

**Estado
de la
Nación**

EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE

DECIMOCUARTO INFORME ESTADO DE LA NACIÓN EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE

Informe Final

Impacto de los programas sociales selectivos sobre la desigualdad y la pobreza

Investigador:

Juan Diego Trejos S.



CONSEJO NACIONAL DE RECTORES



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

Contenido

| | |
|--|-----------|
| I. INTRODUCCIÓN..... | 3 |
| II. SEGUIMIENTO DE LA INVERSIÓN SOCIAL Y SU SOSTENIBILIDAD AL 2007 | 3 |
| 2.1. <i>Evolución global del gasto social</i> | 3 |
| 2.2. <i>Vulnerabilidad y volatilidad del gasto social</i> | 5 |
| 2.3. <i>Sostenibilidad del gasto social</i> | 8 |
| III. IMPACTO DE LOS PROGRAMAS SOCIALES SELECTIVOS | 11 |
| 3.1. <i>Los beneficiarios de los PSS.....</i> | 11 |
| 3.2. <i>Características de los beneficiarios de los PSS</i> | 13 |
| 3.3. <i>El origen socioeconómico de los beneficiarios de los PSS.....</i> | 18 |
| 3.4. <i>Cobertura y errores de enfoque de los principales PSS.....</i> | 20 |
| 3.5. <i>Impacto de los PSS en la reducción de la pobreza</i> | 24 |
| 4. IMPACTO REDISTRIBUTIVO DE LA POLÍTICA FISCAL..... | 28 |
| 4.1. <i>El impacto distributivo del financiamiento del Gobierno General.....</i> | 28 |
| 4.2. <i>El impacto distributivo del gasto del Gobierno General</i> | 31 |
| 4.3. <i>El impacto distributivo del presupuesto del Gobierno General</i> | 34 |
| 4.4. <i>El impacto distributivo de un aumento de la carga tributaria</i> | 35 |
| 5. POSIBILIDADES DE AMPLIAR LA COBERTURA EN SECUNDARIA | 36 |
| 5.1. <i>¿Cómo medir la tasa neta de escolaridad en secundaria?.....</i> | 37 |
| BIBLIOGRAFÍA..... | 42 |

I. INTRODUCCIÓN

En este informe se busca dar un seguimiento a la evolución de la inversión social y a su sostenibilidad al 2007. También se analiza el papel de los programas sociales selectivos en la reducción de la pobreza y la desigualdad en el corto plazo y se presentan unas estimaciones sobre la equidad de la política fiscal (ingresos y gastos públicos) y el posible impacto redistributivo del aumento en la carga tributaria. Se concluye con un análisis sobre las posibilidades de alcanzar una mayor cobertura en la educación secundaria en el mediano plazo, dados los patrones de asistencia, repitencia y deserción.

II. SEGUIMIENTO DE LA INVERSIÓN SOCIAL Y SU SOSTENIBILIDAD AL 2007

Las estimaciones actualizadas de la inversión social presentan limitaciones en cuanto a la oportunidad de las informaciones, problemas que se han complicado en los últimos dos 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, se presentan a continuación unas estimaciones para los dos últimos años que siempre deben verse como tentativas. En este caso, queda pendiente la tarea de reconstruir una serie hacia atrás con los nuevos criterios de clasificación y formas de consolidar e incluso pensar en un dominio de análisis más acotado como lo sería el Gobierno General.

2.1. Evolución global del gasto social

Si se considera 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 dos años. Para ello se ajusta la información de la STAP del 2006 y 2007 para hacerla comparable con el ordenamiento previo. El cambio de la clasificación funcional demanda de un trabajo especial, pendiente y fuera del alcance de este informe, 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. Cabe mencionar que los ajustes incorporados, como no considerar la consolidación entre funciones y la salida neta de instituciones del sector social, hacen que las cifras aquí estimadas difieran de las que divulga la STAP para los últimos años.

El cuadro 1 presenta los resultados de la actualización. La información disponible muestra que en el año 2007 se acelera el repunte de la inversión social observado en la

segunda mitad del 2006 con motivo del cambio de administración. La inversión social real estaría creciendo en esos dos años en cerca del 8,2%, en tanto que en términos per cápita la expansión acumulada es del orden del 4,6%.

Cuadro 1
Costa Rica: Evolución del Gasto Público Social. 1980 - 2007

| 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 | 936,6 | 152,0 | 2,6 | 212,8 | 79,5 | 0,8 | 17,6 | 78,0 |
| 2007 | 987,9 | 160,3 | 5,5 | 220,7 | 82,4 | 3,7 | 18,1 | 80,5 |

*/ Preliminar.

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

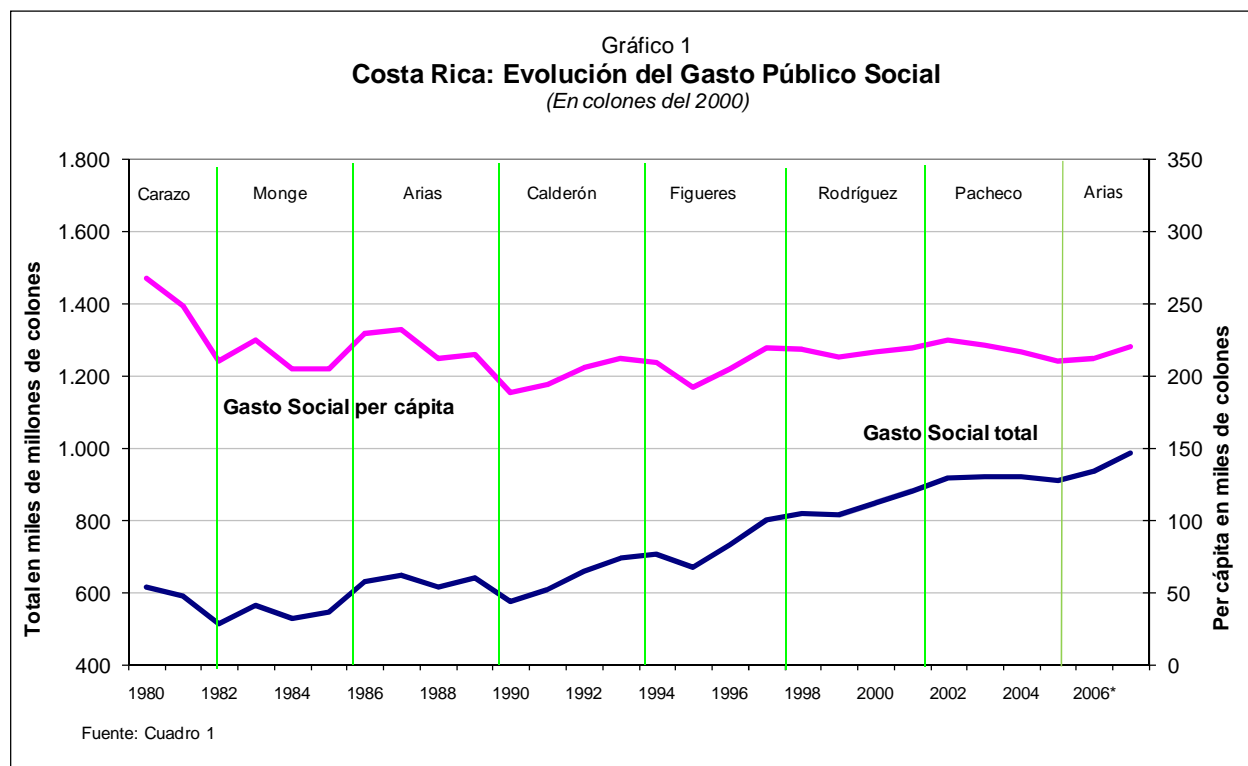
2/ En miles de colones del 2000 según deflactor implícito del gasto de consumo final del Gobierno General.

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.

Esta evolución de la inversión social per cápita, si bien significativa, resulta aún insuficiente para volver a los valores del año 2002 y menos aún para retornar a los niveles de previos a la crisis de la deuda (inicios de los años ochenta). El déficit acumulado de inversión social por habitante con respecto a 1980 resulta en el 2007 de

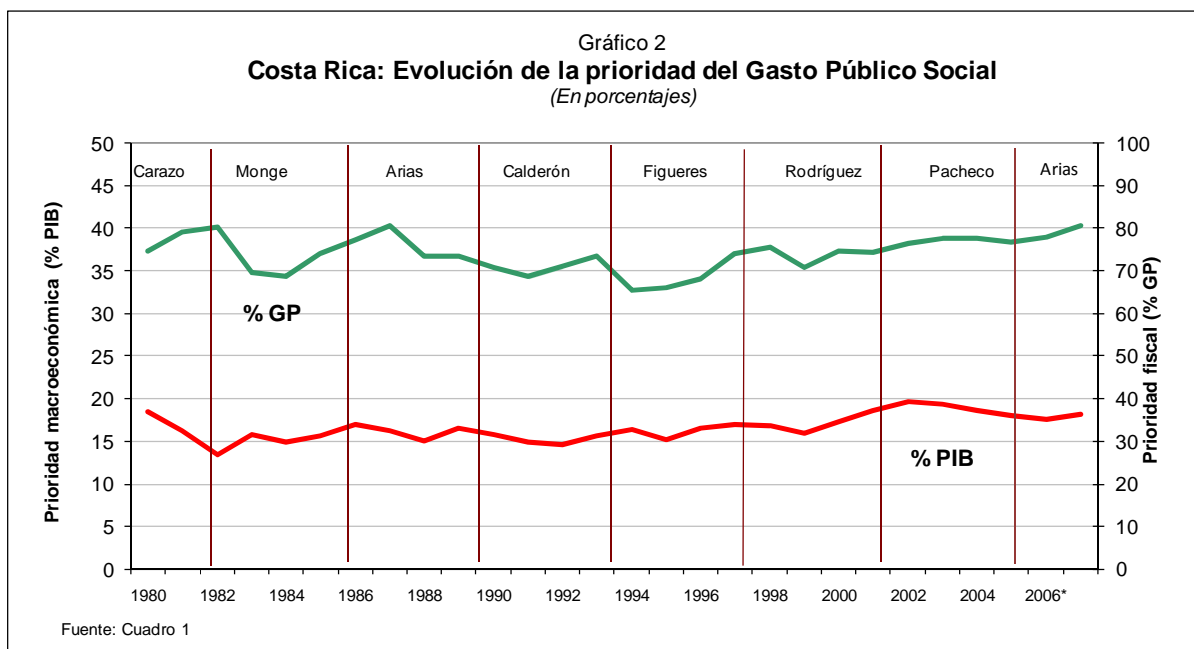
cerca de 18% (ver gráfico 1), pese a que la inversión social total real es en el 2007 un 60% mayor a la existente en 1980.



Esta 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 fiscal en un contexto de cierta bonanza fiscal, y a nivel macro aumenta su peso relativo en el PIB pero sin alcanzar los máximos históricos (gráfico 2).

2.2. Vulnerabilidad y volatilidad del gasto social

La evolución reseñada en el cuadro y gráfico 1 de la inversión social por habitante desde 1980, muestra no solo contracciones iniciales importantes, sino también durante algunos períodos en el transcurso de los últimos 27 años. En esta evolución es importante distinguir entre la vulnerabilidad de la inversión social y su volatilidad. Una inversión social es vulnerable si el gasto real por habitante se reduce, como promedio, en un período dado. Esta contracción real puede tener origen en una coyuntura económica recesiva o en pérdida de prioridad fiscal. Una inversión social es volátil, cuando su tasa de variación anual muestra amplias oscilaciones y ello se puede aproximar poniendo la atención a la desviación estándar de las tasas de variación. Una inversión social puede ser vulnerable y no volátil (se reduce consistentemente) o puede ser no vulnerable pero volátil (en promedio crece pero con grandes oscilaciones). Es claro que interesa que la inversión social sea no vulnerable y no volátil (crezca sostenidamente).



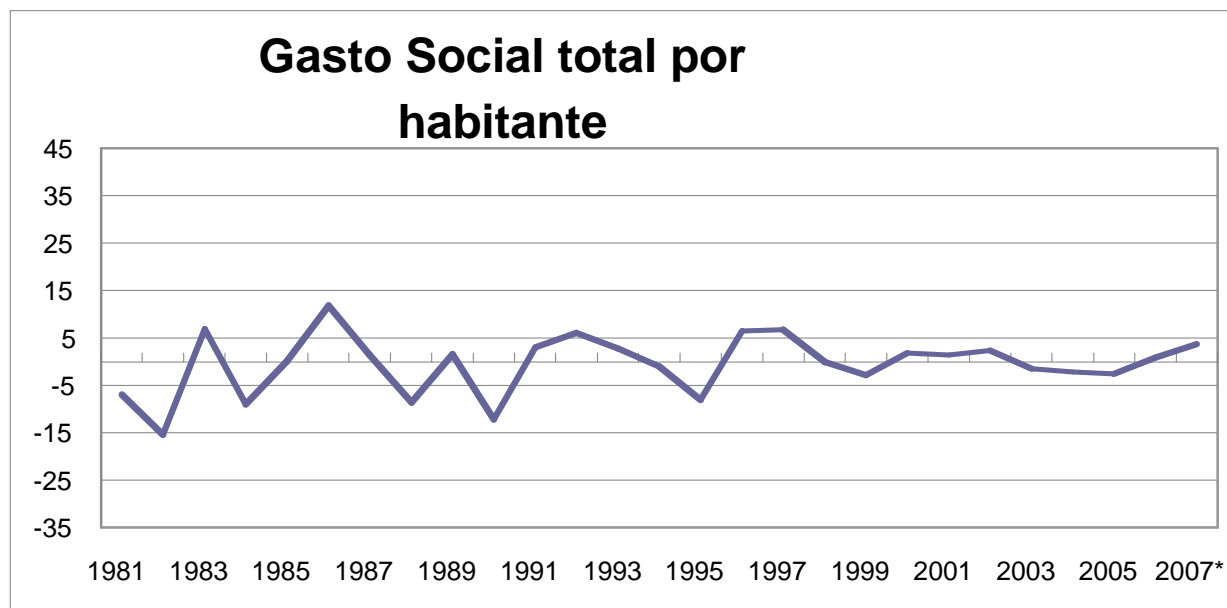
Pese a que el análisis resulta más útil conforme más desagregado sea el gasto, en esta primera aproximación se trabajará con el gasto o inversión social por habitante a nivel de función, ya que no se dispone de la información desagregada por subfunción para todo el período. El gráfico 3 muestra la evolución de las tasas de variación real por año para el conjunto de la inversión social y cada una de las funciones, en tanto que el cuadro 2 resume los indicadores señalados previamente.

De la información se desprende que la inversión social ha perdido volatilidad en el período, que esta volatilidad es menor en las funciones más grandes y que resulta diferencial por función. En el caso de la inversión social en educación, esta mantiene una alta volatilidad tanto en los ochenta como en los años noventa, aunque en esta última década con una expansión del gasto real por habitante, producto de la mayor prioridad fiscal adquirida, y luego de sufrir una alta vulnerabilidad en los años ochenta. En la presente década, reduce marcadamente su volatilidad pero en el marco de un limitado crecimiento.

En el caso de la inversión social en servicios de salud, la volatilidad se ubica en los extremos, luego que el decenio de los noventa mostrara una evolución más estable, aunque con un limitado crecimiento en los recursos reales por habitante. En la presente década, los recursos dejan de expandirse y estos son acompañados de mayor volatilidad. En seguridad social, la volatilidad es muy intensa en los decenios previos, con contracción del gasto real por habitante en los años ochenta, repunte en los noventa y virtual estancamiento en la presente década. Esta volatilidad parece asociarse con los períodos de reformas de los sistemas de pensiones con cargo al presupuesto nacional, por lo que cabría esperar un comportamiento muy diferente a su interior entre los programas de pensiones contributivas y los programas de apoyo a grupos vulnerables, donde la evidencia reciente muestra una gran vulnerabilidad y amplia volatilidad (Trejos, 2006 y 2007a).

