



## DECIMOTERCER INFORME ESTADO DE LA NACIÓN EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE

### Informe Final

### Inversión Social Pública en el 2006 y acceso a los programas sociales

*Investigador:*

*Juan Diego Trejos  
(IICE-UCR)*



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

<b>EL EFECTO REDISTRIBUTIVO DE LAS POLÍTICAS SOCIALES SELECTIVAS .....</b>	<b>3</b>
OBJETIVO .....	3
METODOLOGÍA.....	3
RESULTADOS.....	4
<i>Impacto redistributivo</i> .....	4
<i>Incidencia de la pobreza</i> .....	4
<b>LA EVOLUCIÓN GLOBAL DEL GASTO SOCIAL .....</b>	<b>6</b>
<b>SITUACIÓN DEL FODESAF EN EL 2006 .....</b>	<b>9</b>
INGRESOS .....	9
GASTOS .....	9
<b>BENEFICIARIOS DE LOS PROGRAMAS SOCIALES SELECTIVOS .....</b>	<b>12</b>
LA COBERTURA DE LOS PROGRAMAS SELECTIVOS .....	12
ALGUNAS CARACTERÍSTICAS DE LA POBLACIÓN ATENDIDA .....	15

## **El efecto redistributivo de las políticas sociales selectivas**

### **Objetivo**

- Determinar el impacto efectivo y potencial de las políticas sociales selectivas en la reducción de la pobreza y en la desigualdad.

### **Metodología**

- Se parte del ingreso familiar autónomo bruto per cápita ajustado por subdeclaración, esto es, el ingreso antes de las políticas fiscales (gastos e impuestos). Esta estimación se toma de Trejos y Sáenz (2006)<sup>1</sup>.
- Se consideran como políticas selectivas: los incentivos para estudiar (comedores escolares, bono escolar o beca inicial, transporte escolar y becas de FONABE), los programas de nutrición (CEN-CINAI), las pensiones no contributivas (CCSS y presupuesto nacional), el apoyo a grupos vulnerables (IMAS y otras instituciones del sector de seguridad social) y los programas de vivienda y agua (bono de la vivienda y acueductos rurales).
- Se estima el monto del subsidio igual al gasto realizado y se considera como un ingreso adicional del hogar, donde una parte es en dinero (pensiones, becas, bono, etc.) y otras es en especie (comedores, CEN-CINAI, etc.).
- Se estima el ingreso familiar per cápita incluyendo el ingreso proveniente de las políticas sociales selectivas. Para ello se asigna a cada hogar con beneficiarios efectivos, el subsidio medio correspondiente a cada programa.
- Luego se estima un nuevo ingreso bajo el supuesto que todos los beneficiarios de los programas selectivos corresponden al 20% más pobre de la población, esto es, no hay filtraciones. Para ello se identifican los beneficiarios potenciales de cada programa correspondientes al primer quintil de la distribución, se calcula el subsidio medio (subsidio total/beneficiarios potenciales) y se asigna a cada beneficiario potencial.
- Finalmente se estima la distribución del ingreso y la incidencia de la pobreza para los tres ingresos familiares alternativos: ingreso autónomo, ingreso autónomo más políticas selectiva e ingreso autónomo más políticas selectivas sin filtraciones o reenfocadas.

---

<sup>1</sup> Trejos, J.D. y Sáenz, I. 2006. Impacto redistributivo de la política social en Costa Rica. Ponencia preparada para el simposio Costa Rica a la luz de la Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares 2004. San José, INEC, CCP, IICE, UCR y Programa Estado de la Nación.

## **Resultados**

### **Impacto redistributivo**

- Se considera la distribución del ingreso familiar donde las familias se ordenan según su ingreso autónomo per cápita y este último se toma como su indicador de ingreso equivalente de los hogares en términos de bienestar.
- Esta distribución se caracteriza por un coeficiente de Gini de 0.601 (cuadro 1).
- Cuando se suma el ingreso producto de las políticas selectivas, el ingreso per cápita del hogar aumenta cerca de un 2% en promedio siendo el impacto mayor en el primer (76%) y el segundo (15%) decil, aunque impacta los ingresos de todos los deciles de manera decreciente.
- Ello produce una reducción del coeficiente de Gini de cerca de un 3%, pues el coeficiente de Gini se reduce en cerca de dos puntos de por ciento (1,9).
- Cuando se redistribuye las políticas selectivas para evitar filtraciones, concentrando los beneficiarios en los dos primeros deciles, impacta el ingreso de esos deciles en mayor medida. El ingreso del primer decil aumenta un 123% y el del segundo un 34%. Por definición, los ingresos de los otros deciles no cambian.
- El efecto en la desigualdad relativa es ligeramente mayor que el de la política selectiva sin reenfoque.
- El efecto global en el ingreso medio es ligeramente menor 1,6% contra 1,9% por que en el primer caso el subsidio del Bono de la vivienda se aplica sobre el alquiler imputado y se consideran todas las becas, mientras que en el segundo caso solo se considera el monto pagado por bonos y las becas FONABE.

