



# DECIMOSEXTO INFORME ESTADO DE LA NACIÓN EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE

## Informe Final

### La inversión social durante la recesión del 2009

*Investigador:*  
**Juan Diego Trejos S.**



**Nota:** El contenido de esta ponencia es responsabilidad del autor. El texto y las cifras de las ponencias pueden diferir de lo publicado en el Decimocuarto Informe sobre el Estado de la Nación en el tema respectivo, debido a revisiones posteriores y consultas. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.

## Índice

I.	SEGUIMIENTO DE LA INVERSIÓN SOCIAL .....	5
1.1.	Evolución global .....	5
1.2.	Evolución de la Inversión Social durante la recesión del 2009 .....	7
1.3.	La distribución de la inversión social en el 2009 .....	13
1.3.1.	La distribución de la ISP por estratos de ingreso .....	13
1.3.2.	La distribución de la ISP por región .....	16
1.3.3.	La distribución de la ISP por zona.....	18
1.3.4.	La distribución de la ISP por grupos de edad.....	19
1.3.5.	La distribución de la ISP por sexo .....	21
1.3.6.	La distribución de la ISP por clase social.....	23
1.4.	La evolución de la inversión social: 1990, 2003 y 2009.....	26
1.4.1.	La evolución de la inversión social global .....	26
1.4.2.	La evolución de la inversión social por estrato de ingreso .....	28
1.4.3.	La evolución de la inversión social por área geográfica .....	30
1.4.4.	La evolución de la inversión social por sexo y grupo de edad .....	30
1.5.	El impacto redistributivo de la Inversión social .....	32
1.6.	La situación del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF).....	34
II.	IMPACTO DE LOS PROGRAMAS SOCIALES FOCALIZADOS.....	36
2.1.	Centros infantiles.....	36
2.2.	Comedores escolares .....	38
2.3.	Becas y Avancemos.....	39
2.4.	Pensiones no contributivas .....	41
2.5.	El bono familiar de la vivienda.....	42

## Índice de Gráficos

Gráfico 1: Costa Rica Evolución del Gasto Público, 2008 .....	5
Gráfico 2: Costa Rica Evolución de la prioridad del Gasto Público Social, 2008.	6
Gráfico 3: Costa Rica: Evolución de la Inversión Social Pública por habitante (ISPH) real según distintas fuentes. 2000 - 2009 .....	8
Gráfico 4: Costa Rica: inversión social pública por habitante según estratos de ingreso. 2009 (Colones del 2009) .....	15
Gráfico 5: Costa Rica: inversión social pública por habitante según región de residencia. 2009 (Colones del 2009).....	16

Gráfico 6: Costa Rica: inversión social pública por habitante según zona de residencia. 2009 (Colones del 2009).....	18
Gráfico 7: Costa Rica: inversión social pública por habitante según grupos de edad. 2009 (Colones del 2009) .....	21
Gráfico 8: Costa Rica: inversión social pública por habitante según sexo de la persona o del jefe del hogar. 2009 (Colones del 2009) .....	23
Gráfico 9: Costa Rica: inversión social pública por habitante según clase social. 2009 (Colones del 2009) .....	25
Gráfico 10: Costa Rica: ingreso familiar mensual disponible por fuente. 2009..	33

## Índice de Cuadros

Cuadro 1: Costa Rica: Evolución de la Inversión Social Pública. 1980 - 2009.....	7
Cuadro 2: Costa Rica: Gasto o inversión pública social por sector y programa. 2009 .....	9
Cuadro 3: Costa Rica: Gasto o inversión pública social según criterio de acceso y programa. 2009.....	12
Cuadro 4: Costa Rica: Gasto o inversión pública social por sector o criterio de acceso según quintil de ingreso. 2009.....	14
Cuadro 5: Costa Rica: Gasto o inversión pública social por sector o criterio de acceso según región. 2009 .....	17
Cuadro 6: Costa Rica: Gasto o inversión pública social por sector o criterio de acceso según zona. 2009 .....	19
Cuadro 7: Costa Rica: Gasto o inversión pública social por sector o criterio de acceso según grupo de edad. 2009 .....	20
Cuadro 8: Costa Rica: Gasto o inversión pública social por sector o criterio de acceso según sexo de la persona o del jefe del hogar. 2009 .....	22
Cuadro 9: Costa Rica: Gasto o inversión pública social por sector o criterio de acceso según clase social. 2009 .....	24
Cuadro 10: Costa Rica: Gasto o inversión pública social por sector o criterio de acceso. 1999, 2003 y 2009.....	26
Cuadro 11: Costa Rica: Gasto o inversión pública social por quintil de ingreso familiar autónomo per cápita. 1999, 2003 y 2009.....	28
Cuadro 12: Costa Rica: Gasto o inversión pública social por región y zona. 1999, 2003 y 2009.....	29
Cuadro 13: Costa Rica: Gasto o inversión pública social por grupos de edad y sexo. 1999, 2003 y 2009	31
Gráfico 9: Costa Rica: inversión social pública por habitante según sector y criterio de acceso. 1990, 2003 y 2009 (Colones del 2000).....	27
Cuadro 14: Costa Rica: Impacto redistributivo de la Inversión Social. 2009 (Cifras absolutas en colones corrientes por familia al mes).....	32

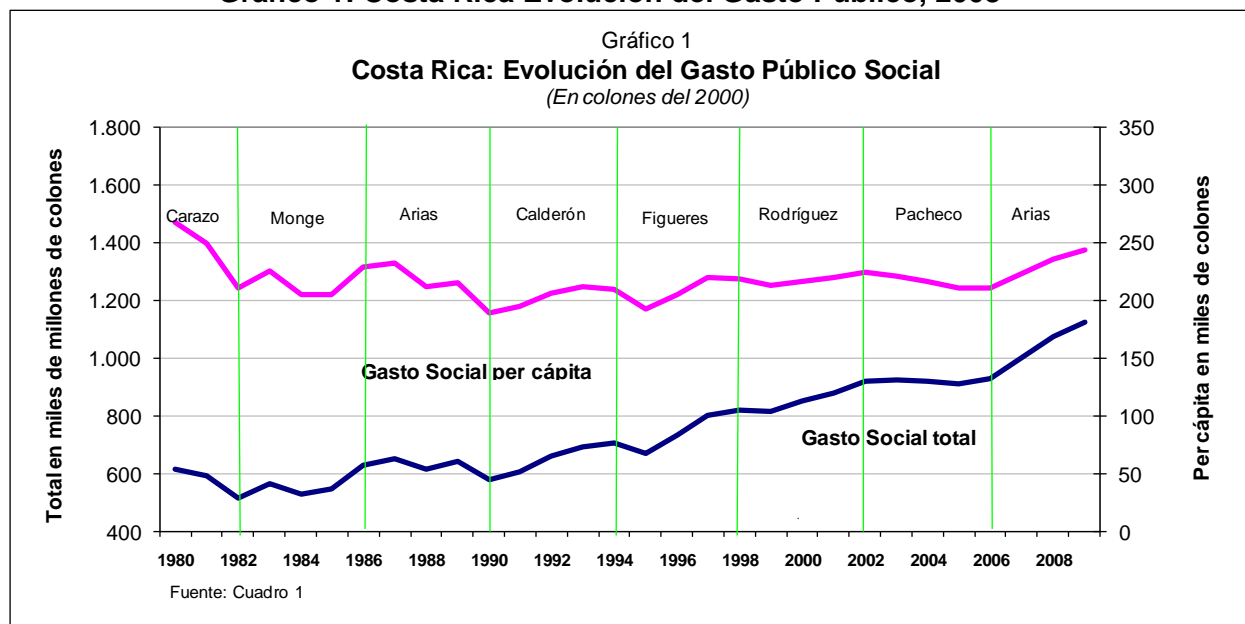
Cuadro 15: Costa Rica: evolución de los ingresos y gastos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares. 2000 – 2010 (Cifras absolutas en Millones de colones del 2000 y relativas en porcentajes) .....	36
Cuadro 16: Costa Rica: Algunas características de los Centros Infantiles (CEN-CINAI).....	37
Cuadro 17: Costa Rica: Algunas características de los Comedores Escolares (2003-2009).....	39
Cuadro 18: Costa Rica: Algunas características de las becas y AVANCEMOS (2003-2009).....	40
Cuadro 19: Costa Rica: Algunas características de las pensiones no contributivas (2003-2009) .....	41
Cuadro 20: Costa Rica: Algunas características del Programa Bono Familiar de la Vivienda (2003-2009) .....	42
Cuadro 21: Costa Rica: Indicadores de acceso y enfoque de los principales programas sociales selectivos. 2009 .....	45
Cuadro 22: Costa Rica: indicadores de acceso y enfoque del programa bono familiar de la vivienda. 2009 (Cifras relativas) .....	46

## I. SEGUIMIENTO DE LA INVERSIÓN SOCIAL

### 1.1. Evolución global

- Si se toma el dato crudo de la inversión social pública total (ISPT), esto es, el dato de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP) para el conjunto del sector público y con una consolidación al interior de cada función, la ISPT logró crecer durante el 2009 a pesar de las restricciones económicas (ver cuadro 1 y gráfico 1).
- Si bien el crecimiento real de la ISPT total en el 2009 (4,9%) es menor que en los dos años previos (por encima del 7%), sigue siendo significativa y representa un crecimiento acumulado en los últimos cuatro años (2006 al 2009, ambos inclusive) del 23%, lo que implica un aumento medio anual del 5,4%.
- Para la última década en su conjunto (2000 al 2009, incluyendo ambos), el crecimiento acumulado alcanzó el 38% para una media anual del 3,3%. Este crecimiento es inferior al mostrado en los últimos cuatro años por el estancamiento de la ISPT total entre el 2003 y el 2006.
- Esta ISPT total es un 83% mayor a la existente 30 años atrás

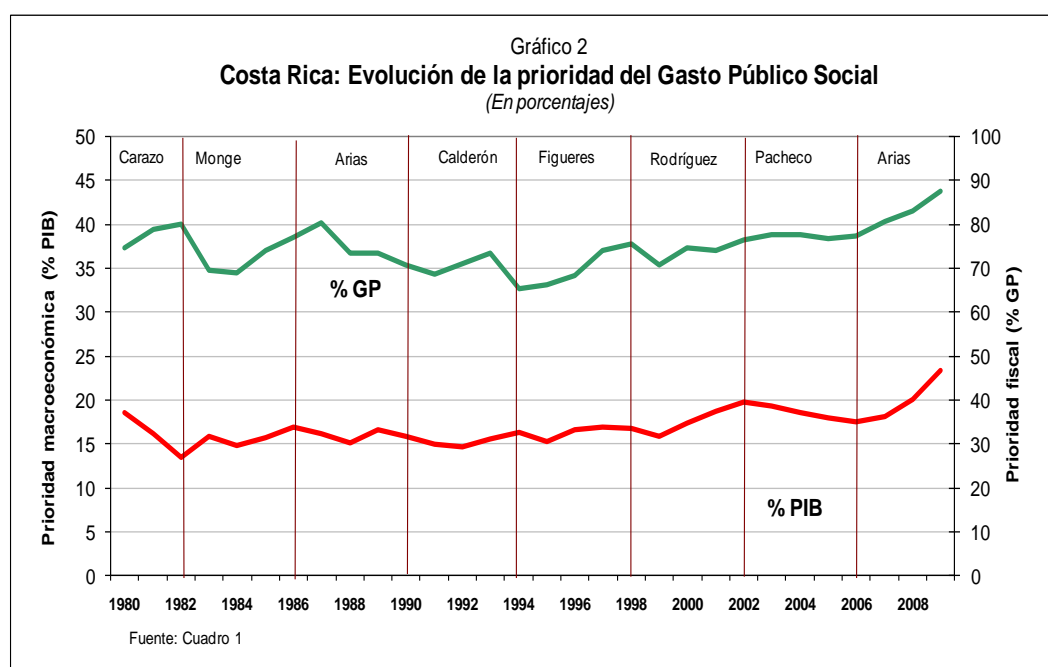
**Gráfico 1: Costa Rica Evolución del Gasto Público, 2008**



- Si se controla por el crecimiento de la población, la Inversión Social Pública por habitante (ISPH) mostró también una expansión durante del 2009 del 3,3% pese a las restricciones fiscales enfrentadas lo que muestra la protección de la IS aplicada por el gobierno.

- Al igual que para el conjunto de la ISPT, este crecimiento es menor al de los dos años previos (por encima del 5%), pero significativo.
- En términos acumulados, la ISP real por habitante creció en los últimos cuatro años un 15,5% para un crecimiento promedio anual del 3,7%.
- Por el contrario, cuando se ve la década en su conjunto, el crecimiento real medio (1,3%) y el acumulado (14,3%) son menores por la contracción real de la ISP por habitante sufrida entre el 2003 y el 2005.
- Pese a la fuerte recuperación de los últimos cuatro años, la ISP por habitante aún se mantiene por debajo de sus niveles alcanzados 30 años atrás. La ISP real por habitante en el 2009 resulta un 9% inferior a la ejecutada en el año 1980.

**Gráfico 2: Costa Rica Evolución de la prioridad del Gasto Público Social, 2008**



- Esta evolución favorable de la ISP, total y per cápita, en los últimos años y en el 2009 en particular es producto de un aumento de su prioridad fiscal (peso relativo dentro del gasto público) y de su prioridad macroeconómica (relación porcentual con el producto interno bruto). Ver gráfico 2.
- Para el 2009, la ISP total representó el equivalente al 23,4% del Producto Interno Bruto (prioridad macroeconómica), esto es, tres puntos porcentuales por encima del monto alcanzado en el año 2008 y algo más de cinco puntos porcentuales superior a los mostrados cuatro años atrás (2005).
- La prioridad fiscal (porcentaje del gasto del gobierno general) de la IST aumentó en el 2009 del 83% logrado en el 2008 al 87,7% en el 2009 (casi cinco puntos porcentuales) y en los últimos cuatro años pasó del 76,8% en el 2005 al 87,7% para un aumento de casi 11 puntos porcentuales.

- Ello refleja una decisión política de aumentar la IST dentro de un período de restricciones económicas como parte de un plan de enfrentamiento de los efectos de la crisis que contrasta con lo sucedido a mediados de la década, donde la preocupación por controlar el déficit privó sobre la protección de la ISP real.

**Cuadro 1: Costa Rica: Evolución de la Inversión Social Pública. 1980 - 2009**

Año	Gasto Social Total (GPS)			Gasto Social per cápita			Prioridad del GPS	
	Monto <sup>1</sup>	Índice	Tasa var.	Monto <sup>2</sup>	Índice	Tasa var.	% PIB	% GGG <sup>3</sup>
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	18,0	76,8
2006	930,7	151,0	1,9	211,4	79,0	0,2	17,5	77,5
2007	1.001,2	162,5	7,6	223,6	83,5	5,8	18,1	80,6
2008	1.073,7	174,2	7,2	236,0	88,1	5,5	20,1	83,0
2009	1.126,5	182,8	4,9	243,8	91,0	3,3	23,4	87,7

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

Nota:

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.

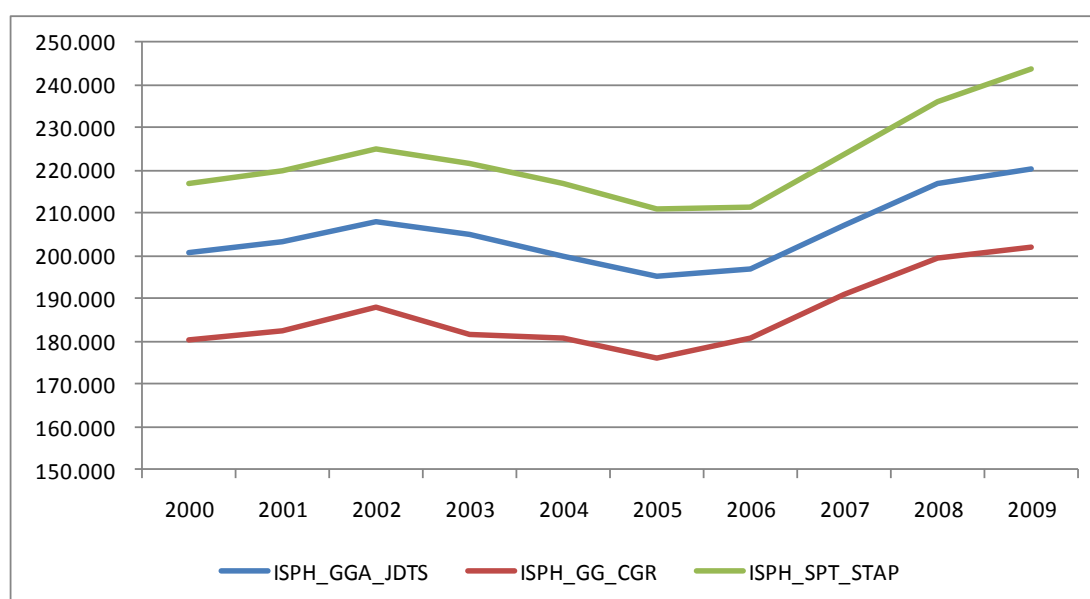
## 1.2. Evolución de la Inversión Social durante la recesión del 2009

- La información de la STAP se depura y se desagrega utilizando información de las instituciones involucradas por lo que difiere de los datos presentados previamente.