Gráfico 3

Costa Rica: tasas de variación del gasto social real por habitante y por función. 1981 – 2007



Cuadro 2

Costa Rica: evolución del gasto social real por habitante y función. 1980 - 2007.

| Año | Gasto Social por habitante ¹ | | | | | |
|------|---|-----------|-------|-------------|----------|---------|
| | Total | Educación | Salud | Seg. Social | Vivienda | Cultura |
| 1980 | 267,7 | 77,2 | 85,9 | 70,1 | 30,1 | 4,4 |
| 1981 | 249,1 | 71,5 | 86,3 | 64,1 | 21,7 | 5,5 |
| 1982 | 210,9 | 62,4 | 65,4 | 59,1 | 19,4 | 4,5 |
| 1983 | 225,4 | 58,1 | 71,8 | 68,3 | 23,9 | 3,3 |
| 1984 | 205,1 | 52,6 | 61,0 | 65,0 | 23,4 | 3,2 |
| 1985 | 205,1 | 50,8 | 58,5 | 68,1 | 24,2 | 3,6 |
| 1986 | 229,4 | 57,8 | 62,8 | 77,4 | 26,9 | 4,4 |
| 1987 | 232,5 | 51,9 | 64,5 | 82,8 | 28,1 | 3,0 |
| 1988 | 212,5 | 48,4 | 64,5 | 72,2 | 24,6 | 2,8 |
| 1989 | 215,7 | 46,2 | 67,6 | 67,4 | 31,8 | 2,7 |
| 1990 | 189,2 | 45,4 | 58,2 | 60,4 | 22,9 | 2,3 |
| 1991 | 194,8 | 47,5 | 62,9 | 59,5 | 22,8 | 2,1 |
| 1992 | 206,8 | 54,8 | 62,1 | 63,6 | 24,2 | 2,0 |
| 1993 | 212,3 | 55,4 | 62,3 | 66,4 | 25,4 | 2,8 |
| 1994 | 210,2 | 54,6 | 61,4 | 68,1 | 23,2 | 2,9 |
| 1995 | 193,2 | 48,2 | 58,1 | 64,7 | 20,3 | 1,9 |
| 1996 | 205,6 | 54,1 | 59,4 | 66,3 | 23,7 | 2,1 |
| 1997 | 219,6 | 56,6 | 60,0 | 79,3 | 21,1 | 2,5 |
| 1998 | 219,3 | 58,1 | 62,0 | 76,5 | 20,3 | 2,3 |
| 1999 | 213,2 | 54,9 | 63,3 | 73,6 | 19,5 | 1,8 |
| 2000 | 216,9 | 58,9 | 62,8 | 74,7 | 18,7 | 1,8 |
| 2001 | 219,9 | 60,6 | 63,3 | 74,1 | 19,7 | 2,2 |
| 2002 | 224,9 | 63,2 | 65,3 | 73,9 | 20,7 | 1,9 |

| Año | Gasto Social por habitante ¹ | | | | | |
|-------|---|-----------|-------|-------------|----------|---------|
| | Total | Educación | Salud | Seg. Social | Vivienda | Cultura |
| 2003 | 221,5 | 63,2 | 65,3 | 70,9 | 20,3 | 1,8 |
| 2004 | 216,8 | 63,3 | 59,4 | 70,8 | 21,5 | 1,8 |
| 2005 | 211,1 | 61,9 | 57,7 | 70,0 | 19,6 | 1,8 |
| 2006* | 212,8 | 61,0 | 59,4 | 69,8 | 20,8 | 1,8 |
| 2007* | 220,7 | 62,8 | 62,3 | 72,8 | 20,9 | 1,9 |

*/ Preliminar.

1/ En miles de colones del 2000 según deflactor implícito del gasto de consumo final 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.

Los programas de vivienda y territorio y los servicios culturales y recreativos muestran una alta volatilidad asociada en parte a su baja base de comparación. Ambos mantienen la alta volatilidad en el período considerado, que se acompaña de una también alta vulnerabilidad, ya que solo la inversión social en vivienda crece y ello ocurre solo en la presente década. Este es el caso también de los servicios culturales y recreativos pero solo cuando se incluye el año 2007. Visto los 27 años en su conjunto, la inversión social real por habitante se mantiene vulnerable, pues se contrae en su conjunto y en todas las funciones, con la excepción de seguridad social donde no crece ni decrece. La volatilidad también es alta, similar en las tres funciones dominantes y mayor en las dos funciones que reciben menos recursos (vivienda y cultura).

2.3. Sostenibilidad del gasto social

Un tema que se ha venido planteando en los informes anteriores es el relativo a la sostenibilidad de la inversión social en el marco de restricciones fiscales y se ha ejemplificado con el análisis de la evolución de los recursos destinados al Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), fondo que pese a contar con ingresos a partir de impuestos con afectación específica que buscaban reducir su vulnerabilidad, ha enfrentado un constante incumplimiento por parte del Gobierno Central. Esto originado que durante los primeros seis años de esta década, el fondo haya perdido cerca del 28% de sus ingresos reales y alrededor del 30% de su capacidad de gasto. Esto se ha acompañado de un proceso de asignación creciente de los recursos por mandatos legales que le ha introducido una amplia rigidez al fondo y le han generado una incapacidad para darle seguimiento y evaluar el resultado del uso de los recursos otorgados.

El cuadro 3 presenta una actualización de la información para el 2007 donde se concluye que si bien el FODESAF logra un repunte en sus recursos reales este se produce en el marco de un aumento en su rigidez en la asignación y en el marco de un incumplimiento de las obligaciones del Ministerio de Hacienda de girar los recursos del impuesto sobre las ventas. Si se observa por el contrario una mejora en la gestión al reducirse sensiblemente el superávit de operación y las devoluciones de las unidades ejecutoras.

Los ingresos reales aumentaron durante el año 2007 un 5% producto de la fuerte expansión de la recaudación sobre la planilla y del importante superávit que arrastraba del 2006, aunque resultan insuficientes para revertir la pérdida acumulada. Por el contrario, el Fondo nuevamente no volvió a recibir recursos del impuesto sobre las ventas. Esta no transferencia de recursos no respondió en este año a las restricciones fiscales o pérdida de prioridad de los programas de apoyo a los pobres de la actual administración, sino que son un reflejo de la inflexibilidad que sufre el FODESAF que impide reorientar los recursos a las áreas que el gobierno define como prioritarias. Más aún esta inflexibilidad aumentó pues se asignaron por ley recursos fijos para el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) y la Comisión de Emergencias y se reactivó la asignación de recursos para los asegurados por cuenta del Estado, luego que el Ministerio de Hacienda llegara a un acuerdo con la Caja Costarricense de Seguro Social, donde se reconoce y formaliza la deuda acumulada desde inicios de los años noventa. En efecto durante el 2007 los recursos asignados por leyes específicas pasan del 81% al 88%.

Ante esta inflexibilidad, la actual administración ha decidido apuntalar sus programas prioritarios a través de transferencias directas del Ministerio de Hacienda, sin pasar por el Fondo. Con ello se logró financiar el aumento de las pensiones no contributivas, el programa AVANCEMOS, el fortalecimiento de los programas de vivienda y los comedores escolares. No se dispone a la fecha de una estimación de los gastos adicionales en esos programas durante el 2007, pero es claro que ello implica un aumento significativo de los recursos asignados. En todo caso, el gasto real de FODESAF aumentó en casi un 9% durante el 2007, sin mayores cambios en la distribución de los programas y con un mayor grado de ejecución.

Cuadro 3
Costa Rica: Evolución de los ingresos y gastos del FODESAF. 2000 - 2007
(Cifras absoñutas en Millones de colones del 2000 y relativas en porcentajes)

| Rubro | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|--|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|
| Ingresos Efectivos reales | 66.164,1 | 60.716,9 | 61.197,5 | 54.820,5 | 51.480,5 | 48.662,2 | 47.882,0 | 50.287,2 |
| Indice 2000 = 100 | 100,0 | 91,8 | 92,5 | 82,9 | 77,8 | 73,5 | 72,4 | 76,0 |
| Variación Porcentual | 3,8 | -8,2 | 0,8 | -10,4 | -6,1 | -5,5 | -1,6 | 5,0 |
| Composición % por fuente | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| Recargo sobre las planillas | 63,1 | 68,0 | 61,5 | 75,7 | 82,4 | 89,6 | 95,7 | 96,6 |
| Del ejercicio | 61,6 | 66,5 | 60,1 | 74,2 | 80,2 | 87,9 | 94,1 | 95,3 |
| Recuperación morosos | 1,5 | 1,5 | 1,4 | 1,5 | 2,2 | 1,8 | 1,6 | 1,3 |
| Tranferencias del Gobierno | 36,5 | 30,8 | 37,9 | 20,9 | 10,1 | 6,5 | 2,2 | 0,0 |
| Del impuesto ventas | 27,5 | 22,2 | 30,4 | 13,5 | 3,0 | 0,0 | 2,2 | 0,0 |
| Bonos deuda AF | 9,0 | 8,6 | 7,5 | 7,4 | 7,0 | 6,5 | 0,0 | 0,0 |
| Recursos no utilizados | 0,1 | 1,0 | 0,4 | 2,8 | 7,3 | 3,7 | 1,9 | 3,4 |
| Reintegros ejecutoras | 0,1 | 1,0 | 0,4 | 2,0 | 0,5 | 1,4 | 1,6 | 0,2 |
| Superávit año anterior ¹ | 0,1 | 0,0 | 0,0 | 0,8 | 6,8 | 2,3 | 0,4 | 3,1 |
| Intereses y recuperaciones | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,6 | 0,2 | 0,1 | 0,2 | 0,1 |
| % recibido del impuesto de ventas | 8,2 | 5,8 | 8,1 | 2,7 | 0,6 | 0,0 | 0,4 | 0,0 |
| Gastos Efectivos reales | 66.157,9 | 60.708,7 | 60.672,7 | 50.885,6 | 50.210,0 | 48.452,6 | 46.080,8 | 50.088,1 |
| Indice 1999 = 100 | 100,0 | 91,8 | 91,7 | 76,9 | 75,9 | 73,2 | 69,7 | 75,7 |
| Variación Porcentual | 6,5 | -8,2 | -0,1 | -16,1 | -1,3 | -3,5 | -4,9 | 8,7 |
| Composición % por programas | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| Bono Familiar para la vivienda | 32,3 | 33,0 | 32,4 | 36,5 | 34,3 | 33,9 | 34,7 | 34,9 |
| Régimen no Contributivo de Pensiones | 19,3 | 20,6 | 23,5 | 20,7 | 20,2 | 20,0 | 20,8 | 19,9 |
| Comedores Escolares | 10,4 | 10,4 | 10,4 | 9,2 | 11,5 | 12,0 | 11,0 | 10,0 |
| Centros Infantiles (CEN - CINA) | 6,1 | 6,5 | 6,5 | 5,0 | 4,5 | 3,9 | 4,6 | 4,1 |
| Programas del IMAS | 10,5 | 7,4 | 6,9 | 6,8 | 6,7 | 7,7 | 7,4 | 7,0 |
| Programas del PANI | 5,1 | 6,4 | 7,0 | 5,9 | 6,9 | 5,1 | 5,3 | 5,0 |
| Resto de programas | 16,2 | 15,8 | 13,3 | 15,9 | 16,0 | 17,4 | 16,2 | 19,1 |
| % del gasto asignado por leyes específicas | 69,4 | 74,0 | 72,3 | 79,9 | 81,9 | 80,2 | 81,2 | 87,9 |
| Superávit | 6,2 | 8,1 | 524,8 | 3.934,9 | 1.270,6 | 209,6 | 1.801,1 | 199,1 |
| % de gastos efectivos | 0,0 | 0,0 | 0,9 | 7,7 | 2,5 | 0,4 | 3,9 | 0,4 |

Fuente: Cálculos del autor con base en las liquidaciones del FODESAF.

III. IMPACTO DE LOS PROGRAMAS SOCIALES SELECTIVOS

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.¹ A partir de este módulo, es posible conocer algunas características sobre los beneficiarios efectivos y el posible impacto distributivo de su existencia

3.1. Los beneficiarios de los PSS

Las EHPM tienen la ventaja de que permiten identificar, y corroborar, algunas características que son de difícil recolección en los registros administrativos, como lo es el estrato socioeconómico de origen, pero como desventaja solo puede indagar sobre programas que son lo suficientemente masivos como para que puedan surgir estimaciones estadísticas confiables. Otra limitación de las EHPM es que al realizarse a mitad de año, se encuentra con algunos programas no han logrado alcanzar la cobertura total, pues los trámites administrativos hacen que su desarrollo sea mayor durante el segundo semestre del año. Por ello, por el posible efecto de enclave de algunos programas y por las limitaciones de los registros administrativos de los propios programas, cuando se consiguen, el número total de beneficiarios tienden a diferir entre las fuentes.

Teniendo presente estas limitaciones, el cuadro 4 ofrece las estimaciones sobre los beneficiarios de los principales PSS para los últimos tres años con información disponible. Fuera del bono familiar de la vivienda, que incluye estimaciones sobre los beneficiarios acumulados desde su creación, el programa de comedores escolares resulta el más masivo ya que atiende a cerca de medio millón de estudiantes, mientras que los programas de IMAS, fuera de AVANCEMOS, aparecen entre los más limitados en cuanto a población atendida.²

La evolución en este período muestra situaciones disímiles. El programa de asegurados por cuenta del estado viene contrayendo su cobertura, probablemente por un proceso de depuración requerido para normalizar el apoyo financiero del FODESAF, mientras que los Centros de Atención Infantil (CEN-CINAI) muestran una expansión en

¹ 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 las autoridades del IMAS, 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 un año después, a solicitud de la misma instancia, y con modificaciones que recogen la experiencia del 2006. Para el 2008 parecería necesario repetir estas preguntas, con la apertura del programa AVANCEMOS según ejecutor (IMAS o FONABE).

² En la práctica el bono de la vivienda es uno de los programas más limitado en cuanto a beneficiarios no así en cuanto a recursos movilizados, ya que entre julio del 2006 y julio del 2007 benefició a cerca de siete mil hogares (26 mil personas).

el 2007, luego de haberse contraído entre el 2003 y el 2006. Esta expansión es mayor en los programas intramuros, aunque estos que son los más caros y los que tienen un mayor valor agregado, siguen atendiendo solo a cerca de un tercio de los beneficiarios.

Los comedores escolares muestran una aparente contracción en el 2007, contracción que se concentra en los niveles de preescolar y secundaria, pese a que el 83% de los beneficiarios totales se ubican en el nivel de primaria.³ Por el contrario, los programas de becas muestran una amplia expansión por la introducción de AVANCEMOS, aunque este no es estrictamente una beca.⁴ Los beneficiarios de FONABE se contraen por el paso de becados al programa previo y los otros sistemas de becas muestran una reducción sostenida en el período, reducción que se sustenta en parte en una mejor medición al ir circunscribiendo a solo los sistemas que entregan dinero adicional a los becarios.

Cuadro 4
Costa Rica: Beneficiarios de los principales programas sociales selectivos. 2003- 2006 y 2007

| Programas | Beneficiarios | | | Distribución interna | | | Variación media anual | |
|----------------------------------|---------------|---------|---------|----------------------|-------|-------|-----------------------|-----------|
| | 2003 | 2006 | 2007 | 2003 | 2006 | 2007 | 2006/2003 | 2007/2006 |
| Asegurados por cuenta del Estado | 321.807 | 296.390 | 278.139 | | | 13,1 | -2,7 | -6,2 |
| Centros Infantiles (CEN-CINAI) | | | | | | | | |
| Beneficiarios | 56.472 | 43.166 | 65.015 | 100,0 | 82,8 | 76,4 | -8,6 | 50,6 |
| Servicios brindados ¹ | 56.472 | 52.160 | 85.125 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | -2,6 | 63,2 |
| Atención Intramuros | 15.917 | 17.602 | 29.292 | 28,2 | 33,7 | 34,4 | 3,4 | 66,4 |
| Atención Extramuros | 40.555 | 34.558 | 55.833 | 71,8 | 66,3 | 65,6 | -5,2 | 61,6 |
| Comedor Escolar | 500.453 | 515.493 | 494.568 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 1,0 | -4,1 |
| Preescolar | 48.735 | 19.522 | 13.785 | 9,7 | 3,8 | 2,8 | -26,3 | -29,4 |
| Primaria | 395.852 | 416.728 | 408.057 | 79,1 | 80,8 | 82,5 | 1,7 | -2,1 |
| Secundaria | 53.612 | 75.625 | 70.239 | 10,7 | 14,7 | 14,2 | 12,2 | -7,1 |
| Especial | 2.254 | 3.618 | 2.487 | 0,5 | 0,7 | 0,5 | 17,1 | -31,3 |
| | | 76 | 70 | | | | | |
| Programas de Becas | 75.878 | 69.650 | 91.392 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | -2,8 | 31,2 |
| Avanceмос ² | 3.238 | 5.774 | 41.691 | 4,3 | 8,3 | 45,6 | 21,3 | 622,0 |
| Fonabe | 35.856 | 38.632 | 33.127 | 47,3 | 55,5 | 36,2 | 2,5 | -14,2 |
| Otros ³ | 36.784 | 25.244 | 16.574 | 48,5 | 36,2 | 18,1 | -11,8 | -34,3 |

³ Las estimaciones aportadas por el MEP señalan que el número de beneficiarios de los comedores escolares se expandieron un 4,4% entre el 2006 y el 2007 hasta alcanzar los 609 mil estudiantes favorecidos y solo se observa una contracción en la educación especial. Esta discrepancia tan significativa entre ambas fuentes requieren de un estudio posterior a profundidad.