### **Incidencia de la pobreza**

- Cuando se considera el ingreso autónomo per cápita ajustado por subdeclaración, la incidencia de la pobreza resulta del 22,5% de la población total y la de la pobreza extrema del 7,4%. Del mismo modo, el 56% de los pobres y el 62% de los pobres extremos se ubican en las zonas rurales.
- Cuando se pasa al ingreso autónomo más el subsidio de la política social selectiva, la pobreza se reduce al 18,6% y la extrema al 4,6%, en tanto que la distribución zonal de los pobres continúa siendo similar. Esto significa que los pobres rurales se benefician solo marginalmente por encima de los urbanos.
- Cuando se reenfoca la política selectiva para eliminar filtraciones, la incidencia de la pobreza se reduce al 13,7% y la pobreza extrema casi desaparece (1,9%). Esta redistribución casi no tiene impacto en la zona urbana donde la pobreza solo se reduce del 13,9% al 12,6%. Por el contrario, los residentes de las zonas rurales si ven notablemente reducidas la pobreza al pasar del 25,7% con las políticas selectivas actuales al 15,5% con políticas selectivas reenfocadas. En este escenario, los pobres urbanos se tornarían mayoritarios.

Cuadro 1

Costa Rica: Impacto redistributivo efectivos y potenciales de las políticas selectivas. 2004

Decil de ingreso familiar per cápita autónomo	Ingreso Familiar autónomo promedio per cápita			Variación % sobre ing. inicial	
	Inicial	Con Política Selectiva (PS)	Con PS sin filtraciones	Con Política Selectiva (PS)	Con PS sin filtraciones
Total	151.245	154.083	153.634	1,9	1,6
Decil 1	11.921	20.927	26.556	75,6	122,8
Decil 2	26.964	30.981	36.227	14,9	34,4
Decil 3	39.377	42.887	39.386	8,9	0,0
Decil 4	52.740	55.547	52.740	5,3	0,0
Decil 5	67.406	70.095	67.406	4,0	0,0
Decil 6	83.514	85.235	83.514	2,1	0,0
Decil 7	107.729	109.928	107.729	2,0	0,0
Decil 8	147.238	148.476	147.238	0,8	0,0
Decil 9	229.131	229.653	229.131	0,2	0,0
Decil 10	746.362	747.033	746.362	0,1	0,0
Coef. de Gini	0,601	0,582	0,579	-3,1	-3,7

Fuente: Cálculos del autor con base en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2004, Instituto Nacional de Estadística y Censos.

Cuadro 2

Costa Rica: Incidencia de la pobreza según posibles efectos de las políticas selectivas. 2004

	Ingreso familiar sin políticas selectivas			Ingreso familiar con políticas selectivas			Ingreso familiar con PS sin filtraciones		
	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural
Población Total	4.267.262	2.590.005	1.677.257	4.267.262	2.590.005	1.677.257	4.267.262	2.590.005	1.677.257
Pobres	961.850	423.786	538.064	791.841	360.616	431.225	585.249	325.202	260.047
Extremos	313.791	120.090	193.701	194.163	81.643	112.520	79.641	41.212	38.429
No extremos	648.059	303.696	344.363	597.678	278.973	318.705	505.608	283.990	221.618
No pobres	3.305.412	2.166.219	1.139.193	3.475.421	2.229.389	1.246.032	3.682.013	2.264.803	1.417.210
<b>Incidencia</b>									
Población Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Pobres	22,5	16,4	32,1	18,6	13,9	25,7	13,7	12,6	15,5
Extremos	7,4	4,6	11,5	4,6	3,2	6,7	1,9	1,6	2,3
No extremos	15,2	11,7	20,5	14,0	10,8	19,0	11,8	11,0	13,2
No pobres	77,5	83,6	67,9	81,4	86,1	74,3	86,3	87,4	84,5
<b>Composición</b>									
Población Total	100,0	60,7	39,3	100,0	60,7	39,3	100,0	60,7	39,3
Pobres	100,0	44,1	55,9	100,0	45,5	54,5	100,0	55,6	44,4
Extremos	100,0	38,3	61,7	100,0	42,0	58,0	100,0	51,7	48,3
No extremos	100,0	46,9	53,1	100,0	46,7	53,3	100,0	56,2	43,8
No pobres	100,0	65,5	34,5	100,0	64,1	35,9	100,0	61,5	38,5

Fuente: Cálculos del autor con base en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2004, Instituto Nacional de Estadística y Censos.

## **La evolución global del gasto social**

Durante más de dos décadas Costa Rica ha tenido niveles de inversión social pública (ISP) menores a los alcanzados a finales de los años setenta, y las mejoras logradas a partir de 1990 deben verse en el contexto de una ISP per cápita que no recupera sus máximos históricos.

Para el 2006 el dato es preliminar y estimado pues la nueva clasificación y la nueva consolidación no permiten reproducir la serie anterior<sup>2</sup>. En el 2006 se observa un leve repunte del gasto social, con aumento de la prioridad fiscal pero no la macroeconómica, lo que significa que el GPS creció más que el gasto del gobierno general pero menos que el PIB. A partir del decenio del 2000, la ISP total se desaceleró primero y luego se contrajo en términos reales hasta el año 2006, en el cual se dio una leve mejora, aunque todavía no es posible establecer si se ha recobrado la tendencia al alza de la década de los noventa. Con respecto al 2005, la ISP total creció un 2,7% y un 0,9% en términos per cápita. Si se considera un período más largo, en el 2006 la ISP total resultó un 52% superior a la de 1980 y un 62,3% mayor que la de 1990. Esta expansión ha sido acompañada por una recuperación de su prioridad macroeconómica y fiscal en el largo plazo, de modo que para el 2006 representó el 17,9% del PIB y el 78,9% del gasto del Gobierno General, proporciones similares a las existentes hace veinticinco años. Pese a lo anterior, y aunque la prioridad fiscal (como porcentaje del gasto), luego de recuperar los niveles de inicios de los años ochenta, tiende a mantenerse, la comparación con la producción nacional (como porcentaje del PIB) muestra una ISP que recupera los niveles pre-crisis del año 2002, y a partir de ahí empieza nuevamente a perder prioridad macroeconómica.

