



**ESTADO
DE LA NACIÓN**

Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2019

Investigación de base

Inversión social pública y programas sociales focalizados al 2018

Investigadores:

Catherine Mata Hidalgo

Juan Diego Trejos Solórzano

San José | 2019



Índice de Contenido

Presentación	4
Introducción.....	5
La inversión social pública desde 1980.....	6
La Inversión social pública durante el 2018.....	8
Consideraciones metodológicas	8
3.2. La inversión social crece durante el 2018 aunque no de manera generalizada.....	9
La evolución de inversión social pública en el siglo XXI.....	13
La expansión de Inversión Social Pública real total se desacelera por tercer año consecutivo, aunque no llega a contraerse.....	13
La evolución de la Inversión Social Pública real por función: 2000 - 2018	15
La inversión educativa pierde prioridad y se contrae en el 2018	15
Sin recuperar su prioridad, la inversión en salud repunta en el 2018	16
La inversión en protección social acelera su fuerte expansión de la mano de las pensiones contributivas	18
La inversión social en vivienda y territorio es la más dinámica en el 2018 y en el último cuatrienio	20
La inversión social en servicios culturales y recreativos muestra la mayor contracción durante el 2018	22
La evolución de la Inversión Social Pública real por tipo de programa: 2000 - 2018	23
La expansión de inversión social en programas o servicios universales se desacelera y pierden prioridad.....	23
La inversión social en programas o servicios restrictivos detiene su expansión en el 2018	25
La inversión social en servicios contributivos acelera su expansión de la mano del régimen de pensiones de la CCSS (RIVM)	26
La inversión social en programas o servicios sociales selectivos completan seis años continuos de aumento real.....	28
Situación y evolución del FODESAF.....	30
Crecimiento en los ingresos mantiene desaceleramiento.....	30
Repunte en el Gasto.....	34
Los beneficiarios de los programas sociales selectivos	40
Pensiones del Régimen No Contributivo	41
Bono Familiar para la Vivienda	42
Centros Infantiles de Cuido: CEN CINAI y Red de Cuido	47
Becas y Transferencias Monetarias para Estudio: Fonabe, Avancemos y otros.....	50

La eficiencia de la inversión social focalizada	55
Costos administrativos de la recolección y tutela de los recursos	56
Costos administrativos de la ejecución de la inversión social	59
Prestación de Servicios a Poblaciones Vulnerables: INAMU y PANI.....	60
Prestación de Servicios a Poblaciones Amplias: ICODER	63
Transferencias Monetarias: FONABE e IMAS.....	64
Conclusiones	68
Referencias.....	72
Anexos.....	73

Presentación

Esta Investigación se realizó para el capítulo Equidad e Integración Social, del Informe Estado de la Nación 2019.

Las cifras de esta investigación pueden no coincidir con las consignadas en el Informe Estado de la Nación 2019 en el capítulo respectivo, debido a revisiones posteriores. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.

Introducción¹

La expansión de la inversión social pública se desacelera durante el 2018 y ya muestra contracciones en algunos de sus componentes. Durante el 2018 el gasto o inversión social pública (ISP) continuó su expansión real, aunque a un ritmo menor, y corresponde al cuarto año de desaceleración de su crecimiento real. Pese a ello, en el último cuatrienio crece por encima de lo que lo hizo durante la primera parte del decenio y supera con creces la expansión media del presente siglo². No obstante, ya en el 2018 se observa un crecimiento real similar a la media de los últimos 18 años. Esta expansión, aunque no generalizada al interior de los sectores sociales, se mantiene por séptimo año consecutivo y logra compensar el estancamiento, primero, y la contracción, después, observadas durante el 2010 y el 2011. La desaceleración de la ISP por cuarto año refleja los efectos del deterioro de las finanzas públicas y es de esperar que continúe en los años siguientes, por lo que mejoras en su eficiencia se tornan imprescindibles.

En este informe se busca ofrecer una panorámica sobre la evolución de la inversión social durante los últimos años. Primero se analiza la evolución en el largo plazo, desde 1980, a partir de una aproximación menos fina del gasto social y luego se precisa la medición, y se amplía la desagregación, para tener una mejor aproximación sobre el esfuerzo fiscal desarrollado para mejorar directamente la calidad de vida de la población. Para esto último se estima la inversión pública social durante el 2018 y se analiza la evolución durante el presente siglo. Dadas las restricciones fiscales presentes y futuras, se pasa luego a estudiar la eficiencia en que se invierten los recursos. Seguidamente se pone la atención a un componente central de la inversión social como lo es el relativo a las políticas sociales selectivas. Aquí se estudia el enfoque de los principales programas selectivos y se analiza la evolución del Fondo de Desarrollo Social (FODESAF), la principal fuente de financiamiento de estos programas. Posteriormente, se estiman indicadores de eficiencia en el gasto para algunos de los programas que financia. Se concluye con una recapitulación de los principales resultados encontrados y sus implicaciones políticas.

¹ Informe preparado para el Programa Estado de la Nación, como insumo para su vigésimo quinto informe anual.

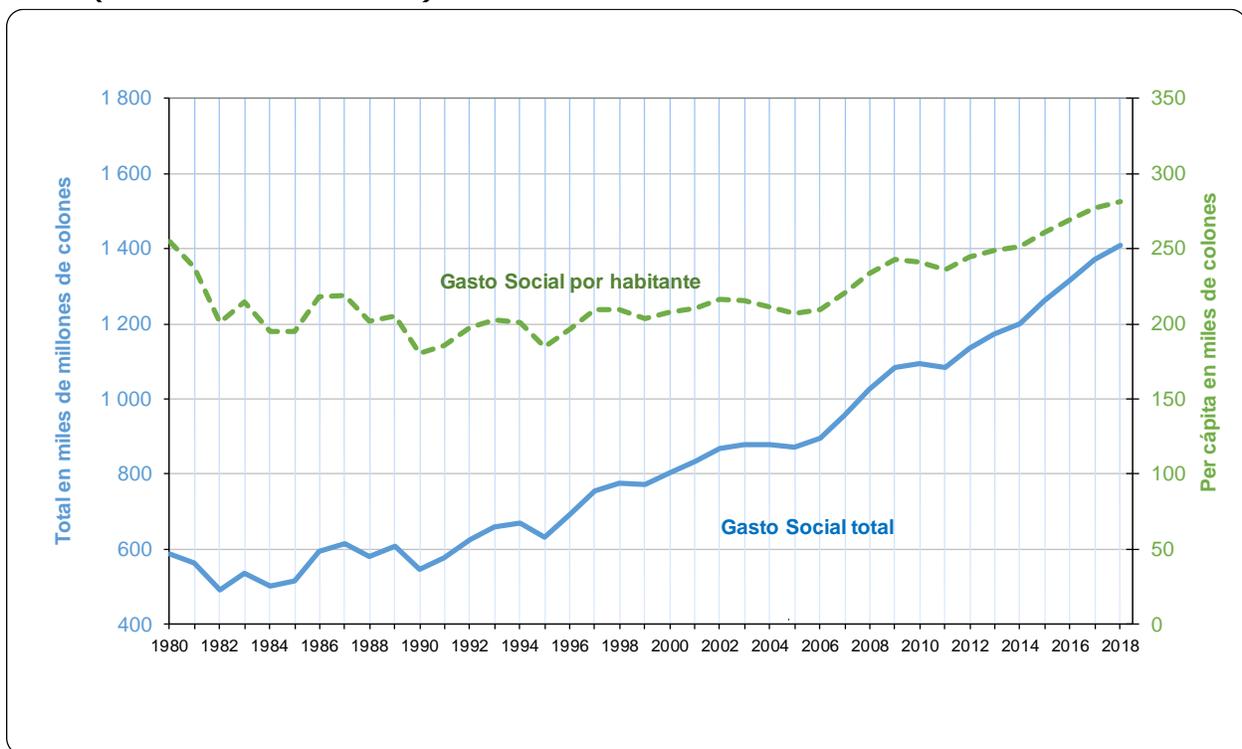
² El gasto público social financia una serie de programas que buscan principalmente, aunque no exclusivamente, ampliar o proteger las capacidades de las personas, lo que se traduce en beneficios personales y sociales a largo plazo, asemejándose más a una inversión que a un gasto, por lo que ambos términos se utilizarán como sinónimos.

La inversión social pública desde 1980

Si se toma el dato del gasto o inversión social pública total (ISPT), que genera la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP) del Ministerio de Hacienda para el conjunto del sector público consolidado desde 1987 y se completa hacia atrás con otras fuentes hasta el año 1980, se tiene la evolución de la ISPT para los últimos 39 años.³ Esta información se presenta en los gráficos 1 y 2, cuya información de referencia se encuentra en el cuadro A1 del anexo.

Gráfico 1

Costa Rica: Evolución del Gasto o Inversión Social Pública Total y por Habitante. 1980 – 2018. (En colones del año 2000)



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

Sin entrar en un análisis detallado de la evolución del gasto o inversión social pública total (ISPT)⁴, es claro que la contracción real que originó la crisis de la deuda de inicios de los años ochenta, mantuvo a la ISPT por debajo de los niveles de 1980 (600 mil millones de colones del 2000) hasta inicios de los años noventa del siglo pasado, cuando logra superar esa barrera (ver

³ La serie de la STAP ha sufrido cambios a través del tiempo, principalmente en el 2002 cuando se introducen otras instituciones y se trasladan de función otras más. También se han producido cambios en los criterios de consolidación. Aquí se ha buscado ajustar hacia atrás estos cambios para mantener la mayor comparabilidad posible.

⁴ Para ello puede consultarse el informe del año previo (Mata y Trejos, 2018).

gráfico 1). A partir de ahí muestra una expansión real relativamente sostenida, aunque no libre de períodos contractivos coyunturales y de limitada magnitud. Dentro de este lapso sobresale una fuerte expansión durante la segunda mitad del decenio del 2000 y el crecimiento sostenido a partir del 2012, que alcanza su máximo en el 2015 para luego empezar a declinar acorde con el deterioro creciente en las finanzas públicas. Para el año 2018, la ISPT real (en colones del 2000) más que duplica la existente a inicios de los años noventa y a la ofrecida durante todos los años de la década de los ochenta del siglo pasado.

Cuando se ajusta por el crecimiento poblacional, la inversión social pública por habitante (ISPH) muestra una evolución menos satisfactoria. La crisis de la deuda reduce la ISPH en casi una cuarta parte durante la primera parte de la década de los años ochenta situándola en alrededor de los 200 mil colones del 2000 por habitante (250 mil colones en 1980). Con altibajos coyunturales, la ISPH se mantuvo alrededor de ese monto por espacio de 24 años y no es hasta el 2006 que se despega de ese piso y empieza a crecer de manera más sostenida, pero solo logra superar la ISPH de 1980 en el año 2015. Al igual que la ISPT, esta crece desde el 2012 alcanzando la expansión máxima en el 2015 para luego empezar a desacelerarse. En todo caso, en el año 2018 la ISPH real (en colones del 2000), apenas resulta un 10% superior al monto real invertido 38 años atrás.

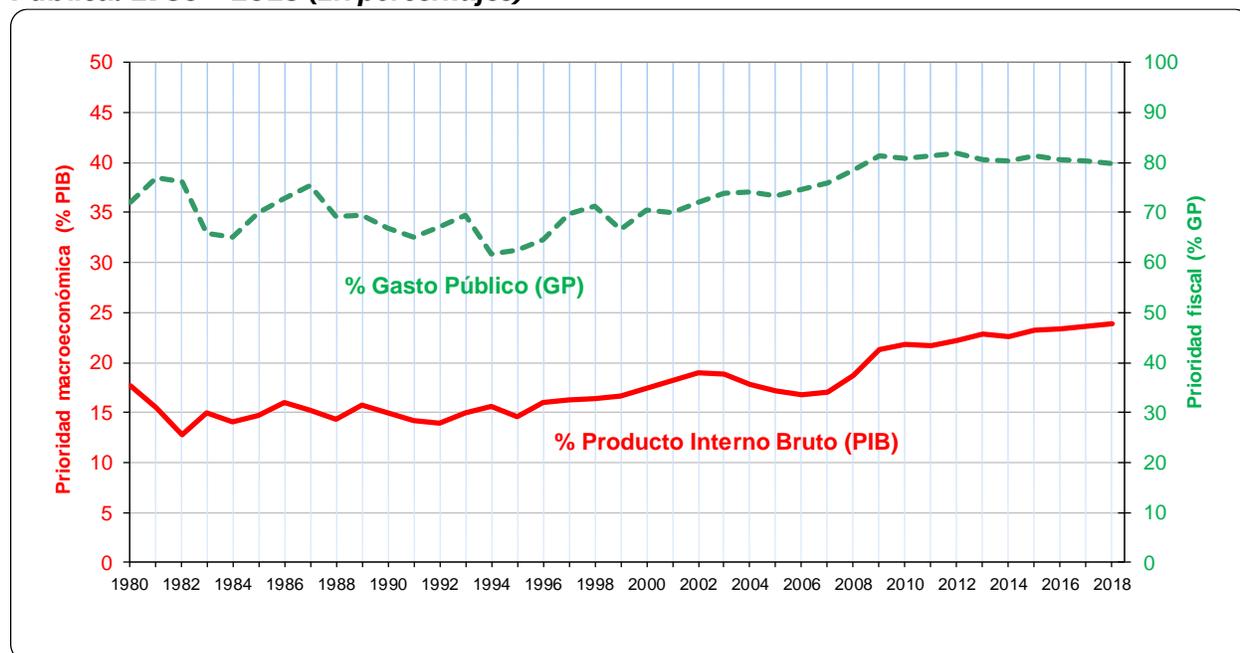
La crisis de la deuda redujo la prioridad macroeconómica de la ISPT del equivalente al 18% del producto interno bruto (PIB) en 1980 al 13% en 1982 (5 pp.), ver gráfico 2. A partir de ahí y por espacio de 13 años, hasta 1995, la ISPT se mantuvo en torno al 15% del PIB, lo que significa que creció a un ritmo similar al de la producción. No obstante, desde el año 1996 se observa una expansión de la ISPT superior a la de la producción, excepto durante la segunda mitad de la primera década del siglo XXI, cuando ésta más crece. Expansión que se restablece a partir del 2008, de modo que para el 2018, la ISPT equivale casi al 24% del PIB, esto es, cerca de 6 p.p. más que los que prevalecía en 1980.

Cuando se confronta la ISPT con el gasto total del gobierno general, se obtiene la prioridad fiscal, pero con la salvedad de que el gasto social está referido al sector público total y no solo al gobierno general por lo que se está sobreestimando la prioridad. Esta prioridad fiscal era del 72% en 1980 y más bien aumenta durante la crisis de la deuda mostrando que otros componentes del gasto público sufrieron una contracción mayor en esa época. Esta prioridad fiscal no se puede mantener y rápidamente cae por debajo del 70% y se ubica por esos niveles hasta inicios del presente siglo donde muestra un aumento sostenido durante la primera década, hasta alcanzar el 80% del gasto del gobierno general (2009) para luego estancarse en ese nivel durante los ocho años de la década actual⁵. Esto significa que la ISPT se mueve en esta década al mismo ritmo que el gasto total del gobierno general.

⁵ La Contraloría General de la República realiza estimaciones del gasto social referido solo al gobierno general y con ciertas variantes metodológicas. Según estas estimaciones la ISPT del gobierno general ha representado cerca del 72% del gasto total del gobierno general desde el 2009 (CGR, 2019).

Gráfico 2

Costa Rica: Evolución de la prioridad macroeconómica y fiscal del Gasto o Inversión Social Pública. 1980 – 2018 (En porcentajes)



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

La Inversión social pública durante el 2018

Para precisar el comportamiento de la ISP durante el 2018, y los años precedentes a partir del año 2000, la información de la STAP se depura y se desagrega utilizando información de las instituciones involucradas por lo que difiere de los datos presentados previamente. Por ello conviene repasar los principales cambios introducidos.

Consideraciones metodológicas

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

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

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

Para la desagregación o depuración, al interior de las instituciones, se utilizan las liquidaciones presupuestarias y otras estadísticas de instituciones como la CCSS, el Ministerio de Educación Pública (MEP), el Ministerio de Salud (MS), el MTSS, la JPSS, el IMAS, el 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). Esta información se obtiene directamente de las instituciones o del Sistema de Información de Planes y Presupuestos (SIPP) de la Contraloría General de la República (CGR), aunque los clasificadores de gasto no se corresponden exactamente con los utilizados por la STAP.

3.2. La inversión social crece durante el 2018 aunque no de manera generalizada.

Con estos procedimientos, sujetos a modificaciones posteriores, sobre todo para los últimos años, se llega a una estimación de la ISPT para el 2018 que resulta menor a la estimada por la STAP y que dio lugar a los gráficos 1 y 2 previos.⁶ Esta resulta cerca de cuatro puntos porcentuales por debajo de la estimada por la STAP y equivale a cerca de un punto porcentual

⁶ Las estimaciones para los años previos sufren modificaciones menores producto de que el Banco Central va pasando de estimaciones preliminares a definitivas (PIB y deflactor implícito del gasto de consumo de gobierno general). También se producen ajustes en las estimaciones del gasto social si surgen nuevas informaciones. Por ello los datos, particularmente los del 2017, pueden diferir de los presentados en el informe de año previo (Mata y Trejos, 2018).

menos del PIB (22,8%) y a casi cuatro puntos porcentuales por debajo en su relación con el gasto del gobierno general (76,2%), ver cuadro 1. La mayor diferencia se produce en el sector de protección social por la consolidación del FODESAF, la depuración del IMAS y la JPS y la incorporación de otras instituciones. También se producen ajustes importantes en el sector de salud, por la exclusión de las transferencias del gobierno a la CCSS por concepto de la cuota como estado, del aporte adicional para los trabajadores por cuenta propia, para el pago de los asegurados por cuenta del estado y otras deudas ya comentada.

La ISPT para el año 2018, en colones corrientes, equivale a casi ocho billones de colones (algo más de US\$ 13,6 mil millones)⁷, lo que representa un aumento real del 2,9% con relación al año previo. Este crecimiento real es similar del que surge directamente de los datos de STAP (2,8%) y de las estimaciones de la CGR circunscrito al gobierno general (2,4%). Por el ajuste hacia abajo de la estimación, las prioridades macro y fiscal, son ligeramente menores, pero mantienen la misma tendencia. Cuando se controla por el crecimiento de la población, la ISPH muestra una expansión real del 1,8% en el 2018, para un monto per cápita de alrededor de los 1,6 millones de colones corrientes al año (aproximadamente US\$ 2.722) o de 132 mil colones al mes por persona (US\$ 227). Para una familia de cuatro miembros ello equivale a un monto mensual promedio cercano a los 526 mil colones, por encima del salario mínimo de un trabajador especializado y bastante más alto que el salario mínimo de protección.

El cuadro 1 presenta el detalle de la ISPT por función y criterio de acceso para el 2018 y la variación real respecto al año previo, tanto para la ISP total como por habitante. La información se presenta agregada para cada función y criterio de acceso, pero más adelante se presenta la información desagregada por programas específicos, aunque difieren de la clasificación de la STAP⁸.

Por función, dos de ellas presentan una contracción real y las otras tres un amplio crecimiento. Una tercera parte de la ISPT se asigna a servicios educativos y esta inversión se contrae en términos reales durante el 2018, tanto para la ISPT como la ISP por habitante, luego de seis años de crecimiento sostenido. Esta representa un 25% del gasto del gobierno general (prioridad fiscal) y se acerca al 8% del PIB (prioridad macroeconómica). A su interior, los servicios de educación general y los servicios de educación post secundaria son los que explican esta contracción sufrida en el 2018.

La función de Protección social se ubica como la segunda en importancia relativa con cerca del 30% de la ISPT y con un amplio dinamismo durante el 2018, cuando crece a un ritmo del 5% (3,8% ISP por habitante). Los recursos asignados a esta función equivalen al 6.7% del PIB y al

⁷ Usando el tipo de cambio promedio anual (580,18 colones por US\$1).

⁸ La STAP utiliza una clasificación funcional y otra sectorial. La funcional sigue una clasificación internacional, mientras que la clasificación sectorial se basa en decretos de conformación de sectores. Aquí se utiliza la clasificación funcional, aunque a veces se diga sector como sinónimo de función. La clasificación por función se realiza a nivel de institución, excepto para la CCSS que separa salud de pensiones. Aquí se sigue una clasificación más detallada que difiere de la desagregación utilizada por la STAP a partir del 2002.

22,5% del gasto público. A su interior, las pensiones contributivas, particularmente las otorgadas por la CCSS, continúan como las más dinámicas, mientras que las pensiones no contributivas administradas por la CCSS presentan una contracción real de su ISP por habitante.

En tercer lugar, por su tamaño relativo, se ubican los servicios de salud, con un aporte del 26% de la ISPT. Esta función muestra un crecimiento real robusto durante el 2018 (3,9% en su ISPT y 2,8% en la ISPH) y una recuperación respecto al año previo cuando solo creció un 1,5% (0,5 por habitante). Con ello mantiene su prioridad macroeconómica (6% del PIB) y fiscal (20% del gasto del del gobierno general). A su interior, solos los servicios de salud pública (Ministerio de Salud y sus entes desconcentrados) muestran un estancamiento durante el 2018.

Como estas tres funciones aglutinan el 89% de la ISPT, el resto corresponde a las otras dos funciones, donde los servicios de vivienda y territorio dan cuenta del 10% de la ISPT y los servicios culturales y recreativos no llegan al 1% de la ISP. Los servicios de vivienda y territorio se tornan en el 2018 como la función con mayor expansión real (6,6% ISPT y 5,4% ISPH), liderados por los servicios municipales y de vivienda, mientras que los servicios culturales y recreativos se contaren fuertemente producto a su alta volatilidad asociada con su limitado tamaño.

Al reordenar los programas por criterio de acceso a ellos, los programas universales son los que absorben la mayor cantidad de recursos de la ISPT con un 55%, y crecen ligeramente por debajo del promedio (2% vs 2,9%), esta vez impulsados por de los servicios de salud y particularmente los servicios municipales. Esta inversión en programas universales equivale al 12,5% del PIB y al 42% del gasto público. Los programas contributivos asociados a los pagos de las pensiones son los segundos en importancia con cerca del 23% de la ISP y con un equivalente al 5,3% del PIB y al 17,8% del gasto público. Su dinamismo resulta superior a la media, aunque a su interior muestra una amplia divergencia. Por una parte, las pensiones del régimen de invalidez, vejez y muerte (RIVM) de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) siguen aumentando fuertemente mientras que los gastos asociados a los regímenes con cargo al presupuesto nacional lo hacen a un menor ritmo en el 2018.

Cuadro 1

Costa Rica: Gasto o inversión pública social por función y criterio de acceso. 2018

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

Función y criterio de acceso	Inversión Social Pública (ISP)			Prioridad de la ISP		Variación real 2017-2018 ³	
	Total	Por habitante	Distribución	Macro ¹	Fiscal ²	Total	Per cápita
Gasto o Inversión social pública	7 902 597	1 579 445	100,0	22,8	76,2	2,9	1,8
Según Función							
Educación	2 623 774	524 398	33,2	7,6	25,3	-0,2	-1,4
Salud	2 082 127	416 142	26,3	6,0	20,1	3,9	2,8
Protección Social	2 329 073	465 498	29,5	6,7	22,5	5,0	3,8
Vivienda y Territorio	810 363	161 962	10,3	2,3	7,8	6,6	5,4
Cultura y Recreación	57 261	11 444	0,7	0,2	0,6	-9,4	-10,4
Según Criterio de Acceso							
Servicios universales ⁴	4 336 560	866 722	54,9	12,5	41,8	2,0	0,9
Servicios restrictivos ⁵	782 019	156 297	9,9	2,3	7,5	-1,3	-2,4
Servicios contributivos ⁶	1 847 169	369 183	23,4	5,3	17,8	5,7	4,6
Servicios selectivos ⁷	936 850	187 243	11,9	2,7	9,0	5,7	4,5

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

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

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

4/ Incluye educación general, servicios de salud, suministro de agua y servicios municipales.

5/ Incluye educación postsecundaria, formación profesional y servicios culturales y recreativos.

6/ Incluye los sistemas de pensiones contributivos.

7/ Incluye incentivos para estudiar, centros infantiles, pensiones no contributivas, bono vivienda y otros programas contra la pobreza y la exclusión.

Fuente: estimaciones de los autores a partir de información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, del Banco Central de Costa Rica, la Contraloría General de la República, el Instituto Nacional de Estadística y Censos y de las instituciones involucradas.

Los otros dos grupos de programas representan pesos menores y similares, cercanos al 10% de la ISPT y por ende prioridades similares, pero con dinámicas opuestas durante el 2018. La ISPT asociada a los programas restrictivos se contrae en el 2018 en un -1,3% (-2,4% en la ISPH) y ello lo explica principalmente la inversión en las universidades públicas y en los servicios culturales y recreativos. Por su parte, los programas selectivos reciben un 11,9% de la ISPT y se expanden a un ritmo del 5,7% en el 2018 (4,5% en la ISPH), similar a los servicios contributivos. A su interior, la fuerte expansión de los incentivos para estudiar y los servicios de vivienda más que compensan la contracción observada en las pensiones no contributivas.

La evolución de inversión social pública en el siglo XXI

Si se parte del año 2000, se puede observar la evolución de la ISP en los últimos 18 años (2001 a 2018). Con ello es posible identificar las tendencias de mediano plazo y contrastarlas con los cambios coyunturales del último año. En esta sección se pone la atención a esta evolución con las estimaciones ajustadas. Con el fin de resaltar la evolución durante el 2018, se compara este año con años previos agrupados en cuatrienios que aproximan las distintas administraciones gubernamentales, excepto los dos primeros años del período (ver cuadro A2 del anexo). Aunque dentro de estos cuatrienios pueden presentarse evoluciones diferenciadas, reflejan las prioridades y posibilidades de cada administración gubernamental. Estas se resaltan en los gráficos 3 al 11 donde se presenta la información por año y se identifican los cuatrienios que aproximan las distintas administraciones gubernamentales.⁹ Primero se pondrá la atención en la ISP total y luego en las distintas funciones y servicios según el criterio de acceso.

La expansión de Inversión Social Pública real total se desacelera por tercer año consecutivo, aunque no llega a contraerse

El cuadro A2 del presenta la evolución de la ISP real, total y por habitante, para años seleccionados que permiten caracterizar la evolución de los últimos 18 años, así como la composición por función y por criterio de acceso. Además, se incluye la evolución de la prioridad macro y fiscal. El gráfico 3 permite apreciar la evolución de la ISP, total y por habitante, para cada año, sus tasas de variación y prioridades.

Como se ha señalado, la ISPT real crece en el 2018 un 2,9% y en un 1,8% cuando se ajusta por población, mostrando ya un tercer año de desaceleración. Si bien en el último cuatrienio, la ISPT se expandió a ritmo del 4% anual promedio, solo superada por el cuatrienio 2006/2010, el 2018 presenta la menor tasa del cuatrienio, aunque aún similar a la media de los últimos 18 años. Este comportamiento se asocia con una mejora en la prioridad macroeconómica, no así en la prioridad fiscal que viene descendiendo desde inicios de la década o en las últimas dos administraciones gubernamentales (ver gráfico 3), probablemente asociado con el creciente pago de intereses producto de un endeudamiento también creciente. Pese a esta desaceleración y pérdida de prioridad fiscal reciente, los últimos 18 años acumulan un crecimiento real del 71%, con ganancias de casi 6 puntos porcentuales en la prioridad macroeconómica y casi 7 puntos porcentuales en la prioridad fiscal. Esto significa que la

⁹ Si bien las administraciones gubernamentales cambian cada cuatro años en el mes de mayo, ese año de transición tiene un presupuesto diseñado, y ejecutado en buena parte, por la administración saliente. La administración entrante tiene la segunda mitad del año para introducir modificaciones presupuestarias tendientes a aumentar el gasto o llenar huecos fiscales y puede establecer medidas de contención del gasto, pero solo ahí empieza a elaborar el presupuesto del año siguiente. Por ello, los años de transición, presupuestariamente pueden aproximar el cierre de una administración y la línea base de la siguiente.

pérdida de prioridad fiscal en la década actual no ha logrado aún revertir las ganancias del decenio precedente.

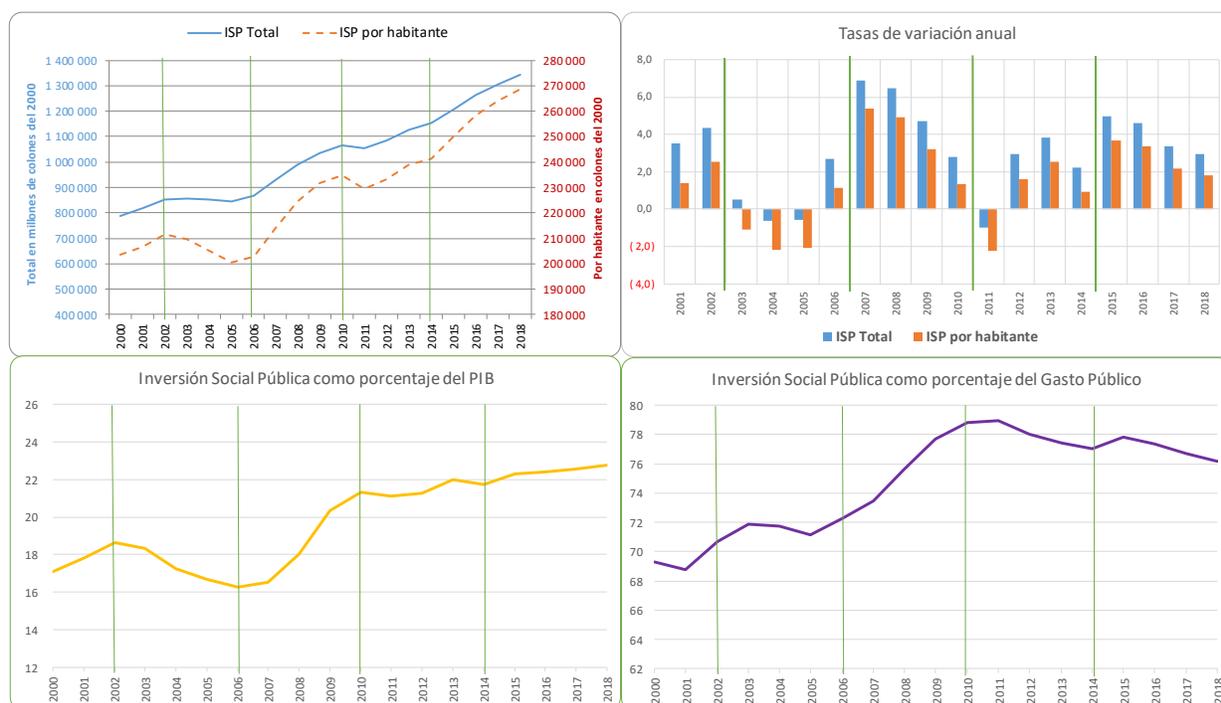
En términos per cápita, la ISPH también muestra el mismo comportamiento: tres años de desaceleración, con el 2018 como el año de menor expansión del cuatrienio, aunque similar a la tasa media de los últimos 18 años. Si bien estos aumentos reales no son los más altos del período, son solo superados por los ocurridos durante los años 2007 a 2009 (ver gráfico 3), lo sorprendente aquí es que se produce en un contexto de elevado y creciente desequilibrio fiscal, contrario a la holgura fiscal que caracterizó al período 2007 a 2019. En todo caso, los últimos 18 años acumulan un crecimiento de la ISPH real del 32%.

