



## VIGESIMO INFORME ESTADO DE LA NACION EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE (2013)

### Informe Final

### La Inversión Social Pública en el 2013: fuerte recuperación pese al desequilibrio fiscal

Investigador:

Juan Diego Trejos S



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

## Contenido

I. INTRODUCCIÓN .....	1
II. EVOLUCIÓN GLOBAL DE LA INVERSIÓN SOCIAL PÚBLICA.....	1
III. EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN SOCIAL PÚBLICA DURANTE EL 2013.....	5
3.1. Consideraciones metodológicas .....	5
3.2. La magnitud y evolución de la Inversión Social Pública en el 2013.....	6
3.3. La Inversión Social Pública por función .....	8
3.4. La Inversión Social Pública por tipo de programa.....	13
IV. EL IMPACTO DISTRIBUTIVO DE LOS PROGRAMAS DE PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN SOCIAL.....	19
4.1. La progresividad global de los programas.....	20
4.2. El impacto distributivo de los programas sociales selectivos .....	28
VI. CONSIDERACIONES FINALES.....	32

## **I. INTRODUCCIÓN**

Durante el 2013 el gasto o inversión social realizada por el estado costarricense, continuó su expansión real<sup>i</sup>. Esta expansión se mantiene por segundo año consecutivo y logra compensar el estancamiento, primero, y la contracción, después, observadas durante el 2010 y el 2011. No obstante, el deterioro de las finanzas públicas, que no tiene en la expansión de inversión social su causa principal, continúa durante el 2012 y el 2013, de modo que ello finalmente pondrá un límite a su sostenibilidad financiera. Si no se logran recursos adicionales, que surjan de una reforma tributaria, difícilmente se podrá mantener el nivel y menos la expansión de la inversión social observada en la segunda mitad del decenio pasado.

En este informe se busca ofrecer una panorámica sobre la evolución de la inversión social durante los últimos años, complementado con un análisis más detallado para el último año disponible (2013). Primeramente se analizará la evolución en el mediano plazo a partir de una aproximación menos fina del gasto social y luego se precisará la medición para tener una mejor aproximación sobre el esfuerzo fiscal desarrollado para mejorar directamente la calidad de vida de la población. Posteriormente se analizan los principales programas sociales selectivos que cuentan con el apoyo financiero del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) y que, por su escala, se pueden revisar a la luz de las encuestas de hogares que realiza el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). A partir de ahí se evalúa su cobertura, los posibles errores de enfoque, su progresividad y la capacidad redistributiva de aquellos que agregan recursos monetarios a los hogares. Se concluye con una recapitulación de los principales resultados encontrados y sus implicaciones políticas.

## **II. EVOLUCIÓN GLOBAL DE LA INVERSIÓN SOCIAL PÚBLICA**

Si se toma el dato grueso de la inversión social pública total (ISPT), esto es, el dato que genera la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP) del Ministerio de Hacienda para el conjunto del sector público consolidado, se observa que durante el 2013 la ISPT logró revertir, y superar, la contracción sufrida durante los primeros años de esta década (ver cuadro 1).

## Cuadro 1

### Costa Rica: Evolución de la Inversión Social Pública real. 1980 - 2013

Año	Inversión Social Pública Total (ISPT)			Inversión Social Pública por habitante (ISPH)			Prioridad del GPS	
	Monto <sup>1</sup>	Índice	Tasa var. <sup>3</sup>	Monto <sup>2</sup>	Índice	Tasa var. <sup>3</sup>	% PIB	% GGG <sup>4</sup>
1980	587,1	100,0		253,5	100,0		17,7	72,0
1985	516,1	87,9	-2,5	193,2	76,6	-5,3	14,8	70,0
1990	545,5	92,9	1,1	178,4	70,7	-1,6	14,9	67,0
1995	632,6	107,7	3,0	181,6	72,2	0,3	14,4	62,4
2000	803,1	136,8	4,9	204,4	81,0	2,4	16,3	70,6
2005	870,4	148,2	1,6	204,1	80,5	0,0	17,2	73,2
2009	1.085,2	184,8	5,7	240,7	94,9	4,2	22,2	81,5
2010	1.092,9	186,1	0,7	239,5	94,5	-0,5	22,5	80,9
2011	1.086,7	185,1	-0,6	235,5	92,9	-1,7	22,3	81,3
2012	1.137,2	193,7	4,6	243,7	96,1	3,5	22,8	81,8
2013	1.173,1	199,8	3,2	248,6	98,1	2,0	23,0	78,6

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.

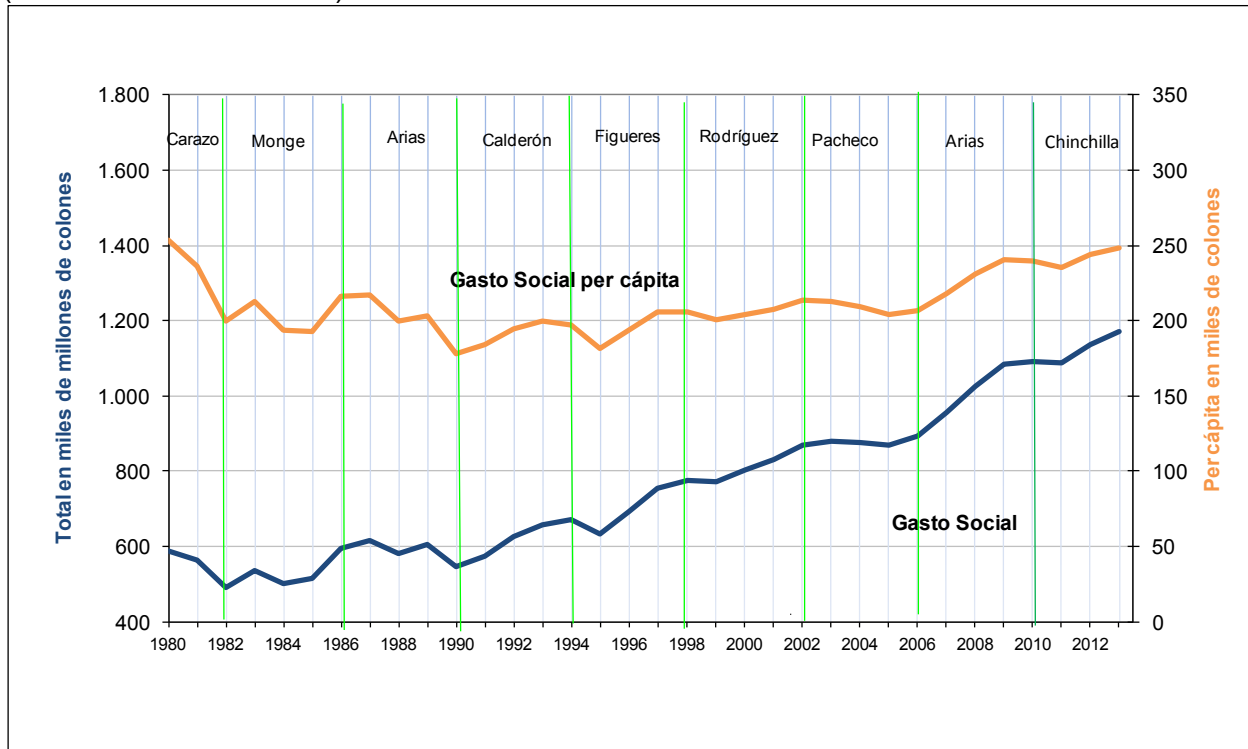
3/ Tasa de variación anual media del quinquenio que termina en ese año, excepto para el 2009 que corresponde a un cuatrienio y últimos cuatro años que se refiere a tasas anuales simples.

4/ 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, INEC y el CCP.

La ISPT real creció durante el 2013 un 3,2%, luego del estancamiento del 2010, donde solo aumentó un 0,7%, y la contracción del año 2011 (-0,6%). Esta expansión resulta significativa y se agrega al crecimiento observado en el año previo (4.6%), de modo que más que compensa los efectos de los dos primeros años del decenio. El crecimiento acumulado durante los primeros cuatro años de esta década alcanzan al 8,1 % real, lo cual resulta sin duda significativa (ver gráfico 1).

**Gráfico 1**  
**Costa Rica: Evolución de la Inversión Social Pública. 1980 - 2013**  
 (En colones del año 2000)



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

Si bien la ISPT ha venido creciendo de manera bastante sostenida desde el año 1990 y ya para el año 1992 había superado los niveles pre crisis (1980), es claro que el mayor dinamismo se produjo entre el 2006 y el 2009. En esos cuatro años, la ISPT real creció un 25% para una media anual del 5,7%. Con ello, la ISPT total en el 2013 duplica, en términos reales, a la existente en el año 1980.

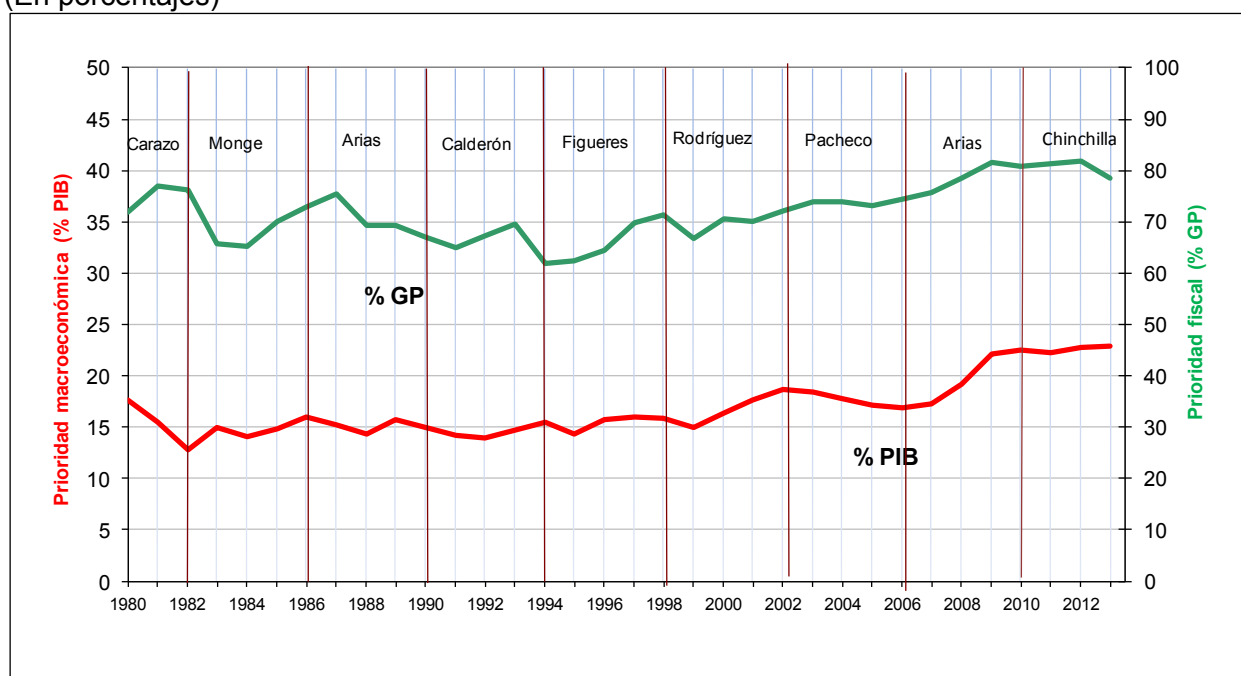
Si se controla por el crecimiento de la población, la Inversión Social Pública por habitante (ISPH) mostró ya una contracción durante el 2010, de medio punto porcentual, pues el crecimiento de la ISPT no logró superar el aumento de la población. Esta contracción aumenta en el 2011 (-1.7%), de forma más generalizada y con ello se rompe la onda expansiva de los últimos cuatro años del decenio del 2000. No obstante, durante el 2012 vuelve a mostrar una amplia expansión real (3,5%) que se complementa con el aumento del 2% del 2013, de modo que más que compensa el estancamiento previo, de modo que la ISPH del 2013 resulta un 3,3% mayor a la alcanzada en el 2009.

En términos acumulados, la ISP real por habitante creció entre el 2006 y el 2009, un 18% para un crecimiento promedio anual del 4.2%, pero acumuló una contracción real entre el 2010 y 2011 del -2,1%, para expandirse de nuevo en el 2012 y 2013 (5,6% acumulado). En todo caso y pese a la fuerte recuperación entre el 2006 y el 2009 y

durante los últimos dos años, la ISP por habitante aún se mantiene por debajo de sus niveles alcanzados 33 años atrás. La ISP real por habitante en el 2013 resulta aún cerca de unos 2 puntos porcentuales inferior a la ejecutada en el año 1980.

Esta evolución favorable de la ISP, total y per cápita, en los últimos años 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). No obstante, estas prioridades tienden a estancarse a partir del 2009, lo que significa que la ISPT crece al mismo ritmo nominal que el conjunto del gasto público y que este crece a una tasa similar a la que expande el PIB nominal (ver gráfico 2).

**Gráfico 2**  
**Costa Rica: Evolución de la prioridad de la Inversión Social Pública. 1980 – 2013**  
 (En porcentajes)



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

Para el 2013, la ISPT muestra un leve repunte en su prioridad macroeconómica al ubicarse en el equivalente al 23% del PIB, solo ocho décimas porcentuales por encima del monto alcanzado en el año 2009, donde superó la barrera del 22% del PIB. Esto significa que se mantiene cerca de seis puntos porcentuales por encima a los mostrados en el año 2005. La prioridad fiscal (porcentaje del gasto del gobierno general) de la ISPT se estanca también desde el 2009 en torno al 81% del gasto del gobierno general pero cae en el 2013 casi tres puntos porcentuales aunque resulta aún cerca de cinco puntos porcentuales superior al monto alcanzado en el 2005, donde representaba el 73% del gasto público del gobierno general.<sup>ii</sup>

Ello refleja una decisión política de proteger la ISPT dentro de un período de restricciones fiscales, como parte de un plan de enfrentamiento de los efectos de la crisis que contrasta con lo sucedido a mediados de la década pasada (administración Pacheco), donde la preocupación por controlar el déficit fiscal privó sobre la protección de la ISP real.

