

NACIONES UNIDAS

COMISION ECONOMICA  
PARA AMERICA LATINA  
Y EL CARIBE - CEPAL



Distr.  
LIMITADA

LC/L.714(Conf.82/3)Add.6  
14 de octubre de 1992

SOLO ESPAÑOL

---

Tercera Conferencia Regional sobre la Pobreza  
en América Latina y el Caribe

(Santiago de Chile, 23-25 de noviembre de 1992)

## **FOCALIZACION Y POBREZA: NUEVAS TENDENCIAS EN LA POLITICA SOCIAL**

### **Costa Rica: focalización y seguimiento de programas sociales en gran escala**

Este documento fue preparado por el señor Juan Diego Trejos, consultor de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, dentro del marco del proyecto PNUD/CEPAL de apoyo a la preparación de la Tercera Conferencia Regional sobre la Pobreza, (RLA/92/013). Las opiniones expresadas en este documento son de la exclusiva responsabilidad de su autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

No ha sido sometido a revisión editorial.

92-10-1575

## INDICE

I.	INTRODUCCION .....	1
II.	EL PROGRAMA DE NUTRICION INFANTIL .....	3
	1. Descripción de Programa .....	3
	2. Mecanismo de selección .....	4
	3. Recursos del Programa .....	8
	4. Los beneficios y los beneficiarios .....	9
	5. Consideraciones finales .....	13
III.	EL PROGRAMA DE INFORMATICA EDUCATIVA .....	15
	1. Descripción del Programa .....	15
	2. Mecanismo de selección .....	17
	3. Recursos del Programa .....	
	4. Los beneficios y los beneficiarios .....	20
	5. Consideraciones finales .....	23
IV.	EL PROGRAMA DE VIVIENDA DE INTERES SOCIAL .....	25
	1. Descripción del Programa .....	25
	2. Mecanismo de selección .....	28
	3. Recursos del Programa .....	29
	4. Los beneficios y los beneficiarios .....	30
	5. Consideraciones finales .....	33
	Notas .....	33
	BIBLIOGRAFIA .....	35

## I. INTRODUCCION

El Estado Costarricense ha mostrado una larga trayectoria en el suministro directo de servicios sociales de amplia cobertura, que tiene su origen en un amplio consenso social sobre su pertinencia y validez. Así incursionó precozmente desde los albores de la República, en el suministro de los servicios educativos. En 1886 la educación primaria fue declarada gratuita, obligatoria y costeadada por el Estado. Para ello se reasignaron los recursos públicos destinados a la educación, cerrando temporalmente la universidad 1/ que existía en ese entonces y canalizando los recursos públicos a la expansión y generalización de la educación básica. Con ello, se logró ampliar paulatina pero sostenidamente la cobertura de la educación básica, de manera que ya para 1927 la tasa de analfabetismo alcanzaba tan solo al 32% y en 1950 era del 21%, y ello a pesar de que el 67% de la población continuaba residiendo en las zonas rurales (DGEyC 1975). Ya para el decenio de los sesenta, la tasa bruta de escolaridad primaria alcanzó el 100%, mostrando el amplio acceso de todos los grupos sociales a este servicio social básico.

En el ámbito de la provisión de los servicios de salud, la participación estatal se empezó a perfilar con claridad en la década de los años veinte con la creación del Ministerio de Salud, aunque no es sino a partir de los años cuarenta cuando se sientan las bases para un desarrollo institucional dinámico y de amplia cobertura, gracias a la apertura de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS). En este sector se produce una profunda reforma estatal en el decenio de los setenta, caracterizada por la universalización del seguro de enfermedad, la especialización de las instituciones y la asignación de recursos públicos adicionales para canalizarlos directamente hacia los grupos más desposeídos.

De este modo se le otorga a la CCSS la responsabilidad de los servicios curativos, traspasándole toda la infraestructura hospitalaria, y se crean en el Ministerio de salud los programas de Atención Primaria que, con un énfasis fundamentalmente preventivo, se dirigieron hacia las zonas rurales y las urbanas marginales (MIRANDA 1988). Estas transformaciones en el sector salud explican tres cuartas partes de la caída excepcional que se da en la mortalidad infantil, al pasar en sólo ocho años del 60 por mil en 1972 a tan sólo 20 por mil en 1980 (ROSERO 1985).

Estos programas universales en educación general y salud, que socializan la formación de la igualdad de oportunidades y la formación de los recursos humanos que el desarrollo demanda, generaban a principios de los ochenta el 58% del subsidio 2/ otorgado por la totalidad de los programas sociales, incluyendo seguridad social, suministro de agua y financiamiento de la vivienda (TREJOS et. al. 1985). Estos programas universales son a su vez responsables del 75% del subsidio recibido por los estratos pobres, 3/ porcentaje que sube al 90 por ciento si se le adicionan los programas de alimentación complementaria y transferencias directas en dinero (TREJOS 1990).

Utilizando los mismos datos, Taylor-Dormond (1991) estima que la inclusión de estos subsidios como parte del ingreso familiar reduce la incidencia de la pobreza en algo más del 60 por ciento, ya que pasaría del 26 por ciento antes de incluir el subsidio a sólo el 10 por ciento una vez considerado.

Estimaciones actualizadas para mediados de los ochenta y para los programas más importantes, corroboran esta equidad global de los programas sociales (SAUMA y TREJOS 1990). Estos resultados son retomados por el Banco Mundial para afirmar que: "los beneficios totales parecen estar distribuidos con bastante equidad entre los distintos grupos de ingreso" (BANCO MUNDIAL 1990:iv).

Esta equidad global de los programas sociales, que equivale al otorgamiento de un subsidio que más que duplica el ingreso de las familias ubicadas en el primer decil (127%) e incrementa en un 91 por ciento el ingreso medio de las familias del quintil más pobre, surge de la mezcla de los programas de carácter universal con programas selectivos, dirigidos a los grupos de menores ingresos. Estos programas selectivos encuentran su fortalecimiento a mediados del decenio de los setenta cuando se aprueba la ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (1974) que crea el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF). Este fondo, que se financia con un impuesto del 5 por ciento sobre la planilla de las empresas y con el 20 por ciento del impuesto general sobre las ventas, moviliza cerca del 1 por ciento del producto interno bruto y canaliza sus recursos hacia las instituciones estatales ejecutoras de los programas sociales, en particular para financiar los programas de atención primaria de la salud, programas de alimentación complementaria, acueductos rurales, pensiones no contributivas para indigentes y, más recientemente, subsidios directos para vivienda.

FODESAF, que precede en más de una década a los FIS promovidos por organismos como el Banco Mundial, se diferencia de éstos en tres aspectos básicos. Por una parte, se financia con recursos internos adicionales creados a través de una reforma presupuestaria y por lo tanto relativamente estables en el tiempo, y que no compiten con los recursos disponibles para los programas universales. Por otra parte, canaliza estos recursos hacia las instituciones existentes para apoyar programas selectivos en curso, como es el caso de los programas de alimentación complementaria, o para financiar nuevos programas selectivos, como es el caso de los programas de atención primaria o de vivienda. Si bien esto requiere que las instituciones tengan efectiva capacidad de operación, evita la duplicación de esfuerzos administrativos y el desperdicio que surge de la creación de infraestructura social que luego el Estado no puede poner a operar. Finalmente, tienen un énfasis en financiar programas que apoyan directamente la formación y el mejoramiento de los recursos humanos en su etapa inicial, incrementando su capacidad para tener impacto a largo plazo. Esta concepción permite complementar adecuadamente los programas selectivos con los programas universales existentes.

Durante la segunda mitad de los años ochenta, dentro de las restricciones que impone la disciplina fiscal y las políticas de ajuste estructural, el Estado Costarricense introduce nuevos programas sociales selectivos, con la misma concepción de complementariedad de las políticas universales, pero con variantes importantes en términos de mecanismos de financiamiento y de organismos ejecutores y criterios de selectividad. Estos programas son el de Informática Educativa y el Bono Familiar de Vivienda. Ellos no sólo incorporan estrategias de aplicación masiva sino que además descansan en un papel más activo del sector privado y de los propios beneficiarios.

El objetivo de este documento es analizar tres de estos programas selectivos, a saber, el programa de informática educativa, el de nutrición infantil y el de vivienda de interés social. De ellos interesa destacar sus características, sus éxitos, los obstáculos que enfrentan y las posibles reformas para mejorar su accionar e impacto.

## II. EL PROGRAMA DE NUTRICION INFANTIL

Los programas de alimentación a grupos surgen en el Ministerio de Salud a principios de la década de los años cincuenta con la creación del Departamento de Nutrición. Estos programas logran su fortalecimiento, a partir de 1974, con la creación del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), ya que les permite autofinanciarse. Posteriormente, en 1983, se aprueba otra ley que les canaliza recursos adicionales, con lo que se les da un fuerte respaldo económico y se promueven nuevas acciones de salud fortaleciendo la atención integral. A finales de los ochenta, con el empeoramiento de la situación fiscal, se le empiezan a restar recursos y pierden cobertura. En la misma época, el programa de alimentación a escolares se transfiere totalmente al Ministerio de Educación. En esta sección se analiza el programa de alimentación a preescolares en sus distintas modalidades y que ejecuta el Ministerio de Salud.

### 1. Descripción de Programa

Los programas de alimentación complementaria tienen como objetivo general el mejoramiento del estado nutricional de la población costarricense, especialmente materno infantil, y el desarrollo integral del niño, su familia y la comunidad. Para ello cuentan con tres modalidades de atención:

a) Comidas Servidas: consiste en el suministro de un desayuno, un almuerzo y una merienda dependiendo del tiempo de permanencia en el centro de atención. Aquellos beneficiarios que asisten tiempo parcial reciben el 50% de las calorías diarias, y los que asisten a tiempo completo reciben el 70% de las calorías diarias. Junto a la alimentación, el programa ofrece educación higiénica y nutricional, vigilancia del crecimiento y desarrollo. La población meta consiste en niños de 1 a 6 años, madres embarazadas o lactantes y escolares (donde no existe comedor escolar). Los niños beneficiarios de esta modalidad reciben, además de la alimentación, el servicio de atención integral en el cual el niño recibe educación preescolar, estimulación temprana, servicio odontológico y atención médica. Las madres sólo tienen acceso a alimentación, para lo cual asisten al medio día al centro para recibir el almuerzo, comida que realizan en forma independiente de los niños atendidos. En todos los casos el programa está dirigido a la población considerada en situación de riesgo por factores psico-sociales o de salud. Para 1991 habían 23.004 beneficiarios de este tipo de atención: el 79% correspondía a menores de 7 años, un 15% a escolares y el restante 6% a madres gestantes o lactantes.

Los centros de atención, conocidos como CEN-CINAI, corresponden en realidad a tres tipos. Los más numerosos, pues representaban el 80% de los 565 centros existentes en 1987, corresponden al tipo de Centro de Educación y Nutrición (CEN). En ellos se atiende, además de los beneficiarios de comidas servidas, hasta 50 niños de Atención Integral divididos en dos jornadas de trabajo (mañana y tarde). Un 12% de los centros son del tipo Centro de Educación y Nutrición y Comedor Escolar (CENCE). Estos ofrecen los mismos servicios del CEN y a su vez dan alimentación a escolares.