Al analizar la ISP por sectores de la función social, los que más crecieron durante el 2006 con respecto al 2005 fueron vivienda y salud, 7,8% y 4,8%, respectivamente; en ambos casos el crecimiento se dio tanto en términos totales como per cápita. En el sector vivienda, el rubro de agua y el correspondiente al Banhvi fueron los que más se expandieron, en tanto que en salud lo hizo la CCSS. Los otros sectores aumentaron en términos globales, pero no per cápita. En educación, la educación general creció, la superior se estancó y la formación profesional se contrajo. En seguridad social, las pensiones (incluido el régimen no contributivo) se expandieron, mientras que el apoyo a grupos vulnerables tendió a estancarse o contraerse. En cultura y recreación los datos apuntan hacia un leve crecimiento total.

---

<sup>2</sup> A partir del 2006, la STAP utiliza el nuevo Clasificador Funcional del Sector Público (Decreto Ejecutivo N° 33046, publicado el 16 de junio del 2006). El cambio principal es que se pasa de 13 a 10 funciones (9 funciones, pues la función Defensa no aplica) y cada función, a su vez, está subdividida en grupos. Además se presentan cambios en el gasto de algunas funciones, ya que con el nuevo clasificador, algunas entidades se reubicaron. En el caso de las entidades y ministerios cuyas actividades cubren varias funciones, se asoció a la de sus Actividades Centrales. Para efectos de tener una serie comparativa de gasto, se realizaron consolidaciones desde el año 2002.

**Cuadro 3**  
**Costa Rica: Evolución del Gasto Público Social. 1980 – 2006**

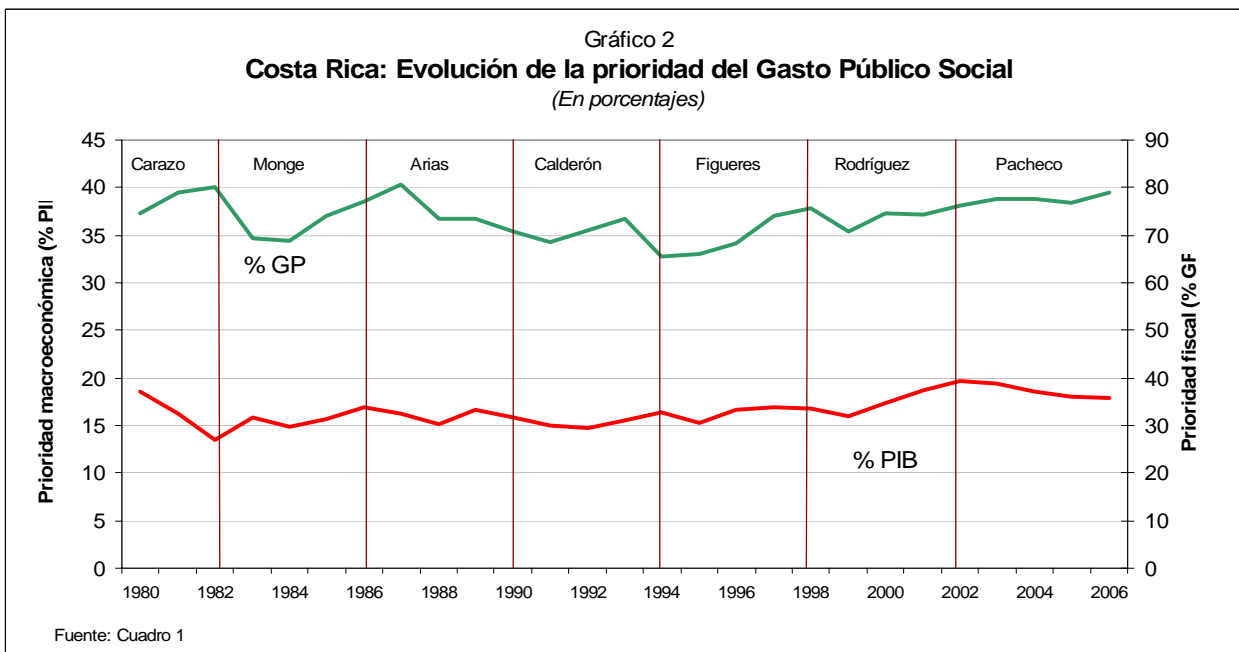
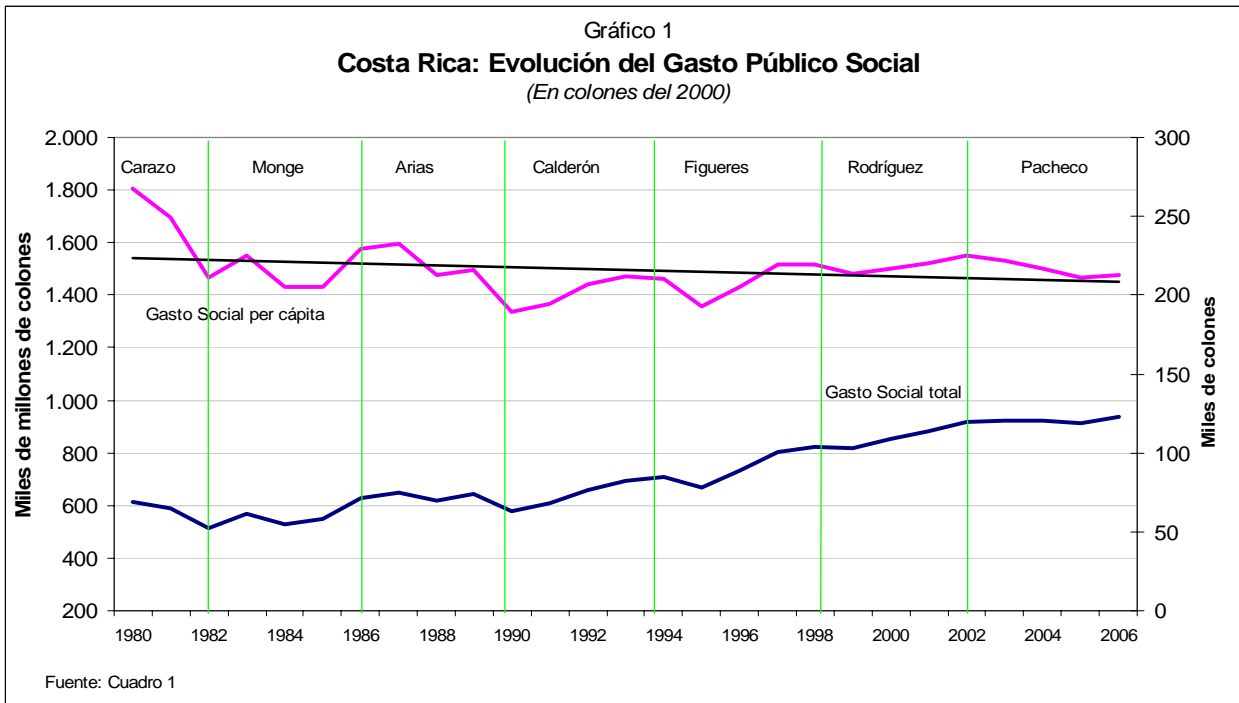
Año	Gasto Social Total (GPS)			Gasto Social per cápita			Prioridad del GPS	
	Monto <sup>1</sup>	Índice ISP total	Tasa var.	Monto <sup>2</sup>	Índice ISP per cápita	Tasa var.	% PIB	% GGG <sup>3</sup>
1980	616,3	100,0		267,7	100,0		18,5	74,6
1981	590,9	95,9	-4,1	249,1	93,1	-6,9	16,3	79,0
1982	515,2	83,6	-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	912,5	148,1	-0,9	210,9	78,8	-2,7	18,0	76,8
2006	936,9	152,0	2,7	212,8	79,5	0,9	17,9	78,9