### **III. EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN SOCIAL PÚBLICA DURANTE EL 2013**

Para precisar el comportamiento de la ISP durante el 2013, y los años precedentes a partir del 2000, 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. Por ello conviene repasar los principales cambios introducidos.

#### **3.1. Consideraciones metodológicas**

La depuración implica eliminar instituciones financieras que no son próximas al gobierno general, aunque no se restringe solo al gobierno general, como la Comisión Nacional de Préstamos para la Educación (CONAPE) o el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM); instituciones 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 Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), los pagos de los premios de lotería pagados por la Junta de Protección Social (JPS) o el programa de ahorro y crédito del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU).

También se agregan instituciones como el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA), ahora denominado Instituto de Desarrollo Rural (INDER) y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), que no se consideran parte del sector social (INDER) o se han excluido recientemente (MTSS) y se reacomodan otras instituciones entre sectores, siguiendo la definición prevaleciente antes del 2006 o por considerar que esa función es la más apropiada. Este es el caso del Instituto Nacional de la Mujer (INAMU) y del Consejo de la Persona Joven (CPJ) que inicialmente estaban en la función de cultura y recreación y que se ubican en la de seguridad social. Instituciones que ahora se consideran como parte del sector salud, se mantienen dentro del sector de seguridad social, ahora llamado de protección social. Finalmente se efectúa una consolidación al nivel del sector social y no del sector público global. Esto implica, entre otras cosas, mantener las contribuciones al Banco popular, pero excluir las contribuciones o cargas sociales al IMAS, Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) o FODESAF. Las contribuciones a la CCSS se mantienen, como lo hace la STAP, pero se consolidan las transferencias del gobierno central a la Caja por pago de cuota como estado, para los trabajadores independientes y los asegurados por cuenta del estado, así como los pagos por deudas acumuladas.

Para la desagregación, al interior de las instituciones, se utilizan las liquidaciones presupuestarias y otras estadísticas de instituciones como la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), el Ministerio de Educación Pública (MEP), el Ministerio de Salud (MS), la JPSS, el IMAS, el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), el Fondo Nacional de Becas (FONABE), la Oficina de Cooperación Internacional para la Salud (OCIS) y el Consejo Técnico de Asistencia Médico Social (CTAMS).

### **3.2. La magnitud y evolución de la Inversión Social Pública en el 2013**

Con estos procedimientos, sujetos a modificaciones posteriores, se llega a una estimación de la ISPT para el 2013 que resulta menor a la presentada en el cuadro 1 en cerca de cuatro puntos porcentuales y que equivale a cerca de 0,9 puntos porcentuales menos del PIB. La mayor diferencia se produce en el sector de protección social por la consolidación del FODESAF, la depuración del IMAS y la JPS y la incorporación de otras instituciones. También se producen ajustes importantes en el sector de salud, por la exclusión de las transferencias del gobierno a la CCSS por concepto de la cuota como estado, del aporte adicional para los trabajadores por cuenta propia, para el pago de los asegurados por cuenta del estado y otras deudas ya comentada.

En esta oportunidad se ha contado también con nuevos antecedentes, como lo son las liquidaciones detalladas de los ministerios de educación, salud y trabajo desde el 2009, lo que ha permitido revisar las estimaciones para los años previos, particularmente del 2010 y 2012. Teniendo en cuenta estas observaciones, el cuadro 2 muestra la estimación de la ISP real para el año 2013 y se evolución real en los últimos años

La ISPT para el año 2013, en colones del año 2000, equivale a algo más de 1,1 billones de colones, lo que representa un aumento del 3,8% con relación al año previo. Este crecimiento está ligeramente por encima del mostrado en el cuadro 1 (3.2%). Por el ajuste hacia abajo de la estimación, las prioridades macro y fiscal, son un tanto menores pero mantienen la misma tendencia. Cuando se controla por el crecimiento de la población, la ISPH muestra una expansión real del 2,7% en el 2013, para un monto per cápita de alrededor de los 238 mil colones del 2000, para un crecimiento acumulado en los últimos cuatro años del 4,1%.

En colones corrientes, ver cuadro 3, la ISPT se aproxima a los 5,5 billones de colones (aproximadamente US\$ 10.920 millones) y la ISPH se ubica en torno al millón de colones al año (aproximadamente US\$ 2.314). Para una familia de cuatro miembros ello equivale a un monto mensual cercano a los 386 mil colones, por encima del salario mínimo de un trabajador especializado y bastante más alto que el salario mínimo de protección.



**Cuadro 2**  
**Costa Rica: Evolución de la Inversión Pública Social Real Total. 2009-2013**

Indicador	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Gasto Público Social Total</b> <sup>1</sup>	1.032.958	1.062.396	1.052.958	1.083.636	1.124.939
Índice 2000 = 100	131,2	134,9	133,7	137,6	142,9
Variación porcentual anual	4,7	2,8	-0,9	2,9	3,8
<b>Estructura del Gasto Social</b>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Educación	33,2	34,2	33,4	34,1	34,1
Salud	28,8	28,3	28,7	28,0	27,4
Protección social	27,2	27,1	27,6	27,9	28,3
Vivienda y territorio	9,9	9,6	9,4	9,3	9,3
Cultura y recreación	0,9	0,8	0,8	0,8	0,9
<b>Prioridad del Gasto Social</b>					
Macro (% producción)	21,1	21,8	21,6	21,7	22,0
Fiscal (% gasto público)	77,5	78,7	78,8	77,9	75,4
<b>Gasto Social por habitante</b> <sup>2</sup>	229.073	232.801	227.984	232.186	238.405
Índice 2000 = 100	114,3	116,2	113,8	115,9	119,0
Variación porcentual anual	3,3	1,6	-2,1	1,8	2,7
<b>Gasto Social por habitante</b> <sup>3</sup>					
Educación	129,0	134,8	129,2	134,2	137,9
Salud	111,2	111,1	110,3	109,3	109,8
Protección social	106,9	108,5	108,2	111,3	115,9
Vivienda y territorio	102,3	100,4	96,7	96,9	100,1
Cultura y recreación	123,8	115,3	115,9	114,8	136,2

1/ En millones de colones del año 2000, deflactado con el índice de precios implícito del gasto de consumo del gobierno general.

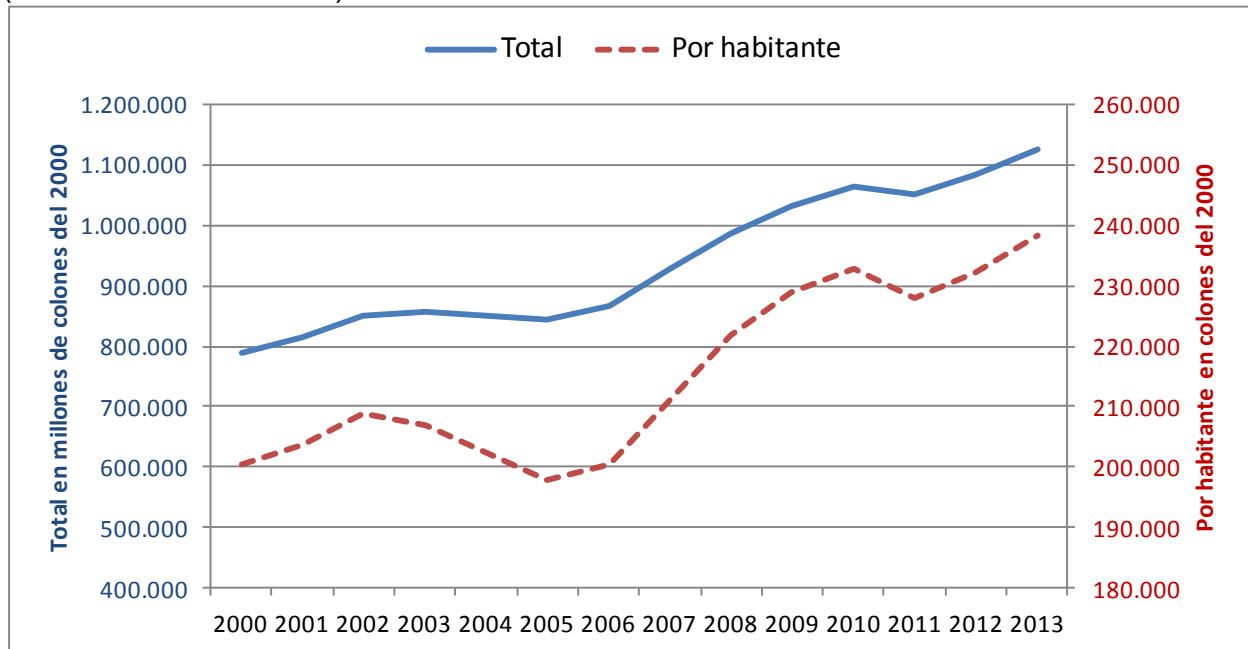
2/ En colones del año 2000, deflactado con el índice de precios implícito del gasto de consumo del gobierno general.

3/ Tasas de variación anual de la inversión social por habitante real de cada sector.

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

Confrontado con el Producto Interno Bruto (PIB), esta inversión social representó en el 2013 el 22% de este (prioridad macroeconómica), así como el 75% del gasto de gobierno general (prioridad fiscal). Esto último se traduce en un ligero descenso de las prioridades fiscal respecto al 2012, pero un repunte de la prioridad macroeconómica. El gráfico 3 presenta la evolución de las estimaciones realizadas para la inversión social pública, total y por habitante, en el presente siglo y la tendencia es la misma que la que se refleja en el gráfico 1.

**Gráfico 3**  
**Costa Rica: Evolución de la Inversión Social Pública. 2000 - 2013**  
 (En colones del año 2000)



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

### 3.3. La Inversión Social Pública por función

El cuadro 3 presenta el detalle de la ISPT por función para el 2013 y la variación real respecto al año previo. La información se presenta para cada función y a su interior se identifican programas específicos, que difieren de la clasificación de la STAP<sup>iii</sup>.

La **función educación** absorbe algo más de un tercio de esa inversión, porcentaje que se ha mantenido en los últimos cuatro años como se puede observar en el cuadro 2. Volviendo al cuadro 3, 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.

### Cuadro 3

#### Costa Rica: Gasto o inversión pública social por función y programa. 2013

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

Función y programa	Inversión Social Pública (ISP)				Prioridad de la ISP		Variación real 2012-2013 <sup>3</sup>	
	Total	Per cápita	Distribución	Composición	Macro <sup>1</sup>	Fiscal <sup>2</sup>	Total	Per cápita
<b>Todos los sectores sociales</b>	5.459.921	1.157.102	100,0		22,0	75,4	3,8	2,7
<b>Educación</b>	1.863.704	394.968	34,1	100,0	7,5	25,7	3,9	2,8
Educación General	1.204.503	255.266	22,1	64,6	4,9	16,6	2,4	1,3
Educación postsecundaria	403.184	85.445	7,4	21,6	1,6	5,6	6,3	5,1
Formación Profesional	75.911	16.088	1,4	4,1	0,3	1,0	4,4	3,2
Incentivos para estudiar	180.106	38.169	3,3	9,7	0,7	2,5	9,0	7,8
<b>Salud</b>	1.493.631	316.540	27,4	100,0	6,0	20,6	1,5	0,4
Salud Pública	61.003	12.928	1,1	4,1	0,2	0,8	5,1	3,9
Atención Primaria	313.572	66.454	5,7	21,0	1,3	4,3	1,5	0,3
Consulta Médica	306.941	65.049	5,6	20,5	1,2	4,2	0,1	-1,0
Hospitalización	778.666	165.020	14,3	52,1	3,1	10,7	1,9	0,8
Nutrición (CEN-CINAI)	33.450	7.089	0,6	2,2	0,1	0,5	0,3	-0,8
<b>Protección Seguridad Social</b>	1.544.080	327.232	28,3	100,0	6,2	21,3	5,3	4,2
Pensiones Contributivas	1.218.282	258.186	22,3	78,9	4,9	16,8	5,4	4,3
Pensiones No Contributivas	116.192	24.624	2,1	7,5	0,5	1,6	-1,7	-2,7
Regulación del Trabajo	21.280	4.510	0,4	1,4	0,1	0,3	14,9	13,7
Apoyo Grupos Vulnerables	188.327	39.912	3,4	12,2	0,8	2,6	8,3	7,1
<b>Vivienda y Territorio</b>	509.220	107.917	9,3	100,0	2,1	7,0	4,5	3,3
Servicios de Vivienda	96.452	20.441	1,8	18,9	0,4	1,3	5,5	4,3
Suministro Agua	114.373	24.239	2,1	22,5	0,5	1,6	9,8	8,6
Servicios Municipales	298.395	63.238	5,5	58,6	1,2	4,1	2,2	1,1
<b>Cultura y Recreación</b>	49.286	10.445	0,9	100,0	0,2	0,7	20,0	18,7