- La depuración implica eliminar instituciones que no son próximas al gobierno general como CONAPE e IFAM; que no eran parte del sector social en el pasado como las juntas administrativas de la imprenta nacional y del archivo nacional; eliminar gastos que no son parte del gasto social como las empresas comerciales del IMAS, los premios de lotería pagados por la JPSS o el programa de ahorro y crédito del INVU. También se agregan instituciones como el IDA y el MTSS y se reacomodan otras entre sectores. Finalmente se efectúa una consolidación al nivel del sector social y no de cada función como se hace en la primera sección.
- Para la desagregación se utilizan las liquidaciones presupuestarias y otras estadísticas de instituciones como la CCSS, MEP, MS, JPSS, IMAS, FODESAF, FONABE, OCIS, CTAMS.
- Ello arroja una ISPT que resulta menor a la presentada en el cuadro 1 en cerca del un 9% en el 2009 y que equivale a cerca de 2 puntos porcentuales menos del PIB. La mayor diferencia se produce en el sector de seguridad social por la consolidación del FODESAF y la depuración del IMAS y la JPSS.
- Ello no modifica la tendencia pero el desempeño en el 2009 es un tanto menor como se observa en el gráfico 3 donde se comparan las estimaciones realizadas de la ISP por habitante para el gobierno general ajustado (ISPH\_GGA\_JDTS) que se utilizarán en el resto del informe, con las que surgen directamente de la STAP para el sector público en su conjunto (ISPH\_SPT\_STAP) y de la Contraloría General de la República (CGR) pero limitada al gobierno general (ISPH\_GG\_CGR).

**Gráfico 3: Costa Rica: Evolución de la Inversión Social Pública por habitante (ISPH) real según distintas fuentes. 2000 - 2009**

*(En colones del 2000 utilizando al índice de precios implícito del gasto en consumo final del gobierno general como deflactor)*



Fuente: estimaciones del autor con base en información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria y de las instituciones involucradas.



- El cuadro 2 muestra la estimación detallada de la ISP para el año 2009. La ISPT supera los 3,5 billones de colones y la ISPH se ubica en torno a los 769 mil colones por año. Para una familia de cuatro miembros ello equivale a un monto mensual cercano a los 256 mil colones, equivalente al salario mínimo de un trabajador especializado.
- El sector educación absorbe un tercio de esa inversión y dentro de él, la educación general representa casi dos tercios de la inversión educativa, relación que sube a tres cuartos cuando se agregan los incentivos para estudiar que se aplican en esos niveles educativos.
- Por primera vez se alcanza y supera la norma constitucional del 6% del PIB, aún excluyendo al INA y es el sector que más se expande en el 2009, con la excepción del sector de cultura y recreación que tiene un peso marginal.
- Este crecimiento real de la ISP, total y por habitante, del sector educativo se concentra en el nivel básico, incluyendo los incentivos, mientras que las universidades enfrentan una contracción real, al igual que la formación profesional (INA).

**Cuadro 2: Costa Rica: Gasto o inversión pública social por sector y programa. 2009**  
(Cifras absolutas en millones de colones corrientes para el total y en colones corrientes para el per cápita y relativas en porcentajes)

Sector y programa	Inversión Social Pública (ISP)				Prioridad de la ISP		Variación real 2008-2009	
	Total	Per cápita	Distribución	Composición	Macro <sup>1</sup>	Fiscal <sup>2</sup>	Total	Per cápita
<b>Todos los sectores sociales</b>	3.554.893	769.194	100,0		21,2	79,3	3,2	1,6
<b>Sector Educación</b>	1.176.787	254.629	33,1	100,0	7,0	26,2	9,2	7,6
Educación General	738.650	159.826	20,8	62,8	4,4	16,5	14,4	12,6
Educación postsecundaria	245.635	53.149	6,9	20,9	1,5	5,5	-1,0	-2,6
Formación Profesional	62.386	13.499	1,8	5,3	0,4	1,4	-3,6	-5,1
Incentivos para estudiar	130.115	28.154	3,7	11,1	0,8	2,9	9,7	8,0
<b>Sector Salud</b>	1.027.603	222.349	28,9	100,0	6,1	22,9	-1,0	-2,6
Salud Pública	37.002	8.006	1,0	3,6	0,2	0,8	-20,1	-21,4
Atención Primaria	218.863	47.357	6,2	21,3	1,3	4,9	-0,6	-2,1
Consulta Médica	209.894	45.416	5,9	20,4	1,2	4,7	0,1	-1,5
Hospitalización	540.679	116.990	15,2	52,6	3,2	12,1	-0,1	-1,7
Nutrición (CEN-CINAI)	21.165	4.580	0,6	2,1	0,1	0,5	1,5	0,0
<b>Sector Seguridad Social</b>	965.502	208.912	27,2	100,0	5,7	21,5	3,1	1,5
Pensiones Contributivas	775.431	167.785	21,8	80,3	4,6	17,3	1,7	0,1
Pensiones No Contributivas	84.810	18.351	2,4	8,8	0,5	1,9	3,6	2,0
Regulación del Trabajo	13.634	2.950	0,4	1,4	0,1	0,3	32,7	30,6
Apoyo Grupos Vulnerables	91.627	19.826	2,6	9,5	0,5	2,0	11,8	10,1
<b>Sector Vivienda y Territorio</b>	352.916	76.363	9,9	100,0	2,1	7,9	-4,6	-6,1
Servicios de Vivienda	80.686	17.459	2,3	22,9	0,5	1,8	-11,7	-13,0
Suministro Agua	68.283	14.775	1,9	19,3	0,4	1,5	4,9	3,2
Servicios Municipales	203.947	44.129	5,7	57,8	1,2	4,5	-4,5	-6,0
<b>Sector Cultura y Recreación</b>	32.085	6.942	0,9	100,0	0,2	0,7	38,5	36,4

Fuente: estimaciones del autor con base en información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria y de las instituciones involucradas.

Nota:1/ Porcentaje de la Inversión Social en el producto interno bruto (PIB).

2/ Porcentaje de la Inversión Social en el gasto total del Gobierno General (GGG)

- El sector salud le sigue en importancia con un 29% de la ISP, donde algo más de la mitad lo consumen los servicios hospitalarios y casi tres cuartos los servicios curativos (consulta médica y hospitalización).
- Esto implica una inversión anual en salud cercana al 6% del PIB, aunque el sector sufre una leve contracción real de sus recursos durante el 2009.
- La contracción real se explica principalmente por el Ministerio de Salud y sus órganos desconcentrados y se origina en el hecho que para el año previo (2008), se presupuestaron en este ministerio cerca de ocho mil millones de colones para pagar la indemnización a la empresa que durante la administración Calderón se le concesionó el basurero en Esparza y que la administración siguiente (Figueres), derogó.
- No obstante, también se observan contracciones en la ISPH relacionada con la CCSS en sus distintos niveles de atención. Solo los centros infantiles a cargo del MS (CEN-CINAI) no reportan una contracción real.
- El sector de seguridad social absorbe una porción similar de la ISPT (27%) de modo que estos tres sectores son responsables de casi el 90% de la ISPT.
- A su interior, los pagos por pensiones contributivas representan el 80% de la ISPT del sector y un 22% de la ISPT, aunque son las que menos se expanden en términos reales.
- En conjunto el sector de seguridad social muestra un crecimiento real de sus recursos y los programas que más crecen, fuera del marginal asociado con la regulación del trabajo, son los relacionados con el apoyo a los grupos vulnerables por pobreza, exclusión o discriminación.
- Las pensiones no contributivas también evidencian una expansión real durante el 2009, de manera que los programas de protección social (pensiones no contributivas, regulación del trabajo y apoyo a grupos vulnerables) muestran un comportamiento satisfactorio durante una coyuntura de restricciones fiscales como la que caracterizó el 2009.
- El sector de vivienda y territorio muestra por el contrario un comportamiento desfavorable al contraerse en términos reales durante el 2009 en cerca del 5% (ISPT) y del 6% en la ISP por habitante.
- A su interior, los servicios municipales son los mayoritarios con el 58% de la ISPT y su evolución es similar a la media del sector.

- Son los servicios de vivienda, donde predomina el subsidio del bono familiar de la vivienda (BFV), los que muestran una mayor contracción y donde el monto corriente de bonos pagados en el 2009 resultó ligeramente inferior al del 2008.
- Por el contrario, la ISP asociada con el suministro de agua para consumo humano mostró una ampliación real durante el 2009.
- Finalmente, si bien los servicios culturales y recreativos, si bien no representan ni el 1% de la ISPT, si muestran un amplio crecimiento durante el 2009, aunque insuficiente para modificar su marginal posición.
- Otra forma de ordenar los distintos programas es según el criterio de acceso a estos. Aquí se pueden identificar cuatro tipos de programas, siguiendo un criterio propio. El cuadro 3 muestra esa organización de la ISP en el 2009 y su evolución 2008/2009.
- Los programas o servicios universales, esto es, aquellos a que todos los residentes tienen derecho a acceder, representan el 58% de la ISPT en el 2009 y una expansión durante este conflictivo año, aunque evoluciones variadas a su interior.
- Los servicios educativos (educación general) representan un 37% de la ISPT de este tipo de programas y ya se ha señalado que muestran un amplio crecimiento real, al igual que el suministro de agua.
- Los servicios de salud, que representan casi la mitad de la IPST en este grupo, se contraen, al igual que los servicios municipales pero sin lograr anular la expansión de los programas en crecimiento.

**Cuadro 3: Costa Rica: Gasto o inversión pública social según criterio de acceso y programa. 2009**

(Cifras absolutas en millones de colones corrientes para el total y en colones corrientes para el per cápita y relativas en porcentajes)

Criterio de acceso y programa	Inversión Social Pública (ISP)				Prioridad de la ISP		Variación real 2008-2009	
	Total	Per cápita	Distribución	Composición	Macro <sup>1</sup>	Fiscal <sup>2</sup>	Total	Per cápita
<b>Todos los sectores sociales</b>	3.554.893	769.194	100,0		21,2	79,3	3,2	1,6
<b>Servicios universales</b>	2.017.318	436.500	56,7	100,0	12,0	45,0	3,9	2,3
Educación General	738.650	159.826	20,8	36,6	4,4	16,5	14,4	12,6
Salud Pública	37.002	8.006	1,0	1,8	0,2	0,8	-20,1	-21,4
Atención Primaria	218.863	47.357	6,2	10,8	1,3	4,9	-0,6	-2,1
Atención Curativa	750.573	162.406	21,1	37,2	4,5	16,7	-0,1	-1,6
Suministro Agua	68.283	14.775	1,9	3,4	0,4	1,5	4,9	3,2
Servicios Municipales	203.947	44.129	5,7	10,1	1,2	4,5	-4,5	-6,0
<b>Servicios restrictivos</b>	353.739	76.541	10,0	100,0	2,1	7,9	2,1	0,5
Educación postsecundaria	245.635	53.149	6,9	69,4	1,5	5,5	-1,0	-2,6
Formación Profesional	62.386	13.499	1,8	17,6	0,4	1,4	-3,6	-5,1
Servicios culturales y recreativos	32.085	6.942	0,9	9,1	0,2	0,7	38,5	36,4
Regulación del Trabajo	13.634	2.950	0,4	3,9	0,1	0,3	32,7	30,6
<b>Servicios contributivos</b>	775.431	167.785	21,8	100,0	4,6	17,3	1,7	0,1
Pensiones IVM-CCSS	330.637	71.542	9,3	42,6	2,0	7,4	3,2	1,6
Presupuesto Nacional	444.794	96.243	12,5	57,4	2,6	9,9	0,6	-1,0
<b>Servicios selectivos</b>	408.404	88.369	11,5	100,0	2,4	9,1	3,5	1,9
Incentivos para estudiar	130.115	28.154	3,7	31,9	0,8	2,9	9,7	8,0
Nutrición (CEN-CINAI)	21.165	4.580	0,6	5,2	0,1	0,5	1,5	0,0
Pensiones No Contributivas	84.810	18.351	2,4	20,8	0,5	1,9	3,6	2,0
Apoyo Grupos Vulnerables	91.627	19.826	2,6	22,4	0,5	2,0	11,8	10,1
Servicios de Vivienda	80.686	17.459	2,3	19,8	0,5	1,8	-11,7	-13,0

Nota:1/ Porcentaje de la Inversión Social en el producto interno bruto (PIB).

2/ Porcentaje de la Inversión Social en el gasto total del Gobierno General (GGG)

Fuente: estimaciones del autor con base en información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria y de las instituciones involucradas.

- Los **programas o servicios restrictivos**, aquellos que requieren del cumplimiento de ciertos requisitos previos (educación superior) o que enfrentan restricciones de oferta (servicios culturales y recreativos), son limitados pues aportan un décimo de la ISPT.
- A su interior el dominante es la educación postsecundaria con el 69% de la ISPT, porcentaje que sube al 87% cuando se agregan los programas de capacitación.
- Si bien los servicios educativos son los dominantes y se contraen, el fuerte crecimiento de los servicios culturales y recreativos y de la regulación del trabajo hacen que el conjunto crezca, aunque por debajo de los programas universales.
- Los **servicios contributivos** se refieren a los programas de pensiones contributivas y éstos representan, como se mencionó algo más de una quinta parte de la ISPT en el 2009.

- Si bien su expansión es limitada, ello es producto de la evolución de los regímenes con cargo al presupuesto nacional, que representan el 57% del gasto y que se reducen en términos per cápita real durante el 2009.
- Finalmente, los **programas o servicios selectivos**, dirigidos a población de menores recursos, vulnerables o que sufren situaciones de exclusión o discriminación, son los que más crecen durante el 2009, después de los programas universales.
- Ellos representan el 11,5% de la ISPT en el 2009 y solo los vinculados con la vivienda sufren de una contracción.
- Ello muestra un esfuerzo durante el 2009 de proteger la creación de capital humano entre la población infantil (programas universales y selectivos).

### 1.3. La distribución de la inversión social en el 2009

- Una vez cuantificada la ISPT para el 2009 y desagregada por programas, es posible avanzar en el análisis de la asignación final entre los distintos beneficiarios.
- Para ello se debe recurrir a la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) para identificar a los distintos usuarios efectivos de los programas sociales. Como anexo se presenta los criterios de asignación seguidos.
- La distribución de la ISPT en función de los beneficiarios, su consumo o transferencia recibida, según sea el caso, supone costos medios iguales dentro de cada programa entre los distintos usuarios con independencia del lugar de residencia.
- La asignación se realiza por estrato de ingreso, área geográfica, grupo de edad, sexo y clase social.

#### 1.3.1. La distribución de la ISP por estratos de ingreso

- La ISPT del 2009 se puede asignar por programa a los distintos estratos de ingresos a los que pertenecen los beneficiarios efectivos y de este modo obtener un resumen de lo que llega a cada estrato.
- Como estrato se ordenan las familias de menor a mayor ingreso familiar autónomo por miembro del hogar o per cápita y luego se construyen cinco grupos del 20% cada uno que se llaman comúnmente, aunque imprecisamente, como quintiles.
- El ingreso autónomo es el ingreso antes de las transferencias estatales en dinero que son parte de las políticas de protección social, excepto lo que

reciben como parte de pensiones de regímenes contributivos, donde existe un ahorro de previo aunque acompañado de un subsidio.

- El cuadro 4 resume la información pertinente. Los quintiles extremos, el 20% más pobre (quintil 1) y el 20% más rico (quintil 5) reciben más del 20% de la ISPT, esto es, más que el porcentaje de familias incorporados.
- Además como las familias de menores ingresos tienen más miembros, la distribución favorece en mayor medida al último quintil que aglutina a solo un 16% de la población y recibe el 21% de la ISPT.
- Ello se traduce en una inversión social por habitante, que favorece a ambos extremos de la distribución, pero en particular al quintil más rico.