⁴ Aunque el programa AVANCEMOS, ni los programas previos del IMAS son becas, se agrupan en esa categoría con fines de agregación. Para este programa también se presentan fuertes diferencias entre los beneficiarios identificados por le EHPM (42 mil) y los reportados por el programa (97 mil), diferencia que en parte puede tener su origen en diferencias en el período de referencia.

| Programas | Beneficiarios | | | Distribución interna | | | Variación media anual | |
|---------------------------------|---------------|-----------|-----------|----------------------|-------|-------|-----------------------|-----------|
| | 2003 | 2006 | 2007 | 2003 | 2006 | 2007 | 2006/2003 | 2007/2006 |
| Otros incentivos para estudiar | 98.437 | 102.377 | 109.685 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 1,3 | 7,1 |
| Bono Escolar | 63.601 | 55.332 | 62.766 | 64,6 | 54,0 | 57,2 | -4,5 | 13,4 |
| Transporte Escolar | 34.836 | 47.045 | 46.919 | 35,4 | 46,0 | 42,8 | 10,5 | -0,3 |
| Programas del IMAS ⁴ | | | | | | | | |
| Beneficiarios | | 36.734 | 20.402 | | | | | -44,5 |
| Monto de la ayuda (millones) | | 375,9 | 335,8 | | | | | -10,7 |
| Bono Familiar de la Vivienda | | | | | | | | |
| Hogares | 169.552 | 185.127 | 192.357 | | | | 3,0 | 3,9 |
| Miembros de los hogares | 718.634 | 756.600 | 782.266 | | | | 1,7 | 3,4 |
| Pensiones no contributivas | | | | | | | | |
| Beneficiarios totales | 80.079 | 72.714 | 77.163 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | -3,2 | 6,1 |
| De 60 o más años | 61.426 | 56.351 | 58.173 | 76,7 | 77,5 | 75,4 | -2,8 | 3,2 |
| Indicadores de referencia | | | | | | | | |
| Población Total | 4.088.773 | 4.353.843 | 4.443.100 | | | | 2,1 | 2,1 |
| Hogares | 1.051.606 | 1.167.851 | 1.198.120 | | | | 3,6 | 2,6 |

1/ Una persona puede recibir varios servicios. La atención intramuros alude a la atención integral y las comidas servidas, en tanto que la extramuros representa las entregas de paquetes de alimentos y de leche.

2/ Para los años anteriores al 2007 se refiere solo a los becarios del IMAS.

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

4/ Distintos o adicionales a los beneficiarios del programa Avancemos.

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM-2007) del Instituto Nacional de Estadística y Censos.

Con relación a los otros incentivos para estudiar, el bono escolar o beca inicial dirigida a los escolares, aumenta luego de la reducción experimentada entre el 2003 y el 2006, en tanto que el transporte para estudiantes de secundaria de zonas alejadas se mantiene estancado, luego de haberse expandido, probablemente por la introducción del sistema de becas para transporte. La concentración del IMAS en el programa AVANCEMOS, que llega a sustituir un limitado programas de ayudas para estudiar, hace que los beneficiarios de sus otros programas se contraigan, en tanto que los beneficiarios de las pensiones no contributivas crecen en el 2007, período en que experimentan también una importante mejora en el monto de la pensión recibida.

3.2. Características de los beneficiarios de los PSS

El análisis siguiente se centra en el año 2007 y pone la atención en las características sociodemográficas de los beneficiarios efectivos a los distintos programas sociales selectivos. Ello aconseja a poner la atención más en la distribución relativa de los beneficiarios que en sus magnitudes absolutas.

Los programas selectivos se concentran en la población infantil y los adultos mayores: existe una concentración importante de los programas sociales selectivos que se dirigen a la población infantil (menores de 18 años), particularmente aquella que se encuentra en edad de escolar. Como se puede observar en el cuadro 5, aún en programas que se dirigen en principio a toda la población pobre, como el programa de acceso al seguro de salud a cargo del estado, el 63% de los beneficiarios tienen menos de 18 años, mostrando un énfasis hacia los hogares pobres con niños. Dentro de la población infantil, los menores de seis años son los que tienen un menor apoyo estatal, pues fuera del acceso al seguro de salud, solo cuentan con los programas de los CEN-CINAI, que como se verá más adelante tienen una limitada cobertura.

Los adultos mayores son el otro grupo que tiene una atención especial dentro de los programas selectivos. Fuera de la concentración esperada de las pensiones no contributivas, que al ser el mecanismo de acceso al seguro de salud, explica el menor peso de este grupo poblacional en el seguro por cuenta del Estado, se observa cierta concentración en este grupo de los programas del IMAS, distintos al programa Avancemos. Por el contrario, el programa del bono de la vivienda parece beneficiar en mayor medida a familias que cuentan con menos niños en edad preescolar y menos adultos mayores.

En todo caso, es claro que los programas sociales selectivos, tienden a tener una limitada orientación hacia la población en edad plenamente activa. Ello se explica por la limitada cobertura que muestran los programas de apoyo productivo (capacitación, subsidios, crédito y asistencia técnica), por la casi inexistencia de programas de generación de empleo con carácter compensatorio y la también reducida extensión de los programas contra la exclusión.

Las mujeres tienden a ser un grupo prioritario en muchos programas selectivos: otra característica de los PSS es que las mujeres tienden a mostrar un mayor acceso, con excepciones que conviene destacar (ver cuadro 5). Las mujeres se encuentran sobre representadas en el seguro por cuenta del Estado, las pensiones no contributivas, las becas (aunque no en Avancemos) y sobre todo los programas del IMAS donde representan el 75% de los beneficiarios. No muestran una presencia distinta de la media en el programa del bono de la vivienda y tienden a quedarse cortas en los incentivos para estudiar distintos a las becas. Llama la atención esto último ya que las mujeres muestran un mayor acceso, excepto en preescolar, y sobrevivencia en el sistema educativo, en particular conforme se avanza dentro de la educación general. Para el 2007, que no ha sido el caso de los años previos con información, el peso relativo de las mujeres en los programas CEN-CINAI se reducen y ello puede indicar una menor atención de mujeres embarazadas o en período de lactancia o la incorporación de beneficiarios de programas extramuros que favorecen en mayor medida a hogares con un hombre al frente.

Cuadro 5
Costa Rica: Características demográficas de los beneficiarios de los principales programas sociales selectivos. 2007
(Porcentaje de beneficiarios de cada programa que tiene cada característica)

| Programas | Grupos de edad | | | | | | | Sexo | |
|---|----------------|-----------|------------|------------|------------|------------|-------------|---------|---------|
| | De 0 a 5 | De 6 a 11 | De 12 a 17 | De 18 a 24 | De 25 a 49 | De 50 a 64 | De 65 y más | Hombres | Mujeres |
| Asegurados por cuenta del Estado | 19,2 | 22,3 | 22,0 | 6,4 | 17,9 | 7,9 | 4,4 | 46,5 | 53,5 |
| Centros Infantiles (CEN-CINAI) ¹ | 80,3 | 12,5 | 1,0 | 3,3 | 2,6 | 0,2 | 0,0 | 51,5 | 48,5 |
| Atención Intramuros | 75,4 | 16,8 | 1,5 | 3,1 | 2,6 | 0,5 | 0,0 | 50,0 | 50,0 |
| Atención Extramuros | 84,9 | 9,2 | 0,6 | 3,1 | 2,2 | 0,0 | 0,0 | 51,1 | 48,9 |
| Comedor Escolar | 0,7 | 68,9 | 29,0 | 1,3 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 52,3 | 47,7 |
| Preescolar | 25,2 | 74,8 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 68,7 | 31,3 |
| Primaria | 0,0 | 80,5 | 19,5 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 52,2 | 47,8 |
| Secundaria | 0,0 | 0,0 | 90,4 | 9,3 | 0,3 | 0,0 | 0,0 | 50,2 | 49,8 |
| Programas de Becas | 0,0 | 14,4 | 64,5 | 18,9 | 1,9 | 0,3 | 0,0 | 48,9 | 51,1 |
| Avancemos | 0,0 | 4,8 | 82,7 | 12,1 | 0,5 | 0,0 | 0,0 | 51,2 | 48,8 |
| Fonabe | 0,0 | 26,4 | 61,7 | 10,7 | 0,8 | 0,3 | 0,0 | 48,2 | 51,8 |
| Otros ² | 0,0 | 14,7 | 28,4 | 49,0 | 6,9 | 0,9 | 0,0 | 45,0 | 55,0 |
| Otros incentivos para estudiar | | | | | | | | | |
| Bono Escolar | 0,2 | 63,7 | 34,1 | 2,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 54,5 | 45,5 |
| Transporte Escolar | 0,0 | 12,4 | 76,4 | 10,3 | 0,9 | 0,0 | 0,0 | 52,3 | 47,7 |
| Programas del IMAS ³ | | | | | | | | | |
| Beneficiarios | 4,2 | 6,9 | 24,4 | 5,6 | 28,0 | 13,7 | 17,2 | 25,3 | 74,7 |
| Bono Familiar de la Vivienda | | | | | | | | | |
| Hogares (jefes) | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 1,0 | 60,0 | 28,1 | 10,9 | 69,4 | 30,6 |
| Miembros de los hogares | 7,4 | 12,4 | 15,0 | 14,1 | 35,3 | 11,2 | 4,7 | 49,8 | 50,2 |
| Pensiones no contributivas | | | | | | | | | |
| Beneficiarios totales | 0,0 | 1,0 | 1,2 | 2,8 | 11,6 | 14,8 | 68,7 | 43,3 | 56,7 |
| Indicadores de referencia | | | | | | | | | |
| Población Total | 9,1 | 11,2 | 12,5 | 14,1 | 34,4 | 12,0 | 6,7 | 49,4 | 50,6 |
| Hogares (jefes) | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 4,3 | 54,1 | 26,4 | 15,2 | 70,1 | 29,9 |

1/ El total se refiere a servicios brindados. La atención intramuros alude a la atención integral y las comidas servidas, en tanto que la extramuros representa las entregas de paquetes de alimentos y de leche.

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

3/ Distintos o adicionales a los beneficiarios del programa Avancemos.

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM-2007) del Instituto Nacional de Estadística y Censos.

Los residentes de las regiones periféricas y las zonas rurales con mayor acceso a los PSS: otra característica de los PSS es su énfasis en las zonas de menor desarrollo relativo, lo que sugiere un mayor acceso de los grupos más pobres. Como se observa en el cuadro 6, en general los residentes de la región central y de las zonas urbanas tienen una presencia relativa en los programas por debajo de su peso poblacional. Mientras que el 64% de la población, y los hogares, reside en la región central, ella aporta cerca de la mitad de los beneficiarios de los distintos programas. Solo en el caso de las becas distintas a FONABE y AVANCEMOS, que incluye las becas de las universidades y de los empleados públicos, muestran una concentración superior al peso poblacional en la región central, aunque FONABE también muestra una importante concentración en esta región, pero vinculada en mayor medida con sus zonas rurales. Otros programas con un peso importante en la región central son: los comedores escolares (preescolar y secundaria), el bono de la vivienda y la atención intramuros de los CEN-CINAI. Con la excepción del bono de la vivienda, esta concentración relativa mayor se da principalmente en sus centros urbanos.

Cuadro 6
Costa Rica: Lugar de residencia de los beneficiarios de los principales programas sociales selectivos. 2007
(Porcentaje de beneficiarios de cada programa que tiene cada característica)

| Programas | Regiones | | | Dominios | | | | Zonas | |
|---|----------------|-------------------|-------------------|----------|------------|---------|------------|--------|-------|
| | Región Central | Regiones Pacífico | Regiones Huetares | Urbanos | | Rurales | | Urbana | Rural |
| | | | | Central | Resto país | Central | Resto país | | |
| Asegurados por cuenta del Estado | 47,2 | 38,2 | 14,5 | 30,5 | 13,1 | 16,8 | 39,6 | 43,6 | 56,4 |
| Centros Infantiles (CEN-CINAI) ¹ | 45,8 | 30,2 | 24,0 | 21,7 | 9,5 | 24,1 | 44,8 | 31,2 | 68,8 |
| Atención Intramuros | 54,5 | 33,6 | 11,9 | 38,7 | 10,7 | 15,8 | 34,8 | 49,4 | 50,6 |
| Atención Extramuros | 44,7 | 28,0 | 27,3 | 17,9 | 8,9 | 26,8 | 46,4 | 26,8 | 73,2 |
| Comedor Escolar | 54,8 | 24,1 | 21,1 | 34,2 | 11,8 | 20,6 | 33,5 | 46,0 | 54,0 |
| Preescolar | 61,0 | 16,3 | 22,7 | 43,9 | 9,8 | 17,1 | 29,2 | 53,7 | 46,3 |
| Primaria | 54,0 | 24,2 | 21,7 | 32,9 | 12,2 | 21,2 | 33,8 | 45,0 | 55,0 |
| Secundaria | 57,4 | 25,4 | 17,2 | 39,6 | 9,9 | 17,8 | 32,7 | 49,5 | 50,5 |
| Programas de Becas | 53,7 | 25,8 | 20,5 | 33,3 | 13,8 | 20,4 | 32,5 | 47,1 | 52,9 |
| Avancemos | 44,4 | 30,3 | 25,3 | 28,2 | 17,1 | 16,2 | 38,5 | 45,3 | 54,7 |
| Fonabe | 59,2 | 23,1 | 17,8 | 35,5 | 11,5 | 23,6 | 29,3 | 47,0 | 53,0 |
| Otros ² | 64,8 | 20,8 | 14,4 | 41,0 | 10,4 | 23,9 | 24,8 | 51,3 | 48,7 |
| Otros incentivos para estudiar | | | | | | | | | |
| Bono Escolar | 48,4 | 31,8 | 19,8 | 23,8 | 10,7 | 24,6 | 40,9 | 34,5 | 65,5 |
| Transporte Escolar | 29,9 | 45,8 | 24,3 | 5,0 | 3,7 | 25,0 | 66,4 | 8,6 | 91,4 |
| Programas del IMAS ³ | | | | | | | | | |
| Beneficiarios | 41,6 | 29,1 | 29,3 | 29,6 | 23,5 | 11,9 | 34,9 | 53,1 | 46,9 |
| Monto de la ayuda | 33,6 | 33,2 | 33,2 | 24,9 | 30,4 | 8,7 | 36,0 | 55,3 | 44,7 |

| Programas | Regiones | | | Dominios | | | | Zonas | |
|------------------------------|----------------|-------------------|-------------------|----------|------------|---------|------------|--------|-------|
| | Región Central | Regiones Pacífico | Regiones Huetares | Urbanos | | Rurales | | Urbana | Rural |
| | | | | Central | Resto país | Central | Resto país | | |
| Bono Familiar de la Vivienda | | | | | | | | | |
| Hogares | 57,6 | 29,4 | 13,0 | 36,0 | 13,9 | 21,6 | 28,5 | 49,9 | 50,1 |
| Miembros de los hogares | 58,4 | 28,5 | 13,2 | 37,7 | 13,5 | 20,7 | 28,1 | 51,2 | 48,8 |
| Pensiones no contributivas | | | | | | | | | |
| Beneficiarios totales | 50,0 | 33,9 | 16,2 | 29,7 | 12,8 | 20,3 | 37,2 | 42,5 | 57,5 |
| De 60 o más años | 49,2 | 34,8 | 15,9 | 28,9 | 13,2 | 20,4 | 37,5 | 42,1 | 57,9 |
| Indicadores de referencia | | | | | | | | | |
| Población Total | 64,0 | 20,3 | 15,6 | 46,5 | 12,4 | 17,5 | 23,6 | 59,0 | 41,0 |
| Hogares | 64,4 | 20,2 | 15,4 | 47,1 | 13,0 | 17,3 | 22,6 | 60,1 | 39,9 |

1/ El total se refiere a servicios brindados. La atención intramuros alude a la atención integral y las comidas servidas, en tanto que la extramuros representa las entregas de paquetes de alimentos y de leche.

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

3/ Distintos o adicionales a los beneficiarios del programa Avancemos.

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM-2007) del Instituto Nacional de Estadística y Censos.

En las regiones del litoral pacífico reside el 20% de la población y el 29% de los beneficiarios de los PSS, por lo que los programas tienden a estar sobre representados, particularmente el transporte escolar. En esas regiones del pacífico solo los comedores escolares y los programas de becas distintas de AVANCEMOS presentan una menor presencia relativa aunque en general por encima de su peso poblacional.