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

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

3/ GGG: gasto consolidado del gobierno general.

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





## **Situación del FODESAF en el 2006**

### **Ingresos**

- Respecto al 2005, en el 2006 los ingresos efectivos reales del FODESAF disminuyeron 1,4%, cifra significativamente menor que las mostradas en los últimos tres años.
- Entre el año 2000 y el 2006 la contracción de los ingresos reales del FODESAF fue de 27,6% de su valor real, esto se produce principalmente por una reducción del aporte del presupuesto nacional a este fondo.
- Por ley de creación del fondo, el gobierno debe aportarle el equivalente al 20% del impuesto de venta, pero ha venido incumpliendo desde finales de los años ochenta. En 1997 se documentó esa deuda y se bonificó en bonos que se cambiaban semestralmente y que vencieron en el 2005. Para el 2006, las transferencias del Gobierno fueron de 2.269,5 millones de colones, correspondientes al impuesto de ventas, que constituyen menos de la mitad de lo que recibió en el 2005. Esta transferencia representa apenas el 0,4% del impuesto de ventas.

### **Gastos**

- Las consecuencias de la contracción en los ingresos reales del FODESAF ha sido la reducción en las transferencias a los distintos programas. El gasto o recursos girados por el FODESAF a los distintos programas se redujo en cerca de una tercera parte desde el año 2000 (30,3%). Esta contracción se produce en el marco de una inflexibilidad en la asignación, ejemplificada en el hecho de que cuatro programas absorben cerca de dos terceras partes del Fondo y el hecho de que el 81,2% de los recursos se encuentran asignados por leyes específicas.
- Los gastos totales efectivos en términos reales en el 2006 se redujeron un 4,7% con respecto al año anterior.
- El FODESAF ha mostrado superávit crecientes desde el año 2000 en un contexto en que sus ingresos reales se vienen reduciendo. Luego de las disminuciones mostradas en el superávit durante los años 2004 y 2005, en el 2006 éste vuelve a aumentar a 3.898,1 millones de colones, representando un 3,9% de los gastos efectivos y siendo el segundo año con el superávit más alto desde el 2003.
- La composición por programas en el 2006 muestra una disminución en la importancia relativa de los gastos totales del programa de comedores escolares, que pasó de 12,0% a 10,9% entre 2005 y 2006.
- A partir del 2006, el nuevo gobierno realizó una serie de transferencias a algunos programas prioritarios para la nueva administración, tales como el régimen no contributivo, Avancemos y erradicación de tugurios utilizando un mecanismo de transferencia directa a las instituciones, obviando la vía del FODESAF. Ello significa que la contracción del gasto en esos programas resulta menor que el observado al poner la atención solo en las transferencias del FODESAF.