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

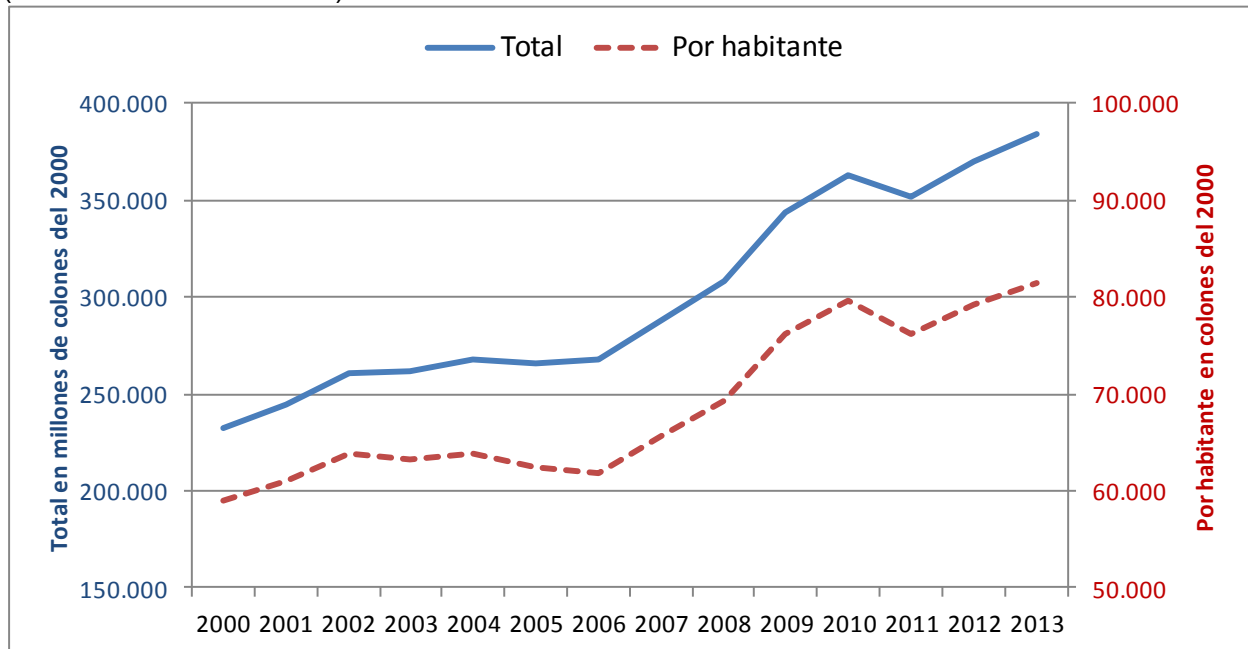
2/ Porcentaje de la Inversión Social en el gasto total del Gobierno General (GGG)

3/ Utilizando el índice de precios implícito del gasto de 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.

Representó en el 2013 el 7,5% del PIB y supera la norma constitucional del 6% del PIB, aun excluyendo al INA, pero sin llegar a la meta del 8% del PIB recién establecida. Luego de la fuerte contracción real sufrida en el 2011, la inversión educativa real vuelve a repuntar en el 2012 y 2013 y ese repunte se produce en todos los niveles. Esta recuperación se produce, aunque se ajuste por el crecimiento poblacional, recuperación que resulta mayor en la educación postsecundaria y en los incentivos para estudiar, incentivos que habían mostrado una fuerte contracción los dos años previos. Durante este siglo, la evolución de la inversión social pública en educación reproduce la evolución que se observa para la inversión social en su conjunto (ver gráfico 4).

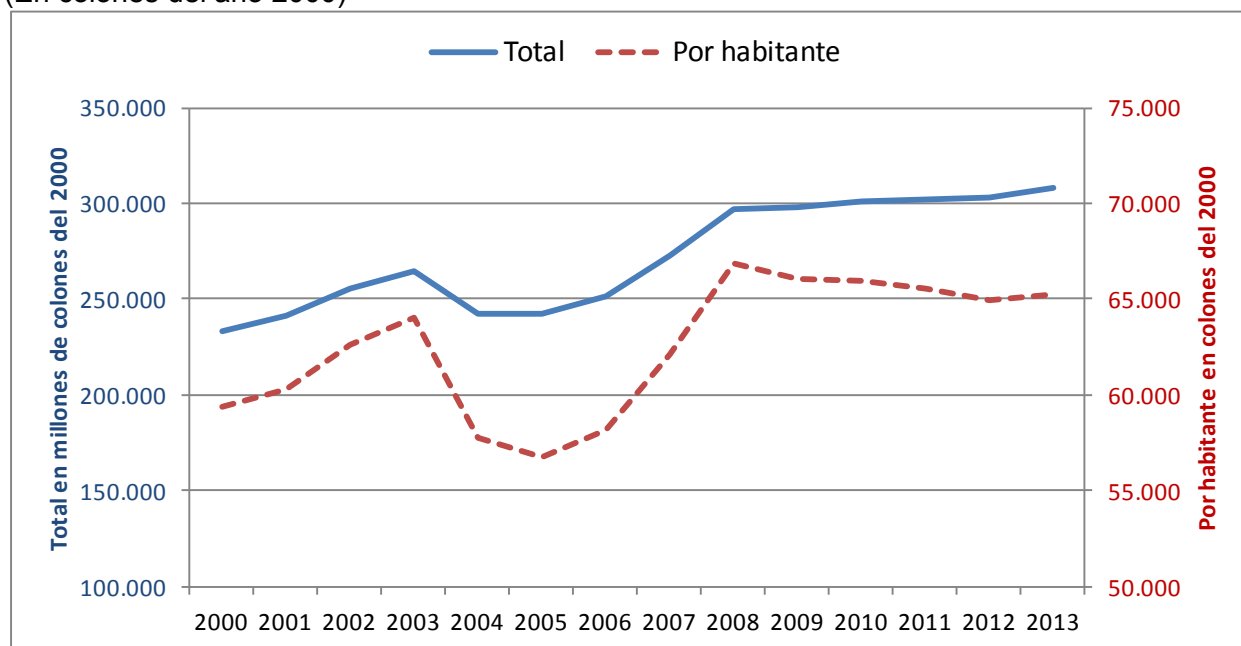
**Gráfico 4**  
**Costa Rica: Evolución de la Inversión Social Pública en Educación. 2000 - 2013**  
 (En colones del año 2000)



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

La **función salud** pierde ligeramente participación ubicándose en cerca del 27% de la ISPT, siendo superado por el sector de Protección Social. Algo más de la mitad de los recursos 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 y al 21% del gasto público total. Su pérdida de participación es un fenómeno que viene desde años atrás, donde la crisis financiera de la Caja no ha permitido que la inversión social en salud se recupere (ver gráfico 5). No obstante, pese a la crisis financiera de la CCSS, la contracción de la inversión social en salud en los últimos años está lejos de la sufrida durante primera mitad de la década previa, particularmente durante la administración Pacheco.

**Gráfico 5**  
**Costa Rica: Evolución de la Inversión Social Pública en Salud. 2000 - 2013**  
 (En colones del año 2000)



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

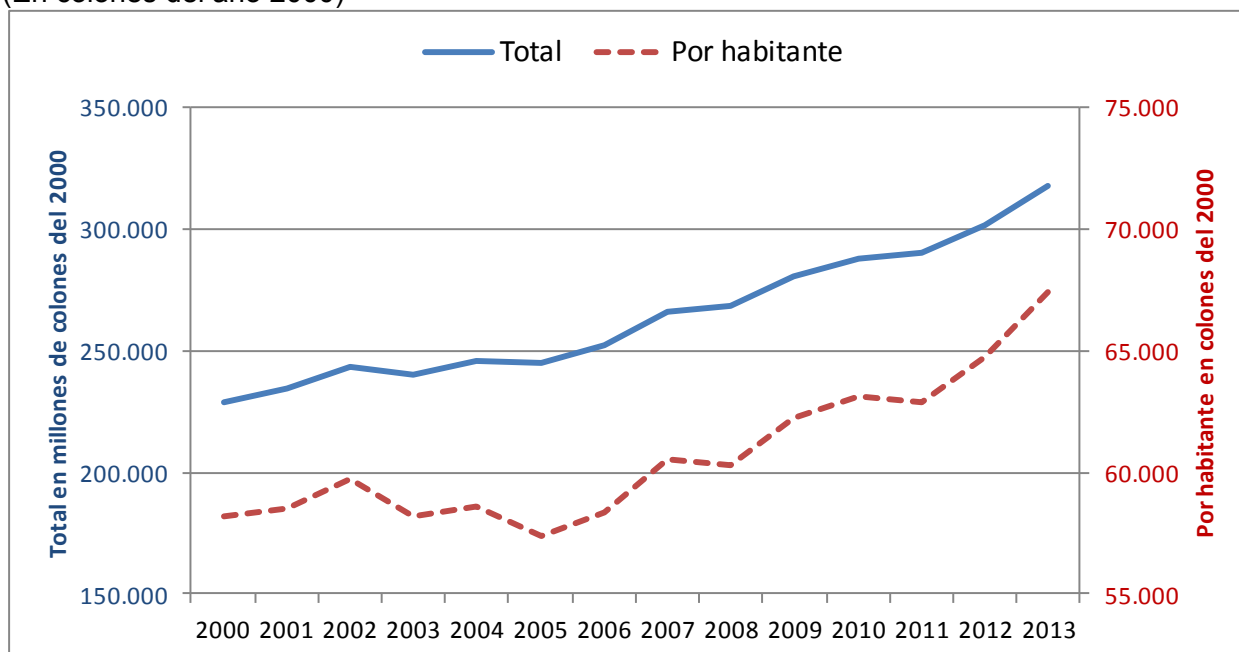
Pese a ello, durante el 2013, la inversión social en salud logra un pequeño repunte que apenas alcanza para compensar el crecimiento poblacional. Este repunte se explica por el crecimiento del gasto asociado con el Ministerio de Salud y sus instituciones adscritas (salud pública), pues los servicios vinculados con la atención de la enfermedad refleja un crecimiento más discreto e incluso no logra, en consulta externa, superar la expansión de la población. No obstante, durante el 2013, también se estancan los recursos reales asignados a los centros infantiles (CEN CINAI) que están bajo el alero del Ministerio de Salud, lo que implica una contracción de su gasto por habitante que detiene la fuerte expansión de los dos años previos, asociados con el impulso político dado a la red de cuidado.

La **función de protección social** aumenta su participación relativa dentro de la ISPT por tercer año consecutivo y se ubica en el segundo lugar después del sector educativo con el 28% de la ISPT, ligeramente por encima de la ISPT que absorbe el sector salud (27%), de modo que estos tres sectores son responsables del el 90% de la ISPT. A su interior, los pagos por pensiones contributivas representan el 79% de la ISPT del sector y un 22% de la ISP total.

Se constituye en el sector que más crece y este crecimiento real, tanto total como por habitante, muestra una amplia dispersión a su interior. No obstante, por el protagonismo de las pensiones contributivas, el gasto en ellas es la que marca la pauta y ello explica su tendencia más estable hacia el crecimiento real a mediano plazo (ver gráfico 6). Solo las pensiones no contributivas por monto básico, administradas por la

Caja y financiadas principalmente por el FODESAF, presenta una reducción real, contracción que no se presenta para el conjunto de los otros programas dirigidos a la población pobre o vulnerable.

**Gráfico 6**  
**Costa Rica: Evolución de la Inversión Social Pública en Protección Social. 2000 - 2013**  
 (En colones del año 2000)

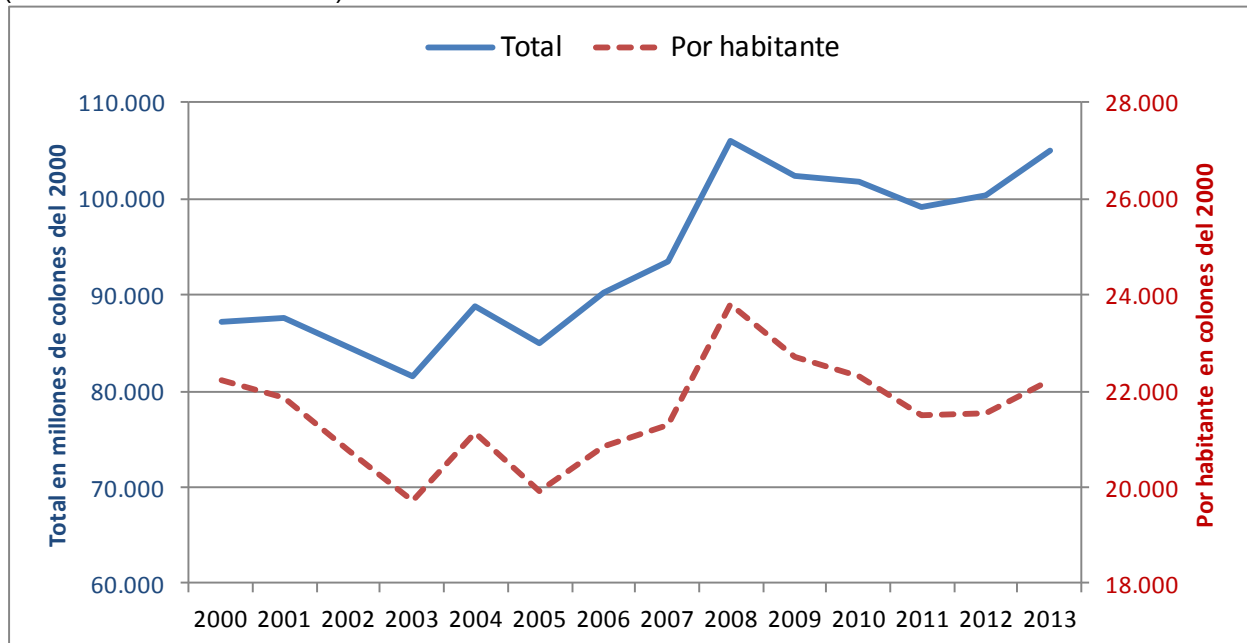


Fuente: estimaciones del autor con base en información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria y de las instituciones involucradas.

