

INFORME ESTADO DE LA NACIÓN

Recuperación de la Inversión Social Pública en el 2012 en un contexto de lento crecimiento económico y desequilibrio fiscal

INVESTIGACIÓN FINAL

Juan Diego Trejos Solórzano

Octubre, 2013



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

INDICE

I. INTRODUCCIÓN.....	3
II. EVOLUCIÓN GLOBAL DE LA INVERSIÓN SOCIAL PÚBLICA.....	5
III. EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN SOCIAL PÚBLICA DURANTE EL 2012.....	8
3.1. Consideraciones metodológicas.....	8
3.2. La magnitud y evolución de la Inversión Social Pública en el 2012	9
3.3. La Inversión Social Pública por sector o función	11
3.4. La Inversión Social Pública por tipo de programa	14
IV. LOS PROGRAMAS DE PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN SOCIAL	17
4.1. La organización institucional de los programas de PPS	18
4.2. Los tipos de programas de PPS.....	19
4.3. La evolución de la inversión social en Promoción y Protección Social	23
4.4. El financiamiento de los Programas de Promoción y Protección Social	26
4.4. El papel del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)	33
VI. CONSIDERACIONES FINALES	39

I. INTRODUCCIÓN

El 2012 se constituye en el tercer año de una limitada recuperación económica, luego de la desaceleración sufrida en el 2008 y de la contracción del 2009 que pusieron fin a un quinquenio de alto dinamismo económico (2003 a 2007) y a un decenio donde se creció en nueve de los diez años. Ese quinquenio de alto dinamismo económico (2003 a 2007), no se caracterizó por una clara expansión de la inversión social pública (ISP) o gasto social, sino que es hasta el 2006 donde la inversión social pública repunta de

¹ Informe preparado para el Programa Estado de la Nación.

manera sostenida². Este repunte se concentra entre el 2006 y el 2008, donde se contó con alguna holgura fiscal y se mantuvo durante la contracción del 2009, como parte de una política anti cíclica, aunque ello ha deteriorado las finanzas públicas.

Este deterioro de las finanzas públicas, que no tiene en la expansión de inversión social su causa principal, se mantiene durante el 2010 y el 2011, cuando fracasan los intentos por aprobar una reforma fiscal y repercute finalmente en las posibilidades de crecimiento de la inversión social real. Ya para el 2011 se observa una contracción de la inversión social real bastante generalizada. No obstante, para el 2012 se observa un nuevo repunte de la ISP, o al menos su mantenimiento real en su medición más precisa, pero sin mejoras en la situación fiscal. 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 buscará ofrecer una panorámica sobre la evolución de la inversión social durante los últimos años, con énfasis en el 2012 y en el sector de promoción y protección social. Primeramente se analizará la evolución en el mediano plazo a partir de una aproximación menos fina del gasto social y luego se precisará la medición para tener una mejor aproximación sobre el esfuerzo fiscal desarrollado para mejorar directamente la calidad de vida de la población. Posteriormente se analiza la ISP en el sector de promoción y protección social para identificar sus cambios institucionales recientes. Se concluye con una recapitulación de los principales resultados encontrados y sus implicaciones políticas.

² El gasto social público financia programas que buscan principalmente crear y proteger las capacidades de las personas y en esa medida es una inversión más que un gasto, por lo que se utilizarán ambos términos como equivalentes.

II. EVOLUCIÓN GLOBAL DE LA INVERSIÓN SOCIAL PÚBLICA

Si se toma el dato grueso de la inversión social pública total (ISPT), esto es, el dato que genera la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP) del Ministerio de Hacienda para el conjunto del sector público consolidado, se observa que durante el 2012 la ISPT logró revertir, y superar, la contracción sufrida durante el año previo (ver cuadro 1 y gráfico 1).

Cuadro 1
Costa Rica: Evolución de la Inversión Social Pública. 1980 - 2012

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		253,5	100,0		17,7	72,0
1985	516,1	87,9	-2,5	193,2	76,6	-5,3	14,8	70,0
1990	545,5	92,9	1,1	178,4	70,7	-1,6	14,9	67,0
1995	632,6	107,7	3,0	181,6	72,2	0,3	14,4	62,4
2000	803,1	136,8	4,9	204,4	81,0	2,4	16,3	70,6
2005	870,4	148,2	1,6	204,1	80,5	0,0	17,2	73,2
2009	1.085,2	184,8	5,7	240,7	94,9	4,2	22,2	81,5
2010	1.092,9	186,1	0,7	239,5	94,5	-0,5	22,5	80,9
2011	1.087,5	185,2	-0,5	235,6	92,9	-1,6	22,4	81,3
2012	1.136,4	193,5	4,5	243,5	96,0	3,3	22,9	81,8

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 últimos dos años que se refiere a tasas anuales simples.

4/ GGG: gasto consolidado del gobierno general.

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

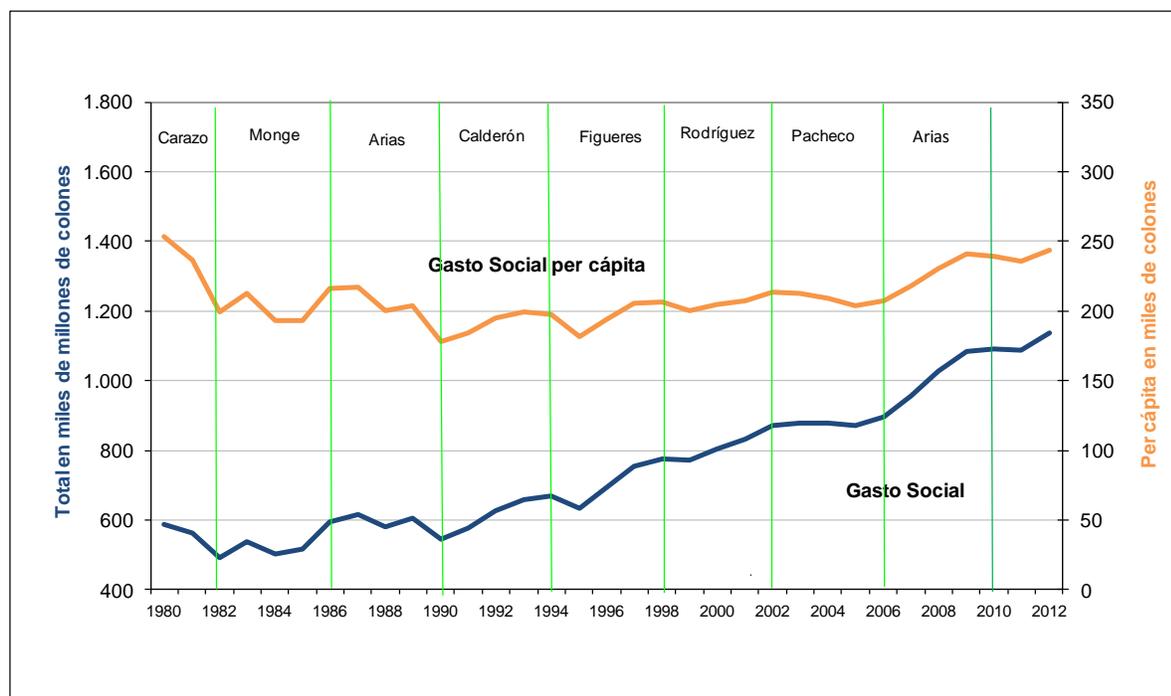
La ISPT real creció durante el 2012 un 4,5%, luego del estancamiento del 2010, donde solo aumentó un 0,7%, y la contracción del año previo (-0,5%). Esta expansión resulta significativa y más que compensa los efectos de los dos años anteriores y se torna similar a la tasa media lograda en la segunda mitad del decenio del 2000, cuando la ISPT se expandió aceleradamente, pues creció en promedio un 4,7% al año entre el 2006 al 2010, ambos años inclusive (ver gráfico 1).³

³ Las estimaciones incorporadas en el cuadro y gráfico 1 difieren marginalmente en magnitud, aunque no en la tendencia, de las presentadas en los informes previos al 2012, tanto por las actualizaciones de los deflatores como por el uso ahora de la consolidación a nivel del sector público (no solo a nivel de cada función social) y por utilizar la clasificación funcional que viene operando desde el 2006, aunque con estimaciones desde el 2002. Para los años anteriores al 2002 se han empalmados las series.

Gráfico 1

Costa Rica: Evolución de la Inversión Social Pública. 1980 - 2012

(En colones del año 2000)



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

Si bien la ISPT ha venido creciendo de manera bastante sostenida desde el año 1990 y ya para el año 1992 había superado los niveles pre crisis (1980), es claro que el mayor dinamismo se produjo entre el 2006 y el 2009. En esos cuatro años, la ISPT real creció un 25% para una media anual del 5,7%. Con ello, la ISPT total en el 2012 casi duplica (93,5% mayor) a la existente en el año 1980.

Si se controla por el crecimiento de la población, la Inversión Social Pública por habitante (ISPH) mostró ya una contracción durante el 2010, de medio punto porcentual, pues el crecimiento de la ISPT no logró superar el aumento de la población. Esta contracción aumenta en el 2011 (-1.6%), de forma más generalizada y con ello se rompe la onda expansiva de los últimos cuatro años del decenio del 2000. No obstante, durante el 2012 vuelve a mostrar una amplia expansión real (3,3%) que más que compensa el estancamiento previo, de modo que la ISPH del 2012 resulta un 1,2% mayor a la alcanzada en el 2009.

En términos acumulados, la ISP real por habitante creció entre el 2006 y el 2009, un 18% para un crecimiento promedio anual del 4.2%, pero acumuló una contracción real entre el 2010 y 2011 del -2,1%, para expandirse de nuevo en el 2012 (3,3%). En todo caso y pese a la fuerte recuperación entre el 2006 y el 2009 y durante el 2012, la ISP por habitante aún se mantiene por debajo de sus niveles alcanzados 30 años atrás. La ISP real por habitante en el 2012 resulta aún cerca de un 4% inferior a la ejecutada en el año 1980.

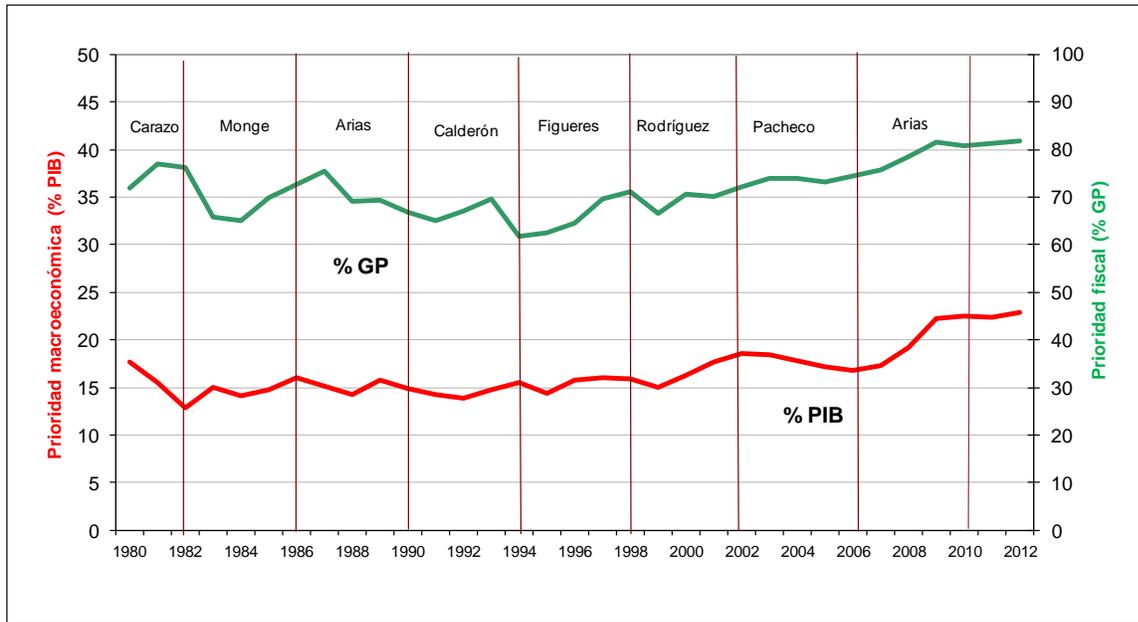
Esta evolución favorable de la ISP, total y per cápita, en los últimos años es producto de un aumento de su prioridad fiscal (peso relativo dentro del gasto público) y de su prioridad macroeconómica (relación porcentual con el producto interno bruto), aunque a partir del 2009 tiende a estancarse, lo que significa que la ISPT crece al mismo ritmo nominal que el conjunto del gasto público y que este crece a una tasa similar a la que expande el PIB nominal (ver gráfico 2).

