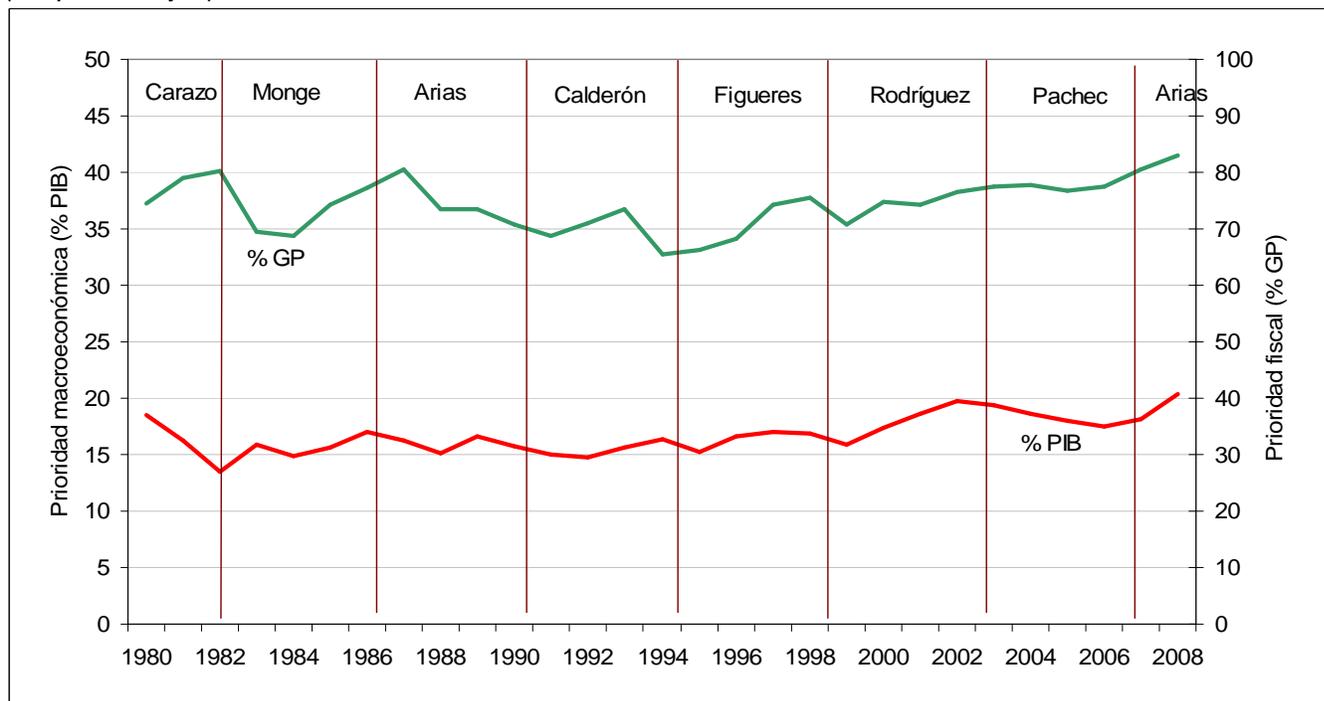


Esta evolución reciente de la inversión social per cápita, permite aproximarse a los niveles de previos a la crisis de la deuda (inicios de los años ochenta), de manera que logra superar todos los años disponibles con excepción de los años 1980 y 1981. Ello permite reducir el déficit acumulado de inversión social por habitante con respecto a

1980 a tan solo un 8%, aunque es claro que por casi tres décadas se ha estado invirtiendo por debajo de las magnitudes con que se arrancó en el decenio de los años ochenta (ver gráfico 1.1) y claramente por debajo de las magnitudes que se esperarían según su tendencia histórica. Esta recuperación de la inversión social real es más clara en términos globales, esto es, sin descontar por el aumento de la población, pues resulta en el año 2008 un 81% mayor a la existente en 1980.

La recuperación de la inversión social real va acompañada de una mejora en las prioridades macroeconómicas y fiscales. En el ámbito fiscal muestra la decisión gubernamental de apoyar la inversión social en un contexto de cierta bonanza fiscal, y a nivel macro la decisión de aumentar su participación dentro del mercado pues sube su peso relativo en el PIB, en ambos casos superando en el 2008 los máximos históricos (gráfico 1.2). En cuanto a la prioridad fiscal, se supera al equivalente del 80% del gasto del gobierno general, aunque es claro que este monto queda sobredimensionado pues por el lado del gasto social se están considerando empresas públicas que no son parte del gobierno general. En cuanto a la prioridad macroeconómica, el gasto social así medido supera al equivalente del 20% del valor de la producción nacional, en un período donde esta producción está aumentando de manera significativa.

Gráfico 1.2
Costa Rica: Evolución de la prioridad del Gasto Público Social
 (En porcentajes)



Fuente: Cálculos del autor con base en información de la STAP, la COREC II, las instituciones involucradas, el BCCR, la CGR y el CCP.

III. Evolución Reciente del Gasto del Gobierno General

Como los últimos tres años presentan un crecimiento acelerado de la inversión social, es importante detenerse para analizar este comportamiento con mayor detalle en miras a determinar sus posibles vulnerabilidades futuras. Este análisis se circunscribe al ámbito del gobierno general, esto es, sin incluir empresas públicas financieras, como el BANVHI o el INVU, ni empresas públicas no financieras como el ICAA. Esto reduce la magnitud del gasto social, pero no su tendencia y permite delimitar mejor a su interior su estructura en contraposición con el gasto no social. En todo caso, parece necesario avanzar hacia una definición del gobierno general ampliado con las empresas públicas claves del sector social. La información resumida por macrosectores se presenta en el cuadro 2.1 siguiente.

Cuadro 2.1
Costa Rica: evolución del gasto del gobierno general por función. 2005 - 2008

Función	2005	2006	2007	2008
Gasto Total real ¹	1.167.448	1.187.581	1.216.675	1.334.553
<i>Variación anual</i>		1,7	2,4	9,7
Estructura por función				
Gasto Total	100,0	100,0	100,0	100,0
Servicios Generales	11,1	10,4	10,6	9,7
Servicios Económicos	7,4	8,0	8,5	12,4
Servicios Sociales	65,2	67,0	69,4	70,8
Intereses de la Deuda	16,3	14,6	11,5	7,1
% del PIB				
Gasto Total	23,1	22,3	22,4	24,4
Servicios Generales	2,6	2,3	2,4	2,4
Servicios Económicos	1,7	1,8	1,9	3,0
Servicios Sociales	15,1	15,0	15,5	17,2
Intereses de la Deuda	3,8	3,3	2,6	1,7
Variación anual (%)				
Gasto Total		1,7	2,4	9,7
Servicios Generales		-5,0	4,2	1,3
Servicios Económicos		10,3	9,3	58,8
Servicios Sociales		4,5	6,1	11,8
Intereses de la Deuda		-8,8	-19,3	-32,1

1/ En millones de colones del 2000 según deflactor implícito del gasto de consumo del gobierno general.

Fuente: elaboración propia con base a datos de la Contraloría General de la República.

Para analizar la evolución reciente del gasto del gobierno general por funciones, se hace uso de información de la CGR pues no se dispone de este detalle a partir de los datos suministrados por la STAP. La información del cuadro 2.1 corrobora que el gasto del gobierno general aumenta crecientemente en los últimos tres años, para un acumulado superior al 14% real, lo que le permite aumentar su peso relativo en el PIB del 23,1% al 24,4%, pese a la fuerte expansión del PIB en ese lapso. En ese contexto, aumenta la prioridad fiscal del gasto social, que pasa del 65% del gasto del gobierno general en el 2005 a casi un 71% en el 2008. Los montos dominantes, pero menores del gasto social, de los mostrados en el cuadro 1.1 reflejan la no inclusión del gasto social asociado con las empresas públicas. También se corrobora la creciente prioridad macroeconómica del gasto social, al pasar del 15% del PIB en el 2005 a algo más del 17% en el 2008. De nuevo, estos tres puntos porcentuales menores a los mostrados en el cuadro 1.1 responden a la no inclusión de las empresas públicas.

Los servicios generales, netos del pago de intereses, muestran un estancamiento, mientras que los servicios económicos se expanden, incluso por encima de los servicios sociales, mientras que el pago de intereses se contrae de manera importante en términos reales. Esto significa que se vivió una coyuntura muy favorable donde no solo aumentaban los recursos reales a disposición del gobierno por una mayor recaudación, sino que simultáneamente, se reducían los gastos no discrecionales, como el pago de los intereses de la deuda pública, de manera que era factible asignar recursos crecientes al sector social y al sector económico. Es claro que ambos elementos se invertirán en el 2009, donde la recaudación se contraerá y aumentará la carga de los gastos no discrecionales, mostrando un panorama más adverso para la inversión social.

Con el fin de analizar los rubros de gasto que lograron crecer más en el período, se presenta el cuadro 2.2 donde se ordenan los gastos desde los más discrecionales (gastos de desarrollo o inversión) hasta los menos discrecionales (pago intereses). Si bien es cierto, todos los gastos tienen un margen de no discrecionalidad, es claro que unos son más discrecionales que otros. Cuando hay escasez de recursos primero se cancelan proyectos de inversión, luego de suprimen transferencias, se limitan las compras de insumos y, en ausencia de posibilidades de despedir personal, se reducen las remuneraciones y pensiones reales con ajustes que no alcancen la inflación. Para hacer esta clasificación y poder comparar con el 2005 como año base y para mantener la comparabilidad con la sección siguiente, se recurre a la STAP como fuente. Esto introduce la limitación de que los gastos no sociales se obtienen por diferencia, de modo que una posible sobreestimación del gasto social, llevaría a una subestimación del gasto no social.

La información muestra las características atípicas del período como lo es la fuerte contracción del gasto menos discrecional de todos, los pagos de intereses, que se reducen en términos reales a casi la mitad en solo esos tres años (se reducen una cuarta parte en términos nominales entre el 2005 y el 2008 según la CGR), lo cual se acompaña de una expansión de los gastos más discrecionales, particularmente los gastos de inversión (gastos de desarrollo) tanto en el sector social como en el sector económico. Esto también permite una expansión de las transferencias sociales,

mientras que las remuneraciones y las pensiones contributivas crecen por debajo de la media, con lo cual pierden participación ligeramente dentro del gasto total y en particular dentro del gasto social. Los gastos de desarrollo son un rubro que se esperaba muy vulnerable en un contexto de restricciones fiscales como el que se avecina. No obstante, como el gobierno ha estado apostando a mantener el gasto de desarrollo con financiamiento externo, de lograrlo es de esperar que el grueso del ajuste recaiga sobre las transferencias y las compras de bienes y servicios y en esa medida afecte más al sector social.

Cuadro 2.2

Costa Rica: estructura del gasto del gobierno general por función y rubro. 2005 y 2008

Rubro	Gobierno General Total		Servicios Sociales		Resto Servicios		Tasa variación real 2005/2008		
	2005	2008	2005	2008	2005	2008	Total	Social	Resto
Gasto Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	14,4	26,9	-8,0
Gastos de desarrollo	4,7	10,6	3,1	5,5	7,6	23,3	157,1	124,7	180,7
Transferencias	11,8	14,8	11,7	17,7	12,0	7,7	43,6	92,4	-40,9
De capital	2,2	3,2	2,3	3,9	2,0	1,3	63,2	113,9	-41,2
Corrientes	9,6	11,6	9,3	13,7	10,0	6,4	39,1	87,0	-40,9
Compra bienes y servicios	11,5	12,8	14,0	14,0	7,0	9,7	27,3	27,3	27,4
Remuneraciones	37,9	37,4	45,6	41,0	24,2	28,5	12,9	14,2	8,5
Pensiones contributivas	16,4	15,5	25,5	21,7	0,0	0,0	8,0	8,0	
Intereses	17,7	9,0	0,2	0,1	49,2	30,8	-42,2	-22,9	-42,3

Fuente: elaboración propia con base a datos de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria.

Una mirada más detallada de la evolución reciente de los sectores sociales es posible a través del cuadro 2.3, también utilizando como fuente la STAP y haciendo una apertura que permite la clasificación institucional sin tener que acudir a liquidaciones presupuestarias de instituciones específicas. El sector educación en su conjunto se expande a un ritmo similar al del sector social (21% acumulado en los tres años) y ello se reproduce para la educación básica y la postsecundaria, de modo que no se modifica su participación relativa. Por el contrario, la formación profesional (Instituto Nacional de Aprendizaje) aumenta su gasto real en un 38%, gracias a que se le permite empezar a gastar el superávit acumulado, superávit que ya representaba un monto equivalente al del presupuesto de un año para la institución (Trejos, 2009).