**Cuadro 4**  
**Costa Rica: Evolución de los ingresos del FODESAF. 2000 – 2006**

Rubro	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Ingresos Efectivos Reales</b>	66.164,1	60.716,9	61.197,5	54.820,5	51.480,5	48.635,2	47.896,4
Monto <sup>1</sup>	66.164,1	60.716,9	61.197,5	54.820,5	51.471,6	48.592,5	47.896,4
Índice	100,0	91,8	92,5	82,9	77,8	73,4	72,4
Variación anual		-8,2	0,8	-10,4	-6,1	-5,6	-1,4
<b>Transferencias Gobierno <sup>2</sup></b>	<b>24.169,8</b>	<b>21.371,8</b>	<b>30.155,5</b>	<b>16.817,1</b>	<b>8.521,8</b>	<b>5.971,8</b>	<b>2.269,5</b>
Del impuesto de ventas	18.198,0	15.400,0	24.183,7	10.845,3	2.550,0	0,0	2.269,5
Bonos deuda FODESAF	5.971,8	5.971,8	5.971,8	5.971,8	5.971,8	5.971,8	0,0
<b>Aporte del Gobierno Central</b>							
<b>Como % de ingresos efectivos</b>							
Transferencia total	36,5	30,8	37,9	20,9	10,1	6,5	2,2
Del impuesto de ventas	27,5	22,2	30,4	13,5	3,0	0,0	2,2
<b>Como % del impuesto de venta</b>							
Transferencia total	10,8	8,0	10,1	4,2	2,1	1,2	0,4
Del impuesto de ventas	8,2	5,8	8,1	2,7	0,6	0,0	0,4

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

2/ En millones de colones corrientes.

Fuente: Cálculos del autor con base en las liquidaciones del FODESAF y de la STAP.

**Cuadro 5**  
**Costa Rica: Algunos indicadores sobre la gestión del FODESAF. 2000 - 2005**  
 (Cifras absolutas en millones de colones y relativas en porcentajes)

Rubro	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Reducción <sup>3</sup>
<b>Gastos Totales Efectivos reales<sup>1</sup></b>	66.157,9	60.708,7	60.672,7	50.885,6	50.201,2	48.383,2	46.094,7	-30,3
Índice 2000 = 100	100,0	91,8	91,7	76,9	75,9	73,1	69,7	
Variación Porcentual		-8,2	-0,1	-16,1	-1,3	-3,6	-4,7	
<b>Composición % por programas</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	
Bono Familiar para la vivienda	32,3	33,0	32,4	36,5	34,3	33,9	34,3	
Régimen no Contributivo de Pensiones	19,3	20,6	23,5	20,7	20,2	20,0	20,8	
Comedores Escolares	10,4	10,4	10,4	9,2	11,5	12,0	10,9	
Centros Infantiles (CEN - CINA)	6,1	6,5	6,5	5,0	4,5	3,9	4,6	
Programas del IMAS	10,5	7,4	6,9	6,8	6,7	7,7	7,4	
Programas del PANI	5,1	6,4	7,0	5,9	6,9	5,1	5,3	
Resto de programas	16,2	15,8	13,3	15,9	16,0	17,4	16,8	
<b>% del gasto asignado por leyes específicas</b>	<b>69,4</b>	<b>74,0</b>	<b>72,3</b>	<b>79,9</b>	<b>81,9</b>	<b>80,2</b>	<b>81,2</b>	
<b>Superávit<sup>2</sup></b>	6,2	9,3	681,6	5.770,5	2.092,7	394,3	3.898,1	
% de gastos efectivos	0,0	0,0	0,9	7,7	2,5	0,4	3,9	

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

2/ En millones de colones corrientes.

3/ Reducción real acumulada desde el año 2000.

