

**VIGESIMO PRIMER INFORME ESTADO DE LA NACION EN DESARROLLO
HUMANO SOSTENIBLE 2014**

**La Inversión Social Pública en el 2014: se desacelera la
expansión dentro del marco del desequilibrio fiscal**

Juan Diego Trejos



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

Contenido

I. INTRODUCCIÓN	3
II. EVOLUCIÓN GLOBAL DE LA INVERSIÓN SOCIAL PÚBLICA	4
III. EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN SOCIAL PÚBLICA DURANTE EL 2014	7
3.1. Consideraciones metodológicas	7
3.2. La magnitud de la inversión social en el 2014	8
3.3. La Inversión Social Pública por función	9
3.4. La Inversión Social Pública por tipo de programa.....	14
3.4. La evolución de la Inversión Social Pública real 2009 - 2014.....	19
VI. CONSIDERACIONES FINALES	22

I. INTRODUCCIÓN

Durante el 2014 el gasto o inversión social realizada por el estado costarricense, continuó su expansión real, aunque a un menor ritmo, y de forma no generalizada¹. Esta expansión se mantiene por tercer año consecutivo y logra compensar el estancamiento, primero, y la contracción, después, observadas durante el 2010 y el 2011. No obstante, el deterioro de las finanzas públicas, que no tiene en la expansión de inversión social su causa principal, continúa durante el 2014 y ya se observan sus efectos de modo que ello finalmente pondrá un límite a su sostenibilidad financiera. Si no se logran recursos adicionales, que surjan de una reforma tributaria, difícilmente se podrá mantener el nivel y menos la expansión de la inversión social observada en la segunda mitad del decenio pasado.

En este informe se busca ofrecer una panorámica sobre la evolución de la inversión social durante los últimos años. Primeramente se analizará la evolución en el mediano plazo a partir de una aproximación menos fina del gasto social y luego se precisará la medición para tener una mejor aproximación sobre el esfuerzo fiscal desarrollado para mejorar directamente la calidad de vida de la población. Se concluye con una recapitulación de los principales resultados encontrados y sus implicaciones políticas.

¹ El gasto social público financia una serie de programas que buscan principalmente ampliar o proteger las capacidades de las personas, lo que se traduce en beneficios personales y sociales a largo plazo, por lo que se asemeja a una inversión más que a un gasto. Es por ello que ambos términos se utilizarán como sinónimos.

II. EVOLUCIÓN GLOBAL DE LA INVERSIÓN SOCIAL PÚBLICA

Si se toma el dato grueso de la inversión social pública total (ISPT), esto es, el dato que genera la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP) del Ministerio de Hacienda para el conjunto del sector público consolidado y que tiende a sobreestimar el gasto social, se observa que durante el 2014 la ISPT siguió creciendo, aunque a un menor ritmo, de modo que más que se compensa la contracción real sufrida en el 2011 (ver cuadro 1).

Cuadro 1
Costa Rica: Evolución de la Inversión Social Pública real. 1980 - 2014

Año	Gasto Social Total (GPS)			Gasto Social per cápita			Prioridad del GPS	
	Monto ¹	Indice	Tasa var. ³	Monto ²	Indice	Tasa var. ³	% PIB	% GGG ⁴
1980	587,1	100,0		254,8	100,0		17,7	72,0
1985	516,1	87,9	-2,5	195,0	76,5	-5,2	14,8	70,0
1990	545,5	92,9	1,1	180,1	70,7	-1,6	14,9	67,0
1995	632,6	107,7	3,0	184,5	72,4	0,5	14,4	62,4
2000	803,1	136,8	4,9	207,4	81,4	2,4	16,3	70,6
2005	870,4	148,2	1,6	206,5	81,0	-0,1	17,2	73,2
2010	1.092,9	186,1	4,7	241,0	94,6	3,1	22,5	80,9
2011	1.085,2	184,8	-0,7	236,3	92,7	-2,0	22,3	81,3
2012	1.136,2	193,5	4,7	244,2	95,8	3,3	22,8	81,8
2013	1.178,2	200,7	3,7	250,0	98,1	2,4	23,1	78,6
2014	1.214,7	206,9	3,1	254,5	99,9	1,8	23,1	75,4

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

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

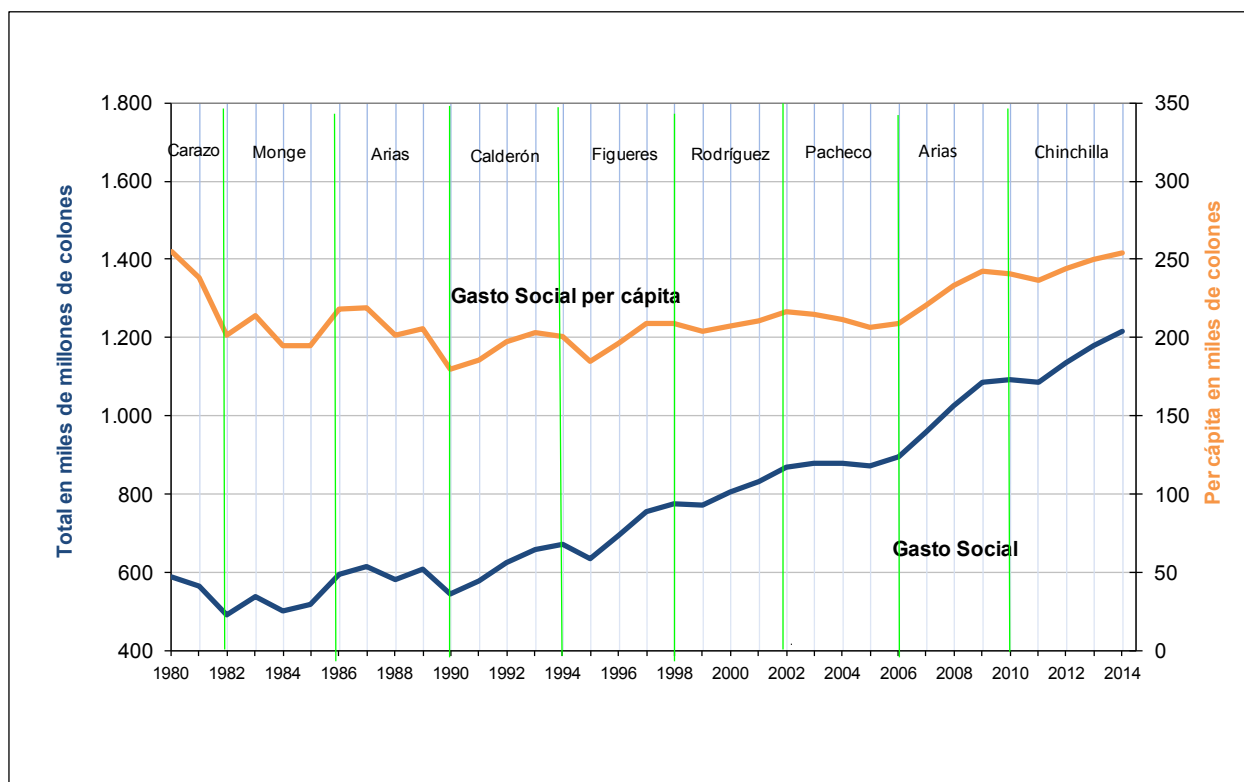
3/ Tasa de variación anual media del quinquenio que termina en ese año, excepto a partir del 2011 que corresponde a tasas anuales simples.

4/ GGG: gasto consolidado del gobierno general.

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

La ISPT real creció durante el 2014 un 3,1%, luego del estancamiento del 2010, donde solo aumentó un 0,7%, y la contracción del año 2011 (-0,7%). Esta expansión resulta significativa y se agrega al crecimiento observado en los dos años previos, de modo que más que compensa los efectos sufridos al inicio del decenio. El crecimiento acumulado durante los primeros cuatro años de esta década (2011 a 2014) alcanzan al 11% real, lo cual resulta sin duda significativa (ver gráfico 1).

Gráfico 1
Costa Rica: Evolución de la Inversión Social Pública. 1980 - 2014
(En colones del año 2000)



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

Si bien la ISPT ha venido creciendo de manera bastante sostenida desde el año 1990 y ya para el año 1992 había superado permanentemente los niveles pre crisis (1980), es claro que el mayor dinamismo se produjo entre el 2006 y el 2009. En esos cuatro años, la ISPT real creció un 25% para una media anual del 5,7%. Con ello, la ISPT total en el 2014 más que duplica (2,1 veces mayor), en términos reales, a la existente en el año 1980.