Para el 2012, la ISPT muestra un leve repunte en sus prioridades. Así representó el equivalente al 22,9% del Producto Interno Bruto (prioridad macroeconómica), solo siete décimas porcentuales por encima del monto alcanzado en el año 2009, donde superó la barrera del 22% del PIB, aunque se mantiene cerca de cinco 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 GPT pero resulta ocho puntos porcentuales superior al monto alcanzado en el 2005, donde representaba el 73% del gasto público del gobierno general.⁴ Ello refleja una decisión política de proteger la ISPT dentro de un período de restricciones fiscales, como parte de un plan de enfrentamiento de los efectos de la crisis que contrasta con lo sucedido a mediados de la década pasada (administración Pacheco), donde la preocupación por controlar el déficit fiscal privó sobre la protección de la ISP real.

⁴ 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 – 2012
(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 2012

Para precisar el comportamiento de la ISP durante el 2012, 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 metodológicos.

3.1. Consideraciones metodológicas

La depuración implica eliminar instituciones financieras que no son próximas al gobierno general como la Comisión Nacional de Préstamos para la Educación (CONAPE) o el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM); instituciones que no eran parte del sector social en el pasado como las juntas administrativas de la imprenta nacional y del archivo nacional; eliminar gastos que no son parte del gasto social como las empresas comerciales del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), los pagos de los

premios de lotería pagados por la Junta de Protección Social (JPS) o el programa de ahorro y crédito del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU).

También se agregan instituciones como el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA), ahora denominado Instituto de Desarrollo Rural (INDER) y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), que no se consideran parte del sector social (IDA) o se han excluido recientemente (MTSS) y se reacomodan otras instituciones entre sectores, siguiendo la definición prevaleciente antes del 2006 o por considerar que esa función es la más apropiada. Este es el caso del Instituto Nacional de la Mujer (INAMU) y del Consejo de la Persona Joven (CPJ) que inicialmente estaban en la función de cultura y recreación y que se ubican en la de seguridad social. Instituciones que ahora se consideran como parte del sector salud, se mantienen dentro del sector de seguridad social, ahora llamado de protección social. Finalmente se efectúa una consolidación al nivel del sector social y no del sector público global. Esto implica, entre otras cosas, mantener las contribuciones al Banco popular, pero excluir las contribuciones o cargas sociales al IMAS, INA o FODESAF.

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

3.2. La magnitud y evolución de la Inversión Social Pública en el 2012

Con estos procedimientos, algunos aún preliminares, se llega a una estimación de la ISPT para el 2012 que resulta menor a la presentada en el cuadro 1 en cerca de seis puntos porcentuales y que equivale a cerca de 1,4 puntos porcentuales menos del PIB. La mayor diferencia se produce en el sector de protección social por la consolidación del FODESAF, la depuración del IMAS y la JPS y la incorporación de otras instituciones. También se producen ajustes importantes en el sector de salud, por la exclusión de las transferencias del gobierno a la CCSS por concepto de la cuota como estado, del aporte adicional para los trabajadores por cuenta propia y para el pago de los asegurados por cuenta del estado. Esta transferencia aumentó un 147% en el 2012, al pasar de 59,3 mil millones en el 2011 a 147 mil millones en el 2012. La STAP no consolida esta partida, mientras que en nuestras estimaciones si se realiza esta consolidación.

En esta oportunidad se ha contado también con nuevos antecedentes, como lo son las liquidaciones detalladas de los ministerios de educación y salud desde el 2009, lo que ha permitido revisar las estimaciones para los años previos, particularmente del 2010 y 2011. Teniendo en cuenta estas observaciones, el cuadro 2 muestra la estimación de la ISP real para el año 2012 y se evolución real en los últimos años

Cuadro 2

Costa Rica: Evolución de la Inversión Pública Social Real Total. 2006-2012

Indicador	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Inversión Pública Social Total ¹	867.184	926.474	987.013	1.032.958	1.062.396	1.052.958	1.065.666
Índice 2000 = 100	110,1	117,7	125,4	131,2	134,9	133,7	135,3
Variación porcentual anual	2,7	6,8	6,5	4,7	2,8	-0,9	1,2
Estructura de la Inversión Social	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Educación	30,9	31,1	31,3	33,2	34,2	33,4	34,7
Salud	29,0	29,4	30,1	28,8	28,3	28,7	26,8
Protección Social	29,1	28,7	27,2	27,2	27,1	27,6	28,4
Vivienda y territorio	10,4	10,1	10,7	9,9	9,6	9,4	9,4
Cultura y recreación	0,6	0,7	0,7	0,9	0,8	0,8	0,8
Prioridad de la Inversión Social							
Macro (% producción)	16,3	16,7	18,5	21,1	21,8	21,7	21,5
Fiscal (% gasto público)	72,2	73,4	75,5	77,5	78,7	78,8	76,7
Inversión Social por habitante ²	200.455	211.083	221.741	229.073	232.801	228.134	228.336
Índice 2000 = 100	100,0	105,3	110,7	114,3	116,2	113,8	113,9
Variación porcentual anual	1,3	5,3	5,0	3,3	1,6	-2,0	0,1
Inversión Social por habitante ³							
Educación	-0,9	6,3	5,4	9,9	4,5	-4,1	3,7
Salud	2,5	6,7	7,7	-1,2	-0,1	-0,6	-6,8
Protección social	1,7	3,8	-0,4	3,1	1,5	-0,3	2,9
Vivienda y territorio	4,6	2,1	11,9	-4,6	-1,9	-3,6	0,0
Cultura y recreación	-18,1	17,1	4,5	31,2	-6,9	0,6	-1,1

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.

La ISPT para el año 2012, en colones del año 2000, equivale a 1,1 billones de colones, lo que representa un aumento del 1,2% con relación al año previo. Este crecimiento está por debajo de la mitad del mostrado en el cuadro 1 y una parte importante de la diferencia se encuentra en las transferencias de gobierno a la CCSS. Esto implica reducciones en las prioridades macro y fiscal de la ISPT para el 2012. Por habitante, la ISP prácticamente no se modificó en términos reales y, medida en colones del 2000, se

mantuvo alrededor de los 228 mil colones por habitante al año, con lo cual no logró revertir la caída del 2011. La revisión de la serie, mantiene la misma tendencia, solo que ahora, la expansión de la ISPT durante el 2010 fue menor y en esa medida, la contracción del 2011 resulta también menor.

En colones corrientes, ver cuadro 3, la ISPT se aproxima a los 4,9 billones de colones (aproximadamente US\$ 9.746 millones) y la ISPH se ubica en torno al billón de colones al año (aproximadamente US\$ 2.090). Para una familia de cuatro miembros ello equivale a un monto mensual cercano a los 348 mil colones, por encima del salario mínimo de un trabajador especializado y bastante más alto que el salario mínimo de protección.

Confrontado con el Producto Interno Bruto (PIB), esta inversión social representó en el 2012 el 21,5% de este (prioridad macroeconómica), así como el 77% del gasto de gobierno general (prioridad fiscal). Esto se traduce en un ligero descenso de las prioridades fiscal y macroeconómica respecto al 2011.

3.3. La Inversión Social Pública por sector o función

El cuadro 3 presenta el detalle de la ISPT por función para el 2012 y la variación real respecto al año previo. La información se presenta para cada función o sector y a su interior se identifican programas específicos, que difieren de la clasificación de la STAP⁵.

El **sector educación** absorbe algo más de un tercio de esa inversión, porcentaje que ha venido subiendo en los últimos años como se puede observar en el cuadro 2. Volviendo al cuadro 3, la educación general representa casi dos tercios de la inversión educativa, relación que sube a tres cuartos cuando se agregan los incentivos para estudiar que se aplican en esos niveles educativos.

Representó en el 2012 el 7,5% del PIB y supera la norma constitucional del 6% del PIB, aun excluyendo al INA, pero sin llegar a la meta del 8% del PIB recién establecida. Luego de la fuerte contracción real sufrida en el 2011, la inversión educativa real vuelve a repuntar en el 2012 y ese repunte se produce tanto en la educación básica como la superior y la no formal (formación profesional). Esta recuperación se produce, aunque se ajuste por el crecimiento poblacional, aunque no se reproduce en los programas

⁵ La STAP utiliza una clasificación funcional y otra sectorial. La función sigue una clasificación internacional, mientras que la clasificación sectorial se basa en decretos de conformación de sectores. Aquí se utiliza la clasificación funcional, pero se trata la sectorial como sinónimo.

sociales selectivos que buscan facilitar el acceso y mantenimiento en el sistema educativo. Este grupo de programas sufre una contracción real de los recursos destinados a los comedores escolares como a las becas, incluido el programa Avancemos.

El **sector salud** pierde ligeramente participación ubicándose en cerca del 27% de la ISPT y siendo superado por el sector de Protección Social. Algo más de la mitad de los recursos lo consumen los servicios hospitalarios y casi tres cuartos los servicios curativos (consulta médica y hospitalización). Esto implica una inversión anual en salud cercana al 6% del PIB y al 21% del gasto público total. Su pérdida de participación en el 2012 obedece a una fuerte contracción de la ISPT (-5,7%), contracción que se concentra en los programas bajo la responsabilidad de la CCSS, mostrando los impactos de la crisis financiera de la institución. Esta contracción es mayor cuando se ajusta por la población, pues la ISPH real en salud se reduce un 6,8% durante el 2012 y sumando así el cuarto año consecutivo que la ISPH real en salud no crece (ver cuadro 2).

Mientras que en el 2011, la contracción real de la ISPH se explicaba principalmente por los servicios de salud pública (Ministerio de Salud y sus órganos desconcentrados), para el 2012, estos recursos se expanden, incluyendo los destinados a los programas de nutrición (CEN-CINAI), quedando toda la reducción en el ámbito de la CCSS. Por el contrario, los centros de atención infantil a cargo del MS (CEN-CINAI) reportan una sólida expansión en sus gastos reales por segundo año consecutivo, reflejando probablemente los mayores recursos asignados para atender la Red de Cuido, así como los recientes cambios administrativos que sufrió el programa.

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

Se constituye en el sector que más crece, después del educativo, y este crecimiento real, tanto total como por habitante, es bastante generalizado a su interior. Solo el Ministerio de Trabajo presenta una reducción real (regulación del trabajo), mientras que los programas dirigidos a los grupos vulnerables son los que logran la mayor expansión, luego de caer en el 2011. Dentro de estos programas, los dirigidos a los campesinos y pobladores rurales (INDER) así como a las mujeres (INAMU) son los que sostienen la expansión, aunque también crecen los programas contra la pobreza y para atender los desastres naturales.