El sector educación es salario intensivo pues el 66% del gasto total se dirige a este rubro, de modo que ello protege en parte el gasto total ante restricciones fiscales aunque no ante la inflación. Este sin embargo muestra variantes a su interior de modo que la educación básica destina un 71% a ese rubro en tanto que la formación profesional solo algo más de un tercio. Tanto la educación superior y la formación profesional muestran mayores niveles de inversión y de adquisición de bienes y servicios. Ello sugiere que el ajuste futuro se concentrará en los rubros de inversión, transferencias de capital a las juntas de educación y compras de bienes y servicios

pues algunas transferencias corrientes como becas y comedores escolares estarán protegidas por el plan escudo, mientras que las restricciones fiscales lo permitan. En el caso de la educación básica, el fideicomiso recientemente creado entre el Ministerio de Educación y el Banco Nacional de Costa Rica, permitirá a su vez proteger en el futuro el gasto destinado a inversión en infraestructura escolar.

Cuadro 2.3

Costa Rica: Evolución y estructura reciente del gasto social por función. 2006 - 2008

(Cifras relativas)

Función social	Composición interna 2008 ¹				Estructura		Variación % acumulada ²
	Salarios	Bienes	Transferencias	Inversión	2005	2008	
Sector social total	41,0	14,1	35,5	9,4	100,0	100,0	20,7
Educación	66,1	6,9	19,9	7,1	30,3	30,6	21,9
Básica	70,9	2,4	23,1	3,7	21,5	21,6	20,9
Superior	59,5	13,8	11,7	15,1	7,1	7,2	21,0
Formación Profesional	36,2	33,4	14,7	15,7	1,7	1,9	38,4
Salud	55,4	28,0	9,9	6,7	31,3	31,8	22,7
Salud pública	47,8	19,2	24,9	8,1	1,9	2,1	31,2
Atención enfermedad	55,9	28,7	8,9	6,6	29,3	29,7	22,2
Seguridad Social	2,7	2,6	92,3	2,4	30,2	27,6	10,4
Pensiones contributivas	0,4	0,4	97,7	1,5	25,7	22,2	4,5
Grupos vulnerables	12,1	11,9	69,9	6,1	4,5	5,4	43,5
Vivienda	22,5	23,4	6,4	47,8	7,3	9,1	49,7
Vivienda	1,1	0,4	0,1	98,4	2,1	2,9	65,8
Servicios municipales	32,3	33,9	9,3	24,5	5,2	6,2	43,4
Cultura y Recreación	45,1	25,7	14,6	14,5	0,8	0,8	17,8

1/ Cada fila igual 100%. Las transferencias son las corrientes y la inversión incluye las transferencias de capital.

2/ Del gasto real por habitante.

Fuente: elaboración propia con base en información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria.

El sector salud crece ligeramente por encima del sector social en su conjunto, pero sin modificar su participación relativa. A su interior, los gastos asociados con la atención de la enfermedad (Caja Costarricense de Seguro Social) son los que dan la pauta por su amplio protagonismo. No obstante, son los servicios de salud pública (Ministerio de Salud y sus instituciones relacionadas) las que más se expanden. El sector también es salario intensivo, aunque las compras de bienes y servicios son también significativos (productos médicos), mientras que las transferencias tienen una menor gravitación, excepto para los servicios de salud pública. Los gastos de inversión son sin duda el rubro más vulnerable, pese a que mantienen aún una baja participación.

El sector de seguridad social es el que menos se expande, producto del menor crecimiento real en las transferencias por motivo de pensiones contributivas. La superación de la avalancha de la última reforma al sistema, trámites más demorados y menor capacidad de recuperar las pérdidas por inflación pueden explicar el menor dinamismo del gasto real en pensiones contributivas. Por el contrario, son los gastos

dirigidos a los grupos más vulnerables los que más se expanden (43% en el período) producto del aumento de las transferencias monetarias particularmente las pensiones no contributivas y el programa Avancemos, cuya parte administrada por el IMAS se computa en este sector.

El sector de seguridad social es intensivo en transferencias corrientes, no solo por el pago de las pensiones contributivas, un rubro muy poco discrecional, sino porque esta forma asume la mayor parte de los apoyos a los grupos vulnerables. Esto significa también que el ajuste potencial futuro recaerá principalmente sobre los programas de protección a grupos vulnerables, particularmente a través de las transferencias corrientes donde se concentran las ayudas monetarias.

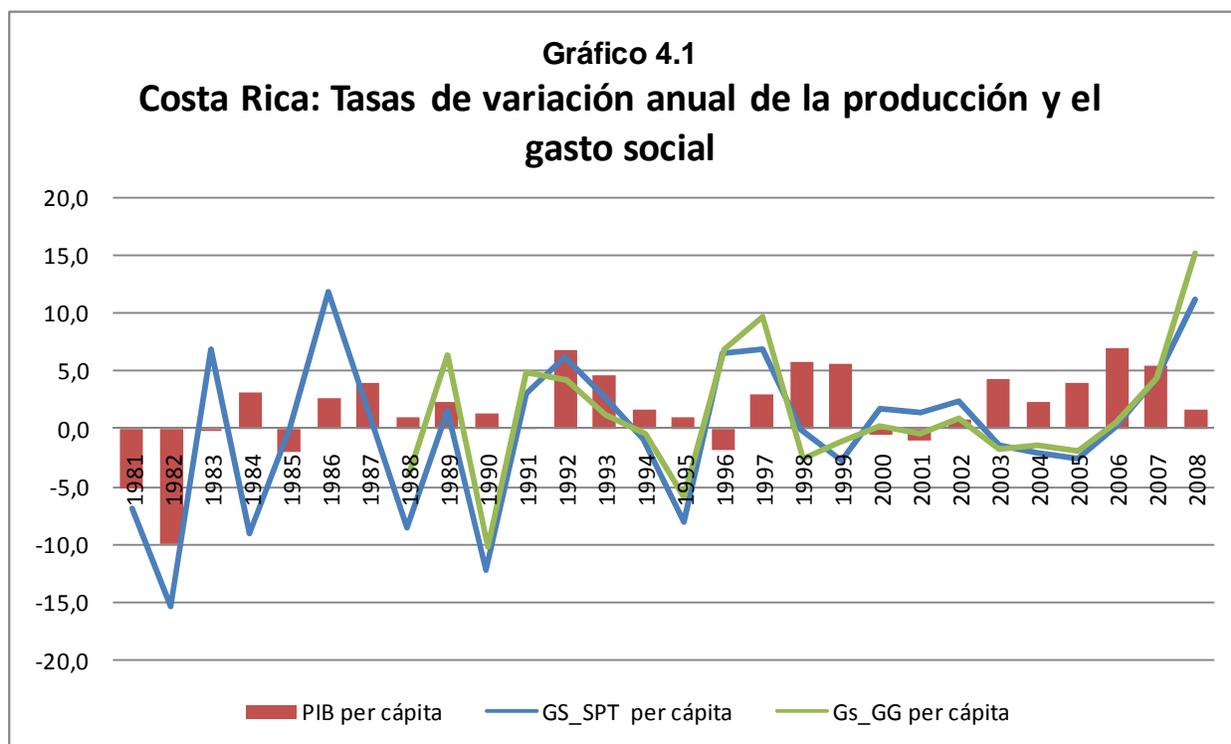
El sector vivienda aparece como el más dinámico de todos, tanto lo relativo a la dotación de viviendas como el referente a los servicios municipales. Esto último sugiere un aumento de la capacidad recaudatoria de los municipios en este lapso, lo cual reduciría su vulnerabilidad futura. El sector vivienda es intensivo en transferencias de capital (bono de la vivienda) y este puede controlarse a través del aporte del gobierno al Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), lo cual lo hace más vulnerable a períodos de restricciones fiscales. Finalmente, el sector de cultura y recreación, pese a su marginal presencia, muestra una expansión real en este período, aunque por debajo de la media del sector social. Ello lo confina a mantener una presencia dentro del gasto social que no alcanza al 1% del gasto social total.

IV. La Vulnerabilidad en Coyunturas Recesivas

Pese a que se ha vivido un período de bonanza fiscal, se ha señalado que a partir del 2009 se espera una reversión de esta tendencia en el contexto de una contracción económica. Por ello conviene poner la atención en períodos pasados similares para tener una idea de la posible vulnerabilidad del gasto social durante los próximos años. Para identificar períodos pasados similares, se pone la atención en la evolución de la producción real (PIB) contrastándola con la evolución del gasto social real, tanto la referida al sector público en su conjunto como a la circunscrita al gobierno general, aunque esta última solo disponible a partir del 1987 cuando arrancan las consolidaciones de la STAP.

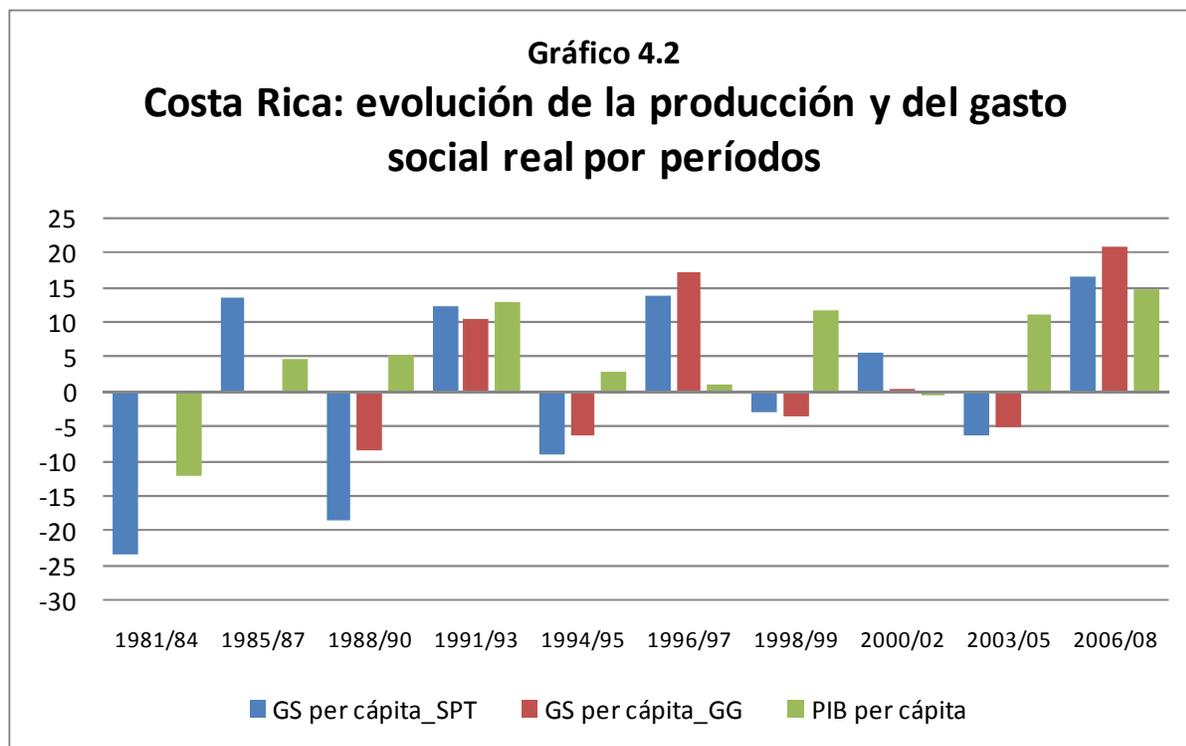
El gráfico 4.1 muestra las tasas de variación real desde el año 1981. Lo primero a destacar es que no existe una clara asociación entre el ciclo económico (variación real del PIB per cápita) y la variación del gasto social real. Si bien existe una correlación positiva (0,37), esta es limitada sugiriendo la presencia de otros factores que determinan la evolución del gasto social. Uno posible es la situación fiscal aproximada por el déficit fiscal, lo cual muestra una correlación positiva aunque menor (0,26). Esto significa que existen otras variables que moldean la evolución del gasto social real, asociados con prioridades políticas que impiden establecer un determinismo entre el ciclo económico y la evolución de los gastos sociales reales. Lo que sí parece más claro

es que el gasto social se vuelve vulnerable cuando la economía se desacelera, pero genera un ajuste antes de que concluya el ciclo.