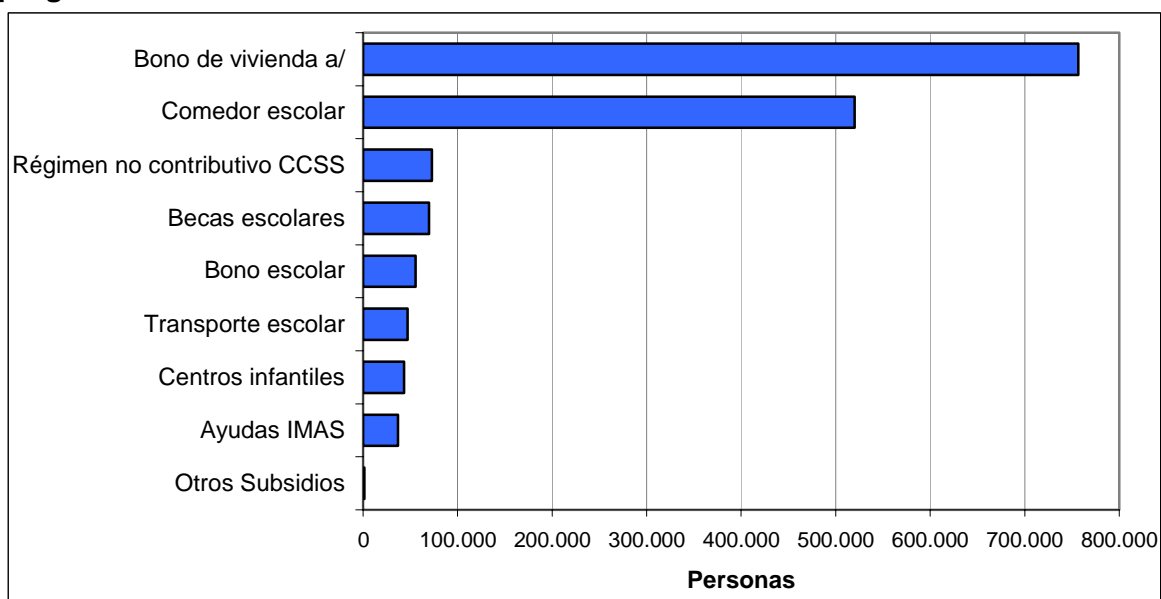
Fuente: Cálculos del autor con base en las liquidaciones del FODESAF y de la STAP.

## Beneficiarios de los programas sociales selectivos

Según el módulo de programas sociales incluido en la encuesta de hogares del 2006, existe una amplia diversidad en el número de personas que recibieron beneficios de los programas sociales del Estado, que implican una heterogeneidad en la escala entre programas (gráfico 1). Los datos muestran que algunos tienen o han tenido un número alto de beneficiarios, como por ejemplo el bono familiar de vivienda con 756.600 personas (hay que tener presente que estos beneficiarios son acumulativos, pues por año este programa beneficia alrededor de 12.000 familias nuevas) y el comedor escolar con 519.777 personas respectivamente, y en menor medida el régimen no contributivo y las becas escolares (72.714 y 69.650 personas, respectivamente). Mientras que los que tienen menos beneficiarios son las ayudas del IMAS y los centros infantiles, con 36.734 y 43.166 individuos respectivamente.

**Gráfico 3**

**Población beneficiaria de las políticas sociales selectivas del Estado, según programa. EHPM 2006**



a/ Los beneficiarios del bono de vivienda son acumulativos desde que inició el programa en 1987. Por año, los beneficiarios promedio son alrededor de 12.000 hogares.

Fuente: Cálculos del autor con base en las EHPM del INEC 2003, 2006 y la ENISO de MIDEPLAN 1992/1993.

### **La cobertura de los programas selectivos**

En el *Décimo Informe* se realizó un análisis sobre la cobertura de los principales programas de combate a la pobreza, con base en la información de la ENISO que captó información para inicios de los noventa y el módulo de programas sociales incluido en la EHPM del 2003. Se agrega en este Informe la información del módulo de programas sociales de la encuesta de hogares del 2006.

La mayoría de los programas selectivos son atomizados, de pequeña escala y limitada permanencia temporal. No obstante, existen algunos programas que son más estables y que además aglutinan la mayor cantidad de recursos. Esto significa que aunque las distintas administraciones gubernamentales plantean programas específicos contra la pobreza, lo cual es cierto de manera continua por lo menos a partir de los años noventa, existen unos programas centrales que mantienen su permanencia y son los que moldean el combate a la pobreza desde el ámbito de las políticas selectivas.

Los programas analizados son: comedores escolares, los CEN-CINAI, las pensiones no contributivas y el bono familiar de la vivienda. El cuadro 6 muestra una serie de indicadores sobre acceso y cobertura. Para construir estos indicadores es necesario definir las poblaciones meta, poblaciones que pueden no coincidir con las definidas en sus diseños originales. Estas poblaciones metas se han circunscrito a la población pobre, aproximadas como el 20% de las familias de menores ingresos y alternativamente como el 40% más pobre.<sup>3</sup> Cabe señalar que los comedores escolares tienen un diseño universal en el acceso, que el bono de la vivienda puede llegar hasta las familias ubicadas en el octavo decil (cuarto quintil) y que los CEN-CINAI introducen criterios de riesgo infantil para definir los que tienen acceso. No obstante, aquí interesa poner la atención en la población pobre por ingresos y ver cuanto de estos programas llegan efectivamente y si ello ha mejorado en el tiempo.

El primer indicador se refiere a la cobertura potencial. Este indicador compara la totalidad de beneficiarios del programa con la totalidad de la población meta y busca responder a la pregunta de si el programa cuenta con recursos para atender a todos los pobres. Este parece ser el caso de los comedores escolares, las pensiones no contributivas (2003 y 2006) y el bono de la vivienda cuando se considera al primer quintil de las familias. La cobertura completa sería posible si se consideran los dos primeros quintiles para los comedores escolares en el 2003 y 2006. Solo los centros infantiles del Ministerio de Salud (CEN-CINAI) muestran una limitada cobertura potencial pues solo podría atender a cerca de un tercio de los menores de seis años del 20% más pobre o una quinta parte de los menores del 40% más pobre en el 2002. En todos los programas, excepto comedores escolares, se observa una disminución en su capacidad de atención potencial con relación a la población meta entre 2003 y el 2006.

