



INFORME ESTADO DE LA NACIÓN EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE 2017

El gasto o inversión social pública continúan su expansión en el 2016 pese al desequilibrio fiscal

Investigador:

Catherine Mata
Juan Diego Trejos S.

Agosto, 2017



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

RESUMEN

La inversión social real crece durante el 2016 por quinto año consecutivo, pese al desequilibrio fiscal que atenta contra su sostenibilidad. Su evolución de largo plazo, desde la década de los ochenta hasta 2016 inclusive, muestra una tendencia contractiva durante los ochenta y luego una tendencia expansiva, aunque con mayor volatilidad pero cambios menos bruscos. Con una depuración de los datos de la STAP, e información adicional de las instituciones involucradas, la inversión social pública total para 2016 se estima equivalente al 22,3% del PIB y al 72,3% del gasto del gobierno general. Siendo de aproximadamente siete billones de colones corrientes, representa 3,5%, en términos reales, más que la inversión del año anterior. Más de un tercio de esta inversión se destinó a educación, seguido del gasto por el sector de protección social y los servicios de salud. Por criterio de acceso, los programas de acceso universal reciben alrededor de 55% de la inversión, seguidos de los contributivos (23%) y de los selectivos (12%).

Estos programas sociales selectivos son financiados principalmente por el FODESAF. Poco más de la mitad del Fondo (56%) se invierte en programas promocionales, y dentro de estos, la mayoría son programas que apoyan la formación y protección del capital humano (65%). Alrededor de 35% de los recursos promocionales se destinan al mejoramiento del hábitat, y en menor medida (0,6%) al apoyo productivo. El restante 44% del Fondo se destina a la red de protección social, que financia programas compensatorios, asistenciales y contra la exclusión. Dentro de este grupo, el que mueve más recursos es el grupo de programas asistenciales (75%), seguidos de los programas que luchan contra la exclusión (21%) y de los compensatorios (5%).

El RNC ha reducido las filtraciones de personas no pobres a merced de atender más en los grupos vulnerables. El CEN CINAI muestra mejoras en su cobertura, las tasas de exclusión disminuyeron pero no las de filtraciones. La mayoría de los excluidos del programa no han solicitado acceso al beneficio porque creen que no lo necesitan o que no califican. El ACE ha aumentado su cobertura y disminuido las exclusiones, sin cambios en las filtraciones. De las personas que no reciben la pensión del RNC o el ACE, siendo objetivo del programa, la mayoría no lo solicita siquiera. En los tres programas, de quienes sí lo han solicitado pero no lo reciben, la mayoría han sido rechazados.

La inversión social (IS) total por estratos de ingresos se distribuye bastante proporcional entre los distintos quintiles. La IS per cápita es también relativamente proporcional pero más sesgada hacia el quintil más rico, cuyos hogares son los más pequeños. Por función, la IS en educación es la más progresiva y la función de protección social se torna regresiva debido a las pensiones contributivas. En promedio, el ingreso per cápita de los hogares aumenta un 25,6% producto de la IS. Pero mientras que para el decil más pobre, la ISPH aumenta el ingreso per cápita de los hogares en 643%, para el decil más rico eso significa solo un incremento de algo menos al 5%. Finalmente, mientras que la desigualdad en la distribución del ingreso familiar autónomo per cápita ha venido en aumento, la desigualdad en la distribución del ingreso familiar disponible per cápita, ha tendido a estabilizarse. Así, la IS ha logrado neutralizar el aumento en la desigualdad en la distribución del ingreso base, cuando se considera un concepto más amplio de ingreso, aunque no ha logrado revertirla.

Contenido

I. INTRODUCCIÓN	4
II. LA INVERSIÓN SOCIAL PÚBLICA: UNA MIRADA DE LARGO PLAZO	5
III. LA INVERSIÓN SOCIAL PÚBLICA DURANTE EL 2016	7
3.1. Consideraciones metodológicas	7
3.2. La magnitud de la inversión social en el 2016	8
IV. LA EVOLUCIÓN DE INVERSIÓN SOCIAL PÚBLICA EN EL SIGLO XXI	11
4.1. La evolución de la Inversión Social Pública real total: 2000 - 2016	11
4.2. La evolución de la Inversión Social Pública real por función: 2000 - 2016	13
4.3. La evolución de la Inversión Social Pública real por tipo de programa: 2000 - 2016	23
V. SITUACIÓN Y EVOLUCIÓN DEL FODESAF	31
5.1. Estabilidad en los ingresos post-reforma	31
5.2. Superando la rigidez de la estructura de gastos	34
VI. LOS BENEFICIARIOS DE LOS PROGRAMAS SOCIALES SELECTIVOS	40
6.1. Acceso a las pensiones del régimen no contributivo	42
6.2. Acceso a los centros infantiles de cuidado y alimentación CEN CINAI	44
6.3. Acceso al aseguramiento por cuenta del Estado	47
VII. EL IMPACTO DISTRIBUTIVO DE LA INVERSIÓN SOCIAL	51
7.1. La distribución de la inversión social por estratos de ingreso en 2016	51
7.2. El impacto distributivo de la inversión social	56
VIII. CONCLUSIONES	59
IX. REFERENCIAS	64
ANEXO	65
Cuadro A1	65
Cuadro A2	66
Cuadro A3	68

I. INTRODUCCIÓN

Durante el 2016 el gasto o inversión social realizada por el estado costarricense, continuó su expansión real, aunque a un menor ritmo que el año previo, pero por encima de la media del quinquenio previo y del promedio durante el presente siglo¹. Esta expansión, aunque no generalizada al interior de los sectores sociales, se mantiene por quinto año consecutivo y logra compensar el estancamiento, primero, y la contracción, después, observadas durante el 2010 y el 2011. No obstante, el deterioro de las finanzas públicas, que no tiene en la expansión de inversión social su causa principal, continúa durante el 2016 sin visos de solución y ya se observan sus efectos de modo que ello finalmente pondrá un límite a su sostenibilidad financiera. Si no se logran recursos adicionales, que surjan de una reforma tributaria, difícilmente se podrá mantener el nivel y menos la expansión de la inversión social observada desde la segunda mitad del decenio pasado.