Si se controla por el crecimiento de la población, la Inversión Social Pública por habitante (ISPH) mostró ya una contracción durante el 2010 (-0,7%), pues el crecimiento de la ISPT no logró superar el aumento de la población². Esta contracción aumenta en el 2011 (-2,0%), de forma más generalizada y con ello se rompe la onda

² Este año se incorporan las nuevas estimaciones de población que surgen de la revisión del censo 2011 (INEC, 2013), por lo que la serie de ISP per cápita puede sufrir ligeras modificaciones con respecto a las publicaciones previas. Cambios en las estimaciones de la producción nacional y del deflactor para los últimos años, producto de revisiones realizadas por el Banco Central, también introducen pequeñas modificaciones con respecto a estimaciones previas, particularmente en la presente década.

expansiva de los últimos cuatro años del decenio del 2000. No obstante, durante el 2012 vuelve a mostrar una amplia expansión real (3,3%) que se complementa con el aumento del 2,4% del 2013 y del 1,8% en el 2014, de modo que más que compensa el estancamiento previo. Así, la ISPH del 2014 resulta un 4,8% mayor a la alcanzada en el 2009.

En términos acumulados, la ISP real por habitante creció entre el 2006 y el 2009, un 18% para un crecimiento promedio anual del 4.2%, pero acumuló una contracción real entre el 2010 y 2011 del -2,7%, para expandirse de nuevo en los últimos tres años (2012 al 2014) un 7,7% acumulado (2,5% promedio anual), pero de manera decreciente año con año. Con ello se logra, por primera vez en 34 años, recuperar los niveles reales de la ISP per cápita ejecutada en el año 1980.

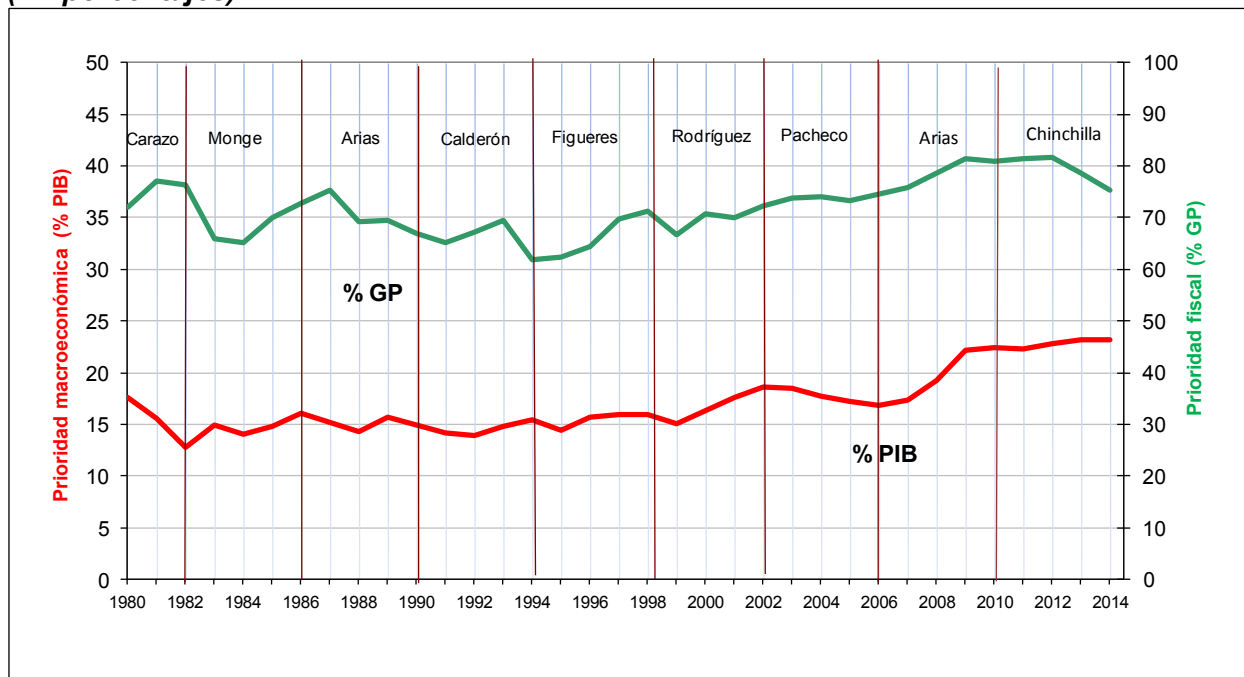
Esta evolución favorable de la ISP, total y per cápita, en los últimos años es producto de su alta prioridad fiscal (peso relativo dentro del gasto público) y macroeconómica (relación porcentual con el producto interno bruto). No obstante, estas prioridades tienden a estancarse a partir del 2009, lo que significa que la ISPT crece al mismo ritmo nominal que el conjunto del gasto público y que este crece a una tasa similar a la que expande el PIB nominal, excepto en los dos últimos años donde se evidencia una caída en la prioridad fiscal (ver gráfico 2). Esto último sugiere un aumento del gasto público total por encima del incremento de la producción y del gasto social. El pago de los intereses asociados con una creciente deuda pública podría estar explicando parte de este resultado.

Para el 2014, la ISPT mantiene su prioridad macroeconómica al ubicarse en el equivalente al 23% del PIB, similar a la alcanzada en los dos años previos y solo ocho décimas porcentuales por encima del monto alcanzado en el año 2009, donde superó la barrera del 22% del PIB. Esto significa que se mantiene cerca de seis puntos porcentuales por encima a los mostrados en el año 2005.

La prioridad fiscal (porcentaje del gasto del gobierno general) de la ISPT se estanca también desde el 2009 en torno al 81% del gasto del gobierno general pero cae en el 2013 casi tres puntos porcentuales y vuelve a reducirse otros tres puntos en el 2014 para situarse en el 75,4% del gasto del gobierno general, volviendo a los niveles del 2007.³ Si el mantenimiento de la prioridad macroeconómica de la ISPT se ha realizado a costa de un mayor gasto público, producto del gasto en pago de intereses, por ejemplo, ello se ha logrado agravando el problema fiscal y aumentando su vulnerabilidad en los próximos años.

³ Como la ISP se estima sobre todo el sector público, incluyendo empresas estatales financieras y no financieras, la comparación con el gasto del gobierno general sobre dimensiona su prioridad social. Cuando la estimación se circunscribe al gobierno general, el porcentaje se sitúa en torno al 74% del gasto del gobierno general (CGR, 2013).

Gráfico 2
Costa Rica: Evolución de la prioridad de la Inversión Social Pública. 1980 – 2014
(En porcentajes)



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

III. EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN SOCIAL PÚBLICA DURANTE EL 2014

Para precisar el comportamiento de la ISP durante el 2014, y los años precedentes a partir del 2000, la información de la STAP se depura y se desagrega utilizando información de las instituciones involucradas por lo que difiere de los datos presentados previamente. Por ello conviene repasar los principales cambios introducidos.

3.1. Consideraciones metodológicas

La depuración implica eliminar instituciones financieras que no son próximas al gobierno general, aunque no se restringe solo al gobierno general, como la Comisión Nacional de Préstamos para la Educación (CONAPE) o el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM) o instituciones que no eran parte del sector social en el pasado como las juntas administrativas de la imprenta nacional y del archivo nacional. También se realizan ajustes suprimiendo gastos que no son parte del gasto social, como las empresas comerciales del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), los pagos de los premios de lotería pagados por la Junta de Protección Social (JPS) o el programa de ahorro y crédito del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU).

Si bien se mantiene la clasificación funcional por instituciones que aplica la STAP, se introducen algunas modificaciones para precisar mejor el gasto social y mantener la comparación de las estimaciones. Por un lado se agregan instituciones como el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA), ahora denominado Instituto de Desarrollo Rural (INDER) y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), que no se consideran parte del sector social (INDER) o que se han excluido recientemente (MTSS). Se reacomodan otras instituciones entre sectores, siguiendo la definición prevaleciente antes del 2006 o por considerar que esa función es la más apropiada. Este es el caso del Instituto Nacional de la Mujer (INAMU) y del Consejo de la Persona Joven (CPJ) que inicialmente estaban en la función de cultura y recreación y que se ubican en la de seguridad social. Instituciones que ahora se consideran como parte del sector salud, se mantienen dentro del sector de seguridad social, ahora llamado de protección social.