Cuadro 3

Costa Rica: Inversión pública social por función y programa. 2012

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

Sector y programa	Inversión Social Pública (ISP)				Prioridad de la ISP		Variación real 2011-2012 ³	
	Total	Per cápita	Distribución	Composición	Macro ¹	Fiscal ²	Total	Per cápita
Todos los sectores sociales	4.877.767	1.045.140	100,0		21,5	76,7	1,2	0,1
Sector Educación	1.690.479	362.212	34,7	100,0	7,5	26,6	4,9	3,7
Educación General	1.108.716	237.560	22,7	65,6	4,9	17,4	5,6	4,4
Educación postsecundaria	357.491	76.598	7,3	21,1	1,6	5,6	6,8	5,6
Formación Profesional	68.557	14.690	1,4	4,1	0,3	1,1	6,5	5,3
Incentivos para estudiar	155.715	33.364	3,2	9,2	0,7	2,4	-3,9	-5,0
Sector Salud	1.305.830	279.795	26,8	100,0	5,8	20,5	-5,7	-6,8
Salud Pública	54.832	11.749	1,1	4,2	0,2	0,9	5,3	4,1
Atención Primaria	273.300	58.559	5,6	20,9	1,2	4,3	-5,8	-6,9
Consulta Médica	268.370	57.503	5,5	20,6	1,2	4,2	-6,6	-7,6
Hospitalización	677.908	145.253	13,9	51,9	3,0	10,7	-6,5	-7,6
Nutrición (CEN-CINAI)	31.420	6.732	0,6	2,4	0,1	0,5	4,4	3,2
Sector Protección Social	1.383.353	296.406	28,4	100,0	6,1	21,7	4,0	2,9
Pensiones Contributivas	1.088.970	233.329	22,3	78,7	4,8	17,1	3,2	2,1
Pensiones No Contributivas	111.357	23.860	2,3	8,0	0,5	1,8	1,6	0,5
Regulación del Trabajo	17.447	3.738	0,4	1,3	0,1	0,3	-4,1	-5,1
Apoyo Grupos Vulnerables	165.579	35.478	3,4	12,0	0,7	2,6	12,5	11,3
Sector Vivienda y Territorio	459.400	98.434	9,4	100,0	2,0	7,2	1,2	0,0
Servicios de Vivienda	86.189	18.467	1,8	18,8	0,4	1,4	-17,1	-18,0
Suministro Agua	98.179	21.036	2,0	21,4	0,4	1,5	3,7	2,5
Servicios Municipales	275.032	58.930	5,6	59,9	1,2	4,3	7,7	6,5
Sector Cultura y Recreación	38.705	8.293	0,8	100,0	0,2	0,6	0,0	-1,1

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)

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

El **sector de vivienda y territorio** continúa mostrando un comportamiento desfavorable al contraerse durante los tres años previos y no lograr crecer durante el 2012 en términos per cápita. Este comportamiento desfavorable en los recursos reales lo mantiene por debajo del 10% de la ISPT, que constituye la media en lo que vamos del presente siglo. Para el 2012, la reducción real se concentra en los servicios de vivienda, que por cuarto año consecutivo ven reducirse los recursos reales por habitante, principalmente los suministrados a través del bono familiar para la vivienda. Los servicios municipales, que son los mayoritarios con el 60% de la ISPT, y los servicios de suministro de agua logran recuperarse de la contracción del 2011.

Finalmente, los **servicios culturales y recreativos**, siguen sin alcanzar el 1% de la ISPT y muestran un estancamiento en la ISPT real y una contracción cuando se ajusta por población. 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, como se puede observar en el cuadro 2. Esta volatilidad no logra modificar su limitada participación dentro de la ISPT.

3.4. La Inversión Social Pública por tipo de programa

Otra forma de ordenar los distintos programas es según el criterio de acceso a estos. Aquí se pueden identificar cuatro tipos de programas, siguiendo un criterio propio. El cuadro 4 muestra esa organización de la ISP en el 2012 y su evolución 2011/2012.

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 57% de la ISPT en el 2012 y muestran un estancamiento real durante el último año, lo que se traduce en una reducción real en la ISPH. Este resultado es producto de que la reducción de la ISP en salud contrarresta la expansión de la ISP educativa y en servicios comunales. También equivalen al 12,2% del PIB y al 43% del gasto público, mostrando la fuerte prioridad que tiende dentro de la inversión social la creación y protección de las capacidades de las personas.

Los servicios educativos (educación general) representan un 40% de la ISPT de este tipo de programas y ganan participación gracias a la expansión de la ISP real educativa. Los servicios de salud, representan el 46% de la IPST en este grupo y pierden participación por su contracción real. Los servicios municipales y el suministro de agua, también aumentan su participación conjunta al 14% gracias a la expansión real observada durante el 2012.

Cuadro 4

Costa Rica: Gasto o inversión pública social según criterio de acceso y programa. 2012
(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 2011-2012 ³	
	Total	Per cápita	Distribución	Composición	Macro ¹	Fiscal ²	Total	Per cápita
Todos los sectores sociales	4.877.767	1.045.140	100,0		21,5	76,7	1,2	0,1
Servicios universales	2.756.336	590.589	56,5	100,0	12,2	43,3	0,0	-1,1
Educación General	1.108.716	200.335	22,7	40,2	4,9	17,4	5,6	4,4
Salud Pública	54.832	10.566	1,1	2,0	0,2	0,9	5,3	4,1
Atención Primaria	273.300	54.473	5,6	9,9	1,2	4,3	-5,8	-6,9
Atención Curativa	946.278	202.755	19,4	34,3	4,2	14,9	-6,5	-7,6
Suministro Agua	98.179	18.295	2,0	3,6	0,4	1,5	3,7	2,5
Servicios Municipales	275.032	49.240	5,6	10,0	1,2	4,3	7,7	6,5
Servicios restrictivos	482.201	103.319	9,9	100,0	2,1	7,6	5,8	4,6
Educación postsecundaria	357.491	76.598	7,3	74,1	1,6	5,6	6,8	5,6
Formación Profesional	68.557	14.690	1,4	14,2	0,3	1,1	6,5	5,3
Regulación del Trabajo	17.447	3.348	0,4	3,6	0,1	0,3	-4,1	-5,1
Servicios culturales y recreativos	38.705	7.147	0,8	8,0	0,2	0,6	0,0	-1,1
Servicios contributivos	1.088.970	233.329	22,3	100,0	4,8	17,1	3,2	2,1
Pensiones IVM-CCSS	494.840	106.027	10,1	45,4	2,2	7,8	6,5	5,4
Presupuesto Nacional	594.130	127.302	12,2	54,6	2,6	9,3	0,6	-0,5
Servicios selectivos	550.259	117.902	11,3	100,0	2,4	8,6	-0,5	-1,6
Incentivos para estudiar	155.715	32.130	3,2	28,3	0,7	2,4	-3,9	-5,0
Nutrición (CEN-CINA)	31.420	5.285	0,6	5,7	0,1	0,5	4,4	3,2
Pensiones No Contributivas	111.357	21.455	2,3	20,2	0,5	1,8	1,6	0,5
Apoyo Grupos Vulnerables	165.579	26.749	3,4	30,1	0,7	2,6	12,5	11,3
Servicios de Vivienda	86.189	18.684	1,8	15,7	0,4	1,4	-17,1	-18,0

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)

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

Los **programas o servicios restrictivos**, son aquellos que requieren del cumplimiento de ciertos requisitos previos para su acceso (educación superior, formación profesional o regulación del trabajo) o que enfrentan restricciones de oferta (servicios culturales y recreativos) y son limitados pues aportan cerca de un décimo de la ISPT. A su interior el dominante es la educación postsecundaria con el 74% de la ISPT, porcentaje que sube al 88% 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% del PIB y a cerca del 8% del gasto del gobierno general y muestran un fuerte crecimiento real durante el 2012, liderado por los programas educativos de educación postsecundaria y de formación profesional.

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 2012 (22%), recuperando parte de la participación que han venido perdiendo luego de la expansión vivida durante la primera mitad de la década. Aun así, representaron en el 2012 casi el 5% del PIB y cerca del 17% del gasto del gobierno general.

Si bien su expansión real total es limitada, durante el 2012 (3,2% total y 2,1% per cápita), 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. Los desembolsos del RIVM vienen creciendo de manera significativa desde el 2006 y muestra la presión que están sometiendo al fondo de reserva. Por el contrario, el gasto asociado con los regímenes a cargo del presupuesto nacional, si bien representan el 56% del gasto total en estos programas, su expansión real total no logra compensar la expansión de la población y se han mantenido controlada su expansión real durante los últimos años.

Finalmente, los **programas o servicios sociales selectivos**, dirigidos a población de menores recursos, vulnerables o que sufren situaciones de exclusión o discriminación, sufren de una contracción durante el 2012. Ellos representan el 11,3% de la ISPT en el 2011, el 2,4% del PIB y un 8% del gasto público. Globalmente la inversión social real se reduce un 0,5%, porcentaje que sube al -1,6% 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 28% por la contracción los recursos reales que manejan, por encima de la reducción sufrida por el sector. Las pensiones no contributivas aportan una cuarta parte de la ISP de estos programas y logran mantener la ISP real. Los programas dirigidos a los grupos vulnerables por pobreza, exclusión o discriminación aumentan su participación al 30% del total y se ubican como los de mayor peso relativo gracias a la expansión real observada durante el 2012. Por el contrario, los programas de vivienda (16% del total selectivo) muestran una fuerte contracción durante el 2012. Finalmente, los centros de cuidado y sus programas extramuros (los CEN-CINAI), pese a su limitado tamaño dentro de los programas sociales selectivos (6%) muestran una expansión importante, pero junto a los programas contra grupos vulnerables, no logran contrarrestar las contracciones reales en los otros programas.

En resumen, se observa cómo pese a las restricciones fiscales que ya afectaron la ISP durante el 2011, en el 2012 se logra contener aunque no compensar completamente esta caída en los recursos reales por habitante asignados. No obstante, en algunos sectores las contracciones no solo son significativas, sino que vienen de años atrás, señalando limitaciones instituciones y de prioridad. Tal es el caso de los servicios de

vivienda y los de salud, sumidos en la crisis financiera de la CCSS. En otros programas, como las pensiones contributivas a cargo de la CCSS, la expansión real de los desembolsos por varios años consecutivos, avizoran problemas de sostenibilidad financiera en el futuro cercano y demandan de atención prioritaria.

IV. LOS PROGRAMAS DE PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN SOCIAL

Con la modificación de la clasificación funcional del gasto social emprendida por la STAP a partir del 2006, la función de seguridad y asistencia social modificó su composición y empezó a denominarse como la función de protección social. Los programas de protección social (PS), pueden ser definidos como aquellas intervenciones públicas que se dirigen a ayudar a mejorar el manejo de los distintos riesgos que enfrentan las personas, hogares o comunidades más aquellas intervenciones encaminadas a atender a las personas, y hogares, en situación de vulnerabilidad por pobreza, discriminación o exclusión social. Estos programas se pueden separar en dos grandes grupos. El primero se refiere al Seguro Social, que cubre, principalmente vía contribución tripartita, los riesgos de enfermedad, maternidad, accidentes y enfermedades laborales, desempleo y los riesgos de la vejez: invalidez, vejez y muerte. En el país, estos programas son ejecutados principalmente por la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), pero también participa el Instituto Nacional de Seguros (INS) con el seguro de riesgos de trabajo (SRT), mientras que aún no existe un seguro de desempleo como tal⁶.

El segundo grupo comprende a un conjunto de programas que buscan apoyar a los grupos vulnerables o excluidos de los programas sociales universales, excluidos de los beneficios del crecimiento económico o con mayor vulnerabilidad a los choques económicos coyunturales y a los desastres ambientales. Estos programas son ejecutados por un grupo de instituciones estatales, en algunos casos con el apoyo de entidades privadas como ejecutores, e incluye desde programas de carácter puramente asistencial hasta programas que buscan apoyar la formación de capital humano. Estos programas los hemos denominado en las páginas previas y a grosso modo, como programas sociales selectivos, pero también se les ha identificado como programas de Promoción y Asistencia Social (PAS). Otras denominaciones menos felices han sido la de programas sociales o sector social, desconociendo los otros tipos de programas sociales existentes, o como el sector de lucha contra la pobreza, creyendo erróneamente que el combate a la pobreza se circunscribe exclusivamente a los

⁶ Dentro de la clasificación funcional de la STAP, los riesgos de salud y maternidad se ubican en la función de salud, mientras que los riesgos del trabajo, se mantienen como parte del INS dentro de las funciones económicas. Solo para el 2012, el hospital del trauma que es parte del SRT, se identifica y contabiliza en salud.

programas sociales selectivos. En este apartado se renombrarán los programas sociales selectivos como programas de promoción y protección social (PPS) con el fin de reagruparlos no por la función de origen sino por el tipo de programa o lo que pretende atender.