Otro aspecto a destacar es la alta coincidencia entre la evolución del gasto social ya sea medido a partir del sector público en su conjunto (GS_SPT) o solo vinculado al gobierno general (GS_GG). Finalmente, es claro que el gasto social se ha contraído tanto en situaciones de contracción económica como en períodos de expansión económica. Por ello, la información previa se agrupa en subperíodos para identificar aquellos interesantes de analizar. Estos períodos, excluyendo la crisis de la deuda de inicios de los años ochenta, se limitan a ciclos de dos o tres años. Una visión optimista diría que el sector social muestra una amplia capacidad para revertir deterioros en sus recursos reales de manera rápida y en ausencia de crisis de magnitudes como la de inicios de los años ochenta. Otra interpretación más pesimista señalaría la incapacidad del sector social para aumentar sus recursos reales de manera sostenida.

La agrupación por subperíodos o ciclos cortos se presenta en el gráfico 4.2. De este se desprende que solo se ha producido un período donde se acompaña una contracción económica con una contracción del gasto social real y este corresponde a la época de la crisis de las deuda (1981/84). Hay tres lapsos de tiempo (1985/87, 1991/93 y 2006/08) donde la expansión económica se acompaña de un aumento en el gasto social y en un quinto ciclo, se observa un estancamiento de la producción y del gasto social (2000/02) por lo menos si se considera el gasto social del gobierno general.



Los cinco períodos restantes muestran un divorcio entre la evolución económica y la del gasto social. En un extremo estarían los años 1996/97 que se caracterizan por una fuerte expansión del gasto social pese a que la economía se había desacelerado de manera marcada. Los restantes cuatro lapsos de tiempo se caracterizan por contracciones del gasto social real pese a que la economía está creciendo. En dos de ellos (1998/99 y 2003/05) la economía muestra una amplia expansión y en los otros dos (1988/90 y 1994/95) la economía muestra síntomas de desaceleración económica.

Teniendo en cuenta esta evolución, se seleccionan los cuatro lapsos donde el gasto social se contrae en presencia de crecimiento económico y el período de estancamiento. No se dispone de información detallada para incluir el período de la crisis de la deuda. El cuadro 4.1 recoge la evolución del gasto social por rubro de gasto para estos ciclos, considerando el gobierno general como dominio de estudio.

Contrario a lo esperado, los gastos de desarrollo no aparecen tan vulnerables como se esperaba por su carácter más discrecional. Solo se contrae en uno de los períodos caracterizados por un amplio crecimiento económico. El hecho de analizar un período a partir de finales de los años ochenta, donde se había acumulado un proceso de desinversión importante, que se estaba recuperando con financiamiento externo, así como el limitado peso que tiene este rubro en el gasto social pueden explicar estos resultados. No obstante, a futuro parecerían existir más grados de libertad para reducir este rubro, en ausencia de un financiamiento externo.

Cuadro 4.1

Costa Rica: Evolución del gasto social per cápita real en períodos de contracción del gasto por rubro
(Tasas de variación acumuladas sobre valores per cápitas reales)

Rubro de gasto	Desaceleración económica		Crecimiento económico		Estancamiento
	1988/90	1994/95	1998/99	2003/05	2000/02
PIB per cápita real ¹	1,7	1,4	5,7	3,6	-0,2
Sector social total	-8,3	-6,4	-3,7	-5,1	0,5
Gasto de desarrollo	5,8	3,4	6,7	-41,2	12,9
Transferencias sin pensiones	-17,7	-0,8	-18,4	-5,6	-15,8
De capital	100,1	-4,5	-36,5	-27,2	-34,7
Corrientes	-39,8	0,3	-4,5	2,1	-6,1
Bienes y servicios	-9,5	-16,1	-13,5	-9,6	15,3
Salarios	-9,7	-7,9	3,0	-1,5	-1,7
Pensiones	8,5	0,4	-1,4	-1,0	3,5

1/ Tasa de variación media anual de cada período.

Fuente: elaboración propia con base en información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria.

Las transferencias, tanto corrientes como de capital, si se comportan como se esperaba en un contexto de restricción del gasto son un rubro muy vulnerable. Solo las transferencias de capital crecen de manera importante en el primer período considerado y que coincide con la introducción del bono familiar de la vivienda. Esto sugiere que sectores muy dependientes de las transferencias, como los de protección social o ayuda a grupos vulnerables, son así mismos muy vulnerables.

Las compras de bienes y servicios muestran también una alta vulnerabilidad en períodos de contracción del gasto social. Eso afecta en particular al sector salud y a los servicios de educación distintos a la educación básica, donde este rubro tiene un mayor protagonismo. Los pagos de salarios muestran una menor vulnerabilidad y más asocio con el ciclo económico y probablemente con el comportamiento de la inflación, en tanto que los pagos a pensiones contributivas reflejan claramente una menor vulnerabilidad y su relación con medidas tomadas para contener su crecimiento.

Otra forma de ver la vulnerabilidad del gasto social en contextos de contracción del gasto público es por sectores específicos. El cuadro 4.2 muestra la información relevante para los lapsos de tiempo identificados. Desde esta perspectiva, la vulnerabilidad está claramente asociada también con la presencia de recursos propios, su carácter pro o anti cíclico y el grado de autonomía para disponer de ellos. En esta dimensión funcional, se percibe también de manera más clara el efecto de las prioridades políticas establecidas en cada caso.

Cuadro 4.2

Costa Rica: Evolución del gasto social per cápita real en períodos de contracción del gasto por función
(Tasas de variación acumuladas sobre valores per cápitas reales)

Función social	Desaceleración económica		Crecimiento económico		Estancamiento
	1988/90	1994/95	1998/99	2003/05	2000/02
PIB per cápita real ¹	1,7	1,4	5,7	3,6	-0,2
Sector social total	-8,3	-6,4	-3,7	-5,1	0,5
Educación	-9,3	-16,1	-0,9	1,8	2,1
Básica	-3,2	-18,9	6,3	2,3	1,9
Superior	-20,8	-13,3	-15,7	11,2	-2,7
Formación Profesional	7,7	-2,6	-12,0	-28,1	20,0
Salud	-8,5	-6,9	3,6	-11,0	2,1
Salud pública	-31,5	-18,9	-22,6	-18,5	-15,9
Atención enfermedad	-3,3	-5,2	6,8	-10,5	3,6
Seguridad Social	-20,5	8,6	-4,8	-6,9	-0,6
Pensiones contributivas	8,5	0,4	-1,4	-1,0	3,5
Grupos vulnerables	-40,2	14,4	-14,4	-30,3	-14,2
Vivienda	52,6	-7,3	-27,7	1,9	-6,5
Vivienda	209,3	6,0	-60,9	-4,4	9,6
Servicios municipales	-11,4	-19,3	2,9	4,6	-12,1
Cultura y Recreación	-21,5	-35,7	-27,3	1,5	-11,1

1/ Tasa de variación media anual de cada período.

Fuente: elaboración propia con base en información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria.

Dentro del sector educación, la vulnerabilidad depende del tipo de servicio. La educación general muestra una amplia vulnerabilidad en períodos de desaceleración económica, pero se expande durante el crecimiento económico y aún en épocas de estancamiento. Esto es producto también de un aumento de la prioridad fiscal que se observa desde la segunda mitad de los años noventa (Trejos, 2007). La educación postsecundaria parece mostrar, contrario a lo esperado, una mayor vulnerabilidad que la básica y ello puede tener su origen en los acuerdos de financiamiento establecidos con las universidades estatales, donde el ajuste por inflación podría estarse quedando corto con relación a los aumentos de precios (salarios) que enfrenta el sector. Es por ello, que con el último acuerdo de financiamiento, se observa un repunte de los recursos reales a disposición de este nivel educativo.² Mientras tanto, la formación profesional, pese a contar con recursos propios, aunque pro cíclicos, muestra también un comportamiento distinto al esperado, en términos de que las mayores contracciones de gasto se ubican en períodos de crecimiento económico. Es de esperar que con el reciente cumplimiento de las disposiciones de la ley de protección al trabajador en cuanto a la disposición de liberar los recursos del INA, su gasto empiece a recuperarse

y el gran superávit acumulado sugiera que no enfrentará mayores dificultades en el futuro cercano. Globalmente, y en tanto se mantenga la prioridad fiscal que ha disfrutado en la última década, es de esperar que este sector muestre una menor vulnerabilidad pese a depender de recursos del gobierno central.

El sector de salud, muestra que los servicios de salud pública, si bien marginales dentro del gasto global y dependientes del presupuesto nacional (ver cuadro 2.3) han sido los más vulnerables. Esta vulnerabilidad, aún en períodos de expansión económica, puede estar sobreestimada por el traslado de la atención primaria del Ministerio de Salud a la CCSS. Por el contrario, la CCSS que cuenta con un financiamiento pro cíclico, lo demuestra claramente excepto durante los años 2003/2005 donde se contrae su gasto real pese a que la economía está creciendo, lo cual muestra claramente el impacto de las políticas fiscales aplicadas en ese lapso. Hacia el futuro, al contar con este tipo de financiamiento pro cíclico es de esperar una mayor vulnerabilidad al sector, a menos que la Caja logre compensar la reducción de la recaudación con una mejor gestión de cobro, como parece estarlo logrando hasta ahora.

Dentro del sector de seguridad social, se encuentran programas con vulnerabilidades extremas. Las pensiones contributivas son los programas que menos vulnerabilidad enfrentan, en tanto que la atención a grupos vulnerables es a su vez de los más vulnerables, sobre todo los dependientes de transferencias del FODESAF. Esto es así pues ya se ha mostrado que las transferencias resultan de los gastos más discrecionales y existe evidencia clara de la capacidad que ha mostrado el gobierno central de no honrar esas deudas en el pasado. En el futuro cercano, no se espera mayor cambio en la vulnerabilidad de los programas de apoyo a grupos vulnerables y eso dependerá exclusivamente de la prioridad política que logren. Esto no es en todo caso imposible, como lo evidencia los últimos años y lo fue durante la desaceleración económica de los años 1994/1995. En ese lapso, el gobierno iniciaba la ejecución de un plan nacional de combate a la pobreza, plan que había brillado por su ausencia en las dos décadas previas.

En el sector de vivienda y territorio, los servicios municipales muestran un financiamiento más claramente pro cíclico, en tanto que los servicios de vivienda, dominados por el bono familiar de la vivienda (BFV), evoluciona al son de este último. Si bien el BFV cuenta con financiamiento propio, al pasar sus recursos por el FODESAF, padece de sus vulnerabilidades y de su volatilidad, amplificada por políticas específicas desarrolladas (1998/99). Es de esperar entonces que sea un sector vulnerable en los siguientes años de contracción del gasto social. Finalmente, los servicios culturales y recreativos, se presentan como servicios muy vulnerables a las restricciones fiscales y eso no parece que va a cambiar en el futuro cercano.

V. Seguimiento de los Programas Sociales Selectivos

La actual administración le dio un impulso significativo, asignando recursos financieros adicionales, a varios programas sociales selectivos, como pensiones no contributivas, comedores escolares y centros de atención infantil (CEN-CINAI) y modificó y amplió el

sistema de otorgamiento de becas para estudiar con la introducción de la transferencia condicionada para estudiantes de secundaria denominada AVANCEMOS.

Gracias a que el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), ha venido incorporando en la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM), un módulo sobre el acceso a los principales programas sociales selectivos (PSS), incluyendo los incorporados por la actual administración, es posible conocer algunas características sobre los beneficiarios efectivos y de su capacidad de llegar a los pobres. Cuando estos programas se traducen en transferencias monetarias, como las pensiones o las becas, también es factible medir el posible impacto distributivo de su existencia.³

Es claro que las EHPM no pueden ofrecer mediciones precisas sobre el número exacto de los beneficiarios de estos programas, pero si pueden aportar mediciones aceptables sobre su cobertura relativa y sobre la tendencia de su evolución.⁴ Por ello, no es de extrañar que se produzcan discrepancias con las estimaciones oficiales de beneficiarios, estimaciones estas últimas que también tienen grados diversos de confiabilidad o precisión. La información que se presenta y analiza a continuación es la surgida de las EHPM y se contrasta con información oficial disponible para mostrar sus posibles divergencias.

Los programas analizados se presentan según el ciclo de vida del principal beneficiario. Pese a que ningún programa está dirigido exclusivamente a un grupo etario de población, su organización por el ciclo de vida de las personas resulta atractivo para determinar vacíos y limitaciones. En particular no se observa programa alguno significativo dirigido a hogares pobres sin estudiantes y sin adultos mayores y que pueden tornarse muy vulnerables ante situaciones de desempleo del jefe o principal receptor o caídas de sus ingresos reales. Los programas existentes en torno a la generación de empleo, la reconversión laboral y el apoyo a microemprendimientos son marginales dentro del aparato estatal y tampoco son captados por las EHPM.