Finalmente se efectúa una consolidación al nivel del gobierno general y no del sector público global. Esto implica, entre otras cosas, mantener las contribuciones al Banco popular, pero excluir las contribuciones o cargas sociales al IMAS, al Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) o al FODESAF. Las contribuciones a la CCSS se mantienen, como lo hace la STAP, pero se consolidan las transferencias del gobierno central a la Caja por pago de cuota como estado, para los trabajadores independientes y los asegurados por cuenta del estado, así como los pagos por deudas acumuladas.

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

3.2. La magnitud de la inversión social en el 2014

Con estos procedimientos, sujetos a modificaciones posteriores, sobre todo para los últimos años, se llega a una estimación de la ISPT para el 2014 que resulta menor a la estimada por la STAP y que da lugar al cuadro 1. Esta resulta cerca de cuatro puntos porcentuales por debajo de la estimada por la STAP y que equivale a cerca de un punto porcentual menos del PIB (22%) y a un poco más de tres puntos porcentuales por debajo en su relación con gasto del gobierno general (72%), ver cuadro 2. La mayor diferencia se produce en el sector de protección social por la consolidación del FODESAF, la depuración del IMAS y la JPS y la incorporación de otras instituciones. También se producen ajustes importantes en el sector de salud, por la exclusión de las transferencias del gobierno a la CCSS por concepto de la cuota como estado, del aporte adicional para los trabajadores por cuenta propia, para el pago de los asegurados por cuenta del estado y otras deudas ya comentada.

La ISPT para el año 2014, en colones corrientes, equivale a cerca de seis billones de colones (aproximadamente US\$ 11 mil millones), lo que representa un aumento real del 3,0% con relación al año previo. Este crecimiento está marginalmente por debajo del

mostrado en el cuadro 1 (3,1%). Por el ajuste hacia abajo de la estimación, las prioridades macro y fiscal, son un tanto menores pero mantienen la misma tendencia. Cuando se controla por el crecimiento de la población, la ISPH muestra una expansión real del 1,7% en el 2014, para un monto per cápita de alrededor de los 1,2 millones de colones corrientes al año (aproximadamente US\$ 2.296) o de 103 mil colones al mes por persona (US\$ 191). Para una familia de cuatro miembros ello equivale a un monto mensual promedio cercano a los 413 mil colones, por encima del salario mínimo de un trabajador especializado y bastante más alto que el salario mínimo de protección.

3.3. La Inversión Social Pública por función

El cuadro 2 presenta el detalle de la ISPT por función para el 2014 y la variación real respecto al año previo. La información se presenta para cada función y a su interior se identifican programas específicos, que difieren de la clasificación de la STAP⁴.

Cuadro 2

Costa Rica: Gasto o inversión pública social por función y programa. 2014

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

⁴ La STAP utiliza una clasificación funcional y otra sectorial. La funcional sigue una clasificación internacional, mientras que la clasificación sectorial se basa en decretos de conformación de sectores. Aquí se utiliza la clasificación funcional, aunque a veces se diga sector como sinónimo de función. La clasificación por función se realiza a nivel de institución, excepto para la CCSS que separa salud de pensiones. Aquí se sigue una clasificación más detallada que difiere de la desagregación utilizada por la STAP.

Función y programa	Inversión Social Pública (ISP)				Prioridad de la ISP		Variación real 2013-2014 ³	
	Total	Per cápita	Distribución	Composición	Macro ¹	Fiscal ²	Total	Per cápita
Todos los sectores sociales	5.916.583	1.239.560	100,0		22,2	72,2	3,0	1,7
Educación	2.029.214	425.133	34,3	100,0	7,6	24,8	3,5	2,2
Educación General	1.301.342	272.639	22,0	64,1	4,9	15,9	2,7	1,4
Preescolar	128.728	26.969	2,2	6,3	0,5	1,6	4,5	3,2
Primaria	520.221	108.990	8,8	25,6	2,0	6,3	1,1	-0,2
Secundaria	467.651	97.976	7,9	23,0	1,8	5,7	3,5	2,2
Otra modalidad	184.743	38.705	3,1	9,1	0,7	2,3	4,0	2,7
Educación postsecundaria	456.219	95.581	7,7	22,5	1,7	5,6	7,6	6,2
Formación Profesional	76.507	16.029	1,3	3,8	0,3	0,9	-4,2	-5,4
Incentivos para estudiar	195.146	40.884	3,3	9,6	0,7	2,4	3,0	1,7
Salud	1.583.866	331.830	26,8	100,0	5,9	19,3	0,8	-0,5
Salud Pública	63.548	13.314	1,1	4,0	0,2	0,8	-1,0	-2,2
Atención Primaria	330.938	69.333	5,6	20,9	1,2	4,0	0,3	-0,9
Consulta Médica	323.832	67.845	5,5	20,4	1,2	4,0	0,3	-1,0
Hospitalización	830.320	173.957	14,0	52,4	3,1	10,1	1,4	0,1
Nutrición (CEN-CINA)	35.228	7.381	0,6	2,2	0,1	0,4	0,1	-1,2
Seguridad Social	1.684.493	352.912	28,5	100,0	6,3	20,6	3,7	2,4
Pensiones Contributivas	1.330.625	278.774	22,5	79,0	5,0	16,2	3,8	2,5
Pensiones No Contributivas	126.636	26.531	2,1	7,5	0,5	1,5	3,6	2,3
Apoyo Grupos Vulnerables	227.232	47.607	3,8	13,5	0,9	2,8	3,0	1,8
Vivienda y Territorio	567.029	118.796	9,6	100,0	2,1	6,9	5,8	4,5
Servicios de Vivienda	99.610	20.869	1,7	17,6	0,4	1,2	-1,8	-3,1
Suministro Agua	128.699	26.963	2,2	22,7	0,5	1,6	7,0	5,6
Servicios Municipales	338.720	70.964	5,7	59,7	1,3	4,1	7,9	6,5
Cultura y Recreación	51.981	10.890	0,9	100,0	0,2	0,6	0,3	-1,0

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

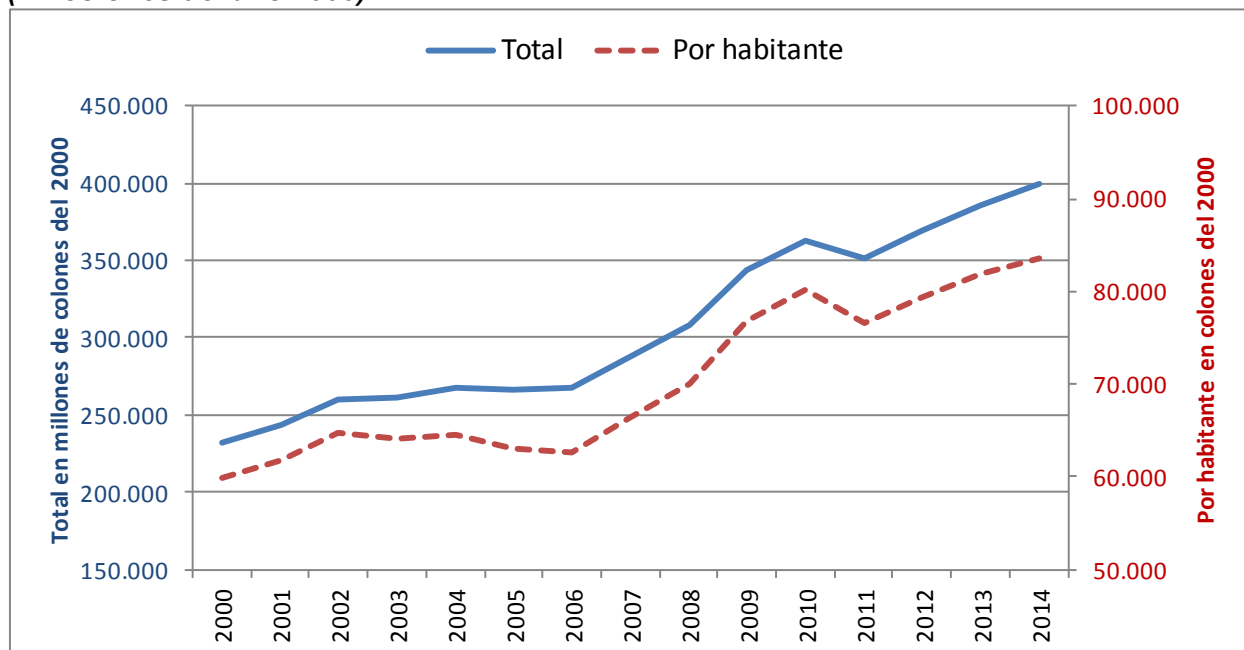
2/ Porcentaje de la Inversión Social en el gasto total del Gobierno General (GGG)

3/ Utilizando el índice de precios implícito del gasto de consumo final del gobierno general como deflactor.