**Cuadro 4: Costa Rica: Gasto o inversión pública social por sector o criterio de acceso según quintil de ingreso. 2009**

Indicador	Total	Quintiles de ingreso familiar autónomo per cápita				
	País	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5
<b>Inversión Social Total</b> <sup>1</sup>	3.554.893	845.906	698.709	638.761	612.207	759.310
Distribución relativa	100,0	23,8	19,7	18,0	17,2	21,4
<b>Inversión Social per cápita</b> <sup>2</sup>	769.377	795.207	682.587	679.499	707.825	1.042.797
Índice total país = 100	100,0	103,4	88,7	88,3	92,0	135,5
<b>Composición</b>						
<b>Por sector</b>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Sector Educación	33,1	40,1	41,0	35,2	30,2	18,6
Sector Salud	28,9	34,2	34,2	33,9	28,3	14,4
Sector Seguridad Social	27,2	14,7	12,8	18,0	29,9	59,7
Sector Vivienda y Territorio	9,9	10,7	11,0	11,7	10,2	6,3
Sector Cultura y Recreación	0,9	0,2	0,9	1,2	1,3	1,0
<b>Por criterio de acceso</b>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Políticas universales	56,7	68,9	71,6	65,4	53,0	25,3
Políticas restrictivas	10,0	3,8	6,9	11,1	14,8	14,7
Políticas contributivas	21,8	3,1	5,5	14,2	28,0	59,1
Políticas selectivas	11,5	24,2	15,9	9,4	4,2	0,8
<b>Población Total (EHPM)</b>	4.620.482	1.063.756	1.023.618	940.048	864.913	728.148
Distribución relativa	100,0	23,0	22,2	20,3	18,7	15,8

Fuente: estimaciones del autor con base en información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, de las instituciones involucradas y de la EHPM del INEC.

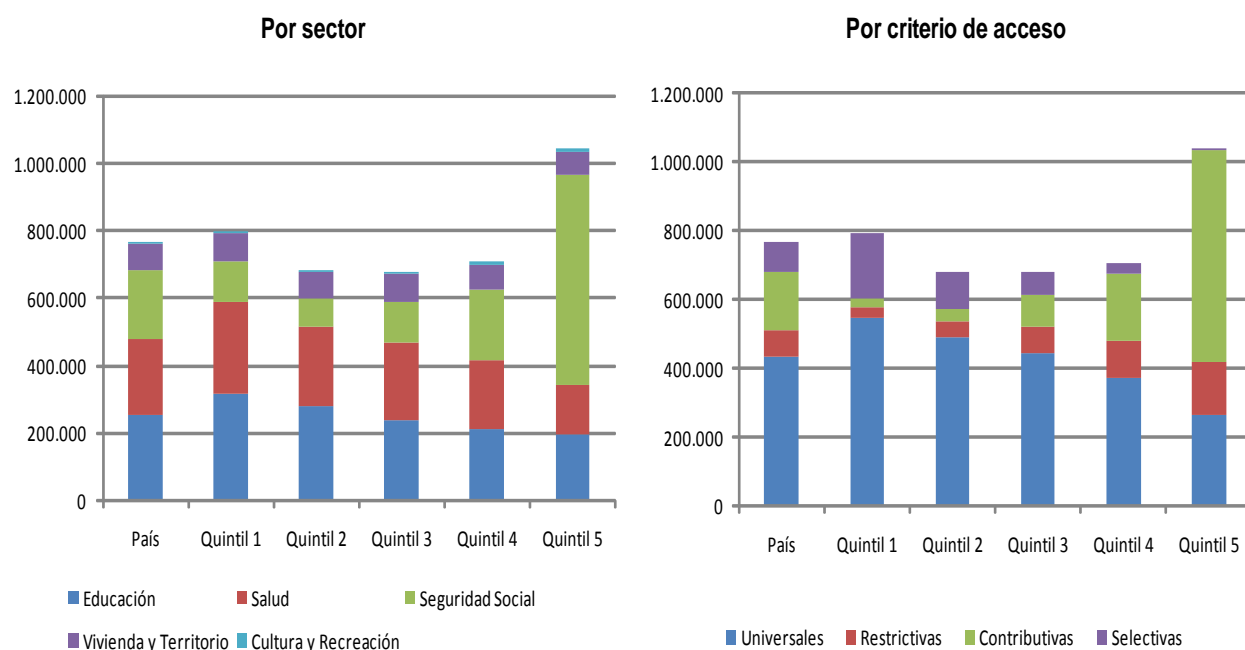
1/ En millones de colones corrientes al año.

2/ En colones corrientes al año.

- La ISPH del primer quintil resulta cerca de un 4% mayor a la media nacional y la del quinto quintil un 36% más alta.

- El quintil más rico recibe una mayor ISP, total y per cápita, debido a la concentración de los pagos de pensiones contributivas en este estrato y que provienen principalmente de los regímenes con cargo al presupuesto nacional (68%).
- El 60% de la ISPT recibida por el quintil más rico proviene del sector de seguridad social y el 59% de los programas contributivos.
- La ISPH por pensiones contributivas que recibe el quintil más rico es cerca de cuatro veces mayor del promedio nacional.
- Los dos quintiles de menores ingresos (pobres y vulnerables), reciben la ISPT proveniente principalmente de educación (40%) y salud (34%), de modo que cerca del 70% provienen de los programas universales.
- En estos quintiles resulta significativo también lo que aportan los programas selectivos, donde llegan a representar casi una cuarta parte de la ISPT que recibe el primer quintil, aunque estos programas diseminan sus beneficios hasta el quintil más rico (ver gráfico 4).

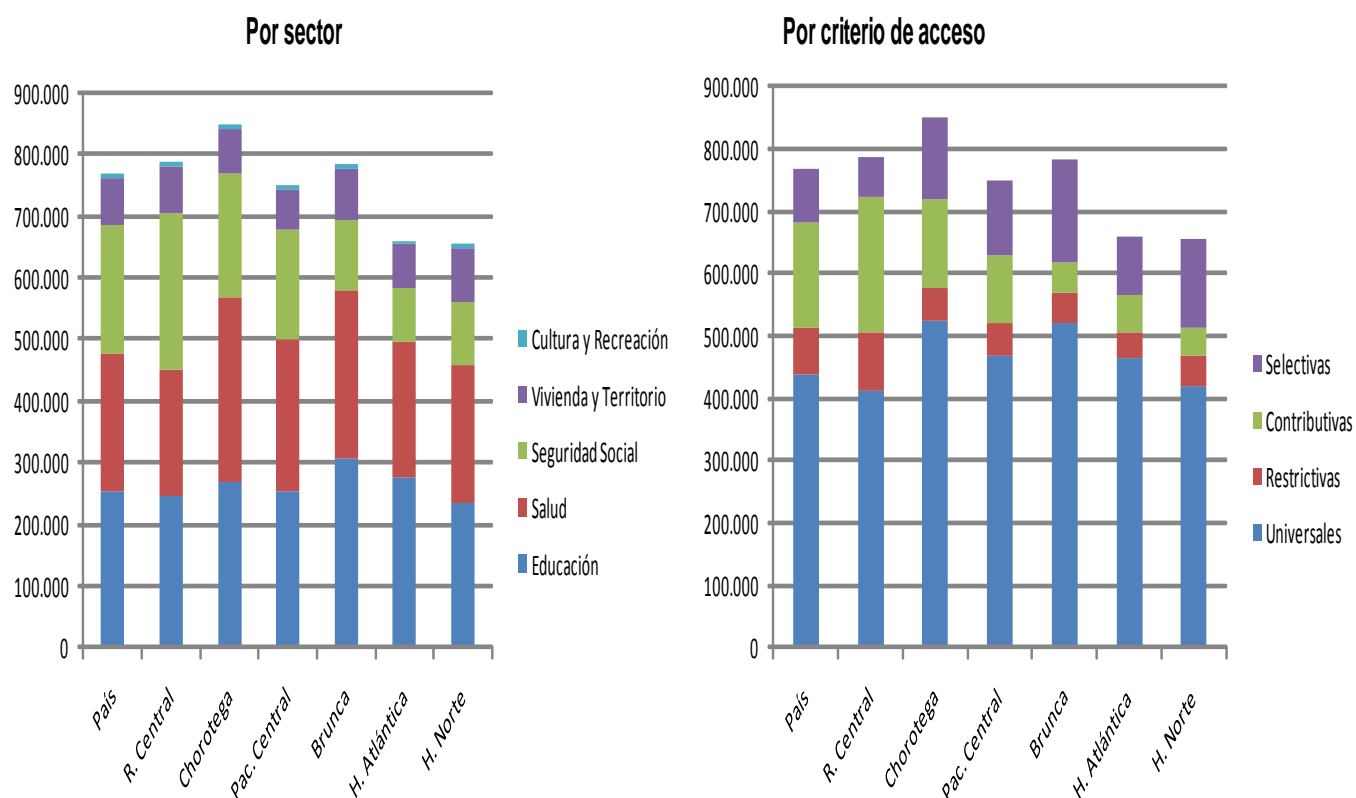
**Gráfico 4: Costa Rica: inversión social pública por habitante según estratos de ingreso. 2009 (Colones del 2009)**



Fuente: estimaciones del autor con base en información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, de las instituciones involucradas y de la EHPM del INEC.

### 1.3.2. La distribución de la ISP por región

**Gráfico 5: Costa Rica: inversión social pública por habitante según región de residencia. 2009 (Colones del 2009)**



Fuente: estimaciones del autor con base en información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, de las instituciones involucradas y de la EHPM del INEC.

- Si se parte del supuesto de costos unitarios por programas iguales en las distintas áreas geográficas, es posible asignar la ISPT por lugar de residencia del beneficiario efectivo. El cuadro 5 recoge estas estimaciones. Ver también gráfico 5 previo.
- La región central del país aglutina al 64% de la población y al 65% de la ISPT de modo que la ISP por habitante supera ligeramente el promedio nacional (2% mayor).
- Dentro de la región central, el sector de seguridad social y los programas de pensiones contributivas son más importantes que en el resto de las regiones.
- Por el contrario, la ISPT proveniente de los sectores educación y salud tienen un menor peso relativo, de modo que los programas universales aportan en mayor medida a las regiones periféricas.



- Los programas restrictivos también tienen una mayor presencia en la región central, en tanto que los programas selectivos aumentan su importancia relativa y su volumen de inversión en las regiones periféricas.

**Cuadro 5: Costa Rica: Gasto o inversión pública social por sector o criterio de acceso según región. 2009**

Indicador	Total País	Región de residencia					
		R. Central	Chorotega	Pac. Central	Brunca	H. Atlántica	H. Norte
<b>Inversión Social Total</b> <sup>1</sup>	3.554.893	2.326.596	295.286	182.015	268.757	315.024	167.214
Distribución relativa	100,0	65,4	8,3	5,1	7,6	8,9	4,7
<b>Inversión Social per cápita</b> <sup>2</sup>	769.377	787.597	848.680	749.885	782.798	660.415	654.609
Índice total país = 100	100,0	102,4	110,3	97,5	101,7	85,8	85,1
<b>Composición</b>							
<b>Por sector</b>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Sector Educación	33,1	31,2	31,7	33,6	39,3	41,9	35,6
Sector Salud	28,9	26,1	35,1	32,8	34,7	33,3	34,5
Sector Seguridad Social	27,2	32,0	23,8	23,9	14,8	13,2	15,8
Sector Vivienda y Territorio	9,9	9,8	8,7	8,8	10,5	10,7	13,1
Sector Cultura y Recreación	0,9	1,0	0,7	0,8	0,8	0,9	1,0
<b>Por criterio de acceso</b>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Políticas universales	56,7	52,3	61,6	62,3	66,4	70,1	63,8
Políticas restrictivas	10,0	11,7	6,5	7,1	6,1	6,3	7,5
Políticas contributivas	21,8	27,6	16,6	14,5	6,5	9,1	7,0
Políticas selectivas	11,5	8,4	15,3	16,1	20,9	14,5	21,6
<b>Población Total (EHPM)</b>	4.620.482	2.954.042	347.935	242.724	343.329	477.009	255.442
Distribución relativa	100,0	63,9	7,5	5,3	7,4	10,3	5,5

Fuente: estimaciones del autor con base en información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, de las instituciones involucradas y de la EHPM del INEC.

1/ En millones de colones corrientes al año.

2/ En colones corrientes al año.

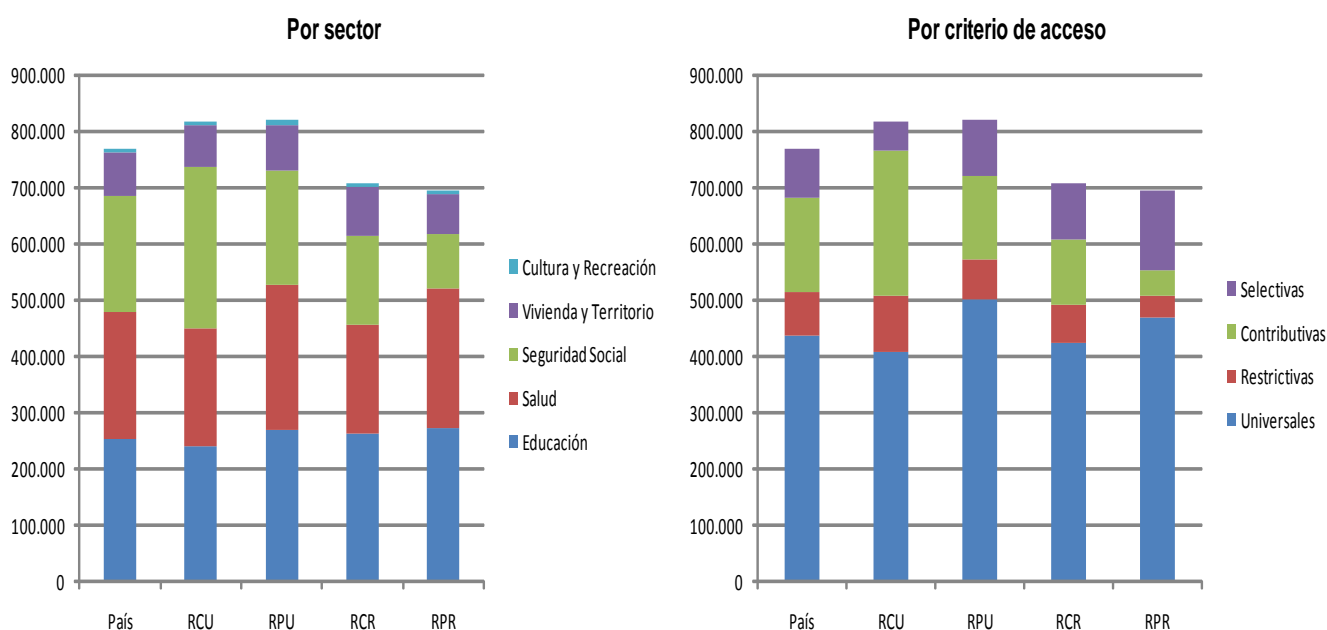
- Al interior de las regiones periféricas, si bien la estructura por sector o tipo de programa es similar, las magnitudes absolutas muestran situaciones disímiles.
- La región Chorotega es la que ostenta la mayor ISP por habitante (10% por encima de la media), mientras que las regiones Huetares (Norte y Atlántica) son las que aparecen con un menor apoyo estatal por persona residente en ellas.
- La región Chorotega recibe una mayor ISP proveniente de salud y por ende de los programas universales y de las pensiones contributivas y por ende del sector de seguridad social.
- Las regiones Huetares obtienen una menor ISP por distintas razones. La región Atlántica recibe una menor ISP en salud y seguridad social, particularmente de las políticas selectivas, mientras que la región Norte recibe menos recursos del sector educativo y de los programas contributivos. Esto

significa que ambas reciben menos ISP de los programas universales vistos en su conjunto.

### 1.3.3 La distribución de la ISP por zona

- Dentro de una desagregación de las zonas por dominio de estudio de las EHPM se observa que globalmente no se encuentran diferencias entre las magnitudes de la ISPT captadas por las zonas urbanas ya sean de la región central (RCU) o del resto del país (RPU). Ver gráfico 6 y cuadro 6.
- Tampoco hay diferencias en la ISPT captada por las zonas rurales de la región central (RCR) y del resto del país (RPR), aunque las magnitudes de la IST, total y por habitante, que va a las zonas rurales es menor.
- Donde sí se observan algunas diferencias es en la composición de la ISPT, tanto al interior de las zonas como entre zonas.

**Gráfico 6: Costa Rica: inversión social pública por habitante según zona de residencia. 2009 (Colones del 2009)**



Fuente: estimaciones del autor con base en información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, de las instituciones involucradas y de la EHPM del INEC.

- En las zonas urbanas pesa más el sector de seguridad social y las pensiones contributivas y ello es más fuerte en las zonas urbanas de la región central.
- Por el contrario, los servicios de educación y salud son más importantes en el ámbito rural y por lo tanto también los programas universales, aunque los valores más altos se ubican en las zonas urbanas del resto del país, pues

muchos servicios tienen su sede en las poblaciones más urbanas (colegios, clínicas) y el acceso a sus habitantes es mayor.

- El sector de vivienda y territorio no muestra una diferenciación zonal, en tanto que los programas restrictivos tienen a tener mayor presencia en la región central, tanto sus zonas urbanas como rurales, mientras que las políticas selectivas adquieren mayor protagonismo en las zonas rurales.