El gráfico 3 muestra la evolución anual de la ISPT y la ISPH desde el 2000 y se puede corroborar la expansión es casi sostenida desde el 2006, luego de la contracción sufrida durante la administración Pacheco (2003 al 2005), expansión que solo es interrumpida en el 2011. Si bien la ISP crece más aceleradamente en la segunda mitad del decenio del 2000, los últimos siete años evidencian una expansión sostenida que resulta mayor en los primeros años de la última administración.

Gráfico 3

Costa Rica: Evolución de la Inversión Social Pública Real total. 2000 - 2018

(Cifras absolutas en colones del año 2000 y relativas en porcentajes)



Fuente: estimaciones de los autores a partir de información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, del Banco Central de Costa Rica, la Contraloría General de la República, el Instituto Nacional de Estadística y Censos y de las instituciones involucradas.

La evolución de la Inversión Social Pública real por función: 2000 - 2018

De las cinco funciones en que se desagrega la ISP, es posible descomponer las primeras cuatro para ver sus especificidades en los últimos 18 años. Si bien los servicios culturales y recreativos también permiten una desagregación, su peso marginal (menos del 1% de la ISPT) y su alta volatilidad hacen que ello aporte poco.

La inversión educativa pierde prioridad y se contrae en el 2018

Como se ha indicado, la ISPT en educación real se contrae en el 2018 un -0,2% y la ISPH cae un -1,4%. Esto se traduce en una pérdida de prioridad macroeconómica, luego de estar aumentando desde el 2006. También caen las prioridades fiscal y social, luego de haberse mantenido relativamente estables o estancadas desde el 2010, ver gráfico 4. No obstante, los seis años precedentes y particularmente, el cuatrienio 2006 – 2010, reflejan un crecimiento importante de modo que la inversión educativa es la que más se expande desde el año 2000. Mientras que la ISPH total acumula un crecimiento del 32% desde el 2000, la ISPH en educación refleja un crecimiento acumulado del 49% en ese lapso, ver cuadro A3 del anexo. Esto se asocia con ganancias acumuladas en la prioridad macroeconómica de 2,5 puntos porcentuales, en la prioridad fiscal de 5 puntos porcentuales y en la prioridad social de casi 4 puntos de porcentuales.

En el 2018, casi un 62% ISP en educación se destina a la educación general y es la que sufre la mayor contracción en términos per cápita (-3,1%), aunque con una gran dispersión interna, ver cuadro A3 del anexo. Mientras la educación preescolar sigue en alza, los otros niveles se contraen, en particular la educación primaria (-7,3%). Al considerar los últimos 18 años en conjunto, su expansión se mantiene por debajo del promedio de la función con una pérdida de participación dentro de la inversión educativa. Ello es producto de la contracción de la ISPH destinada a la educación primaria, asociado a una reducción absoluta de sus estudiantes. Por el contrario, la inversión educativa destinada a la educación preescolar y a otras modalidades (especial y de jóvenes y adultos) muestran un mayor crecimiento acumulado en el período, particularmente esta última que es la que presenta la mayor expansión acumulada (159%). Ello refleja los esfuerzos por incorporar modalidades de educación abierta que permitan a los jóvenes y adultos volver a las aulas con miras a completar su educación primaria y secundaria. La inversión en educación postsecundaria (universitaria y parauniversitaria) por habitante también cae en el 2018 pero menos que la ISPH en educación general (-2,3% vs -3,1%). Esta contracción del 2018 no logra contrarrestar el fuerte crecimiento experimentado en el 2016 de modo que se torna en el nivel que muestra la mayor expansión en el último cuatrienio. Esta contracción en el 2018 es antecedida de cuatro períodos gubernamentales de crecimiento sostenido, de modo que en los últimos 18 años acumula una expansión del 67%, superando a los niveles primario y secundario, no así al preescolar ni a las modalidades de educación general abierta. Con ello aumenta su participación dentro de la inversión educativa del 21% en el 2000 a casi el 24% en el 2018.

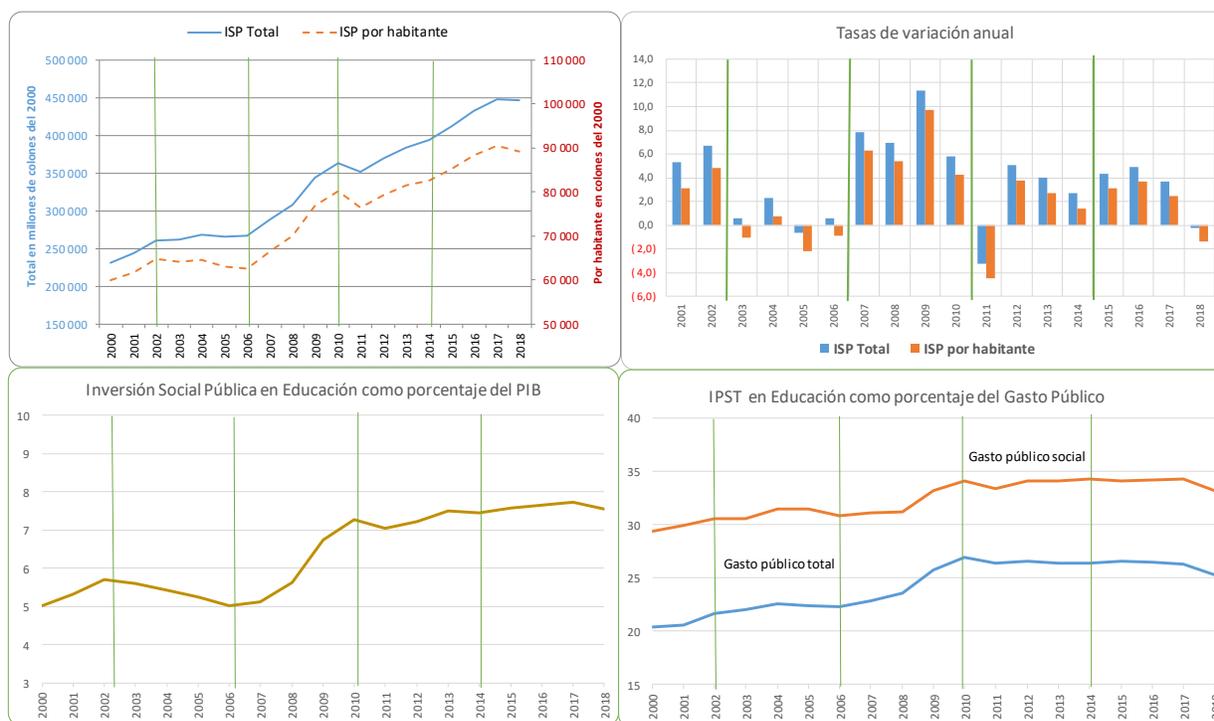
Por el contrario, la ISPH asociada con los incentivos para estudiar (transportes, becas y alimentación complementaria), vinculados con la educación general, mantienen durante el

2018 un fuerte crecimiento (11%) que complementa la expansión observada en los dos años precedentes. Ello se traduce en importante aumento en el último cuatrienio, lo que sumado a la excepcional expansión del cuatrienio 2006 – 2010, cuando se introdujo Avancemos y se duplicaron los recursos de los comedores escolares, se convierte en el rubro que acumula la mayor expansión en los últimos 18 años (221%), más que duplicando su peso dentro de la inversión social educativa. Finalmente, la ISPH en la formación profesional, pese a crecer en el 2018 y todos los años del último cuatrienio, su bajo desempeño en los períodos gubernamentales previos, lo llevan a acumular una caída durante los últimos 18 años y consecuentemente, una pérdida de su aporte dentro de la inversión educativa, del 6% en el 2000 al 4% en el 2018.

Gráfico 4

Costa Rica: Evolución de la Inversión Social Pública en Educación. 2000 - 2018

(Cifras absolutas en colones del año 2000 y relativas en porcentajes)



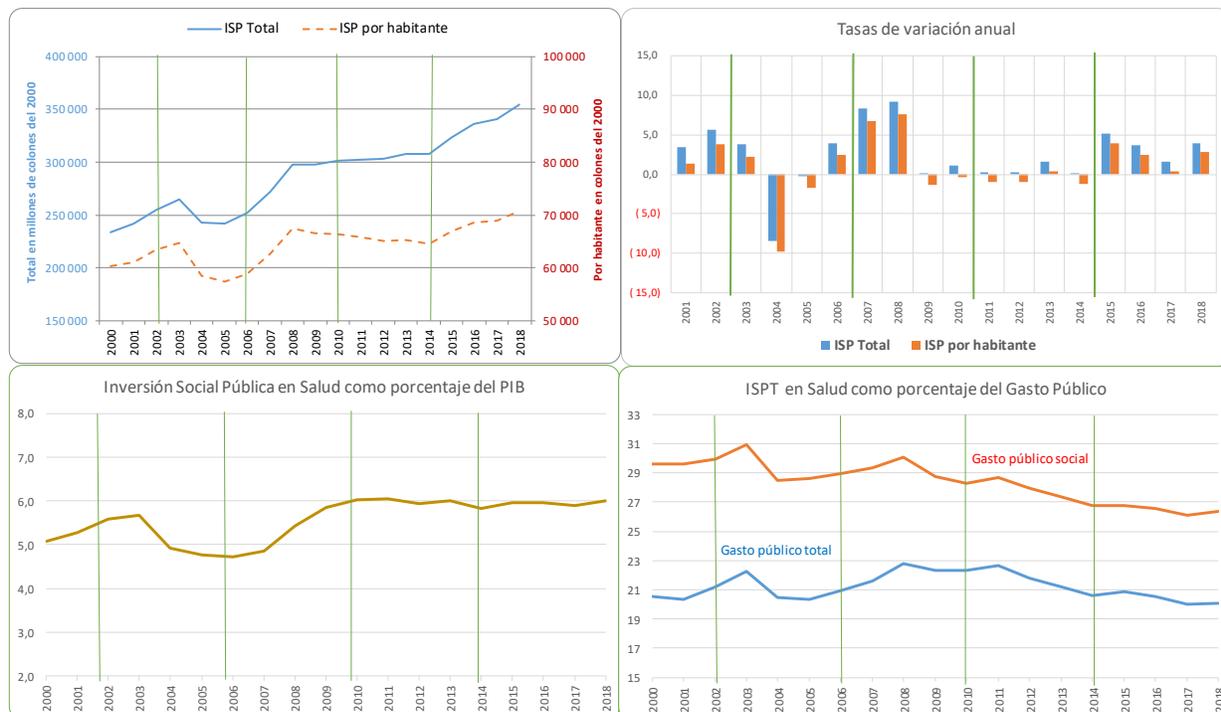
Fuente: estimaciones de los autores a partir de información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, del Banco Central de Costa Rica, la Contraloría General de la República, el Instituto Nacional de Estadística y Censos y de las instituciones involucradas.

Sin recuperar su prioridad, la inversión en salud repunta en el 2018

La ISPT en servicios de salud repunta en el 2018 para completar un cuatrienio de recuperación luego de seis años signados por la crisis financiera de la CCSS. Con ello logra frenar, más no revertir, el deterioro en las prioridades fiscal y social que viene experimentando desde el año 2009, ni levantar el estancamiento observado en su prioridad macroeconómica. Para los últimos 18 años, el aumento acumulado real de la ISPH en salud alcanza un 17%, el más bajo

de las cinco funciones sociales (ver cuadro A4 del anexo). Ello se debe a la fuerte reducción real sufrida en el 2004, y en menor medida en el 2005, que luego se acompaña de seis años de contracción (2009 al 2014) producto de la crisis financiera de la CCSS, ver gráfico 5). En los últimos cuatro años, si bien la ISPH en salud retorna su crecimiento, este se va desacelerando hasta casi desaparecer en el 2017, pero repunta en el 2018.

Gráfico 5
Costa Rica: Evolución de la Inversión Social Pública en Salud. 2000 - 2018
(Cifras absolutas en colones del año 2000 y relativas en porcentajes)



Fuente: estimaciones de los autores a partir de información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, del Banco Central de Costa Rica, la Contraloría General de la República, el Instituto Nacional de Estadística y Censos y de las instituciones involucradas.

Esta evolución se asocia a aumentos en su prioridad macroeconómica, concentradas en la década previa, pero con pérdidas de prioridad fiscal y social. Esta inversión pasa del equivalente al 5,1% del PIB en el 2000, similar a la inversión educativa en ese año, al 6% en el 2018 (prioridad macroeconómica), para una ganancia de 0,9 puntos porcentuales, pero sin mostrar mayores variaciones desde el 2010. Por el contrario, su prioridad fiscal se reduce 0,5 puntos porcentuales al pasar del 20,5% del gasto público en el 2000 al 20,0% en el 2018. También pierde prioridad social, pues absorbe una porción decreciente del gasto social, al pasar del 29,6% (2000) al 26,3% (2018) para una pérdida de 3,3 puntos porcentuales.

Casi tres cuartas partes de la ISP en salud se destinan a los servicios de atención curativa o atención de la enfermedad. Esta inversión real por habitante crece durante el 2018 y durante el último cuatrienio, aunque es la que menos se expande en los últimos 18 años, con lo que

pierde participación dentro de la inversión en salud. Ello es producto de la contracción de la ISP destinada a la consulta externa, mientras que los gastos destinados a los servicios de internamiento si se expanden en el período. Fuera de la crisis financiera de la CCSS, la contracción en la ISPH en consulta externa se explica además por la expansión de la atención primaria, que muestra un crecimiento acumulado del 43% en los últimos 18 años. Con ello, pasa de absorber el 17% de la inversión en salud en el 2000, a casi el 21% en el 2018.

Los servicios de salud pública, esto es, el Ministerio de Salud y sus entes desconcentrados, son los que más expanden su inversión per cápita en el período, pero esta expansión se concentra en la década previa pues en los últimos dos cuatrienios se reducen en términos reales. Durante el 2018, la ISPH real destinada a esta área se estanca luego de una contracción durante la primera mitad de la presente década. Finalmente, los CEN – CINAI, también crecen durante el 2018 y durante el último cuatrienio alrededor de la media de la función. También se expanden en los tres cuatrienios previos, aunque a tasas reducidas, de modo que el crecimiento acumulado de la inversión per cápita en este programa es limitada (18%) y similar al mostrado por la función en su conjunto, por lo que su participación dentro de la inversión en salud se mantiene en torno al 2%.

La inversión en protección social acelera su fuerte expansión de la mano de las pensiones contributivas

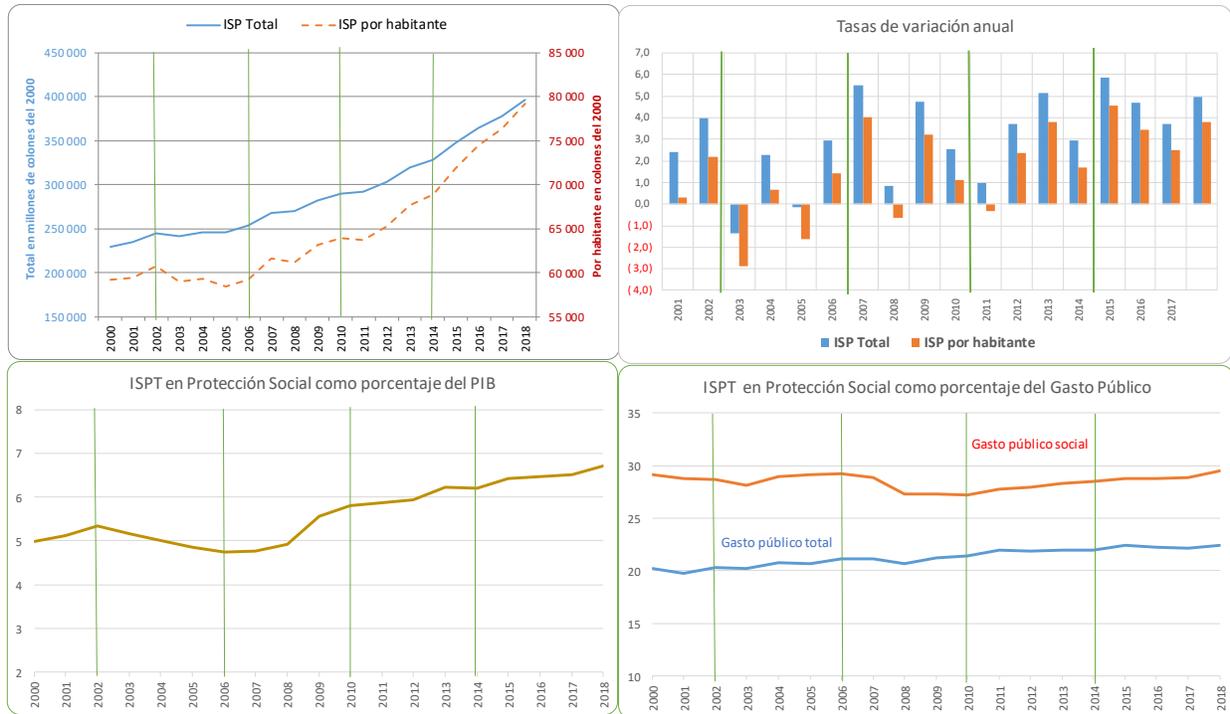
La ISPT en servicios de protección social contra los riesgos de la vejez, la pobreza, la discriminación y la exclusión es la segunda en crecimiento en los últimos 18 años y la segunda en participación dentro de la ISPT. La ISPT en protección social real crece en el 2018 un 5%, completando un cuatrienio de amplio crecimiento que supera al promedio de los primeros 14 años del período y a este completo. Para los últimos 18 años, el aumento acumulado real de la ISPT en protección social alcanza un 73% para una tasa media anual del 3,1% (ver cuadro A5 del anexo).

Esta evolución se asocia a aumentos en su prioridad macroeconómica, fiscal y social de manera sostenida desde el 2008, luego de pérdidas de prioridad macroeconómica y social durante los años previos. La inversión en protección social pasa del equivalente al 5,0% del PIB en el 2000, similar a la inversión en educación y salud en ese año, al 6,7% en el 2018 (prioridad macroeconómica), para una ganancia de 1,7 p.p. Su prioridad fiscal aumenta 2,3 p.p. al pasar del 20,2% (2000) al 22,5% (2018), mientras que mejora levemente su prioridad social (0,4 p.p.) al pasar del 29,1% del gasto social en el 2000 al 29,5% en el 2018.

Gráfico 6

Costa Rica: Evolución de la Inversión Social Pública en Protección Social. 2000 - 2018

(Cifras absolutas en colones del año 2000 y relativas en porcentajes)



Fuente: estimaciones de los autores a partir de información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, del Banco Central de Costa Rica, la Contraloría General de la República, el Instituto Nacional de Estadística y Censos y de las instituciones involucradas.

Cuando se controla por el crecimiento poblacional, la ISPH en protección social crece en el 2018 un 3,8%, por encima del promedio de los últimos 18 años (1,6%), lo que significa que se produce una aceleración en el crecimiento de la inversión en la década actual (ver gráfico 6), particularmente en la última administración que muestra la tasa media más alta del período. El crecimiento acumulado alcanza el 34% en los últimos 18 años, aunque los aportes de los programas son disímiles en cada período.

La ISPH solo cae un 1,7% en la primera mitad del decenio del 2000, concentrado en los programas dirigidos a enfrentar la pobreza, la discriminación y la exclusión, agrupado en dos programas; pensiones no contributivas y apoyo a grupos vulnerables. Las pensiones contributivas por el contrario se expanden en este período y contrarrestan parcialmente la caída real en los otros programas. A partir de ahí, la ISPH en protección social muestra un crecimiento más sostenido, primero apoyado por estos programas (2006 a 2010) y posteriormente por las pensiones contributivas (2011 a 2018).

Las pensiones contributivas son el componente de la función de protección social dominante ya que absorbe el 79% de la ISPT de esta función, aunque pierde ligeramente participación. Pese a ello, en los últimos 18 años, el aumento acumulado en estos programas por habitante

alcanza al 31% real. No obstante, son las pensiones no contributivas por monto básico a cargo de la CCSS las que acumulan un mayor aumento real en su ISPH (46%), pese la contracción sufrida en las primeras mitades de las dos últimas décadas y en los últimos dos años y gracias a la fuerte expansión que vivió entre el 2006 y el 2010, cuando los programas selectivos tuvieron la mayor prioridad.

Con ello su participación dentro de la ISPT en protección social aumenta un 0,6 p.p. al pasar de 6% en el 2000 al 6,6% en el 2018, aunque su mayor participación la logra en el 2010 (8,6%). El conjunto de programas de apoyo a los grupos vulnerables es el segundo en crecimiento en los últimos 18 años (41%) y con un crecimiento más sostenido desde el 2006. Su participación dentro de la ISPT en protección social también es intermedia y muestra una mejora al pasar del 13,4% (2000) al 14,1% (2018).

La inversión social en vivienda y territorio es la más dinámica en el 2018 y en el último cuatrienio

La función de vivienda y territorio maneja una cantidad de recursos bastante menor que las tres anteriores, que como se ha señalado absorben casi el 90% de la ISPT. Esta función administra actualmente cerca del 10% de la ISPT y esta prioridad social se ha reducido en el tiempo producto de un crecimiento real mucho más modesto que el resto de la ISPT. Pese a la fuerte expansión real observada en los últimos seis años, por encima del de la media de los primeros 14 años y del período en su conjunto, el aumento acumulado en los últimos 18 años resulta apenas del 58% y ajustada por el crecimiento poblacional, la ISPH solo aumenta un 22% en ese lapso.

La prioridad fiscal se recupera marginalmente al pasar del 7,7% en el 2000 al 7,8% en el 2018, mostrando un crecimiento similar al gasto público total. Al igual que la prioridad social, la función pierde prioridad del 2008 al 2012, año que empieza a recuperar prioridad fiscal y social, logrando superar los niveles iniciales en la primera, ver gráfico 7. No obstante, su crecimiento parece superar ligeramente al de la producción, de modo que su prioridad macroeconómica refleja una leve mejoría de 0,4 p.p. al subir del 1,9% del PIB en el 2000 al 2,3% en el 2018, mejora que empieza en el 2008 y se acelera en el 2012. (ver cuadro A6 del anexo y gráfico 7).

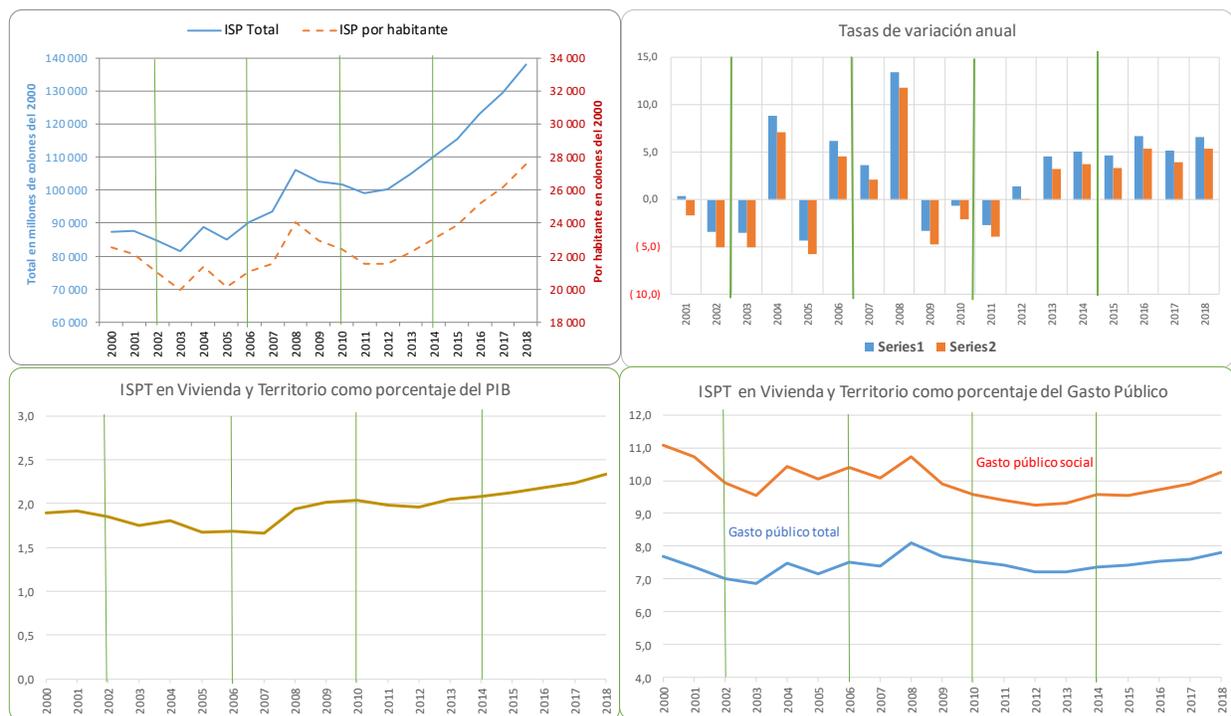
Como se observa en el gráfico 7, la contracción de ISP en vivienda y territorio se produce durante la primera mitad de la década del 2000, tanto para la inversión total como para la per cápita. También el repunte de la segunda mitad del decenio del 2000 llega hasta el 2008 y a partir de ahí se producen cuatro años de contracción en la ISPH, y tres en la ISPT, y es hasta el 2013 que recupera su crecimiento y lo aumenta en los últimos seis años. Esta evolución de la función se aparta de la mostrada por las otras funciones y por la ISP global.

Al interior de la función, los servicios municipales son los que absorben la mayor cantidad de recursos. A su vez son los más dinámicos, de modo que su participación aumenta del 41% de la ISPT en vivienda y territorio en el año 2000 al 65% en el 2018. Esto es producto no solo de

un crecimiento sostenido, sino también elevado, de modo que para el 2018 muestra una ISPH que resulta un 91% mayor a los realizados 18 años atrás.

Gráfico 7

Costa Rica: Evolución de la Inversión Social Pública en Vivienda y Territorio. 2000 - 2018
(Cifras absolutas en colones del año 2000 y relativas en porcentajes)



Fuente: estimaciones de los autores a partir de información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, del Banco Central de Costa Rica, la Contraloría General de la República, el Instituto Nacional de Estadística y Censos y de las instituciones involucradas.

Este aumento en la participación interna de los servicios municipales también se apoya en la contracción de la inversión real por habitante en el suministro de agua y particularmente en la contracción real de la ISPT de los servicios de vivienda. Los servicios de vivienda, donde el protagonismo lo tiene el bono familiar de la vivienda, es el que muestra la mayor contracción de la ISPH acumulada en los últimos 18 años (-42% acumulada), pese a que presenta un crecimiento durante el 2018 y durante el último cuatrienio. No obstante, las contracciones en las primeras mitades de las décadas del 2000 y del 2010, junto al estancamiento en la segunda mitad del decenio del 2000, generan este resultado. Esto hace que la ISPT en servicios de vivienda, que representaba un tercio de la ISPT de la función en el año 2000, se reduzca a solo un 16% para el 2018.

El otro componente de la función, lo constituye el servicio de suministro de agua, que en este caso incluye solo al Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (conocido como AyA), pues los acueductos municipales se encuentran dentro de los servicios municipales, la Empresa de Servicios Públicos de Heredia (ESPH) lo clasifica la STAP en la parte eléctrica, sin

separar el componente de agua, y el gasto de las ASADAS en acueductos rurales no se incluye del todo más que el apoyo en inversión que se hace a través del AyA. Este componente muestra un estancamiento durante el período en su conjunto y durante el 2018. Con ello su participación dentro de la función se reduce del 26% en el año 2000 al 20% 18 años más adelante.