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

La **función educación** absorbe algo más de un tercio de esa inversión, porcentaje que se ha mantenido en los últimos años como se puede observar en el cuadro 4 más adelante. Volviendo al cuadro 2, la educación general representa casi dos tercios de la inversión educativa, relación que sube a tres cuartos cuando se agregan los incentivos para estudiar que se aplican en esos niveles educativos. Durante el 2014 aumentó por encima de la media del gasto social, tanto en términos globales (3,5%) como per cápita (2,2%). En lo que va de este siglo, la evolución de la inversión social pública en educación reproduce la evolución que se observa para la inversión social en su conjunto (ver gráfico 3).

Gráfico 3
Costa Rica: Evolución de la Inversión Social Pública en Educación. 2000 - 2014
(En colones del año 2000)

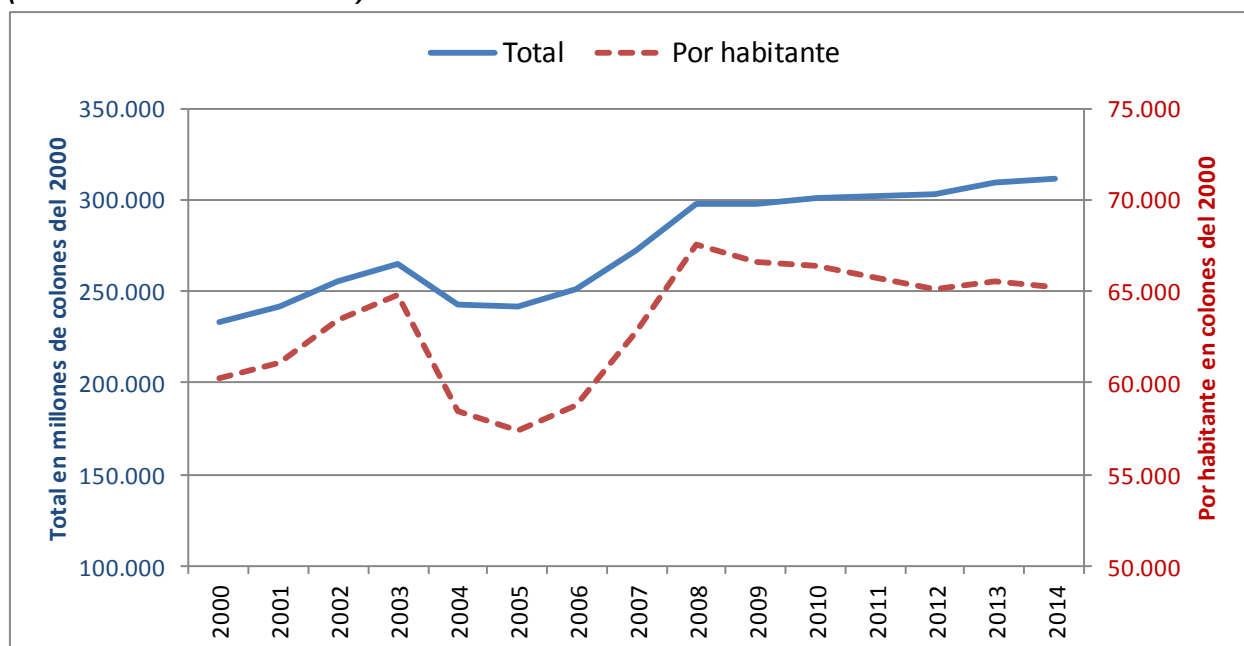


Fuente: estimaciones del autor con base en información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria y de las instituciones involucradas.

La inversión educativa representó en el 2014 el 7,6% del PIB y supera la norma constitucional del 6% del PIB, aun excluyendo al INA, pero sin llegar a la meta del 8% del PIB recién establecida. Luego de la fuerte contracción real sufrida en el 2011, la inversión educativa real vuelve a repuntar de manera bastante generalizada excepto en el 2014. En este año, la ISP para formación profesional sufre una fuerte contracción. Si bien la educación general aumenta los recursos reales en el 2014, el crecimiento real total es limitado en primaria, de modo que no logra superar el crecimiento poblacional, aunque probablemente si supere el crecimiento de su población meta pues la población en edad escolar se viene reduciendo. Este crecimiento de la ISP en educación es marcadamente mayor en la educación postsecundaria o superior (parauniversitaria y universitaria), mientras que los incentivos para estudiar, se expanden de manera similar a lo que lo hace toda la ISP.

La **función salud** pierde ligeramente participación ubicándose en cerca del 27% de la ISPT, siendo superado por el sector de Seguridad Social. Algo más de la mitad de los recursos lo consumen los servicios hospitalarios y casi tres cuartos los servicios curativos (consulta médica y hospitalización). Esto implica una inversión anual en salud cercana al 6% del PIB y al 19% del gasto público total. Su pérdida de participación es un fenómeno que viene desde años atrás, donde la crisis financiera de la Caja no ha permitido que la inversión social en salud se recupere (ver gráfico 4). No obstante, pese a la crisis financiera de la CCSS, la contracción de la inversión social en salud en los últimos años está lejos de la sufrida durante primera mitad de la década previa, particularmente durante la administración Pacheco.

Gráfico 4
Costa Rica: Evolución de la Inversión Social Pública en Salud. 2000 - 2014
(En colones del año 2000)

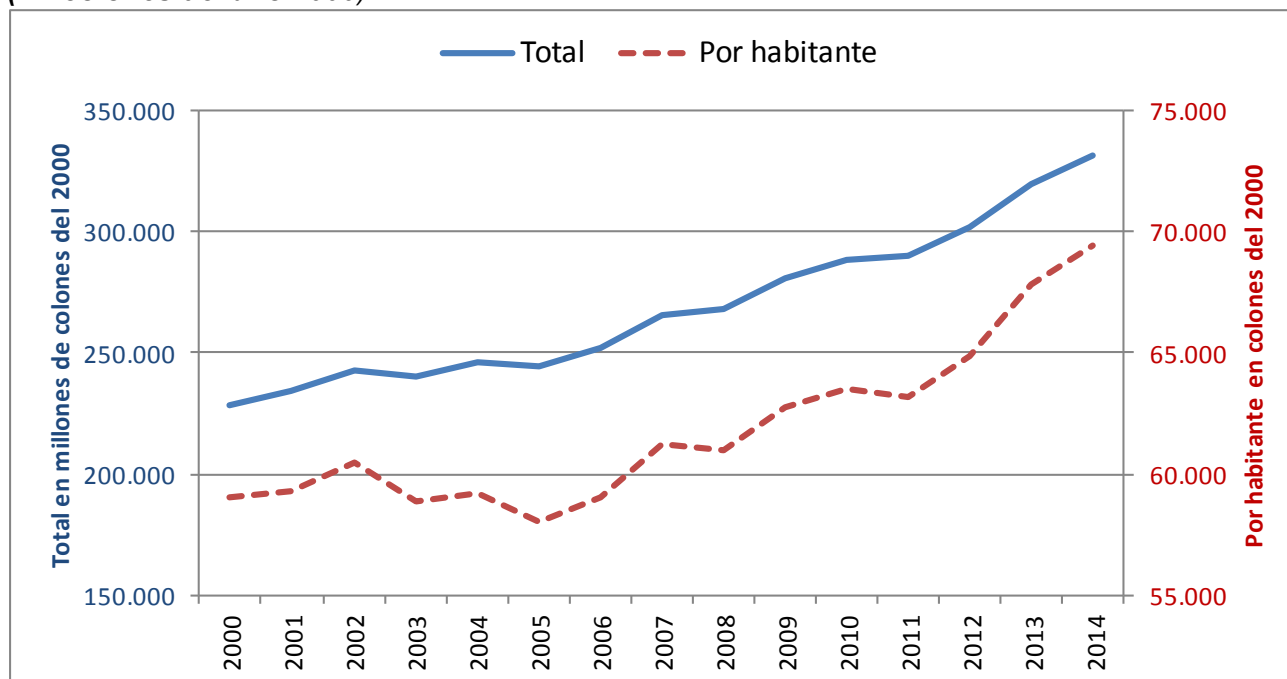


Fuente: estimaciones del autor con base en información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria y de las instituciones involucradas.