---

<sup>3</sup> Los criterios adicionales para delimitar la población meta son: que sean menores de 7 años (CEN-CINAI), que tengan entre 5 y 17 años en centros públicos (comedores escolares), personas no ocupadas ni pensionadas de 60 o más años (pensiones no contributivas) y hogares sin vivienda propia o vivienda propia inadecuadas (bono de vivienda).

**Cuadro 6**  
**Indicadores sobre el acceso a los principales programas de combate a la pobreza en Costa Rica**

Indicador	Centros Infantiles			Comedor Escolar			Pensiones no Contributivas			Bono Familiar Vivienda		
	1992/93	2003	2006	1992/93	2003	2006	1992/93	2003	2006	1992/93	2003	2006
<b>Cobertura Potencial <sup>1</sup></b>												
20% más pobre	17,6	36,9	29,0	160,9	177,0	189,2	121,2	134,9	107,3	49,7	180,0	174,2
40% más pobre	9,7	20,2	15,3	89,4	100,0	103,1	66,3	86,0	70,8	26,4	89,3	84,4
<b>Cobertura Efectiva <sup>2</sup></b>												
20% más pobre	5,0	16,4	13,2	61,9	67,9	69,1	39,7	53,6	45,2	13,8	42,4	41,0
40% más pobre	3,7	13,9	10,3	56,8	64,3	66,1	35,1	46,1	39,5	13,3	44,6	42,4
<b>Exclusiones <sup>3</sup></b>												
20% más pobre	95,0	83,6	86,8	38,1	32,1	30,9	60,3	46,4	54,8	86,2	57,6	59,0
40% más pobre	96,3	86,1	89,7	43,2	35,7	33,9	64,9	53,9	60,5	86,7	55,4	57,6
<b>Filtraciones <sup>4</sup></b>												
20% más pobre	46,6	47,9	47,1	60,9	61,3	62,5	54,2	42,0	41,3	72,3	76,4	76,4
40% más pobre	28,3	19,2	21,8	35,5	35,0	34,3	26,0	21,7	22,2	49,5	50,0	49,6

1/ Beneficiarios totales como porcentaje de la población meta. Las poblaciones metas consideradas son: menores de 7 años (centros infantiles), estudiantes de 5 a 17 años en centros públicos (comedores escolares), personas no ocupadas ni pensionadas de 60 o más años (pensiones no contributivas) y hogares sin vivienda propia o con vivienda propia inadecuadas (bono vivienda). Estas poblaciones se consideran para dos rangos de ingresos.

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

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

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

Fuente: Cálculos del autor con base en las EHPM del INEC 2003, 2006 y la ENISO de MIDEPLAN 1992/1993.

El segundo indicador se refiere a la cobertura efectiva dentro de la población meta, es decir, que porcentaje de la población meta definida tiene efectivamente acceso al programa. Dentro de una tendencia hacia la disminución en el acceso en todos los programas entre 2003 y 2006, se evidencia una amplia dispersión. Los comedores escolares son los más exitosos atendiendo poco más de dos de cada tres personas pobres en edad escolar. Las pensiones no contributivas y el bono de la vivienda muestran una disminución en la población que logran atender efectivamente para el 2006, que es del 45,2% y del 41,0% respectivamente. En tanto, los centros infantiles fueron los que mostraron la menor cobertura efectiva, pues solo atendieron al 5% de su población meta en 1990, en el 2002 aumentaron a 16,4%, pero en 2006 disminuyeron a solamente el 13,2%, dejando por fuera al 86,8% de la población meta en el 20% más pobre. Dentro de las prioridades del nuevo gobierno señaladas en el Plan Nacional de Desarrollo, está como meta el incremento en la cobertura de los programas de nutrición y desarrollo infantil (MIDEPLAN, PND, 2006 pp.48).

El tercer indicador busca aproximar las filtraciones del programa o errores de inclusión. Si la población meta la definimos como el 20% o el 40% de las familias más pobres, el indicador muestra el porcentaje de los beneficiarios efectivos que están fuera de esos grupos. Es claro entonces que las filtraciones son mayores en tanto el grupo meta se defina de modo más restrictivo. Por ello, las filtraciones son mayores si se refiere al primer quintil. Para este grupo, respecto al 2006 se mantiene el programa del bono de la vivienda como el de mayores filtraciones, seguido por los comedores escolares y en general se observan pocas mejoras desde 1990, salvo en el caso de las pensiones no contributivas. Cuando la población meta incluye los dos primeros quintiles, las filtraciones se reducen a casi la mitad en los distintos programas, y el bono de la vivienda sigue mostrando las mayores fugas.

Parte de estas filtraciones responden a problemas de diseño (comedores-BFV) y otras a limitaciones en la identificación de los beneficiarios (RNC). Esto requiere replantearse los diseños de los programas y avanzar en mejorar los sistemas de información, tanto como instrumentos de selección como mecanismos para darle seguimiento y poder evaluar los cambios introducidos. Para este último caso, la incorporación permanente dentro de la EHPM de preguntas que indaguen sobre el acceso efectivo a los principales programas sociales selectivos resulta de la mayor importancia.