**Cuadro 6: Costa Rica: Gasto o inversión pública social por sector o criterio de acceso según zona. 2009**

Indicador	Total País	Zona urbana			Zona Rural		
		Total Urbano	R. Central	Resto País	Total Rural	R. Central	Resto País
<b>Inversión Social Total</b> <sup>1</sup>	3.554.893	2.226.823	1.756.260	470.563	1.328.070	570.432	757.638
Distribución relativa	100,0	62,6	49,4	13,2	37,4	16,0	21,3
<b>Inversión Social per cápita</b> <sup>2</sup>	769.377	817.873	817.709	818.485	699.801	707.502	694.113
Índice total país = 100	100,0	106,3	106,3	106,4	91,0	92,0	90,2
<b>Composición</b>							
<b>Por sector</b>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Sector Educación	33,1	30,0	29,2	33,0	38,2	37,0	39,2
Sector Salud	28,9	27,0	25,8	31,6	32,1	27,3	35,7
Sector Seguridad Social	27,2	32,8	35,0	24,7	17,6	22,6	13,9
Sector Vivienda y Territorio	9,9	9,2	9,0	10,0	11,1	12,1	10,4
Sector Cultura y Recreación	0,9	0,9	0,9	0,8	0,9	1,0	0,8
<b>Por criterio de acceso</b>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Políticas universales	56,7	52,2	49,8	61,2	64,3	59,7	67,8
Políticas restrictivas	10,0	11,6	12,4	8,5	7,2	9,6	5,4
Políticas contributivas	21,8	28,4	31,2	18,1	10,7	16,5	6,4
Políticas selectivas	11,5	7,7	6,6	12,2	17,8	14,2	20,5
<b>Población Total (EHPM)</b>	4.620.482	2.722.699	2.147.780	574.919	1.897.783	806.262	1.091.521
Distribución relativa	100,0	58,9	46,5	12,4	41,1	17,4	23,6

Fuente: estimaciones del autor con base en información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, de las instituciones involucradas y de la EHPM del INEC.

1/ En millones de colones corrientes al año.

2/ En colones corrientes al año.

### 1.3.4 La distribución de la ISP por grupos de edad

- La ISPT por grupos de edad muestra niveles y patrones de distribución bien diferenciados. Ver cuadro 7 y gráfico 7. Para su asignación se supone que el miembro del hogar que recibe el beneficio es el que se apropia de este, lo cual no es necesariamente cierto en el caso de transferencias.
- La primera infancia (niños menores de seis años), reciben una ISP por persona que apenas equivale a las tres cuartas partes de la que recibe la población como promedio. Esta se concentra en los servicios de salud (65%), que junto a la educación preescolar llega a representar el 87% de la ISPT

recibida (programas universales). El resto proviene básicamente de programas selectivos directos (CEN-CINAI) o indirectos (Bono vivienda).

- Por el contrario, el resto de la población menor de 18 años, los que tienen edad escolar (6 a 11 años) o edad de asistir a la educación media (12 a 17 años), reciben una ISPH por encima de la media nacional y proveniente principalmente de los servicios educativos (71%) y de los programas universales (87% y 79% respectivamente).
- Los niños de 6 a 11 años reciben una ISPH que resulta un 39% superior al promedio, mientras que los jóvenes de 12 a 17 años reciben una ISPH que supera al promedio nacional en un 25%.

**Cuadro 7: Costa Rica: Gasto o inversión pública social por sector o criterio de acceso según grupo de edad. 2009**

Indicador	Total	Niños	Escolares	Jóvenes	Adultos	Mayores
	País	(0 a 5 años)	(6 a 11 años)	(12 a 17 años)	(18 a 49 años)	(50 o más)
<b>Inversión Social Total</b> <sup>1</sup>	3.554.893	235.661	487.430	518.563	1.146.360	1.166.879
Distribución relativa	100,0	6,6	13,7	14,6	32,2	32,8
<b>Inversión Social per cápita</b> <sup>2</sup>	769.377	574.228	1.068.076	957.818	502.756	1.251.784
Índice total país = 100	100,0	74,6	138,8	124,5	65,3	162,7
<b>Composición</b>						
<b>Por sector</b>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Sector Educación	33,1	20,3	71,8	71,4	34,2	1,5
Sector Salud	28,9	64,7	20,0	15,8	41,2	19,2
Sector Seguridad Social	27,2	0,1	0,0	4,1	8,1	72,9
Sector Vivienda y Territorio	9,9	13,8	7,6	8,2	15,1	5,8
Sector Cultura y Recreación	0,9	1,1	0,6	0,6	1,4	0,6
<b>Por criterio de acceso</b>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Políticas universales	56,7	87,1	87,4	78,5	60,9	24,0
Políticas restrictivas	10,0	1,1	0,6	1,5	27,5	2,2
Políticas contributivas	21,8	0,0	0,0	0,2	1,7	64,7
Políticas selectivas	11,5	11,8	11,9	19,8	9,9	9,1
<b>Población Total (EHPM)</b>	4.620.482	410.397	456.363	541.400	2.280.150	932.172
Distribución relativa	100,0	8,9	9,9	11,7	49,3	20,2

Fuente: estimaciones del autor con base en información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, de las instituciones involucradas y de la EHPM del INEC.

1/ En millones de colones corrientes al año.

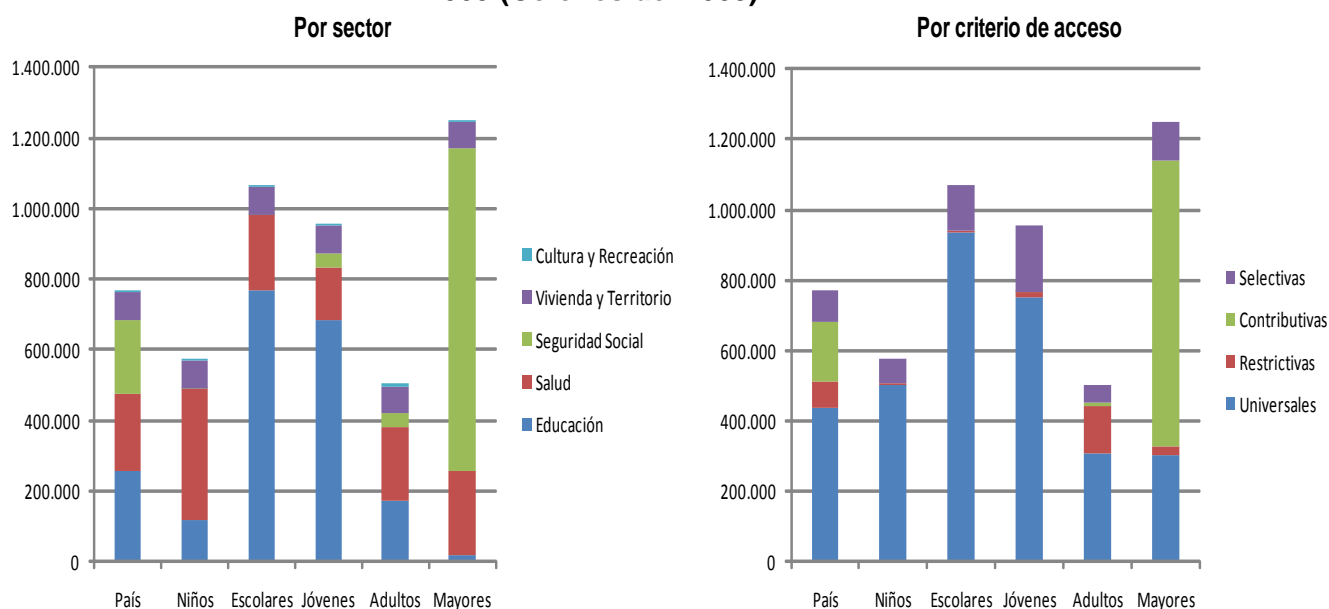
2/ En colones corrientes al año.

- Los adultos en edades plenamente activas (18 a 49 años), son los que reciben una menor ISP por persona, cerca de dos tercios del promedio nacional y en esta adquiere protagonismo los servicios de salud y los de educación vinculada a programas restrictivos (superior y capacitación).
- Finalmente, los adultos de mayor edad (50 o más años), son los que reciben una mayor ISP por persona (63% por encima del promedio) debido

fundamentalmente a la concentración en este grupo etario de los pagos de las pensiones contributivas (65% de la ISP recibida), aunque también reciben mayores recursos absolutos provenientes de los programas de salud.

- Esto plantea un problema distributivo pues como se mostró anteriormente, los pagos por pensiones contributivas se concentran en el quintil más rico de la distribución.
- Este grupo entonces, capta un tercio de toda la ISPT pese a que representan solo la quinta parte de la población nacional. Esto muestra la fuerte presión que sobre los recursos públicos, y sobre la equidad, generará el rápido envejecimiento de la población que vive el país.

**Gráfico 7: Costa Rica: inversión social pública por habitante según grupos de edad. 2009 (Colones del 2009)**



Fuente: estimaciones del autor con base en información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, de las instituciones involucradas y de la EHPM del INEC.

### 1.3.5 La distribución de la ISP por sexo

- La distribución por sexo de la ISP sigue el mismo supuesto de asignación al beneficiario que recibe el beneficio, sin reasignación dentro del hogar.
- Esta distribución puede verse considerando la población total y poniendo la atención en el sexo del jefe del hogar. En el primer caso se puede observar si las mujeres reciben o no una mayor ISPT y en el segundo caso si los hogares con una mujer al frente reciben un trato diferente por parte de la política social.
- El cuadro 8, y el gráfico 8 resume los resultados encontrados.

- La población femenina en su conjunto recibe una ISP mayor a su contraparte masculina principalmente por un mayor uso de los servicios de salud que más que contrarrestan el mayor acceso de los hombres a la seguridad social y en particular a las pensiones contributivas.
- La población en hogares a cargo de una mujer también reciben una ISP mayor que cuando un hombre está al frente, pero debido a un mayor acceso a programas selectivos y las pensiones por viudez.

**Cuadro 8: Costa Rica: Gasto o inversión pública social por sector o criterio de acceso según sexo de la persona o del jefe del hogar. 2009**

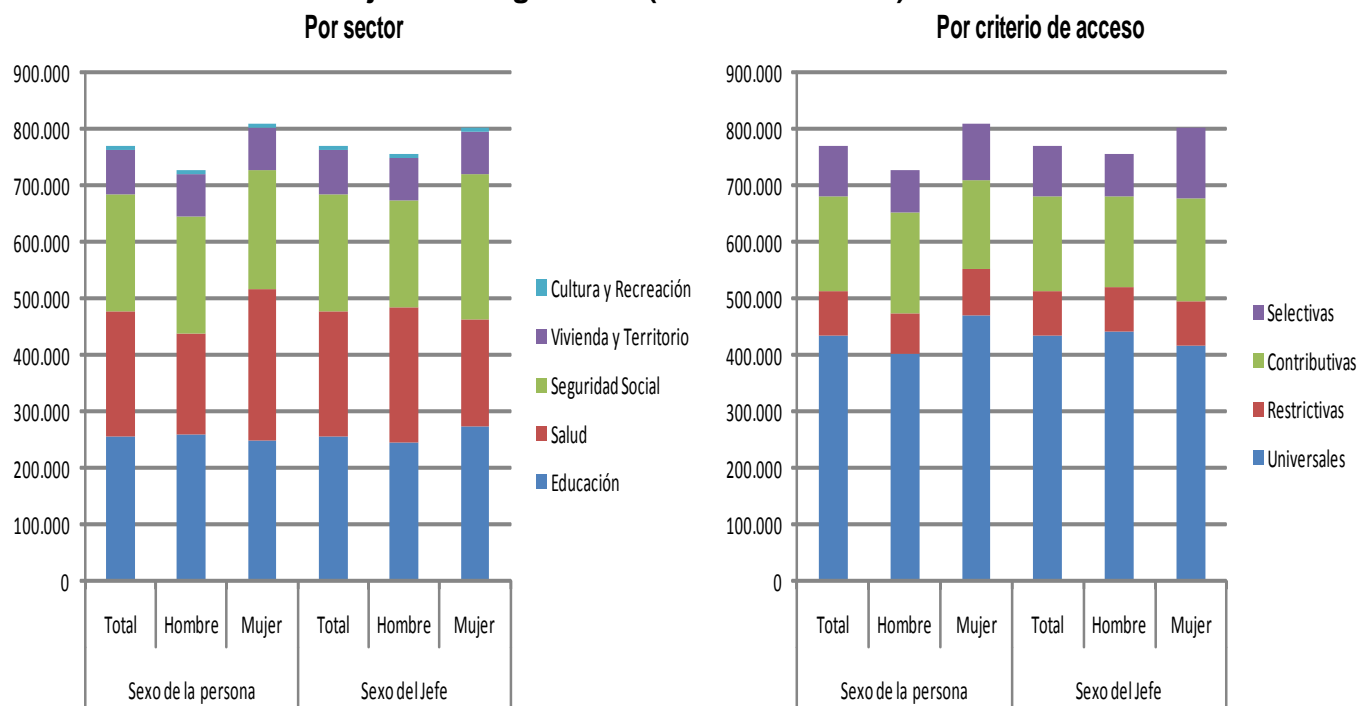
Indicador	Sexo de la persona			Sexo del Jefe		
	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer
<b>Inversión Social Total</b> <sup>1</sup>	3.554.893	1.666.645	1.888.248	3.554.893	2.506.330	1.048.563
Distribución relativa	100,0	46,9	53,1	100,0	70,5	29,5
<b>Inversión Social per cápita</b> <sup>2</sup>	769.377	727.184	810.906	769.377	756.751	801.334
Índice total país = 100	100,0	94,5	105,4	100,0	98,4	104,2
<b>Composición</b>						
<b>Por sector</b>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Sector Educación	33,1	35,7	30,8	33,1	32,6	34,2
Sector Salud	28,9	24,5	32,8	28,9	31,2	23,4
Sector Seguridad Social	27,2	28,4	26,1	27,2	25,1	32,1
Sector Vivienda y Territorio	9,9	10,5	9,5	9,9	10,1	9,5
Sector Cultura y Recreación	0,9	0,9	0,9	0,9	1,0	0,7
<b>Por criterio de acceso</b>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Políticas universales	56,7	55,2	58,1	56,7	58,6	52,2
Políticas restrictivas	10,0	9,9	10,0	10,0	10,1	9,6
Políticas contributivas	21,8	24,6	19,3	21,8	21,3	23,0
Políticas selectivas	11,5	10,3	12,6	11,5	9,9	15,2
<b>Población Total (EHPM)</b>	4.620.482	2.291.916	2.328.566	4.620.482	3.311.961	1.308.521
Distribución relativa	100,0	49,6	50,4	100,0	71,7	28,3

Fuente: estimaciones del autor con base en información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, de las instituciones involucradas y de la EHPM del INEC.

1/ En millones de colones corrientes al año.

2/ En colones corrientes al año.

**Gráfico 8: Costa Rica: inversión social pública por habitante según sexo de la persona o del jefe del hogar. 2009 (Colones del 2009)**



Fuente: estimaciones del autor con base en información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, de las instituciones involucradas y de la EHPM del INEC.

### 1.3.6 La distribución de la ISP por clase social

- El Programa Estado de la Nación (PEN) ha venido desarrollando una clasificación de las personas y los hogares por clases sociales a partir de las formas de inserción laboral y la calificación.
- Aquí se avanza en una asignación del gasto social por clase social a partir de nuevo, de los beneficiarios efectivos de cada hogar.
- El cuadro 9 y el gráfico nueve presenta la información relevante.
- Como los grupos son muy disímiles en tamaño poblacional lo más pertinente es la ISP por persona.
- Eliminado el grupo marginal de hogares no clasificados (1,4% de la población), solo hay dos grupos sociales con una ISPH por encima de la media y por las mismas fuentes.
- Estos grupos son los hogares de inactivos (8% de la población y 15% de la ISPT) y los hogares de medianos empresarios y profesionales (10% de la población y 11% de la ISPT).