Pese a ello, durante el 2014, la inversión social en salud logra un pequeño repunte (0,8% real) que no alcanza para compensar el crecimiento poblacional. Este repunte se explica por el crecimiento del gasto asociado con los servicios vinculados con la atención de la enfermedad, pues el Ministerio de Salud y sus instituciones adscritas (salud pública), muestran una contracción real, tanto global como por persona. No obstante, durante el 2014, también se estancan los recursos reales asignados a los centros infantiles (CEN CINAI) que están bajo el alero del Ministerio de Salud, lo que implica una contracción de su gasto por habitante que detiene la fuerte expansión de los años previos, asociados con el impulso político dado a la red de cuidado.

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

Gráfico 5
Costa Rica: Evolución de la Inversión Social Pública en Protección Social. 2000 - 2014
(En colones del año 2000)



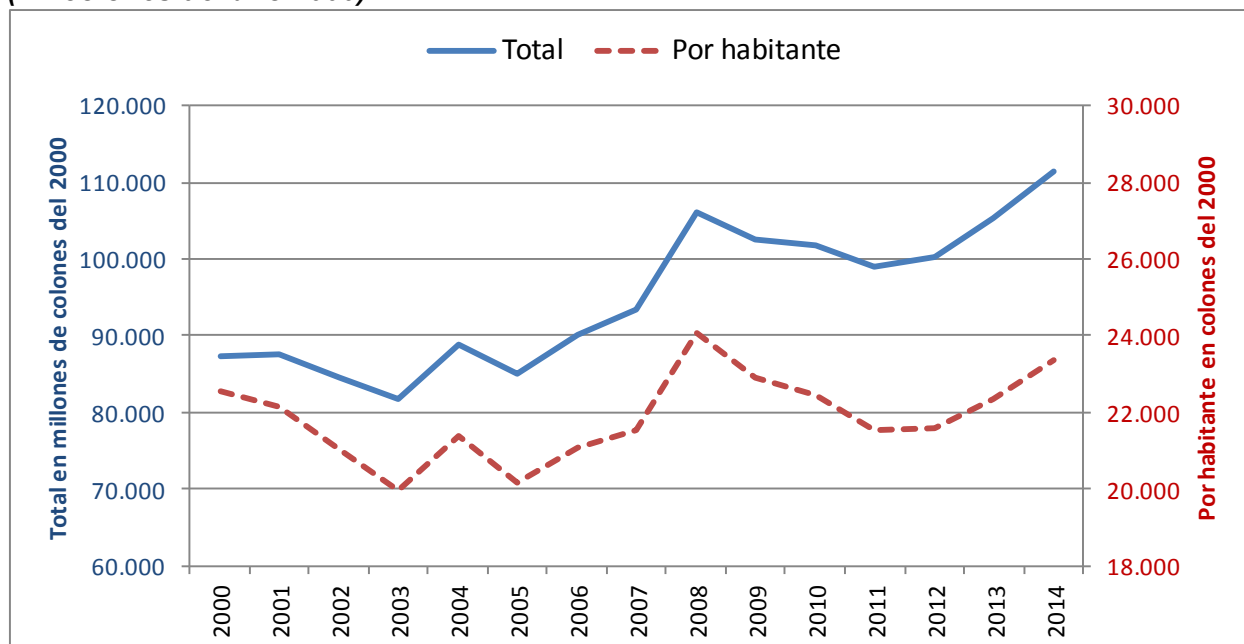
Fuente: estimaciones del autor con base en información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria y de las instituciones involucradas.

Se constituye en el segundo sector que más crece y este crecimiento real, tanto total como por habitante, muestra un mayor dinamismo en el área de las pensiones, contributivas y no contributivas, aunque los recursos destinados a grupos vulnerables también muestran un crecimiento similar al promedio del gasto social. No obstante, por el protagonismo de las pensiones contributivas, el gasto en ellas es la que marca la pauta y ello explica su tendencia más estable hacia el crecimiento real a mediano plazo (ver gráfico 5).

La **función de vivienda y territorio** logra en el 2014 un aumento real en su inversión, tanto global como per cápita, por segundo año consecutivo, luego de un comportamiento desfavorable que venía desde el 2009 (ver gráfico 6). Este comportamiento desfavorable en los recursos reales lo mantiene por debajo del 10% de la ISPT, que constituye la media en lo que vamos del presente siglo.

Gráfico 6

Costa Rica: Evolución de la Inversión Social Pública en Vivienda y Territorio. 2000 - 2014
(En colones del año 2000)



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

Para el 2014, el repunte real se produce en los servicios de suministro de agua para consumo humano y en los servicios municipales, pues los servicios de vivienda, donde domina la entrega de los bonos familiares de vivienda, reflejan una contracción real, solo superada por la sufrida por la formación profesional. Los servicios municipales, son los que más crecen de modo que alcanzan a representar el 60% de la ISPT de la función y al casi 6% de la ISPT.

Finalmente, los **servicios culturales y recreativos**, siguen sin alcanzar el 1% de la ISPT, pese a la fuerte expansión real que experimentan en el 2013 donde crecieron un 20% global y un 18,7% per cápita. Ello responde a que en el 2014 se mantienen estancados. En general corresponde a un sector que por su limitado tamaño, aunque compuesto de una gran cantidad de instituciones, enfrenta una gran volatilidad en sus recursos reales. Esta volatilidad, como se puede observar en el cuadro 2, no logra modificar su limitada participación dentro de la ISPT.

3.4. La Inversión Social Pública por tipo de programa

Otra forma de ordenar los distintos programas es según el criterio de acceso a estos. Aquí se pueden identificar cuatro tipos de programas, siguiendo un criterio propio. El cuadro 3 muestra esa organización de la ISP en el 2014 y su evolución real 2013/2014.

Los **programas o servicios universales**, son aquellos a que todos los residentes tienen derecho a acceder, solo por el hecho de residir en el país o por el criterio de ciudadanía. Aquí se incluyen los servicios de educación general, de salud, el suministro

de agua potable y los servicios municipales. Representan el 56% de la ISPT en el 2014 y muestran una expansión real generalizada durante el último año, excepto para los servicios de salud pública. Este aumento real, si bien se encuentra por debajo de la media para la ISPT, supera el aumento poblacional de modo que la ISPH real también crece. Los programas sociales universales, así definidos, equivalen al 12,4% del PIB y a cerca del 40% del gasto público, mostrando la fuerte prioridad que tiende dentro de la inversión social la creación y protección de las capacidades de las personas.

Cuadro 3

Costa Rica: Gasto o inversión pública social según criterio de acceso y programa. 2014 (Cifras absolutas en millones de colones corrientes para el total y en colones corrientes para el per cápita y relativas en porcentajes)

Criterio de acceso y programa	Inversión Social Pública (ISP)				Prioridad de la ISP		Variación real 2013-2014 ³	
	Total	Per cápita	Distribución	Composición	Macro ¹	Fiscal ²	Total	Per cápita
Todos los sectores sociales	5.916.583	1.239.560	100,0		22,2	72,2	3,0	1,7
Servicios universales	3.317.399	695.015	56,1	100,0	12,4	40,5	2,5	1,2
Educación General	1.301.342	272.639	22,0	39,2	4,9	15,9	2,7	1,4
Salud Pública	63.548	13.314	1,1	1,9	0,2	0,8	-1,0	-2,2
Atención Primaria	330.938	69.333	5,6	10,0	1,2	4,0	0,3	-0,9
Atención Curativa	1.154.152	241.802	19,5	34,8	4,3	14,1	1,1	-0,2
Suministro Agua	128.699	26.963	2,2	3,9	0,5	1,6	7,0	5,6
Servicios Municipales	338.720	70.964	5,7	10,2	1,3	4,1	7,9	6,5
Servicios restrictivos	584.707	122.500	9,9	100,0	2,2	7,1	5,2	3,9
Educación postsecundaria	456.219	95.581	7,7	78,0	1,7	5,6	7,6	6,2
Formación Profesional	76.507	16.029	1,3	13,1	0,3	0,9	-4,2	-5,4
Servicios culturales y recreativos	51.981	10.890	0,9	8,9	0,2	0,6	0,3	-1,0
Servicios contributivos	1.330.625	278.774	22,5	100,0	5,0	16,2	3,8	2,5
Pensiones IVM-CCSS	625.261	130.996	10,6	47,0	2,3	7,6	7,2	6,1
Presupuesto Nacional	705.363	147.778	11,9	53,0	2,6	8,6	3,9	2,8
Servicios selectivos	683.853	143.271	11,6	100,0	2,6	8,3	2,2	1,0
Incentivos para estudiar	195.146	40.884	3,3	28,5	0,7	2,4	3,0	1,7
Nutrición (CEN-CINAI)	35.228	7.381	0,6	5,2	0,1	0,4	0,1	-1,2
Pensiones No Contributivas	126.636	26.531	2,1	18,5	0,5	1,5	3,6	2,3
Apoyo Grupos Vulnerables	227.232	47.607	3,8	33,2	0,9	2,8	3,0	1,8
Servicios de Vivienda	99.610	20.869	1,7	14,6	0,4	1,2	-1,8	-3,1