Finalmente se encuentran los Centros Infantiles de Nutrición y Atención Integral (CINAI). Ellos representaban el 8% de los centros y ofrecen atención integral a los niños a tiempo completo. Son más grandes y pueden atender hasta 100 niños a la vez. Por sus características (funcionan como guarderías), tienen una ubicación urbana pues es allí donde existe mayor demanda de parte de madres que trabajan. Problemas presupuestarios han reducido la cobertura y el número de centros en los últimos años. Para julio de 1991 existían 507 centros funcionando, de los cuales 55 correspondían a CINAI.

b) **Distribución de leche íntegra:** es un tipo de atención extramuros y consiste en el suministro mensual de dos kilos de leche íntegra en polvo para consumo en el hogar de niños menores de dos años. Los niños de dos a seis años reciben medio kilo de leche, dos kilos de arroz, un kilo de frijoles y un litro de aceite. Las madres gestantes reciben un kilo de leche, dos de arroz y uno de frijoles. Los beneficiarios de esta modalidad deben ser de recursos limitados, vivir alejados de los CEN-CINAI y estar en control en el Centro de Salud correspondiente. Para 1991 existían 32.813 beneficiarios de esta modalidad, donde el 84% correspondía a menores de seis años.

c) **Distribución de alimentos a familias:** se ejecuta también extramuros y consiste en el suministro de paquetes de alimentos de alto valor calórico (arroz, frijoles, maíz, aceite y azúcar) a familias que poseen niños con desnutrición severa. El beneficio se hace extensivo a la madre y los hermanos menores de seis años. El personal de nutrición realiza visitas de seguimiento periódico a las familias con el fin de dar educación nutricional y realizar la vigilancia de la evolución en el estado nutricional del niño. Esta modalidad es ofrecida en unión del equipo interdisciplinario en salud del nivel local. En 1991 existían 2050 beneficiarios protegidas por esta modalidad de atención.

Cabe señalar que entre agosto de 1990 y febrero de 1991 se le asignó a esta modalidad la administración del Bono Alimentario que introdujo la Administración Calderón. Este llegó a cubrir hasta 50 mil familias pero fue rápidamente desmantelado y transformado en un programa de cupones para alimentos. Su administración pasó entonces al Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) y su cobertura se redujo a un quinto.

La administración de los CEN-CINAI está a cargo de comités comunales denominados Comités de Nutrición y conformados por siete voluntarios de la comunidad. Estos administran los recursos girados por el Ministerio de Salud, así como ingresos provenientes de otras fuentes. Son también los encargados de velar por los recursos materiales existentes. En una evaluación realizada en octubre de 1991 se encontró que la organización comunal era buena en un 53% de los centros y regular en otro 34%, siendo catalogada como mala en sólo un 12% de los casos (MIDEPLAN/MS 1991).

## 2. Mecanismo de selección

Los criterios que sirven para seleccionar a los beneficiarios son: problemas de nutrición en los niños, presencia de alguna patología social en el hogar (alcoholismo, drogadicción, etc.), existencia de ingresos bajos en la familia y madre trabajadora con o sin pareja. Para su selección, la familia debe llenar un formulario denominado Estudio Socioeconómico. En él se incluye información sobre el potencial beneficiario (estado nutricional y problemas de salud); la composición y características del núcleo familiar (edad, educación, inserción laboral, ingresos, patologías sociales, acceso al seguro social, personas que permanecen en la casa durante el día, y estado civil), y sobre las características de la vivienda (tenencia, estado, servicios con que cuenta y hacinamiento).

A la presencia de características deventajosas se le asigna un puntaje y luego se suma para obtener el total de puntos del hogar. Estos puntos se asignan de la siguiente forma y sólo bajo la presencia de las siguientes características.

Características	Puntaje asignado
Edad de madre o encargado de menos de 18 años	10
Educación de la persona que cría al niño	
- Primaria	10
- Secundaria	8
Presencia de alguna patología social	15
Ocupación del encargado	
- Sin ocupación o trabajador no calificado	5
- Técnico no calificado	4
- Técnico calificado	3
Ninguna persona permanece en el hogar en el día	10
Estabilidad laboral de los padres	
- Trabajo temporal	5
- Si ambos están desempleados	5
Ingreso Familiar Total	
- Menos de ¢ 20.000	15
- De ¢ 20.000 a menos de ¢ 30.000	10
- De ¢ 30.000 a menos de ¢ 40.000	5
Estado Civil	
- Padre o madre sola	15
Vivienda	
- Cedida, alquilada o precaria	5
- Abastecimiento de agua malo	2
- Servicio Sanitario en mal estado	2
- Mal sistema eliminación basura	2
- Mal estado físico de la vivienda	2
- Más de dos personas por dormitorio	2

En principio entran al programa de CEN-CINAI aquellos niños con alguno de los siguientes perfiles:

- a) Niños con desnutrición leve, moderada o severa.
- b) Niños con maltrato o abandono, referidos por una institución como el Patronato Nacional de la Infancia (PANI) o la Defensoría del Niño, y con un puntaje igual o mayor a 40 puntos.
- c) Niños cuya madre trabaja fuera del hogar y con un puntaje total igual o mayor de 50 puntos.
- d) Niños de madre que no trabaja fuera del hogar y con un puntaje igual o mayor a 60 puntos.

Si el hogar se encuentra dentro del área de accesibilidad del CEN-CINAI, generalmente un kilómetro, se le brindará los servicios intramuros (atención integral o comidas calientes). Si está fuera del área de accesibilidad establecido, recibirá los servicios extramuros (distribución de leche y paquetes de alimentos). El último caso sólo es aplicable para familias con niños en situación de desnutrición severa y para ambos casos de servicios extramuros se requiere la referencia por parte de los puestos de salud del sistema de atención primaria. La selección se realiza a nivel de cada centro y por la encargada del mismo, generalmente una técnica de atención integral.

Cabe señalar que aunque se realizan los estudios socioeconómicos, lo que más tiende a pesar en la práctica como prioridad es el estudio nutricional del niño, ya que éste los hace casi automáticamente acreedores a algunos de los beneficios. En estos casos, las referencias provienen de los centros de atención primaria de salud o de las direcciones regionales y ahí han sido evaluados por médicos, técnicos de nutrición o nutricionistas. En estos casos, los niños se aceptan dentro del programa aunque el cupo esté lleno y se mantienen en él aunque superen su estado de desnutrición pues se consideran en riesgo de recaer en él. Se estima que cerca de un 15% de los beneficiarios provienen de la remisión, por este concepto, de los puestos de salud. No obstante, en una evaluación realizada por el Ministerio de Salud, se encontró que en 1989 cerca del 30% de los beneficiarios padecían algún grado de desnutrición (MS 1990). En estos casos, los funcionarios de los puestos de salud le dan el seguimiento con visita domiciliaria.

En los otros casos en que se utiliza el formulario socioeconómico pueden plantearse dos tipos de limitaciones: la primera inherente al propio sistema y la segunda al tipo de supervisión suministrada. Con relación a la primera, los criterios aparecen claramente definidos para el caso de niños menores de siete años; los manuales e instructivos no precisan los elementos para otorgarle los beneficios a las madres gestantes o en período de lactancia ni a los escolares de los CENCE, aunque para estos últimos pueden aplicarse los criterios delimitados para los preescolares.

Estos criterios en general se asocian con situaciones de pobreza, aunque puede calificar a quienes no son pobres en sentido estricto. Así una madre sola con un hijo menor de 7 años, con estudios secundarios, trabajando como técnica no calificada, sin que persona alguna quede en la casa y con ingresos mensuales entre 20 y 30 mil colones, calificaría para que su niño acuda a los CINAI. Este perfil correspondería a una empleada del sector público y podría ser parte de los estratos medios. Este resultado surge del hecho de utilizar entre los indicadores el ingreso familiar total y no el per cápita y el de no confrontar este último contra una línea de pobreza. A manera de ejemplo, el

Banco Interamericano de Desarrollo ha definido para Costa Rica una línea de pobreza de ¢6.605 colones percápita por mes y para 1991. También surge del hecho de que pesa mucho el objetivo de guardería infantil que condiciona los CINAI.

El otro problema presente en la selección de los beneficiarios, en particular de la modalidad de comidas servidas y atención integral radica en que su selección descansa enteramente en los representantes de cada CEN-CINAI y en los comités comunales. Si bien este mecanismo descentralizado puede ser más eficiente, el problema radica en que la supervisión técnica, la evaluación y el monitoreo de parte de las autoridades regionales y centrales es prácticamente inexistente. Con esta ausencia de supervisión técnica toda la responsabilidad recae en el encargado del CEN-CINAI, quien a su vez tampoco tiene capacidad operativa para darle seguimiento a los beneficiarios para constatar si sus condiciones socioeconómicas se han modificado. El único control que se sigue es el relativo al de la edad para los niños y al del período de embarazo y lactancia para las madres beneficiarias. Se estima que cerca del 75% de los beneficiarios acceden al servicio a través de la encuesta socioeconómica y por la solicitud expresa de los padres que acuden al centro para solicitar su admisión. El 10% restante corresponde a niños que son localizados directamente en la comunidad a través de los comités existentes.

Finalmente, y aunque los mecanismos de selección fuesen todo lo adecuado que se requiera, como los CEN-CINAI tienen un radio geográfico de acción reducido, resulta sumamente importante la decisión sobre donde abrir un centro de este tipo. Aunque una comprobación requiere de información más desagregada, los siguientes datos pueden ofrecer una primera aproximación a los problemas de asignación territorial de los centros.

Cuadro 1

**DISTRIBUCION DE LA POBLACION POBRE, CENTROS DE ATENCION  
Y BENEFICIARIOS POR REGION. 1991.**

(Cifras relativas)

Regiones	Personas Pobres	CEN-CINAI	Beneficiarios
Total País	100	100	100
Central	49	47	55
Chorotega	14	18	14
Pacífico Central	7	8	7
Brunca	15	9	9
Huetar Atlántica	8	10	9
Huetar Norte	7	8	7

Fuente: DGEyC (1991) y MIDEPLAN/MS (1991).

Los datos previos muestran que los centros parecen distribuirse con bastante similitud a como se distribuye la pobreza regionalmente, con tres excepciones. En la región central, si bien la infraestructura en centros sigue el patrón de la población pobre, ésta al ser de mayor tamaño concentra más centros tipo CINAI e incorpora una mayor cantidad relativa de beneficiarios. En la región Chorotega, a pesar de no mostrar diferencias en la participación de beneficiarios, sí posee una infraestructura que sobredimensiona las necesidades. Ello se traduce en un promedio de beneficiarios por centro (33 niños por centro) que se queda por debajo del planificado que es de 40. Finalmente, la región Brunca muestra un menor acceso tanto a la infraestructura como a los beneficios del programa de alimentación a grupos. Es claro que para tener una mejor idea de los problemas de asignación geográfica se tendría que trabajar con información más desgregada proveniente de un mapa de pobreza, información que no se encuentra disponible.

### 3. Recursos del Programa

El programa legalmente cuenta con tres fuentes de financiamiento, a saber: presupuesto nacional o del Gobierno Central, las transferencias del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) conocido como el Programa 14.2 y el denominado Programa XIII CEN-CINAI que administra los recursos que genera el impuesto a las importaciones aprobado en 1983 con destino específico en los CEN-CINAI. Cada uno de estos presupuestos son manejados por dependencias diferentes del Ministerio de Salud, a saber, la Oficialía Presupuestaria, la Oficina de Cooperación Internacional de la Salud (OCIS), y el Consejo Técnico de Asistencia Médico Social (CTAMS).

Esta dispersión en el manejo y control de los fondos ha provocado que no se logre conocer cuál es el monto efectivamente asignado al programa, ya que éste o no es identificable plenamente, o bien porque lo que en principio va para el programa se destina luego a otras actividades. Lo primero sucede con los recursos del Gobierno Central asignados directamente al programa de nutrición, debido a que se manejan en forma global con otros programas del Ministerio de Salud. Lo segundo es el caso del Programa XIII CEN-CINAI, ya que se estima que en 1991 un 41% de las plazas no están vinculadas directamente con los CEN-CINAI y ello representa exactamente la mitad de esos recursos. (MIDEPLAN/MS 1991:16).