5.1. La atención a la primera infancia

La población menor de siete años o en edad preescolar, cuenta con el apoyo estatal en cuanto a políticas selectivas principalmente a través de los centros de atención infantil, conocidos como CEN-CINAI. Los hogares comunitarios en manos del IMAS, nunca lograron despegar y las guarderías administradas por el Ministerio de Trabajo desaparecieron hace mucho tiempo atrás. Fuera de este programa, los servicios de atención de la salud, por distintas vías incluida el aseguramiento por parte de estado, son el otro programa central que llega a este grupo etario, en tanto que la ampliación de la cobertura de la educación preescolar hasta los cuatro años apenas está en proceso. Estos dos últimos no resultan ser parte de una política selectiva sino de los programas sociales universales.

Por ello la atención se centra en los CEN-CINAI atendidos por el Ministerio de Salud (MS) y que cuenta con financiamiento del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones familiares (FODESAF) que es administrado por la Oficina de Cooperación Internacional

de la salud (OCIS), del presupuesto nacional a través del MS (Dirección de Nutrición y Desarrollo Infantil) y de un fideicomiso administrado por el Consejo Técnico de Atención Médico Social (CTAMS). Tanto el OCIS como el CTAMS son entes financieros adscritos al MS.

El cuadro 5.1 muestra algunos indicadores sobre la evolución reciente del programa a partir de información oficial.⁵ Se parte del 2003 pues el primer año con información en las encuestas de hogares. Los beneficiarios del programa de atención integral muestran no solo un limitado número, cerca de 21 mil niños, sino que además se reducen en los últimos tres años. Ello es más que compensado con los otros programas de alimentación complementaria, tanto intramuros como extramuros. Si la atención se pone en estos últimos, que incluyen los de atención integral por la vía de las comidas servidas, los beneficiarios rondan las 141 mil personas en el 2008, lo que representa cerca del 16% más de los atendidos en el 2005. Si bien es cierto estos servicios de alimentación complementaria incluyen atención más allá de la alimentación, esta atención es bastante menor de la que pueden recibir los de atención integral, servicio que muestra una limitada escala.

Congruente con esta expansión de los beneficiarios de los servicios de alimentación complementaria, el gasto total real se expandió entre el 2005 y el 2008 en un 20%, luego de venir contrayéndose en los años previos y permitiendo aumentos, aunque limitados, en los gastos reales por beneficiario, particularmente en el último año.

Cuadro 5.1

Costa Rica: Gasto y beneficiarios en programas de centros infantiles (CEN-CINAI). 2003 - 2008

Rubro	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Beneficiarios (miles)						
Atención integral	17,8	21,6	23,7	21,7	22,8	21,0
Variación porcentual		21,7	9,5	-8,3	5,1	-7,7
Servicio alimentación ¹	106,7	119,6	121,8	134,3	141,1	141,2
Variación porcentual		12,1	1,8	10,3	5,0	0,1
Gasto total ²	6.121,1	5.753,0	5.194,8	5.734,0	5.483,7	6.212,6
Variación porcentual		-6,0	-9,7	10,4	-4,4	13,3
Gasto por beneficiario ³	57.363,5	48.103,4	42.663,3	42.681,8	38.876,1	43.995,8
Variación porcentual		-16,1	-11,3	0,0	-8,9	13,2

1/ Beneficiarios de algún programa de alimentación: comidas servidas, leche o paquetes de alimentos

2/ Millones de colones del 2000 según deflactor implícito del consumo final del gobierno general.

3/ De alimentación en colones del 2000 según deflactor implícito del consumo final del gobierno general.

Fuente: información de las instituciones involucradas.

Si esta información se confronta con la surgida de la EHPM (ver cuadro 5.2), se corrobora la expansión de la cobertura aunque las encuestas a los hogares ofrecen estimaciones bastante menores de los beneficiarios. Estas discrepancias pueden tener su origen en el hecho de que la EHPM es una estimación puntual (a julio de cada año) y al posible efecto enclave que sufre el programa sobre todo la modalidad de atención integral. También las diferencias pueden surgir de la posible duplicación de beneficiarios por recibir servicios múltiples. Por ello, con la EHPM se muestran además de los beneficiarios, al número de servicios recibidos. En este caso las diferencias son menores pero aún significativas.

Teniendo en cuenta estas limitaciones, el cuadro 5.2 ofrece algunos indicadores sobre los beneficiarios del programa. Lo primero a destacar es una ampliación de la cobertura, pese a que esta se mantiene limitada. Mientras que el programa mostraba una contracción entre el 2003 y el 2006, concentrada en la atención extramuros, en los últimos dos años evidencia una ampliación en el número de beneficiarios y en los servicios otorgados. Esta es más amplia y uniforme en el 2007, mientras que en el 2008 la expansión se concentra en la atención extramuros. Esta atención extramuros, que consiste principalmente en la entrega de leche y de paquetes de alimentos a familias con niños con problemas de nutrición, aunque incluye otras acciones de apoyo, es la que se puede ampliar con la infraestructura física existente y resulta prioritaria en un contexto de crisis económica. Mas si se tiene en cuenta las dificultades enfrentadas por el MS para ampliar la infraestructura física, aún contando con recursos financieros.

Esta ampliación en el número de beneficiarios se traduce en un aumento de la cobertura, aunque esta se mantiene muy limitada. Si la atención se pone en los niños de cero a seis años, para el 2008 solo el 13% recibió algún tipo de servicio (contra el 7,5% en el 2006) y si se circunscribe a los niños de cero a seis años pertenecientes de familias en situación de pobreza, la cobertura casi se duplica pero no alcanza a atender ni a una cuarta parte de los niños pobres.⁶ En este contexto no parece tan pertinentes los esfuerzos planteados por las autoridades de ampliar la cobertura de atención intramuros a los niños en edad escolar (hasta los niños de 13 años).

Pese a su limitada cobertura, este programa selectivo muestra una amplia capacidad de enfoque, esto es, de llegar a los más pobres, lo cual se evidencia en un coeficiente de concentración cercano al -0,52. Esta mayor capacidad de enfoque, se explica por los servicios de atención extramuros, ya que la atención intramuros, de mayor costo y valor agregado, no muestra la misma capacidad de llegar a los más pobres en mayor proporción.⁷ Ello refuerza la ventaja de ampliar estos servicios como mecanismo de protección del estado nutricional de la infancia en un contexto de crisis económica.

El cuadro 5.2 ofrece también alguna información sobre el perfil de los beneficiarios. Se observa una relativa equiparación por sexo, pese a que el programa por atender a madres embarazadas o en periodo de lactancia, debería mostrar más claramente un sesgo hacia las mujeres. También ha logrado aumentar la atención entre los menores de dos años, aunque la principal población atendida es la de dos a cinco años. Un último aspecto a destacar es su énfasis en las regiones periféricas y zonas rurales,

producto principalmente de las modalidades de atención extramuros y que ayuda a explicar su mayor enfoque. No obstante, esto significa también, que el servicio de mayor valor agregado, la atención integral, no solo es aún más reducido, sino que mantiene un sesgo más urbano y metropolitano.

Cuadro 5.2
Costa Rica: Algunas características de los Centros Infantiles (CEN-CINAI)

Indicador	2003	2006	2007	2008
Beneficiarios ¹	56.472	43.166	65.015	71.588
Variación media anual		-8,6	50,6	10,1
Servicios brindados ²	56.472	52.160	85.125	92.225
Variación media anual		-2,6	63,2	8,3
Tipo de servicio entregado	100,0	100,0	100,0	100,0
Atención Intramuros	28,2	33,7	34,4	30,8
Atención Extramuros	71,8	66,3	65,6	69,2
Perfil de los beneficiarios				
% mujeres	49,0	52,6	48,5	51,0
% Menores de 2 años	18,5	17,9	22,1	20,8
% de 2 a 5 años	57,6	57,5	58,2	59,6
% residen regiones periféricas	50,0	59,5	54,2	60,8
% residen en zonas rurales	70,1	65,6	68,8	70,6
Distribución por estrato del hogar	100,0	100,0	100,0	100,0
Pobreza extrema	15,2	15,1	11,3	11,4
Pobreza no extrema	28,6	29,8	33,8	32,0
Grupos vulnerables	34,1	30,2	35,8	37,3
Grupos medios	20,6	24,0	18,2	18,6
Grupos acomodados	1,5	0,9	0,9	0,8
Cobertura efectiva				
Entre menores de 7 años	9,8	7,5	11,8	13,4
Entre menores de 7 años pobres	16,4	13,2	22,2	21,6
Índice de focalización ³	-0,4938	-0,4856	-0,5371	-0,5221
Atención Intramuros	-0,3308	-0,3596	-0,4165	-0,3965
Atención Extramuros	-0,5613	-0,5504	-0,6004	-0,5762

1/ Beneficiarios de alguna de las modalidades de atención .

2/ Atención intramuros (atención integral y comidas servidas) y atención extramuros (leche y alimentos).

3/ Índice de concentración que varía entre -1 (mayor enfoque) y 0 (sin enfoque o proporcional).

Fuente: Elaboración propia con base en la EHPM del Instituto Nacional de Estadística y Censos.

5.2. La atención de los escolares

Entre la población en edad escolar, de 7 a 12 años, los programas selectivos giran en torno al programa social universal como lo es el servicio de educación primaria. Estos programas selectivos buscan incentivar el acceso y la permanencia en la escuela y por lo tanto son complementarios a este programa social universal. En el contexto de la escuela, los niños reciben programas selectivos como la beca inicial o bono escolar, becas para estudiar y los servicios del comedor escolar. Este último sin duda es el de mayor alcance pues parte de un diseño de universalidad dentro de la escuela pública, aunque también se ha ampliado hacia la educación preescolar y secundaria.

El programa de comedores escolares cuenta con financiamiento proveniente del FODESAF, que administra desde el 2003 directamente el Ministerio de Educación Pública (MEP), así como recursos provenientes del presupuesto nacional. A partir del 2005, estos recursos se visualizan en el presupuesto ordinario del MEP al crearse un programa presupuestario independiente, conocido como programa de equidad social. Dentro de este programa se contemplan los recursos de los programas selectivos relacionados con los incentivos para estudiar (transferencias), pero no incluye los presupuestos de las unidades ejecutoras. Así no incluye a la unidad administradora del programa de Comedores Escolares (DANEA) ni el gasto asociado con las cocineras que pasaron al presupuesto del MEP en el 2003, se contabilizan ahí. Los recursos provenientes del presupuesto nacional aumentan significativamente a partir del 2007, permitiendo duplicar los recursos disponibles en los comedores escolares.

El cuadro 5.3 que se presenta a continuación busca contabilizar el gasto y los beneficiarios del programa de comedores escolares a partir de información oficial. En este caso se incluye una estimación de lo aportado directamente por el MEP a través de las cocineras incorporadas en planillas y el gasto administrativo asociado con la DANEA. Cabe señalar que existe una dificultad para recabar información sobre el gasto efectivo, pues la información aportada por las autoridades señalan una ejecución del 100% en los dos últimos años en momentos que se duplicó el presupuesto, lo cual genera dudas de que se trate efectivamente de gasto efectivo. Otra posibilidad es que el MEP esté girando la totalidad de los recursos a las juntas de educación y que estas puedan estar mostrando un superávit.

Con estas limitaciones a cuestas, el cuadro muestra una ampliación de los beneficiarios entre el 2005 y el 2008 (7%), de los recursos gastados (59%) y del gasto por beneficiario (48%). Esta mayor disponibilidad de recursos reales por beneficiario sugeriría una mejora considerable en la calidad del servicio prestado, aunque existe poca evidencia cuantitativa al respecto. Estudios sobre percepción de los beneficiarios sugieren efectos positivos del programa (Avilés, 2008).

Cuadro 5.3

Costa Rica: Gasto y beneficiarios en programas de comedores escolares. 2003 - 2008

Rubro	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Beneficiarios (miles)						
Estudiantes	470	529	581	583	609	623
Variación porcentual		12,6	9,8	0,2	4,4	2,4
Gasto total ¹	5.748,3	7.569,5	7.260,1	6.808,6	10.611,2	11.534,1
Variación porcentual		31,7	-4,1	-6,2	55,8	8,7
Gasto por beneficiario ²	12.228,5	14.295,9	12.488,2	11.684,5	17.438,3	18.506,2
Variación porcentual		16,9	-12,6	-6,4	49,2	6,1

1/ Millones de colones del 2000 según deflactor implícito del consumo final del gobierno general.