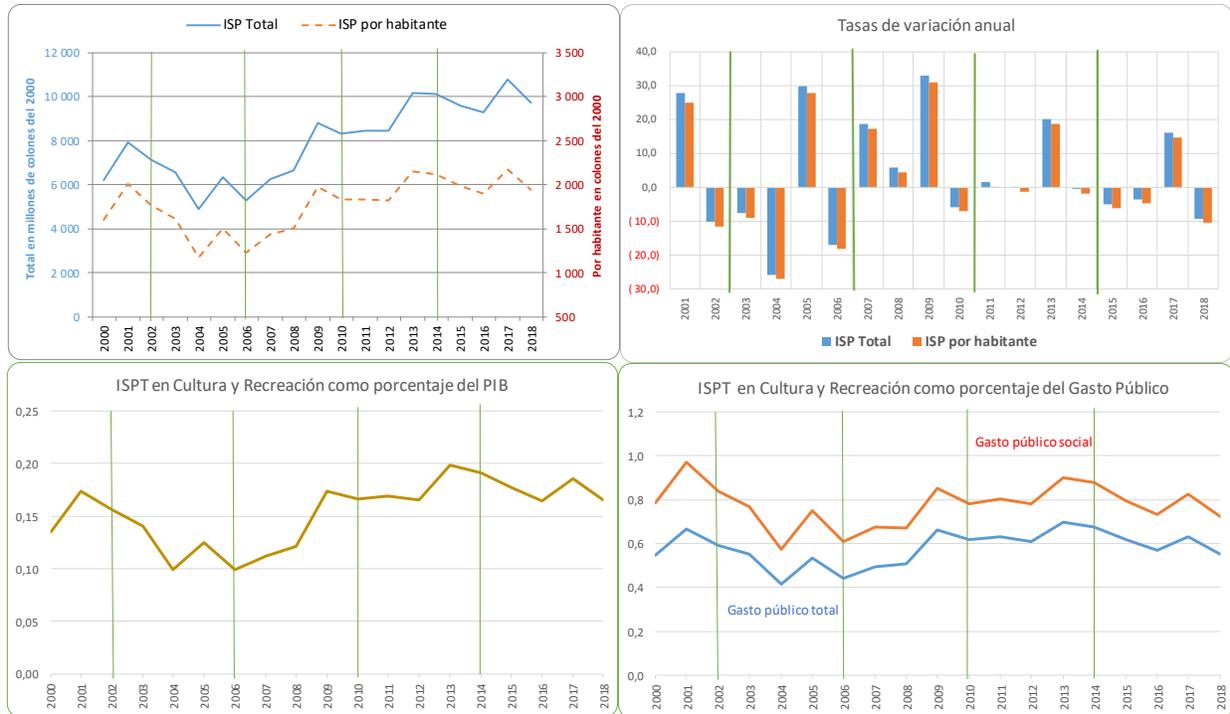
La inversión social en servicios culturales y recreativos muestra la mayor contracción durante el 2018

Como se ha señalado, esta función sigue sin alcanzar el 1% de la ISPT (prioridad social), pese a la fuerte expansión del 2017 (16%), que luego se revierte en el 2018 cuando se contrae un -9% (10,4% en la ISPH), de modo que termina el último cuatrienio con números en rojo. Como se puede observar en el gráfico 8, esta contracción viene desde el 2014 en la ISPH, aunque predominan los años con reducciones reales desde el 2010. En esta década solo crece en el 2013 y 2017, aunque a tasas elevadas por su limitada base de referencia. La década previa tampoco mostró un mejor desempeño, donde las mayores reducciones, y consecuentemente pérdidas de prioridad, se dieron en la primera mitad del decenio. Pese a ello, cuando se observan los últimos 18 años, la ISPH muestra un crecimiento real acumulado del 22% (ver cuadro A2 del anexo).

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, con altas tasas de variación en ambas direcciones. Esta volatilidad, como se puede observar en el gráfico 8, no logra modificar sensiblemente su limitada participación dentro de la ISPT, donde termina perdiendo un décimo del 1% (de 0,8% en el 2000 al 0,7% en el 2018). Tampoco genera mayores cambios en su prioridad fiscal que gira alrededor del 0,6% del gasto público y de su prioridad macroeconómica que se ubica en torno al 0,2% del PIB.

Gráfico 8

Costa Rica: Evolución de la Inversión Social Pública en Cultura y Recreación 2000 – 2018 (Cifras absolutas en colones del año 2000 y relativas en porcentajes)



Fuente: estimaciones de los autores a partir de información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, del Banco Central de Costa Rica, la Contraloría General de la República, el Instituto Nacional de Estadística y Censos y de las instituciones involucradas.

La evolución de la Inversión Social Pública real por tipo de programa: 2000 - 2018

Como se ha indicado, otra forma de ordenar los distintos programas que comprenden la inversión social es según el criterio de acceso a estos. En la sección 4.1 se presentó la evolución de la inversión social según estos arreglos (ver cuadro A2 del anexo). Aquí se analiza su evolución en los últimos 18 años y desagregando cada componente.

La expansión de inversión social en programas o servicios universales se desacelera y pierden prioridad

Los programas 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, los servicios de salud, excepto el de nutrición, el suministro de agua potable y los servicios municipales. La ISPT en estos programas aumentó en términos reales un 66% entre el 2000 y el 2018, por debajo de lo que lo hicieron los otros servicios por criterio de acceso.

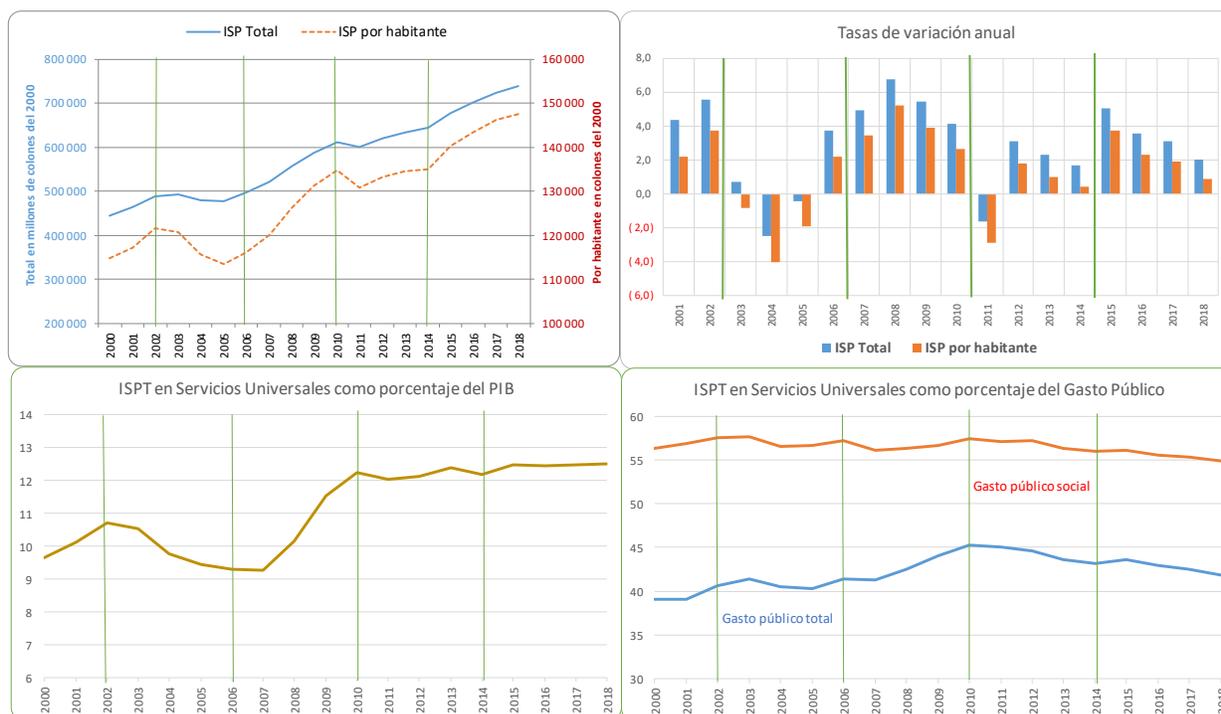
Durante el 2018, la ISPT aumentó un 2%, por debajo de lo que lo hizo la ISP global y corresponde al tercer año de desaceleramiento aunque sin llegar a contraerse. Por ello su

prioridad social se reduce marginalmente del 56,4% del gasto social en el año 2000 al 54,9% en el 2017 (-1,5 p.p.), reducción que se concentra en la década actual o en las últimas dos administraciones o cuatrienios, ver cuadro A7 del anexo. No obstante, si muestra mejoras en la prioridad macroeconómica (del 9,6% al 12,5%) y en su prioridad fiscal (del 39% al 42%), en ambos casos ganando casi 3 puntos porcentuales, pero con dinámicas diferentes. Mientras que la prioridad macroeconómica sigue aumentando levemente después del 2010, la prioridad fiscal, al igual que la social, se empiezan a reducir desde ese momento, ver gráfico 9. Por su protagonismo dentro de la ISPT global, su evolución es similar a esta última de modo que refleja una tendencia creciente a través de los 18 años analizados, un aumento sostenido durante los últimos siete años y un desaceleramiento en los últimos tres años.

Gráfico 9

Costa Rica: Evolución de la Inversión Social Pública en programas universales. 2000 - 2018

(Cifras absolutas en colones del año 2000 y relativas en porcentajes)



Fuente: estimaciones de los autores a partir de información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, del Banco Central de Costa Rica, la Contraloría General de la República, el Instituto Nacional de Estadística y Censos y de las instituciones involucradas.

Cuando se considera la inversión social pública por habitante (ISPH), si se presenta una contracción del 1% durante la primera mitad de la década del 2000, como la ISPH global y luego crece de manera bastante sostenida, como lo hace la ISPH global (ver gráfico 9). Esto se traduce en un aumento real acumulado de la ISPH del 29%. Este aumento acumulado está sustentado por la expansión de los servicios municipales (91%) y los servicios de educación general (35%) que crecen por encima de la media, mientras que los servicios de salud

distintos a los programas de nutrición solo crecen un 17% acumulado y los servicios de suministro de agua se contraen un 6%. Para el año 2018, el aumento de la ISPH en servicios universales fue de solo un 0,9% y como la ISPH en educación general se contrae este año, el aumento observado se sustenta en la expansión de la ISPH en salud y servicios municipales.

Los servicios educativos (educación general) representan en el 2018 el 37% de la ISPT de este tipo de programas y han venido ganando participación gracias a la expansión de la ISP real educativa, excepto en el último año (35% en el 2000). Los servicios de salud representan el 47% de la ISPT en este grupo, participación que se reduce del 51% que ostentaba en el año 2000, por el menor dinamismo mostrado a lo largo de estos 18 años. Los servicios municipales, ganan participación del 8% en el año 2000 al 12% en el 2018, mientras que los servicios de suministro de agua, pierden participación del 5% (2000) a menos del 4% en el 2018. El protagonismo de los programas de educación y salud, hacen que su evolución durante el presente siglo refleje una especie de promedio de la mostrada previamente para cada uno, como se puede observar en el gráfico 9 y refleja la prioridad asignada a la formación y protección de las capacidades de las personas.

La inversión social en programas o servicios restrictivos detiene su expansión en el 2018

Estos programas requieren del cumplimiento de ciertos requisitos previos para su acceso (educación superior o formación profesional) o que enfrentan restricciones de oferta (servicios culturales y recreativos), Son limitados pues aportan cerca de un décimo de la ISPT (prioridad social), aunque son los que más se expanden en lo que va del presente siglo. La ISPT en servicios restrictivos crece un 93% acumulado real, con lo que mejora sus prioridades, pese a la contracción real del -1,3% sufrida durante el 2018 (ver cuadro A8 del anexo).

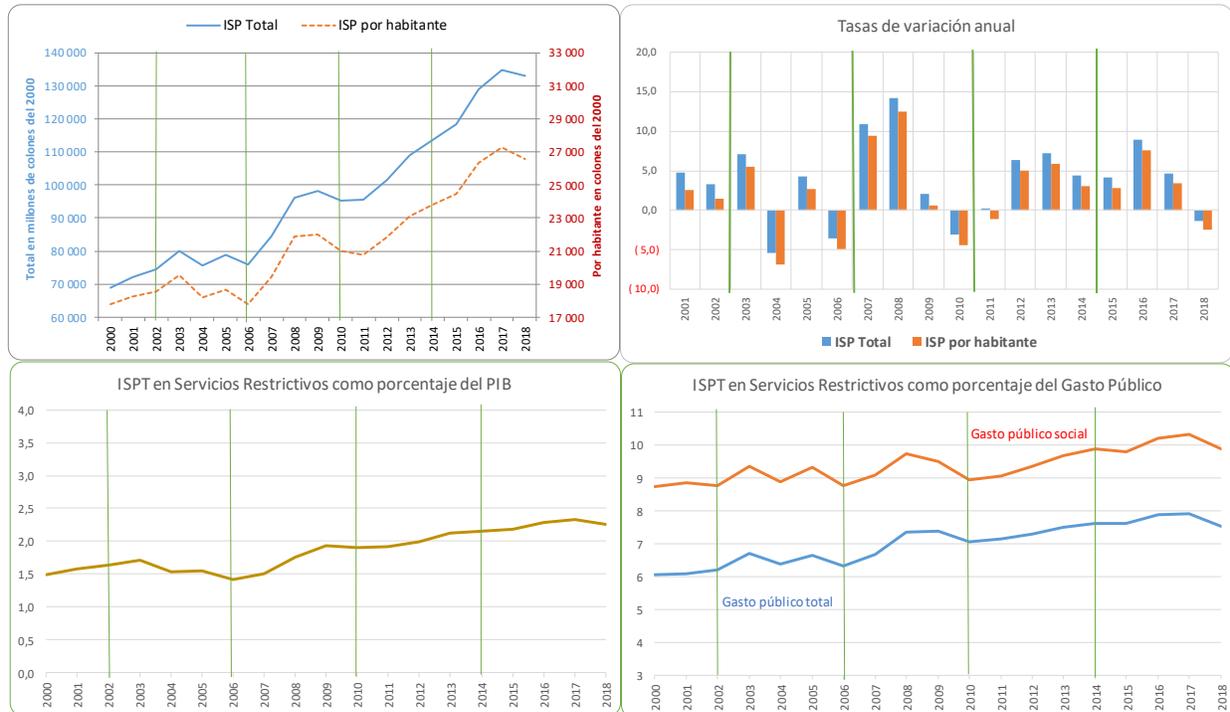
Con la excepción del 2018, estos programas muestran un aumento sostenido en su prioridad. En términos de su prioridad macroeconómica, esta aumenta 0,8 p.p. al pasar del 1,5% del PIB en el año 2000 al 2,3% en el 2018. Su prioridad fiscal sube del 6,1% del gasto público en el año 2000 al 7,5% en el 2018 para un aumento del 1,5 p.p. Este aumento es del 1,1 p.p. en la prioridad social pues sube del 8,7% del gasto social en el año 2000 al 9,9% 18 años más tarde.

A su interior, el programa dominante y el que marca la pauta en su desarrollo es la educación postsecundaria con el 80% de la ISPT en el 2018, cuando en el año 2000 era del 71%, producto de su amplio crecimiento, excepto en el 2018, acompañado de un crecimiento menor en los servicios culturales y recreativos y una contracción en los servicios de formación profesional. Este último programa aún representa el 13% de la ISP en servicios restrictivos (contra 20% en el 2000), de modo que cerca del 92% de los recursos se destinan a la formación de capacidades especializadas.

Gráfico 10

Costa Rica: Evolución de la Inversión Social Pública en programas restrictivos. 2000 - 2018

(Cifras absolutas en colones del año 2000 y relativas en porcentajes)



Fuente: estimaciones de los autores a partir de información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, del Banco Central de Costa Rica, la Contraloría General de la República, el Instituto Nacional de Estadística y Censos y de las instituciones involucradas.

En términos de la inversión por habitante, el aumento real acumulado resulta del 49%, explicado por la educación postsecundaria, no solo por su protagonismo dentro del grupo sino por su crecimiento acumulado del 67% desde el año 2000. La evolución de la ISP en programas restrictivos es similar a la de la ISP global, muestra una contracción en el 2006 y en el 2010, aunque repite el aumento sostenido desde el 2012 (ver gráfico 10).

La inversión social en servicios contributivos acelera su expansión de la mano del régimen de pensiones de la CCSS (RIVM)

Se refieren a 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.¹⁰ Se refiere entonces a los programas de pensiones contributivas y éstos representan, como se mencionó algo más de una quinta parte de la ISPT

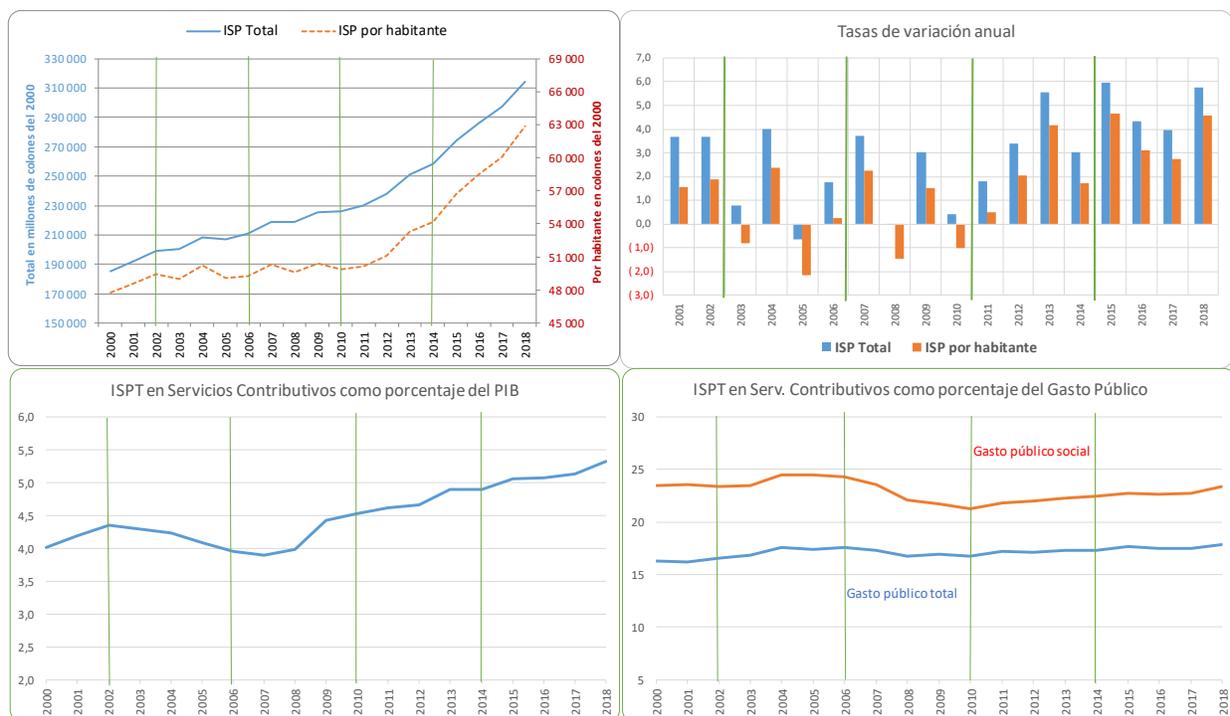
¹⁰ En el caso de las pensiones con cargo al presupuesto, también se incluyen algunos regímenes que son no contributivos. Por el contrario, este grupo no incorpora la información del sistema de pensiones del Poder Judicial.

en el 2018 (23,4%), recuperando parte de la participación que han venido perdiendo, principalmente en la segunda mitad de la década pasada. Ver gráfico 11.

Gráfico 11

Costa Rica: Evolución de la Inversión Social Pública en programas contributivos. 2000 – 2018

(Cifras absolutas en colones del año 2000 y relativas en porcentajes)



Fuente: estimaciones de los autores a partir de información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, del Banco Central de Costa Rica, la Contraloría General de la República, el Instituto Nacional de Estadística y Censos y de las instituciones involucradas.

Aun así, representaron en el 2018 el 5,3% del PIB y esta prioridad macroeconómica ha aumentado un 1,3 p.p. desde el año 2000, También absorben casi el 18% del gasto del gobierno general, prioridad fiscal que se ha aumentado 1,5 p.p. a lo largo del período (ver cuadro A9 del anexo). Aunque corresponde al grupo de programas que menos crece durante el período en su ISPT, después de los servicios universales, este acumula una expansión real del 71% en los últimos 18 años y un claro aceleramiento en la década presente.

Los gastos asociados con las pensiones con cargo al presupuesto nacional representan el 50% del gasto en estos programas, pese a contar con menos pensionados que el régimen de la CCSS. Si bien su expansión real por habitante se había logrado contener durante la década previa (ver gráfico 11), se empieza a acelerar a partir del 2012, aunque en los dos últimos años muestra un mayor control de su crecimiento. Mientras la ISPH en programas contributivos acumula un aumento real del 31% en los últimos 18 años, los de las pensiones con cargo al

presupuesto nacional lo hacen apenas un 8%. Con ello pierden participación dentro del grupo pues en el año 2000 representaron el 61% del gasto en estos programas.¹¹

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, acumulando un crecimiento per cápita real del 67% en el período, lo que implica una tasa media anual en los últimos años del 2,9% contra solo el 0,4% para el conjunto de regímenes con cargo al presupuesto Nacional, lo que muestra la presión que están sometiendo al fondo de reserva.

La inversión social en programas o servicios sociales selectivos completan seis años continuos de aumento real

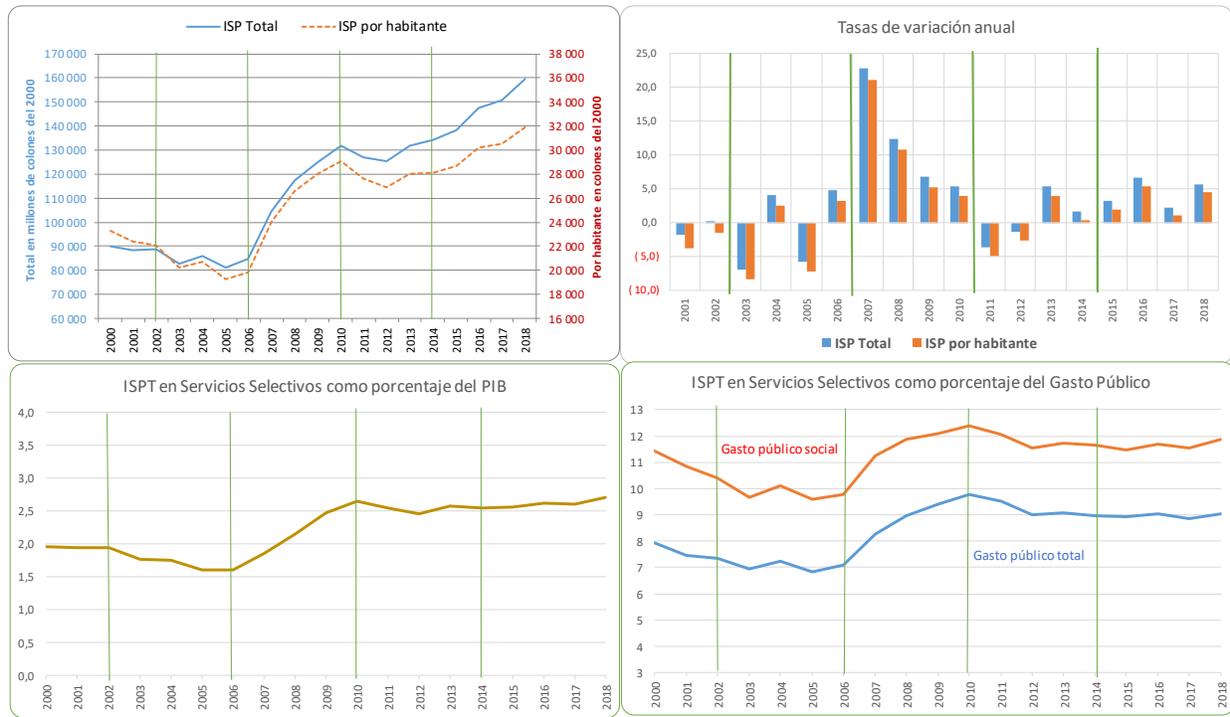
Corresponden a los programas dirigidos a la población de menores recursos, vulnerables o que sufren situaciones de exclusión o discriminación y acumulan un crecimiento real de su ISPT del 77% en el período, crecimiento como se ha dicho se concentra en la segunda mitad de la década pasada, particularmente en el cuatrienio 2006 – 2010, luego de una importante contracción durante el primer quinquenio. En la presente década el crecimiento es más pausado en el cuatrienio 2010 – 2014 pero luego se aceleran de modo que se expanden a un ritmo del 5,7% en el 2018, tanto como los programas contributivos. Con esta evolución alcanzan al 2,7% del PIB en el 2018 (0,7 p.p. más que en el 2000), al 9% del gasto público (1,1 p.p. más que en el 2000 pero por debajo de lo logrado en el 2010) y al 11,9% del gasto social, muy similar al dato del 2000 y de nuevo por debajo del 2010 (ver cuadro A10 del anexo).

Ajustado por el crecimiento de la población, la inversión por habitante (ISPH), acumula un aumento real del 37% en los últimos 18 años y del 4,5% durante el 2018. Esta inversión por habitante se contrae durante el primer cuatrienio de esta década pues no logra superar al crecimiento poblacional. La ISPH logra crecer a partir del 2013, aunque en menor medida en el 2014, y ya para el 2017 refleja un claro desaceleramiento asociado con las restricciones fiscales, pero que se revierte en el 2018 donde reciben un nuevo impulso (ver gráfico 12). Por ello, apenas logran recuperar y superar a partir del 2016 los niveles de inversión real por habitante alcanzados en el 2010, luego de seis años de alto y sostenido crecimiento.

¹¹ Las estimaciones para este año corrigen la serie incorporando a JUPEMA, desde el 2014 y a la Dirección Nacional de Pensiones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social para todo el período, como gastos administrativos de estos regímenes con cargo al presupuesto nacional (gobierno central).

Gráfico 12

Costa Rica: Evolución de la Inversión Social Pública en programas selectivos. 2000 - 2018
(Cifras absolutas en colones del año 2000 y relativas en porcentajes)



Fuente: estimaciones de los autores a partir de información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, del Banco Central de Costa Rica, la Contraloría General de la República, el Instituto Nacional de Estadística y Censos y de las instituciones involucradas.

Los incentivos para estudiar (comedores escolares, transporte, becas y Avancemos) son los que más crecen en su ISPH (221%), de modo que más que duplican su participación dentro del grupo, pasando del 13% en el 2000, a algo más del 30% en el 2018. Las pensiones no contributivas son las segundas en expansión en su ISPH (46%), con lo cual les permita mejorar su participación del 15% al 16%. Los programas dirigidos a los grupos vulnerables por pobreza, exclusión o discriminación, distintos a los otros programas, aumentan su participación del 34% al 35% del total, gracias a un crecimiento acumulado un tanto superior a la media del grupo (41% vs 37%) y se ubican como los de mayor peso relativo. Por el contrario, la ISPH en los programas de vivienda (13% del total selectivo en 2018) reducen su participación a menos de la mitad por su deterioro real, mientras que los centros de cuidado y sus programas extramuros (los CEN-CINAI), pese a su limitado tamaño dentro de los programas sociales selectivos (5%) evidencia también una evolución menos favorable, pese a que crecen en términos reales su ISPH (18% acumulado).

En resumen, se observa cómo pese a las restricciones fiscales que ya afectaron la ISP durante el 2011 y, en algunos casos durante el 2012 y el 2014, en general retoma su crecimiento real en los últimos siete años (2012 a 2018) y particularmente en los últimos cuatro años, con lo que se logra contener e incluso compensar completamente esta caída en los recursos reales

por habitante, aunque ello no es generalizado. Durante el 2018, la expansión de la inversión social real tiende a desacelerarse, aunque sigue creciendo similar a la media de los últimos 18 años, sin ser generalizado y se observa una amplia dispersión. No obstante, este crecimiento no siempre es una buena noticia (pensiones a cargo de la CCSS), ni resulta claramente sostenible desde una perspectiva financiera, donde las dificultades fiscales en vez de reducirse se han agravado durante el 2018 y ello, tarde o temprano, repercutirá negativamente en la inversión social, como sucedió durante la primera mitad de la década pasada.

Situación y evolución del FODESAF

El Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) cumple en 2019 45 años, desde su fundación en 1974, de ser la principal herramienta con que cuenta Costa Rica para la atención de las poblaciones en pobreza y pobreza extrema, a través de políticas sociales selectivas. Estas políticas sociales selectivas, financiadas por el FODESAF, son implementadas mayoritariamente por instituciones públicas y en menor medida por algunas instituciones privadas de bienestar social.

En el año 2009 el FODESAF fue sujeto de una reforma legal (ley 8783 que modifica la ley 5662) que aseguraba la parte de su financiamiento proveniente del gobierno, y ordenaba la distribución de al menos el 50% de sus recursos entre programas/instituciones que ya financiaba y otras nuevas que antes se financiaban vía presupuesto nacional. Para el año 2018 el FODESAF llegó a manejar alrededor de 637.787 millones de colones, que representaron el equivalente a 1,8% del PIB de ese mismo año. De estos recursos, la DESAF giró a las instituciones ejecutoras 602.861 millones de colones, por lo que cerró el año con un superávit de 34.925 millones de colones, que equivalía a 5,5% de sus ingresos efectivos.

Crecimiento en los ingresos mantiene desaceleramiento

Tal como se señaló en el informe del año anterior (ver Mata y Trejos, 2018), para 2017 el crecimiento que los ingresos del Fondo había experimentado durante la última década había comenzado a desacelerarse. Los datos de 2018 muestran que la tendencia de desaceleramiento se mantiene. Si bien los ingresos presupuestados mostraban un incremento de 8% respecto al año anterior, porcentaje que doblaba al aumento del año transanterior; en realidad los ingresos efectivos aumentaron 4.7% respecto a 2017, manteniéndose prácticamente igual al aumento nominal del año anterior. Ver gráfico 13.