Teniendo presentes estas limitaciones se puede realizar una aproximación al costo total del programa considerando fundamentalmente lo gastado en el programa 14.2, que representa el principal aporte proveniente del FODESAF y lo atribuido al programa XIII que administra los recursos que genera el impuesto específico asignado a los CEN-CINAI, más algunas otras partidas menores del Ministerio de Salud. Estos datos son tan sólo una aproximación, pues no se incorpora todo el aporte del Gobierno Central a través del presupuesto ordinario del Ministerio de Salud, y porque dentro del Programa XIII se asignan recursos a otras actividades, compensando el sesgo anterior. Tampoco se incorporan los recursos movilizados por las comunidades a través de los Comités de Nutrición.

Los datos del cuadro No 2 muestran cómo los recursos estatales asignados al programa se han venido reduciendo en términos reales con un ligero repunte en 1990. Los guarismos referidos a 1991 deben verse con cautela, pues reflejan más gastos presupuestados que efectivos y como tales no están incluyendo posibles aportes adicionales suministrados durante el segundo semestre de ese año. Esta reducción en los recursos reales, sin duda su principal obstáculo, se tradujo, como se verá más adelante, en una caída de su cobertura real. La disminución en los recursos girados responde a dos problemas de diferente índole. Por una parte, el afloramiento de los desequilibrios fiscales hacia finales de los años ochenta, llevó a una política de contención del gasto y, aunque este programa

contaba con recursos propios -producto de impuestos con afectación específica-, lo cierto es que el Ministerio de Hacienda ha retenido parte de los recursos y canalizarlos hacia otros fines. Algo similar ha sucedido al interior del Ministerio de Salud, quien utiliza los recursos del programa de nutrición para financiar el resto de los programas de atención primaria.

Cuadro 2

## EVOLUCION DE LOS RECURSOS DEL PROGRAMA CEN-CINAI

(Cifras Absolutas)

Años	Costo Global (millones)		
	¢ corrientes	¢ 1990	dólares
1986	1306.2	2557.7	23.2
1987	1271.7	2131.1	20.1
1988	1471.2	2040.6	19.3
1989	1490.0	1773.8	18.2
1990	1791.3	1791.3	19.3
1991	1883.2	1463.2	15.2

Fuente: MS(1990) para los años 1986-90 y MIDEPLAN/MS (1991) para 1991.

Por otra parte, el programa sufre el impacto de una competencia creciente por los recursos del FODESAF, en particular por parte de los programas de vivienda y de Hogares Comunitarios. 4/ Con la creación del bono de la vivienda para financiar la vivienda de interés social, se modificó la distribución de los recursos del fondo, asignándole a este sector un tercio de los recursos cuando históricamente no había llegado a captar ni un 5 por ciento de ellos. Adicionalmente, la presente administración y en particular el Despacho de la Primera Dama, ha acogido el programa de Hogares Comunitarios que impulsa la UNICEF y éste ha sido concebido inicialmente como sustitutivo y competidor de los CEN-CINAI, lo cual también provoca una competencia por los mismos recursos.

#### 4. Los beneficios y los beneficiarios

El programa de CEN-CINAI atendió durante la segunda mitad de los ochenta y principios de los noventa a un promedio mensual de 96 mil beneficiarios; un 85% correspondió a preescolares, un 11% a mujeres embarazadas o en período de lactancia y el restante 4% correspondió a escolares. Esta cobertura, sin embargo, se ha venido reduciendo drásticamente en los últimos años, sobretudo por las restricciones presupuestarias a que se ha enfrentado el gobierno y a los cambios de prioridades en la asignación de los recursos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares. En la

siguiente composición numérica se presenta información sobre la evolución de la cobertura y del subsidio promedio percibido por cada beneficiario.

Cuadro 3

## BENEFICIOS Y BENEFICIARIOS DEL PROGRAMA. 1986-91

(Cifras absolutas)

Años	Beneficiarios	<u>Subsidio Promedio (US\$)</u>	
		Anual	Mensual
1986	114.165	203	17
1987	106.365	189	16
1988	119.508	161	13
1989	87.865	207	17
1990	75.006	257	21
1991	57.867	263	22

Fuente: MS (1990) y MIDEPLAN/MS (1991).

Los datos insertos anteriormente muestran cómo el número de beneficiarios se ha reducido marcadamente a partir de 1989 de modo que para 1991 existen menos de la mitad de los beneficiarios que se atendían en 1988. Aunque se podría argumentar que parte de esta reducción se deba a la creación del bono alimentario que vino a complementar estos servicios entre agosto de 1990 y febrero de 1991, es claro que éste sólo estuvo vigente durante dos meses en 1991, año que muestra la menor cobertura el programa. Ello sugiere que si bien en algunos centros, por su mala ubicación enfrentan problemas de matrícula reducida, en otros pueden estar enfrentando situaciones de creciente demanda insatisfecha.

Por el lado del subsidio, definido como el gasto total estimado por beneficiario, éste muestra un repunte conforme se reduce la cobertura del programa. Esto en parte puede ser engañoso, pues lo que se da en presencia de restricciones financieras es una reducción en las compras de alimentos. Con ello se reduce el número de beneficiarios aunque la infraestructura y el personal se mantiene y el aumento del costo por beneficiario no implica entonces un mejor o mayor servicio. Este parece ser el caso, pues entre 1986 y 1991 el total de beneficiarios se redujo un 49%, siendo la caída en la modalidad de comidas servidas y atención integral de apenas la mitad de esa cifra (-24%), en tanto que los beneficiarios provenientes de los paquetes de leche y sucedáneos se redujeron en un 60%. La evolución de la pobreza, que mantuvo su peso relativo en ese lapso, tampoco justifica la disminución observada.

Por otra parte este gasto promedio tampoco refleja adecuadamente el subsidio recibido por los beneficiarios, pues no incorpora la renta implícita del capital y porque el subsidio muestra grandes variaciones según el tipo de servicio. La renta implícita del capital es importante en el caso de las comidas servidas, pues se hace uso de toda la infraestructura de los CEN-CINAI. Según estimaciones disponibles para 1982, esta renta implícita equivalía al 21% del subsidio total otorgado en la modalidad comidas servidas y atención integral de los CEN-CINAI (SAUMA 1991:30). Por otra parte, el subsidio varía marcadamente según la modalidad de atención, aunque los datos disponibles no son numerosos. Se pudo obtener información sobre el costo de atención en los CINAI en la modalidad de atención integral y comidas servidas provenientes de un estudio de casos realizado en 1986. Este costo incorpora los gastos de mantenimiento del local y su depreciación así como otros componentes adicionales a los costos de mano de obra y alimentos. También existen estimaciones del costo de los paquetes de leche y de alimentos pero para 1991. Suponiendo que el costo de los CINAI se mantuvo constante en términos reales en el último lustro, en el cuadro No. 4 se presentan los subsidios promedio y la distribución del subsidio total por modalidad para 1991.

Cuadro 4

## BENEFICIARIOS Y SUBSIDIO POR MODALIDAD. 1991

(Cifras absolutas y relativas)

Modalidad de Atención	Beneficiarios	Subsidio promedio (US\$/mes)	Distribución Relativa	
			Subsidio Total	Beneficiarios
Comidas servidas	23.004	40.6	85	40
Leche y sucedáneos	32.813	4.8	14	57
Paquetes alimentos	2.050	4.6	1	3
<b>TOTAL</b>	<b>57.867</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: Ministerio de Salud.

Las cifras muestran que el subsidio por comidas servidas respresenta un monto casi 10 veces superior a las otras dos modalidades. Así, aunque cubre sólo al 40% de los beneficiarios aglutina el 85% del subsidio total generado por el programa. Aquí habría que llamar la atención sobre el hecho que esta relación puede estar sobredimensionada, ya que el subsidio se ha calculado con base a los CINAI que son los más caros, pues trabajan jornada completa de 6 a.m. a 6 p.m.. Es de esperar que los costos y los subsidios que entregan los CEN sean inferiores para la misma modalidad de comidas servidas. Si aceptamos que los costos reales se mantuvieron sin cambio, se tendría que en 1986 la modalidad de comidas servidas incorporó al 27% de los beneficiarios y al 75% del subsidio, los

paquetes de leche beneficiaron al 72% de los usuarios y absorbieron el 24% del subsidio, y los paquetes de leche favorecieron al 1% de los beneficiarios y capturaron el 1% del subsidio.

Para evaluar el grado de precisión del programa en alcanzar a la población de menores recursos, es necesario tener presente que éste no es el único criterio de selección, pues la población-meta es aquella considerada en situación de riesgo por factores psico-sociales o de salud. En una evaluación realizada por el Ministerio de Salud (MS, 1990) se encontró que para 1988 el 80% de los beneficiarios de la modalidad de comidas servidas provenían de familias con situación socioeconómica regular o mala, y el 52% de los beneficiarios de los paquetes de leche y el 89% de los beneficiarios de paquetes de alimentos mostraba algún grado de desnutrición. Estos datos muestran que aun con los criterios amplios que usa el Ministerio de Salud, se observan algunas filtraciones.

Si el énfasis se pone en los niveles de ingreso de los beneficiarios, las encuestas realizadas por el IICE permiten aproximar estas consideraciones. Cabe señalar que la encuesta de 1986 (IICE, 1986) capta solo los beneficiarios de la modalidad de comidas servidas, por lo que se hará uso de los datos aportados en la encuesta de 1982 (Sauma 1991) para analizar los beneficiarios de las ayudas de alimentos (leche y paquetes de alimentos). El cuadro No. 5 incorpora esos resultados, así como una aproximación del efecto total del programa y su cobertura.

Cuadro 5

DISTRIBUCION POR ESTRATOS DE INGRESO DE LOS BENEFICIARIOS DE LOS  
CEN-CINAI. 1986.

(Cifras relativas)

Quintiles de ingreso <u>1/</u>	Total <u>2/</u>	Beneficiarios		Población preescolar cubierta
		Comidas servidas <u>3/</u>	Ayudas alimentos <u>4/</u>	
TOTAL	100.0	100.0	100.0	22.6
PRIMERO	52.9	44.2	55.7	41.8
SEGUNDO	23.4	25.5	22.7	20.5
TERCERO	14.4	16.1	13.9	16.2
CUARTO	8.6	11.6	7.6	13.0
QUINTO	0.7	2.6	0.1	1.5

1/ Familias ordenadas según ingreso per cápita.

2/ Obtenida de ponderar las siguientes dos distribuciones por la población preescolar cubierta por cada modalidad en 1986.

3/ Corresponde a 1986.

4/ Corresponde a 1982 e incluye leche y paquetes de alimentos.

Fuente: IICE (1986) y SAUMA (1991).

Los datos del cuadro 5 muestran que la selectividad por ingresos es mayor en las ayudas de alimentos que en el caso de comidas servidas, aunque en ambos es importante pues canalizan por lo menos el 70% del subsidio al 40% más pobre de la población. La cobertura en los preescolares indica que cubre globalmente al 23% de ellos y al 42% de los preescolares pertenecientes al estrato más pobre (primer quintil). En todo caso ésta parece reducida e insuficiente. Así, si se lograra para 1986 que todos los beneficiarios pertenecieran al primer quintil, la cobertura en ese estrato alcanzaría el 79% de su población menor de siete años. Dada la reducción en el número de beneficiarios ocurrida a partir de esa fecha, es claro que aunque se hubiese mantenido o mejorado el grado de selectividad, la cobertura efectiva de la población infantil más pobre se ha visto probablemente reducida. Así, para 1990, y suponiendo que la selectividad se ha mantenido, dado el número de beneficiarios de ese año el porcentaje de preescolares cubiertos y pertenecientes al primer quintil se habría reducido al 24%, esto es, casi la mitad de la cobertura de 1986 (42%).