La **función de vivienda y territorio** logra en el 2013 un repunte real en su inversión, tanto global como per cápita, luego de un comportamiento desfavorable que venía desde el 2009 (ver gráfico 7). Este comportamiento desfavorable en los recursos reales lo mantiene por debajo del 10% de la ISPT, que constituye la media en lo que vamos del presente siglo. Para el 2013, el repunte real se produce en todos los programas, pero con mayor intensidad en el suministro de agua y, en menor medida, en los programas asociados con la vivienda. Los servicios municipales, se expanden menos y reducen un poco su peso mayoritario dentro de la función ya que representan el 59% de la ISPT de la función, mientras que los otros servicios tienen pesos cercanos a la quinta parte de la función.

**Gráfico 6**

**Costa Rica: Evolución de la Inversión Social Pública en Vivienda y Territorio. 2000 - 2013**  
(En colones del año 2000)



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

Finalmente, los **servicios culturales y recreativos**, siguen sin alcanzar el 1% de la ISPT, pese a la fuerte expansión real que experimentan en el 2013 donde crecen un 20% global y un 18,7% per cápita. En general corresponde a un sector que por su limitado tamaño, aunque compuesto de una gran cantidad de instituciones, enfrenta una gran volatilidad en sus recursos reales. Esta volatilidad, como se puede observar en el cuadro 2, no logra modificar su limitada participación dentro de la ISPT.

**3.4. La Inversión Social Pública por tipo de programa**

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 4 muestra esa organización de la ISP en el 2013 y su evolución 2012/2013.

**Cuadro 4****Costa Rica: Gasto o inversión pública social según criterio de acceso y programa. 2013**

(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 2012-2013 <sup>3</sup>	
	Total	Per cápita	Distribución	Composición	Macro <sup>1</sup>	Fiscal <sup>2</sup>	Total	Per cápita
<b>Todos los sectores sociales</b>	5.459.921	1.157.102	100,0		22,0	75,4	3,8	2,7
<b>Servicios universales</b>	3.077.451	652.194	56,4	100,0	12,4	42,5	2,2	1,1
Educación General	1.204.503	255.266	22,1	39,1	4,9	16,6	2,4	1,3
Salud Pública	61.003	12.928	1,1	2,0	0,2	0,8	5,1	3,9
Atención Primaria	313.572	66.454	5,7	10,2	1,3	4,3	1,5	0,3
Atención Curativa	1.085.606	230.069	19,9	35,3	4,4	15,0	1,4	0,3
Suministro Agua	114.373	24.239	2,1	3,7	0,5	1,6	9,8	8,6
Servicios Municipales	298.395	63.238	5,5	9,7	1,2	4,1	2,2	1,1
<b>Servicios restrictivos</b>	549.661	116.488	10,1	100,0	2,2	7,6	7,4	6,3
Educación postsecundaria	403.184	85.445	7,4	73,4	1,6	5,6	6,3	5,1
Formación Profesional	75.911	16.088	1,4	13,8	0,3	1,0	4,4	3,2
Regulación del Trabajo	21.280	4.510	0,4	3,9	0,1	0,3	14,9	13,7
Servicios culturales y recreativos	49.286	10.445	0,9	9,0	0,2	0,7	20,0	18,7
<b>Servicios contributivos</b>	1.218.282	258.186	22,3	100,0	4,9	16,8	5,4	4,3
Pensiones IVM-CCSS	562.989	119.312	10,3	46,2	2,3	7,8	7,2	6,1
Presupuesto Nacional	655.293	138.874	12,0	53,8	2,6	9,0	3,9	2,8
<b>Servicios selectivos</b>	614.527	130.235	11,3	100,0	2,5	8,5	5,6	4,4
Incentivos para estudiar	180.106	38.169	3,3	29,3	0,7	2,5	9,0	7,8
Nutrición (CEN-CINA)	33.450	7.089	0,6	5,4	0,1	0,5	0,3	-0,8
Pensiones No Contributivas	116.192	24.624	2,1	18,9	0,5	1,6	-1,7	-2,7
Apoyo Grupos Vulnerables	188.327	39.912	3,4	30,6	0,8	2,6	8,3	7,1
Servicios de Vivienda	96.452	20.441	1,8	15,7	0,4	1,3	5,5	4,3

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)

3/ Utilizando el índice de precios implícito del gasto de 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.

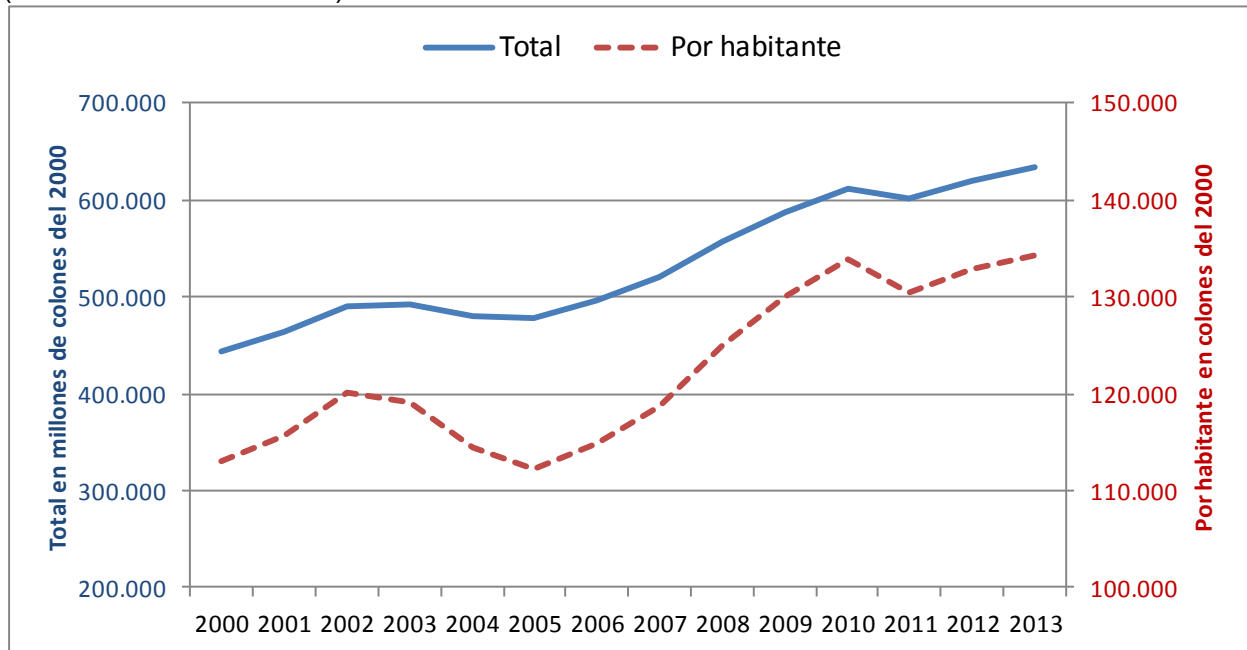
Los **programas o servicios universales**, son aquellos a que todos los residentes tienen derecho a acceder, solo por el hecho de residir en el país o por el criterio de ciudadanía. Aquí se incluyen los servicios de educación general, de salud, el suministro de agua potable y los servicios municipales. Representan el 56% de la ISPT en el 2013 y muestran una expansión real generalizada durante el último año, que supera el aumento poblacional de modo que la ISPT real también crece. Los programas sociales universales, así definidos, equivalen al 12,4% del PIB y a cerca del 43% del gasto público, mostrando la fuerte prioridad que tiene dentro de la inversión social la creación y protección de las capacidades de las personas.

Los servicios educativos (educación general) representan un 39% de la ISPT de este tipo de programas y han venido ganando participación gracias a la expansión de la ISPT real educativa. Los servicios de salud, representan el 47% de la ISPT en este grupo, mostrando una pequeña recuperación en el último año, gracias a la recuperación de su inversión real. Los servicios municipales y el suministro de agua, mantienen su participación conjunta del 14% gracias a la expansión real observada durante el 2013. El protagonismo de los programas de educación y salud, hacen que su evolución



durante el presente siglo refleje una especie de promedio de la mostrada previamente para cada uno y como se puede observar en el gráfico 7.

**Gráfico 7**  
**Costa Rica: Evolución de la Inversión Social Pública en programas universales. 2000 - 2013**  
 (En colones del año 2000)

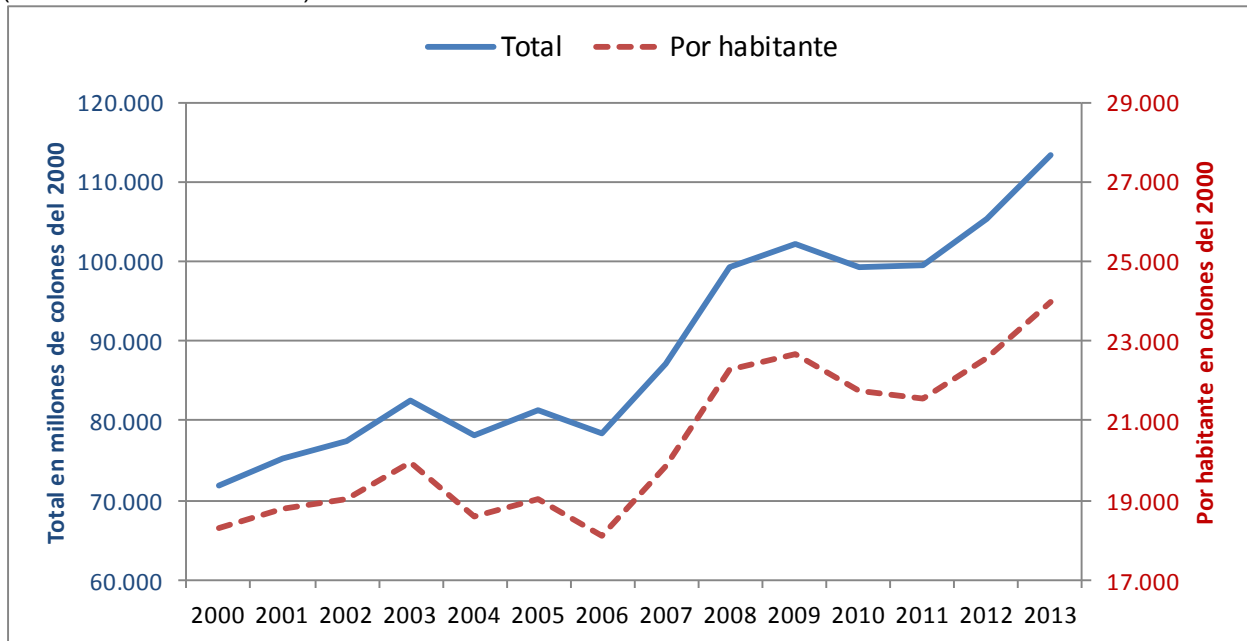


Fuente: estimaciones del autor con base en información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria y de las instituciones involucradas.

Los **programas o servicios restrictivos**, son aquellos que requieren del cumplimiento de ciertos requisitos previos para su acceso (educación superior, formación profesional o regulación del trabajo) o que enfrentan restricciones de oferta (servicios culturales y recreativos) y son limitados pues aportan cerca de un décimo de la ISPT. A su interior, el programa dominante es la educación postsecundaria con el 73% de la ISPT, porcentaje que sube al 87% cuando se agregan los programas de capacitación. De nuevo mostrando la amplia prioridad en la formación de capacidades que conforman la inversión social pública. Estos servicios equivalen al 2.2% del PIB y a cerca del 8% del gasto del gobierno general y muestran un fuerte crecimiento real durante el 2013, liderado por los programas educativos de educación postsecundaria, por su protagonismo dentro del grupo, pero apoyado por los otros programas. Este crecimiento, se suma al de año anterior de modo que logran revertir la contracción sufrida durante el 2010 y 2011 (ver gráfico 8).

**Gráfico 8**  
**Costa Rica: Evolución de la Inversión Social Pública en programas restrictivos. 2000 - 2013**

(En colones del año 2000)

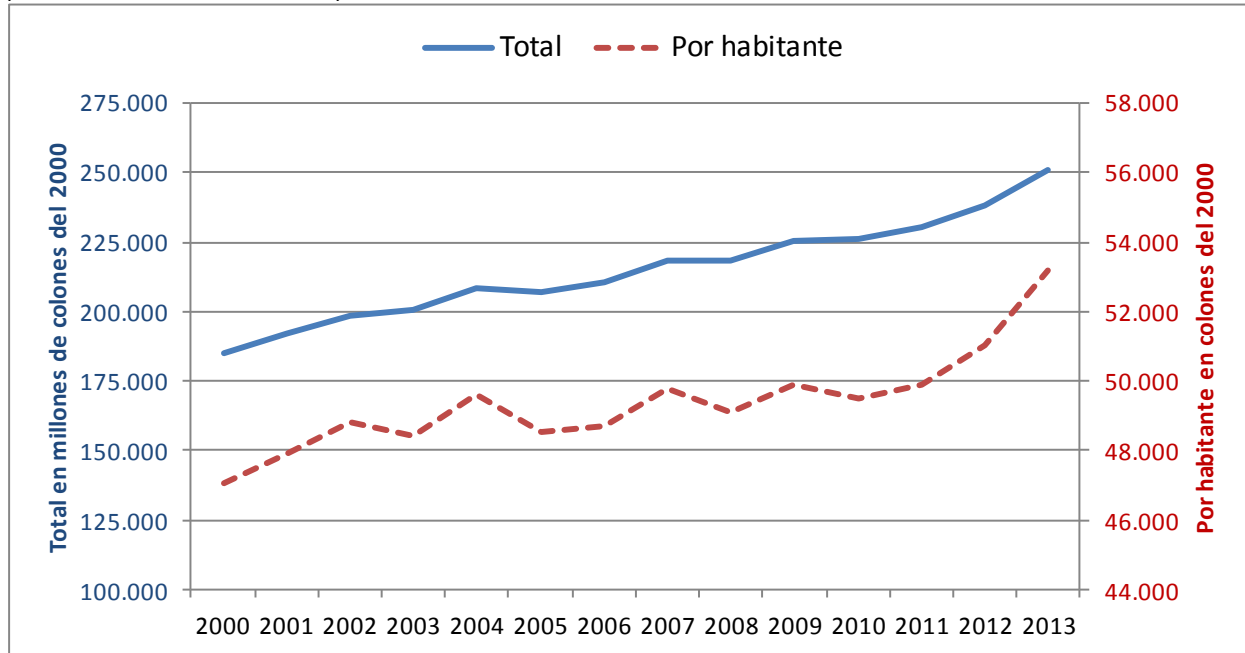


Fuente: estimaciones del autor con base en información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria y de las instituciones involucradas.