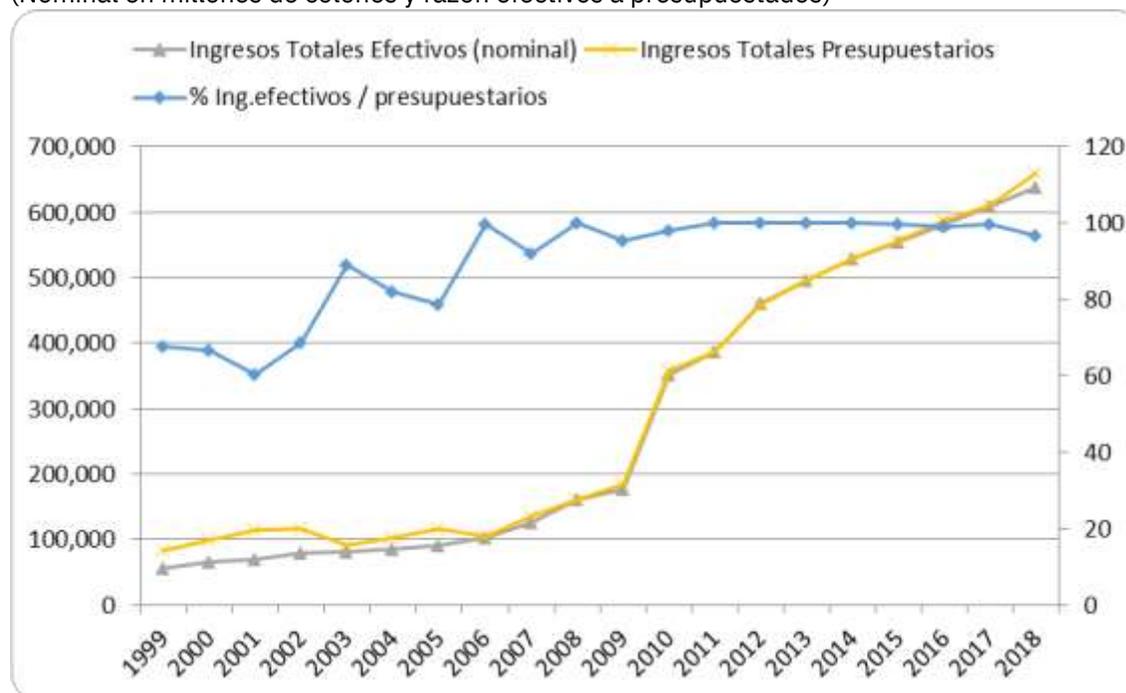
Esta diferencia entre ingresos presupuestados y efectivos, si bien no alcanza los niveles observados antes de la reforma, sí se presenta por primera vez en el período posterior a ella. Desde 2011 los ingresos efectivos del Fondo llegaban a ser no menos del 99% de lo que se había presupuestado, y no es hasta 2018 que se abre nuevamente una ligera diferencia entre ambas cuentas, tal como se muestra en el gráfico 13. Específicamente, esto significó para el

Fondo recibir 22.070 millones de colones menos de lo que se había presupuestado para el ejercicio 2018, esto es 3,3% de sus ingresos presupuestados.

Gráfico 13

Costa Rica: Evolución de los ingresos presupuestados y efectivos del FODESAF. 1999-2018

(Nominal en millones de colones y razón efectivos a presupuestados)



Fuente: elaboración propia con datos de las liquidaciones del FODESAF.

Aún así el Fondo ha visto crecer sus ingresos nominales por dos años consecutivos a la misma tasa (4,6% de 2016 a 2017 y 4,7% de 2017 a 2018). Al ser el aumento nominal por dos años consecutivos prácticamente el mismo, en términos reales el crecimiento de sus ingresos depende de lo que haya pasado con los salarios del sector público o con los precios de la economía, según sean los ingresos reales medidos. Para deflactar los recursos del FODESAF usamos dos medidas alternativas: el Índice de Precios al Consumidor (IPC) y el deflactor implícito del gasto en consumo del gobierno general (GCGG). El deflactor del GCGG puede considerarse un mejor estimador para reflejar los cambios en los salarios públicos y aproximar mejor el *quantum* de servicios detrás del gasto. Mientras que, el IPC refleja los cambios en precios al consumo de las personas, que puede a su vez reflejar mejor el cambio en el poder adquisitivo de las transferencias que el FODESAF hace a los beneficiarios en muchos de sus programas.

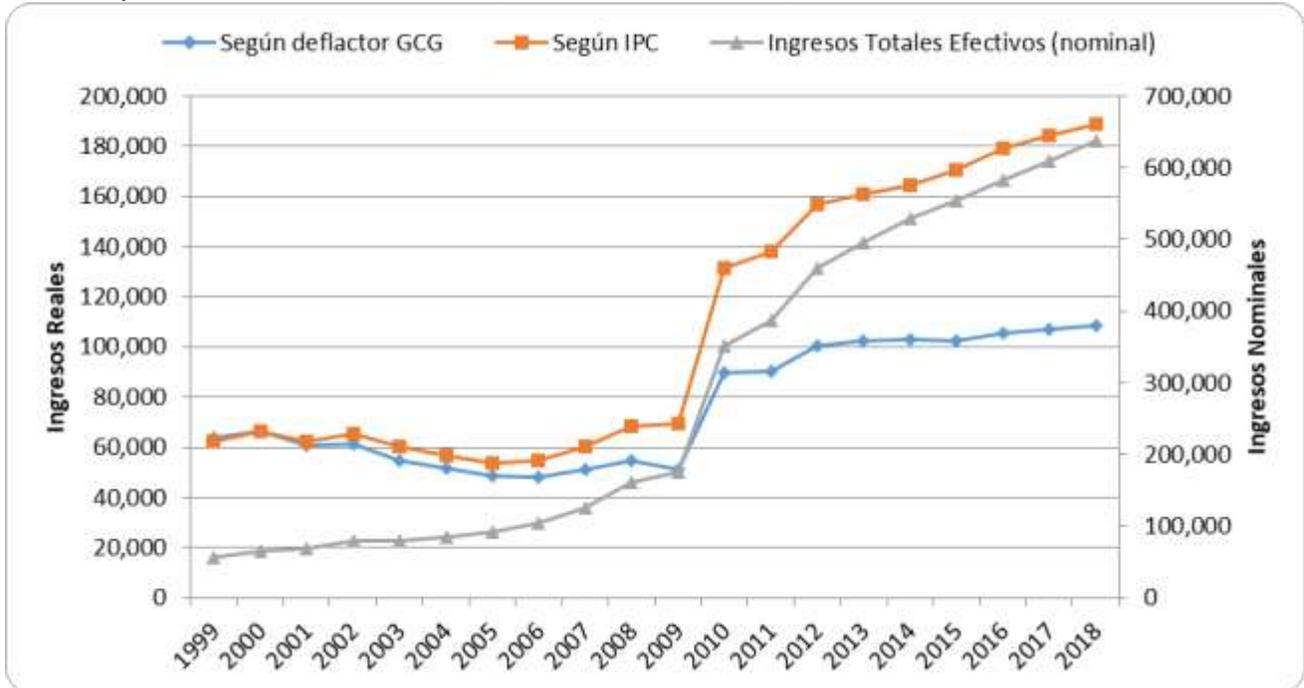
Utilizando el deflactor del GCGG se encuentra que en 2018 los ingresos crecieron 1,5%, lo que representa un aumento en la cantidad de servicios que el gobierno podía proveer con los ingresos de FODESAF. A su vez, el ingreso real aproximado con el IPC muestra un incremento aún mayor, de 2,4%, lo que significa que los ingresos del Fondo crecieron en términos de su

poder adquisitivo en el mercado. Sin embargo, ambas tasas de crecimiento son similares a las de un año anterior y menores a las de períodos previos. Es decir, aunque es aún un crecimiento positivo, el desaceleramiento continúa en 2018. Ver gráfico 14.

Gráfico 14

Costa Rica: Evolución de los ingresos del FODESAF. 1999-2018

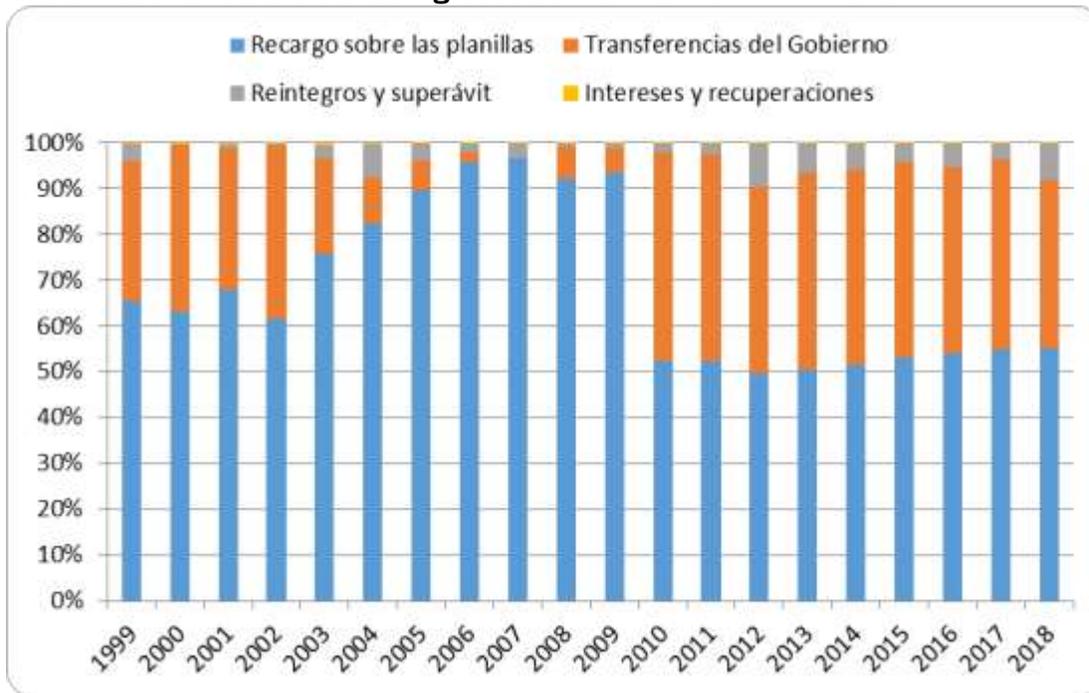
(Nominal y deflactado a colones del 2000, en millones de colones)



Fuente: elaboración propia con datos de las liquidaciones del FODESAF e indicadores económicos del BCCR.

Históricamente el recargo sobre las planillas ha sido la principal fuente de ingresos del FODESAF. Este es un impuesto solidario pagado por los patronos sobre la base de los salarios devengados por sus trabajadores. Sin embargo, posterior a la reforma de 2009 las transferencias del gobierno cobran relevancia como fuente de financiamiento. En particular, el gobierno debía cumplir no solo con su parte del financiamiento del Fondo en que venía fallando antes de la reforma, sino además inyectar los recursos necesarios para financiar aquellos programas antes financiados vía presupuesto nacional. De esta forma, como se muestra en el gráfico 15 de la estructura de los ingresos del FODESAF, las transferencias del gobierno y el recargo sobre las planillas pasan a tener una participación similar sobre el total de ingresos. Para el 2018, el recargo sobre las planillas aportaba el 55,3% de los recursos (352.697 millones) y la transferencia del gobierno era el 36,5% (233.041 millones) de los ingresos del Fondo, proviniendo el restante 8,2% de superávits y reintegros al Fondo. De estos porcentajes de participación el que se mantiene más estable es el de recargo sobre planillas, mientras que el aporte de gobierno pierde peso relativo.

Gráfico 15
Costa Rica: Estructura de los ingresos del FODESAF. 1999 – 2018



Fuente: elaboración propia con datos de las liquidaciones del FODESAF.

El aporte del gobierno pasó de ser el 41,3% de los ingresos en 2017 con 251.551 millones de colones aproximadamente, a ser 36,5% en 2018 con 233.041 millones de colones. Es decir, el aporte del gobierno al FODESAF disminuyó, tal como se aprecia en el gráfico 16, volviendo a niveles incluso inferiores a los de 2015 cuando había aportado alrededor de 236 mil millones de colones. Debemos recordar que por ley la transferencia de cada año del gobierno al FODESAF debe corresponder a 593.000 salarios base del Poder Judicial para fijar multas y penas. Sin embargo, como se ha señalado anteriormente (ver Mata y Trejos, 2018) el gobierno ya ha incumplido antes con el traslado total de estos fondos, a pesar de que posterior a la reforma del Fondo había mostrado mayor estabilidad en el traslado del grueso de los recursos. Por ejemplo, para 2018 el salario base del Poder Judicial para fijar multas y penas se estableció en 431.000 colones, y por ende 593.000 de estos salarios correspondería a una transferencia de 255.583 millones de colones. Mientras que el gobierno trasladó 22.542 millones menos que dicho monto. Situación similar se había dado en 2017 cuando al gobierno le correspondía trasladar al Fondo 252.736,6 millones de colones (con un salario base de 426.200 colones en dicho año) y trasladó 1.186 millones menos, y en 2016 cuando la diferencia fue de alrededor de 15.738,2 millones de colones menos en la transferencia correspondiente¹².

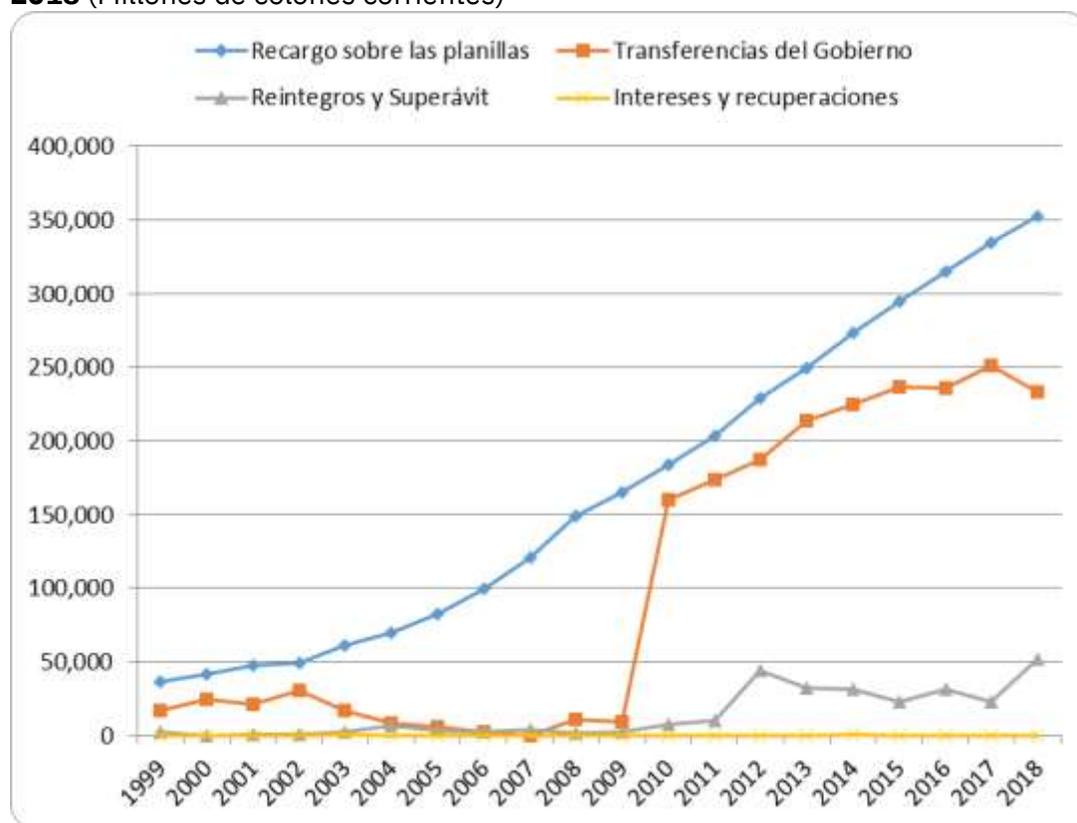
Por su parte, el recargo de planillas continuó aumentando su aporte como en años anteriores, pasando de 334.587 millones en 2017 a 352.697 millones en 2018. Como se muestra en el

¹² En ocasiones parte de estos recursos entran a destiempo, pues el Gobierno Central hace el depósito a FODESAF pasado el año calendario o bien a finales de diciembre cuando las oficinas de gobierno ya están cerradas y los recursos no se pueden ejecutar.

gráfico 16, este ha sido el componente de financiamiento del FODESAF más estable en el tiempo, no sólo por su constante presencia sino también porque con muy pocas excepciones ha mostrado un constante crecimiento en el tiempo. Por último, la cuenta de reintegros y superávits ha empezado a tomar importancia en los últimos años, conforme el Fondo ha tenido a su disposición mayores recursos, y con ellos ha arrastrado superávits de un año a otro. Inclusive, el comportamiento de esta cuenta y la transferencia del gobierno en el gráfico 16 parecen sugerir que la segunda reacciona a la primera. Es decir, que la baja en la transferencia del gobierno puede ser respuesta a un aumento de los recursos disponibles en superávits y reintegros del año anterior.

Gráfico 16

Costa Rica: Evolución de los ingresos del FODESAF según fuente de financiamiento. 1999–2018 (Millones de colones corrientes)



Fuente: elaboración propia con datos de las liquidaciones del FODESAF.

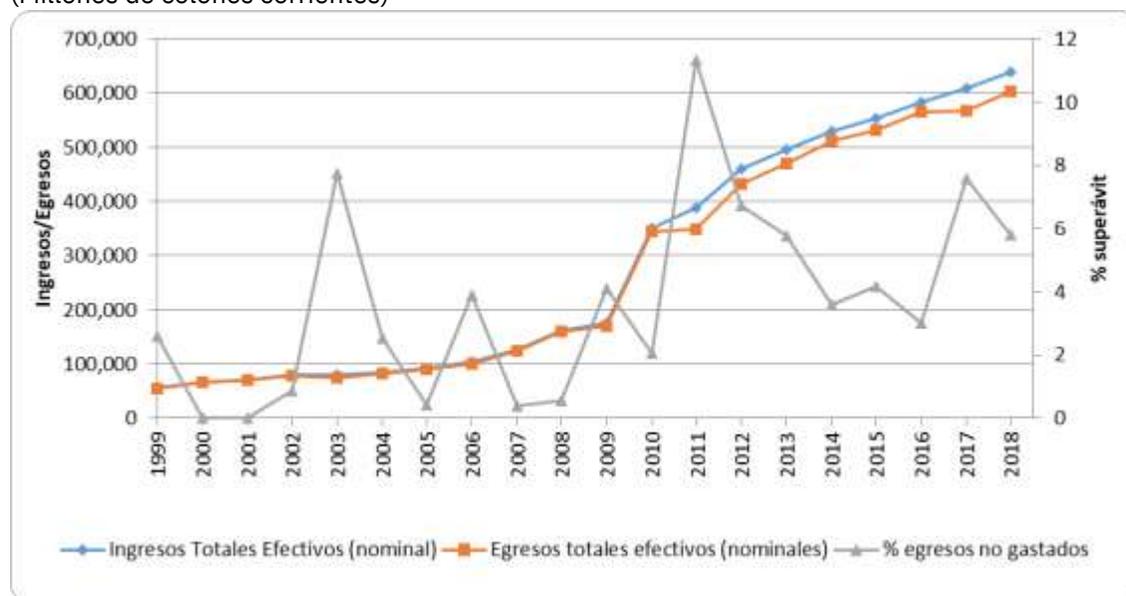
Repunte en el Gasto

En el año 2018 la DESAF transfirió 602.861,5 millones de colones a las unidades ejecutoras de los programas sociales, monto que es 6,5% nominalmente superior al de un año anterior, y que en términos reales también creció. Deflactado con el IPC, el monto gastado a través del FODESAF muestra un crecimiento de 4,2%, y utilizando el deflactor implícito del GCGG se encuentra que los egresos totales crecieron 3,2% de 2017 a 2018.

Adicionalmente, en 2018 se disminuye el porcentaje de egresos no gastados (superávit) frente al aumento en la tendencia que se había dado el año anterior (ver gráfico 17). Recordemos que desde 2011 se venía experimentando un período de disminución¹³ en la tasas de recursos sin ejecutar, pero para 2017 este porcentaje pasó de 2,9 a 7,1% de los ingresos recibidos. Es decir, 7,1% de los ingresos efectivamente recibidos por el FODESAF no fueron trasladados al cierre del año a las unidades ejecutoras de los programas sociales¹⁴. En 2018 el superávit representó 5,8% de los ingresos efectivamente recibidos, esto fue equivalente a 34.925 millones de colones aproximadamente que no fueron trasladados a las unidades ejecutoras al cierre del año.

Gráfico 17

Costa Rica: Relación de ingresos y egresos efectivos y superávit del FODESAF. 1999 - 2018
(Millones de colones corrientes)



Fuente: elaboración propia con datos de las liquidaciones del FODESAF.

De los recursos efectivamente trasladados a las unidades ejecutoras durante el año 2018, estos se reparten entre programas promocionales y una red de protección social (ver Trejos, 2013). Los programas promocionales absorbieron el 53,9% de los recursos y dentro de ellos se encuentran programas de apoyo, formación y protección del capital humano (63,6%), programas de mejoramiento del hábitat (35,9%) y un programa de apoyo productivo (0,5%). Por su parte, la red de protección social abarcó 46,1% de los recursos y comprende un programa compensatorio (2,6%), programas asistenciales (76,0%) y programas contra la exclusión (21,4%). Ver cuadro 2.

¹³Con algunas excepciones, como de 2013 a 2014 que aumentó medio punto porcentual

¹⁴ De acuerdo a FODESAF (2017), “el Gobierno Central depositó lo correspondiente a los doceavos de noviembre y diciembre del impuesto de ventas hasta el 27 de diciembre de 2017, por un monto de ₡41.925 millones, que corresponden a un 6,86% del presupuesto total del Fodesaf. Por lo anterior, y aunado al cierre de oficinas del Gobierno Central a partir del 22 de diciembre de 2017, imposibilitó la utilización de estos últimos recursos”

Dentro de los programas de apoyo, formación y protección del capital humano, los programas de mayor inversión son aquellos de apoyo al cuidado y formación de la primera infancia, alimentación en comedores escolares, y el apoyo económico a estudiantes de secundaria. Los comedores escolares (PANEA) abarcaron el 24,7% del gasto de esta categoría de programas. Le siguen los centros de cuidado y enseñanza a la primera infancia ejecutados por el Ministerio de Salud a través de los CEN CINAI y por el IMAS con la Red de Cuido que en conjunto representaron 24%. Por su parte, las transferencias monetarias para secundaria, Avancemos abarcaron 20,2% del gasto de esta categoría. Así mismo, el seguro de salud por cuenta del estado representó 18,3%. En comparación al 2017, los comedores escolares adquirieron mayor importancia relativa. La atención a la primera infancia cambia de posición por menos de un punto porcentual (pp), y aunque se da una disminución en la cantidad de recursos destinados a los CEN CINAI, este parece en gran parte compensarse con el aumento de recursos destinados también a la primera infancia a través de la Red de Cuido. Las transferencias de Avancemos recibieron menos recursos y redujeron su participación en 1pp, mientras que el seguro por cuenta del estado recibió más recursos y aumentó su participación en medio pp.

En el área de programas para el mejoramiento del hábitat, el bono familiar de la vivienda ejecutado por el Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI) sigue siendo el principal programa. Para el 2018, el bono representó el 97,5% de los recursos de esta área. Lo complementan la construcción de acueductos rurales que constituyeron el 1,8% y el programa de saneamiento básico rural (SANEBAR) que representó 0,6% del gasto de este grupo de programas. Respecto a 2017, la estructura de gasto es básicamente la misma, ganando SANEBAR 0.1pp que 'pierden' los otros dos programas pero que no es suficiente todavía para llegar a ser siquiera un 1% del gasto dentro de su categoría. Como se verá más adelante, por el contrario, el BANVHI es no solo uno de los programas que más recursos absorbe en esta categoría sino dentro del total del FODESAF.

Como ha sido norma en los años anteriores, el único programa que encontramos en la categoría de apoyo productivo es el Programa Nacional de Apoyo a la Microempresa y la Movilidad Social (PRONAMYPE) ejecutado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS). Así mismo, una vez dentro de la red de protección social, el único programa en la categoría de programas compensatorios es el Programa Nacional de Empleo (PRONAE) también ejecutado por el MTSS.

En 2018 se destinaron 1.500 millones de colones al PRONAMYPE, monto un 11% superior a los 1.350 millones destinados en 2017. Por el contrario, al PRONAE se le habían girado en 2017 un total de 7.886,4 millones de colones y para 2018 el monto figura ser menor, 7.116,4 millones de colones. Más aún, de acuerdo a la liquidación 2018 de FODESAF en ese año se da una devolución a Hacienda por 2.176,3 del ejercicio económico 2017 del programa de PRONAE.

Dentro de los programas asistenciales, las pensiones no contributivas son el componente más importante de gasto (68,4%), seguido del conjunto de programas que ejecuta el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) (30,1%). El subsidio que se paga a los cuidadores de los

pacientes en fase terminal representó 1,5% del gasto de esta categoría, es decir, tan solo 0,3pp menos que en 2017. Además también respecto al año anterior, las pensiones ganan peso relativo en esta categoría (1,1pp), y los programas del IMAS pierden (0,8pp). Sin embargo, si bien el monto nominal del IMAS aumentó, su participación relativa disminuye debido a que el monto destinado a las pensiones del RNC creció aún más.

Cuadro 2

Costa Rica: Programas de Promoción y Protección Social financiados por FODESAF. 2018

(Millones de colones corrientes y % del total de su categoría superior inmediata)

<i>Tipo de programa, programas e instituciones</i>	<i>Monto</i>	<i>(%)</i>
Programas Promocionales	314,639.6	53.9
<u>Apoyo, Formación y Protección del Capital Humano</u>	<u>200,138.6</u>	<u>63.6</u>
TMC Avancemos (IMAS)	40,522.2	20.2
Becas (FONABE)	18,640.0	9.3
Ciudad de los Niños (CDN)	792.9	0.4
Centros infantiles CEN CINAI (MINSa)	23,522.3	11.8
Comedores escolares PANEA (MEP)	49,346.5	24.7
Asegurados por Cuenta del Estado ACE (CCSS)	36,715.0	18.3
Red de Cuido (IMAS)	24,392.4	12.2
Construcción y equipamiento CEN CINAI (MINSa)	939.5	0.5
Electrificación, acueductos, red de cuido y otros (Municipalidades)	510.0	0.3
Construcción Torre de la Esperanza Hospital Nacional de Niños (APHN)	4,757.7	2.4
<u>Mejoramiento del Hábitat</u>	<u>113,001.1</u>	<u>35.9</u>
Bono Familiar de la Vivienda BFV (BANHVI)	110,219.7	97.5
Construcción de acueductos rurales (ICAA)	2,081.4	1.8
Saneamiento Básico Rural SANEBAR (MINSa)	700.0	0.6
<u>Apoyo Productivo</u>	<u>1,500.0</u>	<u>0.5</u>
Apoyo microempresa PRONAMYPE (MTSS)	1,500.0	100.0
Red de Protección Social	269,504.0	46.1
<u>Programas Compensatorios</u>	<u>7,116.4</u>	<u>2.6</u>
Programa Nacional de Empleo PRONAE (MTSS)	7,116.4	100.0
<u>Programas Asistenciales</u>	<u>204,823.9</u>	<u>76.0</u>
Pensiones no Contributivas RNC (CCSS)	140,044.0	68.4
Pacientes en Fase Terminal PFT (CCSS)	3,049.8	1.5
Resto programas IMAS ¹	61,730.0	30.1
<u>Programas Contra Exclusión</u>	<u>57,563.8</u>	<u>21.4</u>
Infancia en riesgo social (PANI)	15,798.0	27.4
Mujeres (INAMU)	12,199.2	21.2
Discapacidad y pobreza (CONAPDIS antes CNREE)	6,874.7	11.9
Adultos mayores (CONAPAM)	18,027.6	31.3
Combate de adicciones en jóvenes (IAFA)	89.7	0.2
Promoción del deporte y la recreación (ICODER)	4,574.7	7.9

Notas: Se excluye el gasto de la DESAF, el pago de comisiones a la CCSS por recaudo y las devoluciones al gobierno. El IMAS se divide de acuerdo a la liquidación del FODESAF, y en resto de programas se pueden estar incluyendo 'motivos' o subprogramas menores que aunque de protección social, pueden no ser estrictamente asistenciales.

Fuente: Elaboración propia con datos de la liquidación 2017 FODESAF y clasificación de Trejos (2013).

En el grupo de programas contra la exclusión encontramos instituciones que atienden poblaciones en pobreza y riesgo social más específicas como a adultos mayores (CONAPAM), niños, niñas y adolescentes (PANI), mujeres (INAMU), personas con discapacidad (CONAPDIS) o en adicción (IAFA), así como al ICODER que promueve la práctica del deporte y recreación a nivel nacional. El CONAPAM fue el programa de esta categoría que en 2018 absorbió más de una tercera parte (31,3%) de los recursos del grupo, ganando importancia respecto al año anterior cuando representaba 29,4%. En 2018, el PANI ejecutó 27,4% de los recursos de exclusión, seguido del INAMU con 21,2% que se mantienen muy similares al año anterior en sus posiciones. El CONAPDIS también se mantiene similar respecto a 2017, con su participación de 11,9% 2018, mientras que el ICODER solo disminuye un poco de 8,4% en 2017 a 7,9% en 2018. Finalmente, el IAFA se mantiene siendo 0,2% de los recursos destinados a programas contra la exclusión.

Si se contempla el gasto total del FODESAF, sin categorías de gasto o tipo de programa, como se muestra en el gráfico 18, se encuentra la dominación del Fondo por unos pocos grandes programas, seguidos de varios programas medianos, y una serie de programas pequeños que varían la dinámica del Fondo en el tiempo. El gráfico 18 muestra 5 años de análisis: 2000, 2009, 2010, 2015 y 2018. Hay que recordar que más de la mitad de los destinos de recursos del FODESAF están determinados por porcentajes específicos en su ley (Mata, 2015) y otro tanto se reparte entre estos mismos programas. Una menor parte se reparte entre instituciones con las cuales la DESAF firma un convenio.

Desde antes de la reforma al FODESAF hay dos programas que destacan por la proporción de recursos que reciben del Fondo: el Bono Familiar de la Vivienda (BFV) y las pensiones del RNC. Antes de la reforma el BFV era el programa que más recurso absorbía al llevarse al menos un tercio del Fondo, mientras que las pensiones del RNC abarcaban alrededor del 20%. Sin embargo, después de la reforma no sólo el Fondo como tal recibe más recursos, sino que tanto las pensiones como los programas del IMAS ganan importancia relativa, y con ello los recursos destinados al BFV pasan a representar alrededor de 20% de los recursos, siendo esta figura de 18% para el último año. Por su parte, las pensiones del RNC han pasado a ser el programa que más recursos consumen en 2018, específicamente 23% del FODESAF; seguido del conjunto de programas ejecutados por el IMAS que representaron el 21% del gasto del Fondo para el mismo año.