Las regiones huetares (norte y atlántica) aportan el 16% restante de la población nacional y la cobertura relativa de los PSS muestra una mayor disparidad. Mientras que como media, aglutinan al 20% de los beneficiarios de todos los PSS, parecen mostrar deficiencias en la cobertura de programas como: asegurados por el estado, el bono de la vivienda, las pensiones no contributivas, las becas distintas de AVANCEMOS y la atención intramuros de los CEN.CINAI así como los comedores en los colegios. Por el contrario parece ser un buen receptor de las ayudas del IMAS y de los programas extramuros de los CEN-CINAI, programas estos últimos que tienden a concentrarse en las zonas rurales de las regiones periféricas. Esta concentración en las zonas más rurales también se observa en el programa de transporte escolar, acorde con su diseño, y en el bono escolar de los escolares.

Vistas las zonas en forma agregada, es claro que los PSS tienen un sesgo rural, pues si bien el 41% de la población reside en ese ámbito, ahí se ubica el 56% de los beneficiarios como media. Los programas con mayor sesgo rural son: los CEN-CINAI, especialmente la atención extramuros, el bono y el transporte escolar. Por el contrario, los que mantienen una menor presencia rural son el bono de la vivienda y los programas del IMAS. Estos últimos si bien no muestran una concentración particular en

la región central, si la mantienen en las zonas urbanas del resto del país, de modo que terminan con más de la mitad de los beneficiarios residiendo en las zonas urbanas. Una acción principalmente contra demanda, puede ser la razón de este resultado.

3.3. El origen socioeconómico de los beneficiarios de los PSS

Pese a que la mayoría de los PSS están dirigidos a la población pobre por ingresos insuficientes, los resultados señalan que la mayor parte de los beneficiarios no son pobres por ingresos (ver cuadro 7). Estos resultados dependen de la magnitud relativa de la pobreza, de modo que conforme esta se reduce, como es el caso del 2007, aumenta el grado de filtración de los programas. Solo el seguro por cuenta del Estado, logra que la mitad de sus beneficiarios correspondan a pobres por ingresos, pese a ser el mejor enfocado y el que presenta una mayor incorporación de pobres extremos.

Los CEN – CINAI y el bono escolar son otros programas que logran incluir una mayor cantidad relativa de pobres extremos y de pobres totales entre sus beneficiarios y muestran en general un mejor enfoque. Esto se deduce del valor del índice de focalización que toma valores menores a $-0,5$, esto es, entre $[-1$ y $-0,5]$.⁵ Dentro de los CEN-CINAI, este resultado es producto de los programas extramuros, que son los que muestran el mayor enfoque de todos los programas analizados.

Los beneficiarios del IMAS, distintos del programa AVANCEMOS, muestran también un mayor enfoque, pese a que llega menos a los pobres extremos. Al igual que los programas anteriores logra que entre el 40% y el 50% de sus beneficiarios sean pobres por insuficiencia de ingresos. Este alto enfoque pese a captar relativamente pocos pobres se debe a que otra parte importante de los beneficiarios están en el estrato adyacente denominado como grupos vulnerables, o lo que es lo mismo, muestran una alta concentración de beneficiarios que pertenecen al 40% de las familias más pobres. En una situación similar se encuentra el programa AVANCEMOS, pese a dirigirse a estudiantes de secundaria que tienden a ser menos pobres.

Los programas de comedores escolares, las becas de FONABE, el transporte escolar y las pensiones no contributivas (y la atención intramuros de los CEN-CINAI) tienen un grado de enfoque intermedio, con un índice de focalización entre $-0,5$ y $-0,4$ y mostrando que entre sus beneficiarios cerca de un tercio califica como pobres por ingresos insuficientes. Estos programas incorporan un porcentaje mayor de beneficiarios procedentes de los grupos vulnerables y los grupos medios. En el caso de los comedores escolares, la parte dirigida a los estudiantes de secundaria es la que presenta las mayores filtraciones.

⁵ El índice de focalización es un índice de concentración, equivalente al coeficiente de Gini, de la distribución de los beneficiarios a través de toda la distribución de los hogares, cuando estos se ordenan según su ingreso familiar per cápita. Toma el valor de cero cuando los beneficiarios se distribuyen proporcionalmente a través de toda la distribución, esto es no hay focalización. Cuanto más se acerca a -1 , más enfocado estará el programa, es decir, más se concentran los beneficiarios en los estratos más pobres de la distribución.

Cuadro 7
Costa Rica: Origen socioeconómico de los beneficiarios de los principales programas sociales selectivos. 2007
(Porcentaje de beneficiarios de cada programa que tiene cada característica)

| Programas | Estrato de ingreso ¹ | | | | | Estrato de Pobreza | | Índice de Enfoque ⁵ |
|---|---------------------------------|--------------------|--------------------|---------------|-------------------|--------------------|-----------|--------------------------------|
| | Pobres Extremos | Pobres no Extremos | Grupos Vulnerables | Grupos Medios | Grupos Acomodados | Pobres | No pobres | |
| Asegurados por cuenta del Estado | 17,6 | 33,0 | 30,7 | 18,0 | 0,7 | 50,6 | 49,4 | -0,563 |
| Centros Infantiles (CEN-CINAI) ² | 11,3 | 33,8 | 35,8 | 18,2 | 0,9 | 45,2 | 54,8 | -0,554 |
| Atención Intramuros | 8,5 | 31,2 | 29,6 | 28,8 | 1,9 | 39,8 | 60,2 | -0,417 |
| Atención Extramuros | 11,7 | 35,7 | 37,5 | 14,6 | 0,6 | 47,4 | 52,6 | -0,600 |
| Comedor Escolar | 7,2 | 24,8 | 33,9 | 30,9 | 3,2 | 32,0 | 68,0 | -0,354 |
| Preescolar | 8,5 | 25,9 | 34,9 | 28,4 | 2,4 | 34,3 | 65,7 | -0,403 |
| Primaria | 7,1 | 25,4 | 34,1 | 30,3 | 3,1 | 32,5 | 67,5 | -0,364 |
| Secundaria | 7,0 | 21,6 | 32,8 | 34,7 | 4,0 | 28,5 | 71,5 | -0,285 |
| Programas de Becas | 6,8 | 26,9 | 37,0 | 24,7 | 4,6 | 33,8 | 66,2 | -0,390 |
| Avancemos | 6,8 | 35,6 | 36,7 | 20,4 | 0,6 | 42,4 | 57,6 | -0,499 |
| Fonabe | 9,7 | 23,6 | 39,5 | 25,9 | 1,3 | 33,3 | 66,7 | -0,438 |
| Otros ³ | 1,5 | 13,7 | 33,1 | 32,3 | 19,4 | 15,2 | 84,8 | -0,061 |
| Otros incentivos para estudiar | | | | | | | | |
| Bono Escolar | 11,7 | 34,0 | 31,3 | 21,5 | 1,5 | 45,7 | 54,3 | -0,502 |
| Transporte Escolar | 5,9 | 24,5 | 40,9 | 26,8 | 1,9 | 30,4 | 69,6 | -0,416 |
| Programas del IMAS ⁴ | | | | | | | | |
| Beneficiarios | 5,1 | 42,3 | 35,6 | 15,0 | 2,0 | 47,4 | 52,6 | -0,545 |
| Monto de la ayuda | 3,9 | 37,6 | 44,7 | 13,2 | 0,5 | 41,5 | 58,5 | -0,562 |
| Bono Familiar de la Vivienda | | | | | | | | |
| Hogares | 3,7 | 18,2 | 29,6 | 44,4 | 4,2 | 21,9 | 78,1 | -0,183 |
| Miembros de los hogares | 3,7 | 16,8 | 28,9 | 45,0 | 5,7 | 20,5 | 79,5 | -0,212 |
| Pensiones no contributivas | | | | | | | | |
| Beneficiarios totales | 5,0 | 27,9 | 38,3 | 26,2 | 2,6 | 32,9 | 67,1 | -0,406 |
| De 60 o más años | 5,3 | 27,4 | 38,3 | 25,9 | 3,2 | 32,7 | 67,3 | -0,400 |
| Indicadores de referencia | | | | | | | | |
| Población Total | 3,7 | 15,4 | 25,1 | 40,0 | 15,9 | 19,0 | 81,0 | |
| Hogares | 3,3 | 13,4 | 23,3 | 40,0 | 20,0 | 16,7 | 83,3 | |

1/ De los hogares ordenados según su ingreso familiar per cápita. Excluye hogares con ingreso ignorado (7% del total). Los grupos vulnerables

corresponde al 40% de menores ingresos no pobres, los grupos medios incluyen los quintiles 3 y 4 y los acomodados se refieren al 20% más rico.

2/ El total se refiere a servicios brindados. La atención intramuros alude a la atención integral y las comidas servidas, en tanto que la extramuros

representa las entregas de paquetes de alimentos y de leche.

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

4/ Distintos o adicionales a los beneficiarios del programa Avancemos.

5/ Índice de concentración que varía entre [0 y -1] y calculados sobre deciles. Cuanto más se acerca a -1, mayor será el grado de enfoque logrado.

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM-2007) del Instituto Nacional de Estadística y Censos.

Los programas restantes, el bono de la vivienda y los otros programas de becas en manos de municipios, universidades y otras instituciones públicas o privadas, son los menos enfocados (índice de focalización de $-0,21$ y $-0,06$ respectivamente) y donde por debajo del 22% de sus beneficiarios califican como pobres por ingresos. El bono de la vivienda se concentra en los grupos medios (45%), en tanto que las otras becas muestra una alta presencia (19%) en el estrato más rico o acomodado del país.

3.4. Cobertura y errores de enfoque de los principales PSS

Mientras que la distribución de los beneficiarios de los PSS ya ofrece indicios sobre uno de los errores de focalización, las filtraciones, la cobertura alcanzada y las exclusiones dependerán de la relación entre la magnitud de los beneficiarios y la población meta respectiva. Una comparación de los cambios en el tiempo requiere que las poblaciones metas mantenga tamaños relativos homogéneos, por ello se utilizan dos tamaños relativos, uno corresponde al 20% más pobre de los hogares (la moda de la incidencia de la pobreza 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).⁶

El análisis se concentra en los programas más amplios y con mayor información en el tiempo y cada uno incorpora elementos adicionales al grado de pobreza para delimitar su población meta. Los CEN-CINAI se concentran en los menores de siete años, los comedores escolares en los niños y jóvenes de 5 a 17 años que asisten a un centro educativo público, las becas entre los estudiantes de colegios públicos de 12 a 20 años, las pensiones no contributivas entre los adultos mayores de 59 años no activos ni poseedores de pensiones contributivas y el bono de la vivienda en los hogares sin vivienda o con vivienda propia inadecuada (tugurio) o obtenida gracias al programa.

El cuadro 8 presenta la información para los últimos cuatro años con información disponible en la EHPM. Si la atención se pone en el 20% más pobre, tres programas se encuentran sobre dimensionados, si su objetivo fuera atender solo a esta población pobre. Esto es claro al observar la cobertura potencial, que compara los beneficiarios del programa con la población meta en el 20% más pobre. En los comedores

⁶ Cabe insistir que los programas bajo análisis no tienen como objetivo único, si es que los tienen, atender a la población pobre y que pueden perseguir otros objetivos de igual importancia. El análisis de los errores de enfoque se realiza atendiendo solo a esta dimensión, ¿cuánto llega a los más pobres?.

escolares, las pensiones contributivas y el bono de la vivienda, los beneficiarios efectivos sobrepasan con creces a la población meta ubicada en el 20% más pobre. En el caso de las becas a los estudiantes de secundaria, si bien con el programa AVANCEMOS se ha logrado aumentar la cobertura potencial al 71%, esta todavía resulta insuficiente para lograr atender a todos los estudiantes de la población meta, aún si no existieran filtraciones. Los CEN-CINAI también ofrecen mejoras en la cobertura potencial, pero esta se encuentra aún lejos de permitir una adecuada cobertura entre la población infantil pobre.

La cobertura efectiva muestra que los comedores escolares logran atender efectivamente a dos de cada tres estudiantes de la población meta, porcentaje que se reduce en torno al 40% en el caso del bono de la vivienda y las pensiones no contributivas; se reduce al 28% en el caso de las becas y baja a tan solo cerca de un quinto para los CEN-CINAI pese a su mejor enfoque, que se ve rebasado por su limitada escala. En el 2007, la cobertura efectiva aumenta en los CEN-CINAI y las becas, se reduce ligeramente en los comedores escolares y las pensiones no contributivas, en tanto que en el bono de la vivienda no se observa mayor cambio. Esto significa errores de exclusión que son inversos aditivos de la cobertura efectiva lograda. De este modo, los CEN-CINAI como atienden solo a cerca de un quinto de los niños pobres, excluyen al 78% restante. Las becas de secundaria estarían dejando de atender al 72% de los estudiantes de secundaria ubicados en el 20% de los hogares más pobres. Las pensiones no contributivas y el bono de la vivienda excluyen alrededor del 60% de la población pobre que lo requiere, en tanto que los comedores escolares no atiende a cerca de un tercio de ella. Estas exclusiones se han mantenido o reducido en el tiempo y solo en el caso de los comedores escolares y las pensiones no contributivas se observa un crecimiento en los últimos años, pese al aumento en el número de beneficiarios en este último programa.

Las filtraciones, esto es, beneficiarios que no corresponden a la población meta, son menores pero aún elevadas en los CEN-CINAI, donde el 40% de los beneficiarios no pertenece al 20% más pobre, aunque estas se han reducido en el tiempo. Una reducción de las filtraciones se observa en las becas de secundaria en el último año, por la entrada del programa AVANCEMOS, aunque estas siguen siendo importantes pues para el 2007, más de la mitad de los beneficiarios (57%) no pertenece al 20% más pobre de los hogares. En el caso de las pensiones no contributivas, las filtraciones se incrementan en el último año al 54%, en parte probablemente fruto de su propio éxito de sacar de la pobreza a los beneficiarios por el incremento de los montos asignados. Los comedores escolares y el bono de la vivienda, que son los programas con mayores filtraciones entre los analizados, no muestran mayores cambios en el período analizado.

Si la atención se pone en el 40% más pobre de los hogares como la población meta de los PSS, con las especificaciones adicionales comentadas, la cobertura potencial se reduce a cerca de la mitad de cuando se consideraba el 20% más pobre y solo los comedores escolares mantienen la capacidad de atender potencialmente a todos los estudiantes de esos hogares si se pudiera reasignar los beneficiarios para eliminar las filtraciones. Las coberturas efectivas se reducen solo ligeramente cuando se amplía la población meta pues como se ha visto, los programas tienden a captar una porción

considerable de beneficiarios entre los grupos vulnerables. Las tendencias se mantienen con aumentos en los CEN-CINAI y becas; contracciones en los comedores escolares y pocos cambios en el bono de la vivienda. Solo en las pensiones no contributivas no se observa la reducción en el 2007 que se produce cuando se considera al 20% más pobre, aunque si por debajo de lo alcanzado a inicios de la década.

Como la cobertura efectiva es muy similar en magnitud y evolución sea que se considere como población meta al 20% de los hogares más pobres o al 40%, las exclusiones también son muy similares. Altas y decrecientes en los CEN-CINAI y las becas; bajas en los comedores escolares, aunque aumentan en el último año, y cercanas al 60% en las pensiones no contributivas y el bono de la vivienda acompañadas de una tendencia alcista.

Por el contrario, las filtraciones se reducen a cerca de la mitad cuando se amplía la población meta por el gran número de beneficiarios en los grupos vulnerables. Estas reducciones son mayores en los grupos más enfocados como son los CEN-CINAI y las becas. Para los primeros, en el 2007 las filtraciones solo representan el 19% de los beneficiarios y en las becas el 24%. En las pensiones no contributivas la reducción es menor a la mitad aunque es baja la magnitud relativa de las filtraciones (28%) aunque creció en el último año. Una situación similar se presenta en los comedores escolares aunque con niveles mayores de filtraciones (34%), pero en el marco de una amplia estabilidad en el tiempo. En el bono de la vivienda, el programa menos enfocado de los analizados, aún cuando se amplíe la población meta al 40% de los hogares más pobre, se mantiene cerca de la mitad de los beneficiarios a hogares por encima de esa norma y sin mayores cambios en el tiempo.