4.1. La organización institucional de los programas de PPS

Dentro de la división sectorial de la administración pública, estos programas se engloban en lo que se conoce como el sector de seguridad social o protección social, cuya coordinación formal recae en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y su rectoría en el Ministro de Trabajo. En la práctica, estos programas han estado bajo la coordinación de una **“Autoridad Social”**, normalmente uno de los dos vicepresidentes de la República o más recientemente en algún ministro u otro funcionario designado para ello. En la práctica también, esta autoridad ha mostrado una debilidad en su capacidad de coordinación, por la ausencia de una marco legal que la sustente y por la ausencia de una estructura institucional que la apoye, garantice la continuidad de las acciones y el aprovechamiento de las lecciones aprendidas (Piszck y Barahona, 2003).

Se puede decir que es un sector que en la práctica funciona descoordinado, por la conformación de instituciones que gozan de autonomía financiera y, en algunos casos, administrativa, incluso con rango constitucional (CCSS) y donde sus recursos se mueven inercialmente pues no existe esa autoridad social que evalúe y defina las prioridades y porque muchas de esas instituciones o programas cuentan con recursos específicos asignados por leyes. Con cada cambio de administración, la organización y coordinación del sector se modifica, produciéndose una especie de borrón y cuenta nueva, pues no existe una institucionalidad de respaldo, aunque la mayoría de los programas siguen funcionando. Solo aquellos que se han definido como el estandarte del gobierno previo pero sin contenido económico ni institucionalidad permanente, desaparecen o se diluyen en el tiempo. El ejemplo más emblemático es el Triángulo de Solidaridad de la administración Rodríguez, pero se puede citar también a los Hogares Comunitarios (administración Calderón) o al programa de Mujeres Jefas de Hogar (administración Figueres), entre otros⁷. Los vicepresidentes como autoridades sociales perdieron protagonismo desde la administración Pacheco y su coordinación se trasladó a algún ministro, con miras a crear un ministerio específico, tarea que no se ha concretado.

⁷ Como excepción se puede citar al programa Avancemos (administración Arias), donde el apoyo político vino acompañado de un amplio contenido económico adicional, para que las instituciones lo ejecutaran. Aunque resulta prematuro para conocer el destino final de la Red de Cuido (administración Chinchilla), la infraestructura que se está construyendo para su desarrollo y el descansar en programas ya existentes, sugieren que este podría mantenerse en el cambio de administración.

En la administración pasada, se abandonó la idea de una Autoridad Social que coordine todo el sector social y se propuso objetivos más realistas como definir solo la coordinación de los programas de Promoción y Protección Social, aunque incorrectamente denominado sector social y de lucha contra la pobreza. Esta coordinación recayó sobre el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos y su Ministro fungió como el rector. Se creó un viceministerio para coordinar las tareas en este campo, con el nombre de viceministerio de desarrollo social, y se dio contenido presupuestario y plazas permanentes para garantizar la continuación de las labores. La idea era la de consolidar una estructura institucional al final de la administración con la transformación del Ministerio de Vivienda en un Ministerio de Desarrollo Social y Asentamientos Humanos. Con la salida del ministro y la viceministra a mediados de la administración, el viceministerio se trasladó al Ministerio de Salud donde se diluyó.

En la actual administración, la coordinación se ha asignado al presidente ejecutivo del IMAS a quién se ha nombrado ministro de bienestar social sin cartera. Este ha coordinado al sector, como en el pasado, a través del control de la principal fuente de financiamiento del sector, el FODESAF, lo cual requiere de la anuencia del Ministro de Trabajo quién es el jerarca superior del Fondo. La idea de nuevo es la de concretar un nuevo ministerio al final de la administración. No obstante, esta coordinación no formal y la ausencia de una base institucional estable, sugieren un borrón y cuenta nueva para la futura administración, si no se logra crear el ministerio.

En todo caso, parece cuestionable la necesidad de crear un nuevo ministerio en lugar de fortalecer a uno ya existente y donde el candidato lógico sería el Ministerio de Trabajo que maneja al FODESAF. Un viceministerio fuerte de promoción y protección social, que maneje el Fondo, podría ser una opción más viable. En todo caso, la creación de un ministro rector no resuelve totalmente los problemas de coordinación ya que existen programas en el ámbito de otros ministerios, aún más fuertes como el de Educación y Salud. Ello hace a un ministerio más intersectorial, como lo es MIDEPLAN, como candidato a coordinador del sector de PPS. Esa es la opción que se siguió en Chile, donde recientemente el ministerio de planificación se convirtió en el ministerio de desarrollo social. No obstante, la experiencia internacional ha mostrado que la creación de un ministerio, o un superministerio, de desarrollo social tampoco ha resuelto los problemas de coordinación a menos que exista un apoyo político y un esfuerzo de coordinación al nivel político superior.

4.2. Los tipos de programas de PPS

Los programas sociales selectivos, se han identificado previamente dentro de las funciones en que la STAP los ubica. Aquí se procederá a su reagrupamiento y a este reagrupamiento, que implica algunas precisiones de medición adicionales, se le

denominará como los programas de Promoción y Protección Social (PPS). Estos programas se pueden dividir a su vez en dos grandes grupos: los programas promocionales y la red de protección social, aunque la ubicación de cada programa puede tener cierto grado de arbitrariedad, pues algunos tienden a combinar ambos elementos. Estos programas son ejecutados por un conjunto de instituciones, en algunos casos como programas centrales y origen de la institución y en otros como programas menores o auxiliares de su quehacer principal. Por ello es difícil establecer un inventario exhaustivo de ellos y más aún determinar los recursos financieros involucrados, pues algunos de ellos no tienen una contrapartida presupuestaria claramente identificable. En el diagrama 1 se muestra la estructura del sector de promoción y protección social (PPS)

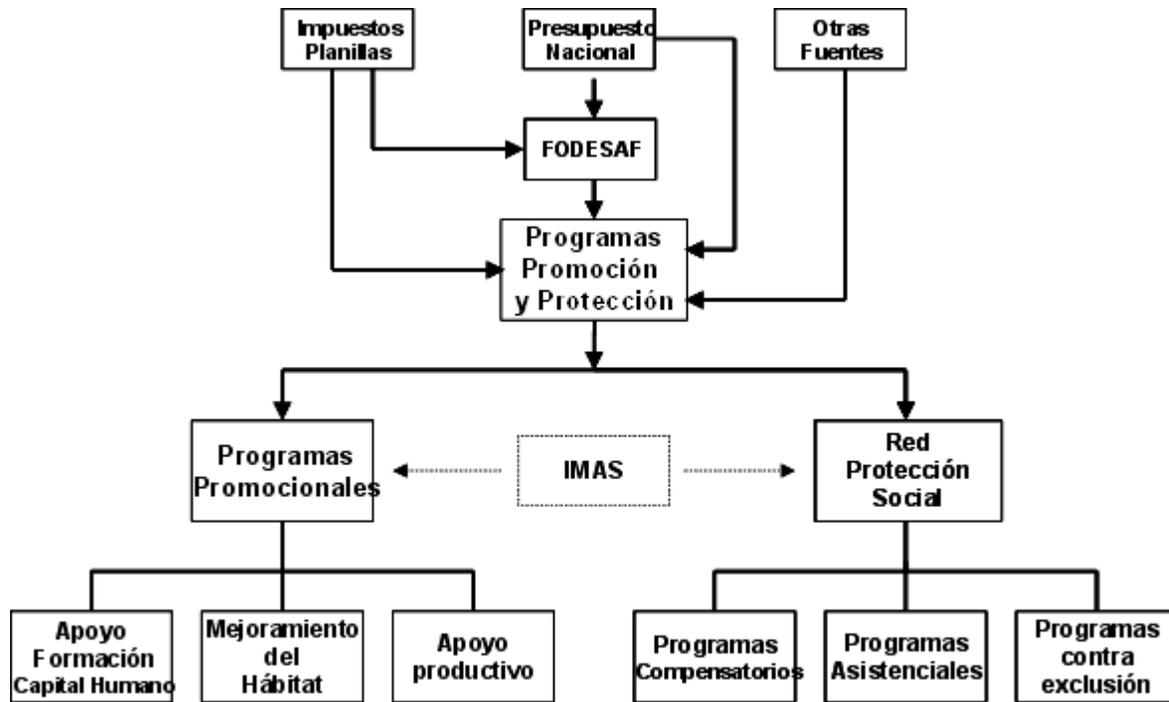
El primer grupo, los **programas promocionales**, buscan apoyar la formación del capital humano, especialmente en la población infantil; mejorar las condiciones del hábitat y con ello favorecer la formación del capital humano; o apoyar las acciones productivas de los adultos plenamente activos.

Apoyo a la formación de capital humano: estos programas son complementarios a los programas sociales universales y buscan acercarse a las personas a ellos. Entre los programas que buscan apoyar la formación de capital humano, se encuentran los vinculados a la atención de los menores de seis años y sus madres. El principal programa entre ellos es el de los centros de atención infantil dirigido por el Ministerio de Salud (MS) y que es conocido como los CEN- CINAÍ (Centros de Educación y Nutrición y Centros Infantiles de Atención Integral). Aquí se incluyen los Hogares Comunitarios que mantuvo en el pasado el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) y más recientemente, algunas acciones adicionales dentro de la denominada Red de Cuido⁸.

Para los niños en edad escolar, y los adolescentes, los programas tienden a ofrecer incentivos, en dinero o en especie, para acceder y retener dentro del sistema educativo. Este incluye alimentación complementaria (comedores escolares), becas, transporte y ayudas para uniformes y útiles. La mayoría de ellos son ejecutados por el Ministerio de Educación Pública (MEP), donde el principal en cuanto a recursos movilizados y población beneficiaria es el de comedores escolares, aunque el Fondo Nacional de Becas (FONABE) tiene una presencia cada vez más significativa. También en esta área, el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), alcanza protagonismo con la ejecución del programa Avancemos, que en su etapa inicial compartió con FONABE.

⁸ Esta desagregación implica identificar y separar los programas que ejecuta el IMAS. Esta institución ha ido modificando el nombre de los programas en el tiempo y algunos han desaparecido o agregado en otros más amplios. Por ello, pueden aparecer nombres que ahora no están vigentes, pero se menciona pues la revisión parte del año 2000.

Diagrama 1
El sector de Promoción y Protección Social



Fuente: elaboración propia.

Mejoramiento del hábitat: en este grupo de los programas promocionales, se incluyen los programas de dotación de vivienda, donde el principal es el Bono Familiar de la Vivienda, subsidio que administra el Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI). También comprende programas del IMAS en la dotación de lotes, mejoramiento de la vivienda, titulación y desarrollo de proyectos de infraestructura comunal. En esta área se incorporan también los programas de acueductos rurales ejecutado por el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (ICAA) y los de saneamiento básico ejecutados por el Ministerio de Salud a través del Consejo Técnico de Atención Médico Social (CTAMS). Estos programas buscan apoyar la formación y mantenimiento de las capacidades humanas, ya que mejores condiciones habitacionales y de saneamiento facilita el aprendizaje y protege la salud de la población.

Apoyo productivo: finalmente, dentro de los programas promocionales se encuentran aquellos que ofrecen apoyo productivo a los trabajadores en edad plenamente activa para mejorar la rentabilidad de sus activos, incluyendo su propia fuerza de trabajo, y en esa medida aumentar sus ingresos. Esta es un área de poco desarrollo institucional y

que maneja por ende limitados recursos. Entre sus programas se pueden mencionar el Programa Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (PRONAMYPE) que maneja el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), así como programas del IMAS en capacitación, subsidios para proyectos productivos y un fideicomiso con la banca comercial estatal para aportar garantías que permitan establecer líneas de crédito a los microproductores.