El conjunto de programas pequeños que inmediatamente después de la reforma, en 2010, no representaban juntos más del 10% del Fondo, llegaron en 2018 a posicionarse como el cuarto grupo de gasto al representar 18% del total del gasto del FODESAF. Sin embargo, este grupo incorpora una serie de programas pequeños en términos de presupuesto, y no necesariamente incluye siempre a los mismos programas. Es así el grupo que le permite a las autoridades tener un poco más de flexibilidad para financiar proyectos temporales. Por ejemplo, los proyectos de acueductos, electrificación, construcción de centros de red de cuidado, y otros que se ejecutan a través de las municipales, se encuentran en esta categoría. Así como otros proyectos de infraestructura como la construcción de la Torre de la Esperanza del Hospital Nacional de Niños, y la construcción y equipamiento de los CEN CINAI. Sin embargo, también incluye programas que aunque pequeños se mantienen en el tiempo como lo son el PRONAE,

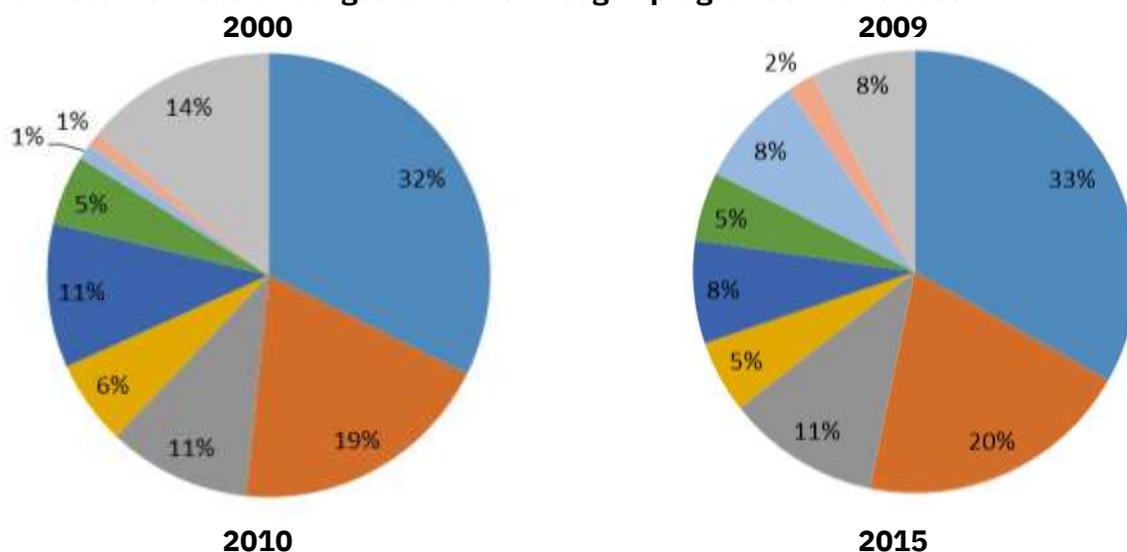
PRONAMYPE, CONAPAM, CONAPDIS, PANI, ICAA, ACE, PFT, IAFA, ICODER, Ciudad de los Niños (incluido con la reforma), entre otros. Este grupo ha ganado importancia en los últimos años, al ganar al menos 10pp desde 2014 en comparación a su proporción del 2010 y mantenerse relativamente desde entonces.

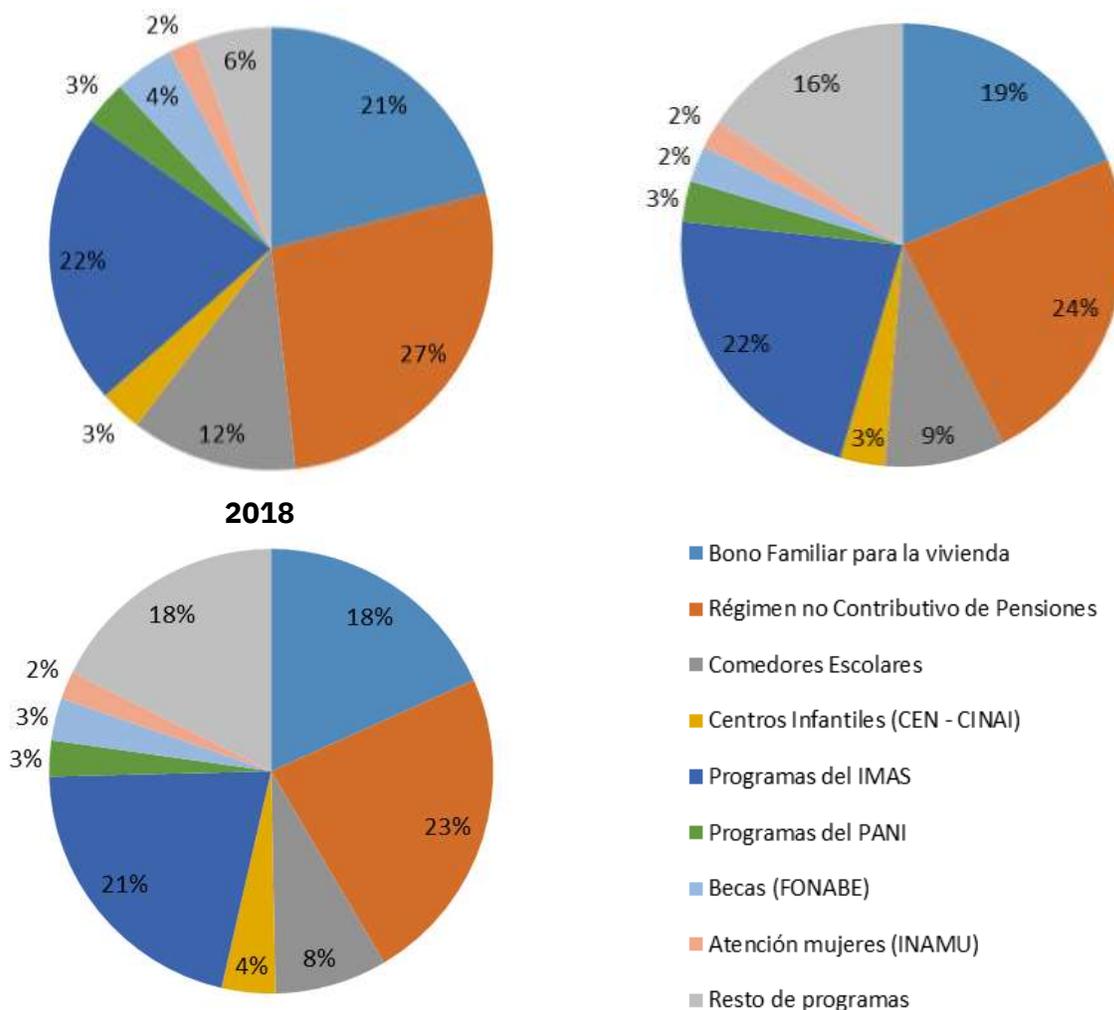
Los comedores escolares disminuyeron su importancia relativa 1pp en 2018 respecto al año anterior, pues en 2018 representaron 8% del gasto. Este porcentaje es similar al que ostentaba antes de la reforma en 2009, aunque nominalmente no lo es pues después de la reforma los recursos del Fondo se duplicaron. En el caso de los centros infantiles CEN CINAI, aunque arriba se afirmó que en 2018 recibieron menos recursos que un año antes, lo cierto es que relativamente representaron 4% del Fondo, lo cual, si bien es un porcentaje menor al de 2017, sigue siendo mayor al de todos los años post-reforma.

El INAMU por su parte ha mantenido desde 2003 como mínimo el 2% del Fondo, esto significa que después de la reforma, cuando el FODESAF duplicó sus ingresos, nominalmente el INAMU también vio sus ingresos duplicados pues conservó la proporción relativa de gastos del Fondo. Mientras que las becas de FONABE pasaron de ser 8% en 2009 a ser 4% después de la reforma, mostrando un ajuste porcentual acorde con el incremento de recursos del FODESAF, que no afectó sus ingresos nominales (los cuales de hecho crecieron). Para 2018, al igual que en años anteriores, la participación del FONABE es 1pp menor a lo que fue en 2010 ubicándose en alrededor del 3% del gasto del FODESAF. De forma similar, antes de la reforma el PANI representaba alrededor del 5% del Fondo y después de la reforma fue ajustado para constituir alrededor del 3% de su gasto anual.

Gráfico 18

Costa Rica: Distribución del gasto FODESAF según programas financiados





Fuente: Elaboración propia con datos de las liquidaciones del FODESAF.

Los beneficiarios de los programas sociales selectivos

En esta sección se analiza el alcance de algunos programas sociales selectivos en términos de los beneficiarios que atiende. Para ello se estudia en qué medida atienden su población objetivo, qué proporción de esta población queda excluida y qué porcentaje de los beneficiarios son considerados filtraciones.

Para determinar qué porcentaje de la población objetivo están cubriendo estos programas, se define la población objetivo con base en los parámetros del programa y del FODESAF¹⁵ (intersección entre ambos criterios) y se calcula la proporción de esta que está siendo

¹⁵Aunque el FODESAF constituye la principal fuente de ingresos de la mayoría de estos programas, estos también cuentan en ocasiones con otras fuentes de financiamiento.

atendida. Es decir, es la razón de beneficiarios efectivos entre población objetivo y se denomina cobertura efectiva. Serán beneficiarios efectivos sólo aquellos que declaran recibir el beneficio y que cumplen con los criterios de acceso, tales como nivel de pobreza. Para determinar la cobertura, se consideran tres aproximaciones a la población objetivo desde la perspectiva de la pobreza: los que están en situación de pobreza extrema, los que están en situación de pobreza (tanto extrema como no extrema) y los que están en situación de pobreza o vulnerabilidad (40% más pobre de los hogares). En esta medida, se encuentran personas que reciben el beneficio pero que no cumplen con los requisitos de pobreza, a estos se los denomina filtraciones. Así mismo, la proporción de personas que cumplen con los requisitos pero no están siendo atendidos se les denomina exclusiones. Sobre estos últimos se analiza la razón por la cual no acceden al programa, lo hayan o no solicitado.

Se analizan los programas que absorben mayor proporción de los recursos del FODESAF, que pueden ser identificados en las Encuestas de Hogares del Instituto Nacional de Estadística y Censos, que por su naturaleza han sido de relevancia para el alivio de la pobreza o que se complementan con los primeros. Por lo tanto, el análisis incluye las pensiones del Régimen no Contributivo, el Bono Familiar de la Vivienda, los centros infantiles CEN CINAI (junto a la red de cuidado del IMAS), y las ayudas para estudio que incluyen las becas de Fonabe y las transferencias de Avancemos.

Pensiones del Régimen No Contributivo

Las Pensiones del Régimen No Contributivo (RNC) tienen como principal población objetivo¹⁶ los adultos mayores de 65 años o más edad, sin pensión contributiva ni empleo, y en estado de pobreza por ingresos. En 2018 este programa recibió 144.044 millones de colones del FODESAF (23,2% del Fondo) y de acuerdo a la ENAHO se reportan un aproximado de 89.179 adultos mayores beneficiarios. Aunque este número de beneficiarios es mayor que el de un año antes, como se observa en el cuadro 3, para 2018 el programa muestra una disminución en la cobertura efectiva de su población objetivo dentro de cada una de las categorías de pobreza utilizadas. La mayor caída en cobertura se dio entre la población de adultos mayores en pobreza extrema, al caer esta cobertura en 6pp. De acuerdo a los datos de la ENAHO esto responde a la población en necesidad de una pensión dentro de los pobres extremos aumentó 5% en el último año, mientras que el número de beneficiarios por el contrario disminuyó 3%.

Estos cambios en la población objetivo y la población atendida por el programa en 2018 hicieron que los porcentajes de cobertura efectiva, y con ello los porcentajes de excluidos, retrocedieran a niveles menores (mayores en exclusión) que los observados en 2015. Ver cuadro 3. En términos de sostenibilidad, estos cambios parecen plantear un reto, pues si el programa del RNC ya es el de mayor consumo del gasto del FODESAF (ver gráfico 18), si la población objetivo continuase aumentando y considerando que el porcentaje de excluidos actualmente se acerca al 50% de los pobres y vulnerables que actualmente necesitan la

¹⁶ No se incluye en este análisis las pensiones por parálisis cerebral u otras condiciones especiales.

pensión, el programa y el Fondo enfrentarán fuertes presiones de ejecución y gasto para poder atender algún día al total de su población objetivo.

Uno de los primeros ejercicios para alcanzar a mayor parte de su población objetivo es la mejora en la focalización de los recursos actuales. A pesar de que las estimaciones muestran que alrededor de 33% de los beneficiarios del RNC no son adultos mayores pobres, este porcentaje se reduce a aproximadamente 18% cuando se considera como filtración aquellos que no estén en condición de pobreza ni vulnerabilidad. Este porcentaje aunque disminuyó desde 2015, se ha mantenido relativamente constante desde entonces.

Cuadro 3

Costa Rica: Acceso al programa de pensiones del régimen no contributivo. 2013 - 2018

Indicador	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Cobertura Efectiva						
Pobres Extremos	66.8	67.7	77.0	74.1	77.2	71.2
Pobres Totales	55.8	55.7	63.3	63.1	62.9	57.4
Pobres y Vulnerables	49.2	50.0	56.0	57.6	55.7	52.5
Porcentaje de Excluidos						
Pobres Extremos	33.2	32.3	23.0	25.9	22.8	28.8
Pobres Totales	44.2	44.3	36.7	36.9	37.1	42.6
Pobres y Vulnerables	50.8	50.0	44.0	42.4	44.3	47.5
Porcentaje de Filtrados						
No pobres	33.7	29.3	32.2	33.2	30.0	33.4
No pobres ni vulnerables	20.1	19.6	17.7	17.8	16.1	17.6

Fuente: elaboración propia con datos de las ENAHO-INEC.

Bono Familiar para la Vivienda

El Bono Familiar para la Vivienda (BFV) ejecutado por el Banco Hipotecario para la Vivienda (BANHVI) recibió en 2018 110.219,7 millones de colones que equivalían al 18,3% del total de recursos girados por el FODESAF. Con esto constituyó el tercer programa del Fondo en importancia relativa por la magnitud de los recursos que maneja. Su población objetivo se define como los hogares pobres, en sus distintas aproximaciones, que no cuentan con casa propia o que tienen casa propia pero en mal estado o en condición de hacinamiento. Además se incluyen aquellas familias que tienen casa propia en buen estado porque ya recibieron el bono, pues posteriormente quienes hayan recibido el bono desde su creación serán contados como beneficiarios. El BANHVI financia el bono para la adquisición, construcción o reparación de vivienda para los hogares con ingresos totales, no per cápita, por debajo de seis salarios mínimos *minimorum*. Anteriormente se incluía familias con hasta cuatro salarios, pero se amplió a seis para incluir a la ‘clase media’, aunque esto implique incluir familias de hasta el noveno decil en la distribución del ingreso.

La ENAHO indaga por las familias, y miembros, que han recibido el bono para la vivienda desde su creación. De esta forma, los datos permiten seguir el total de beneficiarios a la fecha, así como el número de beneficiarios del último año y medio (2017 y a julio 2018 cuando se lleva a cabo la encuesta). La ENAHO 2018 reportó un total de 308.639 familias que han recibido algún tipo de bono para la vivienda desde su creación, de las cuales 14.115 lo recibieron en el último año y medio. Ambos datos se contrastan con la población objetivo de este último período para obtener una estimación de la cobertura efectiva. Además, cabe destacar que la estimación de las filtraciones de los beneficiarios desde su creación se realiza con la situación económica actual de los hogares, y por tanto da cuenta de su *status* actual y no necesariamente de la condición en que se encontraban cuando les fue dado el bono. Una mejor aproximación de esta última situación es posible con los beneficiarios del último año y medio. Situación similar se da en el caso de las exclusiones como se detallará más adelante.

En el cuadro 4 se muestra los resultados en cobertura del programa con datos de las ENAHO desde 2013 hasta 2018. Para el último año y medio, la ENAHO 2018 muestra que la cobertura efectiva tanto en hogares como en individuos en pobreza extrema se mantuvo bastante estable respecto a 2017, sin embargo, esta ya era menor a sus dos años previos. La cobertura efectiva acumulada desde su creación muestra una disminución en 2018 respecto al año anterior.

La cobertura efectiva muestra incluso mayores tasas respecto al año previo cuando se amplía al total de hogares e individuos en condición de pobreza. Aunque este aumento se da para las tasas del último año y medio, y no para el histórico desde su creación. Aunque con una brecha menor, el aumento en tasas respecto al 2017 sigue si se consideran los hogares y personas en pobreza y vulnerabilidad. Nuevamente, el aumento de cobertura efectiva es sólo cierto para los casos atendidos en el último año y medio. En todo caso, las tasas de cobertura del programa muestran como el bono para la vivienda tiene capacidad limitada por año para cubrir a su población objetivo, por debajo del 3% de esta. Más aún, cuando se compara el histórico de los beneficiarios contra la población objetivo actual, se encuentra que entregando el total de bonos que ha entregado en su historia de existencia no llegaría a cubrir ni a la mitad de la población que actualmente necesita en el país algún tipo de bono para la vivienda.

Cuadro 4

Costa Rica: Acceso al programa del Bono Familiar para la Vivienda. 2013-2018

Indicador	Recibido desde su creación		Recibido último año y medio	
	Hogares	Miembros	Hogares	Miembros
Cobertura Efectiva				
Pobres Extremos				
2013	32.5	32.0	1.6	1.8
2014	38.0	36.7	2.2	2.2
2015	39.2	39.2	3.7	4.6
2016	38.2	36.6	3.5	3.4
2017	43.6	42.5	2.2	2.0
2018	40.7	37.1	1.9	2.0
Pobres Totales				
2013	32.9	32.9	1.8	2.1
2014	38.0	36.9	2.2	2.0
2015	38.9	37.9	3.4	3.7
2016	38.2	37.2	3.0	2.8
2017	41.4	39.9	1.7	1.5
2018	40.4	38.0	2.5	2.5
Pobres y Vulnerables				
2013	34.9	35.2	1.9	2.1
2014	38.5	38.0	2.3	2.2
2015	38.5	38.4	3.1	3.2
2016	38.2	37.8	2.7	2.5
2017	42.2	40.9	1.5	1.3
2018	40.7	39.0	2.3	2.2

Fuente: elaboración propia con datos de las ENAHO-INEC.

Las estimaciones de los errores de exclusión y filtración se muestran en el cuadro 5. Las tasas de exclusión están inversamente relacionadas con la capacidad de cobertura del programa. Así como el BFV muestra bajas tasas de cobertura, a su vez muestra altas tasas de exclusión, en cada una de las aproximaciones de su población objetivo, de alrededor de 98% de los hogares en el último año y medio. En 2018, al igual que el año anterior, la tasa de exclusión no varía más que medio punto porcentual entre una aproximación y otra. Además, nuevamente muestran un aumento en la tasa de exclusión de hogares en pobreza extrema. Aunque en esta ocasión las tasas de exclusión del total de hogares pobres, y el total de hogares pobres y vulnerables, muestran un ligero descenso respecto a 2017.

Si se contempla el total de beneficiarios desde la creación del BFV para el cálculo de exclusión se encuentran tasas de exclusión de poco menos de 60% de los hogares. Este dato indica el porcentaje de hogares pobres que no han sido nunca beneficiarios del bono sobre el total de hogares actualmente en pobreza, ambos con necesidad potencial del bono. La diferencia entre

ambas medidas de exclusión se explica en parte por aquellos hogares que aunque en el pasado recibieron el BFV continúan siendo parte de la población objetivo del programa, debido a la condición de su vivienda y su condición de pobreza.

Por su parte, el porcentaje de filtrados dentro del programa de BFV ha sido históricamente más alto que otros programas del FODESAF debido a sus requisitos de acceso, al contemplar la clase media e incluso hogares en altos deciles de ingreso. Así, de los que recibieron el BFV en el último año y medio, el 59,3% de los hogares no eran pobres, porcentaje mayor al del año 2017 pero aún menor a la tendencia de 2014 y anterior. Por su parte, si se consideran como filtrados solo a aquellos hogares que no son ni pobres ni vulnerables, el porcentaje de hogares beneficiarios en esta condición en el último año y medio fue 38,1%, nuevamente superior a la de un año atrás y en este caso, mayor a cualquier observada en el periodo de estudio.

Cuando el porcentaje de filtrados se estima con base en los beneficiarios del bono desde su creación debe considerarse que la condición de pobreza es observada en el año 2018, mientras que el bono pudo haber sido recibido en cualquier año previo. Esto significa que la condición económica actual del hogar no refleja necesariamente su situación económica cuando le fue otorgado el bono. De esta forma, a 2018 alrededor de 68% de los beneficiarios del BFV no eran pobres, y aproximadamente 47% no eran ni pobres ni vulnerables. Una parte de estas fracciones, especialmente aquellos hogares que recibieron el bono más tiempo atrás, podría deberse a una mejora en su situación económica, aunque con los datos disponibles de corte transversal no es posible determinarlo. Sin embargo, si se asumiera que el BFV fue asignado en el pasado estrictamente a hogares en condición de pobreza –cero filtraciones-, entonces se podría afirmar que alrededor de 32% de esos hogares beneficiarios continúan en pobreza incluso después de recibir el bono (alguna fracción podría deberse a fluctuaciones en su ingreso que los ha sacado y regresado a estados de pobreza).

Cuadro 5
Costa Rica: Exclusiones y filtraciones al programa del Bono Familiar para la Vivienda.
2013- 2018

Indicador	Hogares Receptores	
	Desde su creación	Último año y medio
Porcentaje de Excluidos		
Pobres Extremos		
2013	67.5	98.4
2014	62.0	97.8
2015	60.8	96.3
2016	61.8	96.5
2017	56.4	97.8
2018	59.3	98.1
Pobres Totales		
2013	67.1	98.2
2014	62.0	97.8
2015	61.1	96.6
2016	61.8	97.0
2017	58.6	98.3
2018	59.6	97.5
Pobres y Vulnerables		
2013	65.1	98.1
2014	61.5	97.7
2015	61.5	96.9
2016	61.8	97.3
2017	57.8	98.5
2018	59.3	97.7
Porcentaje de Filtrados		
No pobres		
2013	70.0	62.8
2014	64.8	62.8
2015	65.8	50.4
2016	66.4	47.8
2017	68.9	54.2
2018	67.7	59.3
No pobres ni vulnerables		
2013	47.1	37.1
2014	43.7	37.5
2015	45.3	25.9
2016	45.9	25.4
2017	46.6	30.9
2018	46.7	38.1

Fuente: elaboración propia con datos de las ENAHO-INEC.

Centros Infantiles de Cuido: CEN CINAI y Red de Cuido

Los centros de cuidado para la primera infancia están a cargo del Ministerio de Salud a través de los CEN CINAI y del IMAS a través de la red de cuidado. En 2018 el FODESAF destinó 23.522,3 millones de colones para los CEN CINAI, lo que equivalía a 3,9% de los recursos del Fondo¹⁷. Además, destinó 24.392,38 millones de colones al financiamiento de la red de cuidado del IMAS, representando 4% del gasto del FODESAF. Juntos atienden a la primera infancia y su población objetivo en términos del FODESAF se define como los menores de 7 años sin acceso a centros educativos o cuidado y en condiciones de pobreza¹⁸. Aunque los CEN CINAI han ampliado su atención a la infancia de hasta 13 años y a madres en embarazo y período de lactancia, la principal atención sigue siendo en menores de 7 años, sobre quienes se centra el análisis en esta sección.

Los CEN CINAI brindan servicios de cuidado diario, alimentación complementaria servida, así como entrega de paquetes de leche y de alimentos. La ENAHO permite identificar hasta tres de los cuatro tipos de beneficios por persona, aunque pocos reportan más de un beneficio y pese a que se pueden recibir los cuatro. Para efectos de las estimaciones de atención en esta sección, se considera beneficiario de los CEN CINAI aquellos que reciban al menos uno de los beneficios. Por su parte, para la red de cuidado ejecutada por el IMAS se indaga en la ENAHO si la persona es beneficiaria o no de ella, y para nuestros efectos este dato se contrasta con la misma población objetivo de los CEN CINAI.

En 2018 la ENAHO muestra que los CEN CINAI atendieron a al menos 116.214 infantes, de los cuales 22.807 eran menores de 2 años y 82.920 tenían entre 2 y 6 años. La red de cuidado del IMAS por su parte atendió alrededor de 16.531 infantes. De esta forma, tal como se muestra en el cuadro 6, los CEN CINAI tienen una marcada mayor cobertura que la red de cuidado del IMAS¹⁹. En 2018 los CEN CINAI atendieron alrededor del 43% de la infancia en pobreza extrema, aproximadamente a un 37% del total de infantes en algún estado de pobreza, y cuando se agregan pobres y vulnerables el programa atiende a más o menos el 33% de esta población. Todos estos porcentajes muestran un aumento respecto al año anterior y al período de estudio. Igual tendencia respecto al año anterior muestra la red de cuidado del IMAS que en 2018 atendió 6,3% de la infancia en pobreza extrema, alrededor de 6% del total de pobres, y aproximadamente 4,5% de la niñez en pobreza o vulnerabilidad.

Juntos, los CEN CINAI y el IMAS, lograron atender en 2018 aproximadamente al 49% de los menores de 7 años en estado de pobreza extrema. Este porcentaje de cobertura llega a casi 43% cuando se consideran las poblaciones en cualquier estado de pobreza (extrema y no

¹⁷El programa de centros infantiles CEN CINAI recibe también recursos del Ministerio de Salud, con los cuales financia el gasto administrativo de su operación.

¹⁸Para efectos de estimaciones, se considera población objetivo los menores de 7 años en condición de pobreza indistintamente de su asistencia al sistema educativo formal.

¹⁹La ENAHO podría tener una subestimación de los beneficiarios de la red de cuidado del IMAS, en comparación al CEN CINAI, pues los centros de CEN CINAI están más dispersos en el país y sus beneficiarios son mejor captados en la muestra.

extrema), y si se amplía a vulnerabilidad, se atiende alrededor del 38% de los infantes en algún estado de pobreza o vulnerabilidad a través de alguno de los dos programas de cuidado infantil. Todos estos porcentajes de cobertura son mayores a los de 2017.

En cada una de las mediciones alternativas de pobreza que se utiliza para la población objetivo, se encuentra que el foco de atención de los CEN CINAI se da en el grupo etario de 2 a menos de 7 años. Cabe destacar que el aumento de cobertura de los CEN CINAI y la red de cuidado se explica en los datos por un aumento en el número de beneficiarios, y no así por una disminución en la población objetivo, la cual por el contrario aumentó respecto al año anterior.

Cuadro 6

Costa Rica: Cobertura efectiva de los centros infantiles de cuidado. 2013-2018

Población objetivo alternativa	2013	2014	2015	2016	2017	2018
CEN CINAI						
Pobres extremos						
Total menores de 7 años	27.6	30.0	42.0	39.1	41.3	42.9
Menores de 2 años	28.8	28.2	33.0	33.7	39.7	40.3
De 2 a menos de 7 años	27.1	30.5	45.1	41.0	41.8	43.9
Pobres totales						
Total menores de 7 años	27.6	25.0	32.9	36.2	33.4	36.9
Menores de 2 años	25.7	23.3	24.9	31.9	28.6	33.1
De 2 a menos de 7 años	28.5	25.6	35.9	37.7	35.0	38.3
Pobres y vulnerables						
Total menores de 7 años	24.5	22.3	29.7	32.8	29.8	33.5
Menores de 2 años	23.4	21.0	22.1	29.4	26.2	29.4
De 2 a menos de 7 años	24.9	22.8	32.5	33.9	31.0	34.9
Red de Cuido - IMAS						
Pobres extremos					3.5	6.3
Pobres totales					4.0	5.8
Pobres y vulnerables					3.7	4.5
TOTAL: CEN CINAI + IMAS						
Pobres extremos					44.8	49.2
Pobres totales					37.4	42.8
Pobres y vulnerables					33.5	38.0

Fuente: elaboración propia con datos de las ENAHO-INEC

Los errores de exclusión y filtración se muestran en el cuadro 7. En concordancia con las estimaciones de cobertura efectiva, la red de cuidado del IMAS muestra tasas de exclusión mayores a las de los CEN CINAI. Sin embargo, es importante destacar que ambos programas no son necesariamente sustitutos. Mientras la red de cuidado provee el cuidado y la alimentación diaria a los infantes que así lo requieren, los CEN CINAI ofrecen este servicio entre varios otros que también ofrecen extramuros, es decir, sin necesidad de que el niño se quede para el cuidado en el centro.

En 2018 la red de cuidado excluyó alrededor del 94% de los menores de 7 años en pobreza extrema, los CEN CINAI excluyen al 57%. Juntos excluyen alrededor del 51% de la población infantil menor de 7 años en pobreza extrema.

Los CEN CINAI presentan menores tasas de exclusión en el grupo etario de 2 a menos de 7 años, pues tal como se mostró anteriormente es el grupo en que más se concentra el programa. En ambos grupos etarios, la tasa de exclusión aumenta conforme se amplía la medición de pobreza alternativa, y a su vez la diferencia en tasas de exclusión entre ambos grupos de edad.

En cuanto a los porcentajes de filtraciones, en el pasado era claro que la red de cuidado presentaba mayores tasas de filtraciones que los CEN CINAI. Sin embargo, para 2018 ambos programas reducen de manera importante sus porcentajes de filtraciones. En particular, la red de cuidado iguala a los CEN CINAI en alrededor de 41% de sus beneficiarios no ser considerados pobres por ingresos de acuerdo a la ENAHO. Sin embargo, si de estos se excluyen a aquellos en condición de vulnerabilidad, alrededor de 25% de los beneficiarios de la red de cuidado y 13% de los de CEN CINAI en 2018 no eran ni pobres ni vulnerables. Ambos porcentajes muestran una clara disminución respecto a las estimaciones de filtraciones de los años previos. Si se consideran ambos programas juntos, el nivel de filtraciones es de 41% de sus beneficiarios que no son pobres por ingresos, o bien aproximadamente 15% que no son ni pobres ni vulnerables por ingreso.