Cuadro 8
Costa Rica: Indicadores de acceso y enfoque de los principales programas sociales selectivos. 1999 – 2007

| Programa y año | 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 |
| Centros Infantiles (CEN-CINAI) | | | | | | | | |
| 1999 | 33,4 | 17,4 | 82,6 | 44,4 | 18,4 | 14,2 | 85,8 | 17,5 |
| 2003 | 36,9 | 16,4 | 83,6 | 47,9 | 20,2 | 13,9 | 86,1 | 19,2 |
| 2006 | 29,0 | 13,2 | 86,8 | 47,1 | 15,3 | 10,3 | 89,7 | 21,8 |
| 2007 | 42,6 | 22,2 | 77,8 | 40,5 | 23,6 | 16,8 | 83,2 | 18,6 |
| Comedores Escolares | | | | | | | | |
| 1999 | 161,5 | 57,4 | 42,6 | 63,8 | 84,9 | 54,3 | 45,7 | 34,7 |
| 2003 | 177,0 | 67,9 | 32,1 | 61,3 | 100,0 | 64,3 | 35,7 | 35,0 |
| 2006 | 189,2 | 69,1 | 30,9 | 62,5 | 103,1 | 66,1 | 33,9 | 34,3 |
| 2007 | 174,1 | 65,2 | 34,8 | 62,0 | 97,6 | 63,6 | 36,4 | 33,9 |
| Becas en secundaria | | | | | | | | |
| 1999 | | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. |
| 2003 | 54,8 | 16,6 | 83,4 | 61,6 | 26,5 | 14,8 | 85,2 | 29,3 |
| 2006 | 45,1 | 13,3 | 86,7 | 64,4 | 22,5 | 13,7 | 86,3 | 26,8 |
| 2007 | 71,2 | 27,7 | 72,3 | 56,6 | 36,5 | 24,9 | 75,1 | 23,9 |
| Pensiones no contributivas | | | | | | | | |
| 1999 | 135,8 | 43,5 | 56,5 | 48,6 | 84,2 | 40,5 | 59,5 | 22,8 |
| 2003 | 134,9 | 53,6 | 46,4 | 42,0 | 86,0 | 46,1 | 53,9 | 21,7 |
| 2006 | 107,3 | 45,2 | 54,8 | 41,3 | 70,8 | 39,5 | 60,5 | 22,2 |
| 2007 | 128,7 | 41,0 | 59,0 | 53,9 | 78,7 | 39,1 | 60,9 | 28,1 |
| Bono Familiar de la Vivienda | | | | | | | | |
| 1999 | 159,5 | 36,5 | 63,5 | 77,1 | 80,5 | 38,9 | 61,1 | 51,7 |
| 2003 | 180,0 | 42,4 | 57,6 | 76,4 | 89,3 | 44,6 | 55,4 | 50,0 |
| 2006 | 174,2 | 41,0 | 59,0 | 76,4 | 84,4 | 42,4 | 57,6 | 49,6 |
| 2007 | 158,4 | 40,5 | 59,5 | 74,4 | 82,2 | 40,6 | 59,4 | 50,6 |

1/ Beneficiarios totales como porcentaje de la población meta. Las poblaciones metas consideradas son: menores de 7 años (centros infantiles), estudiantes de 5 a 17 años en centros públicos (comedores escolares), estudiantes de 12 a 20 años en colegios públicos (becas), personas no ocupadas ni pensionadas de 60 o más años (pensiones no contributivas) y hogares en viviendas no propias, propias en turguro o propias por BFV. Estas poblaciones se consideran para dos rangos de ingresos.

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 de 1999, 2003, 2006 y 2007.

3.5. Impacto de los PSS en la reducción de la pobreza

Para determinar el impacto de los PSS en la reducción de la pobreza, cuando esta se define como una situación de ingresos insuficientes, hay que tener claro que estos son de dos tipos. Por una parte están los programas promocionales que buscan favorecer la creación y el mantenimiento de las capacidades de las personas. Entre estos están los que buscan facilitar la formación y mantenimiento de capital humano (asegurados por cuenta del Estado, CEN-CINAI, comedores escolares, becas, bonos y transporte escolar), los que permiten el acceso a infraestructura (bono de la vivienda, desarrollo comunal) y los que pretenden mejorar la cantidad y rentabilidad de los activos en manos de los pobres (capacitación, crédito, asistencia técnica, asentamientos campesinos, etc.).

La mayoría de estos programas requieren de tiempo para madurar de modo que su impacto más permanente es de mediano o largo plazo (cuando las capacidades ampliadas permiten una inserción laboral de mayor productividad y mejor remunerada). No obstante, todos ellos tienen un impacto inmediato, cuando y mientras se reciben. Este impacto equivale al monto de la transferencia monetaria recibida, como en las becas, que le permite al hogar ampliar sus posibilidades de consumo, o al valor del servicio prestado, como en el comedor escolar, que también le permite al hogar ampliar sus posibilidades de consumo. Las transferencias monetarias se agregan directamente al ingreso monetario del hogar en tanto que las ayudas en especie, deberían valorarse y agregarse al ingreso del hogar.

Una mención especial requiere el bono de la vivienda (BFV). Este consiste en una transferencia en dinero, pero no corriente sino de capital y por lo tanto no se computa dentro del ingreso para determinar el grado de pobreza. Al ser una transferencia de capital que permite el acceso a un bien de consumo durable (la vivienda), este produce un aporte permanente al ingreso del hogar equivalente al valor del servicio que le brinda la vivienda. Este valor del servicio, denominado alquiler imputado por habitar casa propia, debería estimarse y agregarse al ingreso del hogar para calcular el ingreso familiar. El hogar al disponer de una vivienda propia y no tener que pagar alquiler, logra ampliar sus posibilidades de consumo. Para analizar el impacto del BFV, las EHPM deberían identificar a los beneficiarios acumulados del programa, incluyendo el año en que se recibió, y proceder a estimar el alquiler imputado, e incluso determinar la parte de este que corresponde al BFV, pues en la mayoría de los casos, el bono se acompaña con un financiamiento adicional. Un ejercicio de este tipo se encuentra en Trejos (2007b).

El resto de los PSS son parte de la red de protección social y en su mayoría buscan impactos inmediatos más que de largo plazo. Estos comprenden tres grupos y puede implicar una transferencia en dinero o en especie. Por una parte están los programas compensatorios, como los subsidios por desempleo o la generación de empleo de emergencia, prácticamente inexistentes en el país y que transfieren dinero para paliar reducciones de ingresos familiares de corto plazo o temporales. Por otra parte están los programas asistenciales, como las pensiones no contributivas, que buscan apoyar

de una manera más permanente a través de transferencias monetarias, las posibilidades de consumo de una población que ya no puede por sus propios medios resolverlo. Finalmente están los programas contra la exclusión cuyos aportes son esencialmente en especie.

Las EHPM para medir la pobreza por ingresos insuficientes, solo considera dentro del ingreso del hogar las transferencias en dinero de carácter permanente. Estas transferencias son las pensiones no contributivas y las becas. Los programas del IMAS, que en su mayoría se acompañan de una transferencia monetaria, no son bien medidos en la EHPM por dos razones: su baja cobertura y su carácter transitorio. Como el IMAS ha ido migrando hacia ayudas más permanentes, en los años recientes se han incorporado explícitamente los subsidios monetarios entregados por esta institución y se ha buscado mejorar su captación ampliando el período de referencia al primer semestre del año.⁷

Como la EHPM tiende a medir el ingreso del mes anterior y se realiza a mediados de año, no captura otras transferencias en dinero como el bono escolar que se entrega al inicio del curso escolar y tampoco realiza imputación alguna sobre las transferencias corrientes en especie de carácter más permanente como las vinculadas a los programas de CEN-CINAI, comedores escolares y transporte escolar o las transferencias de capital como el bono de la vivienda.

Teniendo presente estas limitaciones, en esta sección se buscará determinar cuál es el impacto medido de los PSS en las estimaciones oficiales de la pobreza y que se esperarían a futuro. Esto significa que la atención se pondrá exclusivamente en las pensiones no contributivas, las becas –incluido AVANCEMOS– y en las ayudas del IMAS. Para estimar el impacto se estima el ingreso de hogar antes de recibir estas transferencias, que se llamará ingreso familiar autónomo y luego se medirá el efecto de la incorporación de las distintas transferencias, para determinar en cuánto colaboró. Esto se acompaña de unas simulaciones para incluir el efecto total del ajuste de las pensiones no contributivas y de las ayudas del IMAS. Cabe resaltar que para las estimaciones de pobreza, el ingreso del hogar se ajusta por subdeclaración de manera homogénea en cada zona y no por fuente de ingreso. Esto significa que para hacer comparables los efectos sobre las estimaciones de pobreza, los distintos ingresos se ajustan de la misma manera. Como estas transferencias en general sufren de menores problemas de subdeclaración, este proceder puede sobreestimar su impacto.

El cuadro 9 presenta un resumen de los resultados de las simulaciones realizadas y de él se desprenden varias conclusiones: el impacto de las PSS es significativo, el impacto mayor lo generan las pensiones no contributivas, el efecto es mayor en las zonas rurales y en la pobreza extrema y es posible pensar en reducciones adicionales para el 2008. Pese a que la EHPM solo mide unas pocas transferencias en dinero

⁷ La EHPM tiene una partida de ingreso que denomina subsidios, donde en el pasado se incluían las pensiones no contributivas y las otras ayudas estatales incluidas las del IMAS. No obstante, al separar las pensiones no contributivas, el remanente es muy marginal por lo que está captando poco estas otras transferencias.

provenientes de los PSS, su incorporación en el ingreso familiar reduce la pobreza 2,3 puntos porcentuales (12%) en el país en su conjunto, mientras que la reducción es de 1,2 puntos porcentuales en la zona urbana (7%) y de 3,8 puntos porcentuales (17%) en el ámbito rural.

Es claro que este efecto viene de años atrás pues se vienen midiendo dichas transferencias por varios años. Por ello interesa poner la atención en los cambios producidos en ellas durante el 2007. En el caso de las pensiones no contributivas, su aporte a la reducción de la pobreza era limitado y similar al de las becas (0,3 puntos porcentuales o cerca del 2%), aunque con un mayor impacto en las zonas rurales y si se parte de los montos vigentes en el 2006. A mediados del 2006, la pensión era de 17.500 colones y se aumenta a 35.000 colones en la segunda mitad del 2006 y luego a 50.000 colones a mediados del 2007, para un aumento acumulado del 186%. La EHPM en el 2007 capta el aumento producido en la segunda mitad del 2006 y parte del aprobado a mitad de ese año. Con estos aumentos captados, el efecto del RNC en la reducción de la pobreza aumenta de 0,3 puntos porcentuales a 1,5 puntos porcentuales (o del 2% al 8%), de modo que explica un 1,2 puntos porcentuales de la reducción de la pobreza en el 2007 (0,4 puntos en la zona urbana y 2,2 puntos porcentuales en el ámbito rural).

La EHPM del 2007 incorpora para el 64% de los pensionados, solo el aumento del segundo semestre del 2006 y para el 34% ya los dos aumentos, siendo el 2% restante los beneficiados por las pensiones por parálisis cerebral severa. Si se le hubiese computado a los dos tercios de los pensionados el aumento total, la pobreza se hubiese reducido 0,6 puntos porcentuales adicionales, para un acumulado de 1,8 puntos porcentuales fruto del reajuste. Esta porción del ajuste no contabilizada aún en las estimaciones de pobreza más el ajuste adicional decretado a inicios del 2008 indica que se pueden esperar reducciones en la incidencia de la pobreza para el 2008 por este rubro (*ceteris paribus*).

En el caso de las becas, su impacto inicial es limitado como ya se ha señalado (0,3 punto de porciento) y sin mayores diferencias zonales. La incorporación del programa AVANCEMOS agrega un impacto similar (0,3 puntos de porciento) e introduce un cierto sesgo rural. Esto significa que el ajuste medido en las pensiones más el programa AVANCEMOS explican un 1,5 puntos porcentuales de la reducción de la pobreza evidenciada en el 2007 o lo que es lo mismo, cerca del 40% de la reducción total. Como la EHPM del 2007 capta solo cerca de la mitad de los beneficiarios del programa AVANCEMOS y su cobertura aumentará en el 2008, es de esperar también un efecto positivo para reducir la pobreza por esta vía en el 2008 (*ceteris paribus*). Los subsidios otorgados por el IMAS son de limitado efecto (0,1 punto porcentual), con pequeño sesgo a favor de las zonas rurales y este impacto se mantiene reducido aún en el caso que se imputara a todos los que indican ser beneficiarios del IMAS, el monto promedio de la ayuda recibida por los que la reportan (impacto esperado).

Cuadro 9
Costa Rica: impacto de los programas sociales selectivos en reducción de la pobreza. 2007

| Indicador | Total país | | | Zona Urbana | | | Zona Rural | | |
|----------------------------|------------------|-------------------------|-------------|------------------|-------------------------|-------------|------------------|-------------------------|-------------|
| | % hogares pobres | Cambio en la incidencia | | % hogares pobres | Cambio en la incidencia | | % hogares pobres | Cambio en la incidencia | |
| | | Absoluto | Porcentual | | Absoluto | Porcentual | | Absoluto | Porcentual |
| Pobreza total | | | | | | | | | |
| Efecto Global | | | | | | | | | |
| Con ingreso autónomo | 19,0 | | | 16,9 | | | 22,0 | | |
| Incluyendo PSS | 16,7 | -2,3 | -11,9 | 15,7 | -1,2 | -7,3 | 18,3 | -3,8 | -17,2 |
| Efectos específicos | 17,6 | 1,4 | 7,5 | | 0,7 | 3,9 | | 2,5 | 11,5 |
| Pensiones no contributivas | | | | | | | | | |
| Impacto total sin reajuste | 18,7 | -0,3 | -1,7 | 16,7 | -0,2 | -1,0 | 21,5 | -0,6 | -2,5 |
| Con reajuste medido | 17,5 | -1,5 | -8,0 | 16,3 | -0,6 | -3,8 | 19,3 | -2,8 | -12,7 |
| Con reajuste completo | 16,9 | -2,1 | -10,9 | 15,6 | -1,3 | -8,0 | 18,9 | -3,1 | -14,3 |
| Becas | | | | | | | | | |
| Impacto sin AVANCEMOS | 18,7 | -0,3 | -1,6 | 16,6 | -0,3 | -1,7 | 21,7 | -0,3 | -1,5 |
| Incluyendo AVANCEMOS | 18,5 | -0,6 | -2,9 | 16,4 | -0,5 | -2,9 | 21,4 | -0,6 | -2,9 |
| Ayudas IMAS | | | | | | | | | |
| Impacto medido | 18,9 | -0,1 | -0,8 | 16,8 | -0,1 | -0,5 | 21,8 | -0,2 | -1,0 |
| Impacto esperado | 18,8 | -0,2 | -1,2 | 16,8 | -0,2 | -0,9 | 21,7 | -0,3 | -1,4 |
| Pobreza extrema | | | | | | | | | |
| Efecto Global | | | | | | | | | |
| Con ingreso autónomo | 6,0 | | | 4,2 | | | 8,6 | | |
| Incluyendo PSS | 3,3 | -2,7 | -45,0 | 2,6 | -1,5 | -36,8 | 4,2 | -4,4 | -50,8 |
| Efectos específicos | 4,6 | 1,4 | 23,1 | | 1,1 | 26,2 | | 1,8 | 20,9 |
| Pensiones no contributivas | | | | | | | | | |
| Impacto total sin reajuste | 4,9 | -1,1 | -18,7 | 3,9 | -0,3 | -7,5 | 6,3 | -2,3 | -26,7 |
| Con reajuste medido | 3,8 | -2,2 | -36,7 | 3,0 | -1,2 | -28,0 | 4,9 | -3,7 | -42,9 |
| Con reajuste completo | 3,6 | -2,4 | -39,9 | 2,8 | -1,4 | -33,3 | 4,8 | -3,8 | -44,6 |
| Becas | | | | | | | | | |
| Impacto sin AVANCEMOS | 5,9 | -0,1 | -1,7 | 4,1 | -0,1 | -1,8 | 8,5 | -0,1 | -1,7 |
| Incluyendo AVANCEMOS | 5,6 | -0,4 | -6,8 | 3,9 | -0,3 | -7,4 | 8,1 | -0,6 | -6,4 |
| Ayudas IMAS | | | | | | | | | |
| Impacto medido | 5,8 | -0,1 | -2,5 | 4,1 | -0,1 | -2,6 | 8,4 | -0,2 | -2,4 |
| Impacto esperado | 5,7 | -0,2 | -4,1 | 4,0 | -0,2 | -4,3 | 8,3 | -0,3 | -4,0 |

Fuente: cálculos del autor a partir de la EHPM del INEC.

En el caso de la pobreza extrema, el impacto es similar en términos absolutos (cambio en puntos porcentuales), aunque muy significativo en términos relativos pues la incidencia de la pobreza extrema es pequeña. Globalmente los PSS reducen la pobreza extrema en el 2007 del 6% al 3,3%, esto es en 2,7 puntos porcentuales o en un 45%. Esta reducción es de 4,4 puntos porcentuales en las zonas rurales (51%) y el mayor aporte surge de las pensiones no contributivas, aunque ya la mayor parte del efecto ha sido computado. En este caso, el reajuste medido de las pensiones más el programa AVANCEMOS, explican en conjunto 1,4 puntos porcentuales en la reducción de la pobreza extrema y serían responsables del 69% de la reducción de la incidencia de la pobreza extrema experimentada en el 2007.