1/ Colones del 2000 según deflactor implícito del consumo final del gobierno general.

Fuente: información de las instituciones involucradas.

No obstante esta mayor abundancia de recursos, cuando se contrasta con la información que surge de las EHPM, se observa un número menor de beneficiarios y una reducción en el número absoluto y relativo de beneficiarios en los últimos dos años (ver cuadro 5.4), lo cual difiere de las estadísticas oficiales. Las EHPM indagan si durante el primer semestre, el alumno asistió regularmente al comedor escolar gratuito, lo que puede explicar este resultado. En todo caso, la evolución y algunas características son las opuestas de los CEN-CINAI. En los comedores escolares la cobertura aumentó entre el 2003 y el 2006 y luego declina levemente, pese a que resulta un programa con amplia penetración. Algo más de la mitad de los que asisten a la educación pública básica disfruta del servicio y ello llega al 80% entre los que asisten a la educación primaria. Entre los miembros de los hogares pobres, la cobertura es mayor (63% de todos los estudiantes pobres y 82% de los escolares pobres) y el enfoque ha mostrado una mejoría en el tiempo (pasa de -0.33 en el 2003 a -0,37 en el 2008), aunque por su carácter más universalista resulta menor al de los CEN-CINAI.

El programa se concentra principalmente entre los escolares, donde se ubican el 80% de los beneficiarios, en tanto que en los colegios aportan un 14% adicional. Ello explica la concentración de beneficiarios entre esas edades de estudio, aunque parece mostrar además un cierto sesgo contra las mujeres. También el programa mantiene un sesgo hacia las regiones periféricas y zonas rurales aunque menor al exhibido por los CEN-CINAI. Por ejemplo, para el 2008 el 61% de los beneficiarios de los CEN-CINAI residían en las regiones periféricas contra el 45% de los comedores escolares y el 71% provenían de las zonas rurales, cuando solo el 52% lo hacía en los comedores escolares.

Cuadro 5.4
Costa Rica: Algunas características de los Comedores Escolares

Indicador	2003	2006	2007	2008
Beneficiarios ¹	500.453	515.493	494.568	481.324
Variación media anual		1,0	-4,1	-2,7
Distribución por nivel de enseñanza	100,0	100,0	100,0	100,0
Preescolar	9,7	3,8	2,8	4,7
Primaria	79,1	80,8	82,5	80,2
Secundaria	10,7	14,7	14,2	14,5
Especial	0,5	0,7	0,5	0,5
Perfil de los beneficiarios				
% mujeres	49,0	47,8	47,7	46,7
% de 6 a 11 años	71,7	68,6	68,9	68,9
% de 12 a 17 años	24,2	28,3	29,0	28,6
% residen regiones periféricas	46,2	45,6	45,2	45,3
% residen en zonas rurales	54,7	55,0	54,0	52,0
Distribución por estrato del hogar	100,0	100,0	100,0	100,0
Pobreza extrema	11,9	10,6	7,2	11,4
Pobreza no extrema	22,7	26,3	24,8	32,0
Grupos vulnerables	29,9	28,8	33,9	37,3
Grupos medios	30,9	30,7	30,9	18,6
Grupos acomodados	4,7	3,6	3,2	0,8
Cobertura efectiva				
Entre asistentes a la educación pública	58,3	60,2	57,5	52,5
Entre pobres asistentes a la ed. Pública	67,9	69,1	65,2	61,2
Índice de focalización ²	-0,3346	-0,3491	-0,3537	-0,3719

1/ Asiste regularmente al comedor escolar gratuito en centro educativo público.

2/ Índice de concentración que varía entre -1 (mayor enfoque) y 0 (sin enfoque o proporcional).

Fuente: Elaboración propia con base en la EHPM del Instituto Nacional de Estadística y Censos.

Esto significa que los CEN-CINAI, a través de sus programas extramuros tienen una mayor capacidad para llegar a las zonas más alejadas. Al aumentar los recursos en manos de los comedores escolares sin una expansión aparente de los beneficiarios, se esperaría una mejora del aporte nutricional del servicio. Si la menor cobertura resulta de una decisión individual, producto de una mejoría relativa de la situación de las familias, tras varios años de crecimiento económico y aumento de los ingresos reales (hipótesis), es de esperar entonces una mayor presión (demanda) sobre el programa en el 2009 y 2010.

5.3. La atención de los adolescentes escolarizados

Un problema central que enfrenta el país y que la actual administración ha tratado de atacar es el relativo a la reducida permanencia y logro de los jóvenes en el sistema educativo. Para enfrentar el costo de oportunidad que enfrentan los jóvenes y sus familias, al sacrificar ingreso potencial por asistir al colegio, se creó en 1998 el Fondo Nacional de Becas (FONABE) y se le dotó de recursos provenientes del FODESAF. FONABE surge como un ente financiero adscrito al MEP y manejó recursos crecientes año a año a través de un fideicomiso en el Banco Nacional de Costa Rica. A partir del 2006 FONABE empieza a recibir recursos adicionales provenientes del presupuesto nacional, a través del MEP (dentro del Programa Equidad Social) y ya para el segundo trimestre del 2007, por disposición de la Contraloría General de la República, el personal del FONABE se integra al MEP y los recursos presupuestarios se manejan como un programa dentro del presupuesto nacional, eliminando el fideicomiso.

Cabe señalar que FONABE no otorga becas solo a los estudiantes de secundaria, sino que incluye primaria, universitaria, profesores y maestros del MEP y algunos grupos vulnerables. También como se ha visto, los estudiantes de secundaria tienen acceso, aunque más selectivamente, al comedor escolar, a la beca inicial y a un programa de transporte escolar (beca para pago de pasajes o la contratación del servicio de transporte), especialmente para los jóvenes residentes en zonas rurales.

En este contexto, la actual administración impulsa el establecimiento de un programa de transferencias condicionadas, a partir de la segunda mitad del 2006, dirigido a jóvenes para que se mantengan en el colegio. Conocido como AVANCEMOS, aunque esta transferencia no se conceptualiza como una beca, se traslapa con las becas de FONABE, por lo que su administración se le asigna esta institución junto al IMAS que tenía experiencia en un programa de ayudas monetarias a las familias para que sus hijos estudien. Este programa había sido suprimido por las autoridades del IMAS a partir del 2006, pese a ser uno de los pocos programas, sino el único, que había contado con una evaluación externa y favorable. Con la introducción de AVANCEMOS, tanto FONABE como el IMAS reciben directamente del Ministerio de Hacienda recursos adicionales y sin pasar por el FODESAF, dada la inflexibilidad que le genera la asignación de destinos por leyes específicas.

El programa se busca transformarlo en masivo en un plazo reducido, lo que le ha acarreado no pocos problemas, agudizado por el cambio de autoridades coordinadoras. La participación de dos instituciones con lógicas de funcionamiento distintas, el FONABE pensando en los estudiantes y el IMAS en las familias, ha generado algunas duplicaciones iniciales. No obstante, la solución adoptada de trasladar el programa en su totalidad al IMAS a partir del 2009 no parece la mejor opción no solo por su capacidad operativa sino por la desvinculación con el sistema educativo. En esta dirección, el control de la condicionalidad y el desarrollo de las otras modalidades propuestas pueden tener mayores dificultades de implementación, aunque como efecto positivo, obligarán al IMAS a concentrarse en solo unos pocos programas.

No obstante, el programa Avancemos tiene un vida muy corta para poder evaluar su impacto, pese a los esfuerzos realizados por la Contraloría General de la República. La reconstrucción de la información sobre los gastos y los beneficiarios también resulta difícil. En particular sobre los beneficiarios de AVANCEMOS, se distinguen entre los activos, que son los vigentes a una fecha de corte y los atendidos, que suma a todos los que recibieron durante el año una transferencia. Si el beneficiario pasa durante un año de una institución a otra, se contabilizaría dos veces. En el arreglo numérico siguiente se presentan los beneficiarios activos en distintos momentos, en tanto que en el cuadro 5.6 se presentan los atendidos por el programa en cada año. Cabe señalar que para el 2006 no se dispone de una diferenciación entre ambos conceptos de manera que se utiliza la misma estimación provista por el IMAS, única institución que operó el programa durante el 2006, aunque existen dos cifras muy similares para esa fecha y se presenta cada una en un cuadro respectivo.

Entre setiembre, cuando empezó a operar efectivamente, y diciembre del 2006, el programa atendió a cerca de 8 mil beneficiarios. Ya para marzo del 2007 superaba los 50 mil beneficiarios y a diciembre de ese año rondaba los 93 mil. El 2008 empieza con una cifra similar de beneficiarios y para noviembre contaba con 118 mil, aunque durante ese año se informa atender a 156 mil (cuadro 5.6), lo cual sugiere muchas entradas y salidas del programa o el paso de un ente ejecutor a otro. El año 2009 arranca con cerca de 127 mil beneficiarios, lo cual refleja la fuerte expansión que ha tenido este programa.

En todo caso, parecería necesario que este programa cuente con información mensual sobre sus beneficiarios para poder darle el adecuado seguimiento. Esto no debería ser complicado pues las transferencias se realizan mensualmente y permitiría un control cruzado con el gasto. Cabe señalar que FONABE tampoco cuenta con este tipo de estadísticas para sus otros beneficiarios de las becas e incluso no se cuenta con el detalle anual de los beneficiarios de sus distintas modalidades para todo el período en que ha operado.

Cuadro 5.5
Costa Rica: beneficiarios activos del programa Avancemos

Fecha	Total	IMAS	FONABE
2006 (diciembre)	8.068	8.068	0
2007 (marzo)	52.255	19.939	32.316
2007 (diciembre)	92.664	47.133	45.531
2008 (abril)	95.669	45.296	50.373
2008 (noviembre)	117.679	44.560	73.119
2009 (abril)	126.881	126.881	0

Fuente: Secretaría técnica del programa, MIVAH.

En general, la información mensual de los beneficiarios de los programas sociales selectivos, no ha sido considerada por sus encargados como relevante de divulgar, pese a que algunos programas la recolectan. Esto aumenta la confusión sobre la magnitud de los beneficiarios pues tienden a mezclarse datos de meses específicos (sin especificar), con datos a diciembre o con promedios mensuales del año y en algunos casos estos promedios calculados solo para los meses en que operó el programa específico.

Como la incorporación de AVANCEMOS implicó la sustitución de becados de secundaria por beneficiarios de la transferencia condicionada, y de los gastos, para analizar la evolución de los apoyos monetarios para estudiar, conviene entonces mezclar ambos programas, incorporando la parte atendida del IMAS. En el cuadro 5.6 se presenta esta información aunque para antes del 2006 no se incluye la información de las ayudas del IMAS, pues si bien se cuenta con datos sobre lo gastado, no así sobre los beneficiarios. Teniendo en cuenta lo discutido previamente, se incluye en este cuadro los atendidos por los programas durante el año, no las beneficiarios activos al final del año.

Los datos mostrados en el cuadro 5.6 reflejan la fuerte expansión vivida por el apoyo monetario para estudiar a partir del 2006, tanto en cuanto a beneficiarios como en cuanto a recursos financieros asignados. Comparado el año 2008 con el 2005, los beneficiarios totales más que se cuadruplican y el gasto total real se multiplica por 6. Esto permite que el gasto por beneficiario también muestre una importante subida, aunque tiende a estancarse en el último año.

Estos programas de ayudas monetarias para estudiar también son posibles de confrontar con las encuestas a los hogares para determinar su cobertura efectiva y capacidad de enfoque. Las EHPM incorporaron preguntas sobre el ente que entregaba becas en los módulos del 2003 y 2006, ya que la percepción de ingresos por becas se viene midiendo desde el año 1987, cuando arranca la segunda generación de las EHPM. Para los módulos de las EHPM de los años 2007 y 2008 se incluye entre las becas posibles al programa Avancemos, pero sin indagar que institución la entregó. Esto hace que los informantes puedan señalar que están recibiendo una beca de FONABE o que está recibiendo una beca de Avancemos. Como el IMAS ya no se incluye entre los que ofrecen becas, es más factible que los que reciben la ayuda del IMAS la asocien más claramente con el programa Avancemos.