En los CEN CINAI las mayores tasas de filtración siguen siendo en el grupo de 2 a menos de 7 años, aunque esta mostró una reducción de 6pp. La mayor disminución se dio en el grupo de menores de dos años, con una reducción de 6.4pp, para situarse en 9,4% de filtraciones. Por lo tanto, si bien en 2018 la transferencia del FODESAF a CEN CINAI fue menor a la de un año atrás, los datos de la ENAHO indican que el programa aumentó su cobertura a pesar de que su población objetivo estaba aumentando, y a la vez logró disminuir sus filtraciones.

Cuadro 7

Costa Rica: Exclusiones y filtraciones en los programas de centros infantiles de cuido. 2013-2018

Unidad ejecutora y grupo etario	Porcentaje de Excluidos			Porcentaje de Filtrados	
	Pobres Extremos	Pobres Totales	Pobres y Vulnerables	No pobres por ingreso	No pobres ni vulnerables
CEN CINAI					
Total menores de 7 años					
2013	72.4	72.4	75.5	42.3	17.9
2014	70.0	45.0	77.7	39.3	16.2
2015	58.0	67.1	70.3	44.9	20.4
2016	60.9	63.8	67.2	43.4	17.8
2017	58.7	66.6	70.2	44.6	19.3
2018	57.1	63.1	66.5	41.5	13.1
Menores de 2 años					
2013	71.2	74.3	76.6	36.1	11.3
2014	71.8	76.7	79.0	39.0	13.2
2015	67.0	75.1	77.9	43.1	19.1
2016	66.3	68.1	70.6	43.6	17.1
2017	60.3	71.4	73.8	42.1	15.8
2018	59.7	66.9	70.6	36.4	9.4
De 2 a menos de 7 años					
2013	72.9	71.5	75.1	44.4	20.2
2014	69.5	74.4	77.2	39.4	17.1
2015	54.9	64.1	67.5	45.4	20.7
2016	59.0	62.3	66.1	43.4	18.0
2017	58.2	65.0	69.0	45.3	20.2
2018	56.1	61.7	65.1	42.9	14.1
IMAS - Red de Cuido					
2017	96.5	96.0	96.3	55.6	33.7
2018	93.7	94.2	95.5	41.0	25.5
TOTAL: CEN CINAI + IMAS					
2017	55.2	62.6	66.5	46.0	21.2
2018	50.8	57.2	62.0	41.5	14.8

Fuente: elaboración propia con datos de las ENAHO-INEC

Becas y Transferencias Monetarias para Estudio: Fonabe, Avancemos y otros.

En materia de apoyo a la educación para poblaciones económicamente en desventaja el FODESAF financia dos programas: el Fondo Nacional de Becas (Fonabe) y las transferencias monetarias condicionadas Avancemos ejecutadas por el IMAS. Sin embargo, el país financia otras becas, que la ENAHO identifica, y que son entregadas a través del INA, municipalidades y

universidades públicas. Mientras Avancemos se concentra en el financiamiento de estudiantes de secundaria, el espectro de beneficiarios del Fonabe y estas otras instituciones es más amplio y abarca desde el nivel de preescolar hasta universitarios, pasando por los niveles medios y especiales. Aunque a nivel de la ENAHO es posible distinguir los beneficiarios de ambos programas, es común que las personas se confundan sobre la fuente de su beca, y así se encuentra quienes declaran recibir Avancemos aún en niveles distintos a secundaria. Por esta razón, para efectos del análisis de ayudas para estudio se estiman los indicadores por nivel educativo y no por institución ejecutora.

De acuerdo a datos de la DESAF, en 2018 el Fonabe recibió 18.640 millones de colones del Fondo, equivalente a 3,1% del total del gasto de este. Mientras que para Avancemos se destinaron 40.522,2 millones de colones, es decir, 6,7% del total de gasto del FODESAF en ese año. La ENAHO 2018 reporta alrededor de 387 mil beneficiarios cuando se agregan todos los programas públicos de becas. Su población objetivo son todos aquellos estudiantes activos en condición de pobreza, y sobre esta, para cada nivel educativo, se estima la cobertura efectiva que se muestra en el cuadro 8.

Al considerar a los estudiantes en pobreza extrema, para 2018 se mantiene la cobertura efectiva de 2017 para el total de los niveles educativos, cubriendo alrededor del 51% de esta población. Aunque se aumentó la cobertura de estudiantes en pobreza extrema tanto en secundaria para ubicarse en 69%, esta disminuyó en preescolar y primaria, con tasas de 11,2% y 53,7% respectivamente. La mayor tasa de cobertura sigue siendo a nivel de secundaria.

Si se agregan todos los estudiantes en pobreza, extrema y no extrema, aunque la cobertura efectiva es menor pues la población objetivo se amplía, igual se presenta un aumento respecto a 2018. Alrededor de 47% de todos los estudiantes en pobreza de todos los niveles educativos poseen algún tipo de asistencia económica para estudio. Este porcentaje es mayor al de un año atrás. Nuevamente la mayor cobertura se da en secundaria (59,9%) y alrededor de 49,8% de estudiantes de primaria en pobreza reciben algún subsidio, así como 11,6% de estudiantes de preescolar en pobreza. Tanto la cobertura de primaria como de secundaria son mayores que las de 2017, pero no la de preescolar.

Si se consideran los dos primeros quintiles de la distribución del ingreso, para considerar dentro de la población objetivo a los estudiantes en pobreza y vulnerabilidad, la cobertura efectiva llega a aproximadamente 43% de este grupo. Por nivel educativo, se cubre a alrededor del 53,7% de estos que se encuentran en secundaria, 46,3% de los de primaria, 44,3% de los de educación especial y 10,7% de los de preescolar. Todos porcentajes mayores a los de un año anterior, excepto en el caso de preescolar.

Cuadro 8
Costa Rica: Cobertura efectiva de las becas y transferencias monetarias para estudio.
2013-2018

Población objetivo alternativa	Todos los niveles	Nivel educativo al que asiste				
		Preescolar	Primaria	Secundaria	Especial	Superior
Cobertura efectiva						
Pobres extremos						
2013	38.4	2.4	34.5	54.5	43.6	37.4
2014	42.6	3.7	42.2	54.4	28.4	51.6
2015	48.0	7.5	48.0	60.3	57.4	63.5
2016	46.3	8.1	49.0	58.2	33.4	59.2
2017	51.3	13.1	55.4	67.1	57.7	57.2
2018	51.3	11.2	53.7	69.1	29.8	43.6
Pobres totales						
2013	37.4	2.3	35.1	50.1	67.8	36.0
2014	37.6	2.6	34.3	50.5	32.9	46.8
2015	41.4	6.0	40.9	52.4	57.7	56.5
2016	40.8	9.0	41.5	50.8	49.6	58.9
2017	45.4	12.7	47.1	58.1	48.6	61.0
2018	46.8	11.6	49.8	59.9	50.8	53.9
Pobres y vulnerables						
2013	35.4	3.1	34.1	45.5	59.5	31.3
2014	34.6	2.0	31.6	45.3	37.3	44.6
2015	38.1	7.2	38.7	47.1	58.1	47.2
2016	37.7	7.8	38.5	46.4	37.2	51.9
2017	41.5	12.6	44.1	51.3	34.6	58.6
2018	43.0	10.7	46.3	53.7	44.3	52.6

Fuente: elaboración propia con datos de las ENAHO-INEC

En concordancia con las tasas de cobertura, las menores tasas de exclusión se dan a nivel de secundaria (ver cuadro 9) Conforme se amplía la definición de pobreza utilizada que define la población objetivo, aumentan las tasas de exclusión, pues se limita la capacidad de cobertura de los programas²⁰. De esta forma, para el total de los niveles educativos se pasa de excluir al 48,7% de los estudiantes en pobreza extrema, a excluir a aproximadamente 53,2% del total de pobres, o bien excluir alrededor de 57% de los estudiantes que se encuentran en pobreza o vulnerabilidad económica. Estas tasas de exclusión son menores a las de años anteriores.

Por otra parte, alrededor de 48,2% de todos los beneficiarios de las becas y transferencias no son pobres por ingresos. Este porcentaje es bastante similar cuando se considera por nivel educativo, excepto para educación especial y universitaria que como se mencionó antes su

²⁰ Excepto en el caso de educación especial y universitaria que parecen responder a otros parámetros además de socioeconómicos.

acceso parece responder a criterios más que sólo económicos. Por ejemplo, 41,9% de los beneficiarios de preescolar, 45,4% de primaria y 47,9% de secundaria no pertenecen a hogares cuyo ingreso es menor a la línea de pobreza. Sin embargo, una parte de ellos pertenece a hogares vulnerables. Cuando estos se sustraen, se calculan las filtraciones de beneficiarios que pertenecen a hogares que no son ni pobres ni vulnerables, es decir, que pertenecen a los quintiles 3, 4 o 5 de la distribución del ingreso. En específico, 21% del total de beneficiarios se encuentran en esta categoría. Alrededor de 14,4% de los beneficiarios de preescolar, 16,9% de primaria, 20,3% de secundaria, 26,1% de educación especial y 47,3% de educación universitaria no son ni pobres ni vulnerables. A nivel de filtraciones, aunque con ciertas excepciones, el porcentaje disminuyó en la mayoría de niveles educativos respecto a 2017.

Cuadro 9
Costa Rica: Exclusiones y filtraciones del programa de becas y transferencias para estudio. 2013-2018

Población objetivo alternativa	Todos los niveles	Nivel educativo al que asiste				
		Preescolar	Primaria	Secundaria	Especial	Superior
Porcentaje de excluidos						
Pobres Extremos						
2013	61.6	97.6	65.5	45.5	56.4	62.6
2014	57.4	96.3	57.8	45.6	71.6	48.4
2015	52.0	92.5	52.0	39.7	42.6	36.5
2016	53.7	91.9	51.0	41.8	66.6	40.8
2017	48.7	86.9	44.6	32.9	42.3	42.8
2018	48.7	88.8	46.3	30.9	70.2	56.4
Pobres Totales						
2013	62.6	97.7	64.9	49.9	32.2	64.0
2014	62.4	97.4	65.7	49.5	67.1	53.2
2015	58.6	94.0	59.1	47.6	42.3	43.5
2016	59.2	91.0	58.5	49.2	50.4	41.1
2017	54.6	87.3	52.9	41.9	51.4	39.0
2018	53.2	88.4	50.2	40.1	49.2	46.1
Pobres y Vulnerables						
2013	64.6	96.9	65.9	54.5	40.5	68.7
2014	65.4	98.0	68.4	54.7	62.7	55.4
2015	61.9	92.8	61.3	52.9	41.9	52.8
2016	62.3	92.2	61.5	53.6	62.8	48.1
2017	58.5	87.4	55.9	48.7	65.4	41.4
2018	57.0	89.3	53.7	46.3	55.7	47.4
Porcentaje de Filtrados						
No pobres						
2013	51.5	58.9	47.8	51.4	41.6	69.8
2014	45.7	25.4	39.6	45.5	51.7	69.8
2015	46.4	58.0	42.2	44.8	37.4	71.9
2016	48.1	37.9	42.7	48.5	42.5	71.4
2017	49.4	50.4	45.8	49.2	40.0	69.4
2018	48.2	41.9	45.4	47.9	26.1	70.9
No pobres ni vulnerables						
2013	22.2	10.1	15.8	22.9	15.9	50.2
2014	21.2	9.7	17.0	20.2	17.7	42.1
2015	20.9	18.7	15.9	19.6	12.6	51.6
2016	22.1	15.4	17.4	20.6	29.5	49.1
2017	21.5	19.1	18.3	20.2	32.4	44.8
2018	21.0	14.4	16.9	20.3	26.1	47.3

Fuente: elaboración propia con datos de las ENAHO-INEC

La eficiencia de la inversión social focalizada

El objetivo general de la inversión social focalizada podría resumirse a grandes rasgos en que busca aumentar la igualdad de recursos económicos disponibles o bien de oportunidades para llegar a ellos entre las personas que se ubican más abajo en la distribución del ingreso. Como tal medida de igualdad, la inversión focalizada se financia con impuestos que son pagados por la sociedad (ver sección 5.1 sobre las fuentes de financiamiento del FODESAF) y distribuidos a sus beneficiarios a través del aparato estatal. Este medio de distribución puede imaginarse como un balde con agujeros, según planteaba Okun (1975), en el cual no todo colón que se pone en el balde para ser distribuido efectivamente llega hasta los beneficiarios pues se derrama en el camino por alguno de los hoyos del balde. Estos agujeros pueden ser en la práctica de muy diversa naturaleza, por ejemplo, costos administrativos de hacer la transferencia, esfuerzo de trabajo reducido o redireccionado, comportamientos de ahorro e inversión distorsionados, y posibles cambios en actitudes socioeconómicas (Okun, 2015). Es decir, asumiendo que el ‘derrame’ es una ineficiencia práctica de la redistribución de recursos que incluye efectos adversos en los incentivos económicos de personas en pobreza y no pobreza, así como los costos administrativos de recaudación de impuestos y programas de transferencias (Okun, 2015), entonces la pregunta fundamental no pasa por cuestionarse si hay o no derrames, sino por cuan grandes son estos.

En específico, para efectos de este informe nos planteamos explorar cuan significativa es el componente de gasto administrativo de la inversión focalizada respecto al número de beneficiarios que atiende y los recursos que moviliza. Más aún, cuál ha sido su evolución en el tiempo, para determinar si con el pasar de los años el uso de los recursos públicos se vuelve más o menos eficiente, es decir, si con la misma o menor cantidad de recurso humano y físico se logra atender más población objetivo mediante una mejora en los procesos.

Para ello se plantean cuatro primeros indicadores que den cuenta de la relación entre gasto administrativo, recurso humano involucrado en la gestión, inversión social y número de beneficiarios a lo largo del tiempo. Idealmente los cuatro indicadores se complementan entre sí para comprender la evolución de la administración y ejecución de los recursos de inversión social, sin embargo, debido a limitaciones en la información disponible no todos se presentan en este informe.

Indicador	Fórmula	Interpretación
Costo medio de inversión	$\frac{\text{Gasto administrativo}}{\text{Inversión social}}$	Mayor a 1 indica que se gasta en costos administrativos más de lo que se entrega a los beneficiarios. Menor a 1, indica cuántos colones se dedican a gastos administrativos por cada colón que llega a los beneficiarios.
Costo medio administrativo por beneficiario	$\frac{\text{Gasto administrativo}}{\text{Número de beneficiarios}}$	Indica el monto de gasto administrativo promedio por beneficiario atendido
Inversión media por beneficiario	$\frac{\text{Inversión social}}{\text{Número de beneficiarios}}$	Indica el promedio de gasto que llegó a los beneficiarios
Capacidad media de atención	$\frac{\text{Número de beneficiarios}}{\text{Número de empleados}}$	Aproxima el número de beneficiarios promedio en posibilidad de atender por cada empleado de la institución

Costos administrativos de la recolección y tutela de los recursos

Los recursos del FODESAF, principal instrumento de la inversión social focalizada, son ejecutados por una serie de instituciones en su mayoría públicas (ver sección 5) y tutelados por la Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (DESAF). Aunque la DESAF no es el primer costo administrativo asociado con la redistribución de los estos recursos, pues existen también costos de recaudación de los recursos que capta el gobierno a través del impuesto de ventas y posteriormente traslada al FODESAF, sí es un primer eslabón en el engranaje pues le corresponde pagar a la CCSS una comisión por la recolección de los recursos provenientes de las planillas y tutelar la ejecución de los recursos del FODESAF a manos de las instituciones ejecutoras.

La reforma a la ley del FODESAF (Ley 8783, 2009) asigna a la DESAF la potestad de utilizar hasta un 0,50% de los ingresos ordinarios y extraordinarios del Fondo para cubrir el pago de los gastos administrativos a favor de la CCSS, por concepto del servicio de recaudación del impuesto a la planillas²¹ y administración del fondo que se origina. La misma ley establece que

²¹ Impuesto solidario pagado por los patronos sobre la base de los salarios devengados por sus trabajadores (ver sección 5 de este informe) que es recaudado por la CCSS para el FODESAF.

“para su funcionamiento, la Desaf podrá utilizar hasta un cero coma cincuenta por ciento (0,50%) de los ingresos ordinarios y extraordinarios del Fondo para cubrir sus gastos administrativos, incluidos personal, materiales y equipo de oficina, vehículos y viáticos nacionales y extranjeros, así como para pagar las actividades destinadas a la evaluación de la ejecución, eficiencia y eficacia de los programas financiados por el Fondo, incluidos el costo de vehículos para el transporte de los funcionarios a las inspecciones de campo, los viáticos y otros gastos propios de esta función fiscalizadora” (Ley 8783, art. 17). Antes de la reforma, e incluso por unos años posterior a ella, el financiamiento de la DESAF se incluía como parte de un programa presupuestario del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS).

El gráfico 19A muestra que, a excepción de los años 2008 y 2009, desde 1999 y hasta 2018 la DESAF se ha mantenido bajo el 1% total de gasto administrativo, como porcentaje del total de ingresos efectivos del FODESAF. En 2008 y 2009 se da un aumento explicado mayormente por el pago de las comisiones a la CCSS por el recaudo del impuesto a las planillas. Este pago de comisiones había desaparecido del gasto administrativo de la DESAF en el pasado y reaparece en 2006, ganando importancia justamente en 2008.

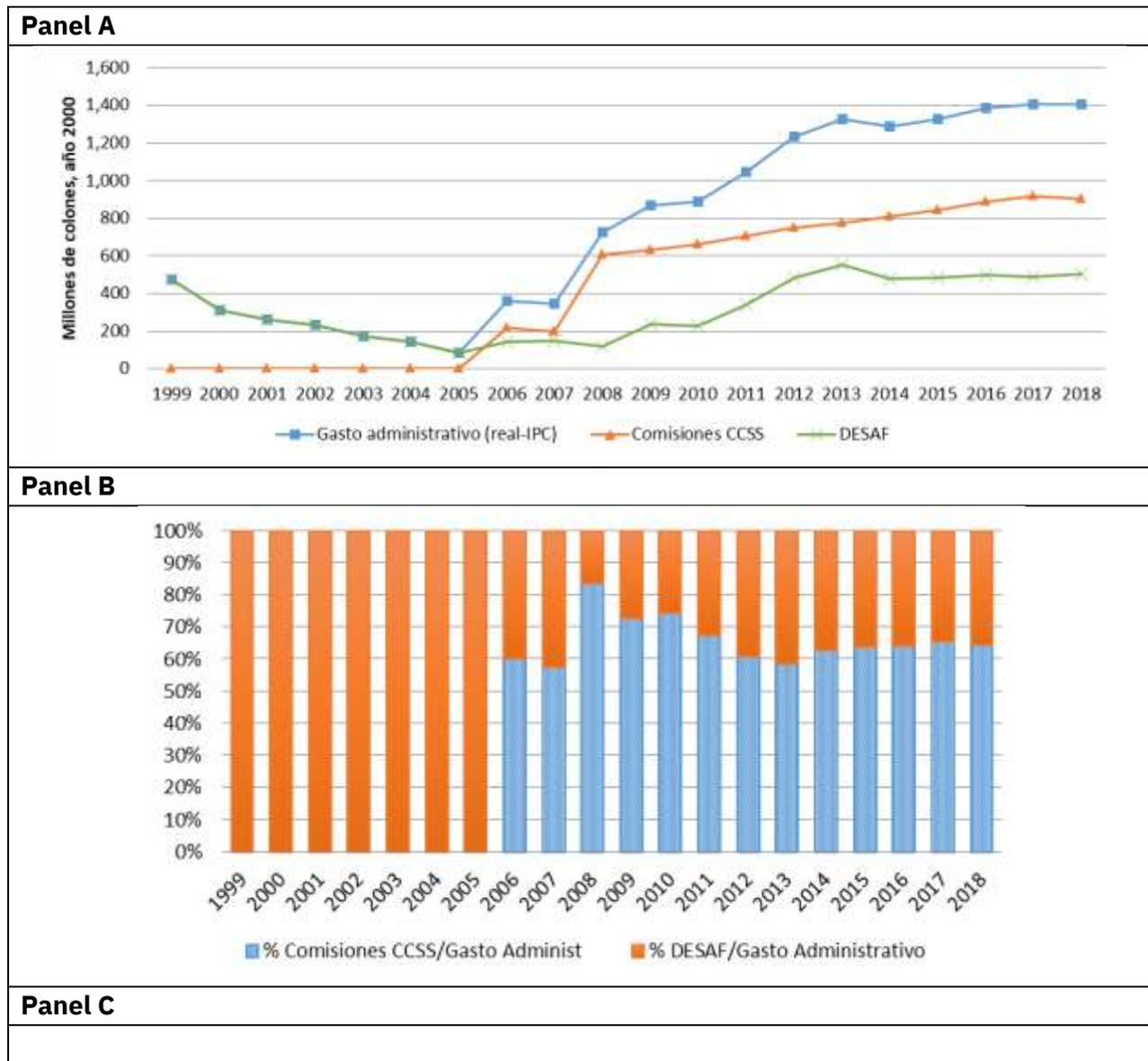
El gráfico 19C sugiere que en los últimos años el gasto administrativo de la DESAF se ha estabilizado en poco menos de 0,8% del total del gasto de FODESAF. Esto después de que antes de la reforma la misma proporción estuviese a la baja y en los primeros años posterior a la reforma presentara mayor volatilidad. Sin embargo, nótese que el factor que más peso tiene dentro de este gasto administrativo es el pago de comisiones a la CCSS por recaudación del impuesto a las planillas. En el panel A del gráfico 19 se observa que la volatilidad del gasto administrativo viene inducida por cambios en el gasto directo de la DESAF, mientras que el crecimiento constante en el periodo viene de parte de un crecimiento constante –en términos reales- en el pago de comisiones que la DESAF hace a la CCSS por recaudar el impuesto a las planillas que constituye uno de los principales ingresos del FODESAF. Además, este pago de comisiones representa alrededor del 65% del gasto administrativo, como se muestra en el panel B del gráfico 19.

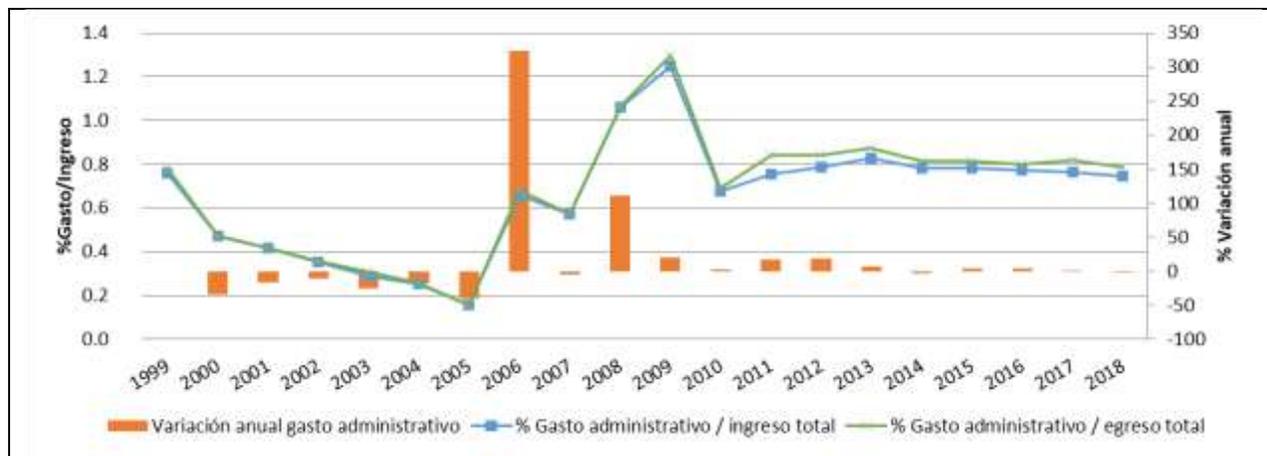
El indicador de costo de medio de inversión en el caso de la DESAF se traduce más como un costo medio de supervisión de los recursos invertidos. El gasto administrativo como porcentaje del total de egresos ha sido mayor que este mismo indicador como porcentaje de los ingresos totales del FODESAF cuando el Fondo ha finalizado el año con algún tipo de superávit. Es decir, cuando no ha trasladado el total de sus recursos a las unidades ejecutoras y por ende el total de sus ingresos no se reflejó como un gasto en dicho año. Podemos ver que esto se da más hacia la segunda mitad del periodo de estudio, aunque las diferencias entre ambos indicadores son marginales. (Gráfico 19C).

Una vez que la DESAF traslada los recursos del Fondo a las instituciones ejecutoras, estas también incurren en costos administrativos para hacer llegar las transferencias y servicios a sus beneficiarios. Aunque la ley del FODESAF estipulaba una prohibición expresa a utilizar sus recursos para gastos administrativos, algunas excepciones a esta norma se han agregado. Por ejemplo, aquellas instituciones para las cuales los recursos del FODESAF representa la única o mayor de sus fuentes de financiamiento, como el INAMU, PANI e ICODER. Para otras se les

exceptúa el pago de gastos administrativos que está directamente relacionado al servicio que brindan a los beneficiarios, como en el caso de los comedores escolares del Ministerio de Educación, para la atención de adultos mayores o personas con discapacidad internadas en establecimientos destinados a ese efecto, entre otros. El resto de instituciones y programas financia sus gastos administrativos a través de sus otras fuentes de financiamiento. Algunas de ellas reciben recursos también públicos a través de ministerios, a través de leyes de impuestos específicos, o bien en algunos pocos casos son entidades privadas con recursos propios.

Gráfico 19
Indicadores de Gasto Administrativo de la DESAF





Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR y de las liquidaciones FODESAF.

Costos administrativos de la ejecución de la inversión social

En este apartado se analizan cinco instituciones que reciben recursos del FODESAF y que aunque atienden diferentes poblaciones pueden ser comparadas con sus pares y contra sí mismas en el tiempo. Aunque no todos los programas financiados por el FODESAF pueden utilizar estos recursos para sus gastos administrativos, la DESAF había avanzado en construir un sistema de información que diera cuenta de los recursos del FODESAF de forma trimestral y de las contrapartidas institucionales anualmente. De esta forma se contaba con información sobre ingresos, gastos y beneficiarios de todos los programas e instituciones financiadas por el FODESAF pero que permitían calcular la inversión social focalizada total del país cada año. Sin embargo, este sistema de información muestra signos de deterioro evidentes en la desactualización de los datos publicados en el sitio web del FODESAF.

Si bien el objetivo es avanzar hacia incluir el total de los programas en el análisis de eficiencia, agrupandolos en al menos dos grandes categorías: 1. aquellos que mayoritariamente transfieren recursos (por ejemplo, IMAS, RNC, Fonabe, etc) y por ende se espera cuenten con bajos gastos administrativos, y 2. Los programas que ofrecen bienes o servicios (CEN-CINAI, PANI, INAMU, Comedores Escolares, etc) y por ende tienen un costo operativo y no solo administrativo mayor; por el momento se estiman los indicadores para algunos pocos programas con los que se cuenta información.

Existe sin embargo, una discrepancia entre tres programas particulares y el resto de programas de lucha contra la pobreza del FODESAF. El INAMU, PANI, e ICODER son tres instituciones que con la reforma fueron no solo incluidas bajo el financiamiento del FODESAF a pesar de no dedicarse a atender exclusivamente poblaciones en pobreza, sino para las cuales se determinó que el funcionamiento total de su institución podía financiarse con el Fondo. Esto ha implicado en términos prácticos que de los recursos de inversión social focalizada se financien el total del funcionamiento del INAMU, el PANI y el ICODER. Si bien las tres instituciones tienen en alguna medida algunos programas de atención a la pobreza, sus

objetivos primordiales es la atención de poblaciones más amplias como lo son las mujeres, la niñez, y el deporte y la recreación a nivel nacional.

Para efectos de los indicadores, y en aras de comparar pares, se presentan estos para INAMU y PANI juntos, pues ambas instituciones atienden poblaciones vulnerables más amplias que solo pobreza. El ICODER se presenta solo, con su evolución en el tiempo, pues su población objetivo es mucho más amplia que la de cualquier otro programa del Fondo. Finalmente, se presentan los indicadores para Fonabe, IMAS y su subprograma Avancemos. En particular, Fonabe y Avancemos se dedican a las transferencias para estudio y permiten así una mayor comparabilidad de los indicadores. El IMAS aunque maneja diversos programas, la mayoría de ellos también constituyen transferencias a personas.

Prestación de Servicios a Poblaciones Vulnerables: INAMU y PANI

La ley del FODESAF, tanto antes como después de la reforma, establece que de todos sus ingresos se debe destinar un 2% al Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU) para el cumplimiento de los fines y las atribuciones establecidos en su ley de creación, incluyendo el financiamiento de los programas de formación humana para mujeres en condiciones de pobreza y la articulación de los intereses y las necesidades de las mujeres en la oferta institucional. De esta forma, el INAMU financia con recursos del FODESAF su programa de capacitación Avanzamos Mujeres dirigido a mujeres en condición de pobreza, pero este termina siendo marginal frente al financiamiento de todas sus otras actividades de la institución. Datos proporcionados por el INAMU en el sistema de información de la DESAF muestran participaciones menores al 1% dentro del total del gasto en los años 2011, 2013 y 2014. Para los demás años no se incluye en la desagregación.

En el caso del Patronato Nacional de la Infancia (PANI), la ley del FODESAF establece que al PANI se le destinará, como mínimo, un 2,59% de todos los ingresos del Fondo. Además indica que con estos recursos el PANI financiará sus programas en beneficio de los menores de edad y podrá utilizarlos para cubrir los gastos operativos que resulten indispensables para el desarrollo de estos programas. Así mismo, se le exceptúa de la obligación de reintegrar los superávits que puedan generarse, en tanto se encuentren ya comprometidos para la operatividad de los programas y así sea puesto en conocimiento de la DESAF.