### ***Algunas características de la población atendida***

Para finalizar, es importante mostrar algunas características de los beneficiarios de los programas selectivos y ver si se han modificado desde el año 1990<sup>4</sup>. El cuadro 7 recoge algunos indicadores al respecto. Con relación a la población femenina, los distintos programas habían mostrado un aumento de la participación

---

<sup>4</sup> La encuesta de 1992/93 (ENISO) tiene un diseño y muestra diferente, por lo que los cambios pueden tener sustento también en parte en diferencias metodológicas.

de las mujeres entre 1990 y 2003, especialmente en los centros infantiles y sobre todo en el régimen no contributivo de pensiones, sin embargo, esta tendencia se revierte en 2006 y la participación de las mujeres ha disminuido en todos los programas, reflejando una desmejora en la equidad. La reducción en el caso del régimen no contributivo preocupa en el sentido de que es una población que ha sido objeto de mayores exclusiones, tanto por sus características de inserción en el mercado de trabajo como por el hecho de que cuando lo hace tiende a inscribirse en la seguridad social como familiar, lo que le excluye de los beneficios de las pensiones (Martínez, 2003).

**Cuadro 7**  
**Características de los beneficiarios de los programas de combate a la pobreza<sup>a/</sup>**

Características		Comedores escolares	CEN/CINAI	Régimen no contributivo	Bono Familiar de la Vivienda
% Mujeres	1992/93	47,8	47,8	52,0	49,4
	2003	49,0	56,4	60,0	51,0
	2006	47,8	52,6	58,6	50,8
% Zona Rural	1992/93	60,3	83,0	64,3	70,7
	2003	54,7	70,1	51,5	45,0
	2006	54,8	65,6	58,7	46,2
% Regiones Periféricas	1992/93	48,3	58,7	53,8	37,3
	2003	46,2	50,0	51,9	40,0
	2006	45,5	59,5	49,2	41,2
% 20% más pobre	1992/93	36,3	55,1	54,6	19,1
	2003	38,7	55,3	56,0	25,3
	2006	37,2	51,0	57,4	24,2
% 40% más pobre	1992/93	65,3	82,1	69,1	47,4
	2003	65,0	78,8	77,7	63,9
	2006	65,5	75,2	77,3	53,1

a/ La ENISO 1992/93 tiene diferencias metodológicas en el diseño y la muestra en relación con las encuestas de hogares, que son la fuente de los indicadores del 2003 y 2006.

Fuente: Cálculos del autor con base en las EHPM del INEC y la ENISO de MIDEPLAN.

Con relación a la ubicación geográfica de los beneficiarios, lo más relevante es el aumento de los beneficiarios rurales en el régimen no contributivo. En el caso de los CEN-CINAI, que son los que muestran la mayor reducción de los beneficiarios de las zonas rurales, esta sigue siendo la más importante.

Los últimos dos indicadores muestran el grado de focalización de los programas. En el primer caso se tiene el porcentaje de beneficiarios que pertenece al 20% más pobre del país. Se observa una desmejora en la focalización en la mayoría de los programas, especialmente en los centros infantiles. No obstante, más de la mitad de los beneficiarios del régimen no contributivo y de los CEN-CINAI pertenecen a este quintil. En el bono familiar de la vivienda poco menos de una cuarta parte de los beneficiarios pertenece a las familias más pobres. Si la población meta pasa al 40% de las familias más pobres, se observan mejoras en



la focalización, excepto en los centros infantiles. El programa mejor enfocado hacia la población pobre son las pensiones del régimen no contributivo.

En resumen, las características de los beneficiarios señalan una creciente participación de las mujeres, con deterioros de la participación de los beneficiarios de las zonas rurales y regiones periféricas, aunque ello va acompañado también de una reducción relativa de la población total de esas áreas. Con amplias diferencias en cuanto al grado de focalización, los programas también ofrecen indicios hacia una mejora de ella.

### **Cuadro 8**

#### **Características de los beneficiarios de los programas de combate a la pobreza. 2006**

<b>Características</b>	<b>Ayudas del IMAS</b>	<b>Becas de educación</b>	<b>Bono escolar</b>	<b>Transporte escolar</b>
% Mujeres	73,6	56,0	50,1	53,0
% Zona Rural	51,4	50,4	62,3	92,2
% Regiones Periféricas	49,3	44,5	48,1	67,9
% 20% más pobre	37,8	33,9	51,6	45,1
% 40% más pobre	68,7	65,7	74,3	70,1

Fuente: Cálculos del autor con base en las EHPM del INEC y la ENISO de MIDEPLAN.

El módulo de programas sociales de la encuesta de hogares del 2006 incluyó información de otros programas sociales importantes, como las ayudas del IMAS y los programas de equidad del MEP. Respecto a las características de los beneficiarios, los datos más relevantes son:

- Las mujeres reciben mayores beneficios de las ayudas del IMAS. En el resto de los programas representan poco más de la mitad de los beneficiarios.
- Por zona, el programa de mayor proyección a las zonas rurales es el de transporte escolar, en el cual el 92,2% de los beneficiarios residen en ellas. Sin embargo, por diseño del programa debería ser el 100%.
- Los beneficiarios de las ayudas del IMAS en el quintil más pobre representan solamente el 37,8%, mostrando un débil enfoque, aunque estos datos hay que verlos con cautela, porque la EHPM capta menos beneficiarios y con peor enfoque que la ENIG 2004.
- El bono escolar es el que muestra mayor porcentaje de población pobre atendida.
- Poco más de una cuarta parte de los beneficiarios de estos programas tienen ingresos superiores al 40% de los hogares más pobres.