Es de esperar, sin embargo, que al incrementarse las restricciones presupuestarias y traducirse en una baja de la cobertura, ello haya contribuido a mejorar la selectividad. Aunque las categorías no son comparables, en la evaluación realizada en 1991 se efectuó una encuesta a 546 familias beneficiarias de la modalidad de comidas servidas. Considerando los aspectos que definen la población meta -esto es, problemas de nutrición, patología familiar, ingresos bajos y madre trabajadora-, se encontró que sólo el 6% de los beneficiarios pertenecían a hogares que no cumplieran ninguna de estas condiciones. Del resto, un 35% cumplían una condición, un 41% presentaba simultáneamente dos características y el 18% restante de los hogares reportaba tener tres o más características que los hacían acreedores del beneficio (MIDEPLAN/MS 1991:28). Ello señala las limitaciones de utilizar un criterio único (ingreso familiar per cápita) para evaluar la selectividad de un programa cuando éste explícitamente señala otros criterios adicionales para definir su población meta.

## 5. Consideraciones finales

El programa muestra un grado de selectividad importante aunque una cobertura global reducida que tiende a deteriorarse en el último lustro. Las dificultades financieras son la causa básica de esta reducción pero no la única. El programa tiene una modalidad de atención integral interesante, probablemente muy eficaz por su vinculación con los programas de atención primaria de la salud, pero sin duda onerosa. Si se considera la estimación del subsidio (costo) de US\$ 40 por mes beneficiario, sin imputar la renta implícita del capital, esto significa que para atender la población de uno a seis años del primer quintil de la distribución del ingreso se requeriría, en 1991, de un gasto anual mínimo cercano a los US\$ 66 millones. Si la meta fuese atender efectivamente a los niños del 40 por ciento más pobre, el costo ascendería a los US\$ 126 millones anuales, sin incorporar las necesidades de inversiones en infraestructura que requiere atender a una demanda que resultaría 11 veces superior a la actual. Ello sugiere la necesidad de buscar formas alternativas de atención y criterios adicionales de selectividad.

La mezcla de este tipo de atención con los hogares comunitarios parecería un camino factible, sobre todo si se tiene presente que el trabajo de la madre no necesariamente está asociado con privación de la familia. Para ello se necesitaría que ambos programas dejen de verse como competitivos y que, rescatando las complementariedades evidentes, se integren como parte de una estrategia global de atención a los problemas de la niñez. En tal estrategia los CEN-CINAI operarían como los centros más especializados y caros para atender a la población desnutrida o con mayor

riesgo de desnutrición, y como centros de capacitación de las madres de los hogares comunitarios, y estos últimos actuarían como guarderías en pequeña escala, pero más atomizados en su distribución. Pero para que éstos sean una opción real para las familias más pobres sin riesgo de desnutrición, que serían atendidas por los CEN-CINAI, el Estado debería dar el aporte por niño que actualmente se le solicita a la familia del beneficiario y que resulta significativo dentro del ingreso familiar de ese grupo.

### III. EL PROGRAMA DE INFORMATICA EDUCATIVA

El Programa de Informática Educativa (PIE) es una iniciativa de campaña del Presidente Oscar Arias (administración 1986/90), que apunta a modernizar y aumentar la eficiencia de la educación costarricense. El proyecto se inicia en un período de crisis de la educación (corta duración del curso lectivo, carencia de control de los procesos de instrucción, falta de preparación de maestros, recorte drástico de recursos financieros, etc) y en momentos en que se establece como meta de esa administración el mejoramiento de la calidad de la educación básica.

#### 1. Descripción del Programa

Conscientes de las limitaciones operativas que tenía y tiene el Ministerio de Educación Pública (MEP) para poner en marcha un programa novedoso y masivo, se le asignó la responsabilidad de definir y ejecutar el proyecto a un grupo de profesionales identificados con los objetivos perseguidos, quienes crean una entidad privada sin fines de lucro denominada Fundación Omar Dengo. El programa arranca en 1988 en la educación primaria, con dos objetivos esenciales: familiarizar a los niños con la tecnología informativa e incidir sobre el desarrollo cognoscitivo, el pensamiento lógico y la creatividad. Además de sus objetivos originales, la introducción de las microcomputadoras también pretende incidir en el contexto social y productivo en el mediano y largo plazo.

El programa sigue un enfoque comprensivo, donde la informática se usa como herramienta educativa para mejorar la calidad de la enseñanza, enriquecer la comprensión de los procesos cognoscitivos y mejorar el acceso a la educación (FONSECA 1991a). Para ello se utiliza un ambiente de aprendizaje abierto, donde el proceso educativo lo realizan conjuntamente el maestro y el alumno. Se utiliza el LOGO como lenguaje de programación, que a su vez sigue una filosofía educativa basada en la epistemología genética de Jean Piaget, donde lo importante son los procesos mentales que atraviesa el niño para construir su conocimiento. Este lenguaje, desarrollado por Seymour Papert del Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT), se basa en el enfoque constructorista en que el alumno participa activamente como eje central de su propio aprendizaje y la computadora se transforma en una herramienta educativa.

Se abandona así desde el comienzo el enfoque restringido que predominaba internacionalmente y que consistía en poner el énfasis en la educación secundaria, en el desarrollo de destrezas computacionales para el mercado de trabajo, y en el uso de la instrucción asistida por computadora, que consiste en la simple transmisión de contenidos y en la realización de prácticas repetitivas. Este enfoque había privado en los esfuerzos pioneros realizados por el Ministerio de Educación y por medio de los cuales había dotado, entre 1985 y 1990, a 14 instituciones de educación secundaria públicas de equipo de cómputo. Este proyecto en el uso de computadoras había sido enfocado más hacia la alfabetización computacional, y carecía de vinculación con la actividad académica y curricular propiamente dicha (FONSECA 1991a).

El Programa de Informática Educativa MEP-FOD está dirigido a estudiantes de preescolar y de primaria (primero y segundo ciclos de la escuela pública costarricense) y da prioridad a los niños de zonas rurales y marginales urbanas. Los escolares asisten al laboratorio un mínimo de dos períodos lectivos por semana y trabajan en la computadora de dos en dos. La metodología utilizada es aprender haciendo, y los escolares trabajan en proyectos que han sido definidos conjuntamente con el encargado de laboratorio y el maestro de aula según los temas que quieran desarrollarse y en función del programa del curso que están llevando los alumnos.

Cada laboratorio de la I y II Etapa (1988/90) está integrado por veinte computadoras IBM y una impresora. Diecinueve máquinas son de la línea PS/2-25 y una de ellas es PS/2-50 y actúa como organizadora de la red local, y las máquinas tienen monitor a color. La III Etapa (1991/92) contará con máquinas IBM PS/2-50 con procesadores 80-286, monitores a color y discos duros de 40 MG. A partir de 1991, con la creación de la Red Telemática, los laboratorios cuentan también con un modem, una línea telefónica (donada por el Instituto Costarricense de Electricidad) y un casillero electrónico (provisto por Radiográfica Costarricense).

En el programa confluyen los aportes y esfuerzos de distintas instituciones. El Ministerio de Educación Pública participa en la formulación del Programa y aporta los docentes que trabajan como encargados de laboratorio y tutores. Los encargados de laboratorio son maestros que los atienden como recargo fuera del período de atención de su grupo específico. El MEP facilita las instalaciones donde se encuentra ubicado el laboratorio. La Fundación Omar Dengo (FOD) se encarga del desarrollo del programa de informática educativa, activando la colaboración de muchas instituciones y organismos nacionales e internacionales: es propietaria de los equipos que facilita al MEP por medio de un convenio; es la responsable del entrenamiento de los docentes y del seguimiento de la actividad de los laboratorios; y además tiene a su cargo la adquisición del "software" y el mantenimiento de los equipos. La Fundación actúa como catalizador de recursos e iniciativas.

El tipo de relación entre el MEP y el FOD, se ha normado mediante convenios y contratos refrendados por la Contraloría General de la República, buscando estabilidad en el programa. Un Convenio de Cooperación define los lineamientos y los aportes que cada institución debe hacer para el adecuado funcionamiento del Programa de Informática Educativa. El Contrato de Comodato regula el préstamo de computadoras propiedad de la fundación, que son facilitadas al MEP para las escuelas públicas en las que se desarrolla el programa. También se ha suscrito el Contrato de Uso entre ambas instituciones, mediante el cual el MEP proporciona a la Fundación las instalaciones donde funcionan las oficinas administrativas y el Centro de Docencia e Investigación.

Las universidades públicas, Universidad de Costa Rica y Universidad Nacional, brindan la colaboración por medio de profesores universitarios asignados a la FOD y que trabajan a tiempo completo en labores de entrenamiento, seguimiento, investigación y desarrollo. Además se ha contado con la colaboración del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) y Radiográfica Costarricense (RACSA), que han hecho posible el establecimiento de la Red Telemática, el primero asignando las líneas telefónicas necesarias y el segundo otorgando los casilleros para el correo electrónico. Las Juntas de Educación junto con las Comunidades, patronatos escolares, docente y padres de familia, preparan las condiciones necesarias para el funcionamiento del laboratorio; pues es requisito indispensable que las comunidades aporten el aula, la instalación eléctrica, el mobiliario, el aire acondicionado, las medidas de seguridad y otros elementos necesarios para un buen funcionamiento. Al principio se consideró prácticamente imposible que las comunidades pudieran hacer este aporte.

Sin embargo no ha sido así, y el aporte de parte de la comunidad los ha hecho percibirlo como un logro común.

Otros dos programas de proyección educativa y social ha puesto en marcha la FOD. Estos son los Programas de Informática para las Comunidades (PICO) y la Red de Telemática. El primero se creó en 1989, y en dicho programa, después de las horas de clase y en fines de semana los miembros de la comunidad pueden participar en cursos tanto de introducción al uso de las microcomputadoras como a algunas aplicaciones informáticas (procesadores de texto, hojas electrónicas, y bases de datos). A junio de 1991 habían participado más de 6.000 personas en estos grupos (ARAYA 1991b:232). A finales de 1990 se inició la implantación de las primeras fases de la red de telemática (RED-FOD) cuyo objetivo básico es facilitar el apoyo logístico, técnico y de comunicaciones en línea, tanto entre la sede central de la FOD y los laboratorios de informática, como entre éstos, y que permiten el robustecimiento y mejoramiento cualitativo de los programas que ejecuta la FOD. Ya se han implantado las primeras fases de esta red y están disponibles los servicios de correo electrónico, el acceso a bases de datos nacionales e internacionales y la interconexión con el Bitnet e Internet (ARAYA 1991a:332).

A junio de 1991 se habían instalado en el país, 2.531 computadoras en 106 escuelas y beneficiando a 115 mil estudiantes (MIDEPLAN 1992). Al terminarse la tercera etapa estarán instaladas 3.000 computadoras, cubriendo un tercio del alumnado en primaria y preescolar. El programa ha iniciado también dos experiencias en escuelas unidocentes a las que les han sido donadas computadoras por terceros, entrenando el personal y proporcionándoles programas y materiales sin costo alguno.

El programa depende de la participación activa e informada de los maestros, por lo cual se desarrolla un amplio proceso de capacitación y entrenamiento de docentes en servicio y un seguimiento permanente del programa. Los primeros tutores son maestros que se capacitaron en el MIT con el Grupo de Epistemología de Papert. A partir de 1989, estos tutores desarrollan la labor de entrenamiento de nuevos tutores, de los maestros encargados de los laboratorios, de los directores de las escuelas y los maestros de aula que lo deseen, por medio del Centro de Docencia e Investigación que creó la FOD. Actualmente estos tutores tienen a su cargo la capacitación de docentes y el seguimiento permanente del Programa. La tarea de asesoría ha sido respaldada por la edición de un boletín del Programa de Informática Educativa, denominado INNOVA, y que tiene como objetivo contribuir a la formación del personal que trabaja en las distintas regiones. Más recientemente, y con el apoyo financiero del BID, se han introducido dos programas de formación académica, una maestría a distancia en informática educativa para tutores y con la Universidad de Hartford, Connecticut-USA, y una licenciatura en ciencias de la educación con énfasis en informática educativa, con la Universidad Estatal a Distancia.