También se incorpora el ahora Instituto de Desarrollo Rural (INDER) que desarrolla asentamientos campesinos, obras de infraestructura básica y crédito agrario, junto al Consejo Nacional de Producción (CNP) en su programa de reconversión productiva, que finalizó en el 2008. Cabe señalar que no se ha encontrado dentro del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), un programa claramente identificado y dirigido hacia la población pobre o vulnerable, aunque colabora con los programas del IMAS, especialmente los dirigidos hacia las mujeres. Esta institución contó en el pasado con un programa bastante innovador, llamado los Talleres Públicos, y que tuvo un amplio desarrollo en la década de los años setenta, aunque ha venido a menos.

Por su parte, el otro grupo de programas, la **red de protección social** incluye programas compensatorios (para los que han perdido su empleo o sufren una emergencia temporal), asistenciales (para los que de manera permanente tienen dificultades para obtener el sustento diario de su familia) y los programas contra la exclusión (que buscan reafirmar los derechos de minorías, grupos vulnerables o que sufren algún tipo de discriminación).

Programas compensatorios: al igual que los de apoyo productivo, han tenido un limitado desarrollo y carecen de su principal característica como lo es un financiamiento de carácter contra cíclico. Dentro de ellos se incluyen el programa de generación de empleo del MTSS, los subsidios por emergencias del IMAS y la acción de la Comisión Nacional de Emergencias (CNE), organismo interinstitucional encargado de actuar en casos de desastres naturales.

Programas asistenciales: son los de mayor desarrollo y dentro de ellos sobresale el régimen no contributivo de pensiones por monto básico, administrado por la CCSS y destinado a apoyar la capacidad de consumo de los adultos mayores pobres no cubiertos por los sistemas de pensiones contributivas. También se incluyen programas de subsidios a familias por parte del IMAS, así como apoyo financiero a instituciones privadas de bienestar social. Estos últimos provienen del IMAS así como de la Junta de Protección Social (JPS),

Programas contra la exclusión: finalmente, dentro de la red de protección social están un conjunto de programas dirigidos a combatir la exclusión o la vulnerabilidad de grupos

específicos. Estos programas comprenden en general a instituciones completas, o consejos interinstitucionales, y no se ha intentado identificar a su interior programas específicos, en parte, porque corresponde a un área donde existe escasa información, particularmente sobre los beneficiarios directos de ellos. Entre ellos se incluyen al Patronato Nacional de la Infancia (PANI), encargado de atender a la niñez en riesgo social, al Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU), al Consejo Nacional de Política para la Persona Joven (CNPPJ), a la Comisión Nacional de Asuntos Indígenas (CONAI) y otras instituciones encargadas de atender a las personas con discapacidad como el Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial (CNREE), el Patronato Nacional de Rehabilitación (PANARE) y el Patronato Nacional de Ciegos (PANACI) y a los adultos mayores institucionalizados o en situación de vulnerabilidad (Consejo Nacional para la Persona Adulta Mayor: CONAPAM).

Aun considerando estas últimas instituciones en su conjunto, sin intentar su desagregación por programas y sin involucrar a las instituciones privadas que colaboran en algunos de ellos, se está hablando de por lo menos 22 instituciones y por lo menos 34 programas. Ello muestra lo atomizado que resulta el sector de promoción y protección social. Esta atomización necesariamente genera duplicaciones, complica la coordinación y reduce el impacto potencial de los programas, por su limitada escala y acceso parcializado a los hogares, generando ineficiencias en el uso de los recursos.

4.3. La evolución de la inversión social en Promoción y Protección Social

Para conocer el tamaño, composición y prioridades del sector de PPS hay que poner la atención en los recursos que moviliza, pues ellos determinan las posibilidades de impactar en la población meta. La evolución de la inversión pública social en PPS, a partir del año 2000, se caracteriza por una contracción real de recursos durante el primer quinquenio, un fuerte crecimiento real entre el 2006 y el 2009 y luego una expansión más pausada a partir del 2010 (ver cuadro 5).

Cuadro 5

Costa Rica: Evolución del Gasto o Inversión Social Pública Real en Promoción y Protección Social (PPS)

(Valores medios de cada período a menos que se indique lo contrario)

Situación y características del sistema de pensiones al 2012

Indicador	2000	2001/2005	2006/2009	2010/2012
Inversión Social en PPS ¹	91.640	83.602	104.708	123.426
Índice 2000 = 100 ²	100,0	85,9	131,8	132,7
Variación media anual		-3,0	11,3	0,2
Variación acumulada		-14,1	53,4	0,6
Estructura de la Inversión en PPS	100,0	100,0	100,0	100,0
Programas promocionales	71,3	67,7	63,9	59,3
Complementarios PS Universales	19,4	24,5	33,0	34,5
Mejoramiento del Habitat	40,9	32,5	23,9	19,0
Apoyo Productivo	11,0	10,7	6,9	5,7
Red de Protección Social	28,7	32,3	36,1	40,7
Programas compensatorios	1,1	1,2	1,7	1,7
Programas asistenciales	21,6	22,8	26,3	30,7
Programas contra la exclusión	6,0	8,3	8,1	8,4
Prioridad de la Inversión en PPS				
Macro (% producción)	1,9	1,7	2,0	2,5
Fiscal (% gasto público)	8,1	7,0	8,3	9,1
Social (% gasto social)	11,6	9,8	11,1	11,6
Inversión en PPS por habitante ³	23.323	20.240	23.650	26.749
Índice 2000 = 100 ²	100,0	79,2	114,9	111,7
Variación media anual		-4,6	9,7	-0,9
Variación acumulada		-20,8	45,1	-2,8

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

2/ Valores del último año de cada período con relación al año 2000.

3/ En colones del año 2000, deflactado con el índice de precios implícito del gasto de consumo del gobierno general. Valores medios de cada período.

Fuente: elaboración propia con base en información de la STAP y de las instituciones involucradas.

Durante el primer quinquenio del 2000, la ISP real en PPS se redujo un 14%, porcentaje que sube al 21% si se ajusta por población. Es este período, como se ha señalado, el desequilibrio fiscal se enfrentó, ante la imposibilidad de aprobar una reforma fiscal, con una contracción del gasto. Esto implicó una pérdida de prioridad macro al caer del 1,9% al 1,7% del PIB, pero también se redujo la prioridad fiscal y social. Esto significa que la ISP en PPS se redujo más que otros gastos sociales y que otros gastos públicos no sociales. A su interior, los gastos asociados con la red de protección social son los que caen menos, aumentando su participación relativa. Por el contrario, dentro de los gastos promocionales, que son los mayoritarios, los vinculados con el mejoramiento del

hábitat son los más afectados, mientras se protegieron los programas de apoyo a la formación de capital humano.

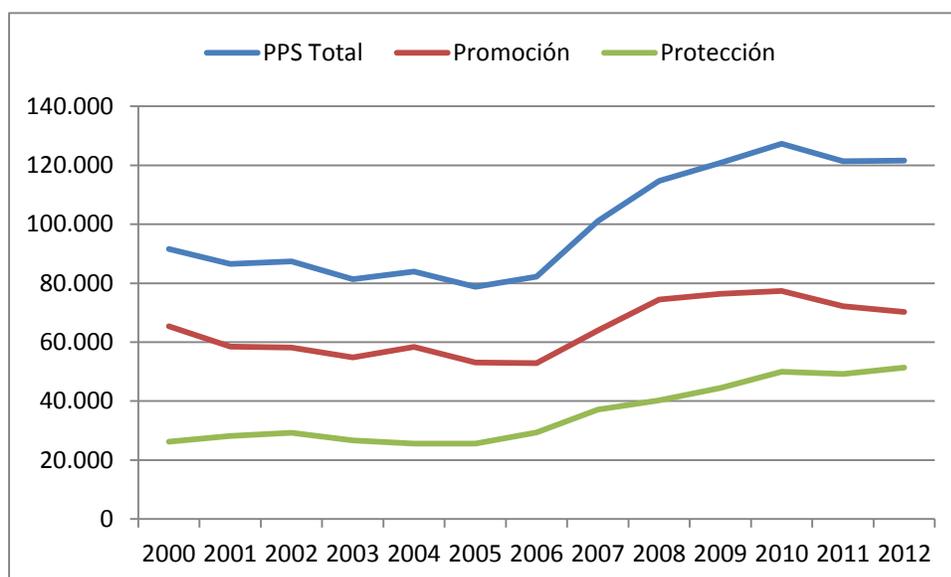
Entre el 2006 y el 2009, la ISP en PPS muestra su mayor crecimiento real, inicialmente dentro de una holgura fiscal que generó el fuerte crecimiento económico y, para el último año, como producto de los esfuerzos por paliar los efectos de la crisis económica importada. La ISP total en PPS aumentó un 53% en esos cuatro años y la ISP por habitante lo hizo un 45%, mostrando claramente la mayor prioridad asignada a este sector. A su interior, los programas que más se expanden son los de apoyo a la formación de capital humano, con la introducción de Avancemos y el fortalecimiento de los comedores escolares, y los programas asistenciales con el repunte de las pensiones del régimen no contributivo. La ISP en PPS aumenta en el 2010, pero se contrae en el 2011 y no se recupera durante el 2012, de manera que en los últimos tres años, el aumento acumulado es limitado (ver gráfico 3), aunque siguen mejorando su prioridad macro, fiscal y social. Este aumento no se reproduce cuando se ajusta por el crecimiento poblacional. Ello afecta particularmente a los programas promocionales, pues los programas de la red de protección social, en particular, los asistenciales, siguen creciendo.

En general, en los dos últimos años se observan los efectos de las restricciones fiscales, aunque se han tratado de proteger estos recursos. Globalmente, si bien los programas promocionales son los que captan mayor cantidad de recursos, de manera creciente en los programas de apoyo a la formación de capital humano, en conjunto ceden participación a la red de protección social y en particular a los programas asistenciales a través de todo el período con información disponible. Este aumento de la importancia del asistencialismo, se acompaña de un aumento también de las transferencias en dinero en contraposición de la prestación de servicios⁹. La pérdida de participación de los programas vinculados con el mejoramiento del hábitat, señalan también una contracción importante de los recursos destinados a la inversión en infraestructura para los hogares y las comunidades. Finalmente, si bien los recursos asignados a los programas compensatorios aumentan, estos programas no logran despegar de su marginal presencia entre los programas de PPS. En un período de alto desempleo como el actual, la necesidad de su redimensionamiento es evidente.

Gráfico 3

Evolución de la inversión pública social en promoción y protección social. 2000 - 2012
(En millones de colones del 2000)

⁹ Las características de estos programas, donde las transferencias en dinero para consumo son importantes, sugieren que su conversión a valores reales con el deflactor implícito del gasto de consumo final del gobierno, tal vez no sea lo más apropiado y el uso del índice de precios al consumidor sea una mejor opción. Si se usa este último indicador, las tendencias se mantienen, pero la expansión de la ISP sería claramente superior.



Fuente: elaboración propia con base en información de la STAP y de las instituciones involucradas.

4.4. El financiamiento de los Programas de Promoción y Protección Social

Los programas de promoción y protección social, cuentan con un financiamiento que proviene principalmente, aunque no exclusivamente, del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF). También se financian con recursos propios de las distintas instituciones asignados por leyes específicas, aportes de la JPS y del presupuesto nacional. Dado el protagonismo del FODESAF en el financiamiento de estos programas, conviene ver su evolución reciente que se caracteriza por reformas legales importantes realizadas al final del 2009.

El FODESAF, establecido en 1974, es un fondo que precede en cerca de una década a los fondos de emergencia social, primero, y de inversión social, después, que se crearon en la región para mitigar los efectos de las políticas de estabilización y ajuste de los años ochenta. Posee características que los diferencian de estos y a las que han ido migrando muchas de estas otras experiencias: financiamiento con recursos internos creados a través de una reforma tributaria para evitar volatilidad, darle sostenibilidad y no competir con los recursos de los programas universales; funcionamiento dentro de la estructura y normativa del sector público; carácter permanente para enfrentar los determinantes estructurales de la pobreza; uso de ejecutores públicos en primera instancia con posibilidad de operadores privados en segunda instancia; financiamiento complementario a programas de apoyo a los pobres y no solo a obras de

infraestructura, para evitar duplicaciones, garantizar capacidad operativa y hacerlos sostenibles (Seligson, et. al., 1997).