Cuadro 5.6

Costa Rica: Gasto y beneficiarios en programas de becas y Avancemos. 2003 - 2008

Rubro	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Beneficiarios (miles)	45,6	53,9	64,2	72,1	137,5	289,3
Becas regulares ¹	45,6	53,9	64,2	64,0	39,2	133,2
Avancemos ²				8,1	98,3	156,1
Variación porcentual		18,2	19,2	12,3	90,7	110,3
Gasto directo anual ³	2.103,1	2.163,4	3.080,5	2.643,8	8.918,5	18.399,5
Becas regulares	2.103,1	2.163,4	3.080,5	2.429,7	993,7	3.470,2
Avancemos				214,1	7.924,9	14.929,2
Variación porcentual		2,9	42,4	-14,2	237,3	106,3
Gasto por beneficiario ⁴	46.122,6	40.149,2	47.965,8	36.662,0	64.850,3	63.606,5
Variación porcentual		-13,0	19,5	-23,6	76,9	-1,9

1/ Solo incluye becas de FONABE para educación general, superior y grupos especiales.

2/ Incluye FONABE e IMAS y se refiere a beneficiarios atendidos durante el año.

3/ Millones de colones del 2000 según deflactor implícito del consumo final del gobierno general.

4/ Colones del 2000 según deflactor implícito del consumo final del gobierno general.

Fuente: información de las instituciones involucradas.

Esto dificulta con las EHPM aislar a los beneficiarios del programa Avancemos y lo que corresponde es analizar la percepción de becas o ayudas condicionadas por nivel educativo, en el entendido que los estudiantes de secundaria reciben principalmente, pero no exclusivamente ayuda de Avancemos (pueden recibir becas de las municipalidades y otras entidades). Con esas limitaciones en mente, el cuadro 5.7 presenta alguna información sobre las ayudas monetarias para estudiar y es claro el impulso dado a este tipo de programas.

Mientras que el número de becarios, de todos los niveles y fuentes, se reduce ligeramente entre el 2003 y el 2006, de ese último año al 2008 más que se duplican y el mayor aumento se da en el último año (2008). Estas estimaciones corroboran la tendencia mostrada en el cuadro previo, aunque las magnitudes de beneficiarios son bastante menores (recuérdese que las EHPM miden lo que sucedió en el primer semestre del año y los activos a julio). Antes de la aparición del programa Avancemos, esto es, en el 2003 y el 2006, si bien FONABE era el proveedor principal de becas y el

IMAS tenía una presencia marginal, el grupo “otros” era significativo. Esta importancia de este grupo “otros”, que incluye las universidades y las instituciones públicas y privadas, incluidas las municipalidades, estaba sobredimensionado además por que no se controlaba por la percepción de dinero efectivo. En ese sentido, la exoneración parcial de las universidades era, probablemente, contabilizada como beca.

Ya para el 2007 y 2008, las becas se circunscriben a la entrega de dinero y es claro como descende el grupo “otros”. La separación para esos dos años de los becados por nivel educativo muestra el predominio de los estudiantes de secundaria, aunque en el 2008 se observa un repunte de las becas en primaria por parte del FONABE. Ello sugiere un posible libramiento de recursos producto de las transferencias del Ministerio de Hacienda (MH), que sobrepasaban la capacidad o demanda de ayudas en secundaria, de modo que pudo canalizar recursos adicionales a primaria. La ampliación de las becas en primaria es un tema que requiere de discusión sobre su pertinencia en contextos de cobertura universal, cobertura que se había logrado antes de instaurarlas. En este nivel educativo, los comedores escolares pueden tener un mayor efecto en la asistencia que las becas y como el logro educativo en primaria sigue afectando a los más pobres, quizás ello demande de otros tipos de intervención más allá de la ayuda monetaria. Este predominio de secundaria se constata en la cobertura dentro de los estudiantes de los centros educativos públicos. La cobertura entre los estudiantes de colegios públicos pasó del 9% en el 2006 (13% entre los pobres), al 25% en el 2008 (36% entre los pobres).

Pese a que la cobertura es aún limitada, cerca de un cuarto de los colegiales y algo más de un tercio de los provenientes de hogares pobres, su expansión ha sido significativa y no parece haberse logrado a costa de filtraciones adicionales significativas. El índice de concentración pasa del -0,41 en el 2007 al -0,39 en el 2008. En los años previos, por la amplia presencia de estudiantes universitarios, la capacidad de enfoque era menor.

Entre las características de los becarios, el mejor rendimiento educativo de las mujeres las hacen aparecer con cierto favorecimiento del programa y si bien se observa un sesgo hacia las regiones periféricas y las zonas rurales, este sesgo es limitado y similar al mostrado por los comedores escolares.

Cuadro 5.7

Costa Rica: Algunas características de las becas y AVANCEMOS

Indicador	2003	2006	2007	2008
Beneficiarios ¹	75.878	69.650	91.392	164.798
Variación media anual		-2,8	31,2	80,3
Distribución por nivel de enseñanza	0,0	0,0	100,0	100,0
Primaria y especial			21,2	30,2
Secundaria			69,6	60,3
Superior			9,1	9,5
Distribución por ejecutor	100,0	100,0	100,0	100,0
AVANCEMOS (IMAS)	4,3	8,3	45,6	34,1
FONABE	47,3	55,5	36,2	49,9
Otros ²	48,5	36,2	18,1	15,9
Perfil de los beneficiarios				
% mujeres	52,5	56,0	51,7	52,0
% de 6 a 11 años	17,5	19,6	14,6	22,3
% de 12 a 17 años	47,0	45,1	65,9	55,4
% de 18 a 24 años	25,7	29,3	17,4	18,8
% residen regiones periféricas	37,0	44,5	46,9	49,4
% residen en zonas rurales	40,1	50,4	53,7	53,7
Distribución por estrato del hogar	100,0	100,0	100,0	100,0
Pobreza extrema	9,0	8,2	7,0	7,8
Pobreza no extrema	18,8	25,4	27,5	26,4
Grupos vulnerables	27,9	32,2	37,4	35,6
Grupos medios	33,0	28,7	24,7	26,7
Grupos acomodados	11,2	5,6	3,4	3,5
Cobertura efectiva (secundaria)				
Entre asistentes a la educación pública	10,1	9,4	17,1	25,4
Entre pobres asistentes a la ed. Pública	16,6	13,3	27,1	35,9
Índice de focalización ³	-0,2070	-0,3046	-0,4088	-0,3918

1/ personas que recibieron beca u otra ayuda monetaria (AVANCEMOS) para estudiar.

2/ De universidades (públicas o privadas), municipalidades u otras instituciones públicas o privadas.

3/ Índice de concentración que varía entre -1 (mayor enfoque) y 0 (sin enfoque o proporcional).

Fuente: Elaboración propia con base en la EHPM del Instituto Nacional de Estadística y Censos.

5.4. La atención de los adultos mayores

La atención de los adultos mayores en situación de pobreza corre a cargo del régimen de pensiones no contributivas por monto básico, administradas por la CCSS y financiadas por el FODESAF. Este programa surge en 1975 con la creación del

FODESAF y les da a los beneficiarios el acceso a los servicios de salud. Con la aprobación de la ley de protección del trabajador en el 2001, la reforma a la distribución de premios de lotería y los cambios en los impuestos a cigarrillo y licores, se le adicionan recursos buscando su universalidad, aunque estos no han llegado a ser significativos para tal fin. No es sino con la actual administración que se le transfieren recursos significativos adicionales a través de transferencias directas del MH. Estos recursos adicionales se han dirigido más que a ampliar la cobertura a mejorar el subsidio mensual otorgado. De este modo, la pensión real entre el 2005 y el 2008 el gasto total real se ha duplicado y el gasto real por beneficiario se ha más que duplicado (ver cuadro 5.8).

Cuadro 5.8

Costa Rica: Gasto y beneficiarios en programas de pensiones no contributivas. 2003 - 2008

Rubro	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Beneficiarios (miles a junio)	101,6	97,6	93,2	90,4	87,5	79,0
Pensiones ordinarias	99,1	95,1	90,8	88,0	85,1	76,6
Pensionados	80,3	77,9	75,4	73,9	72,6	76,4
Dependientes	18,8	17,3	15,4	14,1	12,5	0,2
Pensionados Parálisis Cerebral	2,5	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4
Gasto anual total ¹	13.878,9	12.863,1	11.555,1	14.425,4	20.889,8	24.403,6
Variación porcentual	-16,0	-7,3	-10,2	24,8	44,8	16,8
Gasto anual por beneficiario ²	136.609,8	131.819,3	123.978,8	159.625,7	238.700,0	309.066,2
Variación porcentual	-11,2	-3,5	-5,9	28,8	49,5	29,5

1/ Millones de colones del 2000 según deflactor implícito del consumo final del gobierno general.

2/ Colones del 2000 según deflactor implícito del consumo final del gobierno general.

Fuente: elaboración propia a partir de información de la Caja Costarricense de Seguro Social.

Este aumento mayor en el gasto por beneficiario que en el gasto total es producto de una reducción y recomposición de los beneficiarios del programa. Dentro de las pensiones ordinarias, se reducen los beneficiarios particularmente por la contracción de los dependientes, dependientes que tiende a desaparecer y a equipararse en el monto de la ayuda en el 2008. Esto posibilita un repunte de los beneficiarios de las pensiones ordinarias para el 2008. En todo caso, este es un aumento sin precedentes de los recursos, en la historia del programa pues lo común en el pasado fue el priorizar la cobertura en el marco de recursos relativamente estables, a costa incluso de reducciones reales en la pensión transferida.

Este aumento tiene un techo asociado con la pensión mínima del seguro de invalidez, vejez y muerte que administra la Caja, pues se debe evitar que ese aumento se transforme en un incentivo para evadir el aseguramiento contributivo a los regímenes

de pensiones, sobre todo para los trabajadores no calificados (asalariados o independientes). Esto significa también de parte del gobierno de la adquisición de una deuda de largo plazo (gasto no discrecional), cuyo incumplimiento en períodos recesivos pondría en aprietos a la CCSS. No obstante, el gobierno se ha comprometido como parte del Plan Escudo, y al igual que el programa AVANCEMOS, a mantener y ampliar esos recursos para el 2009.⁸

El cuadro 5.9 incluye la información que surge de las EHPM y permite confrontar la información administrativa oficial. En cuanto a los beneficiarios, pese a que las cifras discrepan, esta diferencia tiende a ser la menor de los programas analizados y tiende a parecerse más con los pensionados de pensiones ordinarias. Según esta fuente, tanto los beneficiarios como la pensión media real decrecieron entre el 2003 y mediados del 2006, lo que es coincidente con los datos oficiales. A partir de ahí se observa un repunte en el número de beneficiarios y sobre todo en la pensión media como se ha señalado.⁹

Si bien el programa tiene como su población meta a los adultos mayores de 64 años en situación de pobreza y sin cobertura contributiva por parte de la seguridad social, también contempla beneficiar a viudas, indigentes, huérfanos y personas con parálisis cerebral severa. No obstante, la proporción de los adultos mayores de 64 años entre los beneficiarios se ha mantenido en torno al 70% y llega al 73% en el 2008. Otra característica del programa es su capacidad de atender mujeres en mayor proporción, lo cual se deriva del hecho de que ellas han tenido una inserción menor y más precaria en su vida activa. No obstante, cuando ellas conviven con otro adulto mayor beneficiario del programa, el subsidio adicional otorgado era marginal hasta el 2007. También el programa muestra un cierto sesgo rural y hacia regiones periféricas, similar a los programas previos con la excepción de los CEN-CINAI.

Cuando la atención se pone en los estratos socioeconómicos de los hogares, se observa claramente lo exitoso del programa en los últimos años de sacar a sus beneficiarios de la pobreza extrema y la pobreza no extrema y subirlos hacia los estratos vulnerables y medios. Esto se traduce en un menor enfoque del programa después de contabilizado los beneficios, aunque lo pertinente sería evaluar el enfoque a partir del ingreso autónomo del hogar (antes de las transferencias estatales). Esto explica también el por qué la cobertura entre los adultos de 60 años o más pertenecientes a hogares pobres se va reduciendo en el tiempo, si que esto sea el caso para el conjunto de los adultos de 60 o más años sin cobertura previa, aunque ello si mostraría a los adultos mayores pobres que se mantienen sin acceso al programa.¹⁰

Cuadro 5.9

Costa Rica: Algunas características de las pensiones no contributivas

Indicador	2003	2006	2007	2008
Beneficiarios ¹	80.079	72.714	77.163	76.433
Variación media anual		-3,2	6,1	-0,9
Monto mensual recibido (colones del 2006)	21.380	20.141	38.549	46.989
Variación media anual		-2,0	91,4	21,9
Perfil de los beneficiarios				
% mujeres	60,0	58,6	56,7	57,6
% de 50 a 64 años	17,6	15,5	14,8	14,0
% de 65 o más años	67,8	69,7	68,7	72,8
% residen regiones periféricas	51,9	49,2	50,0	46,4
% residen en zonas rurales	51,5	58,7	57,5	52,8
Distribución por estrato del hogar				
Pobreza extrema	15	23	5	3
Pobreza no extrema	39	32	28	24
Grupos vulnerables	23	22	38	41
Grupos medios	21	21	26	30
Grupos acomodados	2	2	3	2
Cobertura efectiva				
Personas de 60 o más años no cubierta	34,0	29,5	33,2	29,9
Personas de 60 o más pobre no cubierta	53,6	45,2	41,0	27,0
Índice de focalización ²	-0,5172	-0,5318	-0,4061	-0,3550

1/ Personas que reciben pensión no contributiva de la Caja Costarricense de Seguro Social.