Los **servicios contributivos** se refieren aquellos programas cuyo acceso pasa por una contribución previa que les otorga el derecho de usufructuar en el futuro de este beneficio, aunque ello incluya un importante componente de subsidio directo. Se refiere entonces a los programas de pensiones contributivas y éstos representan, como se mencionó algo más de una quinta parte de la ISPT en el 2013 (22%), recuperando parte de la participación que han venido perdiendo, principalmente en la década pasada. Aun así, representaron en el 2013 casi el 5% del PIB y cerca del 17% del gasto del gobierno general. Los gastos asociados con las pensiones con cargo al presupuesto nacional representan el 54% del gasto en estos programas, pese a contar con menos pensionados que el régimen de la CCSS.

**Gráfico 9**  
**Costa Rica: Evolución de la Inversión Social Pública en programas contributivos. 2000 - 2013**

(En colones del año 2000)



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

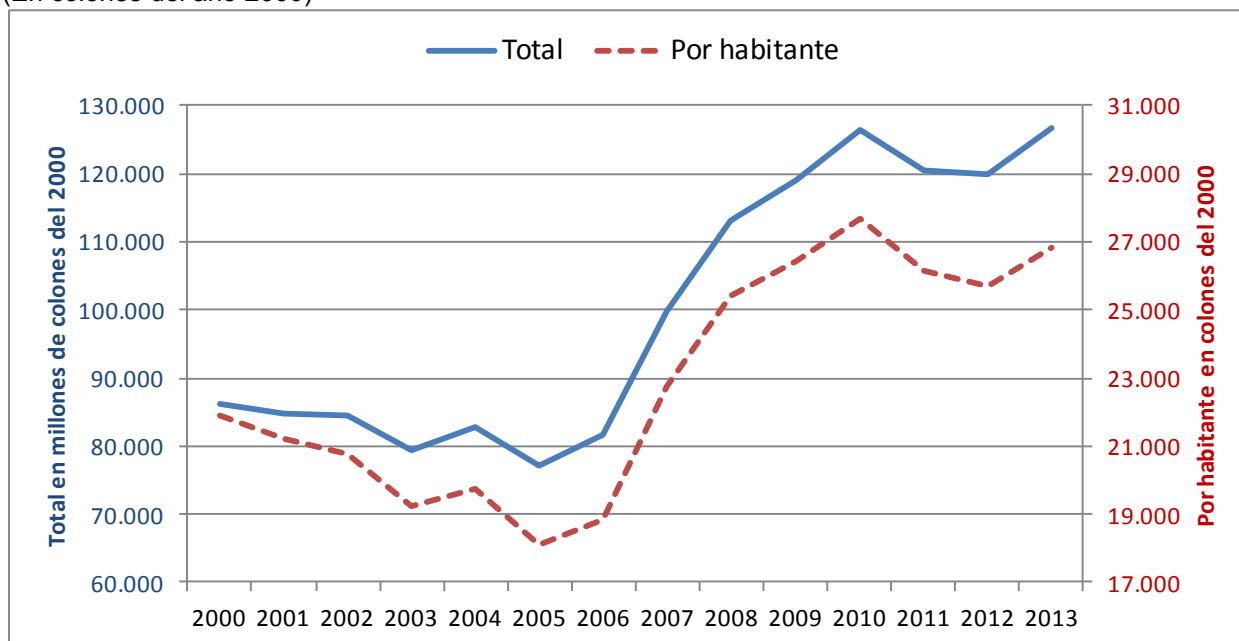
Si bien su expansión real por habitante total se había logrado contener durante la década previa (ver gráfico 9 arriba), se empieza a acelerar a partir del 2012 (2,2%) y se acentúa durante el 2013 (4.3%). Los gastos asociados con los pagos de las pensiones del régimen de invalidez, vejez y muerte de la CCSS (RIVM) son los que más crecen, aunque en el 2013 también se recuperan los vinculados con las pensiones con cargo al presupuesto nacional. Los desembolsos del RIVM vienen creciendo de manera significativa desde el 2006 y muestra la presión que están sometiendo al fondo de reserva.

Finalmente, los **programas o servicios sociales selectivos**, dirigidos a población de menores recursos, vulnerables o que sufren situaciones de exclusión o discriminación, logran crecer durante el 2013 luego de dos años de contracción real de sus recursos por habitante (ver gráfico 10). Pese a ello, no logran recuperar los niveles de inversión real por habitante alcanzados en el 2009, luego de cuatro años de alto y sostenido crecimiento. Ellos representan el 11,3% de la ISPT en el 2013, el 2,5% del PIB y un 8,5% del gasto público. Globalmente la inversión social real crece un 5,6%, porcentaje que alcanza el 4,4% cuando se ajusta por la población.

**Gráfico 10**

**Costa Rica: Evolución de la Inversión Social Pública en programas selectivos. 2000 - 2013**

(En colones del año 2000)



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

Los incentivos para estudiar (comedores escolares, transporte, becas y Avancemos) eran los dominantes dentro del grupo, pero pierden participación al 29%, por la contracción sufrida en los años previos que la fuerte expansión del 2013 no logra revertir. Las pensiones no contributivas aportan algo menos de una cuarta parte de la ISP de estos programas y manifiestan una contracción en la ISP real. Los programas dirigidos a los grupos vulnerables por pobreza, exclusión o discriminación aumentan su participación al 31% del total y se ubican como los de mayor peso relativo gracias a la expansión real observada durante el 2012 y 2013. Por el contrario, los programas de vivienda (16% del total selectivo) mantienen su participación, mientras que los centros de cuidado y sus programas extramuros (los CEN-CINAI), pese a su limitado tamaño dentro de los programas sociales selectivos (5%) evidencia una evolución menos favorable en este año, aunque viene precedidas de dos años de fuerte crecimiento.

En resumen, se observa cómo pese a las restricciones fiscales que ya afectaron la ISP durante el 2011, en el 2012 y, particularmente, en el 2013 se logra contener e incluso compensar completamente esta caída en los recursos reales por habitante. Durante el 2013, la expansión de la inversión social real se torna bastante generalizada y este crecimiento casi generalizado, se mantiene cuando se considera la expansión de la población. No obstante, este crecimiento no siempre es una buena noticia (pensiones a cargo de la CCSS), ni resulta claramente sostenible desde una perspectiva financiera, donde las dificultades fiscales en vez de reducirse se han agravado durante el 2013 y ello, tarde o temprano, repercutirá negativamente en la inversión social.

#### **IV. EL IMPACTO DISTRIBUTIVO DE LOS PROGRAMAS DE PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN SOCIAL**

En el informe del año anterior se puso la atención en la conformación de las políticas sociales selectivas, que denominamos como los programas de promoción y protección social, y se analizaron los recursos disponibles y su evolución. En este informe, se pondrá la atención en el impacto distributivo de estos programas. El impacto distributivo puede ser sobre la desigualdad absoluta o pobreza o sobre la desigualdad relativa. Ambos aspectos se estudiarán y se presentarán estimaciones para los últimos cuatro años, del 2010 al 2013, aunque para algunos aspectos se enfatizará en el 2013.

Ya se ha señalado que los programas sociales selectivos realizaron una inversión en el 2013 que equivale al 2,5% del PIB, al 8,5% del gasto del gobierno general y al 11% del gasto o inversión social. De la totalidad de la inversión social en estos programas selectivos, cerca de un tercio (37% como media del 2010 al 2013) se dirige a programas que entregan servicios o transferencias en especie (como comedores escolares) y en esa medida, no impactan directamente en los ingresos familiares medidos por las encuestas de hogares. Cerca del 17% (como media del 2010 al 2013) corresponden a programas que entregan transferencias de capital por la vía principalmente del bono familiar de la vivienda. Al corresponder a una transferencia de capital, no forma parte del ingreso corriente de los hogares y por consiguiente, no los capta tampoco las encuestas a los hogares. La forma de incorporarlos es como ingreso por habitar casa propia (valor locativo), que las encuestas no miden y que si se hiciera, incorporaría a la totalidad de bonos de la vivienda entregados desde la creación del programa en 1987.

Esto significa que el 46% (como media del 2010 al 2013) restante de la inversión social en programas sociales selectivos, incluyen transferencias corrientes en dinero y en esa medida impactan directamente el ingreso de los hogares (como las pensiones no contributivas o las becas). Aunque no todo ese 46% representan transferencias en dinero, pues existen gastos administrativos necesarios para su operación, si la mayor parte llega directamente a las familias. Estos programas sociales selectivos que entregan directamente ingresos monetarios a los hogares equivalen entonces a cerca del 1,1% del PIB, el 4% del gasto del gobierno general y el 5% de la inversión social total. Sobre estos últimos es posible realizar una medición más fina de su impacto distributivo, poniendo la atención solo en los recursos monetarios que finalmente llegan a los hogares.

#### 4.1. La progresividad global de los programas

Para analizar la progresividad de los programas hay que utilizar una fuente externa a las unidades ejecutoras, que dé cuenta de las características de los beneficiarios y de sus hogares. Esta fuente externa es la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) que realiza anualmente el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) desde el 2010. Con esta encuesta es posible identificar el acceso a los principales programas sociales selectivos, de mayor escala, y que financia el FODESAF, a saber: las pensiones no contributivas (RNC) administradas por la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), el aseguramiento al SEM por parte del Estado (ACE) que también maneja la CCSS, el bono familiar para la vivienda (BFV) que coordina el Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI), la alimentación complementaria a estudiantes a través de los comedores escolares (PANEA), que desarrolla el Ministerio de Educación (MEP), las becas para estudiar (BECAS) a cargo del Fondo Nacional de Becas (FONABE), los centros de atención infantil (CEN CINAI) del Ministerio de Salud (MINS), así como el programa de bienestar y promoción familiar (BPF) que ejecuta el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), donde sobresale la transferencia no condicionada conocida como AVANCEMOS. Estos siete programas, absorbieron el 87% de los recursos girados por el FODESAF en el último cuatrienio<sup>iv</sup>.

Para ver la progresividad de los programas hay que poner la atención en la distribución de los beneficiarios, o de los recursos transferidos, a través de toda la distribución del ingreso de los hogares. Esto se puede hacer de varias maneras. Una es presentando la distribución relativa de los beneficiarios a través de los distintos estratos de la distribución. Estos estratos se construyen, utilizando el ingreso familiar autónomo neto per cápita. Este ingreso corresponde al ingreso de los hogares antes de las transferencias estatales productos de algunos de los programas previamente señalados y se denomina también como ingreso de mercado. Es neto porque excluye las cargas sociales y el impuesto de renta, esto es, considera ya parte del efecto de la política tributaria. Es per cápita o por miembro del hogar, pues es un mejor indicador del bienestar o capacidad de consumo del hogar, aunque falta considerar la posible presencia de economías de escala en el consumo y los diferentes requerimientos de consumo que tienen los distintos miembros del hogar en función de su edad, actividad física o estado de salud. Los hogares se ordenan de menor a mayor ingreso y los estratos se pueden construir en grupos de igual tamaño, ya sea deciles (10% de hogares en cada grupo), quintiles (20% de hogares en cada grupo) o alguna combinación de estos.