- En el primer caso, la ISPH casi duplica la media nacional y en el segundo caso resulta un 10% superior. Para ambos grupos el sector de seguridad social y en particular las pensiones contributivas son la principal fuente de ISP recibida, complementada en los hogares de inactivos con programas selectivos del mismo sector. Son a su vez, los grupos con menor uso de los programas universales

**Cuadro 9: Costa Rica: Gasto o inversión pública social por sector o criterio de acceso según clase social. 2009**

Indicador	Total	Clase	Medianos	Clases	Pequeños	Obreros	Obreros	Obreros	Otros	Hogar de	No
	País	Alta	Empresarios	Intermedias	Propietarios	Agrícolas	Industriales	en Servicios	Trabajadores	Inactivos	Clasificados
<b>Inversión Social Total</b> <sup>1</sup>	3.554.893	94.274	398.763	609.673	649.624	260.171	340.660	404.698	182.908	546.218	67.903
Distribución relativa	100,0	2,7	11,2	17,2	18,3	7,3	9,6	11,4	5,1	15,4	1,9
<b>Inversión Social per cápita</b> <sup>2</sup>	769.377	559.044	849.323	697.105	729.107	700.921	665.747	639.359	669.273	1.502.830	1.058.233
Índice total país = 100	100,0	72,7	110,4	90,6	94,8	91,1	86,5	83,1	87,0	195,3	137,5
<b>Composición</b>											
<b>Por sector</b>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Sector Educación	33,1	37,3	28,9	36,1	38,5	36,2	36,5	42,6	39,4	13,5	27,9
Sector Salud	28,9	15,8	16,6	24,7	36,4	41,5	39,0	34,1	24,5	18,2	53,4
Sector Seguridad Social	27,2	33,6	45,5	26,9	13,5	9,8	10,3	11,7	23,7	62,9	8,3
Sector Vivienda y Territorio	9,9	11,8	8,1	11,1	10,7	11,9	13,1	10,4	11,3	4,9	9,7
Sector Cultura y Recreación	0,9	1,4	0,9	1,1	0,9	0,6	1,1	1,1	1,0	0,4	0,7
<b>Por criterio de acceso</b>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Políticas universales	56,7	39,2	34,5	53,9	68,2	71,8	73,4	74,1	61,1	30,5	82,0
Políticas restrictivas	10,0	26,2	18,8	14,8	10,1	3,8	7,4	8,1	6,4	3,0	4,0
Políticas contributivas	21,8	32,4	44,8	24,1	10,1	2,2	6,6	6,1	9,1	51,3	5,6
Políticas selectivas	11,5	2,2	1,9	7,2	11,6	22,2	12,6	11,6	23,4	15,2	8,4
<b>Población Total (EHPM)</b>	4.620.482	168.634	469.507	874.579	890.987	371.185	511.696	632.975	273.293	363.460	64.167
Distribución relativa	100,0	3,6	10,2	18,9	19,3	8,0	11,1	13,7	5,9	7,9	1,4

Fuente: estimaciones del autor con base en información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, de las instituciones involucradas y de la EHPM del INEC.

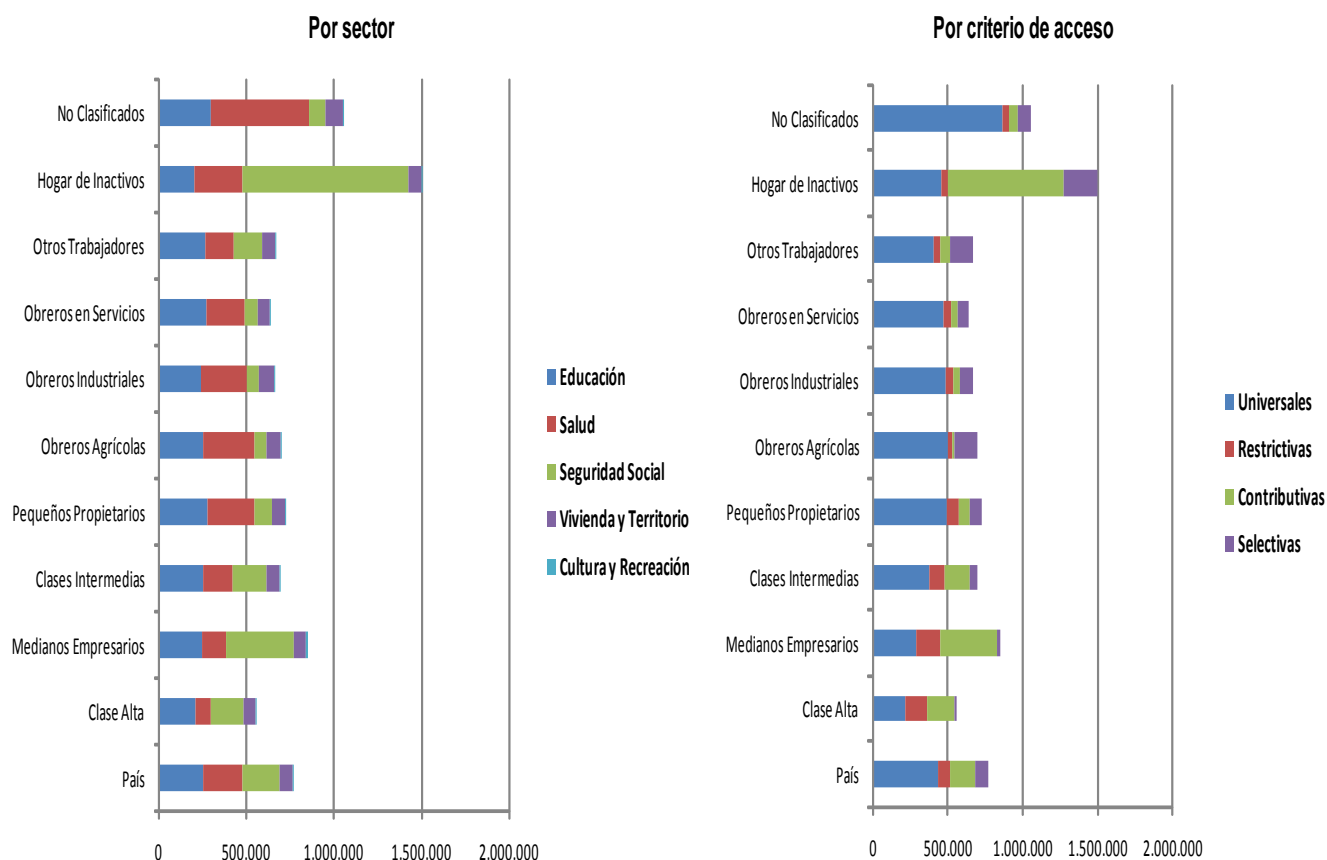
1/ En millones de colones corrientes al año.

2/ En colones corrientes al año.

- Otros dos grupos, las clases intermedias y los pequeños propietarios, muestran una ISPH entre el 91% y el 94% del promedio por persona nacional. Ambos tienen tamaños poblacionales similares (cerca del 19% cada uno) y reciben alrededor del 18% de la ISPT.
- En ambos predominan los programas universales, aunque las clases intermedias acceden a mayores recursos de la seguridad social y en particular de las pensiones contributivas y a la educación superior.



**Gráfico 9: Costa Rica: inversión social pública por habitante según clase social. 2009 (Colones del 2009)**



Fuente: estimaciones del autor con base en información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, de las instituciones involucradas y de la EHPM del INEC.

- Los tres grupos de obreros, reciben una ISPH entre el 83% y el 91% de la media nacional, es decir, se ubican por debajo del promedio y su tamaño poblacional es más variado (entre el 8% y el 14% de la población).
- Tienen en común en que los programas universales son la principal fuente de ISP recibida. Cerca de tres de cada cuatro colones recibidos proviene de programas universales.
- Los obreros más urbanos muestran un mayor acceso a programas contributivos y restrictivos, en tanto que los agrícolas reciben mayores recursos de los programas selectivos.
- Finalmente, los otros trabajadores, como categoría residual y pequeña (6% de la población), también recibe por debajo de la media nacional y comparte que los obreros el gran peso de los programas universales en la canasta de ISP recibida (61% de la ISP recibida), aunque un tanto menor que estos. La otra fuente importante son los programas selectivos aunque muestran un mayor acceso a los programas contributivos que los grupos obreros, sugiriendo de paso que son un grupo más heterogéneo.

## 1.4. La evolución de la inversión social: 1990, 2003 y 2009

- Si se utilizan los análisis del décimo y undécimo informe sobre desarrollo humano, es posible comparar la evolución de la ISP y su composición para la mayoría de las variables previas.
- Primero se analiza la ISP total y luego los desgloses por estrato de ingreso, región, zona, sexo y grupos de edad.

### 1.4.1. La evolución de la inversión social global

- A partir de 1990 la ISPT inicia una etapa de expansión bastante sostenida, aunque no siempre logra compensar el aumento de población de modo que la ISPH no muestra ese patrón de crecimiento sostenido (ver gráfico 1).
- No obstante, al considerar solo tres años (1990, 2003 y 2009) ellos marcan períodos de expansión tanto en la ISPT como en la ISPH como se puede ver en el cuadro 10.

**Cuadro 10: Costa Rica: Gasto o inversión pública social por sector o criterio de acceso. 1999, 2003 y 2009**

Indicador	Inversión Pública Social			Tasa de variación media anual <sup>3</sup>		
	1990	2003	2009	1990/03	2003/09	1990/09
<b>Inversión Social Total <sup>1</sup></b>	539.843	859.542	1.018.969	3,6	2,9	3,4
Índice 1999 = 100	100,0	159,2	188,8			
Prioridad macro (% PIB)	14,8	18,0	21,2			
Prioridad fiscal (%GGG)	66,3	72,2	79,3			
<b>Inversión Social per cápita <sup>2</sup></b>	176.965	206.138	220.481	1,2	1,1	1,2
Índice 1999 = 100	100,0	116,5	124,6			
<b>Composición</b>						
<b>Por sector</b>	100,0	100,0	100,0			
Sector Educación	26,6	30,4	33,1	2,2	2,6	2,3
Sector Salud	33,4	30,8	28,9	0,6	0,1	0,4
Sector Seguridad Social	26,0	28,6	27,2	1,9	0,2	1,4
Sector Vivienda y Territorio	12,8	9,4	9,9	-1,2	2,0	-0,2
Sector Cultura y Recreación	1,2	0,8	0,9	-2,2	3,9	-0,3
<b>Por criterio de acceso</b>	100,0	100,0	100,0			
Políticas universales	54,0	57,6	56,7	1,7	0,9	1,4
Políticas restrictivas	12,3	9,9	10,0	-0,5	1,2	0,1
Políticas contributivas	20,0	23,3	21,8	2,4	0,0	1,6
Políticas selectivas	13,7	9,2	11,5	-1,9	5,0	0,2

Fuente: estimaciones del autor con base en información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, de las instituciones involucradas y de las EHPM del INEC.

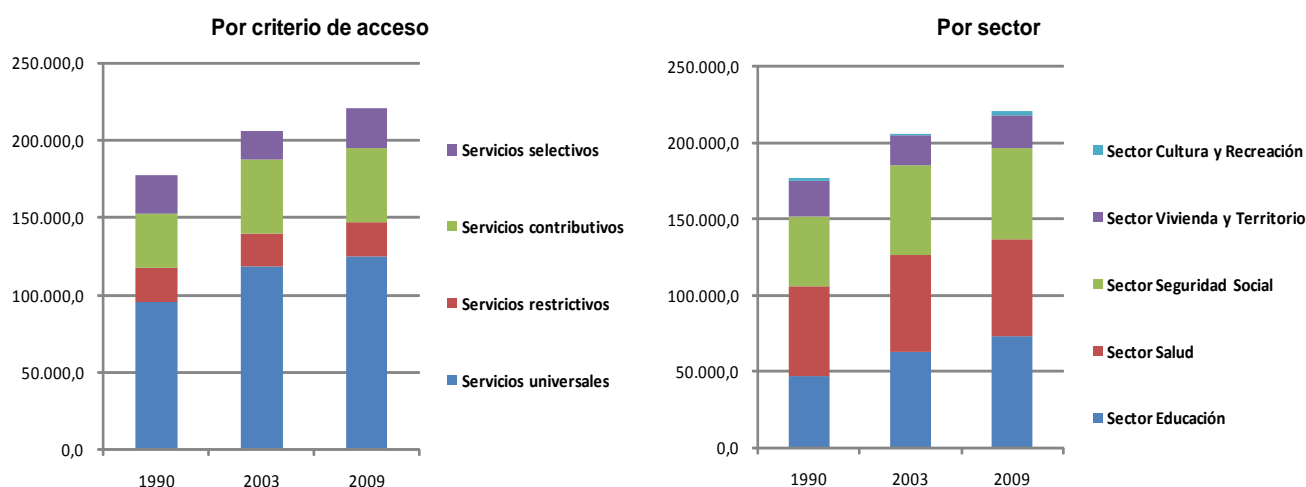
1/ En millones de colones del 2000, utilizando como deflactor al índice de precios implícito de los gastos de consumo final del gobierno general.

2/ En colones del 2000, utilizando como deflactor al índice de precios implícito de los gastos de consumo final del gobierno general.

3/ Tasas geométricas promedio anual sobre la inversión social por habitante, excepto primera fila que se refiere a la inversión social total.

- La ISPT real crece más aceleradamente entre 1990 y el 2003 que entre el 2003 y el 2009 por la contracción sufrida entre el 2003 y el 2005, entre otras razones (ver gráfico 1), aunque estas diferencias son menores en términos de la ISPH.
- Entre 1990 y el 2003 la ISPT se expandió a ritmo medio anual del 3,6% para un acumulado del 59% en 13 años, mientras que entre el 2003 y el 2009 la expansión media anual alcanzó el 2,9% para un acumulado en seis años del 19%.
- En términos per cápita, la expansión de la ISPH se mantuvo alrededor del 1,1% anual.
- Esta expansión implica un aumento de la prioridad macro, que pasa del 14,8% del PIB en 1990 al 21,2% en el 2009, y de la prioridad fiscal al aumentar del 66% del gasto fiscal del gobierno general en 1990 al 78% en el 2009.
- Pese a que la ISPH crece de manera global de forma similar en ambos períodos, no es el caso sectorial ni por tipo de programas de modo que se observan algunos pequeños cambios en la composición de la inversión social (ver también gráfico 9).
- El sector educativo ha mostrado una mayor prioridad en todo ese lapso, ganando participación en la ISPT. Por el contrario, el sector salud ha evidenciado una débil expansión en ambos tramos, de modo que pierde participación en la ISPT y frena la ampliación de la participación de los programas universales en la ISPT entre el 2003 y el 2009.

**Gráfico 9: Costa Rica: inversión social pública por habitante según sector y criterio de acceso. 1990, 2003 y 2009 (Colones del 2000)**



Fuente: estimaciones del autor con base en información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, de las instituciones involucradas y de la EHPM del INEC.

- Entre 1990 y el 2003 se expande el sector de seguridad social debido a las pensiones contributivas pues los programas selectivos, incluido vivienda enfrentan una contracción. En el período siguiente (2003 a 2009) la evolución es inversa: las pensiones contributivas crecen poco y los programas selectivos muestran una amplia expansión, pero que no logran recuperar el peso que tenían en 1990.

#### 1.4.2. La evolución de la inversión social por estrato de ingreso

- Entre 1990 y el 2003 si bien aumenta más la ISP, total y por habitante, destinada a los dos quintiles más pobres, también se expande la ISP destinada al quintil más rico. Ver cuadro 11.
- Lo primero lo explica la expansión del gasto en educación mientras que lo segundo se produce por la expansión de las pensiones contributivas
- Entre el 2003 y el 2009, el cambio distributivo es más claro a favor de los quintiles más pobres.

**Cuadro 11: Costa Rica: Gasto o inversión pública social por quintil de ingreso familiar autónomo per cápita. 1999, 2003 y 2009.**

Indicador	Inversión Pública Social			Tasa de variación media anual <sup>3</sup>		
	1990	2003	2009	1990/03	2003/09	1990/09
<b>Inversión Social Total <sup>1</sup></b>	539.843	859.542	1.018.969	3,6	2,9	3,4
Índice 1999 = 100	100,0	159,2	188,8			
<b>Distribución</b>						
<b>Quintiles</b>	100,0	100,0	100,0			
Quintil 1 o más pobre	20,0	21,8	23,8	4,3	4,4	4,3
Quintil 2	19,2	19,7	19,7	3,8	2,9	3,5
Quintil 3	18,3	18,1	18,0	3,5	2,8	3,3
Quintil 4	19,4	17,3	17,2	2,7	2,8	2,7
Quintil 5 o más rico	22,9	23,1	21,4	3,7	1,6	3,0
<b>Inversión Social per cápita <sup>2</sup></b>	176.965	206.138	220.481	1,2	1,1	1,2
Índice 1999 = 100	100,0	116,5	124,6			
<b>ISPH en cada Quintil</b>						
Quintil 1 o más pobre	155.682	194.113	227.937	1,7	2,7	2,0
Quintil 2	152.168	185.325	195.656	1,5	0,9	1,3
Quintil 3	162.050	186.681	194.770	1,1	0,7	1,0
Quintil 4	179.428	187.934	202.890	0,4	1,3	0,6
Quintil 5 o más rico	259.305	294.897	298.906	1,0	0,2	0,8

Fuente: estimaciones del autor con base en información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, de las instituciones involucradas y de las EHPM del INEC.

1/ En millones de colones del 2000, utilizando como deflactor al índice de precios implícito de los gastos de consumo final del gobierno general.

2/ En colones del 2000, utilizando como deflactor al índice de precios implícito de los gastos de consumo final del gobierno general.