4. IMPACTO REDISTRIBUTIVO DE LA POLÍTICA FISCAL

En distintas oportunidades se ha estimado el impacto distributivo de los programas sociales (ver por ejemplo Trejos, 2002, 2003, 2004, 2005, 2007c y Trejos y Sáenz, 2006). Más recientemente, en Trejos (2007b), se realiza un esfuerzo para medir el impacto distributivo de los impuestos que recaen directamente sobre las personas, esfuerzo que complementa, con distinta metodología, los trabajos previos de Taylor-Dormond (1997) y Bolaños (2002). También Cardoza y Vargas (2006), así como Zúñiga y Rojas (2006), realizan estimaciones sobre la incidencia de impuestos específicos.

En esta sección se presenta un intento por medir el impacto global del presupuesto del gobierno general, esto es, considerando tanto el financiamiento como los gastos. Para ello se recurre a la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIG) del INEC, se utiliza el ingreso total de los hogares como indicador de bienestar, aunque los hogares se ordenan en deciles según su ingreso familiar per cápita, lo que implicar suponer implícitamente que las economías de escala al interior de los hogares son infinitas. El ingreso del hogar de partida es el ingreso antes de la política fiscal, ajustado para hacerlo consistente con las cuentas macroeconómicas y no sobrevalorar el impacto de la política fiscal. Para poder evaluar el impacto de todo el gasto social, este ingreso no contempla tampoco las transferencias producto de las pensiones contributivas, lo que implica suponer que ellas representan un subsidio en su totalidad. Para medir el impacto distributivo se estiman coeficientes de concentración como el coeficiente de gini o cuasiginis, todos sobre la base de los hogares ordenados en deciles según su ingreso familiar per cápita antes de la política fiscal.

4.1. El impacto distributivo del financiamiento del Gobierno General

Para determinar tanto la incidencia de los impuestos como de los gastos se realiza un análisis estático comparativo donde se compara la distribución del ingreso antes de la acción estatal con la distribución después de la acción estatal y a partir de la situación final, esto es, sin considerar cambios en el comportamiento de los agentes por estas medidas. En ausencia de un modelo de equilibrio general o de estimaciones de

elasticidades de los distintos productos y factores, lo que se acostumbra es acudir a de supuestos de traslación hacia delante (precio al consumidor) o hacia atrás (precio de los factores, particularmente salarios). Es obvio que los resultados dependerán de los supuestos elegidos. Aquí se siguen supuestos tradicionales utilizados en este tipo de análisis (ver por ejemplo Essamma-Nssab, 2008).

Los impuestos que gravan los ingresos (impuesto renta y contribuciones obreras a la seguridad social) o el patrimonio de las personas (vehículos, viviendas, etc.) se supone que recaen totalmente sobre ellas, utilizando los montos reportados o estimados a partir de la ENIG. Los impuestos que gravan los ingresos (impuesto sobre la renta) y el patrimonio de las empresas se suponen que un tercio recae sobre sus dueños (personas con rentas del capital) y dos tercios van al precio (sobre los consumidores según su gasto de consumo). Las contribuciones patronales a la seguridad social se supone que dos tercios recaen sobre los trabajadores (salarios) y un tercio sobre los consumidores (gasto de consumo).

Los impuestos sobre los bienes y servicios como ventas, selectivos y específicos de consumo se supone que se trasladan al consumidor en su totalidad y se asignan producto por producto según tasas específicas vigentes y gasto realizado según la ENIG. Solo en el caso del impuesto único sobre los combustibles se asigna en cuatro tramos. El que recae sobre el combustible adquirido por los hogares se asigna directamente según este consumo; el que recae sobre el transporte público, según el gasto de los hogares en pasajes; el que recae sobre el gas, según gasto en comidas fuera del hogar y el que grava al transporte de mercaderías según gasto de consumo de bienes de los hogares. Los impuestos sobre el comercio exterior se distribuyen según el gasto en bienes de consumo, excepto el impuesto de salida (según gasto específico) y el del ICT (gasto en hoteles). Los ingresos por venta de bienes y servicios se distribuyen según estos gastos de los hogares y el resto de los ingresos fiscales se distribuyen según el gasto de consumo de los hogares. Este es el caso también del financiamiento del déficit del gobierno general que al distribuirse según el gasto de consumo de los hogares se supone que se está trasladando a inflación o al consumo futuro.

El cuadro 10 presenta los resultados de este ejercicio y se pueden observar que el impuesto sobre la renta de las personas físicas es el más progresivo de todos, aunque por su reducido tamaño (1% del PIB) tiene poco impacto redistributivo. Reduce el coeficiente de gini en un medio del uno por ciento. El impuesto sobre la renta que se cobra a las empresas, que representa más de dos tercios del impuesto total sobre los ingresos, es también ligeramente progresivo por lo que tiene un impacto redistributivo marginal, de manera que el impuesto total sobre la renta apenas reduce el coeficiente de gini en cerca de medio punto. El otro grupo de impuestos progresivos son los que recaen sobre el patrimonio, pero resultan muy limitados (0,6% del PIB), de modo que poco impactan para mejorar la distribución del ingreso. Dentro de ellos, el impuesto sobre la propiedad de los vehículos es el más importante y el más progresivo por lo que parece existir campo para mejorar la equidad por esta vía.

Las contribuciones a la seguridad social resultan marginalmente regresivas, pero al movilizar recursos que duplican a los captados por el impuesto sobre la renta (26% de los ingresos fiscales), neutralizan su capacidad redistributiva, incluidos los impuestos sobre el patrimonio. Una capacidad redistributiva similar a las contribuciones sociales muestran los impuestos sobre los bienes y servicios, pues aumenta el coeficiente de gini en 0,65 punto de por ciento. Estos tributos representan más de un tercio de los ingresos fiscales y el 8,6% del PIB. Dentro de ellos, el impuesto sobre las ventas es el más importante, seguido del impuesto único a los combustibles. Este último si bien es regresivo en su conjunto, no resulta así cuando se considera el impacto directo (consumo de combustible por los hogares). Esto significa que una transferencia del impuesto del diesel a la gasolina, podría tornar el impuesto en progresivo en su totalidad.

Cuadro 10
Costa Rica: estimación de la incidencia distributiva del financiamiento del Gobierno General. 2004

| Rubro | Ingresos Fiscales | | Distribución relativa de la carga impositiva por quintil 1 | | | | | Progresividad Relativa 2 | Capacidad Redistributiva 3 |
|---|-------------------|-------|--|------|------|------|------|--------------------------|----------------------------|
| | Composición | % PIB | I | II | III | IV | V | | |
| Impuesto sobre la renta | 13,8 | 3,3 | 3,5 | 5,6 | 8,0 | 12,6 | 70,3 | 0,120 | 0,57 |
| De las Personas | 4,3 | 1,0 | 0,0 | 0,1 | 0,6 | 5,4 | 94,0 | 0,355 | 0,51 |
| De las Empresas | 9,4 | 2,2 | 5,2 | 8,1 | 11,4 | 15,9 | 59,5 | 0,012 | 0,04 |
| Contribuciones Seguridad Social | 26,2 | 6,2 | 4,5 | 9,8 | 14,8 | 23,0 | 48,0 | -0,069 | -0,64 |
| Cuotas Obreras | 11,0 | 2,6 | 2,8 | 7,9 | 13,2 | 22,9 | 53,1 | -0,004 | -0,01 |
| Cuotas Patronales | 15,1 | 3,6 | 5,7 | 11,1 | 15,9 | 23,0 | 44,4 | -0,116 | -0,61 |
| Impuestos sobre el patrimonio neto | 2,5 | 0,6 | 3,4 | 7,0 | 12,5 | 17,0 | 60,1 | 0,034 | 0,03 |
| Impuestos sobre bienes y servicios | 36,2 | 8,6 | 5,1 | 9,1 | 14,0 | 19,9 | 51,9 | -0,048 | -0,65 |
| Impuesto sobre las Ventas | 20,6 | 4,9 | 5,6 | 10,1 | 15,3 | 20,8 | 48,1 | -0,086 | -0,62 |
| Impuesto único al Combustible | 8,2 | 1,9 | 4,8 | 7,9 | 12,4 | 19,0 | 56,0 | -0,012 | -0,03 |
| Impuesto sobre Tabaco | 0,3 | 0,1 | 11,0 | 21,7 | 24,2 | 21,0 | 22,2 | -0,399 | -0,04 |
| Sobre Bebidas Alcohólicas | 1,0 | 0,2 | 3,7 | 7,5 | 12,2 | 27,9 | 48,7 | -0,024 | -0,01 |
| Sobre Bebidas no Alcohólicas | 0,5 | 0,1 | 7,0 | 12,3 | 18,6 | 24,7 | 37,4 | -0,185 | -0,03 |
| Sobre Traspaso Vehículos | 0,3 | 0,1 | 1,4 | 3,3 | 7,8 | 13,5 | 74,0 | 0,184 | 0,02 |
| Otros selectivos o específicos | 5,4 | 1,3 | 8,5 | 12,8 | 19,2 | 23,9 | 35,6 | -0,218 | -0,40 |
| Impuestos sobre el comercio exterior | 4,9 | 1,2 | 7,7 | 10,7 | 13,8 | 18,3 | 49,6 | -0,098 | -0,16 |
| Otros impuestos e ingresos no tributarios | 9,4 | 2,2 | 7,2 | 11,1 | 15,4 | 20,7 | 45,6 | -0,126 | -0,40 |
| Total de ingresos del Gobierno General | 93,0 | 22,1 | 5,0 | 9,0 | 13,4 | 19,6 | 53,0 | -0,037 | -1,64 |

| Rubro | Ingresos Fiscales | | Distribución relativa de la carga impositiva por quintil 1 | | | | | Progresividad | Capacidad |
|------------------------------|-------------------|-------|--|------|------|------|------|---------------|------------------|
| | Composición | % PIB | I | II | III | IV | V | Relativa 2 | Redistributiva 3 |
| Déficit del Gobierno General | 7,0 | 1,7 | 7,6 | 11,6 | 15,7 | 20,8 | 44,2 | -0,143 | -0,34 |
| Total ingresos más déficit | 100,0 | 23,8 | 5,2 | 9,2 | 13,6 | 19,7 | 52,4 | -0,045 | -2,18 |

1/ De los hogares ordenados, de menor a mayor, según su ingreso familiar autónomo per cápita ajustado por subdeclaración. El primer quintil corresponde al 20% más pobre.

2/ Índice de Kakwani (K=cuasigini del impuesto-gini del ingreso familiar antes del impuesto), si es positivo es progresivo (mejora la distribución del ingreso al reducir la desigualdad).

3/ Índice de Reynolds - Smolensky (RS= gini del ingreso familiar antes del impuesto - gini después del impuesto), si es + refleja los puntos porcentuales en que se reduce el coeficiente de gini.

Fuente: cálculos del autor con base en la Encuesta de Ingresos y Gastos del Instituto Nacional de Estadística y Censos y liquidación presupuestaria de la Contraloría General de la República.

Los impuestos sobre el comercio exterior han perdido participación producto de las reformas económicas de modo que solo representan en el 2004 el 5% de los ingresos fiscales y equivalen al 1,2% del PIB. Ellos son regresivos, pese al peso creciente dentro de ellos de los impuestos a las personas por la salida del país, pero sin mayor capacidad redistributiva por los pocos recursos que movilizan. Esta característica está presente en el resto de los ingresos fiscales de manera que el resultado global es una estructura del financiamiento que resulta regresiva y que por lo tanto aumenta la desigualdad en la distribución del ingreso familiar. El coeficiente de gini de la distribución del ingreso familiar aumentaría 1,6 puntos al calcular el ingreso familiar neto de impuestos y contribuciones, impacto que aumenta al 2,2 puntos si se agrega al financiamiento del déficit fiscal, tal como se ha medido. En resumen, el gobierno general tiene una estructura de financiamiento que en lugar de mejorar la distribución del ingreso familiar, la empeora pues los impuestos recaen con mayor peso relativo en los hogares que están por debajo del decil más rico de la distribución del ingreso.

4.2. El impacto distributivo del gasto del Gobierno General

Para determinar el impacto distributivo de los gastos del gobierno general se utiliza su distribución funcional. Los gastos asociados a los servicios sociales se asignan según el acceso efectivo a cada grupo de programa por parte de los hogares y suponiendo costos medios constantes dentro de cada programa. En Trejos y Sáenz (2006) se presentan los detalles de esta asignación. Los servicios generales se asignan según como se distribuye el ingreso familiar pues se supone que estos servicios son más aprovechados por los que cuentan con mayores recursos. Ese mismo criterio se sigue para los gastos en servicios económicos, mientras que para el servicio de la deuda, este se distribuye según como se distribuyen los ingresos en dinero provenientes del capital, pues sus perceptores son los perceptores finales de los pagos de intereses que realiza el gobierno general.

El cuadro 11 resume los resultados de la asignación del gasto del gobierno general. En este cuadro se ha incorporado una columna adicional con los coeficientes de concentración, cuyo signo refleja si el programa es pro pobre (negativo) o no lo es. Los

servicios de educación representan el 20% del gasto del gobierno general y equivalen al 4,8% del PIB, por debajo de la norma constitucional a pesar de incluir los gastos en formación profesional. Si bien este gasto no incluye los programas de incentivos para estudiar (comedores escolares, transporte, bonos y becas), su inclusión aún los mantendría por debajo del 6% del PIB. Globalmente el gasto en educación es pro pobre, progresivo relativo y con una amplia capacidad redistributiva pues impacta en el coeficiente de gini de la distribución del ingreso familiar reduciéndolo en 3,6 puntos de por ciento. Este resultado es fruto de la educación general, donde la educación primaria es la que más aporta, pues la educación superior y la formación profesional no son pro pobres, aunque mantienen una progresividad relativa (pro grupos medios). Esto último hace que también aporten a reducir la desigualdad aunque de manera muy marginal.

Los servicios de salud, sin los programas de los centros de atención infantil, tienen un tamaño relativo similar al de los servicios de educación pero una capacidad redistributiva ligeramente mayor pues reducen el coeficiente de gini en 4,1 puntos de por ciento. Ello es producto de programas de atención a la salud, tanto primaria como secundaria y terciaria que son pro pobres. Los programas de promoción y asistencia social (políticas sociales selectivas) son los más progresivos, de modo que pese a movilizar pocos recursos (1,3% del PIB o 6% del gasto público), logran reducir la desigualdad (coeficiente de gini) en dos puntos. Los restantes programas sociales distintos a las pensiones contributivas, manejan aún menos recursos aunque son pro grupos medios (progresivos relativos pero no absolutos), de manera que contribuyen marginalmente a reducir la desigualdad.

El conjunto de los programas sociales anteriores, representan la mitad del gasto del gobierno general y equivalen al 11,8% del PIB. Son pro pobres en conjunto y reducen el coeficiente de gini en casi nueve puntos de por ciento. El resto de los programas sociales corresponden a las pensiones contributivas, que absorben el 17% del gasto del gobierno general y una cuarta parte del gasto social (4% del PIB). Estas resultan en conjunto regresivas y pro grupos ricos, particularmente las provenientes del presupuesto nacional que son las que contienen un subsidio mayor. Estas últimas se distribuyen más desigualmente que el ingreso de modo que son regresivas desde una perspectiva relativa y absoluta o pro grupos ricos. Al incorporarlas al gasto social reducen su capacidad redistributiva en casi un punto de por ciento. De este modo, el gasto en servicios sociales, que representa dos tercios del gasto del gobierno general y equivale al 15,7% del PIB, resulta progresivo relativo, pero no pro pobre y con una capacidad redistributiva que le permite reducir el coeficiente de gini en 8 puntos de por ciento.