El Fondo se financiaba con dos impuestos de afectación específica buscando reducir la vulnerabilidad ante coyunturas fiscales restrictivas, lo cual de paso no logró. El primero corresponde a un 5% sobre la planilla total de las empresas e instituciones, recaudado por la CCSS y el segundo, a un 20% del impuesto sobre las ventas, que recauda el Ministerio de Hacienda¹⁰. Este financiamiento tiene el problema de que es pro cíclico, de modo que en coyunturas recesivas, cuando deben activarse los programas compensatorios, el Fondo cuenta con menos recursos y ello explica en parte su limitado desarrollo. Esta forma de financiamiento tampoco ha eliminado la vulnerabilidad y por el contrario esta ha aumentado en los últimos años.

El Ministerio de Hacienda (MH) transfirió la totalidad de los recursos hasta el año 1988, cuando empezó a acumular una deuda. Esta deuda, fue avalada por la Sala Constitucional, de modo que el 1997 se documentó y bonificó. Estos bonos se vinieron descontando y se liquidaron en el 2005. No obstante, un fallo posterior de la Sala Constitucional, dejó sin efecto los destinos específicos y pese a que posteriormente volvió a rectificar, la deuda se dejó de documentar y el Ministerio de Hacienda redujo al mínimo la contribución y con ellos, los recursos del Fondo.

Como se observa en el cuadro 6, los ingresos reales del FODESAF se redujeron en cerca de un 26% entre el año 2000 y el 2005, reducción que se concentra en la transferencia proveniente del impuesto sobre las ventas, al punto que para el 2004 el MH solo transfirió el 0,6% del impuesto sobre las ventas y nada en el 2005. En el cuatrienio siguiente de fuerte expansión de la ISP en PPS (2006 a 2009), los recursos del Fondo apenas crecieron, pues su inflexibilidad en la asignación, hizo que el gobierno canalizara los recursos adicionales directamente como transferencias a las unidades ejecutoras¹¹. En este período, los ingresos dependieron casi exclusivamente del impuesto a la planilla y el Fondo cae a su menor tamaño relativo (1% del PIB) y a su menor aporte al financiamiento de la ISP en PPS (49%).

Cuadro 6

Costa Rica: Evolución de los ingresos reales del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF)

¹⁰ La ley de creación del FODESAF aumentó la tasa del impuesto de ventas del 5% al 8% para financiarlo con esos tres puntos porcentuales o sea con el 37,5% del impuesto recaudado. Posteriormente, como la tasa del impuesto de venta fue aumentando, se acordó fijar el ingreso como un 20% de este.

¹¹ Las transferencias del impuesto de ventas al Fondo fue de 0,4% en el 2006, no transfirió nada en el 2007 y luego giró algo más del 1% en los dos años subsiguientes.

Situación y características del sistema de pensiones al 2012

(Valores medios de cada período a menos que se indique lo contrario)

Indicador	2000	2001/2005	2006/2009	2010/2012
Ingreso real del FODESAF ¹	66.164	55.376	51.209	93.575
Índice 2000 = 100 ²	100,0	73,5	77,3	151,9
Variación media anual		-6,0	1,3	25,3
Variación acumulada		-26,5	5,1	96,5
Estructura de los ingresos	100,0	100,0	100,0	100,0
Recargo sobre las planillas	63,1	76,1	94,3	51,4
Tranferencias del Gobierno	36,5	20,4	3,9	43,5
Reintegros y superávit	0,1	3,2	1,8	5,1
Intereses y recuperaciones	0,2	0,3	0,0	0,0
Otros indicadores				
% Ing.efectivos / presupuestarios	66,8	75,0	96,7	99,6
% recuperación morosos / planillas	2,3	2,2	0,6	1,4
% ingresos / PIB	1,3	1,1	1,0	1,9
% tranferencias / IVA	10,8	4,5	0,7	17,0
% ingresos / GS PPS	72,2	65,6	48,0	76,1
% ingresos no gastados	0,0	2,2	2,2	6,3

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

2/ Valores del último año de cada período con relación al año 2000.

Fuente: elaboración propia con base en información de la STAP y del FODESAF.

La inflexibilidad creciente en la asignación de los recursos y la vulnerabilidad en la transferencia de los recursos del impuesto sobre las ventas llevaron a la reforma de la ley de creación del Fondo (ley 5662), reforma que se aprobó en octubre del 2009 (ley 8783). Con esta reforma, la asignación por ley de los destinos de los recursos del Fondo se redujo a cerca del 50% y la transferencia del gobierno central se fijó en el equivalente a 593 mil salarios base utilizados para el cobro de multas por el Poder Judicial (salario base del oficinista I del Servicio Civil). Con esta reforma, a partir del 2010, los recursos que el gobierno estaba transfiriendo directamente a las instituciones para el programa Avancemos, para comedores escolares y para las pensiones no contributivas, entre otros, se presupuestaron ya como parte del Fondo. Por ello, en los últimos tres años, los recursos del Fondo prácticamente se duplican en términos reales, aumenta su peso relativo al 1,9% del PIB, su estructura de financiamiento se torna más balanceada y vuelve a convertirse en la principal fuente de financiamiento de la ISP en PPS aportando el 76% de los recursos utilizados por esos programas (83% en el 2012).

Con estos recursos, el FODESAF financia complementariamente alrededor de 30 programas repartidos en 20 instituciones estatales o privadas (2012). Los recursos girados por el Fondo, han seguido la misma tendencia que sus ingresos, esto es, con una contracción acumulada del 27% entre el 2000 y el 2005, un estancamiento real entre el 2006 y el 2009 y una casi duplicación del gasto real entre el 2010 y el 2012 (ver cuadro 7 y gráfico 4).

Pese a esta cantidad de programas e instituciones, cuatro programas y dos instituciones adicionales concentran buena parte de los recursos. Estos programas son el Bono Familiar de la Vivienda, el Régimen de Pensiones no Contributivas, los Comedores Escolares y los Centros Infantiles (CEN – CINAI). Estos cuatro programas han captado, como media entre el año 2000 y el 2009, un 70% de los recursos girados y de ellos, solo los Centros Infantiles no tienen asignación específica por ley y trabajan bajo la modalidad de convenio. Con las reformas del 2009, el peso de estos programas se redujo al 61% y donde el bono de la vivienda es que se ha visto más afectado. Fuera de estos programas, dos instituciones: el IMAS y el PANI, absorben cerca del 14% para sumar el 83% de los recursos girados por el Fondo hasta el 2009, porcentaje que sube al 86% en los últimos tres años (ver cuadro 7). El IMAS, institución encargada del combate a la pobreza, recibió recursos por convenio, hasta el año 2007 cuando se estableció una asignación equivalente al 7,5% de los recursos del Fondo (similar al promedio entre el 2000y el 2007), en tanto que el PANI, quién atiende a los niños en riesgo social, mantiene una asignación por ley. Ambas mantienen asignaciones específicas con la reforma del 2009 pero se modifican.

Esto refleja que en la asignación de los recursos del Fondo existe una gran inflexibilidad asociado a la inercia institucional en su programación y, sobre todo, en la distribución de los recursos a través de leyes específicas distintas a la ley de creación del Fondo. Como se muestra en el cuadro 7, los recursos girados con base a legislación específica pasaron del 69% en 2000 al 83% en el período 2006/2009, aunque si se aplicara toda la legislación vigente probablemente el Fondo estaría distribuido en su totalidad, pues no se incluyen los compromisos para financiar los asegurados por cuenta del estado. Con la reforma del 2009, se redujeron las asignaciones establecidas por ley, algunas se fijaron como piso y otras se mantuvieron fijas. No obstante, reformas legales posteriores, como la creación del INDER, han empezado a incorporar nuevas asignaciones por ley. Pese a ello, las asignaciones por ley se redujeron significativamente y se ubican en torno al 57% en el último trienio¹².

¹² Esto no incluye el financiamiento del seguro de salud para los asegurados por cuenta del estado. Esta obligación se introdujo a principios de los años noventa con la aprobación del préstamo para la reforma de sector salud y se ha empezado a incluir en el presupuesto, después de un convenio firmado por el gobierno central y la CCSS, para su incorporación gradual. Esta obligación tiene la característica que no es un porcentaje del Fondo, sino que

Cuadro 7

Costa Rica: Evolución de los gastos reales del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF)

(Valores medios de cada período a menos que se indique lo contrario)

Indicador	2000	2001/2005	2006/2009	2010/2012
Gasto real del FODESAF ¹	66.158	54.186	50.174	87.798
Índice 2000 = 100 ²	100,0	73,2	74,3	142,4
Variación media anual		-6,0	0,4	24,2
Variación acumulada		-26,8	1,4	91,7
Programas que se financian	100,0	100,0	100,0	100,0
Bono Familiar para la vivienda	32,3	34,0	34,1	20,5
Régimen no Contributivo de Pensiones	19,3	21,0	20,2	26,3
Comedores Escolares	10,4	10,8	10,6	10,8
Programas del IMAS	10,5	7,1	7,4	21,3
Centros Infantiles (CEN - CINA)	6,2	5,2	4,9	3,4
Programas del PANI	5,1	6,2	5,1	3,6
Becas (FONABE)	1,1	3,7	6,7	4,2
Atención mujeres (INAMU)	1,0	1,7	2,2	2,1
Resto de programas	14,0	10,4	9,0	7,9
Otros indicadores				
% Gasto efectivo / presupuestado	66,8	73,4	94,7	93,3
% Gasto administrativo / gasto total	0,5	0,3	1,0	0,8
% gasto / PIB	1,3	1,1	1,0	1,8
% gasto asignado por ley	69,3	77,6	82,7	56,8
% gasto / GS PPS	76,8	65,6	47,6	71,9

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

2/ Valores del último año de cada período con relación al año 2000.

Fuente: elaboración propia con base en información de la STAP y del FODESAF.

Esta asignación por leyes específicas, pese a su reducción, plantea varios problemas. Por una parte, es permanente y no contempla la posibilidad de revisiones periódicas. Esto significa que se requiere una reforma legal para modificar cada asignación. Por otra parte, esta asignación no está sujeta al desempeño de las ejecutoras. Finalmente, ha permitido financiar actividades o programas que no van dirigidos, del todo o con

corresponde a un monto establecido por la CCSS de acuerdo a su base de asegurados efectivos. Los recursos asignados para el 2012 equivalen al 2,9% del Fondo y lo presupuestado para el 2013 sube al 5,4% del Fondo.

exclusividad, a la población meta del Fondo como lo es la “población de escasos recursos” y con ello aumentan las posibilidades de filtraciones. El financiamiento por ejemplo del Instituto Costarricense del Deporte (ICODER), es un ejemplo de una institución que no está orientada hacia la población pobre o vulnerable. El financiamiento al Bono Familiar de la Vivienda, tampoco permite canalizar todos los recursos hacia los pobres, pues la ley de creación de este, define como su población meta a las familias que se encuentran en los primeros ocho deciles de la distribución del ingreso familiar, aunque más recientemente se aumentó al noveno y parte del décimo decil para incluir a la “clase media”. Igual sucede con los comedores escolares que tienen un carácter universal en las escuelas públicas. Otros programas menores, como subsidio para asalariados que cuidan a pacientes en fase terminal, tampoco va dirigido a la población meta del Fondo y el subsidio aumenta con el salario del cuidador.