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

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

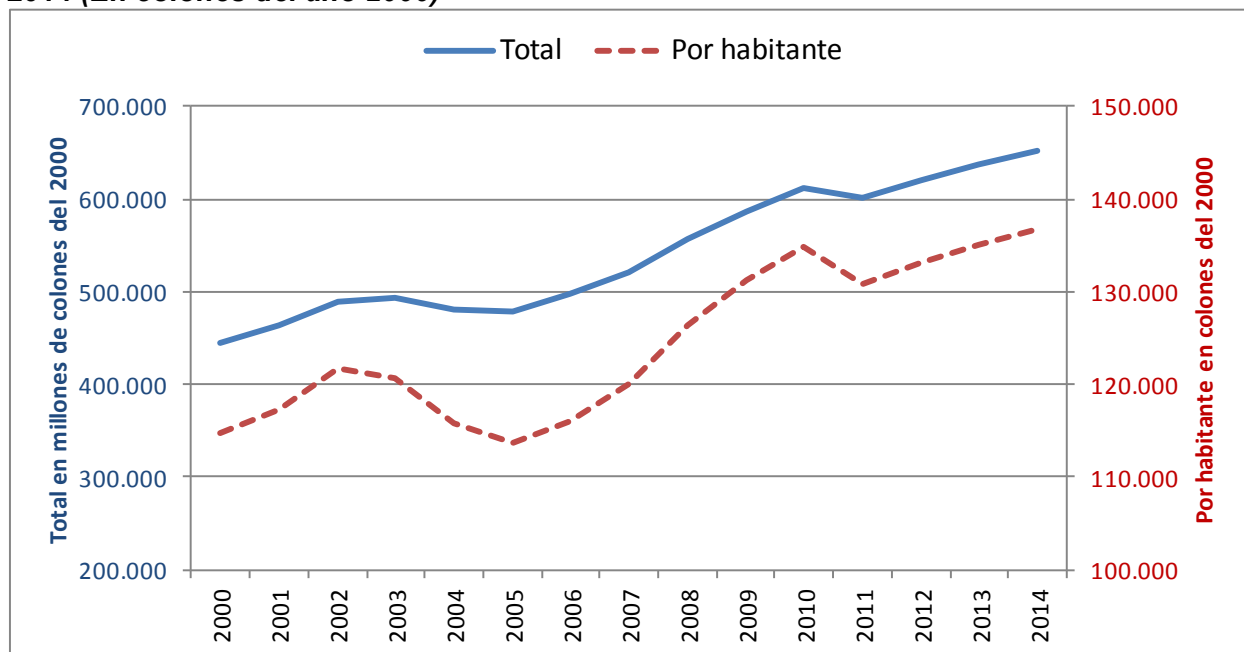
3/ Utilizando el índice de precios implícito del gasto de consumo final del gobierno general como deflactor.

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

Los servicios educativos (educación general) representan un 39% de la ISPT de este tipo de programas y han venido ganando participación gracias a la expansión de la ISP real educativa. Los servicios de salud, representan el 47% de la IPST en este grupo, participación que mantienen durante el 2014 pese a su limitado crecimiento global y contracción real cuando se ajusta por población. Los servicios municipales y el suministro de agua, mantienen su participación conjunta del 14% gracias a la expansión real observada durante el 2014. El protagonismo de los programas de educación y salud, hacen que su evolución durante el presente siglo refleje una especie de promedio de la mostrada previamente para cada uno y como se puede observar en el gráfico 7.

Gráfico 7

Costa Rica: Evolución de la Inversión Social Pública en programas universales. 2000 - 2014 (En colones del año 2000)

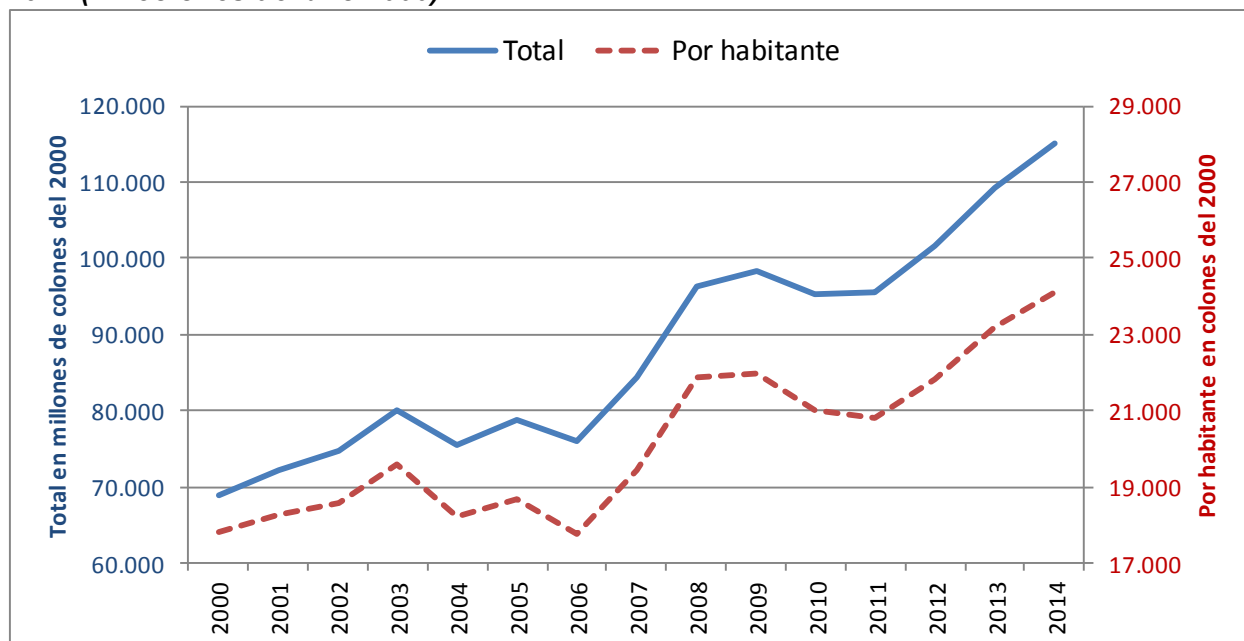


Fuente: estimaciones del autor con base en información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria y de las instituciones involucradas.

Los **programas o servicios restrictivos**, son aquellos que requieren del cumplimiento de ciertos requisitos previos para su acceso (educación superior o formación profesional) o que enfrentan restricciones de oferta (servicios culturales y recreativos), Son limitados pues aportan cerca de un décimo de la ISPT y a su interior, el programa dominante es la educación postsecundaria con el 78% de la ISPT, porcentaje que sube al 91% cuando se agregan los programas de capacitación. De nuevo mostrando la amplia prioridad en la formación de capacidades que conforman la inversión social pública. Estos servicios equivalen al 2,2% del PIB y a cerca del 7% del gasto del gobierno general y muestran un fuerte crecimiento real durante el 2014 (5,2%), liderado por los programas educativos de educación postsecundaria, por solo por su protagonismo dentro del grupo, sino porque crecen un 7,6% real ese año. Este crecimiento, se suma al de los años anteriores, de modo que logran revertir la contracción sufrida durante el 2010 y 2011 (ver gráfico 8).