2/ Índice de concentración que varía entre -1 (mayor enfoque) y 0 (sin enfoque o proporcional).

Fuente: Elaboración propia con base en la EHPM del Instituto Nacional de Estadística y Censos.

5.5. La atención del albergue para los hogares

Cuando la familia se ve en su conjunto, una de sus necesidades básicas a satisfacer es su albergue. Como la capacidad de satisfacer esta necesidad depende de ingresos permanentes suficientes y estables y de un mercado de capitales que no funciona para los grupos más pobres, desde el año 1988 se estableció un subsidio para facilitar la adquisición de viviendas por parte de los grupos pobres y medios. Este subsidio, conocido como el Bono Familiar de la Vivienda (BFV), es administrado por el Banco Hipotecario de la Vivienda (BANVHI), creado en ese año, a través del Fondo de Subsidio de la Vivienda (FOSUVI) y se financia principalmente del FODESAF, aunque también contempla transferencias del presupuesto nacional y de los premios de la

lotería instantánea. El financiar a grupos medios con recursos destinados a los pobres (FODESAF) es uno de los aspectos polémicos del programa.

El cuadro 5.10 muestra la evolución reciente del programa según las estadísticas oficiales. Los hogares beneficiarios se han mantenido entre el 2003 y el 2008 en torno a una media de 10.500 por año, aunque se observa un repunte en los dos últimos años. Este repunte se refleja también en el gasto total real (bonos pagados), aunque el bono real por hogar solo logra aumentar en el 2008.

Cuadro 5.10

Costa Rica: Gasto y beneficiarios en el programa del bono familiar de la vivienda. 2003 - 2008

Rubro	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Beneficiarios						
Hogares	8.449	11.568	9.917	8.756	11.442	12.714
Variación porcentual	-8,5	36,9	-14,3	-11,7	30,7	11,1
Gasto total ¹	13.799,3	18.341,5	15.685,0	13.672,2	17.164,8	20.209,1
Variación porcentual	-10,4	32,9	-14,5	-12,8	25,5	17,7
Gasto por beneficiario ²	1.633,2	1.585,5	1.581,6	1.561,5	1.500,2	1.589,5
Variación porcentual	-2,0	-2,9	-0,2	-1,3	-3,9	6,0

1/ Millones de colones del 2000 según deflactor implícito del consumo final del gobierno general.

1/ Miles de colones del 2000 según deflactor implícito del consumo final del gobierno general.

Fuente: información del Banco Hipotecario de la Vivienda.

Con la EHPM se puede observar la evolución de los beneficiarios acumulados del programa durante sus veinte años de existencia, pues solo recientemente se dispone de información sobre el año de obtención (ver cuadro 5.11). En este caso, al ser una encuesta a mitad de año, se pueden identificar los nuevos beneficiarios como aquellos que lo obtuvieron durante el último año y medio, esto es, el año previo de la encuesta y la primera mitad del año de la encuesta. Como no se dispone de información mensual de beneficiarios, se desconoce la presencia de posibles estacionalidades que puedan afectar esta comparación, por lo que no se intenta en este informe.

Cuadro 5.11

Costa Rica: Algunas características del Programa Bono Familiar de la Vivienda

Indicador	2003	2006	2007	2008
Beneficiarios: personas ¹	718.634	756.600	782.266	801.047
Variación media anual		1,7	3,4	2,4
Beneficiarios: hogares ¹	169.552	185.127	192.357	200.917
Variación media anual		3,0	3,9	4,5
Perfil de los beneficiarios (jefes hogar)				
% mujeres	26,1	29,8	30,6	31,9
% de 25 a 49 años	65,3	62,0	60,0	59,5
% de 50 a 64 años	22,8	25,5	28,1	28,1
% residen regiones periféricas	40,6	41,3	42,4	43,1
% residen en zonas rurales	44,7	47,3	50,1	51,5
Distribución por estrato del hogar				
Pobreza extrema	5,3	5,9	3,7	4,3
Pobreza no extrema	15,7	17,6	16,8	19,4
Grupos vulnerables	28,8	26,9	28,9	27,4
Grupos medios	43,4	43,1	45,0	41,9
Grupos acomodados	6,9	6,5	5,7	7,0
Cobertura efectiva				
Hogares con problema de vivienda	40,3	38,9	38,1	38,5
Hogares pobres con problema de vivienda	42,4	41,0	40,5	42,8
Índice de focalización ²	-0,1625	-0,1672	-0,1827	-0,1939

1/ Personas u hogares donde algún miembro recibió el BFV desde su creación.

2/ Índice de concentración que varía entre -1 (mayor enfoque) y 0 (sin enfoque o proporcional).

Fuente: Elaboración propia con base en la EHPM del Instituto Nacional de Estadística y Censos.

Al corresponder a un programa que otorga un bien que se disfruta a largo plazo, el análisis acumulado parece pertinente aunque se ve afectado por los cambios vividos por los hogares. Si el acceso a la vivienda permite mejorar los ingresos futuros de los hogares, su capacidad de enfoque queda subestimada. Por ello el programa muestra una cantidad de beneficiarios crecientes, aunque su ritmo de expansión se acelera en los dos últimos años, lo que se corrobora con las estimaciones oficiales. No obstante, la cobertura efectiva entre los hogares con problemas de vivienda no parece mejorar en el tiempo, excepto entre los hogares pobres, lo que sugiere que el programa avanza al ritmo en que se expanden las familias con problemas de vivienda.

Al financiar a los grupos medios y por el efecto de largo plazo en las condiciones de vida de los hogares, el programa muestra un reducido enfoque, aunque una amplia

pero insuficiente cobertura relativa. No obstante este enfoque parece mejor en los dos últimos años pre crisis, lo que sugiere un mayor apoyo a los grupos más pobres. Cabe señalar que el enfoque (índice de concentración) se calcula sobre los hogares beneficiarios y no sobre el monto transferido. Si los hogares fueran asignados correctamente según su ingreso familiar a los cuatro estratos definidos donde el subsidio decrece al pasar a estratos mayores, es posible que el enfoque de los recursos sea mayor, aunque el efecto puede reducirse por asignar los subsidios según el ingreso familiar total y no el ingreso familiar per cápita.

El perfil de los hogares beneficiados refleja una concentración en hogares en la etapa de consolidación (jefes con edades entre 25 y 49 años) y un apoyo ligeramente mayor a los hogares con una mujer al frente ya que el 29% de todos los hogares del país tiene a una mujer como jefa. Por otra parte, aunque el programa muestra un sesgo hacia las zonas rurales y regiones periféricas, similar al mostrado por los otros programas, ello tiene su origen más que en el deseo expreso de favorecer a estas poblaciones más rezagadas, en el hecho de que la disponibilidad de tierras los obliga. Ello lleva aparejados problemas de desarraigo y segmentación de la población que limita su integración social y los tiende a alejar de sus puestos de trabajo. Esto en parte es producto de que el programa no ha logrado pasar de soluciones individuales horizontales, y en esa medida no ha logrado incentivar el desarrollo de soluciones verticales.

VI. Cobertura Potencial y Errores de Enfoque de los PSS

Mientras que la distribución de los beneficiarios de los programas sociales selectivos (PSS) analizados previamente así como el índice de focalización ya ofrece indicios sobre uno de los errores de focalización; en el caso de las filtraciones, la cobertura potencial y las exclusiones dependerán de la relación entre la magnitud de los beneficiarios y la población meta respectiva. Cuando se habla de errores de focalización (filtraciones y exclusiones) se parte de que el programa tiene el objetivo de solo atender a la población pobre, como ella sea definida. Es claro que este no es el caso para todos los programas, pero el ejercicio resulta útil para identificar la capacidad de los programas para hacerlo y para identificar la población meta pobre aún no cubierta. Por otra parte, aunque un programa selectivo no tenga a la población pobre como su población meta única, difícilmente existirá un programa donde esta población pobre no sea un grupo prioritario de ella.

Para avanzar se requiere primero delimitar la población meta de cada programa y si se quiere comparar en el tiempo, esta población meta debería mantener su peso relativo. Esto es así pues si la incidencia de la pobreza se reduce, como fue el caso del 2007, es de esperar que aumenten las filtraciones. Por ello se utilizan dos tamaños relativos alternativos de la población meta en cuanto a la pobreza por ingresos, uno corresponde al 20% más pobre de los hogares (la moda de la incidencia de la pobreza por ingresos en los últimos quince años) y otro corresponde el 40% más pobre (aproximadamente la magnitud relativa de los pobres por el método integrado o la magnitud relativa de los que son pobres en al menos una vez durante tres años).

El análisis se concentra en los programas sociales selectivos más amplios, incorporando otros de menor cuantía no analizados previamente y para cada uno incorpora elementos adicionales al grado de pobreza para delimitar su población meta. Los asegurados por cuenta del estado tienen como población meta, fuera de la permanencia al estrato señalado, las características de no contar con aseguramiento contributivo directo (no asegurados directos ni sus familiares). Los CEN-CINAI se concentran en los menores de siete años no atendidos por el MEP en preescolar, mientras que la población meta de los comedores escolares y otros incentivos para estudiar se concentran entre los alumnos de centros educativos públicos de cada estrato y nivel educativo, con independencia de la edad. La población meta los programas del IMAS son los hogares pobres considerados, la de las pensiones no contributivas se restringe a los adultos mayores de 59 años no activos ni poseedores de pensiones contributivas y el bono de la vivienda tiene como población meta a los hogares sin vivienda o con vivienda propia inadecuada (tugurio) o obtenida gracias al programa.¹¹

El cuadro 6.1 presenta un conjunto de indicadores para cada programa y según los dos grupos establecidos. El primer indicador se refiere a la cobertura potencial, que compara los beneficiarios totales actuales de cada programa con la población meta de cada estrato. La idea es determinar si el programa puede atender a toda la población meta con el tamaño actual y por la vía de la reasignación de beneficios. Los resultados muestran que el programa de comedores escolares se encontraría sobredimensionado, si su objetivo fuera solo atender a la población pobre, tanto en primaria como en preescolar y ello sería el caso tanto si los pobres se definen como el primer quintil o como el 40% más pobre, excepto preescolar. Si la atención se pone en el 20% más pobre, las becas en la educación superior, las pensiones no contributivas y el bono de la vivienda (considerando los beneficiarios acumulados), podrían atender con holgura a toda la población meta.

En este mismo estrato, la cobertura potencial se ubica en torno a los dos tercios de la población en meta en programas como los asegurados por cuenta del estado, comedores y transporte para estudiantes de secundaria, en tanto que las becas en secundaria podrían atender ya al 90% de sus alumnos pobres. Por el contrario, el IMAS (aún considerando la totalidad de los beneficiarios de AVANCEMOS), las becas en primaria y el bono escolar mostrarían una escala muy limitada seguidas de los CEN-CINAI. Cuando se pasa al 40% más pobre como población meta, la cobertura potencial se reduce a cerca de la mitad excepto en el programa de asegurados por cuenta del estado, el transporte escolar y las pensiones no contributivas. En estos casos la reducción es cercana al 40% producto de que hay menos población meta en el segundo quintil de la distribución. Lo opuesto sucede con las becas universitarias cuya cobertura potencial cae a menos de la mitad.