## 2. Mecanismo de selección

La población meta del programa, en su primera etapa, fue el alumnado de escuelas rurales y de zonas urbanas marginadas. Esta especificación de la población meta implica dos elementos que garantizan una amplia llegada a las familias más pobres y, con ello, mejorar las posibilidades de romper con el círculo de reproducción intergeneracional de la pobreza: el primer elemento alude a la selección de las escuelas primarias, y el segundo a la selectividad siguiendo criterios geográficos.

La decisión de aplicar el programa en las escuelas primarias, en contraste con el criterio que prevalecía y que se inclinaba por concentrar los esfuerzos en la educación secundaria, permitió de partida el favorecimiento de las familias más pobres, ya que el acceso a la educación primaria es generalizado entre todos los estratos de ingreso, situación que no se presenta con la educación secundaria. En efecto, como se muestra en el cuadro No 6, las tasas netas de escolaridad reflejan que más del 90 por ciento de los niños en edad de asistir a la escuela lo están haciendo efectivamente, y ello es independiente del estrato de ingreso y de la zona que se trate. Así, por ejemplo, el 90.4 por ciento de los niños de las familias rurales en situación de pobreza extrema estaban asistiendo a la escuela primaria.

Por el contrario, en la educación secundaria no sólo el acceso global es más reducido, sino que además se presentan fuertes diferencias por estrato de ingreso y zona de residencia. Así, globalmente, sólo el 44 por ciento de los jóvenes en edad de seguir estudios secundarios está asistiendo efectivamente, y este porcentaje es de tan sólo un 36 por ciento entre los jóvenes de los hogares pobres y cercano al 30 por ciento entre los jóvenes de hogares pobres de las zonas rurales. Esto significa que, de haberse desarrollado el programa en la educación secundaria, hubiese dejado fuera a por lo menos dos tercios de los jóvenes provenientes de los hogares más pobres, y la exclusión sería mayor en las áreas rurales.

Cuadro 6

TASAS NETAS DE ESCOLARIDAD POR NIVEL EDUCATIVO Y ESTRATO DE INGRESO. 1986

(Cifras relativas)

Nivel y estrato	Total país	Zona urbana	Zona rural
EDUCACION PRIMARIA	93.8	96.0	92.0
Pobres Indigentes	90.6	91.4	90.4
Pobres no Indigentes	92.9	98.3	90.7
Estratos Medios	94.4	95.7	93.2
Décimo Decil	98.1	100.0	82.7
EDUCACION SECUNDARIA	43.8	62.0	31.1
Pobres Indigentes	36.0	45.7	32.9
Pobres no Indigentes	35.5	57.4	26.9
Estratos Medios	43.7	60.7	31.0
Décimo Decil	76.2	82.8	49.5

Fuente: IICE (1986).

Si bien la canalización del programa a la educación primaria ya garantiza una amplia cobertura entre los hogares pobres, se buscó profundizar este acceso concentrando los esfuerzos en las zonas rurales y urbanas marginales. Como se verá posteriormente, el programa se definió en tres etapas de ejecución. Para la primera etapa, la selección de las primeras 60 escuelas participante recayó en el MEP. Para las Etapas II y III se seleccionaron las escuelas utilizando, adicionalmente, los siguientes siete criterios:

- Tipo de dirección,
- Número de laboratorios por cantón
- Dirección regional
- Dirección del circuito
- Matrícula de la dirección regional
- Funcionamiento Organizacional
- Radio de influencia de los laboratorios.

El objetivo del uso de estos criterios es la consecución de la mayor cobertura geográfica posible. Esto significa que el programa no se concentra ni en la zona urbana ni en la zona central del país, que es la más poblada. La meta buscada y obtenida fue que en cada cantón del país existiera al menos un laboratorio funcionando. Cabe señalar que esto fue posible, en parte, porque el país cuenta con una red de electrificación que cubre prácticamente a la totalidad del territorio nacional. No obstante, se menciona como anécdota que para la instalación de un laboratorio en una pequeña comunidad rural de la provincia atlántica de Limón, se requirió extender el tendido eléctrico para hacerlo llegar hasta esa comunidad, con lo que el programa tuvo un resultado colateral como fue la llegada de la electricidad a ese pueblo rural (FONSECA 1991a). Una vez seleccionados los centros, la labor de preparación de las comunidades, así como la información a cada institución, se realizó por medio de un programa de visitas de asesoría y control que llevó a cabo funcionarios del programa.

### 3. Recursos del Programa

El programa cuenta con un financiamiento que proviene de distintas fuentes y de distinta naturaleza (dinero, especie), lo que dificulta conocer cual es el costo efectivo de éste. En esta dispersión de fuentes y tipos de financiamiento, la FOD actúa como catalizador y el éxito del programa descansa en parte en la capacidad de la FOD de seguir captando distintas fuentes de financiamiento. No obstante, al no depender exclusivamente de los recursos fiscales se torna menos vulnerable a las tradicionales restricciones presupuestarias. El financiamiento proviene de organismos internacionales, instituciones estatales, la comunidad y la empresa privada.

El programa arranca con un financiamiento de la USAID de aproximadamente US\$ 4 millones para la compra de las computadoras y para crear un fideicomiso, de cuyos rendimientos se sufragan los gastos operativos de la FOD. Otros organismos internacionales como el PNUD y el BID colaboran actualmente. El PNUD ha apoyado con la contratación de consultores y el BID con el otorgamiento de un crédito no reembolsable (US\$ 1.3 millones) para apoyar las tareas de capacitación e investigación.

El Ministerio de Educación aporta a los docentes que se encargan de los laboratorios, para lo cual se les reconoce un sobresueldo del 50 por ciento, y a los docentes que actúan como asesores o tutores, los que son desligados de sus actividades docentes tradicionales. Los docentes son

seleccionados por la FOD y no por el MEP, buscando atraer la gente más idónea y evitar que su nombramiento se transforme en un premio político. Este ha sido el punto de mayor conflicto con la actual administración del MEP, provocando una paralización de la tercera etapa del programa por espacio de año y medio -y no es sino hasta mediados de 1992 que dicha etapa pudo arrancar-. El MEP también aporta el local donde se encuentran las oficinas centrales de la FOD. Aunque inicialmente se estableció que el MEP se encargaría del mantenimiento del equipo, quedó claro que ello era inviable y la FOD ha asumido este importante y costoso rubro. El mantenimiento preventivo lo realiza directamente la FOD y el correctivo a través de un contrato con la empresa proveedora, aunque se está estudiando la factibilidad y conveniencia de que la FOD lo asuma directamente.

Otras instituciones estatales colaboran de forma variada. Las universidades estatales han aportado profesores para que trabajen a tiempo completo, el ICE ha cooperado en las instalaciones eléctricas y ha donado las líneas telefónicas necesarias para establecer la red de teleproceso, y RACSA ha donado los casilleros para el funcionamiento del correo electrónico. El Banco Central ha posibilitado la participación de la FOD en el programa de conversión de deuda externa para atraer más recursos y la Asamblea Legislativa ha declarado a la FOD como una institución de "interés público", con lo cual pueden captar recursos de las empresas privadas que son deducibles del impuesto sobre la renta y faculta a las instituciones estatales para realizarle donaciones.

Las comunidades, con el apoyo de las juntas de educación, los patronatos escolares, los docentes y los padres de familia en general, aportan la infraestructura necesaria para la instalación del laboratorio (local y mobiliario). Las comunidades han hecho uso de distintas fuentes para aportar la infraestructura. Estas van desde aportes en dinero de las juntas de educación, patronatos escolares, contribuciones comunitarias y partidas específicas gestionadas ante diputados de la Asamblea Legislativa; hasta aportes en especie, tales como árboles para ser aserrados y preparar el mobiliario y el tiempo de trabajo de los padres que conocen algún oficio de utilidad para el establecimiento de la infraestructura.

Finalmente, la empresa privada ha hecho su aporte. La IBM de Costa Rica, empresa suplidora de los equipos, incorporó al programa al Dr. Papert y su grupo del MIT. También ha proporcionado apoyo técnico a través de su Centro de Investigación Educativa. Otras empresas, amparadas a los beneficios fiscales, han hecho colaboraciones ocasionales y hay aquí un amplio margen de expansión.

#### 4. Los beneficios y los beneficiarios

Si bien los principales y directos beneficiarios son los niños que tienen acceso a los laboratorios, el programa contempla también beneficiar a la comunidad a través del subprograma PICO. En su etapa de arranque, el Proyecto de Informática Educativa fue planificado para ejecutarse en tres años a través de tres etapas consecutivas de implantación, conforme se especifica a continuación.

Año	No. laboratorios	Niños	Computadoras
1988	60	60.000	1.200
1989	70	70.000	1.400
1990	80	80.000	1.600
Total	210	210.000	4.200

Con ello, se tenía como meta cubrir prácticamente a la mitad de los estudiantes de primaria en establecimientos públicos en 1990. 5/ No obstante, en 1989 el MEP y la FOD acordaron reducir el ritmo de implantación de la experiencia y concentrar esfuerzos y recursos en la profundización cualitativa del Programa. Para ello decidieron completar la segunda etapa entre 1989 y 1990 y posponer la tercera etapa para 1991. Esta última, a su vez, tendría una menor cantidad de laboratorios, pues se utilizaría equipo más potente y caro. Con ello se estimó que al final de la tercera etapa la cobertura efectiva del programa se aproximaría al tercio de la población escolar, y se abarcaría la totalidad de cantones del país, tal como se presenta en la siguiente composición numérica.

Etapas	Laboratorios	Niños	Cobertura	Cantones
I 1988	60	63.000	14%	43
II 1988	9070	48.000	28%	35
III 1991	30	23.000	32%	3
TOTAL	160	134.000	32%	81

No obstante, a partir de mayo de 1990 y a raíz del cambio de gobierno y de partido gobernante, se produjeron modificaciones respecto a las prioridades del MEP en relación con el Programa de Informática Educativa para la Enseñanza Primaria. Así, a partir de mayo de 1990 se observan algunas acciones que han desgastado el recurso humano y que han sido contradictorias con el desarrollo de los criterios precedentes (BADILLA 1992). 6/

En la práctica ello significa que la tercera etapa se empieza a ejecutar a partir de la segunda mitad de 1992, esto es, año y medio después de lo programado y a pesar de que el equipo está en las bodegas de la FOD desde inicios de 1991 (MIDEPLAN 1992). A la fecha se encuentran operando 135 laboratorios con una población atendida cercana a los 112 mil estudiantes y con una cobertura del 26 por ciento, considerando la matrícula inicial de 1992. Esta tercera etapa se espera tenerla concluida a principios de 1993 con 160 escuelas y algo más de 130 mil estudiantes. Para tener una idea del grado de selectividad mínimo del programa se ha preparado el cuadro No 7. En él se

presenta la distribución de los estudiantes de educación primaria pública para tres años y la distribución de la matrícula correspondiente a 1991 (en miles de personas), suponiendo que se mantiene la distribución por estrato de ingreso.

Cuadro 7

### DISTRIBUCION DE LOS ESTUDIANTES DE PRIMARIA POR ESTRATO DE INGRESO Y AÑOS

(Cifras absolutas y relativas)

QUINTILES	1977	1983	1986	1991
TOTAL	100.0	100.0	100.0	431.6
PRIMER 20%	32.6	32.1	30.1	129.9
SEGUNDO 20%	27.3	27.4	27.0	116.5
TERCER 20%	19.4	19.6	21.5	92.8
CUARTO 20%	14.3	13.5	13.5	58.3
QUINTO 20%	6.4	7.4	7.9	34.1

Fuente: SAUMA y TREJOS (1990).