Gráfico 8

Costa Rica: Evolución de la Inversión Social Pública en programas restrictivos. 2000 - 2014 (En colones del año 2000)



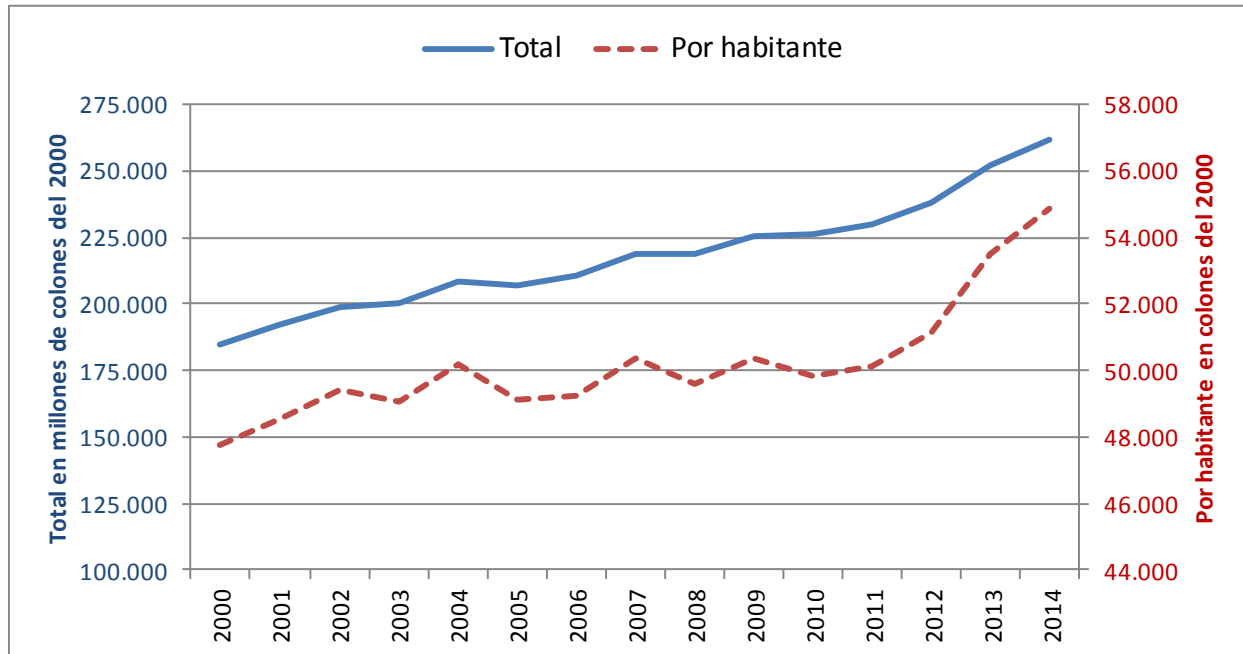
Fuente: estimaciones del autor con base en información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria y de las instituciones involucradas.

Los **servicios contributivos** se refieren aquellos programas cuyo acceso pasa por una contribución previa que les otorga el derecho de usufructuar en el futuro de este beneficio, aunque ello incluya un importante componente de subsidio directo. Se refiere entonces a los programas de pensiones contributivas y éstos representan, como se mencionó algo más de una quinta parte de la ISPT en el 2014 (22%), recuperando parte de la participación que han venido perdiendo, principalmente en la década pasada. Aun así, representaron en el 2014 el 5% del PIB y cerca del 16% del gasto del gobierno general.

Los gastos asociados con las pensiones con cargo al presupuesto nacional representan el 53% del gasto en estos programas, pese a contar con menos pensionados que el régimen de la CCSS. Si bien su expansión real por habitante total se había logrado contener durante la década previa (ver gráfico 9), se empieza a acelerar a partir del 2012 (2,2%), se acentúa durante el 2013 (4,3%) y se mantiene durante el 2014 (3,8%). Los gastos asociados con los pagos de las pensiones del régimen de invalidez, vejez y muerte de la CCSS (RIVM) son los que más crecen, aunque a partir del 2013 también se recuperan los vinculados con las pensiones con cargo al presupuesto nacional. Los desembolsos del RIVM vienen creciendo de manera significativa desde el 2006 y muestra la presión que están sometiendo al fondo de reserva.

Gráfico 9

Costa Rica: Evolución de la Inversión Social Pública en programas contributivos. 2000 - 2014 (En colones del año 2000)



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

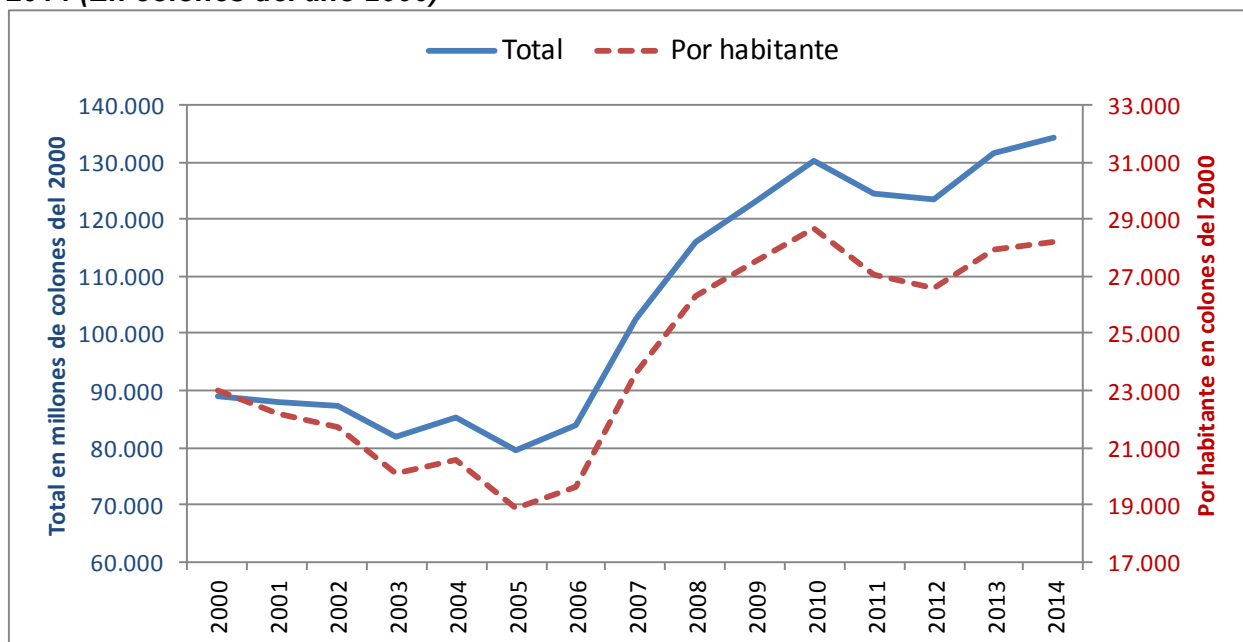
Finalmente, los **programas o servicios sociales selectivos**, dirigidos a población de menores recursos, vulnerables o que sufren situaciones de exclusión o discriminación, logran crecer durante el 2013 y el 2014, luego de dos años de contracción real de sus recursos por habitante (ver gráfico 10). Pese a ello, no logran recuperar los niveles de inversión real por habitante alcanzados en el 2009, luego de cuatro años de alto y sostenido crecimiento. Ellos representan el 12% de la ISPT en el 2014, el 2,6% del PIB y un 8,3% del gasto público. Globalmente la inversión social real crece un 2,2%, porcentaje que alcanza el 1% cuando se ajusta por la población.

Los incentivos para estudiar (comedores escolares, transporte, becas y Avancemos) eran los dominantes dentro del grupo, pero pierden participación al 29%, por la contracción sufrida en los años previos que la expansión del 2014 no logra revertir. Las pensiones no contributivas aportan algo menos de una cuarta parte de la ISP de estos programas y son las que más crecen este año (3,6% global). Los programas dirigidos a los grupos vulnerables por pobreza, exclusión o discriminación, aumentan su participación al 33% del total y se ubican como los de mayor peso relativo gracias a la expansión real observada desde el 2012. Por el contrario, los programas de vivienda (15% del total selectivo) pierden participación por su deterioro real, mientras que los centros de cuidado y sus programas extramuros (los CEN-CINAI), pese a su limitado

tamaño dentro de los programas sociales selectivos (5%) evidencia también una evolución menos favorable en este año, igual que en el 2013, aunque viene precedidas de dos años de fuerte crecimiento.

Gráfico 10

Costa Rica: Evolución de la Inversión Social Pública en programas selectivos. 2000 - 2014 (En colones del año 2000)



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

En resumen, se observa cómo pese a las restricciones fiscales que ya afectaron la ISP durante el 2011, en el 2012 y, particularmente, en el 2013 y 2014 se logra contener e incluso compensar completamente esta caída en los recursos reales por habitante. Durante el 2014, la expansión de la inversión social real se desacelera y se vuelve más disperso y en más programas, no logra superar el aumento poblacional. No obstante, este crecimiento no siempre es una buena noticia (pensiones a cargo de la CCSS), ni resulta claramente sostenible desde una perspectiva financiera, donde las dificultades fiscales en vez de reducirse se han agravado durante el 2014 y ello, tarde o temprano, repercutirá negativamente en la inversión social.

3.4. La evolución de la Inversión Social Pública real 2009 - 2014

El cuadro 4 presenta la evolución de la ISP real, total y por habitante, en los últimos seis años, así como la composición por función y por criterio de acceso. Además se incluye la evolución de la prioridad macro y fiscal.