Una forma gráfica de analizar la distribución de los beneficiarios de los programas de manera más desagregada y comparada con la manera en que se distribuye el ingreso entre los hogares es haciendo uso del diagrama de Lorenz. En este diagrama en el eje horizontal (abscisa) se computa el porcentaje acumulado de los hogares que han sido ordenados según su ingreso familiar autónomo per cápita neto de menor a mayor ingreso. En el eje vertical (ordenada) se presenta el porcentaje acumulado de los ingresos familiares recibidos o de los beneficiarios pertenecientes a cada porcentaje acumulado de hogares. La línea diagonal que sale del origen equivale a una situación

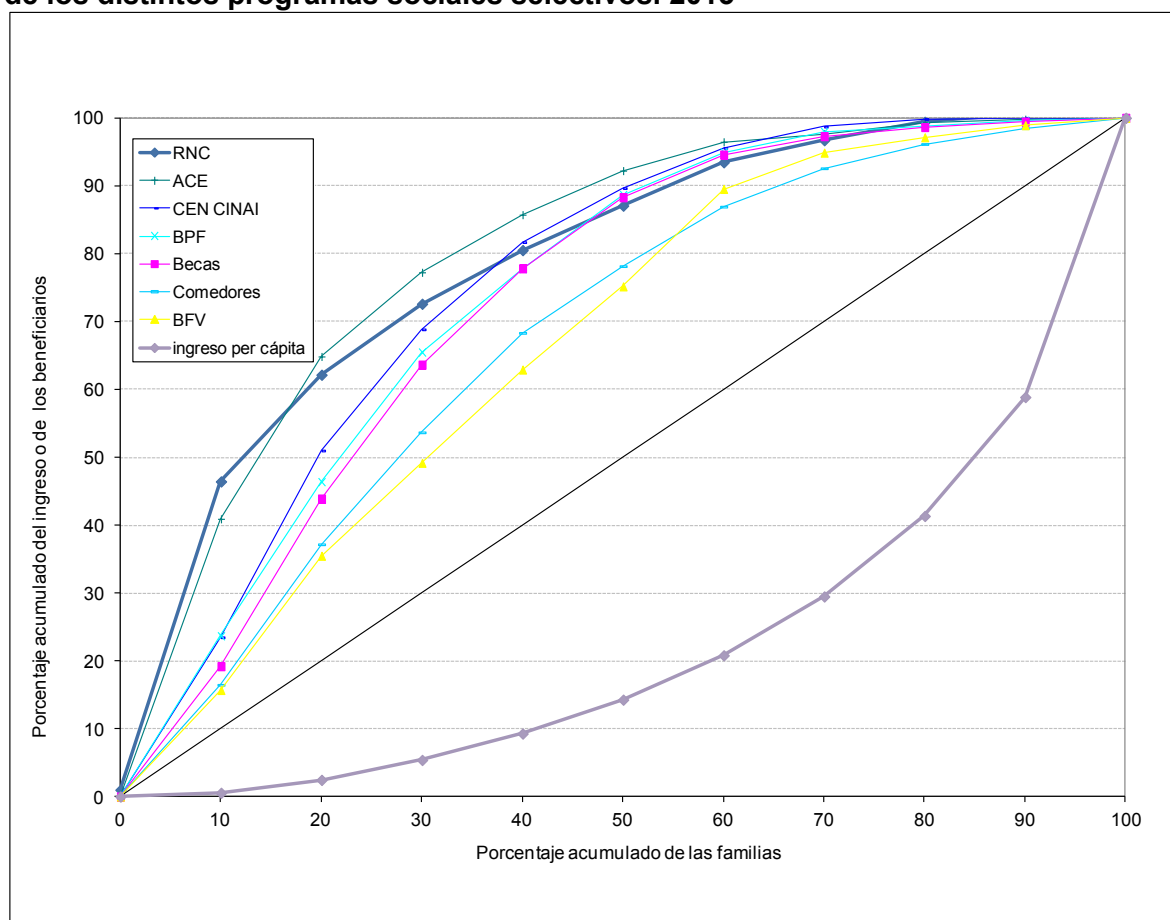
de equidistribución, ya que representaría el caso en que todos los hogares reciben el mismo monto de ingreso o tienen la misma cantidad de beneficiarios, de modo que cada porcentaje acumulado de hogares recibirían una proporción acumulada de beneficiarios o del ingreso igual a su peso poblacional. Una curva por debajo de la diagonal significaría que las familias de menores ingresos estarían recibiendo una proporción acumulada, y un monto absoluto, menor de ingreso o de los beneficiarios. Una curva por encima de la diagonal mostraría la situación inversa.

La curva que representa la distribución de ingreso, conocida como la curva de Lorenz, necesariamente se encuentra por debajo de la diagonal, pues los hogares están ordenados por su monto de ingreso, y cuanto más se aleje de la diagonal, mayor será la desigualdad en la distribución del ingreso entre ellas. Por el contrario, las curvas que representan la distribución de los beneficiarios de los programas sociales selectivos pueden ubicarse por debajo o por encima de la diagonal, pues las familias mantienen el ordenamiento según su ingreso autónomo neto por miembro. Estas curvas reciben el nombre genérico de curvas de concentración. El gráfico 11 presenta la curva de Lorenz o de concentración para la distribución del ingreso per cápita entre los hogares en el año 2013, así como las curvas de concentración para los beneficiarios totales de los programas sociales selectivos bajo análisis.

Todos los programas muestran curvas de concentración por encima de la diagonal, de modo que los beneficiarios de ellos tienden a concentrarse en los estratos de menores ingresos en una proporción mayor a la de los hogares. Así por ejemplo, para el 10% de las familias más pobres, estas no reciben ni el 1% del ingreso per cápita total, pero concentran más del 10% de los beneficiarios totales. El bono de la vivienda y los comedores escolares concentran cerca del 15% de los beneficiarios, las becas alrededor del 20%, los programas del IMAS (BPF) y los CEN CINAI cerca del 25% de los beneficiarios, mientras que las pensiones no contributivas y los asegurados por cuenta del Estado concentran por encima del 40% de los beneficiarios.

**Gráfico 11**

**Costa Rica: curva de Lorenz del ingreso familiar per cápita y de los beneficiarios totales de los distintos programas sociales selectivos. 2013**



Fuente: elaboración propia con base en la ENAHO del INEC.

Para el 20% de los hogares de menores ingresos, el porcentaje acumulado de beneficiarios es por lo menos del 35% (Comedores y BFV) y supera el 60% para el RNC y los ACE. Este grupo no recibe más del 3% del ingreso familiar per cápita. Obsérvese que para el 40% de los hogares más pobres, con la excepción del BFV y de los comedores, los otros programas acumulan ya alrededor del 80% de los beneficiarios, de modo que los “filtrados” serán alrededor del 20%. Este grupo recibe solo el 9% de los ingresos. Para estos programas, el porcentaje acumulado de beneficiarios sube alrededor del 90% para el 50% de los hogares de menores ingresos y a cerca del 95% cuando se considera al 60% más pobre. Esto muestra que si bien puede haber beneficiarios a lo largo de toda la distribución, estos se concentran en la parte media baja de la distribución y por lo tanto son bastante progresivos.

Como se derivan de las cifras anteriores sobre los porcentajes acumulados de beneficiarios, estas curvas de concentración si están por encima de la diagonal significa que los programas son progresivos absolutos o pro pobres y entre más se alejen de la diagonal, mayor será su progresividad o mayor su concentración de



beneficiarios en los hogares más pobres. De esta manera el BFV y los comedores son los menos progresivos, las becas, el programa de bienestar y promoción familiar y los CEN CINAI tienen una mayor progresividad y los ACE y las pensiones del RNC serán los más progresivos de todos.

Otra forma de ver la distribución de los beneficiarios es combinando los quintiles con los pobres por ingresos insuficientes. Así se considerarán cuatro estratos: el primer estrato corresponde a los pobres por ingresos insuficientes, desagregando los que se encuentran en situación de pobreza extrema de los que no lo están; el segundo estrato corresponde a los vulnerables y equivale al grupo restante hasta llegar al 40% más pobre o a los dos primeros quintiles. El tercero corresponde a los grupos medios e incluirá a los quintiles tercero y cuarto de la distribución, y el cuarto estrato corresponderá al 20% de los hogares con mayores ingresos y que se denominará como el grupo acomodado. El cuadro 5 resume esta información para cada programa analizado y para el Fondo en su conjunto con un desglose de los beneficiarios al interior de los programas.

En general, lo que se resalta de las distribuciones del cuadro 5, es que con marcadas excepciones, los beneficiarios que están fuera de la población objetivo de los programas sociales selectivos, en su versión más amplia (pobres más vulnerables), se ubican mayoritariamente en los grupos medios, pues en los grupos acomodados o 20% más rico de la distribución su presencia es marginal, aunque injustificada para la mayoría de estos programas. También resulta cuestionable que hogares de los grupos medios accedan a los programas que tienen a los pobres como su población objetivo y al FODESAF como su fuente de financiamiento.

Las comparaciones de estas distribuciones, aunque útiles, son difíciles de realizar pues existen concentraciones en distintas partes de la distribución que varían entre los programas. Para facilitar la comparación es conveniente utilizar un indicador resumen del grado de desigualdad envuelta en la distribución. Este indicador es el índice de concentración, cuya interpretación gráfica en el diagrama de Lorenz equivale a la proporción del área entre la diagonal y la curva de concentración con relación al área total del triángulo debajo o por encima de la diagonal. Si la curva de concentración es igual o se superpone a la diagonal, el área entre ambas es cero y el índice será cero también. Este caso representa una distribución proporcional, igualitaria o equitativa, ya que cada proporción de hogares contará con la misma proporción de ingresos o la misma proporción de beneficiarios.

**Cuadro 5**  
**Costa Rica: distribución de los beneficiarios de los distintos programas por estratos de ingreso e índice de concentración. 2013**

Programa	Distribución relativa de los beneficiarios <sup>1</sup>						Beneficiarios Totales	Índice <sup>2</sup> de concentración
	Pobres por ingresos insuficientes			Grupos	Grupos	Grupos		
	Totales	Extremos	No extremos	Vulnerables	Medios	Acomodados		
<b>Centros infantiles (CEN CINAI)</b>	57,2	22,1	35,1	24,5	18,1	0,2	100,0	-0,517
Atención intramuros	49,1	13,5	35,6	21,8	28,6	0,5	100,0	-0,423
Atención extramuros	60,2	24,5	35,7	25,7	14,1	0,0	100,0	-0,549
<b>Comedores escolares</b>	41,7	15,5	26,2	26,6	27,8	3,9	100,0	-0,356
Preescolar	39,9	15,5	24,4	25,6	30,0	4,5	100,0	-0,318
Primaria	42,9	15,2	27,7	26,1	27,0	4,1	100,0	-0,357
Secundaria	40,0	16,7	23,3	28,1	29,1	2,8	100,0	-0,372
Especial	35,8	4,8	31,0	35,1	19,2	9,9	100,0	-0,281
<b>Becas y Avancemos</b>	48,5	17,8	30,8	29,3	20,8	1,4	100,0	-0,466
Preescolar	41,1	16,0	25,1	48,9	10,1	0,0	100,0	-0,469
Primaria	52,2	18,9	33,3	31,9	15,0	0,9	100,0	-0,511
Secundaria	48,6	18,7	29,9	28,5	21,8	1,1	100,0	-0,474
Especial	58,4	11,6	46,8	25,7	15,9	0,0	100,0	-0,490
Superior	30,2	7,7	22,5	19,6	45,0	5,2	100,0	-0,195
<b>Pensiones no contributivas</b>	64,1	45,0	19,1	15,4	18,9	1,6	100,0	-0,560
Menores 50 años	56,9	34,1	22,7	23,9	19,2	0,0	100,0	-0,538
De 50 a 64 años	66,7	51,5	15,1	15,0	17,6	0,7	100,0	-0,592
De 65 o más años	64,9	45,7	19,2	14,0	19,1	2,0	100,0	-0,558
<b>Promoción y bienestar familiar</b>	50,2	22,1	28,1	27,6	21,0	1,2	100,0	-0,487
Recibe Avancemos	46,0	16,3	29,8	29,1	23,3	1,5	100,0	-0,449
No recibe Avancemos	61,1	37,3	23,8	23,5	15,0	0,4	100,0	-0,586
<b>Bono familiar de la vivienda</b>								
Hogares acumulado	30,0	12,6	17,5	22,8	38,9	8,2	100,0	-0,191
Hogares último año y medio	37,2	13,7	23,5	25,7	34,2	2,9	100,0	-0,338
<b>Asegurados por cuenta del Estado</b>	69,9	39,3	30,6	15,8	13,6	0,7	100,0	-0,608
Jefe y cónyuge	72,0	47,4	24,6	12,5	14,5	1,0	100,0	-0,626
Hijos y su núcleo	72,3	39,1	33,2	16,1	11,4	0,2	100,0	-0,628
Otro miembro	47,9	19,1	28,8	22,9	26,5	2,7	100,0	-0,425
<b>Total FODESAF (recursos)</b>	51,3	27,8	23,5	25,0	22,1	1,6	100,0	-0,482

1/ Los pobres corresponden a los hogares con ingreso per cápita debajo de la línea de pobreza, los vulnerables son el complemento para cubrir el 40% más pobre, los grupos medios incluyen los quintiles 3 y 4 y los acomodados son el 20% de mayores ingresos.

2/ Equivale a un cuasi Gini de la distribución de los beneficiarios según el ingreso per cápita del hogar y calculado a nivel de deciles.

Fuente: elaboración propia con base en la ENAHO del INEC.

Para las curvas debajo de la diagonal, como en el caso de la distribución del ingreso, el área entre esta y la curva será positiva y menor al área total del triángulo. Esto significa que el índice de concentración será positivo y que variará entre cero y la unidad. Conforme se distancie la curva de concentración de la diagonal, mayor será el área entre ambas y mayor el valor del índice, reflejando una mayor desigualdad en la distribución. El índice llegará a la unidad cuando todo el ingreso se concentre en el

hogar más rico de modo que la curva de concentración va por el eje horizontal (todos los hogares menos uno acumulan un ingreso de cero y el último hogar el 100% del ingreso). En el caso de la distribución del ingreso este índice de concentración se conoce como el coeficiente de Gini.

Si las curvas de concentración están por encima de la diagonal, como la de los beneficiarios de los programas analizados, el área entre la diagonal y la curva de concentración será negativa, de modo que el índice de concentración también tendrá signo negativo y variará en cero y -1. Entre mayor sea el área entre ambas curvas mayor será el valor absoluto del índice (se acerca a -1) y reflejará una distribución más progresiva, esto es, los beneficiarios se concentran en los estratos de menores ingresos. Este índice, conocido como cuasi Gini, será igual a -1 cuando en el primer hogar o el más pobre se concentra la totalidad de los beneficiarios (100%) y el resto de de los hogares no cuenta con beneficiario alguno. En este caso la curva de concentración sube por el eje vertical.

El cuadro 5 incorpora una estimación de estos índices de concentración para la distribución de los distintos beneficiarios de los programas y permite entonces comparar directamente los programas, o subprogramas entre sí. Estos indicadores corroboran lo señalado previamente de que los asegurados por cuenta del Estado y las pensiones con contributivas son los más progresivos, pues los valores son del -0.61 y -0.56 respectivamente, esto es, los más cercanos a -1. En el caso de los ACE, la progresividad es mayor en el caso de las personas bajo el núcleo directo del jefe (-0.63), pero se reduce sensiblemente para el caso de otros miembros del hogar (padre, suegros, etc.), donde llega al -0.42 señalando que al considerarlos como núcleos independientes tienden a clasificarse como de menores ingresos que los que ostentan su hogar de referencia. Las pensiones no contributivas no muestran mayores diferencias según la edad de los beneficiarios y el indicador global lo determina el valor de los adultos mayores (-0.56). Aquí, las pensiones adelantadas a la edad (de 50 a 64 años) se muestran un tanto más progresivas, en tanto que las que tienden a beneficiar a las personas con discapacidad severa (menores de 50 años), tienen a ser un poco menos progresivas.