Como se desprende de este cuadro, si el programa se hubiese distribuido de manera proporcional sin criterios adicionales de selectividad, hubiese tenido de todos modos un fuerte carácter selectivo, ya que prácticamente el 60 por ciento de los estudiantes de primaria pertenecen a las familias de los dos quintiles más pobres de la distribución del ingreso familiar per cápita. Si a ello le agregamos los criterios de selectividad aplicados explícitamente, es claro que el programa debe tener un fuerte impacto redistributivo. En el caso extremo de selectividad completa, esto es, en el caso extremo de que sólo se beneficiara al quintil más pobre, el programa tendría actualmente la extensión suficiente para cubrir al 100 por ciento de los escolares pertenecientes a las familias de este estrato de ingreso.

La determinación de la magnitud de los beneficios está fuera del alcance de las presentes notas, toda vez que éstos tienen un carácter cualitativo que sólo será perceptible a mediano y largo plazo. Entre los beneficios esperados están: i) el mejoramiento del rendimiento académico, ii) la desmitificación de la computadora a los ojos de las nuevas generaciones, iii) la renovación de la comunidad y iv) el establecimiento de una nueva actitud ante la tecnología. Pero también está su impacto en la generalización de las oportunidades que representa el cierre de las brechas, tanto regionales como de ingreso, que enfrentan a los estudiantes con distintas armas frente al proceso de aprendizaje. Así, el desarrollo selectivo del programa permite a aquéllos que disponen de menores condiciones -por provenir de familias pobres o con un clima educacional menor-, subsanar

parcialmente esas deficiencias y enfrentar el proceso de aprendizaje con mejoras posibilidades de aprovechamiento.

### 5. Consideraciones finales

El programa de informática educativa ha sido novedoso en su planteamiento y ejecución, y ampliamente exitoso en el cumplimiento de las metas trazadas (en particular durante sus primeros tres años de vida). En su éxito han concurrido lo que Clotilde Fonseca (1991a) denomina las decisiones estratégicas tomadas. Dentro de éstas cabe resaltar las siguientes:

a) El uso de un marco privado para la ejecución del programa a través de la creación, en 1987, de la Fundación Omar Dengo. El aporte de la FOD fue esencial en el desarrollo del Programa, ya que es la entidad que asume la dirección y ejecución del proyecto. La figura de la Fundación tiene gran importancia en la medida en que permite un manejo flexible de los proyectos que se le encomiendan, que hace posible la canalización ágil de fondos nacionales e internacionales por medio de donaciones de entidades financieras y de otras fundaciones extranjeras, así como de empresas nacionales interesadas en hacer contribuciones deducibles del impuesto de la renta.

También permite la confluencia de profesionales de distintas disciplinas que prestan su apoyo voluntario y desinteresado al programa y permite la continuidad de las acciones ante cambios de gobiernos. Para esto la FOD se integró con personas de los dos partidos mayoritarios del país.

Por otra parte y por el carácter privado de la FOD, otra preocupación central fue la de normar y volver lo más transparente posible las relaciones con el MEP desde el inicio del programa, de manera que se pudiera establecer una relación adecuada entre la natural autonomía que corresponde a una fundación como entidad de derecho privado y la autoridad para la toma de decisiones políticas que le corresponde al Estado. Ello, si bien no ha evitado las recientes dificultades, si ha disminuido sus consecuencias.

Este marco privado de operación se complementó con una red de colaboraciones institucionales, nacionales e internacionales, que han hecho posible la ejecución eficiente del programa y donde la FOD ha actuado como catalizador de esfuerzos.

b) El uso de criterios de selectividad, tanto geográficos como por nivel educativo, posibilitó una amplia cobertura nacional. Esto significa que si bien existía preocupación por la brecha tecnológica en relación con los países más desarrollados, también existió preocupación e interés por cerrar las brechas internas entre educación pública y privada y entre zonas urbanas y rurales. Así, en lugar de ampliar las desigualdades existentes, el Programa se transformó en un importante elemento equiparador.

Esta selectividad se complementó con un enfoque comprensivo e innovador de la introducción de la informática en las escuelas, donde el énfasis se puso en lo cognoscitivo, el pensamiento lógico y la creatividad. El impacto de estas decisiones en el mejoramiento real de la calidad de la educación empiezan a ser percibidas con claridad.

c) La participación de la comunidad en el financiamiento y en el beneficio directo del programa aumenta su apoyo e impacto. Al participar en su financiamiento, las comunidades lo asumen como un logro de su escuela y de su comunidad. Por otra parte, el programa de informática para las

comunidades busca retribuir a ellas parte de su aporte y utilizar mejor la capacidad instalada. Con ello se busca además llevar más beneficios a las comunidades participantes y a sus habitantes.

d) La vinculación del entrenamiento al seguimiento y a la asesoría, permitió montar en sistema de entrenamiento en servicio que combina el entrenamiento permanente con la asesoría pedagógica y el apoyo técnico. Ello permite trabajar con un programa que tiene una amplia cobertura geográfica, con asesores tutores que visitan periódicamente a los encargados de los laboratorios en sus propios laboratorios.

e) Finalmente, otra decisión básica fue la de buscar desde el inicio un impacto real. Así se programó llegar a la mayor cantidad de estudiantes en un plazo muy reducido, abandonando los planes pilotos que retrasan el desarrollo de los programas, y donde algunos de estos planes incluso ni siquiera superan la fase experimental. La decisión fue desarrollar desde el inicio un programa de características masivas.

#### IV. EL PROGRAMA DE VIVIENDA DE INTERES SOCIAL

La crisis económica de principios de los ochenta redujo las posibilidades de la mayor parte de la población de acceder a vivienda a través del mercado, debido a la reducción de los ingresos reales y al fuerte incremento real en los costos de construcción y en las tasas de interés. Se estima que para mediados de los ochenta, y dadas las condiciones financieras prevalecientes, sólo los dos últimos quintiles de las familias tenían los ingresos suficientes para acceder a una vivienda mínima o superior (RIVERA y BRENES 1992). Además, las políticas de estabilización y ajuste posterior dejaron a las instituciones públicas que intervenían en el sector, particularmente el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) y el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU), sin los recursos ni las posibilidades de operar eficientemente en la construcción y financiamiento de viviendas populares.

El resultado fue un incremento acelerado del déficit habitacional y la proliferación de grandes asentamientos en rango precario, de magnitudes sin precedentes en la historia del país. Se estimaba que para mediados de los ochenta, el 42 por ciento de las familias del país tenía algún tipo de deficiencia en torno a su necesidad de albergue (BANHVI 1987). Por ello, el tema de la vivienda se transformó en un tema central de la campaña presidencial de 1986 y el candidato electo, Dr. Oscar Arias ofreció una reestructuración del sistema financiero para la vivienda, la creación del bono de la vivienda y la construcción de 80 mil viviendas en los sus cuatro años de gestión presidencial.

##### 1. Descripción del Programa

Con la llegada al gobierno en mayo de 1986, la Administración Arias se enfrentó a la tarea de reformar el sistema financiero para la vivienda y cumplir con una promesa que implicaba la movilización masiva de recursos financieros, institucionales y humanos. Así, en noviembre de 1986 se aprueba la Ley # 7052 que crea el Sistema Financiero Nacional para la Vivienda (SFNV), cuyo objetivo principal será fomentar el ahorro y la inversión para solucionar el problema habitacional existente, incluido el aspecto de los servicios. Este sistema vino a sustituir el antiguo Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo creado desde 1969, y que se había mostrado ineficaz. La misma ley contemplaba la creación del Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI) como ente rector del Sistema, quien junto con las instituciones autorizadas previstas por la ley conforma el SFNV.

El BANHVI se crea como una entidad con su propia personería jurídica y se le concede la más amplia libertad de acción para cumplir sus objetivos. Se le dota, pues, de patrimonio propio y autonomía administrativa; se le confiere el carácter de ente público no estatal; se le nombra rector del sistema y se le otorgan otros privilegios como exención de impuestos, inembargabilidad de bienes, la facultad de emitir títulos valores, etc.. Le corresponde atender, desarrollar y velar por la consolidación del SFNV, para lo cual debe: obtener recursos y coordinar la adecuada distribución; promover, financiar y supervisar a las entidades financieras autorizadas; promover, desarrollar y estabilizar el mercado secundario de títulos valores en el campo de la vivienda; y garantizar las operaciones de las entidades autorizadas.

Como el BANHVI no está facultado para hacer operaciones financieras directamente con el público, debe utilizar a las entidades autorizadas por la ley. Estas comprenden una amplia gama de entes públicos y privados como las asociaciones mutualista de ahorro y crédito, los bancos comerciales, el Instituto Nacional de Seguros (INS), el Banco Popular y de Desarrollo Comunal, las cooperativas de ahorro y crédito, de servicios, de vivienda y los organismos de integración cooperativa, el IMAS, el INVU, la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) y el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA). El BANHVI sirve así de catalizador de los esfuerzos de una serie de instituciones que de manera descentralizada realizan su labor de financiamiento a la vivienda.

El BANHVI cuenta con dos fondos para financiar las actividades de construcción de vivienda. El Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI) y el Fondo de Subsidios para Vivienda (FOSUVI). El FONAVI se alimenta del 25 por ciento de la cartera de inversiones transitorias del régimen de invalidez, vejez y muerte de la CCSS, de los depósitos que capte el banco, los empréstitos que contrate, las donaciones de organismos nacionales o extranjeros que reciba y las utilidades de la lotería instantánea que administra la Junta de Protección Social de San José. Estos recursos se utilizan para financiar créditos no subsidiados para vivienda y para inyectar liquidez al sistema descontando hipotecas de las entidades autorizadas. Se usa entonces tanto para operaciones de corto como de largo plazo.

El FOSUVI se alimenta del 33 por ciento de los recursos anuales del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) y del 3 por ciento del presupuesto anual del Gobierno Central. Contempla también el aporte extraordinario de entes nacionales o extranjeros. Estos recursos se encuentran en un fideicomiso y se destinan a la financiación del Bono Familiar de Vivienda (BFV). Este bono fue concebido como un financiamiento a largo plazo (15 años extendible a 25 años) y con una tasa de interés nominal de cero. Sólo pueden acceder a él las familias con ingresos disponibles totales menores a cuatro salarios mínimos del peón de construcción. Si el ingreso familiar no supera al salario mínimo, la familia tiene derecho al bono completo; si el ingreso es mayor al salario mínimo pero menor a cuatro veces éste, tendrá derecho a un bono parcial, decreciente según el nivel de ingreso, que se combina con un crédito base a las condiciones prevalecientes en el mercado. Este crédito base puede ser financiado por el FONAVI, por recursos propios de los entes autorizados o por una combinación de ambos. 7/

La idea del bono como un crédito a largo plazo era estimular un esfuerzo en el beneficiario como contrapartida del subsidio. No obstante, como resultado del cambio de administración, a partir de 1991 el bono se convierte en una donación con carácter retroactivo, deviniendo así en una acción de corte asistencial (MIDEPLAN 1992:13). Este cambio es producto de una promesa de campaña del actual Presidente de la República, Lic. Rafael Angel Calderón. Al transformarse en una donación el bono, el grupo de familias ubicada en el primer estrato (menos de un salario mínimo) puede optar además a la obtención de un crédito base. Para 1991 se formalizaron 15.009 operaciones de crédito en el SFNV que involucraban el uso del bono de la vivienda. El cuadro siguiente muestra la distribución de esas operaciones, el monto medio del bono y el peso relativo del bono en el monto global de la operación.