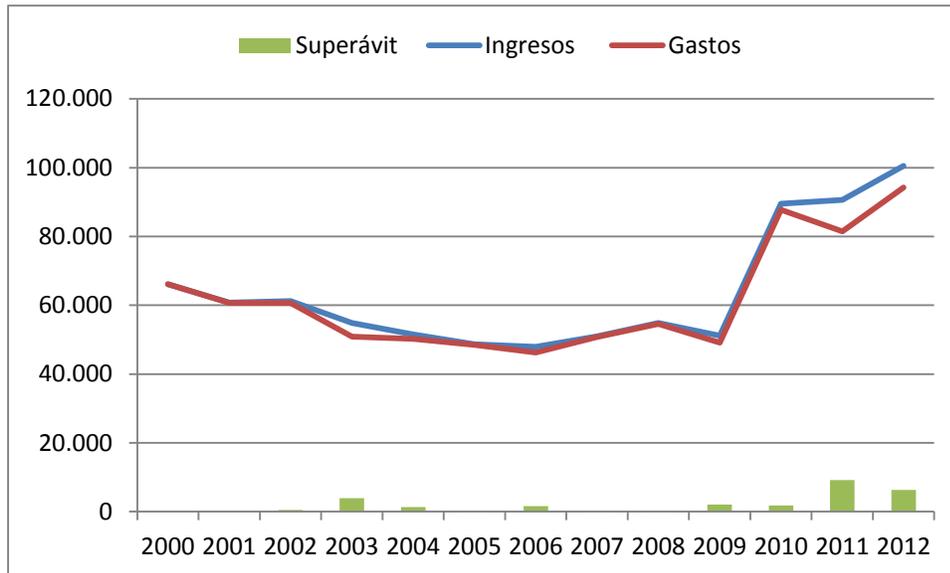
Pese a la reforma del 2009, el Fondo sigue financiando instituciones completas: INAMU, PANI, ICODER, cuando lo que cabe, desde una perspectiva del combate a la pobreza, es financiar programas de ellas. El financiamiento de instituciones completas cabe como transferencia del gobierno central y no tiene sentido que esos recursos pasen por el Fondo. También con la reforma del 2009, los legisladores incluyeron programas nuevos, algunos aún sin implementarse, con asignaciones específicas pero sin definir la unidad ejecutora. Este es el caso de los programas de prestación alimentaria, asignación familiar en dinero e infraestructura en zonas indígenas. También por primera vez se destinan recursos fijos a organizaciones privadas como lo son la Ciudad de los Niños, la Asociación pro Hospital de Niños para la construcción de la Torre de la Esperanza y la asociación que organiza las olimpiadas especiales.

La administración del FODESAF está a cargo de la Dirección General de Asignaciones Familiares y Desarrollo Social (DESAF), ente adscrito al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, con funciones de supervisión, control financiero y evaluación de los programas financiados. Sus directores son nombrados por las autoridades gubernamentales en función y su personal se integra al Servicio Civil al igual que el resto de los trabajadores del Gobierno Central. El financiamiento de la DESAF descansaba en el presupuesto nacional, aunque hasta mediados de los años noventa se pagaba con recursos del mismo Fondo. Con la reforma del 2009, se vuelve a autorizar el financiamiento con recursos del Fondo poniendo un tope del 0,5%. Con este tope se aumentan los recursos a disposición de la DESAF, aunque ha tenido limitaciones para incorporar las plazas requeridas para mejorar su gestión. Otro 0,5% del Fondo se destina al pago de la comisión por recaudación a la CCSS, de modo que el costo administrativo directo es relativamente bajo.

Gráfico 4

FODESAF: evolución de los ingresos y gastos reales. 2000 - 2012

(Millones de colones del 2000)



Fuente: elaboración propia con base en información de la STAP y del FODESAF.

Una de las principales limitaciones que enfrentaba la DESAF era que la asignación de los recursos por leyes específicas les impedía evaluar el uso de la mayor parte de los recursos, ya que la Contraloría General de la República (CGR) les había quitado esa potestad, menos aún condicionar el giro de los recursos a esas evaluaciones. En esa medida, la DESAF era una simple tramitadora para el cerca del 82% de los recursos que administraba y el seguimiento y la evaluación se limitaban a un conjunto limitado de programas que se financiaban bajo la modalidad de convenio. Con la reforma del 2009, se le devuelve a la DESAF la potestad y obligación de controlar la totalidad de los recursos, se obliga a las unidades ejecutoras a informar trimestralmente sobre la gestión en el uso de esos recursos y a firmar convenios pese a contar con asignaciones por ley. Si a ello se le agrega que al Fondo se le transfieren los recursos que giraba directamente el gobierno, los recursos a monitorear por la DESAF se multiplicaron por diez sin mayores cambios en el personal disponible.

Por ello, la DESAF ha iniciado con el apoyo de la Universidad de Costa Rica, un proceso para avanzar en el monitoreo de la totalidad de los recursos a su cuidado. Con este monitoreo como primera etapa, se busca generar la información básica para avanzar luego en análisis más amplios. Para realizar este monitoreo, durante el 2010 se inició un trabajo para que las unidades ejecutoras informaran trimestralmente, con detalle mensual, sobre los beneficiarios de cada programa y de cada beneficio entregado por este, así como del uso de los recursos aportados por el Fondo. Con base en esos informes trimestrales, se diseñaron un conjunto de indicadores de seguimiento.

Estos informes trimestrales para el 2011 y 2012, así como los indicadores, se encuentran disponibles en la página web de la DESAF (FODESAF.go.cr), página que también se implementó como parte de las reformas emprendidas. Con ello, se puede contar por primera vez con información sobre la totalidad de los programas que cuentan con financiamiento del FODESAF. La página también incorpora una descripción de cada indicador propuesto e incluye una descripción detallada de cada programa apoyado por la DESAF (ficha técnica).

Dentro de las obligaciones que introdujo la reforma del 2009, se encuentra la creación de un registro de beneficiarios de los programas de PPS, al menos de los que cuentan con apoyo del FODESAF. Este registro, cuyo desarrollo inicial se realizó en la administración previa como parte de lo que se denominó como Sistema de Información para la Gestión Integrada de los Programas Sociales Selectivos (SIGIPSS), esfuerzo que se diluyó con el traslado de la coordinación al Ministerio de Salud, ha avanzado más lentamente y ahora se ha transferido su responsabilidad al IMAS y se denomina como Sistema Nacional de Información Social (SINAIS). Mientras que un registro de este tipo se ha concebido para controlar duplicaciones, más bien debería servir para detectar familias que no están obteniendo todo el acceso a la oferta estatal existente y debería contemplar mecanismos para permitir el acceso a esos programas estableciendo a su vez criterios de selección y de prioridad para ordenar la fila.

4.4. El papel del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)

Si el FODESAF es importante en el financiamiento de los programas de PPS, el IMAS requiere destacarse en el lado de la ejecución de los PPS. Pese a que su aporte a los ingresos y gastos del sector de PPS no es dominante, la importancia del IMAS estriba en su flexibilidad para manejar recursos y en la posibilidad de ser la catalizadora y ordenadora de los programas de PPS. El IMAS fue creado en 1971 con la misión de combatir la pobreza. Para ello debía diseñar y, posiblemente coordinar, los planes gubernamentales para la erradicación de la pobreza. No obstante, al igual que con la coordinación, la ley de creación es omisa o ambigua en las tareas de seguimiento del fenómeno de la pobreza y de evaluación de los planes y programas desarrollados para tal fin. Al IMAS se le dotó de rentas propias, inicialmente por un plazo definido, que requería de ampliación por mandato legislativo, rentas que fueron establecidas como permanentes a finales de los años noventa. Más recientemente (2007) una nueva reforma legislativa le ha asignado un porcentaje fijo de los recursos del FODESAF (7,5%), se le libera de algunas obligaciones tributarias, se le consolida el derecho de explotación exclusiva de los puestos libres de derechos en aeropuertos y se le obliga a evaluar anualmente los programas desarrollados, pero no a darle un seguimiento al

fenómeno de la pobreza. Con la reforma al FODESAF del 2009, los recursos del Fondo para el IMAS se establecen en un 4% como mínimo, aunque accede a recursos adicionales por convenio como se verá posteriormente.

El IMAS se financia de los ingresos provenientes de un impuesto del 0,5% sobre los pagos por planilla, de un impuesto de venta a los moteles y algunos impuestos menores, algunos (timbres) en proceso de desaparición. También obtiene recursos de las utilidades que obtenga de la administración de las tiendas libres de impuesto de los aeropuertos. No obstante, con la creación posterior del FODESAF, el IMAS empezó a captar recursos de esta fuente y a canalizar parte importante de sus ingresos propios, cerca de la mitad, para gastos administrativos.

El manejo de las tiendas libres de impuesto de los aeropuertos y el depósito libre de Golfito, de cuyas utilidades se financia, se encuentra incorporada y mezclada dentro del presupuesto de la institución, sin un tratamiento diferencial como el que requeriría una empresa comercial, aunque auxiliar, a la labor del IMAS. Así, los ingresos por ventas se incorporan entre los ingresos de la institución y los gastos en bienes y servicios y pago de salarios, aparecen como parte de los gastos, aunque identificados como un programa aparte pero no asociado con sus ingresos. De este modo, los recursos totales del IMAS y el gasto total en PPS aparecen inflados y no se le da el adecuado seguimiento a la actividad comercial. En la presente década, estos ingresos representan algo menos del 10% de los ingresos totales de la institución, por el protagonismo que adquiere el aporte del FODESAF, pero en el pasado llegaron a representar hasta una cuarta parte de los ingresos totales. Las utilidades de las tiendas libres o empresas comerciales (EC) se utilizan, cuando existen, a financiar programas de PPS, aunque dado el carácter de la institución parece más razonable que el manejo de las tiendas se ofrezca en concesión y que la institución pueda disponer de una renta más estable y transparente. No obstante, la reforma del 2007 consolida esta situación.

Excluidas las empresas comerciales, los ingresos reales muestran una fuerte contracción durante el primer quinquenio del 2000, donde pierden una tercera parte de su poder adquisitivo, acompañado de importantes problemas de ejecución (ver cuadro 8). El cuatrienio siguiente revierte esta evolución y los ingresos reales más que se duplican. Ello es producto de las transferencias que hace el gobierno, por fuera del FODESAF, para financiar principalmente el programa Avancemos. En el último trienio, los ingresos reales crecen de una manera más pausada y tienden a depender marcadamente de las transferencias del FODESAF, que ahora incorpora las transferencias que realizaba directamente el Ministerio de Hacienda. De este modo, los ingresos propios que aportaban más de la mitad de los recursos a inicios del 2000, ahora solo representan por debajo de una cuarta parte.

Cuadro 8

Costa Rica: Evolución de los ingresos reales del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)
(Valores medios de cada período a menos que se indique lo contrario)

Indicador	2000	2001/2005	2006/2009	2010/2012
Ingreso real del IMAS ¹	15.834	9.849	15.523	26.360
Índice 2000 = 100 ²	100,0	65,4	160,8	170,9
Variación media anual		-8,1	25,2	2,0
Variación acumulada		-34,6	145,9	6,2
Estructura de los ingresos	100,0	100,0	100,0	100,0
Recursos Propios	56,0	59,1	37,9	23,0
Fodesaf	44,0	40,9	22,6	77,0
Gobierno	0,0	0,0	39,5	0,0
Otros indicadores				
% ingresos de EC	19,0	20,8	17,5	9,0
% ingresos / PIB	0,3	0,2	0,3	0,5
% ingresos / GS PPS	17,3	11,5	15,4	21,4
% ingresos no gastados	23,7	9,5	1,7	1,2

1/ En millones de colones del año 2000, deflactado con el índice de precios implícito del gasto de consumo del gobierno general. Valores medios de cada período. Excluye empresas comerciales.