El programa que ocupa el tercer lugar en progresividad, son los centros infantiles con un índice global de -0.52. Dentro de los CEN CINAI, la atención extramuros, aproximada por la entrega de leche y paquetes de alimentos, resulta más progresiva (-0.55) que la atención intramuros, aproximada por la atención diaria y las comidas servidas (-0.42). Cabe resaltar que el servicio que demanda más recursos, no del FODESAF pero sí del Estado, la atención diaria es el menos progresivo con un índice de -0.36, similar a los comedores escolares que tiene un diseño más universalista.

La becas y otras ayudas para estudiar (-0.47) y el programa de bienestar y promoción familiar (-0.49) ocupan un cuarto lugar en cuanto a progresividad pero bastante próximos a los CEN CINAI. Entre las becas, las dirigidas a los escolares (-0.51) son más progresivas que las asignadas a los colegiales (-0.47), lo que sugiere que las becas de FONABE (-0.50) tienden a ser más progresivas que las transferencias del

programa AVANCEMOS (-0.48)<sup>v</sup>. Las becas para estudios universitarios, que no cuentan con el financiamiento del FODESAF más que unas pocas canalizadas a través de FONABE, son las menos progresivas de todas con un índice de solo -0.19. En el caso de los beneficiarios del programa de BPF, que ahora son hogares y no personas, los hogares que reciben Avancemos tienen una menor progresividad relativa (-0.45) de los que no lo reciben (-0.59). Aunque ambos pueden estar recibiendo otras ayudas simultáneamente, los que no reciben AVANCEMOS corresponde en mayor medida a hogares más pobres.

Finalmente, los programas menos progresivos, vistos en conjunto, son los comedores estudiantiles (-0.36) y el bono de la vivienda (-0.34 para los beneficiarios recientes). En el caso de los comedores, los dirigidos a los colegiales (-0.37) son un tanto más progresivos que los dirigidos a los escolares (-0.36) aunque la diferencia no explica la supuesta mayor selectividad del primero sino que puede estar reflejando más la distribución de la matrícula global. Por el contrario, el servicio de alimentación complementaria en la educación especial, si se muestra menos progresivo (-0.28), producto de que los beneficiarios de estrato de mayores ingresos son relativamente más frecuentes a los que provienen de familias en situación de pobreza extrema. Esto puede explicarse por limitaciones de acceso para estas últimas familias, junto con la ausencia de una oferta privada para los primeros. En el caso del BFV es claro como la progresividad alcanza los menores valores (-0.19) cuando se observa la distribución de los hogares beneficiados a través de toda la vida del programa, solo comparable con la limitada progresividad exhibida por las becas universitarias.

Aquí caben dos preguntas adicionales: ¿cuál es la progresividad global del FODESAF? y ¿cuál es la progresividad comparada con otros países? Para responder la primera pregunta debemos agregar los beneficiarios de los distintos programas, pero tenemos el problema de que los subsidios son diferentes entre los programas. Por ejemplo, lo que recibe un hogar por un bono de la vivienda es sensiblemente mayor de lo que recibe por una beca o un paquete de leche. Para sumar entonces, lo que hay que hacer monetizar los beneficiarios, lo que equivale a ponderarlos según el subsidio recibido. Para esto se distribuyen los recursos girados en el 2013 por el Fondo a cada programa por estrato de ingreso, de acuerdo a como se distribuyen los beneficiarios, lo que implica suponer un subsidio similar por beneficiario al interior de cada programa.

Esto es en general una buena aproximación para la mayoría de los programas, excepto para el bono de la vivienda donde el subsidio recibido depende de la modalidad del bono y del estrato de ingreso a que pertenece el hogar. La ENAHO no ofrece ninguna de las dos informaciones, por lo que la distribución se hace proporcional al número de beneficiarios recientes, con lo que probablemente se esté subestimando la progresividad del programa y con ello, la del Fondo en su conjunto. El otro problema a resolver es cómo se distribuyen los recursos de los programas de los que la ENAHO no aporta información sobre los beneficiarios y que representan un 14% del Fondo en ese año. Estos se distribuyeron de acuerdo a la distribución de los "otros subsidios" que capta la ENAHO. La última fila del cuadro 10 presenta los resultados de estas estimaciones.

Estas estimaciones indican que para el 2013, un 28% de los recursos girados por el Fondo llegaron a los hogares en situación de pobreza extrema, algo más de la mitad se asignó entre el conjunto de pobres por ingresos insuficientes y que el 76% de los recursos llegaron a los hogares pobres o en situación de vulnerabilidad, como aquí se han definido. Esto se asocia con un índice de concentración de -0.48 lo que señala que el Fondo es bastante progresivo en el uso de sus recursos. No obstante, cerca de una cuarta parte de los recursos no está llegando a la población objetivo, definida en su versión más amplia, y principalmente termina en los grupos medios. La mejora de esta progresividad no parece pasar solo por mejorar los instrumentos de selección sino que se requerirían cambios en los diseños de algunos programas (comedores escolares) y hasta reformas legales (bono de la vivienda).

Para responder a la segunda pregunta se utilizarán estimaciones comparables metodológicamente entre sí que surgen de un proyecto internacional denominado compromiso con la equidad (Commitment to Equity: CEQ) y cuya sede está en la Universidad de Tulane (Lustig y Higgins, 2013). El cuadro 6 recoge estas estimaciones para dos programas por país que modifican los ingresos de las familias a través de transferencias en dinero: las pensiones no contributivas y el principal programa de transferencias monetarias condicionadas.

**Cuadro 6**  
**Progresividad de los principales programas sociales selectivos que se traducen en transferencias corrientes a los hogares en varios países de la región alrededor del 2010**

Programa y país	Distribución relativa de la transferencia estatal o subsidio <sup>1</sup>					Índice de <sup>2</sup> concentración
	Pobres	Vulnerables	Clase media	Ricos	Total	
<b>Pensiones No contributivas</b>						
Argentina	42,6	37,3	19,7	0,3	100,0	-0,270
Bolivia	34,6	32,4	31,5	1,4	100,0	0,010
Brasil	56,2	35,4	7,9	0,5	100,0	-0,480
Costa Rica	42,9	38,0	17,9	1,2	100,0	-0,469
México	39,9	38,2	21,4	0,5	100,0	-0,100
Uruguay	35,6	42,0	21,9	0,4	100,0	-0,530
<b>Otro programa emblemático de cada país</b>						
Argentina: Asignación universal por hijo	57,6	37,0	5,2	0,2	100,0	-0,500
Bolivia: Juancito Pinto	47,5	40,9	11,3	0,2	100,0	-0,250
Brasil: Bolsa familia	69,5	26,5	3,9	0,1	100,0	-0,580
Costa Rica: Avancemos	33,8	47,9	18,1	0,1	100,0	-0,412
México: Oportunidades	61,5	34,7	3,7	0,1	100,0	-0,540
Perú: Juntos	81,3	17,1	1,7	0,0	100,0	-0,650
Uruguay: Asignaciones familiares	43,1	44,1	12,7	0,1	100,0	-0,610

1/ Los estratos se construyen a partir del ingreso familiar autónomo per cápita bruto (ingreso de mercado) confrontado contra líneas de pobreza o de corte internacional en dólares de paridad de poder adquisitivo (PPP) del 2005. Los límites, por persona por día, son: pobres (menos de \$ppp 4), vulnerables (de \$ppp 4 a menos de \$ppp 10), clase media (de \$ppp 10 a menos de \$ppp 50) y ricos (de \$ppp 50 o más).

2/ Equivale a un cuasi Gini de la distribución de las transferencias per cápita según el ingreso per cápita del hogar distribuido entre las personas y calculado sobre la base total de datos.

Fuente: elaboración con base en Lustig, et al. (2013) y Sauma y Trejos (2014a).

El cuadro presenta la distribución de las transferencias en dinero (no de beneficiarios como en el cuadro 5) por estrato, donde estos se construyen a partir de ingresos per cápita de corte iguales para todos los países (en dólares de paridad de poder de compra) y que lógicamente lleva a tamaños poblaciones de cada grupo muy diferentes entre los países. Por ello es más útil poner la atención sobre el indicador resumen de progresividad ya comentado, pero esta vez estimado no para datos agrupados como en el cuadro 5 (deciles), sino para todos los hogares considerados individualmente y sobre la transferencia per cápita por hogar y no los beneficiarios totales por hogar. Estas diferencias metodológicas, más el uso de años distintos, explican que los valores del indicador puedan diferir entre ambos cuadros.

Con relación a las pensiones no contributivas, el país presenta una progresividad alta, solo superada por Brasil y Uruguay. La comparación de AVANCEMOS con otros programas de transferencias monetarias, muestra que este tiene una menor progresividad que otras experiencias, con la excepción del de Bolivia. Ello puede tener su explicación en que los otros programas tienden a poner la condicionalidad en la asistencia a la escuela, mientras que AVANCEMOS se centra en la secundaria, donde los jóvenes de los hogares más pobres tienden a estar excluidos, en parte porque no logran completar la primaria. Esto lleva a concentrar el programa en los pobres no extremos y en los vulnerables.

#### **4.2. El impacto distributivo de los programas sociales selectivos**

Para analizar el impacto distributivo, la atención se pondrá en los programas que transfieren recursos monetarios a los hogares (transferencias corrientes), considerando a su vez los montos reportados en las encuestas. Se ha señalado que estos programas, que absorben el 46% de la inversión social en programas selectivos, representan aproximadamente el 1% del PIB. Los ingresos que recogen las encuestas para estos programas equivalen al 0,8% del PIB en el 2013, aunque estos últimos incluyen becas de universidades y municipios que no se desagregan de las instituciones y por ende no se incorporan en la estimación de la inversión social en programas selectivos. También las estimaciones de inversión social incluyen gastos administrativos, mientras que las encuestas miden lo sucedido en la primera mitad del año. Teniendo presente estas diferencias, el cuadro 7 resume los indicadores de progresividad e impacto distributivo de los programas analizados. Estos son calculados considerando todas las observaciones de las bases, a nivel de hogares y en términos per cápita.

Se ha señalado que la progresividad se mide con el índice de concentración o cuasi Gini, esta vez, como en el cuadro anterior, medido a partir de transferencias per cápita entre los hogares. La diferencia con el cuadro anterior es que aquí se utiliza el ingreso neto y en cuadro 6 el ingreso bruto. Los resultados corroboran los hallazgos previos, las pensiones no contributivas se tornan las más progresivas con un coeficiente de -0.65 como media del período y sin mayores cambios, excepto en el 2012 que se

reduce un poco. Las ayudas monetarias del IMAS distintas a Avancemos, también son muy progresivas, aunque tienden a perder progresividad en el último año, donde queda debajo de las pensiones no contributivas. Las becas de FONABE (-0,48 como media) y la transferencia de Avancemos (-0,44 como media), tienen una progresividad menor pero importante. Estas tienden a converger en el 2013 gracias a que Avancemos mejora su progresividad en tanto que FONABE la deteriora en el último año. Las becas de otras instituciones públicas, principalmente de las universidades estatales, muestran un menor enfoque aunque mantienen una progresividad que tiende a mejorar. Por otra parte, los otros subsidios muestran un comportamiento más volátil, producto de su pequeño número de beneficiarios y a posibles cambios en la canasta de subsidios incluidos. Vista en su conjunto, las transferencias estatales muestran una progresividad que alcanza el -0.57 como media de los cuatro años y oscilando entre -0,56 y -0,58, por lo que no se presentan mayores modificaciones en su progresividad.

### Cuadro 7

#### Costa Rica: indicadores de progresividad de los programas sociales selectivos que transfieren dinero a los hogares. 2010 - 2013

Programa	2010	2011	2012	2013
<b>Coefficiente de concentración o Cuasi Gini</b>				
Avancemos	-0,4359	-0,4187	-0,4604	-0,4600
Resto IMAS (BPF)	-0,6699	-0,6749	-0,6928	-0,6141
Pensiones no contributivas	-0,6593	-0,6648	-0,6317	-0,6496
Becas de FONABE	-0,4808	-0,4813	-0,4984	-0,4593
Becas otras instituciones públicas	-0,1067	-0,1548	-0,3237	-0,2752
Otros subsidios	-0,0459	0,2296	-0,6907	-0,4643
Total de transferencias en dinero	-0,5591	-0,5599	-0,5825	-0,5743
<b>Coefficiente de Gini <sup>1</sup></b>	0,5461	0,5552	0,5499	0,5498
<b>Índice Reynolds - Smolesky</b>				
Avancemos	-0,0023	-0,0021	-0,0017	-0,0017
Resto IMAS (BPF)	-0,0010	-0,0010	-0,0011	-0,0016
Pensiones no contributivas	-0,0094	-0,0088	-0,0084	-0,0086
Becas de FONABE	-0,0013	-0,0011	-0,0007	-0,0008
Becas otras instituciones públicas	-0,0005	-0,0005	-0,0007	-0,0008
Otros subsidios	-0,0002	-0,0001	-0,0003	-0,0003
Total de transferencias en dinero	-0,0147	-0,0135	-0,0129	-0,0137

1/ De la distribución del ingreso familiar autónomo neto per cápita entre los hogares.

Fuente: elaboración propia con base en la ENAHO del INEC.