Con los recursos del FODESAF, el PANI ha venido financiando desde 2011 sus alternativas de protección (centros de alimentación, centros de atención integral, programas residenciales, red nacional de cuidado, entre otras), los programas de prevención y promoción de los derechos de la niñez y la adolescencia (Juntas de Protección de Niñez y Adolescencia), la construcción y remodelación de obra pública; así como el pago de remuneraciones a su personal en oficinas y albergues.

En el caso del INAMU y PANI, por la naturaleza de la institución y los servicios que brinda, el monto de gasto que llega directamente a sus beneficiarios es difícil de cuantificar. Más aún, la distinción entre gasto administrativo y el gasto directamente relacionado con la atención del beneficiario (inversión social) y el servicio brindado se complica. Es por esto que el indicador de costo medio de inversión se adapta para estimarse como la proporción de gasto administrativo sobre el total del gasto, convirtiéndose en un costo medio administrativo. Para ello, el gasto administrativo se calcula primero como el monto pagado en remuneraciones y

salarios, y posteriormente se amplía para incluir el pago a servicios. Este último incluye el pago por gastos operativos de la institución que se delegan a terceros, esto puede incluir por ejemplo consultorías profesionales, pagos por arrendamiento de bienes muebles e inmuebles, publicidad, servicios de telecomunicaciones, entre otros costos de operación de la institución que se contratan.

Cuadro 10
Costa Rica: Indicadores de eficiencia aplicados a INAMU y PANI. 2011-2017
 (colones constantes, base 2000)

Institución/Indicadores	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
INAMU							
remuneraciones/gasto total	0.56	0.45	0.42	0.41	0.36	0.40	0.46
<i>variación anual</i>		(18.74)	(7.30)	(2.25)	(10.99)	9.22	15.42
remuneraciones+servicios/gasto total	0.91	0.86	0.76	0.73	0.65	0.76	0.78
<i>variación anual</i>		(6.05)	(11.77)	(3.48)	(10.38)	15.71	3.00
remuneraciones/beneficiarios	23,013	11,089	24,469	10,044	28,136	19,387	9,885
<i>variación anual</i>		(51.82)	120.67	(58.95)	180.13	(31.09)	(49.02)
remuneraciones+servicios/beneficiarios	37,670	20,984	44,073	17,863	50,384	36,780	16,735
<i>variación anual</i>		(44.29)	110.03	(59.47)	182.06	(27.00)	(54.50)
PANI							
remuneraciones/gasto total	0.77	0.68	0.69	0.66	0.72	0.68	0.68
<i>variación anual</i>		(11.67)	1.58	(3.81)	9.36	(5.54)	(0.91)
remuneraciones+servicios/gasto total	0.78	0.72	0.71	0.68	0.74	0.70	0.68
<i>variación anual</i>		(7.75)	(1.41)	(4.20)	8.90	(5.49)	(2.46)
remuneraciones/beneficiarios	229,662	196,634	619,092	339,388	253,980	231,585	323,785
<i>variación anual</i>		(14.38)	214.84	(45.18)	(25.17)	(8.82)	39.81
remuneraciones+servicios/beneficiarios	233,889	209,141	639,102	348,940	260,041	237,220	326,462
<i>variación anual</i>		(10.58)	205.58	(45.40)	(25.48)	(8.78)	37.62

Nota: Incluye solamente ingresos del FODESAF. En INAMU no se incluyen las estimaciones de beneficiarios por producción y difusión masiva de estudios. PANI 2017 incluye solamente datos acumulados al tercer trimestre (última información disponible en sistema de información de la DESAF). Fuente: elaboración propia con información del sistema de información de la DESAF, liquidaciones FODESAF, y datos BCCR.

En el cuadro 10 se muestran los cálculos de los indicadores aplicados al INAMU y el PANI. El costo medio administrativo, contemplando solamente remuneraciones, muestra para ambos programas un reducción en 2017 respecto a 2011, aunque el último año del periodo no ha sido el valor más bajo de todo el periodo de estudio. Para 2017, por cada colón de gasto de recursos FODESAF, 0,46 colones eran destinados a remuneraciones en el INAMU. En el PANI, por cada colón de gasto de recursos FODESAF, 0,68 colones se dedicaban a remuneraciones en 2017. Este número no cambia mucho en el PANI cuando el gasto administrativo incluye la partida de servicios. Sin embargo, los pagos de servicios en el INAMU son de mayor importancia pues el costo medio administrativo pasa a ser 0,78 en 2017, esto es, por cada colón gastado de recursos del FODESAF, 0,78 colones se destinaron a gastos administrativos.

Por otra parte, el costo medio por beneficiario nos indica cuánto cuesta hacer llegar al beneficiario el servicio que brindan estas instituciones. El INAMU reporta el número de personas directamente atendidas en cualquiera de sus programas. Considerando estas como

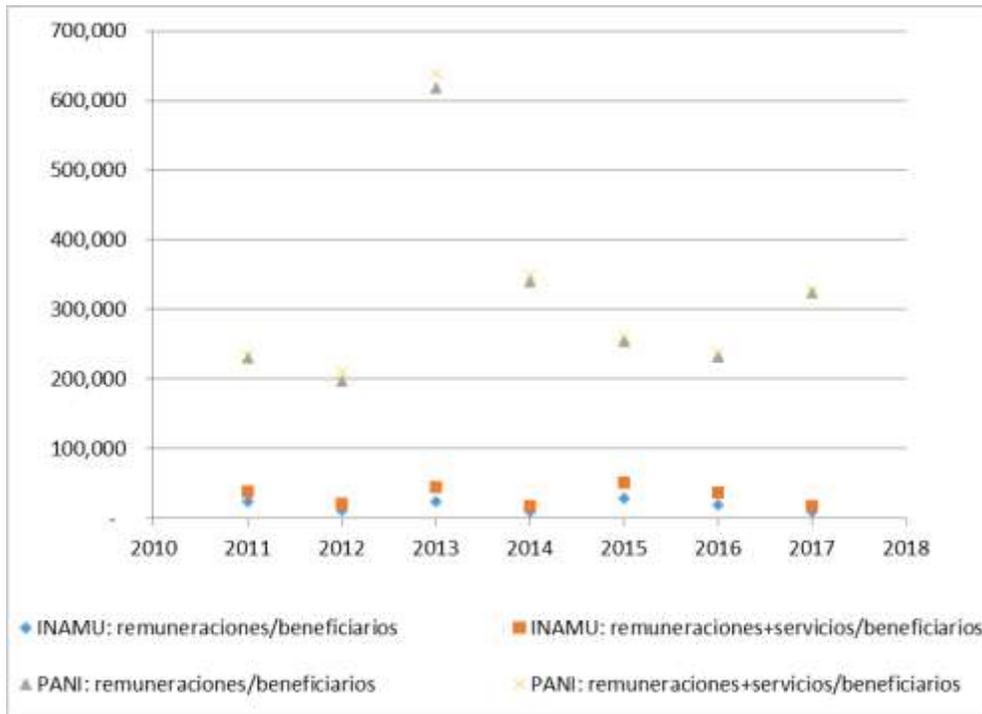
sus beneficiarios, se calcula la razón de gasto medio en remuneraciones (posteriormente, remuneraciones más servicios) por beneficiario. De igual forma, el PANI reporta al sistema de información de la DESAF el número de beneficiarios de sus programas. Aunque en el tiempo un programa que atiende más beneficiarios puede para ello requerir más recursos administrativos, en términos de eficiencia se espera que, dada una calidad en el servicio socialmente aceptable, el costo de dar el servicio por beneficiario sea menor o al menos no aumente.

La estimación de costo medio administrativo por beneficiario se hace en colones constantes del año 2000 y se presenta en el cuadro 10. Para 2016, el servicio del INAMU tenía un costo en remuneraciones de 19.387 colones por beneficiario aproximadamente. Este costo era de 231.585 colones en el PANI para el mismo año. Cuando se agrega el costo por servicios, el costo medio administrativo por beneficiario del INAMU en 2016 sube a 36.780 colones, mientras que el del PANI no varía mucho respecto a su primera estimación al calcularse en 237.220 colones. En el gráfico 20 se muestra la evolución de este indicador para ambos programas desde 2011 hasta 2017. Los datos de 2017 para PANI son a setiembre de ese año, pues el sistema de información de la DESAF no presenta información más reciente.

Gráfico 20

Costa Rica: Indicadores de costo medio administrativo, INAMU y PANI. 2011-2017

(colones constantes, base 2000)



Nota: Incluye solamente ingresos del FODESAF. En INAMU no se incluyen las estimaciones de beneficiarios por producción y difusión masiva de estudios. PANI 2017 incluye solamente datos acumulados al tercer trimestre (última información disponible en sistema de información de la DESAF).

Fuente: elaboración propia con información del sistema de información de la DESAF, liquidaciones FODESAF, y datos BCCR.

Prestación de Servicios a Poblaciones Amplias: ICODER

El Instituto Costarricense del Deporte (ICODER) recibe recursos del FODESAF para su financiamiento y el de la Asociación de Olimpiadas Especiales. Como parte del uso de los recursos del Fondo el ICODER ha financiado desde 2011 sus programas de promoción recreativa regional, apoyo al deporte nacional y la gestión de instalaciones deportivas. Debido a que el ICODER trabaja con comités, organizaciones, y comunidades completas, así como administra parques e instalaciones de acceso público, la cuantificación de sus beneficiarios directos no es posible más que por aproximación en algunos programas. Como institución promotora del deporte a nivel nacional el ICODER no es una institución de programas focalizados de lucha contra la pobreza, a pesar de recibir recursos del FODESAF.

Aunque el ICODER financia remuneraciones de su institución con los recursos que recibe del FODESAF, también posee otras fuentes de financiamiento con las que cubre otra parte sustantiva de todos sus gastos. Por lo tanto los indicadores para el ICODER se estiman con base en el total de gastos ejecutados por la institución, independientemente de su fuente de financiamiento. Tal como se muestra en el cuadro 11, la proporción de las remuneraciones dentro del total del gasto oscila entre el 22 y 24% para los últimos 3 años. Si a las remuneraciones se le agrega la partida de pago de servicios para considerar el total de gasto administrativo como proporción del gasto institucional total, este porcentaje puede llegar a ser entre 43 y 47%.

El costo medio de inversión calcula el costo administrativo u operativo de hacer llegar la inversión social a sus beneficiarios. En el caso del ICODER la inversión social incluye todas aquellas partidas del gasto que no han sido incluidas en el gasto administrativo (remuneraciones y servicios). Este indicador se muestra bastante estable entre años, alrededor de 0,4 colones. Esto es, por cada colón invertido, 0,4 colones de gasto administrativo en remuneraciones se requirió para hacerlo efectivo. Al agregarse a las remuneraciones la partida de servicios, el indicador muestra que el ICODER ha sido capaz de colocar cada colón de inversión social a un costo administrativo total de aproximadamente 0,8 colones (0,9 en 2017)

Cuadro 11
ICODER: Indicadores de eficiencia. 2011-2017

(colones constantes, base 2000)

	2016	2017	2018
% remuneraciones/gasto total	22.21	23.99	22.13
<i>variación anual</i>		8.01	(7.74)
% remuneraciones+servicios/gasto total	43.34	46.65	45.58
<i>variación anual</i>		7.63	(2.29)
remuneraciones/inversión social	0.4	0.4	0.4
<i>variación anual</i>		14.70	(9.55)
remuneraciones+servicios/inversión social	0.8	0.9	0.8
<i>variación anual</i>		14.30	(4.22)

Fuente: elaboración propia con información de los informes de liquidación ICODER y datos BCCR.

Transferencias Monetarias: FONABE e IMAS

El Fondo Nacional de Becas (FONABE) se encarga de la asignación de transferencias monetarias para estudio o becas para estudiantes en condición de pobreza y vulnerabilidad principalmente a nivel de preescolar y primaria, aunque también incluye secundaria, adolescentes padres y madres, necesidades educativas especiales, secundaria, postsecundaria, entre algunas otras. Para ello recibe recursos del FODESAF y del Ministerio de Educación Pública (MEP). De acuerdo a la ley del FODESAF, el FONABE debe recibir el 0,43% de todos sus ingresos. Además, bajo convenios suscritos con la DESAF recibe recursos extra, por lo que en los últimos años ha llegado a representar en total alrededor de 3% del gasto del FODESAF (ver gráfico 18).

Aunque la ley le permite al FONABE utilizar hasta un 5% de los ingresos del FODESAF para sus gastos administrativos, este también cuenta con ingresos provenientes del MEP. Por esta razón sus indicadores se construyen utilizando el total de sus recursos y beneficiarios atendidos, independientemente de la fuente de financiamiento.

Al IMAS por su parte se le destina como mínimo un 4% del FODESAF, además de 0,25% para los aportes en dinero efectivo de asignación familiar a los trabajadores de bajos ingresos que tengan hijos o hijas con discapacidad permanente o menores de dieciocho años, o mayores de dieciocho años y menores de veinticinco años estudiantes de una institución de educación superior. También recibe 0,25% para el Programa de Prestaciones Alimentarias a cargo del Estado y otros recursos que se negocian por convenio para los programas Avancemos y Mujeres Jefas de Hogar, entre otros. En 2018, los programas del IMAS representaban 21% del gasto del FODESAF (ver sección 5) y la mayoría de estos constituyen transferencias a familias, dentro de las que destaca la transferencia monetaria condicionada para estudiantes de secundaria Avancemos.

Dada la naturaleza de sus programas, el IMAS y el FONABE son instituciones que mayoritariamente atienden a sus beneficiarios mediante la transferencia directa de recursos económicos, y por ende se espera costos de operación menores a aquellos programas que ofrecen servicios. Sin embargo, cabe destacar que este análisis de eficiencia en el traslado de recursos no contempla calidad del servicio ni prontitud en el traslado de las transferencias. La calidad del servicio y la transferencia oportuna son análisis de procesos que quedan fuera del alcance de este estudio, y se toman como datos por el momento.

El gasto administrativo ha venido aumentando su participación relativa dentro del total del gasto del FONABE, con ligeras variaciones como se muestra en el cuadro 12. No obstante, este es menor que la participación relativa que tiene el gasto administrativo dentro del gasto total en el caso del IMAS, que se ubica para 2018 en 12,5%. Esta diferencia puede explicarse por el hecho que el FONABE para su operación trabaja con comités de beca, orientadores, directores de centros educativos, asesores de circuito y directores regionales; quienes se encargan entre otras tareas de construir los expedientes, remitir el listado de postulantes y verificar las condicionalidades. Mientras que para todos estos procesos el IMAS cuenta con sus oficinas

regionales, pues no tramita solamente programas relacionados con el sistema educativo sino una variedad de programas que competen a todos los miembros de la familia.

Cuadro 12

Transferencias Monetarias: Indicadores de eficiencia FONABE e IMAS, 2010-2018

(colones constantes, base 2000)

Programa/Indicadores	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
FONABE									
% gasto administrativo/gasto total	3.5	3.1	4.1	4.8	4.4	5.0	5.1	5.7	5.5
gasto administrativo/inversión social	0.04	0.03	0.04	0.05	0.05	0.05	0.05	0.06	0.06
Variación % anual		(13.0)	34.1	21.5	(8.4)	11.7	(0.1)	12.9	(3.5)
gasto administrativo/número beneficiarios			2,198.1	3,305.1	3,472.1	3,811.5	3,995.8		
Variación % anual				50.4	5.1	9.8	4.8		
inversión social/número beneficiarios			50,810.5	62,892.0	72,138.7	70,886.9	74,357.1		
Variación % anual				23.8	14.7	(1.7)	4.9		
número beneficiarios/números empleados								2,521	2,735
Variación % anual									8.5
IMAS - Total de programas sociales									
% gasto administrativo/gasto total	12.9	13.1	14.3	13.0	13.0	13.4	13.3	12.9	12.5
gasto administrativo/inversión social	0.1	0.2	0.2	0.1	0.1	0.2	0.2	0.1	0.1
Variación % anual		2.1	10.7	(10.2)	(0.2)	3.2	(0.4)	(3.8)	(3.0)
gasto administrativo/número beneficiarios	21,591.3	28,450.9	29,611.1	26,951.9	26,356.8	29,074.3	32,727.2	31,439.9	31,650.9
Variación % anual		31.8	4.1	(9.0)	(2.2)	10.3	12.6	(3.9)	0.7
inversión social/número beneficiarios	146,258.5	188,800.7	177,505.9	179,935.9	176,356.4	188,447.4	212,894.4	212,529.2	220,556.6
Variación % anual		29.1	(6.0)	1.4	(2.0)	6.9	13.0	(0.2)	3.8
número beneficiarios/números empleados	284	225	242	244	244	195	194	201	209
Variación % anual		(20.8)	7.6	1.1	(0.2)	(20.1)	(0.4)	3.5	3.9
IMAS -Avancemos									
% gasto administrativo/gasto total	12.9	13.1	14.3	13.0	13.0	13.4	13.3	12.9	12.5
gasto administrativo/inversión social	0.1	0.2	0.2	0.1	0.1	0.2	0.2	0.1	0.1
Variación % anual		2.1	10.7	(10.2)	(0.2)	3.2	(0.4)	(3.8)	(3.0)
gasto administrativo/número beneficiarios	14,743.8	13,772.5	15,271.1	13,486.8	12,962.3	13,358.5	14,085.8	16,099.5	14,477.4
Variación % anual		(6.6)	10.9	(11.7)	(3.9)	3.1	5.4	14.3	(10.1)
inversión social/número beneficiarios	99,873.7	91,394.1	91,543.6	90,040.5	86,732.0	86,584.2	91,629.6	108,830.4	100,884.2
Variación % anual		(8.5)	0.2	(1.6)	(3.7)	(0.2)	5.8	18.8	(7.3)
número beneficiarios/números empleados	247	236	230	208	212	163	159	145	181
Variación % anual		(4.2)	(2.6)	(9.7)	1.8	(23.2)	(2.2)	(8.7)	24.6

Fuente: elaboración propia con información del sistema de información de la DESAF, STAP, liquidaciones FONABE y datos BCCR.

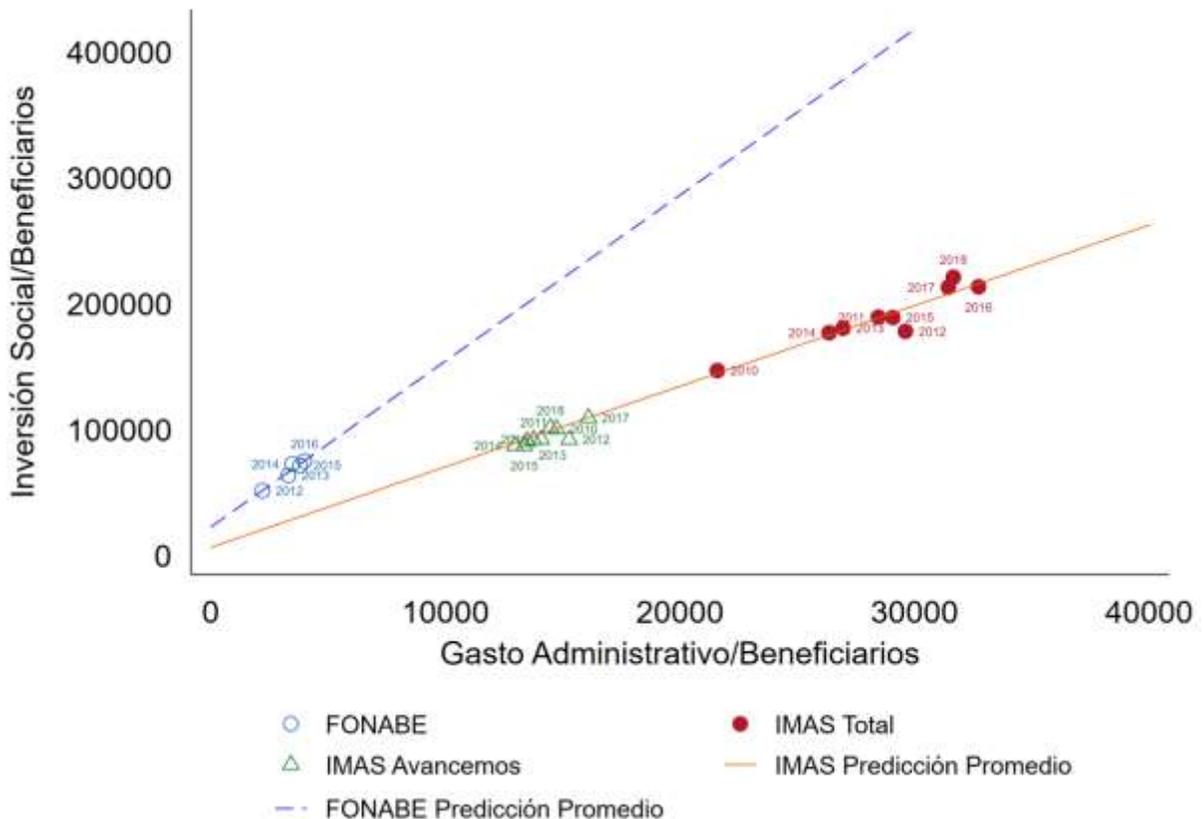
El costo medio de inversión, es decir, cuántos colones cuesta colocar cada colón invertido en los beneficiarios es mayor en IMAS que en FONABE. Nuevamente, esto puede explicarse por los procesos de logística que utiliza cada institución. Sin embargo, temporalmente, de 2010 a 2018 el costo medio aumentó más en FONABE que en el IMAS. Por ejemplo, mientras que en el IMAS tanto en 2010 como en 2018 se necesitaban 0,1 colones para colocar 1 colón de inversión –con ciertas variaciones en medio del periodo-, en FONABE se pasó de necesitar 0,04 colones a 0,06 colones por cada colón invertido.

Por otra parte, resultados de los indicadores de costo medio administrativo e inversión media por beneficiario se muestran en el cuadro 12 y gráfico 21. El análisis gráfico permite dos tipos de comparaciones, uno en el tiempo para cada institución y otra que compare cada institución respecto a la proyección de la trayectoria de la otra institución. Idealmente, se es más eficiente cuando se está en niveles de alta inversión y bajo costo administrativo por beneficiario. Esto es, puntos hacia el cuadrante superior izquierdo del gráfico.

Sin embargo, cada institución tiene estructuras operativas distintas que las ubican en un punto inicial diferente entre ellas. Por ello, la pregunta de cuál proceso de colocación de los recursos es mejor puede depender de un análisis que compete al hacedor de política pública. Pero que una vez que se determina cual es, el resto de programas pueden ser comparados en eficiencia respecto al programa que utiliza dicho proceso. Por ejemplo, si las becas debiesen ser colocadas mediante la red que utiliza el FONABE, la predicción de su relación gasto administrativo-inversión (línea azul punteada) muestra que para los niveles de inversión de Avancemos este último presenta niveles más ineficientes que el FONABE. Por el contrario, si se considera que la estructura operativa ideal es la del IMAS, entonces la ejecución de Avancemos no es ineficiente, pero la de FONABE tendría mejores resultados en comparación a ella.

Gráfico 21

FONABE e IMAS: Indicadores de costo medio administrativo e inversión media por beneficiario. 2010-2018 (colones constantes, base 2000)



Fuente: elaboración propia con información del sistema de información de la DESAF, STAP y datos BCCR.

En el análisis temporal cabe destacar que tanto el FONABE como el IMAS muestran mejoras en su eficiencia medida a través de la relación de gasto administrativo-inversión por

beneficiario para los últimos años con que se cuenta información. En particular, el gráfico 21 muestra que el IMAS en 2017 y 2018 presentó niveles de eficiencia mejores a los proyectados por el promedio de sus observaciones anteriores. Esta misma tendencia no es tan clara en su programa de Avancemos, por lo que el resultado debe venir en parte influido por mayor colocación de recursos de inversión social en otros programas.

Finalmente, gracias a la red de apoyo con que cuenta el FONABE para asignar las becas, el indicador de capacidad media de atención muestra que para 2018 por cada empleado del FONABE se logró atender un promedio de 2.735 beneficiarios (ver cuadro 12). En el IMAS, por el contrario, por cada empleado se atendieron 181 familias beneficiarias en el mismo año. Este número aunque mayor al de un año antes, es menor al promedio de familias atendidas por empleado en los años 2010 a 2014.

Conclusiones

La expansión de la inversión social pública se desaceleró durante el 2018 y ya muestra contracciones en algunos de sus componentes. Durante el 2018 el gasto o inversión social pública continuó su expansión real, aunque a un ritmo menor, y corresponde al cuarto año de desaceleración de su crecimiento real. Pese a ello, en el último cuatrienio creció por encima de lo que lo hizo durante la primera parte del decenio y superó con creces la expansión media del presente siglo. No obstante, ya en el 2018 se observa un crecimiento real similar a la media de los últimos 18 años. Esta expansión, aunque no generalizada al interior de los sectores sociales, se mantiene por séptimo año consecutivo y logra compensar el estancamiento, primero, y la contracción, después, observadas durante el 2010 y el 2011. La desaceleración de la ISP por cuarto año refleja los efectos del deterioro de las finanzas públicas y es de esperar que continúe en los años siguientes, por lo que mejoras en su eficiencia se tornan imprescindibles.

En particular, los datos en este informe muestran cómo pese a las restricciones fiscales que ya afectaron la ISP durante el 2011 y, en algunos casos durante el 2012 y el 2014, en general retoma su crecimiento real en los últimos siete años (2012 a 2018) y particularmente en los últimos cuatro años, con lo que se logra contener e incluso compensar completamente esta caída en los recursos reales por habitante, aunque ello no es generalizado. Durante el 2018, la expansión de la inversión social real tiende a desacelerarse, aunque sigue creciendo similar a la media de los últimos 18 años, sin ser generalizado y se observa una amplia dispersión. No obstante, este crecimiento no siempre es una buena noticia (pensiones a cargo de la CCSS), ni resulta claramente sostenible desde una perspectiva financiera, donde las dificultades fiscales en vez de reducirse se han agravado durante el 2018 y ello, tarde o temprano, repercutirá negativamente en la inversión social, como sucedió durante la primera mitad de la década pasada.

Para 2019, el FODESAF, principal herramienta de la política social selectiva del país cumple ya 45 años de existencia. Para el año 2018 el FODESAF llegó a manejar alrededor de 637.787 millones de colones, que representaron el equivalente a 1,8% del PIB de ese mismo año. De estos recursos, la DESAF giró a las instituciones ejecutoras 602.861 millones de colones, por lo que cerró el año con un superávit de 34.925 millones de colones, que equivalía a 5,5% de sus ingresos efectivos. Para 2017 el crecimiento que el ingreso del Fondo había experimentado durante la última década había comenzado a desacelerarse. Los datos de 2018 muestran que la tendencia de desaceleramiento se mantiene. Si bien los ingresos presupuestados mostraban un incremento de 8% respecto al año anterior, porcentaje que doblaba al aumento del año transanterior; en realidad los ingresos efectivos aumentaron 4.7% respecto a 2017, manteniéndose prácticamente igual al aumento nominal del año anterior. En términos reales, las tasas de crecimiento son similares a las de un año anterior y menores a las de períodos previos. Es decir, aunque es aún un crecimiento positivo, el desaceleramiento de los ingresos continúa en 2018.

Si bien la relación entre las fuentes de financiamiento del FODESAF se mantiene, siendo el recargo sobre las planillas el más importante, para el último período se observa que el aporte del gobierno pasó de ser el 41,3% de los ingresos en 2017 con 251.551 millones de colones aproximadamente, a ser 36,5% en 2018 con 233.041 millones de colones. Es decir, el aporte del gobierno al FODESAF disminuyó volviendo a niveles incluso inferiores a los de 2015 cuando había aportado alrededor de 236 mil millones de colones.

A pesar de esto, para 2018 se da un repunte en el gasto del FODESAF. En el año 2018 la DESAF transfirió 602.861,5 millones de colones a las unidades ejecutoras de los programas sociales, monto que es 6,5% nominalmente superior al de un año anterior, y que en términos reales también creció. Deflactado con el IPC, el monto gastado a través del FODESAF muestra un crecimiento de 4,2%, y utilizando el deflactor implícito del GCGG se encuentra que los egresos totales crecieron 3,2% de 2017 a 2018.

De los recursos efectivamente trasladados a las unidades ejecutoras durante el año 2018, estos se reparten entre programas promocionales y una red de protección social. Los programas promocionales absorbieron el 53,9% de los recursos y dentro de ellos se encuentran programas de apoyo, formación y protección del capital humano (63,6%), programas de mejoramiento del hábitat (35,9%) y un programa de apoyo productivo (0,5%). Por su parte, la red de protección social abarcó 46,1% de los recursos y comprende un programa compensatorio (2,6%), programas asistenciales (76,0%) y programas contra la exclusión (21,4%).

Finalmente, en este informe se intenta aproximar por primera vez una estimación de la eficiencia de la inversión social focalizada. En la primera parte se muestra que a excepción de los años 2008 y 2009, desde 1999 y hasta 2018 la DESAF se ha mantenido bajo el 1% total de gasto administrativo, como porcentaje del total de ingresos efectivos del FODESAF. En 2008 y 2009 se da un aumento explicado mayormente por el pago de las comisiones a la CCSS por el recaudo del impuesto a las planillas. Este pago de comisiones había desaparecido del gasto administrativo de la DESAF en el pasado y reaparece en 2006, ganando importancia justamente en 2008. En los últimos años el gasto administrativo de la DESAF se ha estabilizado en poco menos de 0,8% del total del gasto de FODESAF. Esto después de que antes de la reforma la misma proporción estuviese a la baja y en los primeros años posterior a la reforma presentara mayor volatilidad. Sin embargo, el factor que más peso tiene dentro de este gasto administrativo es el pago de comisiones a la CCSS por recaudación del impuesto a las planillas.