## Cuadro 8

## OPERACIONES DE CREDITO FORMALIZADAS Y MONTO MEDIO POR ESTRATO DE INGRESO. 1991

(Cifras absolutas y relativas)

ESTRATO DE INGRESO	FAMILIAS	BONO MEDIO (US \$)	% OPERAC. TOTAL <sup>1/</sup>
TOTAL	15009	2903	67%
MENOS DE 1 SM	6837	3144	97%
DE 1 A MENOS 2 SM	4494	2994	67%
DE 2 A MENOS 3 SM	2193	2499	46%
DE 3 O MAS SM	1485	2115	29%

SM= salario mínimo del peón de construcción.

<sup>1/</sup> Porcentaje del bono en la operación total.

Fuente: MIDEPLAN (1992).

Del cuadro se puede constatar, en primer lugar, la gran concentración de las operaciones dirigidas hacia las familias más pobres. El 46 por ciento de los beneficiarios no alcanzan a ganar el monto del salario mínimo, porcentaje que sube al 75 por ciento si se consideran los dos primeros estratos. En segundo lugar destaca el monto importante del subsidio vía bono que alcanza casi los US\$ 3000 por familia, como subsidio por una sola vez. Finalmente, aunque el monto del bono es significativo en todos los estrato, cada vez pesa menos en la solución total y se distribuye en forma más equitativa que las familias beneficiadas. Así, el primer estrato comprende al 46 por ciento de las familias y recibe el 49 por ciento del subsidio entregado. Por el contrario, el estrato de mayores ingresos aglutina al 10 por ciento de las familias beneficiarias y capta el 7 por ciento del subsidio.

El bono de la vivienda tiene otras características que conviene explicitar. En primer lugar, se debe destinar para la adquisición de casa por parte de una familia de ingresos escasos. Esto significa que sólo se puede utilizar para compra de vivienda existente, construcción en lote propio o compra de lote y construcción. No permite financiar soluciones habitacionales incompletas como lotes con o sin servicios, albergues o núcleos húmedos, sino sólo viviendas. También convierte automáticamente a sus beneficiarios en los dueños de sus moradas. Por otra parte, la selectividad de su asignación la busca no sólo por la restricción en el límite del ingreso familiar, sino también en la restricción del máximo de metros cuadrados (sesenta) y valor que puede tener la vivienda a adquirir. Este valor y el del bono se ajusta con la inflación buscando que el bono total permita a una familia adquirir la vivienda mínima sin acabados. Finalmente, el bono se define de una manera residual como la diferencia entre el precio de la vivienda y la capacidad de compra de la familia, siempre que no se rebasen los límites establecidos. Ello permite amplificar el efecto selectivo del subsidio que surge con el bono.

Las reformas introducidas en 1991 y aprobadas en noviembre de 1990 (Ley # 7208), no sólo transformaron el bono de un crédito de largo plazo a una donación sino que introdujeron otras reformas. Entre ellas, se autorizó el uso del bono para reparación o ampliación de viviendas en casos de emergencia o de extrema necesidad; 8/ se creó un bono especial para familias cuyo jefe sufra impedimento físico total o permanente; se establecieron nuevas exenciones tributarias y otros privilegios para la vivienda de interés social; se hizo posible que familias de zonas fronterizas y áreas costeras tengan acceso al bono; y se definieron nuevas disposiciones que tornan más riguroso el proceso de control y supervisión de las nuevas edificaciones (BANHVI 1991).

## 2. Mecanismo de selección

El bono familiar de vivienda está dirigido a familias cuyo ingreso disponible no supera los cuatro salarios mínimos del obrero no especializado del sector de construcción. Este salario mínimo se actualiza por ley al final de cada año y entra a regir el primero de enero del año siguiente. Durante el año, dependiendo de la magnitud del proceso inflacionario, se realizan actualizaciones. Esto significa que los límites de referencia se encuentran indexados, aunque en los últimos años el salario mínimo se ha quedado ligeramente rezagado con respecto a los precios, perdiendo un 7 por ciento de su poder adquisitivo entre agosto de 1986 y enero de 1991.

Por otra parte, si uno confronta este salario mínimo con la distribución del ingreso que surge de la encuesta de Ingresos y Gastos de 1988 (DGEyC 1991), se encuentra que el límite de cuatro salarios mínimos corresponde cerca del decil octavo de la distribución nacional del ingreso familiar. Ello significa que el acceso al bono, en forma total o parcial, está permitido para casi el 80 por ciento de las familias del país y que al bono total puede acceder el 16% de las familias con ingresos más reducidos. El arreglo numérico siguiente presenta la estimación de los estratos de ingreso según la encuesta de ingresos y gastos y los salarios mínimos vigentes en 1988.

Estrato de ingreso	% familias	% acumulado
TOTAL	100	100
MENOS DE 1 SM	16	16
DE 1 A MENOS 2 SM	28	44
DE 2 A MENOS 3 SM	21	65
DE 3 A MENOS 4 SM	12	77
DE 4 O MAS SM	23	100

SM = salario mínimo del peón de construcción.

FUENTE: DGEyC (1991).

Las cifras previas representan tan sólo una aproximación gruesa, y esto por dos motivos. Por una parte, la encuesta de ingresos y gastos utiliza el ingreso bruto en tanto que el BANHVI trabaja con el ingreso disponible. Por otra parte, la encuesta utiliza el ingreso familiar total, en tanto que el BANHVI realiza un pequeño ajuste por el tamaño de la familia, sin llegar al ingreso per cápita. El concepto de ingreso familiar disponible utilizado por el BANHVI equivale al ingreso familiar bruto menos las cargas sociales (CCSS y Banco Popular), menos aquellas deudas comprobadas del núcleo familiar. Estas últimas se consideran sólo si afectan considerablemente el ingreso familiar por un largo período y si han sido contraídas en situaciones estrictamente necesarias. La consideración del tamaño

del núcleo familiar se hace aplicando un factor de ponderación que depende del tamaño de la familia, para llegar al ingreso familiar disponible ponderado, que es el que finalmente se confronta con el salario mínimo para establecer al estrato a que pertenece la familia. El factor de ponderación utilizado es el siguiente:

MIEMBROS	FACTOR
2	1.10
3	1.05
4	1.00
5	0.90
6	0.85
7 o más	0.80

Cabe señalar que este procedimiento, comparado con el que surge de clasificar las familias según su ingreso per cápita confrontado con una línea de pobreza, arroja resultados muy similares con excepción en los extremos. Esto significa que el procedimiento seguido tiende a clasificar más favorablemente a los hogares pequeños y a penalizar a aquéllos más grandes. En todo caso, para un segmento considerable de ellos existiría coincidencia en su ubicación. Con este procedimiento de cálculo del ingreso familiar disponible ponderado, cada ente autorizado es el encargado de analizar cada solicitud, verificar la información suministrada y hacer la asignación del estrato de ubicación, del monto del bono que le corresponde y del monto del crédito base a que tiene acceso. Esta información es remitida posteriormente al BANHVI, quien aprueba en última instancia. Esto significa que el grado de precisión en la selectividad descansa en el trabajo realizado por los entes autorizados. Al BANHVI le ha correspondido el diseño de la metodología de selección y el diseño y puesta en operación de los sistemas operativos uniformes y automatizados para la tramitación de los bonos familiares. Esto último, aunque ha sido difícil de operacionalizar, es importante pues garantiza uniformidad en los criterios de selección entre los entes autorizados del SFNV y eficiencia en la asignación de los subsidios.

### 3. Recursos del Programa

Los recursos asignados al FOSUVI provienen, principalmente, del 3 por ciento del presupuesto nacional y del 33 por ciento del FODESAF. Estos recursos, aunque surgen de disposiciones que establecen obligaciones específicas, están sujetos a la evolución de las finanzas públicas. Así, se tornan muy vulnerables a la presencia de desequilibrios fiscales y a las políticas que buscan reestablecer ese equilibrio. En efecto, de las dos fuentes de ingresos la que ha mostrado una mayor variabilidad ha sido la proveniente del presupuesto nacional. Aunque para dicho caso se logró el reconocimiento de que el 3 por ciento debería calcularse sobre el presupuesto de egresos (ordinario y extraordinario) y no del presupuesto de ingresos del Gobierno Central, en la práctica el Ministerio de Hacienda no ha girado la totalidad de los recursos e incluso en algunos años no ha girado monto alguno. Esto significa que el fondo descansa crecientemente en el aporte que pueda recibir del FODESAF, fondo que tampoco se encuentra al margen de las dificultades fiscales. El cuadro No 9 recoge los ingresos con que ha contado el FOSUVI en sus cinco años de operación.

## Cuadro 9

## RECURSOS CAPTADOS POR EL FOSUVI POR FUENTE.1987-1990

(Cifras absolutas en millones y cifras relativas)

INDICADOR	1987	1988	1989	1990	1991
TOTAL (¢ Ctes)	724.7	1904.7	4406.8	2052.8	3897.5
- GOBIERNO	0.0	208.3	2550.1	0.0	423.5
- FODESAF	724.7	1696.4	1856.7	2052.8	3474.0
% FODESAF	100.0	89.1	42.1	100.0	89.1
TOTAL (¢ 1990)	1214.5	2641.8	5245.1	2052.8	3028.2
TOTAL (US \$)	11.4	24.9	53.7	22.1	31.5
% FOSUVI UTILIZADO	1.2	47.5	61.5	77.1	95.1

Fuente: COTO (1992) y BANHVI.

El cuadro muestra cómo los recursos reales asignados al FOSUVI crecen entre 1978 y 1989 conforme el Gobierno asigna crecientemente la parte que le corresponde. A partir de 1990, con el cambio de administración y sobre todo por el afloramiento de los desequilibrios fiscales, el aporte del Gobierno vuelve a reducirse. Aunque para 1991 se observa un nuevo repunte, los recursos presupuestados para 1992 señalarían una nueva reducción en términos reales. La capacidad de operación de este fondo no sólo es vulnerable a las dificultades fiscales, sino también a la evolución de los ingresos reales y a la evolución de los costos de construcción.

En este lapso no sólo los ingresos reales se redujeron sino que además los costos de construcción se expandieron por encima del crecimiento promedio de los precios. Con ello, se debe incrementar el monto medio del bono reduciéndose el número de beneficiarios posibles. El BANHVI ha tratado de contrarrestar este fenómeno asignando crecientemente los recursos disponibles en el FOSUVI. Esto ha hecho que para finales de 1991 se agotara prácticamente todo el fondo acumulado desde 1987. Esto significa que de 1992 en adelante sólo se podrán asignar los nuevos recursos anuales que ingresen, con su consecuente reducción del ámbito de acción del programa. 9/

### 3. Los beneficios y los beneficiarios

El FOSUVI empezó a operar en la segunda mitad de 1987, recién abierto el BANHVI. No obstante, en ese período los esfuerzos se canalizaron al diseño y montaje de los sistemas de selección y

operación del fondo. Por ello, en 1987 sólo se formalizaron 91 operaciones con BFV. Es a partir de 1988, cuando arranca el programa, que se llega a beneficiar hasta 1991 a un total cercano a las 52 mil familias, con un promedio anual en los últimos cuatro años cercano a las 13 mil familias beneficiarias. El cuadro No 10 recoge la evolución de los beneficiarios y del subsidio otorgado por año.

Cuadro 10  
BENEFICIOS Y BENEFICIARIOS DEL FOSUVI. 1987-1991

(Cifras absolutas y relativas)

AÑO	BENEFICIARIOS		SUBSIDIO (US \$)	
	TOTAL	% ESTRATO I	TOTAL 1/	PROMEDIO
1987	91	63.7%	0.2	2096
1988	7597	26.4%	16.1	2112
1989	13422	30.0%	30.1	2243
1990	15454	35.0%	35.9	2324
1991	15009	45.6%	43.6	2903

1/ Millones.