El cuadro también presenta el coeficiente de Gini de la distribución del ingreso familiar autónomo per cápita neto entre los hogares. Este se mantiene en los cuatro años en torno al 0,55 y sin mayores cambios, más que un deterioro marginal hacia el año 2011. El índice de Reynolds - Smolesky mide el cambio en el coeficiente de Gini cuando se introduce la transferencia como parte del ingreso familiar y se reordenan los hogares de acuerdo al nuevo ingreso, aunque también podrían dejarse los hogares ordenados según su ingreso autónomo y considerar el cuasi Gini. Mide entonces el impacto distributivo de las transferencias, impacto que depende tanto de la progresividad de la transferencia como de los recursos involucrados.

Por ello no sorprende que las pensiones contributivas sean el que más impacto provoca, tanto por ser el más progresivo como por canalizar más recursos. Estas pensiones reducen el coeficiente de Gini en casi un punto de por ciento (-0,9 como media). Por el contrario, el resto de los programas del IMAS, pese a mostrar una progresividad similar al de la pensiones, solo reduce el coeficiente de Gini en cerca de un décimo. De igual manera, pese a que las becas de FONABE son más progresivas que Avancemos, este último es que tiene más impacto por los recursos movilizados (-0,2 puntos de por ciento contra -0,1 respectivamente). Igual sucede con las becas de otras instituciones, que a pesar de ser menos progresivas, terminan con un impacto distributivo similar a la becas de FONABE. Globalmente, considerando todas las transferencias, la reducción del coeficiente de Gini se ubica en torno a 1,4 puntos de por ciento, sin mayores cambios en el período considerado.

El impacto distributivo se puede ver también en términos de la desigualdad absoluta, poniendo la atención en la parte baja de la distribución y no sobre la totalidad de ella. El cuadro 8 presenta estas estimaciones en cuanto al impacto de las transferencias monetarias en la pobreza total y en la pobreza extrema, medida a partir de los hogares. Cuando la atención se pone en la pobreza total, la incidencia de la pobreza antes de las transferencias se ubica en torno al 24% (2010 y 2011) y 23% (2012 y 2013) de los hogares, corroborando el cuadro de estabilidad que se viene presentando desde hace dos décadas. Todas las transferencias tienden a reducir la incidencia de la pobreza entre las familias excepto los otros subsidios que no tienen impacto perceptible.

Las pensiones no contributivas son las que más efecto tienen en la reducción de la pobreza, aunque pierden "eficiencia" con el paso de los años. Mientras que en el 2010 reducían la pobreza en casi dos puntos porcentuales, en los años siguientes baja al punto y medio porcentual. Avancemos era la transferencia que le seguía en efecto con una reducción de medio punto en el 2010, pero tiende a diluir su efecto a solo tres décimas. Algo similar sucede con las becas de FONABE que pasa de aportar cuatro décimas de reducción a solo una décima entre el 2010 y el 2013. Los otros programas del IMAS tienden a mantener su limitado impacto (0,2 puntos porcentuales), en tanto que las otras becas mejoran su impacto aunque este es aún limitado. En conjunto, las transferencias monetarias redujeron la incidencia de la pobreza en tres puntos porcentuales en el 2010 (para una reducción del 12% en la tasa), a los dos puntos y medio porcentuales en el resto de los años (cerca de 10% de reducción en la tasa), con



lo que se observa cierta pérdida de eficiencia, aunque la inversión real por habitante en el 2013 es ligeramente menor que en el 2010.

### Cuadro 8

#### Costa Rica: cambios en la incidencia de la pobreza generada por los programas sociales selectivos que transfieren dinero a los hogares. 2010 - 2013

Programa	2010	2011	2012	2013
<b>Porcentaje de familias pobres <sup>1</sup></b>	24,3	24,1	23,1	23,2
<b>Cambios en la incidencia de la pobreza por</b>				
Avancemos	-0,5	-0,4	-0,3	-0,3
Resto IMAS (BPF)	-0,2	-0,1	-0,2	-0,2
Pensiones no contributivas	-1,8	-1,4	-1,5	-1,5
Becas de FONABE	-0,4	-0,2	-0,2	-0,1
Becas otras instituciones públicas	-0,1	-0,1	-0,2	-0,2
Otros subsidios	0,0	0,0	0,0	0,0
Total de transferencias en dinero	-3,0	-2,4	-2,5	-2,4
<b>Porcentaje de familias indigentes <sup>1</sup></b>	9,2	9,3	9,2	9,5
<b>Cambios en la incidencia de la pobreza extrema por</b>				
Avancemos	-0,5	-0,4	-0,4	-0,2
Resto IMAS (BPF)	-0,3	-0,1	-0,3	-0,4
Pensiones no contributivas	-2,1	-2,1	-2,0	-2,2
Becas de FONABE	-0,3	-0,3	-0,1	-0,1
Becas otras instituciones públicas	0,0	0,0	-0,1	-0,1
Otros subsidios	0,0	0,0	0,0	0,0
Total de transferencias en dinero	-3,2	-2,9	-2,8	-3,1

1/ Según el ingreso familiar autónomo neto per cápita de los hogares.

Fuente: elaboración propia con base en la ENAHO del INEC.

Cuando la atención se pone en la pobreza extrema, antes de las transferencias, la incidencia se ubica en torno al 9% de los hogares, de nuevo sin mayores modificaciones en el período. Las pensiones contributivas se mantienen como las de mayor impacto, reduciendo la incidencia de la pobreza extrema en cerca de dos puntos porcentuales y sin perder eficiencia en el período. Ello no sucede con Avancemos y las becas de FONABE que muestran el mismo patrón de la pobreza total. En este caso, los otros programas de IMAS terminan con un impacto mayor que las ayudas monetarias para estudiar. Globalmente, las transferencias monetarias reducen la pobreza extrema en cerca de tres puntos porcentuales, sin mayores cambios en los años, aunque el impacto es ligeramente mayor en el 2010. Esto significa que las transferencias reducen

la incidencia de la pobreza extrema en cerca de un tercio, mostrando una mayor eficiencia que en el caso de la pobreza total.

## **VI. CONSIDERACIONES FINALES**

El análisis de la evolución de la inversión social, tanto en su versión agregada como en su versión más desagregada y con una mayor precisión en su determinación, ofrece un panorama similar para el 2013, esto es, una continuación del repunte que se empezó a gestar en el 2012 luego de la contracción sufrida en el año 2011 y que permitió recuperar, y superar, los niveles de inversión real alcanzados en el 2010. No obstante, las restricciones fiscales sugieren que esta recuperación es precaria y nos es tampoco generalizada. En particular, la inversión educativa se recupera, no así la inversión en salud que refleja las imitaciones financieras de la CCSS, aunque por lo menos deja de caer en el 2013. De esta forma, la inversión en los programas sociales universales apenas logra recuperar los niveles per cápita del 2010. Los programas de protección social aumentan, principalmente por las pensiones contributivas, donde el régimen de la CCSS sigue mostrando una expansión preocupante para su sostenibilidad financiera, ahora apuntalada también por las pensiones con cargo al presupuesto nacional. La inversión en vivienda logra detener la caída, aunque falta trecho para recuperar los máximos históricos del 2010 (por habitante). La inversión en programas sociales selectivos logra volver a crecer en el 2013 en términos per cápita pero también se mantienen por debajo de los niveles de 2010 y esa recuperación no es generalizada, como tampoco lo han sido los episodios de contracción.

La atención de la progresividad de los principales programas sociales selectivos, muestra que estos son pobres o progresivos absolutos en todos los casos, ya que sus beneficiarios se concentran en los estratos de menores ingresos, aunque hay una proporción no despreciable entre los grupos medios. Esto significa que existe un margen para mejorar el enfoque aunque ello podría requerir reformas legales. En todo caso, los distintos indicadores corroboran que los comedores escolares y el bono de la vivienda son los menos progresivos, mientras que las pensiones no contributivas y el aseguramiento por parte del estado son los mejor enfocados. Las pensiones mantienen esa característica cuando se comparan con otros programas similares en la región. En una situación intermedia de progresividad se ubican las ayudas monetarias para estudiar y los centros infantiles y el programa de bienestar y promoción familiar del IMAS. No obstante, cuando se separa Avancemos y se compara con otros programas emblemáticos de la región, este no queda tan bien parado, lo cual puede explicarse por su enfoque en los estudiantes de secundaria. También se ha mostrado que la progresividad puede variar al interior de los programas, en particular, la atención diaria de los CEN CINAI muestra una progresividad bastante menor que las transferencias en especie del programa (leche y alimentos). Una situación similar sucede con las becas en la educación superior.

Cuando la atención se pone en los programas sociales selectivos que transfieren dinero a los hogares e impactan directamente el ingreso familiar y que representan cerca del 1% del PIB, todos son progresivos y logran reducir la desigualdad medida por el coeficiente de Gini. Las pensiones no contributivas es el programa con mayor impacto distributivo, tanto por su alta progresividad como por el volumen de recursos que transfiere a los hogares. Mientras que la desigualdad global antes de las transferencias no muestra mayores cambios en los últimos cuatro años, tampoco lo hace la desigualdad una vez incorporas las transferencias que generan estos programas. En promedio, estos programas logran reducir el coeficiente de Gini en 1,4 puntos porcentuales.

El impacto es mayor cuando la atención se pone en la parte baja de la distribución. Las transferencias logran reducir la incidencia de la pobreza en 2,5 puntos porcentuales, para una reducción de la tasa de cerca del 10%. El programa que más impacta es de nuevo las pensiones no contributivas, aunque tienden a perder eficiencia en el período. El efecto es mayor cuando la atención se pone en las familias en situación de pobreza extrema, Entre ellas, las transferencias logran reducir la tasa de incidencia extrema en un tercio. Aquí, las pensiones contributivas siguen aportando el mayor impacto y este se mantiene en los últimos años. En otros programas, el impacto tiende a diluirse en el tiempo, perdiendo eficiencia en el combate de la pobreza extrema. Ello sugiere la necesidad de mejorar el enfoque de esos programas que transfieren dinero a las familias, así como darle seguimiento a sus impactos distributivos para evitar mayores pérdidas de eficiencia.

---

<sup>ii</sup> El gasto social público financia una serie de programas que buscan ampliar o proteger las capacidades de las personas por lo que se asemeja a una inversión más que a un gasto, por lo que se ambos términos se utilizarás como sinónimos.

<sup>ii</sup> Como la ISP se estima sobre todo el sector público, incluyendo empresas estatales financieras y no financieras, la comparación con el gasto del gobierno general sobre dimensiona su prioridad social. Cuando la estimación se circunscribe al gobierno general, el porcentaje se sitúa en torno al 74% del gasto del gobierno general (CGR, 2013).

<sup>iii</sup> La STAP utiliza una clasificación funcional y otra sectorial. La función sigue una clasificación internacional, mientras que la clasificación sectorial se basa en decretos de conformación de sectores. Aquí se utiliza la clasificación funcional, aunque a veces se diga sector como sinónimo de función.

<sup>iv</sup> La ENAHO también indaga sobre la obtención por parte de los hogares de otras transferencias monetarias agrupadas en un rubro denominado **otras ayudas estatales o subsidios**. Aquí se engloban los ingresos que pueden recibir, entre otros, de otros programas financiados por el FODESAF, con lo que cobertura de la ENAHO podría superar el 90% de los recursos girados por el Fondo.

<sup>v</sup> Recuérdese que FONABE no solo entrega becas en primaria y que los estudiantes pueden recibir becas o ayuda de otras instituciones públicas como las municipalidades.

## BIBLIOGRAFÍA

Cornia, Giovanni Andrea y Frances Stewart. 1995. "Two Errors of Targeting". En Dominique Van de Walle y Kimberly Nead (editores): *Public Spending and the Poor. Theory and Evidence*. Washington, D. C., Estados Unidos de América: The Johns Hopkins University Press para el Banco Mundial.

Lustig, Nora y Sean Higgins. 2013. *Commitment to Equity Assessment (CEQ): Estimating the Incidence of Social Spending, Subsidies and Taxes Handbook*. New Orleans, Louisiana: Economics Department and Center for Inter-American Policy and Research (CIPR), Tulane University. Tulane Economics Working Paper.

Lustig, Nora, Florencia Amábile, Marisa Bucheli, George Gray Molina, Sean Higgins, Miguel Jaramillo, Wilson Jiménez Pozo, Verónica Paz Arauco, Claudiney Pereira, Carola Pessino, Máximo Rossi, John Scott, and Ernesto Yáñez Aguilar. 2013. *The impact of taxes and social spending on inequality and poverty in Argentina, Bolivia, Brazil, Mexico, Peru and Uruguay: An overview*. Working Paper Series, ECINEQ WP 2013 - 315, Society for the Study of Economic Inequality (ECINEQ)

Sauma, Pablo y Juan Diego Trejos. 2014a. *Gasto público social, impuestos, redistribución del ingreso y pobreza en Costa Rica*. CEQ Working Paper No. 18. New Orleans, Louisiana: Center for Inter-American Policy and Research (CIPR), Tulane University And Inter-American Dialogue.

Sauma, Pablo y Juan Diego Trejos. 2014b. *Reducir la pobreza en Costa Rica es posible. Propuestas para la acción*. Serie Cuadernos del Desarrollo Humano I-2014. San José, Costa Rica: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD-Costa Rica).

Slon, Pablo y Edwin Zúñiga. 2006. "Dinámica de la pobreza en Costa Rica: datos de panel a partir de cortes transversales". En *Revista de la CEPAL*, No. 86, pp. 179 - 193.

Trejos, Juan Diego. 2001. "Una medición más amplia de la pobreza en Costa Rica". En Trejos, Juan Diego (compilador): *La pobreza en Costa Rica. Estudios del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas*. Capítulo 11, tomo I, pp. 441 - 481.