Cuadro 6.1

Costa Rica: Indicadores de acceso y enfoque de los principales programas sociales selectivos. 2008

Programa	Población meta definida como el 20% más pobre				Población meta definida como el 40% más pobre			
	Cobertura		Errores de enfoque		Cobertura		Errores de enfoque	
	Potencial ¹	Efectiva ²	Exclusiones ³	Filtraciones ⁴	Potencial ¹	Efectiva ²	Exclusiones ³	Filtraciones ⁴
Asegurado al SEM por Estado	61,3	37,7	62,3	38,5	40,3	33,5	66,5	17,0
Centros Infantiles (CEN-CINAI)	54,3	21,6	78,4	45,7	31,6	18,3	81,7	20,9
Comedores Escolares	157,2	63,1	36,9	59,9	87,1	58,1	41,9	33,3
Preescolar	175,2	78,5	21,5	55,2	97,0	70,4	29,6	27,4
Primaria	204,7	82,2	17,8	59,8	119,7	80,0	20,0	33,1
Secundaria	67,6	25,9	74,1	61,7	34,1	21,8	78,2	36,2
Becas para estudiar y AVANCEMOS	50,9	20,8	79,2	59,1	27,9	20,2	79,8	27,6
Primaria	24,4	12,9	87,1	47,2	14,3	11,5	88,5	19,5
Secundaria	89,9	35,9	64,1	60,0	45,4	33,7	66,3	25,8
Universitaria	292,5	21,3	78,7	92,7	95,1	30,5	69,5	67,9
Bono o beca inicial	18,3	9,2	90,8	49,7	10,1	7,9	92,1	21,7
Primaria	19,9	10,8	89,2	45,7	11,6	9,4	90,6	18,9
Secundaria	15,4	6,3	93,7	59,2	7,8	5,6	94,4	28,3
Transporte escolar en zona rural	16,3	7,1	92,9	56,4	9,4	7,0	93,0	24,9
Primaria	2,4	1,2	98,8	51,6	1,4	1,1	98,9	21,5
Secundaria	62,7	27,0	73,0	57,0	34,3	25,6	74,4	25,3
Ayudas del IMAS (hogares)								
Sin AVANCEMOS	10,7	5,7	94,3	47,0	5,3	4,3	95,7	18,9
Con AVANCEMOS	24,9	11,3	88,7	54,5	12,4	9,6	90,4	23,3
Pensiones no contributivas	134,1	27,0	73,0	72,1	72,8	36,7	63,3	30,2
Bono Familiar de la Vivienda	159,5	42,8	57,2	73,1	80,4	41,1	58,9	48,8

1/ Para la delimitación de las poblaciones meta consultar el texto.

2/ Beneficiarios en la población meta como porcentaje de la población meta.

3/ Porcentaje de la población meta no atendida por el programa.

4/ Beneficiarios fuera de la población meta como porcentaje de los beneficiarios totales.

Fuente: Cálculos del autor con base en las EHPM del INEC.

El segundo indicador se refiere a la cobertura efectiva, esto es, el porcentaje de la población meta que efectivamente es beneficiaria de cada programa. Como se puede observar en el cuadro en marras y considerando como meta al 20% más pobre, con la excepción de los comedores escolares, ningún otro programa logra atender efectivamente ni a la mitad de su población meta. Los comedores escolares atienden en conjunto al 63% de su población meta y llegan al 82% en primaria pese a que el programa es en principio universal en este nivel.

Los otros programas que mayor cobertura alcanzan (asegurados por cuenta del estado, las becas y ayudas monetarias en secundaria y bono de la vivienda) llegan entre el 36% y el 40%, mientras que el transporte a los estudiantes de secundaria de las zonas rurales y las pensiones no contributivas no llegan al 30%. El resto de los programas considerados, en el mejor de los casos atienden a una cuarta parte de su población meta. Este resultado no se modifica sensiblemente cuando la atención se pone en el 40% más pobre como población meta, lo cual significa que los programas atienden en proporciones similares tanto a miembros de los hogares pobres como de los hogares vulnerables, como se puede constatar en el cuadro previo.

Esta limitada cobertura efectiva, significa que porcentajes significativos de las poblaciones más pobres se encuentran excluidas de los beneficios de estos programas. Este es precisamente el tercer indicador considerado que equivale al inverso aditivo del anterior. Estas exclusiones van desde el 94% en el caso del IMAS al 18% para los comedores escolares en las escuelas y los resultados son similares para las dos poblaciones metas por las razones señaladas.

El último indicador se refiere a las filtraciones, esto es, al porcentaje de beneficiarios efectivos que no forman parte de la población meta. En este caso, la definición de la población meta si se torna relevante pues al duplicarla (del 20% al 40% de los hogares del país), las filtraciones se reducen a cerca de la mitad o más, dependiendo de la concentración de beneficiarios en el grupo vulnerable. Si se considera el 20% más pobre, las filtraciones oscilan entre algo menos del 40% (asegurados por el estado) hasta el 97% para el caso de las becas universitarias y se mantiene en torno al 75% para el bono de la vivienda y las pensiones no contributivas. Para estos dos programas están las salvedades comentadas previamente (no uso de ingreso autónomo ni beneficiarios recientes).

Si se considera al 40% más pobre, las filtraciones oscilan entre el 17% (asegurados por cuenta del estado) y el 68% (becas universitarias). Para el bono de la vivienda, las filtraciones se acercan al 50% para ubicarse entre los menos enfocados, mientras que los asegurados por el estado, los centros infantiles, las becas no universitarias, el IMAS y el bono escolar estarían entre los que mejor seleccionan a la población pobre. En todo caso, es importante destacar la presencia de programas como los CEN-CINAI que muestran una limitada cobertura efectiva pero un buen enfoque, junto a programas masivos como los comedores escolares, donde la amplia cobertura efectiva (menores exclusiones) se combina con altos niveles de filtraciones.

V. Consideraciones Finales

La revisión de la evolución de la inversión social muestra que los últimos tres años (2006 a 2008) ha tenido una evolución muy favorable, dentro de un contexto de bonanza fiscal, amplio crecimiento económico y una clara decisión política por aumentar su prioridad fiscal y macroeconómica. Si bien esta evolución no le ha permitido superar la pérdida en la inversión social por habitante vivida en la primera mitad de los años ochenta en el marco de la crisis de la deuda, si ha posibilitado acercarse a los niveles de inversión per cápita vividos antes de la crisis.

Esta holgura fiscal y apoyo político permitió no solo ampliar e introducir programas sociales selectivos, sino también apuntar los programas sociales universales. Por ello, los rubros que más crecieron fueron los más discrecionales como lo son los gastos de desarrollo (inversión) y las transferencias a las personas u hogares. Un crecimiento más modesto de los pagos por concepto de pensiones contributivas, dio un respiro adicional al resto de los sectores sociales, de modo que permitieron obtener mayores recursos. Pese a ello, los servicios culturales y recreativos, no lograron capitalizar suficientemente este panorama tan favorable.

A partir del 2009, las condiciones tienden a revertirse pues se prevé restricciones fiscales crecientes en el marco de una contracción económica que reduce la recaudación fiscal y un aumento del servicio de la deuda. Bajo este panorama, se espera una evolución menos favorable del gasto o inversión social. Por ello, se analizaron períodos previos de contracción del gasto para ver donde están las mayores vulnerabilidades. El análisis mostró que no es necesaria la contracción económica, pues basta una desaceleración en el crecimiento para que surjan presiones contra el gasto social. También quedó claro que el crecimiento económico tampoco es condición suficiente para expandir la inversión social. Las prioridades fiscales de las autoridades de turno claramente determinan los resultados finales. En ese contexto, se puede esperar en el futuro cercano (2009 y 2010), una protección de la inversión social, sobre todo aquella que mostró en el pasado una mayor vulnerabilidad como lo fue los programas sociales selectivos y las transferencias a ellos vinculados.

Un repaso de los principales programas sociales selectivos reflejan claramente los cambios de timón en las prioridades fiscales. No obstante, la confrontación de las cifras oficiales de los beneficiarios con las estimaciones de las EHPM muestra discrepancias importantes que deben de ser tomadas en cuenta. En particular, falta mucho camino por recorrer para mejorar la información oficial sobre los beneficiarios efectivos de estos programas. Al igual que en el caso de los beneficiarios, en cuanto a los gastos, los desarrollos son desiguales pero insuficientes. En particular se pone más atención a las transferencias realizadas que a los costos completos de los programas, información esta última que se encuentra desperdigada en algunos de ellos. También existe una separación entre la gestión financiera de los programas y la ejecución de ellos, de manera que los encargados de los programas tienden a manejar más información presupuestaria que información sobre gasto efectivo.

Finalmente, aunque los programas sociales selectivos no tienen a los miembros de los hogares pobres como su única población meta, si se observan limitaciones de escala para llegarles a todos los pobres, con excepción de los comedores escolares. Esto sugiere una lógica de funcionamiento más bien reactiva: primero se ve cuántos recursos se tienen y en base a ellos se determina cuantas personas se pueden atender. Se requiere pasar a una visión más proactiva donde se parta de la estimación de su población meta, y se establezcan estrategias para alcanzar la cobertura completa en determinado plazo. Esto a su vez aumentaría su capacidad de negociación con las autoridades encargadas de repartir los recursos financieros.

Referencias Bibliográficas

Avilés, Axel. 2008. *Estudio de los efectos que genera el programa de comedores escolares, según percepción de la comunidad estudiantil*. San José, Costa Rica: Departamento de Planificación y Evaluación de Impacto, Dirección de Programas de Equidad, Ministerio de Educación Pública.

Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo (BM, BID). 2009. *Costa Rica: Informe sobre el Gasto Público. Hacia una mayor eficiencia en el gasto*. Buenos Aires, Argentina: Grupo Galleries Review para el Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo.

Contraloría General de la República (CGR). 2009. *Memoria Anual 2008*. San José, Costa Rica: Contraloría General de la República.

Ministerio de Salud (MS). 2009. *Programa de Nutrición y Desarrollo Infantil: datos básicos 2008*. San José, Costa Rica: Unidad de Información, Dirección de Centros de Nutrición y Desarrollo Infantil, Ministerio de Salud.

Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH). 2007. *Programa interinstitucional AVANCEMOS. Folleto Informativo No. 1*. San José, Costa Rica: Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos y Presidencia de la República.

Trejos, Juan Diego. 2007. *Evolución del gasto social en la última década: 1995-2005*. Informe no publicado preparado para el Banco Mundial como insumo al *Public Expenditure Review*.

Notas

¹ La STAP modificó su clasificación funcional a partir del 2006, moviendo algunas instituciones menores de función social, sacando al Ministerio de Trabajo del sector social e introduciendo a al sector social otras instituciones menores. Las funciones de educación y de vivienda no sufren modificación alguna.

² La educación postsecundaria incluye la parauniversitaria pero la universitaria es la dominante en cuanto a recursos movilizados.

³ En 1999, en la administración Rodríguez y a solicitud de la Casa Presidencial, se incorporaron unas preguntas sobre el acceso a PSS, principalmente a programas de alimentación. Anteriormente solo se había indagado sobre el bono de la vivienda. En el 2003, por iniciativa del INEC se incorporó un conjunto mayor de preguntas sobre el acceso a PSS, pero por oposición de la presidenta ejecutiva del IMAS de ese entonces, no se indagó sobre sus programas. En el 2006 a solicitud del ministro rector del sector social se incorpora un módulo social, módulo que se repite en el 2007 y 2008, a solicitud de la misma instancia, y con modificaciones que recogen la experiencia del 2006.

⁴ Recuérdese que las EHPM hacen una medición puntual a mediados de cada año.

⁵ La información suministrada por la Dirección de Nutrición y Desarrollo Infantil sobre los beneficiarios en el 2007 y 2008 no coincide con la publicada en los Datos Básicos (MS, 2009). Se optó por utilizar esta última para mantener la comparabilidad y por corresponder a promedios mensuales del año.

⁶ Para mantener fijo el tamaño relativo de la población pobre en los distintos años, esta se aproxima por el primer quintil de la distribución del ingreso familiar per cápita, esto es, como el 20% de las familias con menor ingreso por miembro.

⁷ Aquí se considera la atención integral y las comidas servidas como atención intramuros, pese a que desde el 2005 existe también modalidades extramuros, pues la EHPM no permite diferenciar.

⁸ El monto de las pensiones mensuales ordinarias se duplicaron entre julio de 2006 y 2007, al pasar de ¢ 7.500,0 a ¢35.000,0. En marzo del año 2008 se incrementó a un monto de ¢57.500,0 y para febrero del 2009 llega ¢66.125,0.

⁹ Las EHPM no incluye los hogares colectivos de manera que no permite identificar a los adultos mayores institucionalizados que cuentan con ese beneficio.

¹⁰ Como la mayor parte de los beneficiarios se mantienen en el tiempo, el menor enfoque refleja el impacto del ajuste de la pensión media.

¹¹ Depuraciones adicionales pueden hacerse para el régimen de pensiones no contributivas como ampliar la edad a 65 años, excluir solo los activos contributivos (posposición de la pensión) y no los activos por necesidad (sin protección de la seguridad social). También en el BFV puede restringirse el análisis a los beneficiarios del último año y medio y en todos los casos puede trabajarse con el ingreso familiar autónomo (antes de las transferencias estatales) y no con el ingreso familiar total.