3/ Tasas geométricas promedio anual sobre la inversión social por habitante, excepto la primera parte que se refiere a la inversión social total.

- El estancamiento de las pensiones contributivas y la fuerte expansión de los programas universales, particularmente los educativos, así como los programas selectivos explican este resultado.
- Vistos los últimos 20 años en conjunto, la ISP claramente ha mostrado un efecto distributivo a favor de los quintiles más pobres, pese a que el quintil más rico sigue recibiendo más recursos.

**Cuadro 12: Costa Rica: Gasto o inversión pública social por región y zona. 1999, 2003 y 2009**

Indicador	Inversión Pública Social			Tasa de variación media anual <sup>3</sup>		
	1990	2003	2009	1990/03	2003/09	1990/09
<b>Inversión Social Total <sup>1</sup></b>	539.843	859.542	1.018.969	3,6	2,9	3,4
Índice 1999 = 100	100,0	159,2	188,8			
<b>Distribución</b>						
<b>Región</b>	100,0	100,0	100,0			
Central	68,2	65,3	65,4	3,3	2,9	3,2
Chorotega	7,5	8,6	8,3	4,7	2,3	3,9
Pacífico Central	5,4	5,3	5,1	3,5	2,3	3,1
Brunca	8,5	7,3	7,6	2,4	3,4	2,7
Huetar Atlántica	6,7	9,2	8,9	6,2	2,3	4,9
Huetar Norte	3,7	4,3	4,7	4,9	4,6	4,8
<b>Zona</b>	100,0	100,0	100,0			
Central Urbano	44,3	48,4	49,4	4,3	3,3	4,0
Resto país urbano	8,6	13,1	13,2	7,0	3,0	5,8
Central Rural	23,9	16,9	16,0	0,9	2,0	1,3
Resto país rural	23,2	21,5	21,3	3,0	2,7	2,9
<b>Inversión Social per cápita <sup>2</sup></b>	176.965	206.138	220.481	1,2	1,1	1,2
Índice 1999 = 100	100,0	116,5	124,6			
<b>ISPH en cada Región</b>						
Central	190.038	209.514	225.756	0,8	1,3	0,9
Chorotega	157.788	228.255	243.264	2,9	1,1	2,3
Pacífico Central	164.669	207.695	214.946	1,8	0,6	1,4
Brunca	158.449	195.817	224.380	1,6	2,3	1,8
Huetar Atlántica	148.120	193.411	189.300	2,1	-0,4	1,3
Huetar Norte	136.652	163.486	187.636	1,4	2,3	1,7
<b>ISPH en cada Zona</b>						
Central Urbano	216.587	213.413	234.387	-0,1	1,6	0,4
Resto país urbano	191.136	218.589	234.609	1,0	1,2	1,1
Central Rural	154.868	199.132	202.797	2,0	0,3	1,4
Resto país rural	143.835	188.786	198.959	2,1	0,9	1,7

Fuente: estimaciones del autor con base en información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, de las instituciones involucradas y de las EHPM del INEC.

1/ En millones de colones del 2000, utilizando como deflactor al índice de precios implícito de los gastos de consumo final del gobierno general.

2/ En colones del 2000, utilizando como deflactor al índice de precios implícito de los gastos de consumo final del gobierno general.

3/ Tasas geométricas promedio anual sobre la inversión social por habitante, excepto la primera parte que se refiere a la inversión social total.

### 1.4.3 La evolución de la inversión social por área geográfica

- Entre 1990 y el 2003 se presentan problemas por los cambios en la participación de las zonas rurales según las EHPM. En esa dirección es mejor el indicador de la ISPH. (ver cuadro 12)
- Pese a esas limitaciones, los datos sugieren que entre 1990 y el 2003 se favoreció más claramente a las zonas rurales y a las regiones periféricas (expansión de la educación general), mientras que entre el 2003 y el 2009 las zonas urbanas parecen más beneficiadas y por regiones el panorama es más disperso.
- La región Chorotega es la que muestra la ISPH que más crece en el período. Esto le permite pasar de una situación relativamente relegada en 1990 a convertirse en la región con mayor ISP por habitante, superando desde inicios a la década a la región Central.
- Entre el 2003 y el 2009, las regiones Brunca y Norte muestran una amplia expansión de la ISP por habitante, en tanto que la región Atlántica manifiesta una contracción real de su IPSH.
- Vistos los últimos 20 años en conjunto, las regiones periféricas muestran una evolución más favorable que la región central, particularmente la Chorotega, pues muestran una mayor expansión de la ISPH real.
- En ese lapso, las zonas rurales también parecen haberse beneficiado en mayor medida de la ISP, particularmente las más alejadas de la región central.

### 1.4.4 La evolución de la inversión social por sexo y grupo de edad

- Entre 1990 y el 2003, la ISPT creció en mayor medida a favor de la población de mayor edad, acorde con la expansión de las pensiones contributivas (ver cuadro 13).
- No obstante, cuando se controla por el crecimiento de la población de cada grupo de edad, la ISPH tuvo un comportamiento más favorable hacia la población infantil, apoyada por la expansión de la IS educativa.
- En el período más reciente (2003 a 2009), el mantenimiento de la prioridad en la inversión educativa y el crecimiento de los programas selectivos hacia los incentivos para estudiar apoyan esta tendencia hacia una mayor inversión social sobre la población infantil (menores de 18 años).
- En este lapso, el estancamiento de la ISP en pensiones contributivas junto al rápido envejecimiento de la población, genera una contracción de la ISPH para el grupo de adultos mayores, pese a lo cual siguen captando la mayor cantidad relativa de inversión social.

- Visto los últimos 20 años, la población infantil es la que muestra una mayor canalización de la ISPT, particularmente aquella vinculada con el ciclo escolar (escolares y jóvenes), pues la primera infancia sigue mostrando cierta postración relativa.
- Por sexo, las mujeres han visto crecer la ISP dirigida hacia ellas más rápidamente que sus contrapartes masculinas durante todo el período considerado. Ello ha permitido pasar de una ISP por persona menor para las mujeres en 1990 a recibir por persona una mayor ISP desde los inicios del 2000.
- Las mujeres recibían en 1990 una ISPH que equivalía al 94% de lo percibido por los hombres. Para el 2003 ya superaban a los hombres con una ISPH que resultaba un 7% superior y para el 2009 la diferencia resulta del 12% mayor.

**Cuadro 13: Costa Rica: Gasto o inversión pública social por grupos de edad y sexo. 1999, 2003 y 2009**

Indicador	Inversión Pública Social			Tasa de variación media anual <sup>3</sup>		
	1990	2003	2009	1990/03	2003/09	1990/09
<b>Inversión Social Total</b> <sup>1</sup>	539.843	859.542	1.018.969	3,6	2,9	3,4
Índice 1999 = 100	100,0	159,2	188,8			
<b>Distribución</b>						
<b>Grupos de edad</b>	100,0	100,0	100,0			
Niños (0 a 5 años)	9,5	6,8	6,6	1,0	2,5	1,5
Escolares (6 a 11 años)	15,4	14,9	13,7	3,4	1,4	2,8
Jóvenes (12 a 17 años)	12,1	13,4	14,6	4,5	4,4	4,4
Adultos (18 a 49 años)	35,1	30,8	32,2	2,6	3,7	2,9
Mayores (50 o más años)	28,1	34,0	32,8	5,2	2,3	4,3
<b>Sexo</b>	100,0	100,0	100,0			
Varones	51,4	47,7	46,9	3,0	2,6	2,9
Mujeres	48,6	52,3	53,1	4,2	3,2	3,9
<b>Inversión Social per cápita</b> <sup>2</sup>	176.965	206.138	220.481	1,2	1,1	1,2
Índice 1999 = 100	100,0	116,5	124,6			
<b>ISPH en cada grupo</b>						
Niños (0 a 5 años)	115.837	139.235	164.596	1,4	2,8	1,9
Escolares (6 a 11 años)	187.280	246.056	306.152	2,1	3,7	2,6
Jóvenes (12 a 17 años)	174.035	214.935	274.548	1,6	4,2	2,4
Adultos (18 a 49 años)	137.718	131.049	144.109	-0,4	1,6	0,2
Mayores (50 o más años)	361.742	431.321	358.809	1,4	-3,0	0,0
<b>ISPH en cada sexo</b>						
Varones	182.703	198.735	208.439	0,6	0,8	0,7
Mujeres	171.235	212.620	232.437	1,7	1,5	1,6

Fuente: estimaciones del autor con base en información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, de las instituciones involucradas y de las EHPM del INEC.

1/ En millones de colones del 2000, utilizando como deflactor al índice de precios implícito de los gastos de consumo final del gobierno general.

2/ En colones del 2000, utilizando como deflactor al índice de precios implícito de los gastos de consumo final del gobierno general.

3/ Tasas geométricas promedio anual sobre la inversión social por habitante, excepto la primera parte que se refiere a la inversión social total.

### 1.5. El impacto redistributivo de la Inversión social

- Se ha señalado que la evolución de la ISP desde 1990 sugiere un impacto redistributivo progreso y un aumento en su impacto redistributivo.
- Para el Décimo Informe se había estimado el impacto redistributivo entre 1990 y el 2002. Los resultados señalaban un amplio y creciente impacto redistributivo, pero que no alcanzaba para revertir el proceso de concentración que mostraba la distribución del ingreso familiar.
- El cuadro 14 muestra la estimación para el año 2003, donde se corrobora y fuerte y creciente impacto redistributivo.

**Cuadro 14: Costa Rica: Impacto redistributivo de la Inversión Social. 2009 (Cifras absolutas en colones corrientes por familia al mes)**

Deciles <sup>1</sup>	Ingreso familiar total mensual ajustado 2009 <sup>2</sup>			
	Autónomo	Inv. Social	Disponible	Variación %
Todas las familias	716.114	180.883	896.997	25,3
Decil 1	79.637	292.329	371.966	367,1
Decil 2	221.117	251.016	472.134	113,5
Decil 3	272.547	212.623	485.170	78,0
Decil 4	372.974	208.449	581.423	55,9
Decil 5	428.165	181.580	609.745	42,4
Decil 6	566.757	174.840	741.598	30,8
Decil 7	694.830	156.024	850.853	22,5
Decil 8	859.523	130.980	990.503	15,2
Decil 9	1.187.686	121.330	1.309.016	10,2
Decil 10	2.483.478	80.826	2.564.304	3,3
Coefficiente de Gini <sup>3</sup>	0,4524	-0,1860	0,3236	-0,1287
Relación Ingresos				
D10/D01	31,2	0,3	6,9	
Q5/Q1	12,3	0,4	4,6	

Fuente: Cálculos del autor con base en la EHPM del INEC, información de la STAP, del Banco Central y otras instituciones públicas.

1/ Familias ordenadas según su ingreso familiar per cápita autónomo, de menor ingreso o más pobres (D1) a mayor ingreso o más ricas (D10).

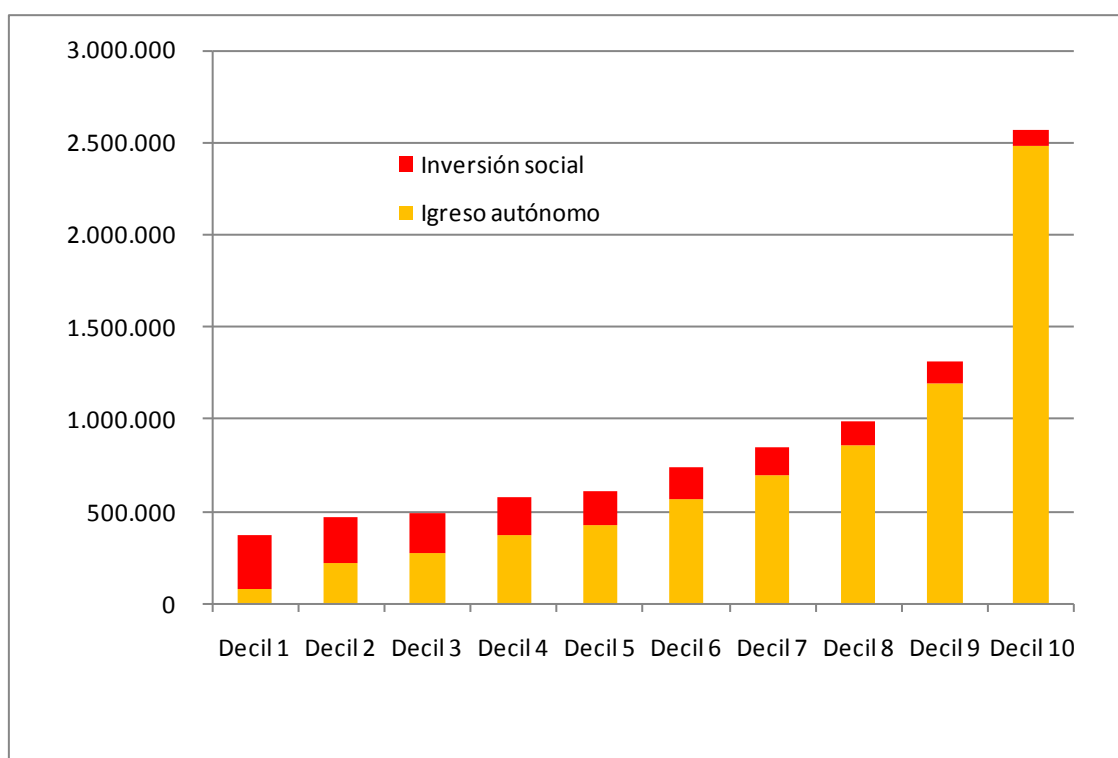
2/ Ingreso ajustado por subdeclaración según estimación exógena a partir de las Cuentas Nacionales por fuente de ingreso.

3/ Estimado a partir de la distribución de los ingresos familiares por deciles.



- La desigualdad en el ingreso autónomo resulta en un coeficiente de gini, más estrictamente un cuasi gini pues se calcula sobre el ingreso familiar total y las familias se ordenan según el ingreso familiar per cápita, de 0,45. Este coeficiente fue de 0,37 en 1990 y de 0,43 en el 2002.
- El gasto social, neto de las pensiones contributivas pues son parte del ingreso autónomo, muestra una distribución progresiva lo que conduce a un cuasi gini de -0,19. Al ser negativo significa que favorece más que proporcionalmente a los más pobres. En 1990 este coeficiente era cercano a cero pero positivo (0,02) y para el 2002 resultó también cercano a cero pero negativo -0,004. Esto significa una distribución de la ISP bastante proporcional.
- Cuando se incorpora la inversión social como un ingreso en especie a los hogares para arribar al ingreso familiar disponible, la desigualdad se reduce a un 0,32, es decir, se produce una reducción del cuasi gini de casi 13 puntos porcentuales. La reducción en 1990 fue de seis puntos porcentuales y en el 2002 de nueve puntos porcentuales.
- En este año si logra revertir el aumento de desigualdad observado entre el 2002 y el 2009 en el ingreso disponible aunque la desigualdad se mantiene ligeramente por encima de la existente en 1990 a nivel de ingreso disponible.

**Gráfico 10: Costa Rica: ingreso familiar mensual disponible por fuente. 2009**



Fuente: Cálculos del autor con base en la EHPM del INEC, información de la STAP, del Banco Central y otras instituciones públicas.

- El impacto redistributivo se refleja en un aumento en más de tres veces del ingreso familiar del primer decil y de más del doble en el segundo decil.

- Ello reduce las distancias entre los ingresos extremos como se muestra en las relaciones entre los deciles y quintiles extremos
- Los primeros pasan de 31 veces a 7 veces y por quintiles se pasa de 12 veces a 5 veces.

#### **1.6. La situación del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF)**

- En informes previos se ha señalado la fragilidad de las finanzas del FODESAF durante buena parte de la década del 2000, donde las administraciones sistemáticamente evitaron asignarle los recursos estipulados por ley y equivalentes al 20% del Impuesto sobre las ventas.
- Simultáneamente, a través de distintas legislaciones se le asignaban por ley los recursos y se limitaba sus potestades de evaluación y seguimiento.
- Cuando la anterior administración decidió impulsar ciertos programas selectivos (pensiones no contributivas, Avancemos, comedores escolares y CEN-CINAI), se encontró que cerca del 80% de los recursos estaban comprometidos por leyes y que no podía apoyar estos programas a través del FODESAF pues los recursos se diluían en otros programas no considerados como prioritarios.
- Ello llevó a transferir directamente los recursos a los programas y paralelamente se aprobó una revisión de la ley hacia finales del 2009 y que entra a operar en el 2010.
- Las reformas reducen las asignaciones específicas a cerca del 50%, aunque resulta difícil de determinar pues se establecen límites mínimos y por transitorios se establecen límites absolutos reales a los programas existentes (montos no pueden ser menores a los asignados en el 2009).
- Además se sustituye el financiamiento del gobierno central al desligarlo del impuesto de ventas y establecerlo como un múltiplo del salario base del poder judicial. Ello no resuelve necesariamente la vulnerabilidad del financiamiento proveniente del presupuesto nacional, pues resulta en una asignación adicional del gasto del gobierno sin contraparte de ingresos adicionales.
- También se busca dotar de recursos a la DESAF para mejorar su capacidad de evaluación y se le entregan algunas herramientas legales para que avance en recuperar las deudas de patronos morosos con el impuesto del 5% sobre las planillas, que se mantiene.
- El cuadro 15 muestra la evolución de la última década incluyendo los recursos presupuestados para el 2010 bajo la nueva ley.