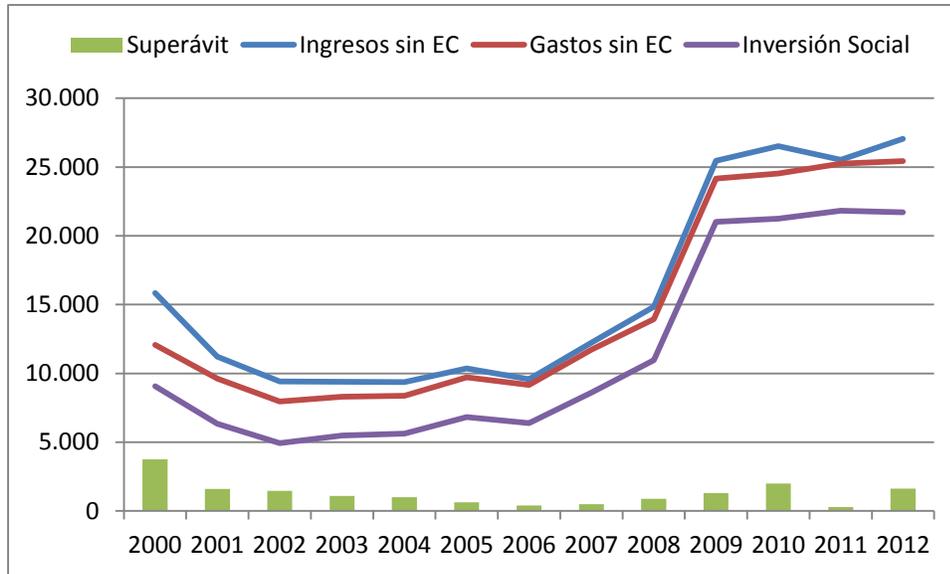
2/ Valores del último año de cada período con relación al año 2000.

Fuente: elaboración propia con base en información de la STAP y del IMAS.

Los gastos del IMAS, sin contabilizar las empresas comerciales, siguen el mismo patrón de los ingresos, aunque la contracción durante el primer quinquenio (-20% acumulado) es menor, aunque significativa, por los superávits que se generaron en los primeros años (ver cuadro 9). Durante la segunda parte del 2000, el gasto crece fuertemente por la incorporación de la ejecución de Avancemos (149% acumulado), mientras que en los inicios de la presente década, la expansión es más limitada, 5% en tres años por lo que el gasto tiende a estabilizarse (ver gráfico 5).

Gráfico 5

IMAS: evolución de los ingresos y gastos reales sin empresas comerciales. 2000 - 2012
(Millones de colones del 2000)



Fuente: elaboración propia con base en información de la STAP y del IMAS.

La institución presenta estos gastos separados en tres categorías: la administración central, que corresponde a sus oficinas centrales y su aparato de dirección; el gasto operativo, que corresponde al pago del personal y del funcionamiento de las direcciones regionales y de los programas; y la inversión social, que alude principalmente a las transferencias que se realizan dentro de cada programa. Los dos primeros componentes pueden considerarse como indicadores del gasto administrativo, ya que la mayoría de los programas del IMAS son meras transferencias de dinero a la población beneficiaria. Este gasto administrativo no solo es elevado sino que aumentó su peso dentro del período de contracción de los recursos reales. Así representó el 25% en el año 2000 sube hasta el 35% entre el 2001 y 2005 y absorbe cerca de la mitad de sus recursos propios. La contracción se concentra en la inversión social y es explicada por la contracción de su principal fuente de financiamiento, el FODESAF.

Cuadro 9

Costa Rica: Evolución de los gastos reales del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)
(Valores medios de cada período a menos que se indique lo contrario)

Indicador	2000	2001/2005	2006/2009	2010/2012
Gasto real del IMAS ¹	12.080	8.561	14.752	25.061
Índice 2000 = 100 ²	100,0	80,5	200,1	210,5
Variación media anual		-4,3	25,6	1,7
Variación acumulada		-19,5	148,7	5,2
Estructura del gasto	100,0	100,0	100,0	100,0
Administración Central	11,3	17,1	7,5	4,8
Programas Sociales	88,7	82,9	92,5	95,2
Gasto Operativo	13,6	17,4	11,8	9,1
Inversión Social (IS)	75,1	65,4	80,7	86,1
Gasto administrativo/operativo				
% del gasto total	24,9	34,6	19,3	13,9
% de recursos propios	34,0	51,0	48,3	57,4
Gasto real en IS ¹	9.067	5.592	11.742	21.596
Índice 2000 = 100 ²	100,0	75,2	231,8	239,3
Variación media anual		-5,5	32,5	1,1
Variación acumulada		-24,8	208,4	3,2
Estructura del gasto en IS	100,0	100,0	100,0	100,0
Subsidios a familias (TMNC)	50,1	59,8	35,1	33,5
Avancemos (TMC)	2,2	9,9	48,6	52,8
Apoyo productivo	4,9	9,5	6,8	3,2
Vivienda e infraestructura	28,4	15,0	6,0	5,3
Otros	14,4	5,8	3,5	5,2
Otros indicadores				
% gasto / PIB	0,2	0,2	0,3	0,5
% gasto / GS PPS	13,2	10,1	14,7	20,3

1/ En millones de colones del año 2000, deflactado con el índice de precios implícito del gasto de consumo del gobierno general. Excluye gasto en empresas comerciales. Valores medios de cada período.

2/ Valores del último año de cada período con relación al año 2000.

Fuente: elaboración propia con base en información de la STAP y del IMAS.

En el cuatrienio 2006 a 2009, la fuerte expansión del gasto real del IMAS también es explicada por el aumento de las transferencias del gobierno central para Avancemos y en esa medida se reduce el peso del gasto administrativo. En los últimos tres años considerados, el gasto total del IMAS crece poco pero más que el gasto en inversión social por lo que es de esperar un repunte del peso del gasto administrativo, este último

crece en el último trienio a un ritmo medio anual del 6%, en tanto que la inversión social, lo hace a una tasa media anual de solo el 1%. En promedio en este período, el gasto administrativo absorbe un 57% de los recursos propios y para el 2012 utiliza el 66% de ellos. Dado el carácter reactivo de la institución (la gente tienen que llegar a las oficinas a pedir los subsidios) y la característica dominante de los programas como transferencias de dinero, sin seguimiento y apoyos mayores, este gasto administrativo y operativo parece desproporcionado.

Si bien este gasto administrativo viene perdiendo peso dentro del gasto total, los principales cambios se producen en el rubro de ayudas o transferencias (inversión social) que se torna entonces en el más volátil. Los gastos en inversión social dependen marcadamente de los recursos que se obtengan del FODESAF o del gobierno central. La volatilidad de la inversión social se magnifica cuando se observan los programas específicos desarrollados por la institución. La desagregación de la inversión social en programas específicos es difícil pues las liquidaciones presupuestarias tienden a cambiar cada año modificando los nombres, el ordenamiento y la desagregación de los programas, pues los jefes de la institución, tratan de diferenciar su gestión. Ello se contrapone con una inercia institucional que tiende a mantener y adaptar los programas y donde el principal cambio que se produce es en cuanto al monto de los recursos asignados.

Estos cambios abruptos en los recursos asignados a distintos programas, sin generar protestas públicas por parte de los beneficiarios, refleja en poco impacto y cobertura de ellos junto a la conocida ausencia de voz de parte de la población más pobre. También puede reflejar la existencia de una clientela entrenada que puede adaptarse fácilmente a los cambios en los programas para seguir recibiendo subsidios. En esta dirección, pese a que el IMAS ha realizado una gran inversión en informatizar tanto la selección como la información de la población atendida, esta información no se aprovecha adecuadamente, no existiendo una sistematización estadística periódica sobre la población atendida y sus características, ni sobre los subsidios entregados.

En los últimos años hay un esfuerzo por agregar los programas en un número reducido, para facilitar su manejo presupuestario, pero se pierde parte de la información sobre el seguimiento de áreas específicas como lo son las ayudas a mujeres jefas de hogar o el apoyo al cuidado de la primera infancia. El cuadro 9 incorpora una desagregación de la inversión social del IMAS en cinco grupos de programas. El primero se refiere a subsidios a las familias por una serie amplia de "motivos". Corresponden básicamente a transferencias no condicionadas, de distinta duración temporal y por distintas causas. Son más flexibles de manejar por la burocracia interna, de modo que su peso relativo se expande cuando la institución enfrentó mayores problemas de gestión (2000/2005). Aunque se ha intentado transformarlo en una transferencia condicionada a

las familias y como parte de un apoyo integral, ello no se concretado y la irrupción de Avancemos reduce su gravitación relativa dentro de la institución, aunque los recursos reales aumentan en los últimos años, quizás por la incorporación de la red de cuidado a su interior.

Si bien es cierto que Avancemos empieza a operar en el 2006 y su ejecución se concentra totalmente en el IMAS en el 2009, antes de él existía una transferencia a las familias condicionadas a la asistencia escolar. Este programa era de menor tamaño relativo y se sustituye por Avancemos a partir del 2006, programa que aglutina más de la mitad de la inversión social de la institución y en esa medida a ordenar y reorientar la labor institucional hacia ese programa. Cabe señalar que en los últimos tres años considerados, los recursos reales asignados a este programa se vienen contrayendo sistemáticamente, básicamente por mantener fijo el monto nominal de la transferencia. El resto de los programas tienen una menor presencia pero reflejan también los cambios de prioridades, cambios que en general no responden a evaluaciones de los impactos de los programas existentes. En todo caso, el papel del IMAS dentro del sector de PPS aumenta en los últimos años, al manejar recursos equivalente al 0,5% del PIB y al ejecutar una quinta parte de la ISP en estos programas.

VI. CONSIDERACIONES FINALES

El análisis de la evolución de la inversión social, tanto en su versión agregada como la versión más desagregada y con una mayor precisión en su determinación, ofrece un panorama similar para el 2012, esto es, un ligero repunte luego de la contracción sufrida el año previo. No obstante, las restricciones fiscales sugieren que esta recuperación es precaria y nos es tampoco generalizada. En particular, la inversión educativa se recupera, no así la inversión en salud que refleja las imitaciones financieras de la CCSS. De esta forma, la inversión en los programas sociales universales se mantiene estancada. Los programas de protección social aumentan, principalmente por las pensiones contributivas, donde el régimen de la CCSS sigue mostrando una expansión preocupante para su sostenibilidad financiera. La inversión en vivienda sigue de capa caída y en general la inversión en programas sociales selectivos muestra luces y sombras en el 2012.

Una mayor especificación de estos programas en lo que se denominó como programas de promoción y protección social (PPS), permite un mejor análisis de lo ocurrido desde el año 2000. Una fuerte contracción en la primera mitad de esa década, con pérdida de protagonismo del FODESAF como ente financiero y del IMAS como ejecutor. Una amplia recuperación durante la segunda la segunda mitad del 2000, donde más que se recupera la pérdida sufrida, aunque el FODESAF sigue perdiendo protagonismo. Finalmente, durante los primeros años de este decenio (2010 al 2012), la inversión

social tiende a estabilizarse y el FODESAF recupera su protagonismo como financiador, gracias a las reformas legales del 2009, y el IMAS consolida su papel de ejecutor.

Lo sucedido a partir del 2006 muestra cambios estructurales en el sector de PPS, no solo en cuanto a recursos movilizados sino en cuanto a su destino y el papel de instituciones como el FODESAF y el IMAS. Las prioridades han sido claramente los programas promocionales complementarios de las políticas sociales universales que apoyan entonces la formación de capital humano en la población infantil. También la protección de los adultos mayores sin cobertura de la seguridad social. Eso ha llevado a un aumento del asistencialismo, sin perder protagonismo los programas de promoción y un mayor peso de las transferencias en dinero, sobre la entrega de servicios. En el ínterin, se han fortalecido las competencias de la DESAF y se ha avanzado en el seguimiento de los programas y en la generación y divulgación de la información, aunque la evaluación es una tarea pendiente.

Sigue existiendo una amplia atomización de programas, la mayoría de pequeña escala como para generar impactos y en general actuando cada uno por su cuenta. Existen áreas con escaso desarrollo, como los programas compensatorios que atiendan principalmente los problemas del desempleo, y la integración de la oferta estatal para impactar directamente a familias específicas no se ha concretado. Finalmente, la coordinación a través del control del financiamiento es precaria, pues existen muchos recursos ya asignados por ley, y la coordinación en general del sector de PPS, por medio de una “autoridad política” no se encuentra resuelta. La buena noticia es que el sector de PPS no parece enfrentar un problema de insuficiencia de recursos.