El análisis aplicado al INAMU mostró que para 2017, por cada colón de gasto de recursos FODESAF, 0,46 colones eran destinados a remuneraciones en el INAMU. En el PANI, por cada colón de gasto de recursos FODESAF, 0,68 colones se dedicaban a remuneraciones en ese mismo año. Este número no cambia mucho en el PANI cuando el gasto administrativo incluye la partida de servicios. Sin embargo, el pago de servicios en el INAMU son de mayor importancia pues el costo medio administrativo pasa a ser 0,78 en 2017, esto es, por cada colón gastado de recursos del FODESAF, 0,78 colones se destinaron a gastos administrativos. Además, para 2016 el servicio del INAMU tenía un costo en remuneraciones de 19.387

colones (*constantes de 2000*) por beneficiario aproximadamente. Este costo era de 231.585 colones en el PANI para el mismo año. Cuando se agrega el costo por servicios, el costo medio administrativo por beneficiario del INAMU en 2016 sube a 36.780 colones, mientras que el del PANI no varía mucho respecto a su primera estimación al calcularse en 237.220 colones.

En el caso del ICODER la proporción de las remuneraciones dentro del total del gasto oscila entre el 22 y 24% para los últimos 3 años. Si a las remuneraciones se le agrega la partida de pago de servicios para considerar el total de gasto administrativo como proporción del gasto institucional total, este porcentaje puede llegar a ser entre 43 y 47%. El costo medio de inversión muestra que por cada colón invertido 0,4 colones de gasto administrativo en remuneraciones se requirió para hacerlo efectivo. Al agregarse a las remuneraciones la partida de servicios, el indicador muestra que el ICODER ha sido capaz de colocar cada colón de inversión social a un costo administrativo total de aproximadamente 0,8 colones (0,9 en 2017).

Por su parte, en los programas de transferencias se analizó al IMAS (con las TMC Avancemos) y el FONABE. Se encontró que aunque el gasto administrativo ha venido aumentando su participación relativa dentro del total del gasto del FONABE (5,5%), este es menor que la participación relativa que tiene el gasto administrativo dentro del gasto total en el caso del IMAS que se ubica para 2018 en 12,5%. Esta diferencia puede explicarse por el hecho que el FONABE para su operación trabaja con toda una red local de colaboración en las escuelas y colegios. Mientras que para sus procesos el IMAS cuenta con sus oficinas regionales, pues no tramita solamente programas relacionados con el sistema educativo sino una variedad de programas que competen a todos los miembros de la familia.

Posiblemente por las mismas razones de logística, el costo medio de inversión, es decir, cuántos colones cuesta colocar cada colón invertido en los beneficiarios es mayor en IMAS que en FONABE. Sin embargo, temporalmente, de 2010 a 2018 el costo medio aumentó más en FONABE que en el IMAS. Por ejemplo, mientras que en el IMAS tanto en 2010 como en 2018 se necesitaban 0,1 colones para colocar 1 colón de inversión –con ciertas variaciones en medio del periodo-, en FONABE se pasó de necesitar 0,04 colones a 0,06 colones por cada colón invertido.

En el análisis temporal tanto el FONABE como el IMAS muestran mejoras en su eficiencia medida a través de la relación de gasto administrativo-inversión por beneficiario para los últimos años con que se cuenta información. En particular, el el IMAS en 2017 y 2018 presentó niveles de eficiencia mejores a los proyectados por el promedio de sus observaciones anteriores. Esta misma tendencia no es tan clara en su programa de Avancemos, por lo que el resultado debe venir en parte influido por mayor colocación de recursos de inversión social en otros programas.

Finalmente, gracias a la red de apoyo con que cuenta el FONABE para asignar las becas, el indicador de capacidad media de atención muestra que para 2018 por cada empleado del FONABE se logró atender un promedio de 2.735 beneficiarios. En el IMAS, por el contrario, por cada empleado se atendieron 181 familias beneficiarias en el mismo año. Este número,

aunque mayor al de un año antes, es menor al promedio de familias atendidas por empleado en los años 2010 a 2014.

Referencias

Contraloría General de la República. 2019. *Memoria Anual 2018*. San José, Costa Rica: Contraloría General de la República.

FODESAF. 2018. Liquidación Presupuestaria al 31 de Diciembre de 2018. San José, Costa Rica: DESAF

Mata, Catherine. 2015. *Efecto real y potencial del FODESAF en el combate a la pobreza*. Informe preparado para el Vigésimo Primer Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Costa Rica: Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible.

Mata, Catherine y Juan Diego Trejos. 2018. *Panorama de la inversión social pública 2017 en un contexto de crisis fiscal*. Ponencia preparada para el Informe Estado de la Nación 2018. San José: Programa Estado de la Nación.

Mata, Catherine y Juan Diego Trejos. 2017. *El gasto o inversión pública continúa su expansión en el 2017 pese a las restricciones fiscales*. Ponencia para el Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2017.

Okun, Arthur M. 2015. *Equality and efficiency: The big tradeoff*. Brookings Institution Press.

Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP). 2019. *Consolidación de cifras de ingresos, gastos y financiamiento del Sector Público 2018*. San José, Costa Rica: Ministerio de Hacienda.

Trejos, Juan Diego. 2013. *Recuperación de la Inversión Social Pública en el 2012 en un contexto de lento crecimiento económico y desequilibrio fiscal*. Informe preparado para el Décimonoveno Estado de la Nación. San José, Costa Rica: Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible.

Anexos

Cuadro A1

Costa Rica: Evolución del Gasto o Inversión Público Social, total y por habitante. 1980 - 2018

Año	Inversión Social Pública Total (ISPT)			Inversión Social Pública por habitante (ISPH)			Prioridad de la ISPT	
	Monto ¹	Indice	Tasa var.	Monto ²	Indice	Tasa var.	% PIB	% GGG ³
1980	587.1	100.0		254.8	100.0		17.7	72.0
1981	563.9	96.0	-4.0	237.9	93.4	-6.6	15.5	77.1
1982	490.0	83.5	-13.1	201.1	78.9	-15.5	12.8	76.3
1983	537.0	91.5	9.6	214.3	84.1	6.6	15.0	65.8
1984	501.8	85.5	-6.6	195.0	76.5	-9.0	14.1	65.1
1985	516.1	87.9	2.8	195.0	76.5	0.0	14.8	70.0
1986	594.0	101.2	15.1	217.9	85.5	11.7	16.0	72.8
1987	614.4	104.6	3.4	219.1	86.0	0.6	15.2	75.4
1988	581.1	99.0	-5.4	201.8	79.2	-7.9	14.3	69.2
1989	606.7	103.3	4.4	205.3	80.6	1.7	15.7	69.4
1990	545.5	92.9	-10.1	180.1	70.7	-12.3	14.9	67.0
1991	575.9	98.1	5.6	185.7	72.9	3.1	14.2	65.0
1992	624.7	106.4	8.5	197.0	77.3	6.1	14.0	67.2
1993	657.7	112.0	5.3	203.0	79.7	3.0	14.9	69.6
1994	669.8	114.1	1.8	200.9	78.8	-1.0	15.7	61.8
1995	632.6	107.7	-5.6	184.5	72.4	-8.1	14.6	62.4
1996	692.7	118.0	9.5	196.7	77.2	6.6	16.0	64.5
1997	755.4	128.7	9.1	209.2	82.1	6.3	16.3	69.8
1998	774.6	131.9	2.5	209.4	82.2	0.1	16.4	71.3
1999	771.4	131.4	-0.4	203.7	79.9	-2.7	16.7	66.6
2000	803.1	136.8	4.1	207.4	81.4	1.8	17.4	70.6
2001	832.2	141.7	3.6	210.5	82.6	1.5	18.2	70.1
2002	869.4	148.1	4.5	216.1	84.8	2.7	19.0	72.2
2003	879.3	149.8	1.1	215.2	84.4	-0.5	18.8	73.9
2004	877.7	149.5	-0.2	211.4	83.0	-1.8	17.8	74.0
2005	870.4	148.2	-0.8	206.5	81.0	-2.3	17.2	73.2
2006	895.2	152.5	2.9	209.2	82.1	1.3	16.8	74.5
2007	957.6	163.1	7.0	220.6	86.6	5.4	17.0	75.8
2008	1,026.5	174.8	7.2	233.1	91.5	5.6	18.7	78.5
2009	1,085.2	184.8	5.7	242.8	95.3	4.2	21.3	81.5
2010	1,092.9	186.1	0.7	241.0	94.6	-0.7	21.9	80.9
2011	1,085.2	184.8	-0.7	236.3	92.7	-2.0	21.8	81.3
2012	1,136.2	193.5	4.7	244.2	95.8	3.3	22.3	81.8
2013	1,173.3	199.8	3.3	248.9	97.7	1.9	22.9	80.7
2014	1,200.3	204.4	2.3	251.5	98.7	1.0	22.6	80.3
2015	1,262.2	215.0	5.2	261.2	102.5	3.9	23.2	81.3
2016	1,317.2	224.3	4.4	269.3	105.7	3.1	23.4	80.6
2017	1,369.9	233.3	4.0	276.9	108.7	2.8	23.6	80.4
2018	1,408.3	239.9	2.8	281.5	110.5	1.7	23.9	79.8

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/ 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, el INEC y el CCP.

Cuadro A2

Costa Rica: evolución del gasto o inversión social pública real por función y criterio de acceso. 2000 - 2018

Indicador	Inversión Social Pública			Tasas de variación media anual					Variación	Variación 2018 - 2001	
	2000	2010	2018	2002/00	2006/02	2010/06	2014/10	2018/14	2018	Media	Acumulada
Gasto o inversión social total ¹	788,359	1,064,107	1,344,847	3.9	0.5	5.2	2.0	4.0	2.9	3.0	70.6
Prioridad ²											
Macroecoómica (% PIB)	17.1	22.3	22.8	-0.2	1.2	0.2	0.0	0.1	0.2	0.3	5.7
Fiscal (% Gasto Gobierno General)	69.3	78.8	76.2	0.9	1.9	-0.2	-0.1	-0.3	-0.5	0.4	6.9
Inversión social por habitante ³	203,587	234,700	268,787	2.0	-1.1	3.7	0.7	2.7	1.8	1.6	32.0
Composición y variación media ⁴											
Función	100.0	100.0	100.0								
Educación	29.4	34.1	33.2	4.0	-0.9	6.4	0.8	1.9	-1.4	2.2	49.0
Salud	29.6	28.3	26.3	2.6	-1.9	3.1	-0.7	2.4	2.8	0.9	17.5
Protección Social	29.1	27.2	29.5	1.2	-0.6	1.9	1.9	3.6	3.8	1.6	33.6
Vivienda y Territorio	11.1	9.6	10.3	-3.4	0.0	1.6	0.7	4.5	5.4	1.1	22.3
Cultura y Recreación	0.8	0.8	0.7	5.1	-8.7	10.5	3.7	-2.1	-10.4	1.1	21.5
Criterio de acceso	100.0	100.0	100.0								
Servicios universales ⁵	56.4	57.4	54.9	3.0	-1.2	3.8	0.1	2.2	0.9	1.4	28.5
Servicios restrictivos ⁶	8.7	9.0	9.9	2.1	-1.1	4.3	3.2	2.8	-2.4	2.3	49.4
Servicios contributivos ⁷	23.5	21.2	23.4	1.7	-0.1	0.3	2.1	3.8	4.6	1.5	31.5
Servicios selectivos ⁸	11.4	12.4	11.9	-2.6	-2.6	10.0	-0.9	3.2	4.5	1.8	37.0

1/ En millones de colones del 2000 según deflactor implícito del gasto de consumo final del gobierno general.

2/ Incluye variaciones medias absolutas de las prioridades en lugar de las tasas de variación media anuales.

3/ En colones del 2000 según deflactor implícito del gasto de consumo final del gobierno general.

4/ La variación media anual es del gasto o inversión social por habitante.

5/ Incluye educación general, servicios de salud, suministro de agua y servicios municipales.

6/ Incluye educación postsecundaria, formación profesional y servicios culturales y recreativos.

7/ Incluye sistemas de pensiones contributivos.

8/ Incluye incentivos para estudiar, centros infantiles, pensiones no contributivas, bono vivienda y otros programas contra la pobreza y la exclusión.

Fuente: estimaciones del autor con base en información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, el Banco Central de Costa Rica, el Instituto Nacional de Estadística y Censos y de las instituciones involucradas.

Cuadro A3

Costa Rica: evolución del gasto o inversión social pública real en educación. 2000 - 2018

Indicador	Inversión Social Pública			Tasas de variación media anual					Variación	Variación 2018 - 2001	
	2000	2010	2018	2002/00	2006/02	2010/06	2014/10	2018/14	2018	Media	Acumulada
Gasto social total en educación ¹	231,882	363,133	446,508	6.0	0.7	7.9	2.1	3.1	-0.2	3.7	92.6
Prioridad ²											
Macroeconómica (% PIB)	5.0	7.6	7.6	0.1	0.5	0.1	0.0	0.0	-0.2	0.1	2.5
Fiscal (% Gasto Gobierno General)	69.3	78.8	76.2	1.0	1.1	-0.1	0.0	-0.3	-1.0	0.3	4.9
Social (% Gasto Social)	29.4	34.1	33.2	0.6	0.1	0.8	0.0	-0.3	-1.1	0.2	3.8
Gasto en educación por habitante ³	59,881	80,093	89,241	4.0	-0.9	6.4	0.8	1.9	-1.4	2.2	49.0
Composición y variación media ⁴											
Total	100.0	100.0	100.0								
Educación General	67.9	65.5	61.6	4.5	-0.9	5.2	0.3	0.9	-3.1	1.7	35.2
Preescolar	4.6	6.0	6.9	17.6	1.6	4.3	2.2	4.2	12.1	4.6	125.1
Primaria	35.8	29.0	22.6	2.6	-2.8	3.5	-2.3	-1.2	-7.3	-0.3	-5.9
Secundaria	21.8	22.2	22.1	4.5	-0.7	6.4	1.7	0.9	-3.5	2.3	51.1
Otra modalidad	5.7	8.3	10.0	4.8	5.4	9.4	3.1	4.3	-1.2	5.4	159.3
Educación postsecundaria	21.1	19.7	23.8	-0.6	1.8	3.2	4.2	3.4	-2.3	2.9	67.5
Formación Profesional	5.9	4.2	3.9	4.8	-7.3	2.1	-2.2	2.5	2.0	-0.2	-2.9
Incentivos para estudiar	5.0	10.6	10.7	3.4	-1.7	21.2	-1.6	4.8	11.1	6.7	220.9

1/ En millones de colones del 2000 según deflactor implícito del gasto de consumo final del gobierno general.

2/ Incluye variaciones medias absolutas de las prioridades en lugar de las tasas de variación media anuales.

3/ En colones del 2000 según deflactor implícito del gasto de consumo final del gobierno general.

4/ La variación media anual es del gasto o inversión social por habitante.

Fuente: estimaciones del autor con base en información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, el Banco Central de Costa Rica, el Instituto Nacional de Estadística y Censos y de las instituciones involucradas.

Cuadro A4

Costa Rica: gasto o inversión social pública real en salud. 2000 – 2018

Indicador	Inversión Social Pública			Tasas de variación media anual					Variación	Variación 2018 - 2001	
	2000	2010	2018	2002/00	2006/02	2010/06	2014/10	2018/14	2018	Media	Acumulada
Gasto social total en salud ¹	233,447	301,098	354,332	4.5	-0.3	4.6	0.6	3.6	3.9	2.3	51.8
Prioridad ²											
Macroeconómica (% PIB)	5.1	6.0	6.0	0.3	-0.2	0.3	-0.1	0.0	0.1	0.1	0.9
Fiscal (% Gasto Gobierno General)	20.5	22.3	20.1	0.3	-0.1	0.3	-0.4	-0.1	0.1	0.0	-0.5
Social (% Gasto Social)	29.6	28.3	26.3	0.2	-0.2	-0.2	-0.4	-0.1	0.2	-0.2	-3.3
Gasto en educación por habitante ³	60,285.7	66,410.4	70,818.2	2.6	-1.9	3.1	-0.7	2.4	2.8	0.9	17.5
Composición y variación media ⁴											
Total	100.0	100.0	100.0								
Salud Pública	2.6	4.1	3.6	34.0	-5.6	4.4	-1.2	-0.4	0.0	2.6	59.7
Atención Primaria	17.0	21.2	20.7	4.9	1.4	4.1	-1.4	2.5	2.6	2.0	42.9
Atención Curativa	78.1	72.7	73.4	1.0	-2.6	2.8	-0.6	2.5	3.0	0.6	10.5
Consulta Médica	29.2	20.5	20.6	-2.8	-5.1	0.1	-0.4	2.2	2.9	-1.0	-16.9
Hospitalización	48.9	52.3	52.8	3.1	-1.3	4.0	-0.7	2.5	3.0	1.3	26.8
Nutrición (CEN-CINAI)	2.2	2.0	2.3	-1.1	1.0	0.2	1.4	2.8	2.7	0.9	18.5

1/ En millones de colones del 2000 según deflactor implícito del gasto de consumo final del gobierno general.

2/ Incluye variaciones medias absolutas de las prioridades en lugar de las tasas de variación media anuales.

3/ En colones del 2000 según deflactor implícito del gasto de consumo final del gobierno general.

4/ La variación media anual es del gasto o inversión social por habitante..

Fuente: estimaciones del autor con base en información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, el Banco Central de Costa Rica, el Instituto Nacional de Estadística y Censos y de las instituciones involucradas.

Cuadro A5

Costa Rica: gasto o inversión social pública real en protección social. 2000 – 2018

Indicador	Inversión Social Pública			Tasas de variación media anual					Variación	Variación 2018 - 2001	
	2000	2010	2018	2002/00	2006/02	2010/06	2014/10	2018/14	2018	Media	Acumulada
Gasto social total en protección social ¹	229,530	289,820	396,357	3.2	0.9	3.4	3.2	4.8	5.0	3.1	72.7
Prioridad ²											
Macroeconómica (% PIB)	5.0	5.8	6.7	0.2	-0.1	0.3	0.1	0.1	0.2	0.1	1.7
Fiscal (% Gasto Gobierno General)	20.2	21.5	22.5	0.1	0.2	0.1	0.1	0.1	0.3	0.1	2.3
Social (% Gasto Social)	29.1	27.2	29.5	-0.2	0.1	-0.5	0.3	0.2	0.6	0.0	0.4
Gasto en protección social por habitante ³	59,274.1	63,923.0	79,217.4	1.2	-0.6	1.9	1.9	3.6	3.8	1.6	33.6
Composición y variación media ⁴											
Total	100.0	100.0	100.0								
Pensiones	86.6	86.6	85.9	2.1	-0.4	1.3	1.8	3.5	4.2	1.6	32.5
Contributivas	80.6	78.0	79.3	1.7	-0.1	0.3	2.1	3.8	4.6	1.5	31.5
No Contributivas-CCSS	6.0	8.6	6.6	7.2	-4.8	13.0	-1.6	0.3	-0.5	2.1	45.9
Apoyo Grupos Vulnerables	13.4	13.4	14.1	-1.8	-1.6	5.2	2.6	4.2	1.6	1.9	41.1

1/ En millones de colones del 2000 según deflactor implícito del gasto de consumo final del gobierno general.

2/ Incluye variaciones medias absolutas de las prioridades en lugar de las tasas de variación media anuales.

3/ En colones del 2000 según deflactor implícito del gasto de consumo final del gobierno general.

4/ La variación media anual es del gasto o inversión social por habitante..

Fuente: estimaciones del autor con base en información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, el Banco Central de Costa Rica, el Instituto Nacional de Estadística y Censos y de las instituciones involucradas.

Cuadro A6

Costa Rica: gasto o inversión social pública real en vivienda y territorio. 2000 – 2018

Indicador	Inversión Social Pública			Tasas de variación media anual					Variación	Variación 2018 - 2001	
	2000	2010	2018	2002/00	2006/02	2010/06	2014/10	2018/14	2018	Media	Acumulada
Gasto social total en vivienda y territorio ¹	87,292	101,743	137,906	-1.5	1.6	3.1	2.0	5.8	6.6	2.6	58.0
Prioridad ²											
Macroecómica (% PIB)	1.9	2.0	2.3	0.0	0.0	0.1	0.0	0.1	0.1	0.0	0.4
Fiscal (% Gasto Gobierno General)	7.7	7.5	7.8	-0.3	0.1	0.0	0.0	0.1	0.2	0.0	0.1
Social (% Gasto Social)	11.1	9.6	10.3	-0.6	0.1	-0.2	0.0	0.2	0.3	0.0	-0.8
Gasto en vivienda y territorio por habitante ³	22,542.4	22,440.6	27,562.4	-3.4	0.0	1.6	0.7	4.5	5.4	1.1	22.3
Composición y variación media ⁴											
Total	100.0	100.0	100.0								
Servicios de Vivienda	32.9	23.1	15.5	-10.7	-3.0	-0.2	-6.0	1.4	5.7	-3.0	-42.3
Suministro Agua	25.7	20.9	19.8	-2.3	-3.3	-0.7	2.8	1.0	-5.6	-0.3	-5.6
Servicios Municipales	41.4	56.0	64.6	1.4	3.5	3.3	2.4	6.6	9.2	3.7	90.8

1/ En millones de colones del 2000 según deflactor implícito del gasto de consumo final del gobierno general.

2/ Incluye variaciones medias absolutas de las prioridades en lugar de las tasas de variación media anuales.

3/ En colones del 2000 según deflactor implícito del gasto de consumo final del gobierno general.

4/ La variación media anual es del gasto o inversión social por habitante..

Fuente: estimaciones del autor con base en información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, el Banco Central de Costa Rica, el Instituto Nacional de Estadística y Censos y de las instituciones involucradas.

Cuadro A7

Costa Rica: gasto o inversión social pública real en programas universales. 2000 – 2018

Indicador	Inversión Social Pública			Tasas de variación media anual					Variación	Variación 2018 - 2001	
	2000	2010	2018	2002/00	2006/02	2010/06	2014/10	2018/14	2018	Media	Acumulada
Gasto social total en servicios universales ¹	444,334	610,940	737,986	5.0	0.4	5.3	1.4	3.4	2.0	2.9	66.1
Prioridad ²											
Macroecómica (% PIB)	9.6	12.2	12.5	0.5	-0.4	0.7	0.0	0.1	0.0	0.2	2.9
Fiscal (% Gasto Gobierno General)	39.1	45.2	41.8	0.8	0.2	1.0	-0.5	-0.3	-0.7	0.2	2.7
Social (% Gasto Social)	56.4	57.4	54.9	0.6	-0.1	0.1	-0.3	-0.3	-0.5	-0.1	-1.5
Gasto en servicios universales por habitante ³	114,745.2	134,749.5	147,496.9	3.0	-1.2	3.8	0.1	2.2	0.9	1.4	28.5
Composición y variación media ⁴											
Total	100.0	100.0	100.0								
Educación General	35.5	38.9	37.3	4.5	-0.9	5.2	0.3	0.9	-3.1	1.7	35.2
Servicio de salud	51.4	48.3	46.9	2.7	-1.9	3.2	-0.8	2.4	2.8	0.9	17.4
Suministro Agua	5.0	3.5	3.7	-2.3	-3.3	-0.7	2.8	1.0	-5.6	-0.3	-5.6
Servicios Municipales	8.1	9.3	12.1	1.4	3.5	3.3	2.4	6.6	9.2	3.7	90.8

1/ En millones de colones del 2000 según deflactor implícito del gasto de consumo final del gobierno general.

2/ Incluye variaciones medias absolutas de las prioridades en lugar de las tasas de variación media anuales.

3/ En colones del 2000 según deflactor implícito del gasto de consumo final del gobierno general.

4/ La variación media anual es del gasto o inversión social por habitante..

Fuente: estimaciones del autor con base en información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, el Banco Central de Costa Rica, el Instituto Nacional de Estadística y Censos y de las instituciones involucradas.

Cuadro A8

Costa Rica: gasto o inversión social pública real en programas o servicios restrictivos. 2000 – 2018

Indicador	Inversión Social Pública			Tasas de variación media anual					Variación	Variación 2018 - 2001	
	2000	2010	2018	2002/00	2006/02	2010/06	2014/10	2018/14	2018	Media	Acumulada
Gasto social total en servicios restrictivos ¹	68,961	95,267	133,082	4.0	0.5	5.8	4.5	4.0	-1.3	3.7	93.0
Prioridad ²											
Macroecómica (% PIB)	1.5	2.2	2.3	0.0	0.1	0.1	0.0	0.0	-0.1	0.0	0.8
Fiscal (% Gasto Gobierno General)	6.1	7.6	7.5	0.3	0.1	0.1	0.1	-0.1	-0.4	0.1	1.5
Social (% Gasto Social)	8.7	9.8	9.9	0.3	-0.1	0.2	0.1	-0.1	-0.4	0.1	1.1
Gasto en servicios restrictivos por habitante ³	17,808.5	21,012.1	26,598.4	2.1	-1.1	4.3	3.2	2.8	-2.4	2.3	49.4
Composición y variación media ⁴											
Total	100.0	100.0	100.0								
Educación postsecundaria	71.1	75.1	79.7	-1.4	2.3	4.0	4.2	3.4	-2.3	2.9	67.5
Formación Profesional	19.9	16.2	12.9	12.5	-9.1	2.7	-2.2	2.5	2.0	-0.2	-2.9
Servicios culturales y recreativos	9.0	8.7	7.3	5.1	-8.7	10.5	3.7	-2.1	-10.4	1.1	21.5

1/ En millones de colones del 2000 según deflactor implícito del gasto de consumo final del gobierno general.

2/ Incluye variaciones medias absolutas de las prioridades en lugar de las tasas de variación media anuales.

3/ En colones del 2000 según deflactor implícito del gasto de consumo final del gobierno general.

4/ La variación media anual es del gasto o inversión social por habitante.

Fuente: estimaciones del autor con base en información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, el Banco Central de Costa Rica, el Instituto Nacional de Estadística y Censos y de las instituciones involucradas.

Cuadro A9

Costa Rica: gasto o inversión social pública real en servicios contributivos. 2000 – 2018

Indicador	Inversión Social Pública			Tasas de variación media anual					Variación	Variación 2018 - 2001	
	2000	2010	2018	2002/00	2006/02	2010/06	2014/10	2018/14	2018	Media	Acumulada
Gasto social total en servicios contributivos ¹	185,020	226,019	314,347	3.7	1.4	1.8	3.4	5.0	5.7	3.0	69.9
Prioridad ²											
Macroecómica (% PIB)	4.0	4.5	5.3	0.2	-0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.1	1.3
Fiscal (% Gasto Gobierno General)	16.3	16.7	17.8	0.1	0.3	-0.2	0.1	0.1	0.4	0.1	1.5
Social (% Gasto Social)	23.5	21.2	23.4	-0.1	0.2	-0.8	0.3	0.2	0.6	0.0	-0.1
Gasto en servicios contributivos por habitante ³	47,779.8	49,850.9	62,826.7	1.7	-0.1	0.3	2.1	3.8	4.6	1.5	31.5
Composición y variación media ⁴											
Total	100.0	100.0	100.0								
Pensiones IVM-CCSS	39.5	43.0	50.1	-1.6	0.7	3.3	4.4	5.4	7.1	2.9	66.9
Presupuesto Nacional	60.5	57.0	49.9	3.8	-0.6	-1.7	0.3	2.2	2.1	0.4	8.4

1/ En millones de colones del 2000 según deflactor implícito del gasto de consumo final del gobierno general.

2/ Incluye variaciones medias absolutas de las prioridades en lugar de las tasas de variación media anuales.

3/ En colones del 2000 según deflactor implícito del gasto de consumo final del gobierno general.

4/ La variación media anual es del gasto o inversión social por habitante.

Fuente: estimaciones del autor con base en información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, el Banco Central de Costa Rica, el Instituto Nacional de Estadística y Censos y de las instituciones involucradas.

Cuadro A10

Costa Rica: gasto o inversión social pública real en servicios selectivos. 2000 – 2018

Indicador	Inversión Social Pública			Tasas de variación media anual					Variación	Variación 2018 - 2001	
	2000	2010	2018	2002/00	2006/02	2010/06	2014/10	2018/14	2018	Media	Acumulada
Gasto social total en servicios selectivos ¹	90,044	131,882	159,431	-0.8	-1.1	11.6	0.4	4.4	5.7	3.2	77.1
Prioridad ²											
Macroecómica (% PIB)	2.0	2.6	2.7	0.0	-0.1	0.3	0.0	0.0	0.1	0.0	0.7
Fiscal (% Gasto Gobierno General)	7.9	9.8	9.0	-0.3	-0.1	0.7	-0.2	0.0	0.2	0.1	1.1
Social (% Gasto Social)	11.4	12.4	11.9	-0.5	-0.2	0.7	-0.2	0.1	0.3	0.0	0.4
Gasto en servicios selectivos por habitante ³	23,253.1	29,088.0	31,864.6	-2.6	-2.6	10.0	-0.9	3.2	4.5	1.8	37.0
Composición y variación media ⁴											
Total	100.0	100.0	100.0								
Incentivos para estudiar	12.9	29.1	30.1	8.7	-2.1	27.1	-1.6	4.8	11.1	6.7	220.9
Nutrición (CEN-CINA)	5.8	4.7	5.0	-2.8	1.2	0.3	1.4	2.8	2.7	0.9	18.5
Pensiones No Contributivas	15.4	18.9	16.4	7.2	-4.8	13.0	-1.6	0.3	-0.5	2.1	45.9
Apoyo Grupos Vulnerables	34.1	29.5	35.1	-4.6	-2.0	6.5	2.6	4.2	1.6	1.9	41.1
Servicios de Vivienda	31.9	17.8	13.4	-10.7	-3.0	-0.2	-6.0	1.4	5.7	-3.0	-42.3

1/ En millones de colones del 2000 según deflactor implícito del gasto de consumo final del gobierno general.

2/ Incluye variaciones medias absolutas de las prioridades en lugar de las tasas de variación media anuales.

3/ En colones del 2000 según deflactor implícito del gasto de consumo final del gobierno general.

4/ La variación media anual es del gasto o inversión social por habitante.

Fuente: estimaciones del autor con base en información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, el Banco Central de Costa Rica, el Instituto Nacional de Estadística y Censos y de las instituciones involucradas.