- Se observa como la anterior administración, pese a transferir recursos fuera del FODESAF también aportó recursos reales adicionales al fondo, particularmente durante el 2007 y 2008 y volvió a girarle de recursos del presupuesto nacional.
- No obstante, los recursos y los gastos se vuelven a contraer durante el 2009, de modo que el gobierno no logró proteger al fondo de las restricciones fiscales del 2009.
- El giro de recursos por fuera del fondo es claro al constatar la pérdida de participación del fondo en el financiamiento de los programas selectivos. Aquí pasa del 77% en el 2000 a solo el 41% en el 2009.
- Para el 2010 se observa un fuerte aumento de los recursos, particularmente de los provistos del presupuesto nacional que pasa a representar el 44% de los recursos totales.
- Esto significa que el fondo verá incrementado sus recursos en un 88% en este año, aunque parte de este aumento proviene de la incorporación dentro de fondo de los recursos que se estaban transfiriendo a su margen para pensiones no contributivas y Avancemos.
- En todo caso, el gobierno parece estar cumpliendo con el mandato presupuestario pues a junio había girado el 45% de los recursos presupuestarios, aunque el fondo estaba más rezaga en el giro a las instituciones (38%).
- Si se parte que las instituciones van a poder gastar todos los recursos, esto implica una casi duplicación del gasto, aunque con la salvedad señalada de que existe sustituciones de fuentes.
- En todo caso, es claro cómo ello modifica la estructura del gasto por programas para el 2010.

**Cuadro 15: Costa Rica: evolución de los ingresos y gastos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares. 2000 – 2010 (Cifras absolutas en Millones de colones del 2000 y relativas en porcentajes)**

Rubro	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010*
<b>Ingresos Efectivos reales</b>	66.164,1	60.716,9	61.197,5	54.820,5	51.480,5	48.662,2	47.870,0	50.939,1	54.901,1	50.514,3	95.224,8
Índice 2000 = 100	100,0	91,8	92,5	82,9	77,8	73,5	72,4	77,0	83,0	76,3	143,9
Variación Porcentual	3,8	-8,2	0,8	-10,4	-6,1	-5,5	-1,6	6,4	7,8	-8,0	88,5
Composición % por fuente	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	98,1
Recargo sobre las planillas	63,1	68,0	61,5	75,7	82,4	89,6	95,7	96,6	92,2	93,7	54,1
Transferencias del Gobierno	36,5	30,8	37,9	20,9	10,1	6,5	2,2	0,0	6,8	5,1	44,0
Recursos no utilizados	0,1	1,0	0,4	2,8	7,3	3,7	1,9	3,4	1,0	1,2	0,0
Intereses y recuperaciones	0,2	0,2	0,2	0,6	0,2	0,1	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0
% recibido del impuesto de ventas	8,2	5,8	8,1	2,7	0,6	0,0	0,4	0,0	1,2	1,1	
Ingresos como % del PIB	1,3	1,3	1,3	1,2	1,0	1,0	0,9	0,9	1,0	1,0	
<b>Gastos Efectivos reales</b>	66.157,9	60.708,7	60.672,7	50.885,6	50.209,9	48.452,6	46.069,3	50.737,4	54.589,2	48.524,5	95.222,9
Índice 1999 = 100	100,0	91,8	91,7	76,9	75,9	73,2	69,6	76,7	82,5	73,3	143,9
Variación Porcentual	6,5	-8,2	-0,1	-16,1	-1,3	-3,5	-4,9	10,1	7,6	-11,1	96,2
Composición % por programas	100,0	100,0	100,0	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	34,3	33,2	19,8
Régimen no Contributivo de Pensiones	19,3	20,6	23,5	20,7	20,2	20,0	20,8	19,9	20,1	20,1	25,8
Comedores Escolares	10,4	10,4	10,4	9,2	11,5	12,0	11,0	10,0	10,0	10,7	6,1
Centros Infantiles (CEN - CINAÍ)	6,1	6,5	6,5	5,0	4,5	3,9	4,6	4,1	4,6	5,0	3,3
Programas del IMAS	10,5	7,4	6,9	6,8	6,7	7,7	7,4	7,0	7,5	7,5	22,7
Programas del PANI	5,1	6,4	7,0	5,9	6,9	5,1	5,3	5,0	5,0	5,0	3,0
Resto de programas	16,2	15,8	13,3	15,9	16,0	17,4	16,2	19,1	18,4	18,5	19,3
% del gasto asignado por leyes específicas	69,4	74,0	72,3	79,9	81,9	80,2	81,2	87,9	83,4	82,5	
Gastos efectivos como porcentaje del											
Gasto social total	8,4	7,4	7,1	5,9	5,9	5,7	5,3	5,5	5,5	4,8	
Gasto social en programas selectivos	76,8	71,5	71,8	64,0	60,6	62,8	56,5	50,8	48,3	41,5	
Costo de administración (% gasto efectivo)	0,5	0,4	0,4	0,3	0,3	0,2	0,7	0,6	1,1	1,3	
<b>Superávit</b>	6,2	8,1	524,8	3934,9	1270,6	209,6	1800,7	201,7	312,0	1989,8	
% de gastos efectivos	0,0	0,0	0,9	7,7	2,5	0,4	3,9	0,4	0,6	4,1	

Fuente: cálculos del autor con base en información de FODESAF

Nota: \*/ Presupuesto.

## II. IMPACTO DE LOS PROGRAMAS SOCIALES FOCALIZADOS

### 2.1 Centros infantiles

- Los centros de nutrición (CEN) y de centros de atención integral (CINAÍ), junto a otras variantes de menor peso que maneja el Ministerio de Salud y que se engloba en lo que se conoce como los CEN-CINAÍ atienden especialmente a los menores de seis años no escolarizados.
- Durante el 2009, tanto los beneficiarios como los servicios brindados siguieron expandiendo su cobertura, aunque manteniendo el predominio de los servicios extramuros (leche y paquetes de alimentos). Ver cuadro 16.

**Cuadro 16: Costa Rica: Algunas características de los Centros Infantiles (CEN-CINAI)**

Indicador	2003	2006	2007	2008	2009
<b>Beneficiarios</b> <sup>1</sup>	56.472	43.166	65.015	71.588	79.104
Variación media anual		-8,6	50,6	10,1	10,5
<b>Servicios brindados</b> <sup>2</sup>	56.472	52.160	85.125	92.225	99.889
Variación media anual		-2,6	63,2	8,3	8,3
<b>Tipo de servicio entregado</b>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Atención Intramuros	28,2	33,7	34,4	30,8	29,3
Atención Extramuros	71,8	66,3	65,6	69,2	70,7
<b>Perfil de los beneficiarios</b>					
% mujeres	49,0	52,6	48,5	51,0	53,7
% Menores de 2 años	18,5	17,9	22,1	20,8	20,4
% de 2 a 5 años	57,6	57,5	58,2	59,6	63,9
% residen regiones periféricas	50,0	59,5	54,2	60,8	62,4
% residen en zonas rurales	70,1	65,6	68,8	70,6	73,5
<b>Distribución por estrato del hogar</b> <sup>3</sup>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Grupos pobres	52,5	51,0	55,9	55,2	52,0
Grupos vulnerables	26,4	23,9	24,7	25,4	28,1
Grupos medios	19,4	24,4	18,5	18,6	18,1
Grupos acomodados	1,7	0,7	0,9	0,8	1,9
<b>Cobertura efectiva</b>					
Entre menores de 7 años	9,8	7,5	11,8	13,4	15,5
<b>Índice de focalización</b> <sup>4</sup>	-0,496	-0,472	-0,524	-0,537	-0,500
Atención Intramuros	-0,331	-0,363	-0,404	-0,384	-0,347
Atención Extramuros	-0,565	-0,544	-0,568	-0,555	-0,524

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

1/ Beneficiarios de alguna de las modalidades de atención.

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

3/ Según ingreso familiar per cápita autónomo, esto es, sin transferencias estatales en dinero. Los grupos pobres corresponden al primer quintil, los vulnerables al segundo quintil, los grupos medios a los quintiles tercero y cuarto y los acomodados al quintil más rico.

4/ Índices de concentración calculados sobre deciles de ingreso familiar per cápita autónomo.

- La cobertura, pese a su aumento sigue siendo muy limitada entre la población menor del seis años pues solo atiende al 15,5% de ellos en el 2009.
- El perfil de los beneficiarios no muestra mayores cambios, aunque aumenta el sesgo a favor de las mujeres y pese a que se proponen ampliaciones de atención a los escolares, una parte significativa de los beneficiarios son menores de seis años y sin perder participación.
- Como lo que más se expande es la atención extramuros, el sesgo rural en las regiones periféricas se acrecienta, pese a ser el programa que más beneficiarios relativos tiene en esas localidades.
- Por estratos de ingreso familiar autónomo per cápita, esto es, el ingreso de los hogares antes de recibir las transferencias estatales en dinero, algo más de la mitad de los beneficiarios pertenece a familias del quintil más pobre y cerca del 80% se ubica en los dos primeros quintiles (pobres y vulnerables), lo

que significa que es un programa con un buen enfoque, aunque limitada cobertura.

- Ello se corrobora por el índice de focalización de -0,50, aunque se observa un pequeño deterioro en el último año, luego de haber mejorado en los dos previos. Cabe aclarar que el índice de focalización equivale a un índice de gini, más estrictamente es un cuasi gini, que resulta negativo si el programa favorece más a los más pobres y que su valor menor es -1 (cuando el más pobre recibe todos los beneficios) y cero (si los beneficios se distribuyen proporcionalmente o no focalizados). Si el programa no favorece en mayor proporción a los más pobres, el índice sería positivo y su valor máximo sería de 1, donde todos los beneficios lo recibe el más rico de todos.
- Los programas intramuros (atención diaria y comidas servidas) muestran un menor enfoque con un índice de concentración más cercano a cero (-0,347) pese a ser los servicios más costosos y con mayor valor agregado.

## 2.2 Comedores escolares

- Los comedores escolares atienden principalmente, aunque no exclusivamente, a los alumnos de la educación primaria ya que el 76% de los beneficiarios en el 2009 provienen de ese nivel.
- No obstante, se observa en el último año, un aumento de la cobertura, recuperando parcialmente las contracciones de los dos años previos y este aumento parece favorecer más a los alumnos de preescolar y secundaria. Ver cuadro 17.
- Se constituye en el programa con mayor cobertura, ya que en el 2009 el 58% de los estudiantes de centros públicos informa estar asistiendo al comedor escolar.
- El perfil de los beneficiarios no muestra mayores variaciones durante el 2009, salvo la reducción relativa de los beneficiarios en edad escolar a favor de los que tienen edad para asistir al colegio.
- Esto significa, que sigue mostrando un sesgo hacia las regiones periféricas y las zonas rurales, aunque menor que el que muestran los CEN.CINAI.
- Al ser un programa, definido como universal dentro de los centros públicos, particularmente el primario, su enfoque es más limitado, aunque no muestra mayores cambios en el 2009.
- Solo un 38% de los beneficiarios pertenecen a los hogares más pobres y solo el 67% corresponden a beneficiarios pertenecientes a hogares pobres y vulnerables. Esto significa una presencia significativa entre los grupos medios (29%) y una presencia un tanto más visible (4%) entre los hogares del quintil más rico (acomodados).

- Ello se traduce en un índice de focalización menor que el de los CEN-CINAI, -0,35 en el 2009 y este resulta un tanto menor entre los estudiantes de la educación media y la preescolar, aunque este último grupo es más reducido por lo que el indicador es menos estable.

**Cuadro 17: Costa Rica: Algunas características de los Comedores Escolares (2003-2009)**

Indicador	2003	2006	2007	2008	2009
<b>Beneficiarios</b> <sup>1</sup>	500.453	515.493	494.568	481.324	489.927
Variación media anual		1,0	-4,1	-2,7	1,8
<b>Distribución por nivel de enseñanza</b>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Preescolar	9,7	3,8	2,8	4,7	5,7
Primaria	79,1	80,8	82,5	80,2	75,9
Secundaria	10,7	14,7	14,2	14,5	17,8
Especial	0,5	0,7	0,5	0,5	0,6
<b>Perfil de los beneficiarios</b>					
% mujeres	49,0	47,8	47,7	46,7	47,1
% de 6 a 11 años	71,7	68,6	68,9	68,9	64,2
% de 12 a 17 años	24,2	28,3	29,0	28,6	31,8
% residen regiones periféricas	46,2	45,6	45,2	45,3	45,2
% residen en zonas rurales	54,7	55,0	54,0	52,0	52,2
<b>Distribución por estrato del hogar</b> <sup>2</sup>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Grupos pobres	37,9	37,1	35,9	38,3	38,0
Grupos vulnerables	26,9	28,5	29,2	28,5	29,0
Grupos medios	30,6	30,9	31,5	29,4	29,1
Grupos acomodados	4,6	3,5	3,4	3,8	3,9
<b>Cobertura efectiva</b>					
Entre asistentes a la educación pública	58,3	60,2	57,5	52,5	58,1
<b>Índice de focalización</b> <sup>3</sup>	-0,335	-0,347	-0,335	-0,360	-0,349
Preescolar	-0,302	-0,372	-0,369	-0,412	-0,283
Primaria	-0,353	-0,346	-0,342	-0,359	-0,361
Secundaria	-0,232	-0,340	-0,284	-0,348	-0,323

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

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

2/ Según ingreso familiar per cápita autónomo, esto es, sin transferencias estatales en dinero. Los grupos pobres corresponden al primer quintil, los vulnerables al segundo quintil, los grupos medios a los quintiles tercero y cuarto y los acomodados al quintil más rico.

3/ Índices de concentración calculados sobre deciles de ingreso familiar per cápita autónomo.

### 2.3 Becas y Avancemos

- Las EHPM no permiten separar claramente las transferencias monetarias procedente de becas o del programa Avancemos, por lo que se miran en conjunto.
- Pese a que el crecimiento en el número de beneficiarios se desacelera en el 2009, sigue mostrando un aumento significativo (53%). Ver cuadro 18.
- El aumento es más pronunciado en primaria pues al trasladar el programa Avancemos al IMAS, permite que FONABE, que mantiene una participación

importante, transfiera sus recursos a apoyar ese nivel educativo. Este tema requiere de discusión sobre su pertinencia, dado que la asistencia a primaria ronda el 100% desde hace varios años, cuando las becas no existían o tenían una limitada cobertura.

- La cobertura entre los estudiantes que asisten a la educación media pública ya alcanza a un tercio de ellos en el 2009, cuando cubría solo al 9% en el 2006.
- El perfil de los beneficiarios muestra una equidad de género, con ganancias en la participación de los más jóvenes (en edad escolar) y con aumentos en la asignación relativa hacia las zonas rurales y regiones periféricas (fuera de la región central).

**Cuadro 18: Costa Rica: Algunas características de las becas y AVANCEMOS (2003-2009)**

Indicador	2003	2006	2007	2008	2009
<b>Beneficiarios</b> <sup>1</sup>	75.878	69.650	91.392	164.798	251.542
Variación media anual		-2,8	31,2	80,3	52,6
<b>Distribución por nivel de enseñanza</b>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Primaria	27,9	28,2	21,0	30,1	42,0
Secundaria	46,0	50,8	69,9	60,7	51,2
Superior	26,1	20,9	9,0	9,2	6,8
<b>Distribución por ejecutor</b>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
AVANCEMOS (IMAS)	4,3	8,3	45,6	34,1	46,3
FONABE	47,3	55,5	36,2	49,9	44,2
Otros <sup>2</sup>	48,5	36,2	18,1	15,9	9,5
<b>Perfil de los beneficiarios</b>					
% mujeres	52,5	56,0	51,7	52,0	50,6
% de 6 a 11 años	17,5	19,6	14,6	22,3	31,1
% de 12 a 17 años	47,0	45,1	65,9	55,4	51,6
% de 18 a 24 años	25,7	29,3	17,4	18,8	15,4
% residen regiones periféricas	37,0	44,5	46,9	49,4	53,7
% residen en zonas rurales	40,1	50,4	53,7	53,7	58,3
<b>Distribución por estrato del hogar</b> <sup>3</sup>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Grupos pobres	35,2	39,5	46,3	46,8	48,6
Grupos vulnerables	28,0	31,2	30,9	28,8	31,2
Grupos medios	29,0	25,7	20,4	21,9	19,4
Grupos acomodados	7,8	3,5	2,3	2,5	0,9
<b>Cobertura efectiva</b>					
Entre asistentes a la secundaria pública	10,1	9,4	17,2	25,7	32,9
<b>Índice de focalización</b> <sup>4</sup>	-0,291	-0,375	-0,460	-0,464	-0,496
Primaria	-0,478	-0,541	-0,469	-0,552	-0,567
Secundaria	-0,432	-0,415	-0,490	-0,483	-0,485
Superior	0,179	-0,042	-0,205	-0,010	-0,157

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

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

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

3/ Según ingreso familiar per cápita autónomo, esto es, sin transferencias estatales en dinero. Los grupos pobres corresponden al primer quintil, los vulnerables al segundo quintil, los grupos medios a los quintiles tercero y cuarto y los acomodados al quintil más rico.