Cuadro 11
Costa Rica: estimación de la incidencia distributiva del gasto del Gobierno General. 2004

| Rubro | Gasto Gobierno General | | Distribución relativa del gasto público por quintil 1 | | | | | Progresividad | Progresividad | Capacidad |
|---|------------------------|-------|---|-----------|-----------|-----------|-----------|---------------|---------------|------------------|
| | Composición | % PIB | Quintil 1 | Quintil 2 | Quintil 3 | Quintil 4 | Quintil 5 | Absoluta 2 | Relativa 3 | Redistributiva 4 |
| Servicios de Educación | 20,0 | 4,8 | 24,9 | 23,0 | 18,2 | 18,5 | 15,5 | -0,097 | -0,586 | 3,62 |
| Educación General | 14,4 | 3,4 | 32,3 | 27,2 | 19,2 | 14,9 | 6,5 | -0,263 | -0,752 | 3,40 |
| Preescolar | 1,4 | 0,3 | 32,2 | 27,5 | 15,1 | 19,8 | 5,3 | -0,253 | -0,742 | 0,33 |
| Escuela | 7,0 | 1,7 | 40,4 | 26,3 | 18,3 | 10,2 | 4,8 | -0,359 | -0,848 | 1,90 |
| Colegio | 4,7 | 1,1 | 23,4 | 26,5 | 22,6 | 20,0 | 7,5 | -0,164 | -0,653 | 0,99 |
| Educación especial y abierta | 1,4 | 0,3 | 21,6 | 33,3 | 15,7 | 16,7 | 12,8 | -0,130 | -0,619 | 0,28 |
| Educación Superior | 4,6 | 1,1 | 5,3 | 11,4 | 12,8 | 26,2 | 44,3 | 0,381 | -0,108 | 0,16 |
| Formación Profesional | 1,0 | 0,2 | 8,2 | 15,8 | 28,5 | 34,6 | 12,8 | 0,095 | -0,394 | 0,13 |
| Servicios de Salud | 20,1 | 4,8 | 26,9 | 22,9 | 21,7 | 18,7 | 9,9 | -0,172 | -0,661 | 4,09 |
| Atención Primaria | 4,8 | 1,1 | 26,9 | 27,0 | 22,1 | 15,5 | 8,5 | -0,204 | -0,693 | 1,08 |
| Consulta Externa | 5,2 | 1,2 | 24,3 | 24,1 | 21,8 | 18,3 | 11,5 | -0,133 | -0,622 | 1,04 |
| Hospitalización | 10,1 | 2,4 | 28,2 | 20,3 | 21,4 | 20,4 | 9,8 | -0,177 | -0,666 | 2,13 |
| Promoción y Asistencia Social | 5,6 | 1,3 | 46,8 | 24,8 | 15,0 | 8,9 | 4,5 | -0,421 | -0,911 | 2,04 |
| Incentivos para estudiar | 1,2 | 0,3 | 42,2 | 27,0 | 16,7 | 8,6 | 5,5 | -0,373 | -0,862 | 0,35 |
| Centros Atención Infantil | 0,5 | 0,1 | 53,1 | 26,2 | 11,3 | 9,2 | 0,3 | -0,520 | -1,009 | 0,18 |
| Pensiones no contributivas | 0,5 | 0,1 | 44,7 | 21,8 | 21,8 | 9,4 | 2,3 | -0,421 | -0,910 | 0,54 |
| Apoyo a grupos vulnerables | 1,9 | 0,5 | 58,8 | 22,1 | 5,6 | 5,2 | 8,3 | -0,497 | -0,986 | 0,61 |
| Dotación de vivienda y agua rural | 1,5 | 0,3 | 35,3 | 29,7 | 18,6 | 13,2 | 3,2 | -0,327 | -0,816 | 0,39 |
| Otros servicios sociales | 3,8 | 0,9 | 17,8 | 19,3 | 20,2 | 19,6 | 23,1 | 0,046 | -0,443 | 0,55 |
| Servicios Municipales | 3,4 | 0,8 | 19,8 | 19,6 | 19,4 | 18,7 | 22,6 | 0,021 | -0,469 | 0,52 |
| Servicios culturales y recreativos | 0,4 | 0,1 | 1,4 | 17,1 | 26,7 | 27,6 | 27,1 | 0,252 | -0,237 | 0,03 |
| Servicios Sociales sin Pensiones Contr. | 49,5 | 11,8 | 28,1 | 22,9 | 19,3 | 17,3 | 12,4 | -0,160 | -0,650 | 8,96 |
| Pensiones Contributivas | 16,6 | 4,0 | 1,8 | 6,3 | 9,9 | 17,0 | 65,0 | 0,588 | 0,099 | -0,51 |
| IVM-CCSS | 6,3 | 1,5 | 4,8 | 13,6 | 18,0 | 20,8 | 42,7 | 0,341 | -0,148 | 0,30 |
| Con cargo al Presupuesto Nacional | 10,3 | 2,4 | 0,0 | 1,8 | 4,9 | 14,6 | 78,7 | 0,740 | 0,251 | -0,82 |
| Servicios Sociales totales | 66,1 | 15,7 | 21,6 | 18,8 | 17,0 | 17,2 | 25,3 | 0,024 | -0,465 | 8,11 |
| Servicios Generales | 26,0 | 6,2 | 1,6 | 3,6 | 6,3 | 10,7 | 77,8 | 0,696 | 0,207 | -1,55 |
| Servicios Generales | 10,3 | 2,4 | 3,9 | 8,3 | 12,4 | 18,8 | 56,6 | 0,492 | 0,003 | -0,01 |
| Servicio de la Deuda Pública | 15,7 | 3,7 | 0,3 | 1,0 | 2,8 | 6,1 | 89,9 | 0,812 | 0,322 | -1,58 |
| Servicios Económicos | 7,9 | 1,9 | 3,9 | 8,3 | 12,4 | 18,8 | 56,6 | 0,492 | 0,003 | -0,01 |
| Gasto total del Gobierno General | 100,0 | 23,8 | 14,7 | 14,1 | 13,9 | 15,9 | 41,5 | 0,240 | -0,249 | 6,16 |

1/ De los hogares ordenados, de menor a mayor, según su ingreso familiar autónomo per cápita ajustado por subdeclaración. El primer quintil corresponde al 20% más pobre.

2/ Cuasi gini del gasto, si es negativo significa que es pro pobre o progresivo.

3/ Índice de Kakwani (K=cuasigini del gasto-gini del ingreso familiar antes del impuesto), si es negativo es progresivo (mejora la distribución del ingreso al reducir la desigualdad).

4/ Índice de Reynolds - Smolensky (RS= gini del ingreso familiar antes del gasto - gini después del gasto), si es + refleja los puntos porcentuales en que se reduce el coeficiente de gini.

Fuente: cálculos del autor con base en la Encuesta de Ingresos y Gastos del Instituto Nacional de Estadística y Censos y liquidación presupuestaria de la Contraloría General de la República.

Los servicios generales, distintos al servicio de la deuda, y los servicios económicos, al distribuirse según el ingreso familiar (con pensiones contributivas en este caso), se tornan casi neutrales o proporcionales desde una perspectiva relativa y su capacidad redistributiva es cercana a cero. Por el contrario, el servicio de la deuda, que absorbe el 16% del gasto público y que equivale al 3,7% del PIB, es claramente regresivo y aumenta la desigualdad en 1,6 puntos porcentuales, más del doble de lo que lo hace el impuesto sobre las ventas. Esto significa que financiar el gasto con endeudamiento en lugar de acudir a incrementar los impuestos sobre las ventas, genera compromisos de gastos (pago de intereses) que aumenta la regresividad de la política fiscal vista en su conjunto. Globalmente, el gasto total del gobierno general, que equivale al 23,8% del PIB, resulta progresivo desde una perspectiva relativa pero no absoluta (no pro pobre sino pro grupos medios). No obstante, al distribuirse de una manera menos desigual que el ingreso de los hogares, logra reducir la desigualdad en la distribución del ingreso familiar que se visualiza como una reducción del coeficiente de gini de 6 puntos de por ciento.

4.3. El impacto distributivo del presupuesto del Gobierno General

Si se parte de un presupuesto equilibrado, donde el financiamiento, incluido el financiamiento del déficit fiscal, se iguala al gasto total del gobierno general, es posible entonces medir el impacto neto de la política fiscal, dados los supuestos y la metodología seguida. El cuadro 12 resume estos resultados.

Como el gasto que aporta a las familias el gobierno general es igual al ingreso que extrae vía impuestos u otro financiamiento, el ingreso total y medio de los hogares se mantienen sin cambio y lo que se produce es una redistribución entre hogares. Observando la distribución relativa del ingreso antes y después de la política fiscal, se obtiene que los cinco deciles superiores de la distribución son los perdedores netos, esto es, los que transfieren parte de su ingreso a los hogares de los deciles inferiores o más pobres. No obstante esta transferencia, si bien creciente relativamente conforme se pasa a deciles más ricos, en conjunto no llega al 5% del ingreso familiar total. Pese a esta reducida transferencia, se logra reducir la desigualdad, medida por el coeficiente de gini, en casi siete puntos de por ciento.

Otra forma de ver el impacto de la política fiscal, es poniendo la atención en los cambios relativos de los ingresos medios. Como se observa, el decil más pobre ve aumentado su ingreso medio en un 158% producto de la política fiscal y este aumento de ingreso se concentra en los cinco primeros deciles. El sexto decil queda prácticamente tablas, mientras que la pérdida relativa empieza a aumentar hasta el noveno decil, quién ve reducido su ingreso medio en un 10%. No obstante, la reducción del ingreso medio del decil más rico es tan solo de algo menos de la mitad, por el hecho de la concentración del gasto proveniente de las pensiones con cargo al presupuesto nacional en ese decil. Pese a ello, la disparidad entre los ingresos de los deciles extremos se reduce de 33 a 12 veces.

Cuadro 12
Costa Rica: impacto neto de la política fiscal en la distribución del ingreso familiar. 2004

| Decil ¹ | Distribución relativa | | | | Ingreso Familiar promedio por hogar | | | |
|--------------------|-----------------------|--------------------------|--------|-------------------------|-------------------------------------|-----------------------|-------------------------|-----------------------|
| | Ingreso fam. Autónomo | Política Fiscal Ingresos | Gastos | Ingreso fam. Disponible | Cambio ingreso Fam. | Ingreso fam. Autónomo | Ingreso fam. Disponible | Cambio % ingreso Fam. |
| Total | 100,0 | 100,0 | 100 | 100,0 | 0,00 | 425.993 | 425.993 | 0,0 |
| Decil 01 | 1,2 | 1,9 | 7,9 | 3,2 | 1,95 | 52.362 | 135.444 | 158,7 |
| Decil 02 | 2,8 | 3,3 | 6,8 | 3,9 | 1,17 | 117.206 | 166.939 | 42,4 |
| Decil 03 | 3,7 | 4,1 | 7,1 | 4,7 | 0,98 | 158.327 | 200.162 | 26,4 |
| Decil 04 | 4,6 | 5,1 | 7,0 | 5,3 | 0,63 | 198.212 | 225.117 | 13,6 |
| Decil 05 | 5,8 | 6,4 | 6,8 | 5,9 | 0,13 | 247.413 | 253.064 | 2,3 |
| Decil 06 | 6,7 | 7,2 | 7,1 | 6,7 | -0,04 | 285.086 | 283.258 | -0,6 |
| Decil 07 | 8,7 | 9,2 | 8,3 | 8,4 | -0,29 | 365.951 | 353.633 | -3,4 |
| Decil 08 | 10,2 | 10,5 | 7,6 | 9,2 | -0,95 | 438.286 | 397.464 | -9,3 |
| Decil 09 | 16,3 | 16,0 | 10,9 | 14,6 | -1,68 | 693.316 | 621.670 | -10,3 |
| Decil 10 | 40,0 | 36,3 | 30,6 | 38,1 | -1,90 | 1.703.505 | 1.622.621 | -4,7 |
| Gini o cuasigini | 0,49 | 0,44 | 0,24 | 0,42 | -0,07 | 32,53 | 11,98 | |

1/ De los hogares ordenados, de menor a mayor, según su ingreso familiar autónomo per cápita ajustado por subdeclaración. Fuente: cálculos del autor con base en la Encuesta de Ingresos y Gastos del Instituto Nacional de Estadística y Censos y liquidación presupuestaria de la Contraloría General de la República.

4.4. El impacto distributivo de un aumento de la carga tributaria

Se ha señalado que el impuesto sobre la renta de las personas es el más progresivo, pero que tiene una limitada capacidad redistributiva por su poca capacidad recaudatoria. El monto recaudado en el 2004 representa apenas en equivalente al 1% del PIB. Esto significa una progresividad cosmética ya que implica una transferencia de ingresos del decil más rico de tan solo el 0,6% de los ingresos familiares totales o el 1,5% de los ingresos de ese decil. Por otra parte, Jiménez (2007) muestra que Costa Rica al igual que el resto de los países de la región Latinoamérica tienen una insuficiencia de ingresos tributarios directos precisamente por el escaso peso del impuesto sobre la renta de las personas. Esto es así, pues mientras que en el país, y en la región, los impuestos sobre la renta de las personas representan un tercio del impuesto sobre la renta total, en los países de la OECD, la proporción es la inversa y en ambas regiones la proporción del PIB que representa el impuesto sobre la renta de las empresas es similar. Por ello, un aumento en la carga tributaria que busque reducir la regresividad del sistema pasa por aumentar el peso del impuesto sobre la renta de las personas.

En esta dirección se simula lo que sucede con la progresividad del sistema si el impuesto sobre la renta de las personas se duplica, esto es, se pasa del 1% al 2% del PIB, o lo que lo mismo, si se aumenta la carga tributaria en un 1%. Como el impacto distributivo final depende de cómo gasta el gobierno esos recursos, se supone que los destina a los programas de promoción y asistencia social (políticas sociales selectivas). En ambos casos se parte de que no cambia el patrón de incidencia estimado. El cuadro

13 presenta los cambios que genera este aumento de la carga tributaria, y transferida a programas sociales selectivos, en la distribución del ingreso familiar, sintetizada en el coeficiente de gini.

Cabe señalar que este aumento de la carga tributaria representa aún una limitada transferencias de los grupos más ricos, pues el ingreso transferido sube del 0,6% al 1,2% y sigue recayendo en el decil más rico. Como se observa en el cuadro 13, la capacidad redistributiva del impuesto personal sobre la renta se duplica y logra reducir el coeficiente de gini en un punto de por ciento. Con ello ayuda a reducir la regresividad del financiamiento del gobierno general, sin lograr revertirla. Con este incremento, la estructura de financiamiento aumenta la desigualdad de la distribución del ingreso familiar en 1,5 puntos de por ciento (0,7 puntos menos que antes del aumento de la carga tributaria).

Cuadro 13
Costa Rica: impacto redistributivo del aumento de la carga tributaria

| Rubro | Índice R-S ¹ | |
|---|-------------------------|-------------|
| | Original | Con aumento |
| Impuesto sobre la Renta de las personas | 0,51 | 1,04 |
| Ingresos fiscales totales | -2,18 | -1,46 |
| Gasto en Promoción y Asistencia Social | 2,04 | 3,26 |
| Gasto total del Gobierno General | 6,16 | 7,06 |
| Política Fiscal Total | 6,72 | 8,52 |

1/ Reducción en el coeficiente de gini, si es positivo.

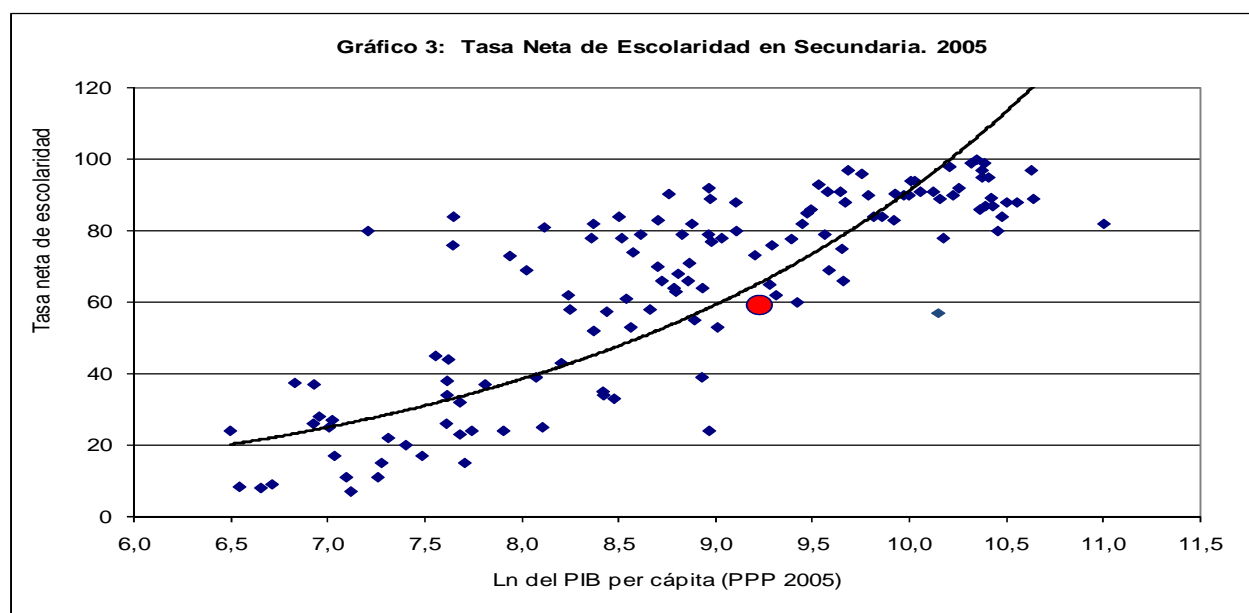
Fuente: estimaciones del autor.