Cuadro 4

Costa Rica: Evolución de la Inversión Pública Social Real Total. 2009-2014

Indicador	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Gasto Público Social Total ¹	1.032.958	1.062.396	1.050.796	1.082.688	1.129.879	1.163.816
Índice 2000 = 100	131,2	134,9	133,5	137,5	143,5	147,8
Variación porcentual anual	4,7	2,8	-1,1	3,0	4,4	3,0
Estructura del Gasto Social						
Por función	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Educación	33,2	34,2	33,4	34,1	34,1	34,3
Salud	28,8	28,3	28,7	28,0	27,4	26,8
Seguridad social	27,2	27,1	27,6	27,9	28,3	28,5
Vivienda y territorio	9,9	9,6	9,4	9,3	9,3	9,6
Cultura y recreación	0,9	0,8	0,8	0,8	0,9	0,9
Por criterio de acceso	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Servicios universales	56,8	57,5	57,2	57,2	56,4	56,1
Servicios restrictivos	9,5	9,0	9,1	9,4	9,7	9,9
Servicios contributivos	21,8	21,3	21,9	22,0	22,3	22,5
Servicios selectivos	11,9	12,3	11,8	11,4	11,6	11,6
Prioridad del Gasto Social						
Macro (% producción)	21,1	21,8	21,6	21,8	22,2	22,2
Fiscal (% gasto público)	77,5	78,7	78,8	77,9	75,4	72,2
Gasto Social por habitante ²	231.121	234.323	228.824	232.713	239.728	243.827
Índice 2000 = 100	113,7	115,2	112,5	114,5	117,9	119,9
Variación porcentual anual	3,1	1,4	-2,3	1,7	3,0	1,7

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

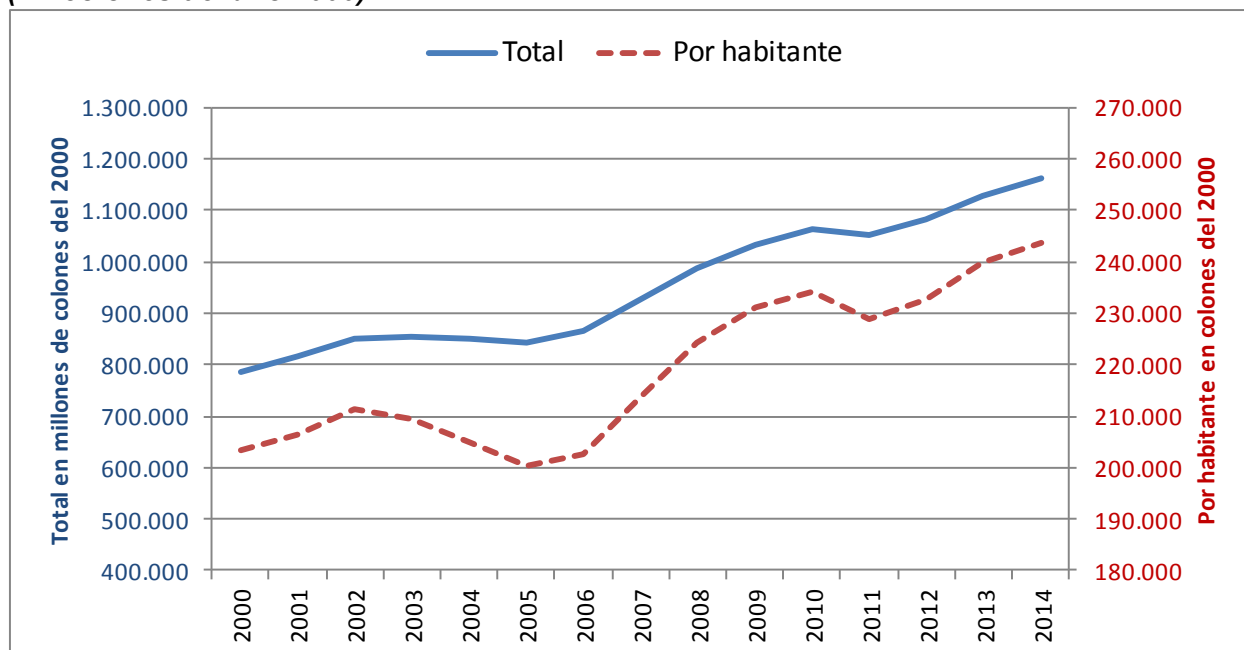
2/ En colones del año 2000, deflactado con el índice de precios implícito del gasto de consumo del gobierno general.

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

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

Con las estimaciones realizadas, la ISPT muestra la contracción en el año 2011, principalmente por la caída de la inversión en la educación general, aunque no reproduce el estancamiento del 2010 que se observa en el gráfico 1. Tampoco se observa un crecimiento decreciente en el último trienio como el que se observa en el cuadro 1. Si hay mayor coincidencia con la evolución en el 2014. Pese a estas discrepancias, el gráfico 11 presenta la evolución de las estimaciones realizadas para la inversión social pública, total y por habitante, en el presente siglo y la tendencia es la misma que la que se refleja en el gráfico 1.

Gráfico 11
Costa Rica: Evolución de la Inversión Social Pública. 2000 - 2014
(En colones del año 2000)



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

Esto significa que en el último quinquenio (2010 a 2014), la ISPT creció un 12,7% acumulado para una media anual del 2,4%. Visto por habitante, la expansión acumulada de la primera mitad de la presente década se sitúa en el 5,5%, para un promedio anual del 1,1%. Sin embargo, resulta difícil que se pueda mantener esta evolución si no se resuelve parcialmente el problema fiscal agregando más recursos al Estado.

Durante ese período, la estructura de la ISP por función se mantiene sin mayores cambios. Solo la función Salud pierde ligeramente participación a costa de los programas de seguridad social, particularmente pensiones contributivas, y que los servicios de educación general no logran contrarrestar. Esto genera una pérdida ligera de participación entre los servicios universales y a favor de los servicios contributivos, cuando los programas se agrupan por criterio de acceso.

Finalmente, el cuadro 4 muestra que la prioridad macroeconómica aumenta del 21% en el 2009 al 22% en el 2014, evidenciando una expansión de la ISPT nominal similar a la de la producción total. Por el contrario, la prioridad fiscal aumenta del 2009 al 2011, del 78% al 79% y luego declina hasta el 72% en el 2014. Ello muestra que a partir del 2011 hay otros componentes del gasto público que están creciendo más rápidamente y en función de su capacidad de discrecionalidad dependerá de su futura presión a la expansión real de la ISPT. Por ejemplo, si son los pagos de intereses los que están

presionando al alza, al ser no discrecionales para las autoridades públicas, tendrán un efecto estrujamiento al resto de los rubros de gasto, incluido el gasto social.

VI. CONSIDERACIONES FINALES

El análisis de la evolución de la inversión social, tanto en su versión agregada como en su versión más desagregada y con una mayor precisión en su determinación, ofrece un panorama similar para el 2014, esto es, una continuación del repunte que se empezó a gestar en el 2012 luego de la contracción sufrida en el año 2011 y que permitió recuperar, y superar, los niveles de inversión real alcanzados en el 2010. No obstante, las restricciones fiscales sugieren que esta recuperación es precaria, no es tampoco generalizada y parece desacelerarse. En particular, la inversión educativa se recupera, no así la inversión en salud que refleja las imitaciones financieras de la CCSS, aunque por lo menos deja de caer en el 2014, pero en forma insuficiente para compensar el aumento poblacional.

De esta forma, la inversión en los programas sociales universales apenas logra superar los niveles per cápita del 2010. Los programas de seguridad social aumentan, principalmente por las pensiones contributivas, donde el régimen de la CCSS sigue mostrando una expansión preocupante para su sostenibilidad financiera, ahora apuntalada también por las pensiones con cargo al presupuesto nacional. La inversión en vivienda logra detener la caída, aunque falta trecho para recuperar los máximos históricos del 2010 (por habitante). La inversión en programas sociales selectivos logra volver a crecer en el 2013 y 2014 en términos per cápita pero también se mantienen por debajo de los niveles de 2010 y esa recuperación no es generalizada, como tampoco lo han sido los episodios de contracción.

No obstante, el principal desafío hacia adelante es la sostenibilidad financiera de la inversión social alcanzada. Si bien puede quedar un margen para mejorar la eficiencia y la eficacia de los recursos invertidos, ello será insuficiente sino no se logran recursos fiscales frescos por la vía de una reforma tributaria.