4/ Índices de concentración calculados sobre deciles de ingreso familiar per cápita autónomo.



- Casi la mitad de los beneficiarios pertenecen a hogares pobres y el 80% corresponde a hogares pobres y vulnerables.
- Esta focalización ha venido mejorando en el tiempo y el índice de concentración alcanza en el 2009 al -0,496 similar al obtenido por los CEN-CINAI.
- Esta focalización es mayor en primaria, aunque también es alta en secundaria. Solo las becas en las universidades públicas muestran un menor enfoque, aunque con mejoras en el tiempo.

## 2.4 Pensiones no contributivas

- Las pensiones no contributivas administradas por la CCSS (RNC) muestran ampliaciones en el número de beneficiarios y en los montos reales de las pensiones durante el 2009, aunque no en su cobertura relativa entre los adultos mayores. Ver cuadro 19.

**Cuadro 19: Costa Rica: Algunas características de las pensiones no contributivas (2003-2009)**

Indicador	2003	2006	2007	2008	2009
<b>Beneficiarios</b> <sup>1</sup>	80.079	72.714	77.163	76.433	84.260
Variación media anual		-3,2	6,1	-0,9	10,2
<b>Monto mensual recibido (colones 2006)</b>	21.380	20.141	38.549	46.989	49.937
Variación media anual		-2,0	91,4	21,9	6,3
<b>Perfil de los beneficiarios</b>					
% mujeres	60,0	58,6	56,7	57,6	60,5
% de 50 a 64 años	17,6	15,5	14,8	14,0	12,9
% de 65 o más años	67,8	69,7	68,7	72,8	71,8
% residen regiones periféricas	51,9	49,2	50,0	46,4	48,5
% residen en zonas rurales	51,5	58,7	57,5	52,8	48,9
<b>Distribución por estrato del hogar</b> <sup>2</sup>					
Grupos pobres	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Grupos vulnerables	66,1	64,0	62,8	62,4	62,7
Grupos medios	15,1	19,0	14,8	17,6	20,2
Grupos acomodados	17,5	16,0	20,3	18,8	14,9
	1,3	1,0	2,1	1,2	2,2
<b>Cobertura efectiva</b>					
Personas de 60 o más años	34,0	29,5	33,2	29,9	29,7
<b>Índice de focalización</b> <sup>3</sup>	-0,603	-0,603	-0,559	-0,571	-0,589

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

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

2/ Según ingreso familiar per cápita autónomo, esto es, sin transferencias estatales en dinero. Los grupos pobres corresponden al primer quintil, los vulnerables al segundo quintil, los grupos medios a los quintiles tercero y cuarto y los acomodados al quintil más rico.

3/ Índices de concentración calculados sobre deciles de ingreso familiar per cápita autónomo.

- Favorece marcadamente a las mujeres y a los adultos mayores, aunque pierde penetración en las zonas rurales en el 2009.

- Es el programa selectivo mejor enfocado y este enfoque no se deteriora en los últimos años pese a las mejoras en los montos transferidos.
- Casi dos de cada tres beneficiarios pertenece a los hogares pobres (pre transferencia) y un 83% se ubica entre los hogares pobres y vulnerables.
- Pese a que se observan beneficiarios entre los grupos medios y algunos entre los acomodados, el índice de focalización es el mejor de todos (-0,589 en el 2009).

## 2.5 El bono familiar de la vivienda

- Constituye uno de los pocos subsidios dirigidos al grupo familiar y el único que implica una transferencia de capital cuyos beneficios se mantienen y disfrutan en el largo plazo.
- Los beneficiarios, hogares o personas, aumentan en el último año, aunque crecen al mismo ritmo de lo que lo hacen los hogares con problemas de vivienda de modo que su cobertura se mantiene en torno al 39% de la población meta. Ver cuadro 20.

**Cuadro 20: Costa Rica: Algunas características del Programa Bono Familiar de la Vivienda (2003-2009)**

Indicador	2003	2006	2007	2008	2009
<b>Beneficiarios: personas</b> <sup>1</sup>	718.634	756.600	782.266	801.047	843.696
Variación media anual		1,7	3,4	2,4	5,3
<b>Beneficiarios: hogares</b> <sup>1</sup>	169.552	185.127	192.357	200.917	215.907
Variación media anual		3,0	3,9	4,5	7,5
<b>Perfil de los beneficiarios (jefes hogar)</b>					
% mujeres	26,1	29,8	30,6	31,9	33,8
% de 25 a 49 años	65,3	62,0	60,0	59,5	57,2
% de 50 a 64 años	22,8	25,5	28,1	28,1	29,5
% residen regiones periféricas	40,6	41,3	42,4	43,1	42,7
% residen en zonas rurales	44,7	47,3	50,1	51,5	51,3
<b>Distribución por estrato del hogar</b> <sup>2</sup>					
Grupos pobres	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Grupos vulnerables	38,2	34,8	33,2	42,5	45,9
Grupos medios	25,1	30,7	29,9	29,5	22,9
Grupos acomodados	35,7	32,8	33,1	28,0	31,2
	1,0	1,7	3,8	0,0	0,0
<b>Cobertura efectiva</b>					
Hogares con problema de vivienda	40,3	38,9	38,1	38,5	39,4
<b>Índice de focalización</b> <sup>3</sup>					
Beneficiarios acumulados (hogares)	-0,165	-0,171	-0,176	-0,195	-0,231
Beneficiarios último año y medio (hogares)	-0,392	-0,357	-0,316	-0,433	-0,428

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

1/ Personas u hogares donde algún miembro recibió el BFV desde su creación, esto es, beneficiarios acumulados.

2/ Según ingreso familiar per cápita autónomo, esto es, sin transferencias estatales en dinero. Los grupos pobres corresponden al primer quintil, los vulnerables al segundo quintil, los grupos medios a los quintiles tercero y cuarto y los acomodados al quintil más rico. Se refiere a los beneficiarios recientes (último año y medio)

3/ Índices de concentración calculados sobre deciles de ingreso familiar per cápita autónomo.

- El perfil de los jefes de los hogares beneficiados señala que favorece a los hogares con un hombre al frente, pero ello refleja la composición por sexo de

la jefatura. También tiende a favorecer hogares más jóvenes y es el programa selectivo con menos presencia relativa en las regiones periféricas.

- También es el programa con mayores problemas de enfoque, en el acumulado, ya que el índice de focalización es de solo -0,231 aunque mejorando. No obstante, cuando la atención se pone en los beneficiarios recientes (último año y medio), el enfoque mejora con un índice de -0,428, superando a los comedores escolares. Ello sugiere que la dotación de vivienda puede generar un fuerte impulso en el hogar que le permite mejorar sus condiciones de generación de ingreso.
- Si se mantiene la atención en los beneficiarios recientes, un 46% pertenece a familias en el quintil más pobre y el 69% se ubica en este quintil o el siguiente (pobres y vulnerables).
- Aunque en los últimos dos años no se observan beneficiarios de los grupos acomodados, su presencia en los grupos medios si es significativa, pero se origina en el hecho de que ellos son por ley parte de la población meta del programa.

## 2.6. Coberturas y errores de focalización

- Las estimaciones se realizan con base en el ingreso familiar autónomo per cápita y no el ingreso familiar total per cápita por lo que los resultados no son estrictamente comparables con los de los años previos, particularmente para el caso de pensiones no contributivas y en menor medida becas y otras ayudas para estudiar. Ver cuadro 21.
- El análisis se realiza para dos poblaciones meta alternativa: los pobres (primer quintil o 20% más pobre) y los pobres más los vulnerables (40% más pobre).
- El programa con mayor cobertura efectiva es el de comedores escolares, particularmente entre los escolares donde alcanza al 81%, mientras que los programas de transporte escolar, beca inicial y del IMAS, fuera de Avancemos, son los de menor cobertura efectiva.
- Esta cobertura efectiva es en general similar ya sea que se tome al 20% más pobre o al 40% más pobre, lo que significa que tanto los pobres como los vulnerables tienen beneficiarios en la misma proporción.
- Las diferencias más marcadas se dan en becas y en el RNC, que corresponden a programas con coberturas efectivas intermedias.
- Los CEN-CINAI se mantienen como un programa con poca cobertura ya que atiende efectivamente a solo cerca de un cuarto o un quinto de su población meta, aunque con mejoras en el último año.

- La cobertura potencial, beneficiarios totales como porcentaje de la población meta, muestra que algunos programas podrían atender a la totalidad de la población meta si esta se limitara al 20% más pobre.
- Este sería el caso de los comedores escolares (excepto en secundaria) y de las ayudas monetarias para estudiar (excepto en primaria).
- Comedores escolares mantendría la capacidad de atender a la totalidad de los escolares aún si la población meta se amplía al 40%.
- Para el resto de los programas, su tamaño (número de beneficiarios), resulta insuficiente para atender la totalidad de la población meta aún restringida al 20% más pobre y bajo un enfoque perfecto. Ello muestra la existencia de problemas de escala de los programas. Ello vuelve relevante el tema de quién decide y cómo decide a quién se atiende y a quién no.
- Las filtraciones, porcentaje de beneficiarios que no pertenecen a la población meta, muestran niveles elevados cuando la población meta se restringe al 20% más pobre.
- Las becas en la educación superior son las que más filtraciones muestran seguidas de los comedores escolares, aunque en general los incentivos para estudiar se mantienen como los programas con mayores filtraciones.
- El IMAS muestra filtraciones cercanas al 50%, mientras que los programas con menores filtraciones son los CEN-CINAI, el aseguramiento por el estado y las pensiones no contributivas.
- En el caso de las filtraciones, la definición de la población meta si importa y cuando se amplía al 40%, las filtraciones se reducen a cerca de la mitad en la mayor parte de los casos.

**Cuadro 21: Costa Rica: Indicadores de acceso y enfoque de los principales programas sociales selectivos. 2009**

Programa	Cobertura efectiva <sup>1</sup>		Cobertura potencial <sup>2</sup>		Filtraciones <sup>3</sup>		Exclusiones <sup>4</sup>	
	20% pobre	40% pobre	20% pobre	40% pobre	20% pobre	40% pobre	20% pobre	40% pobre
Asegurado al SEM por Estado	36,2	31,5	59,9	37,5	39,6	16,1	63,4	68,3
Centros Infantiles (CEN-CINAI)	24,7	21,4	46,3	25,9	46,6	17,2	75,2	78,6
Comedores Escolares	60,8	58,5	159,5	86,9	61,9	32,7	39,1	41,5
Preescolar	67,0	71,7	194,4	107,7	65,5	33,5	33,0	28,4
Primaria	81,9	80,8	212,1	117,9	61,4	31,5	18,1	19,2
Secundaria	28,0	24,7	75,1	39,7	62,7	37,8	71,9	75,3
Becas para estudiar y AVANCEMO:	39,0	34,3	79,8	42,9	51,1	20,0	60,5	65,4
Primaria	31,6	28,1	57,9	32,2	45,5	12,7	68,1	71,7
Secundaria	50,3	42,9	105,7	55,5	52,4	22,6	49,2	56,8
Universitaria	44,1	40,2	180,6	73,7	75,6	45,5	53,8	57,9
Bono o beca inicial	8,6	7,9	18,0	9,8	52,3	19,8	91,4	92,1
Primaria	9,1	8,6	18,5	10,3	50,8	16,1	90,9	91,4
Secundaria	7,8	6,8	17,4	9,2	54,9	25,7	92,1	93,2
Transporte escolar en zona rural	8,2	8,4	20,0	11,2	59,0	24,8	91,8	91,6
Primaria	1,0	1,4	3,3	1,8	69,0	25,1	99,0	98,6
Secundaria	25,9	26,4	61,0	35,2	57,6	24,8	74,1	73,6
Ayudas del IMAS (hogares)								
Sin AVANCEMOS	7,2	5,8	14,6	7,1	50,9	19,0	92,7	94,1
Con AVANCEMOS	20,3	15,9	41,9	20,5	51,6	22,5	79,2	83,8
Pensiones no contributivas	52,0	42,2	80,8	51,2	35,7	17,7	45,8	56,5

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

1/ Beneficiarios de la población meta como porcentaje de la población meta. Las poblaciones metas consideradas son: personas no aseguradas o asegurados por el estado (SEM), menores de 7 años no atendidos por el MEP (centros infantiles), estudiantes de la educación básica en centros públicos (comedores escolares y otros incentivos para estudiar), hogares pobres (IMAS) y personas no ocupadas ni pensionadas de 60 o más años (pensiones no contributivas).

2/ Beneficiarios totales como porcentaje de la población meta.

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

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

- Solo en comedores escolares y las becas en la educación superior se observan reducciones menores.
- Finalmente, las exclusiones, como lo inverso de la cobertura efectiva es mayor a menor cobertura efectiva. Entonces son menores en los comedores escolares (excepto secundaria) y alcanzan altos valores (por encima del 90%) en incentivos para estudiar como transporte escolar y beca inicial y en el IMAS (sin Avanceamos).
- Un tratamiento especial requiere el Bono familiar de la vivienda (BFV) por dos razones: primero existe una amplia diferencia cuando la atención se pone en el acumulado de los beneficiarios o en los beneficiarios recientes. Segundo, la legislación identifica a la población meta con base en el ingreso total y no el per cápita y en tramos de salarios mínimos. En particular, son parte de la población meta los hogares con ingresos familiares totales inferiores a cuatro salarios mínimos del trabajador no calificado de la construcción. Por ello se ha preparado un cuadro especial (cuadro 21)

**Cuadro 22: Costa Rica: indicadores de acceso y enfoque del programa bono familiar de la vivienda. 2009 (Cifras relativas)**

Indicador <sup>4</sup>	Poblaciones meta alternativas <sup>1</sup>		
	20% más	40% más	Primeros 4
	pobre <sup>2</sup>	pobre <sup>2</sup>	estratos <sup>3</sup>
<b>Beneficiarios acumulados</b>			
Cobertura potencial	162,1	83,3	48,4
Cobertura efectiva	43,4	44,1	41,0
Filtraciones	73,2	47,1	15,3
Exclusiones	56,6	55,9	59,0
<b>Beneficiarios último año y medio</b>			
Cobertura potencial	19,4	10,3	5,7
Cobertura efectiva	8,4	6,7	5,3
Filtraciones	56,7	34,5	7,4
Exclusiones	91,6	93,3	94,7

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

1/ Hogares en viviendas no propias, propias en tugurio o propias por BFV, más el criterio adicional de ingreso.

2/ Según ingreso familiar autónomo per cápita, esto es, antes de transferencias estatales.

3/ Según salario mínimo del trabajador no calificado e ingreso familiar total.

4/ Las definiciones son las mismas del cuadro previo.

- Solo cuando la atención se pone en el 20% más pobre de los hogares y en los beneficiarios acumulados, es que el programa aparece sobredimensionado. Cuando se pasa al 40% más pobre ya no alcanzan los bonos entregados desde 1987 para atender esta población meta y cuando se compara con la población meta de ley, solo se habría podido atender a cerca de la mitad de ellos.
- Cuando se miran solo los beneficiarios recientes, la cobertura potencial no llega al 20% en el mejor de los casos.
- Por el contrario, la cobertura efectiva es bastante similar en el acumulado sin distinción de la población meta que se trate lo que muestra una distribución muy proporcional entre los distintos estratos.
- Cuando la atención se pone en los beneficiarios recientes, la cobertura potencial si muestra ciertas diferencias, y por ende las exclusiones, pero se caracterizan por ser muy limitadas (por debajo del 10%), constituyéndose en uno de los programas con menor cobertura efectiva anual.
- Las filtraciones pasan del 73% para el 20% más pobre al 15% para los cuatro estratos cuando se considera el acumulado de beneficiarios y estas filtraciones son menores cuando la atención se pone en los beneficiarios recientes, acorde con lo señalado previamente.

- No obstante siguen siendo significativas pues llegan al 57% cuando se establece como población meta al 20% más pobre aunque resulta de solo un 7% cuando se utiliza la población meta legal.