Fuente: BANHVI y MIDEPLAN (1992).

Las cifras previas muestran cómo ha venido creciendo tanto el número de beneficiarios como la selectividad. Esto último queda claro ya que el porcentaje de los beneficiarios ubicados en el primer estrato de ingreso (menos de un salario mínimo), y que reciben por ende el bono completo, ha venido incrementándose a partir de 1988. El subsidio medio, medido en dólares, también ha venido aumentando y ello junto al incremento de los beneficiarios ha hecho que el subsidio total otorgado aumente sistemáticamente hasta agotar prácticamente el fondo, como se señaló en el cuadro No 9. Esto significa que, a no ser que se le inyecten recursos adicionales al fondo, en el futuro no podrá beneficiar a tanta población. A manera de ejemplo, si consideramos los recursos presupuestados para 1992 y el saldo disponible en el FOSUVI, así como el valor constante del bono promedio, en 1992 se podrían otorgar sólo cerca de 10.4 mil nuevos bonos, esto es, un 31 por ciento menos que los otorgados en 1991.

Por otra parte, cabe señalar que si bien el bono corresponde al principal subsidio que reciben los beneficiarios, no representa el único que reciben. En efecto, los beneficiarios obtienen una serie de subsidios indirectos como la exoneración de impuestos, directos e indirectos, nacionales y municipales, incluidos cargos de los colegios profesionales; exoneración del impuesto territorial por

diez años para las viviendas financiadas en su totalidad por FOSUVI; exención de permisos y visado municipal; exención de los derechos de registro para inscribir las hipotecas; y exoneración del pago del impuesto del traspaso de bienes inmuebles.

Aunque el cuadro No 10 permite introducirnos en la selectividad del programa, se ha construido un cuadro adicional que busca aproximar la selectividad total de programa en sus primeros cinco años de operación y evaluar su cobertura global. Cabe recordar las limitaciones apuntadas previamente al construir los estratos de ingreso a partir de la encuesta de ingresos y gastos de la DGEyC.

Cuadro 11

DISTRIBUCION Y COBERTURA DEL PROGRAMA POR ESTRATO DE INGRESO.  
1987-1991

(Cifras relativas)

Estrato de ingreso	Familias totales	Beneficiadas 1987 a 1991	Cobertura
TOTAL	100.0	100.0	8.0
MENOS DE 1 SM	16.1	35.6	17.7
DE 1 A MENOS 2 SM	28.2	31.8	9.0
DE 2 A MENOS 3 SM	20.5	18.0	6.8
DE 3 A MENOS 4 SM	12.2	13.9	9.2
DE 4 O MAS SM	23.0	0.7	0.2

Fuente: BANHVI, MIDEPLAN (1992) y DGEyC (1991).

Con las salvedades apuntadas, 10/ las cifras muestran una selectividad importante del programa, donde más de un tercio de las familias beneficiadas se ubican en el primer estrato de ingreso y donde dos tercios se aglutinan en los dos estratos más bajos. Téngase presente que como el bono desciende conforme aumenta en ingreso del núcleo familiar, la distribución del subsidio favorece aún más marcadamente a las familias de ingresos escasos. El hecho que el 67 por ciento de las familias beneficiarias se ubique en los dos primeros quintiles de ingreso, muestra un cambio significativo con relación a la situación existente antes de la creación del BANHVI. En efecto, estimaciones existentes para 1982 muestran que del subsidio otorgado por el Estado vía financiamiento a la vivienda, sólo el 18 por ciento llegaba a los dos primeros quintiles de ingreso (SAUMA 1991).

Por otra parte, la cobertura del programa, medida en forma gruesa (pues se confrontan los beneficiarios contra el total de familias y no contra el total de familias con problemas de vivienda), muestra que no es despreciable teniendo en cuenta el tipo de subsidio involucrado, y ello es

particularmente claro en el primer tramo de ingreso. Así, en cuatro años se ha logrado llevar una solución de vivienda al 8 por ciento de las familias del país y al 18 por ciento de las más pobres, grupo que se encontraría excluido de cualquiera de las opciones existentes en el mercado.

### 5. Consideraciones finales

La creación del FOSUVI implica una redefinición de la política social de vivienda en Costa Rica, redefinición que se orienta a materializar el derecho constitucional de todos los costarricenses a una morada digna. En su operación exitosa han intervenido una serie de factores entre los que cabe destacar la creación del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda y la forma en que se inició la operación del fondo.

Con la creación del SFNV no sólo se define un objeto más amplio que el considerado en el antiguo Sistema Nacional de Ahorro, sino que incorpora otros elementos que posibilitan su operación y consolidación. Por un lado, se crea un ente rector con amplias facultades legales para la dirección y control del sistema. Por otra parte, se le crean fuentes patrimoniales propias a ese ente rector, lo que le otorga una amplia capacidad real de movilización de recursos en el sector vivienda. Finalmente se integra a una heterogénea variedad de instituciones al sistema y se otorgan importantes incentivos para que participen efectivamente.

La manera en que se inició la operación del FOSUVI fue a través de un proyecto piloto. Este consistió en un plan especial de vivienda rural dirigido a familias campesinas con ingresos inferiores a US\$ 267 mensuales y con lote propio, y se desarrolló entre octubre y diciembre de 1987. Con él no sólo se buscaba poner a prueba en conjunto de disposiciones reglamentarias y operativas definidas, sino que además buscaba romper la inercia institucional y generar un proceso controlado pero creciente de las operaciones del Fondo. El programa fue todo un éxito y permitió no sólo inaugurar el sistema con ejemplo exitoso sino que posibilitó probar, corregir e implantar nuevos estilos y procedimiento de trabajo en el BANHVI y los entes autorizados, estimular la construcción de viviendas rurales y librar al BANHVI de eventuales presiones a corto plazo, lográndose colocar en mejores condiciones para impulsar la estrategia de desarrollo del sistema.

### Notas

1/ En la práctica, la reapertura de la universidad se postergó hasta los inicios del decenio de los cuarenta.

2/ Definido como equivalente al costo de operación más la renta implícita del capital menos los pagos directos. Se refiere así a un subsidio bruto pues no incorpora el efecto redistributivo de su financiamiento.

3/ Definidos como aquellos cuyo ingreso familiar per cápita es inferior a una línea de pobreza equivalente al costo per cápita de una canasta ampliada, que se construye a partir de los requerimientos nutricionales de la población y se expande por métodos indirectos.

4/ Los Hogares Comunitarios equivalen a los Hogares de Cuidado Diario que existen en Venezuela o los Hogares de Bienestar infantil de Colombia. Estos combinan los objetivos de la alimentación complementaria con la creación de guarderías comunitarias organizadas por las madres con carácter voluntario, pero de la cual reciben una retribución.

5/ La matrícula en escuelas privadas no supera al 5 por ciento de la matrícula total en educación primaria.

6/ Cabe citar al respecto un programa diseñado para llevar la informática educativa a la educación secundaria.

7/ Existe también la opción de un crédito base sin bono de vivienda para familias con ingresos superiores a cuatro salarios mínimos. En este caso el monto máximo a financiar equivale al doble del monto de la vivienda máxima subsidiable y los recursos pueden surgir del FONAVI o del ente autorizado.

8/ Busca atender los casos de destrucción de viviendas por terremotos e inundaciones que han azotado al país recientemente.

9/ Cabe recordar que al transformarse en una donación, en 1991, se eliminó la posibilidad de que las amortizaciones futuras de los bonos asignados permitieran englobar al FOSUVI.

10/ En particular no se sabe cuál es el grado de precisión en la medición del ingreso familiar reportado. Aquí intervienen dos elementos que contrarrestan el interés del núcleo familiar por informar ingreso distinto del real. Por una parte, la subdeclaración ayuda a recibir un bono mayor. Por otra parte, la sobreestimación, le permite arribar a un monto total de recursos (bono mas crédito) mayor.

## BIBLIOGRAFIA

- ARAYA, Adrián (1991a). La red de teleproceso de la Fundación Omar Dengo. Ponencia presentada al V Congreso Internacional Logo y Encuentro Internacional sobre Telemática Educativa. San José, Costa Rica. Fundación Omar Dengo.
- ARAYA, Adrián (1991b). Sociedad, Informática y Desarrollo. Ponencia presentada al V Congreso Internacional Logo y Encuentro Internacional sobre Telemática Educativa. San José, Costa Rica. Fundación Omar Dengo.
- BADILLA, Eleonora (1992). "La Informática para el Desarrollo de la Educación". NUEVO SURCO No 2. San José, Costa Rica.
- BANCO MUNDIAL (1990). Costa Rica: El Gasto Público en los Sectores Sociales. Informe No. 8519CR. Washington: Banco Mundial.
- BANHVI (1987-1991). Memoria Anual. San José: Banco Hipotecario de la Vivienda
- COTO, Mirian (1992). Estadísticas sobre el Sector Público Consolidado. 1983-1991. San José: Secretaría Técnica de la Comisión Bipartidista para la Reforma del Estado.
- DGEyC (1975). Censo de Población de Costa Rica (22 de mayo de 1950). Segunda Edición. San José: Dirección General de Estadística y Censos.
- DGEyC (1991). Avance de Resultados. Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares. San José: Dirección General de Estadística y Censos.
- FONSECA, Clotilde (1991a). Computadoras en la Escuela Pública Costarricense. La puesta en marcha de una decisión. Serie Educación e Informática No 1. San José: Fundación Omar Dengo.
- FONSECA, Clotilde (1991b). Logo en Costa Rica: una visión de su potencial educativo y social. Ponencia presentada al V Congreso Internacional Logo y Encuentro Internacional sobre Telemática Educativa. San José, Costa Rica. Fundación Omar Dengo.
- IICE (1986). Encuesta sobre características socioeconómicas de las familias costarricenses. Archivo de microdatos.
- MIDEPLAN (1992). Panorama Social de Costa Rica. 1991. San José: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- MIDEPLAN/MS (1991). Situación actual del Programa CEN-CINAI. San José: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica y Ministerio de Salud.
- MIRANDA, Guido (1988). La Seguridad Social y el Desarrollo en Costa Rica. San José: EDNASSS-CCSS.

- MS (1990). Informe Departamento de Nutrición y Atención Integral 1986-1990. San José: Ministerio de Salud.
- PREALC (1990). La deuda social en Costa Rica. San José: Organización Internacional del Trabajo.
- RIVERA, Mercedes y Luis G. BRENES (1992). Construcción de un modelo para la determinación de la demanda potencial por vivienda en Costa Rica. Tesis presentada en la Universidad de Costa Rica para optar al grado de Licenciatura en Economía. Sin Publicar.
- ROSERO, Luis (1985). "Determinantes del descenso de la mortalidad en Costa Rica". En Asociación Demográfica Costarricense (editora) Demografía y Epidemiología en Costa Rica. San José: Asociación Costarricense de Demografía.
- SAUMA, PABLO (1991). Impacto Redistributivo del Gasto Público en Programas Sociales. Documento de Trabajo No 152. San José: Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica.
- SAUMA, Pablo y Juan D. TREJOS (1990). Evolución Reciente de la Distribución del Ingreso en Costa Rica. 1977-1986. Documento de Trabajo No 132. San José: Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica.
- TAYLOR-DORMOND, Marvin (1991). "El Estado y la Pobreza en Costa Rica". Revista de la CEPAL, No 43. Santiago, Chile.
- TREJOS, Juan D. et. al. (1985). Costa Rica: los programas Estatales de carácter social y su impacto en la distribución del ingreso familiar. Informe Final. Informe Final de Investigación sometido a ECIEL/BID. San José: Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica.
- TREJOS, Juan D. (1990). Pobreza y Política Social en Costa Rica. San José: MIDEPLAN/PNUD.