Al canalizar estos recursos a programas sociales selectivos, aumenta su capacidad redistributiva al reducir el coeficiente de gini en algo más de tres puntos de por ciento (1,22 puntos adicionales) y con ello se amplía la capacidad redistributiva del gasto total en general en casi un punto. Uniendo ambos resultados, la capacidad redistributiva de la política fiscal aumentaría en casi dos puntos de por ciento de modo que la reducción final del coeficiente de gini de la distribución del ingreso familiar pasaría de 6,7 a 8,5 puntos de por ciento. Es claro entonces como pequeños cambios en la política fiscal, bien enfocados, pueden amplificar sus impactos redistributivos.

5. POSIBILIDADES DE AMPLIAR LA COBERTURA EN SECUNDARIA

Existe un amplio acuerdo sobre las limitaciones de cobertura que muestra la educación secundaria costarricense, lo que sumado a los bajos grados de eficiencia interna, se traducen en un escaso logro educativo (solo un poco más de un tercio de los estudiantes logra terminar la secundaria). Esto ubica al país con indicadores educativos, en secundaria, por debajo de los que le corresponderían según su grado de

desarrollo económico. A manera de ejemplo, el gráfico 4 muestra las tasas netas de escolaridad en secundaria alrededor del 2005 para un amplio conjunto de países ordenados según el producto per cápita, en logaritmo y valorado según índices de paridad de poder de compra. El país se ubica sistemáticamente por debajo de la línea de tendencia reflejando los rezagos que se mantienen en ese ámbito.



Estos resultados son los que han llevado a las últimas administraciones a darle prioridad a la prestación de los servicios educativos básicos y a reforzar los programas que incentivan el acceso, la permanencia y el logro en el sistema educativo formal, incluyendo la reciente incorporación del programa Avancemos, programas que han sido analizados en secciones previas. El tema aquí es si es posible aumentar la cobertura en la educación secundaria en un plazo corto y cuáles medidas pueden ser más eficientes para ello.

5.1. ¿Cómo medir la tasa neta de escolaridad en secundaria?

La tasa neta de escolaridad en secundaria es un indicador tanto de cobertura o acceso como de logro y eficiencia del sistema, pues refleja el acceso al sistema y el desempeño tanto de la educación secundaria como de la primaria. Si bien su definición es sencilla: la población matriculada en secundaria y con edad de asistir a secundaria como porcentaje de la población en esos grupos de edad, su operacionalización se complica pues coexisten sistemas con distinta duración, las edades de referencia pueden variar y las edades oficiales de acceso, distan de ser las efectivas de acceso y no se definen en términos de años cumplidos, sino en función de años y meses cumplidos. Adicionalmente, la educación secundaria se ha venido complementando con una serie de modalidades a distancia o abiertas, seguramente de menor calidad, pero que también afectan las tasas.

Si la atención se pone solo en la modalidad tradicional o formal: Tercer ciclo y educación diversificada académica y técnica, ya sea diurna o nocturna, aún persisten problemas en la delimitación de las edades de referencia. En el pasado, el Ministerio de Educación Pública (MEP), utilizaba para sus estimaciones de la población meta de primaria, la mitad de los que tenían seis años, pues la entrada oficial es con seis años y medio, los de los años siguientes y la mitad de los que tenían 12 años y así sucesivamente. Más recientemente, el MEP ha decidido utilizar las edades completas y para la primaria utiliza como su población meta los que tienen de 7 a 12 años y para secundaria la población de 13 a 17 años.

Esto significa que para la secundaria utiliza solo cinco años pese a que la modalidad técnica requiere de un año adicional. Esta exclusión no genera mayores problemas por su limitado valor y porque se excluye tanto en el numerador (matrícula) como en el denominador (población meta) y como se observa en el cuadro 14, incorporar los seis años reduce marcadamente las tasas netas en secundaria (opciones A y B).

Cuadro 14
Costa Rica: tasas netas de escolaridad por nivel educativo y fuente. 2007

| Opciones | Primaria | | Secundaria | |
|----------|----------|------|------------|------|
| | EHPM | MEP | EHPM | MEP |
| Opción A | 89,1 | 90,6 | 60,6 | 57,2 |
| Opción B | 94,7 | 88,3 | 62,4 | 53,2 |
| Opción C | 94,7 | 88,3 | 68,7 | 59,7 |
| Opción D | 101,0 | 98,9 | 72,5 | 67,9 |
| Opción E | 95,0 | 89,4 | 69,8 | 62,7 |
| Opción F | 98,2 | 95,7 | | |

A: De 6 a 11 para primaria y de 12 a 17 para secundaria.

B: De 7 a 12 para primaria y de 13 a 18 para secundaria.

C: De 7 a 12 en primaria y secundaria de 13 a 17.

D: Agrega matrícula de 6 años en primaria y de 12 en secundaria a opción C

E: Agrega la matrícula adicional (de 6 y 12) en numerador como en denominador.

F: Excluye matrícula de 12 años en secundaria.

Fuente: elaboración propia con base a información del MEP y del INEC.

El problema surge con la delimitación de la matrícula. Como existe un contingente de estudiantes en primaria con seis años y de estudiantes en secundaria con 12 años, el MEP ha decidido también recientemente incluirlos en el numerador. Esto significa que para la tasa de escolaridad neta en primaria toma la matrícula de **6** a 12 años y la compara con la población de **7** a 12 años y para la tasa en secundaria toma la matrícula de **12** a 17 años y la confronta con la población de **13** a 17 años. Es claro que este proceder tiende a sobreestimar las tasas netas, aunque la exclusión de los matriculados de 6 y 12 años, por los problemas de delimitación de las edades en las estadísticas oficiales, también tendería a subestimar las tasas netas como se muestra en el cuadro 14.

En el caso de la educación primaria, conforme el sistema mejore la captación de los estudiantes de seis años sin mayores ganancias en la incorporación de estudiantes de 12 años a secundaria, la tasa neta superará rápidamente el 100% lo que la torna

inconsistente (opción D oficial). Una forma de resolver este problema es agregar los matriculados de seis años también a la población meta, esto es, sumarlos tanto al numerador como al denominador (opción E). Al hacerlo así se obtiene una tasa del 89% (MEP) y del 95% (EHPM) que parece más razonable. Si se quiere más precisión, debería restarse a la población meta, los estudiantes de secundaria con 12 años de edad. Con ello la tasa con estadísticas del MEP llegaría al 96% y al 98% según la EHPM (opción F). En el caso de la educación secundaria, como no es frecuente que estudiantes de 17 años estén ya graduados de ese nivel, el ajuste requeriría solo de sumar a ambos miembros de la tasa a los matriculados en secundaria con 12 años de edad. Con ello, la tasa neta en secundaria se ubicaría según estadísticas del MEP en 63% para el 2007, pese a que las EHPM señalan un porcentaje mayor y similar al que obtiene el MEP con la fórmula actual.

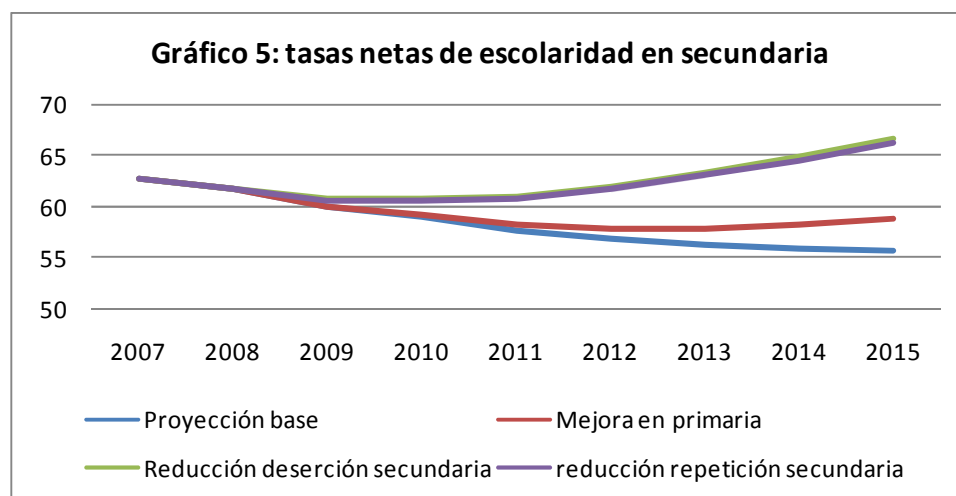
5.3. Mejora en la cobertura a través de mayor rendimiento

Partiendo de la tasa neta de escolaridad en secundaria, según la opción E planteada previamente, en esta sección se presenta el resultado de un ejercicio de proyección de la matrícula, de primero a doceavo, por edades simples de 6 a 17 años. Para ello se parte del 2007 y se proyecta hasta el 2015, esto es, 8 años. Se aplica la metodología del modelo de flujos por edad y grado siguiendo los cohortes de edad según las tasas de promoción, repetición y deserción. Estos modelos se sustentan en una serie de supuestos. Las tasas son las mismas por grado específico cursado con independencia de la edad de la persona y si está repitiendo o matriculado por primera vez, aunque pueden cambiar en el tiempo. No hay restricciones por el lado de la oferta, la gente que quiere puede matricularse. Los que salen (desertan), lo hacen definitivamente (no hay reentradas al sistema o deserciones temporales). Tampoco existen entradas tardías (inmigrantes entre otros).

El punto de partida es la estructura de la matrícula del 2007 por edad y año cursado y a partir de ahí se reconstruyen los cohortes hasta el 2015 lo que implica ir incorporando los que tenían menos de seis años en el 2007. La edad de entrada es a los seis años, dividido entre preescolar y primer grado según estructura del 2007, aunque se supone un aumento paulatino de los que entran a primer grado y de la entrada total, es decir, se supone una creciente entrada a tiempo a primaria. No obstante, como la entrada a los seis años (tasa de asistencia) no es del 100%, se supone que el resto entra paulatinamente en los siguientes tres años (de ocho a nueve años), con lo cual se incorpora la entrada tardía por primera vez. No obstante, si bien hay evidencia que la reentrada o deserción temporal puede ser significativa, aunque no producto de la inmigración, no se contó con la información ni la metodología para incorporarla en la proyección y se torna en una tarea pendiente.

Pese a que el año de arranque es el 2007, no se contó con todas las tasas requeridas para ese año, pues demanda información también sobre el 2008, de modo que se tomaron una tasas de referencia que en general corresponden al promedio entre el 2000 y el 2006, a menos que se hubieran producidos cambios fuertes en los últimos años, en cuyo caso se tomó una media de menos años. Si bien se construyó con una serie de las distintas tasas desde 1990, no es posible identificar claramente tendencias

para hacer la proyección. Por ello, se realizaron cuatro proyecciones alternativas. La primera o base, considera que las tasas de partida se mantienen constantes en todo el período. La segunda considera solo mejoras en la educación primaria. La tercera agrega mejoras en la deserción en secundaria y la última incorpora además mejoras en la reducción de las tasas de repetición en secundaria. El gráfico 5 reproduce las trayectorias de las tasas netas de escolaridad según cada proyección.



El primer resultado a destacar es que en ausencia de reentradas al sistema de educación formal básico, la tasa neta de escolaridad en secundaria tendería a disminuir desde una situación en el 2007 donde las reentradas están contabilizadas. Estas reentradas se dan a lo largo del sistema, pero son más importantes en secundaria y destaca la importancia de los programas que incentiven el regreso a las aulas. En secundaria, las reentradas se observan desde el séptimo año, aunque son mayores conforme se pasa a años posteriores por el efecto entre otros de la opción de la educación nocturna. Las tasas aquí utilizadas, y que son las usadas por el MEP, se refiere solo a la educación diurna. Esto significa que en el caso de la secundaria, si un estudiante pasa del sistema diurno al nocturno aparece como desertor. Si bien la mayoría que asiste a la secundaria nocturna supera los 17 años, el contingente de los que están aún en el rango de 13 a 17 no es despreciable y este es un ajuste por realizar. Desgraciadamente, el MEP no dispone de la información para estimar estas tasas.

Cuando se agregan mejoras en la educación primaria, la tasa neta en secundaria resulta en el 2015 un 6% mayor a la que prevalecería sin esas mejoras, lo que ejemplifica la interdependencia de los logros en secundaria. Las mejoras consideradas en primaria son extremas, reducción a la mitad para el 2015 de las tasas de deserción y repetición. Pese a ello, las mejoras en las tasas de promoción van del 9% en primer grado al 2% en sexto grado.

Como era de esperar, lo que más impacta es la reducción de la deserción en secundaria, donde también se supone que se reduce a la mitad para el 2015 y que toda la ganancia se va a repetición y no a promoción. En este caso, la tasa del 2015 resulta

un 13% superior a la tasa con mejora en primaria y un 20% superior a la proyección base. En este caso, se logra revertir la reducción en la tasa de escolaridad, aunque las mejoras son modestas. Finalmente, al agregar mejoras en la repetición y por ende en la promoción en secundaria, prácticamente no se producen cambios en las tasas aunque sí en la composición interna de los alumnos por año cursado. Esto es así, pues el aumento en la promoción no aumenta los alumnos en secundaria sino que reduce la extraedad de los alumnos de secundaria, lo cual no está incorporado en las tasas estimadas.

BIBLIOGRAFÍA

1. Bolaños, Rodrigo. 2002. "Eficiencia y equidad en el sistema tributario costarricense". En Fernando Herrero (editor): *El Sistema Tributario Costarricense: contribuciones al debate nacional*. San José, Costa Rica: Contraloría General de la República.
2. Cardoza, David y Henry Vargas. 2006. *Incidencia tributaria del impuesto sobre las ventas: el caso de Costa Rica*. En INEC, CCP, PEN e IICE (editores): *Simposio Costa Rica a la Luz de la Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares 2004*. San José Costa Rica: libro electrónico publicado por el INEC en mayo del 2008.
3. Essama-Nssab, B. 2008. *Assessing the Redistributive Effect of Fiscal Policy*. Policy Research Working Paper. No. 4592. Estados Unidos de América, Washington D.C.: The World Bank.
4. Jiménez, Juan Pablo. 2007. *La política fiscal en sociedades altamente desiguales*. Ponencia presentada al Seminario EUROsocial: la experiencia de cohesión social en la Unión Europea. Un referente para América latina. Brasilia
5. Taylor-Dormond, Marvin. 1997. *Income Redistribution through the Fiscal System: A Study on the incidence of taxes and public expenditure in Costa Rica*. Tesis doctoral Carleton University. Mineo. Ontario, Canadá.
6. Trejos, Juan Diego. 2007a. *Evolución del Gasto Público Social en Costa Rica en la última década: 1995-2005*. Informe preparado para el Banco Mundial.
7. Trejos, Juan Diego. 2007b. *La equidad de la política fiscal en Costa Rica*. Informe preparado para el Banco Interamericano de Desarrollo.
8. Trejos, Juan Diego. 2007c. "¿A quién beneficia el gasto público social en Costa Rica?". En Víctor Hugo Céspedes y Ronulfo Jiménez (editores): *IV Jornada Anual de la Academia de Centroamérica: distribución del ingreso en Costa Rica, 1988 - 2004*. San José, Costa Rica: Academia de Centroamérica.
9. Trejos, Juan Diego. 2006. *Evolución del Gasto Social en un contexto de restricciones fiscales*. Documento preparado para el Duodécimo Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. www.estadonacion.or.cr/Info2006/Ponencias/equidad/Trejos_2006.pdf

10. Trejos, Juan Diego. 2005. La equidad del gasto social en el 2003. Ponencia presentada para el Undécimo Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. Disponible en el sitio web: www.estadonacion.or.cr/
11. Trejos, Juan Diego. 2004. Evolución de la equidad de la inversión social pública desde los años noventa. Ponencia presentada para el Décimo Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. Disponible en el sitio web: www.estadonacion.or.cr
12. Trejos, Juan Diego. 2003. La inversión social pública en Costa Rica. Ponencia presentada para el Noveno Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. Disponible en el sitio web: www.estadonacion.or.cr
13. Trejos, Juan Diego. 2002. La equidad de la inversión social en el 2000. Ponencia presentada para el Octavo Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. Disponible en el sitio web: www.estadonacion.or.cr
14. Trejos, Juan Diego y María Inés Sáenz. 2006. Impacto redistributivo de la política social en Costa Rica. En INEC, CCP, PEN e IICE (editores): Simposio Costa Rica a la Luz de la Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares 2004. San José Costa Rica: libro electrónico publicado por el INEC en mayo del 2008.
15. Zúñiga, Paola y Luis Diego Rojas. 2006. Progresividad en el financiamiento al gasto en salud, en gasto privado en educación y algunos impuestos: una aplicación de dominancia. En INEC, CCP, PEN e IICE (editores): Simposio Costa Rica a la Luz de la Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares 2004. San José Costa Rica: libro electrónico publicado por el INEC en mayo del 2008.