En este informe se busca ofrecer una panorámica sobre la evolución de la inversión social durante los últimos años. Primeramente se analizará la evolución en el largo plazo a partir de una aproximación menos fina del gasto social y luego se precisará la medición, y ampliará 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 analiza la evolución en el presente siglo. Se pasa luego la atención a un componente de la inversión social como lo es el relativo a las políticas sociales selectivas. Aquí se analiza la evolución del Fondo de Desarrollo Social (FODESAF), la principal fuente de financiamiento de estos programas, y se estudia el enfoque de algunos de los principales programas selectivos. Seguidamente se incorpora un análisis del impacto distributivo de la inversión social en el 2016 y se compara con algunos años previos. Se concluye con una recapitulación de los principales resultados encontrados y sus implicaciones políticas.

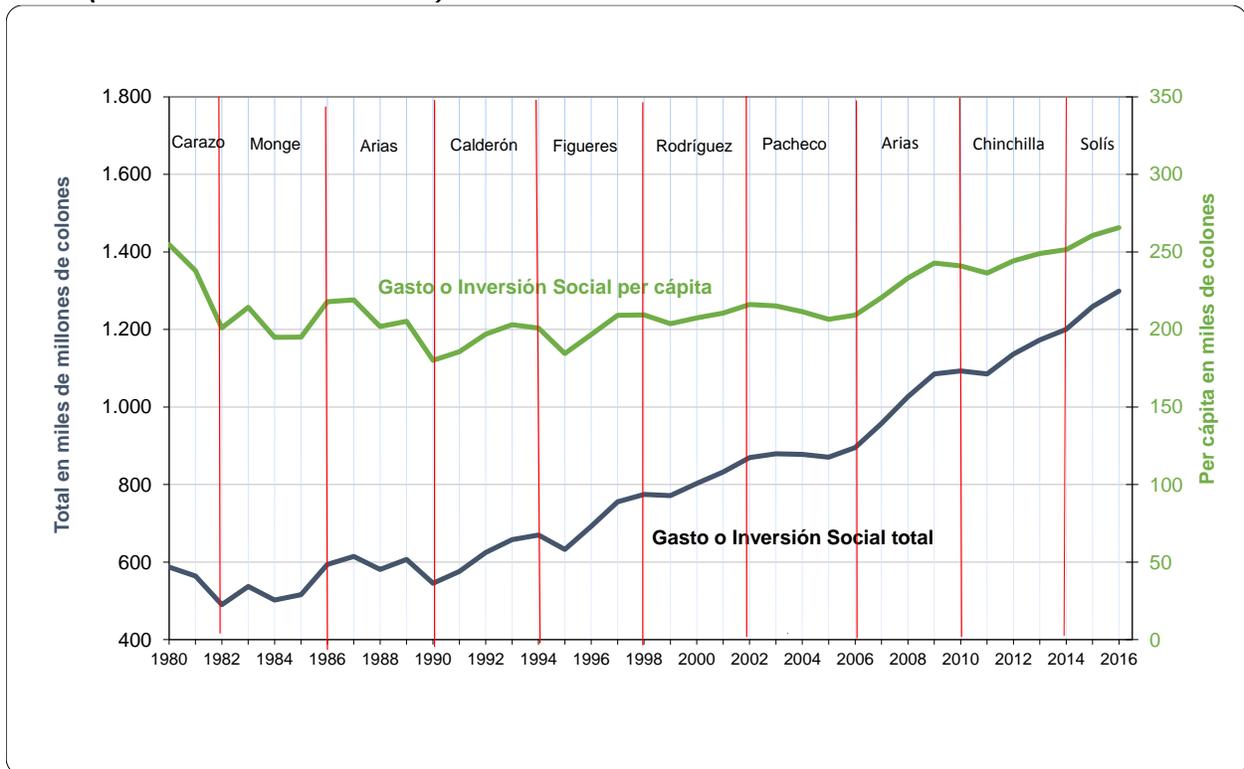
¹ El gasto social público financia una serie de programas que buscan principalmente, aunque no exclusivamente, ampliar o proteger las capacidades de las personas, lo que se traduce en beneficios personales y sociales a largo plazo, por lo que se asemeja más a una inversión que a un gasto. Es por ello que ambos términos se utilizarán como sinónimos.

II. LA INVERSIÓN SOCIAL PÚBLICA: UNA MIRADA DE LARGO PLAZO

Si se toma el dato de la 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 37 años.² Esta información se presenta en los gráficos 1 y 2, a partir de la cual es posible establecer una periodicidad (ver también cuadro A1 en el anexo)

Gráfico 1

Costa Rica: Evolución del Gasto o Inversión Social Pública Total y por Habitante. 1980 – 2016. (En colones del año 2000)



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

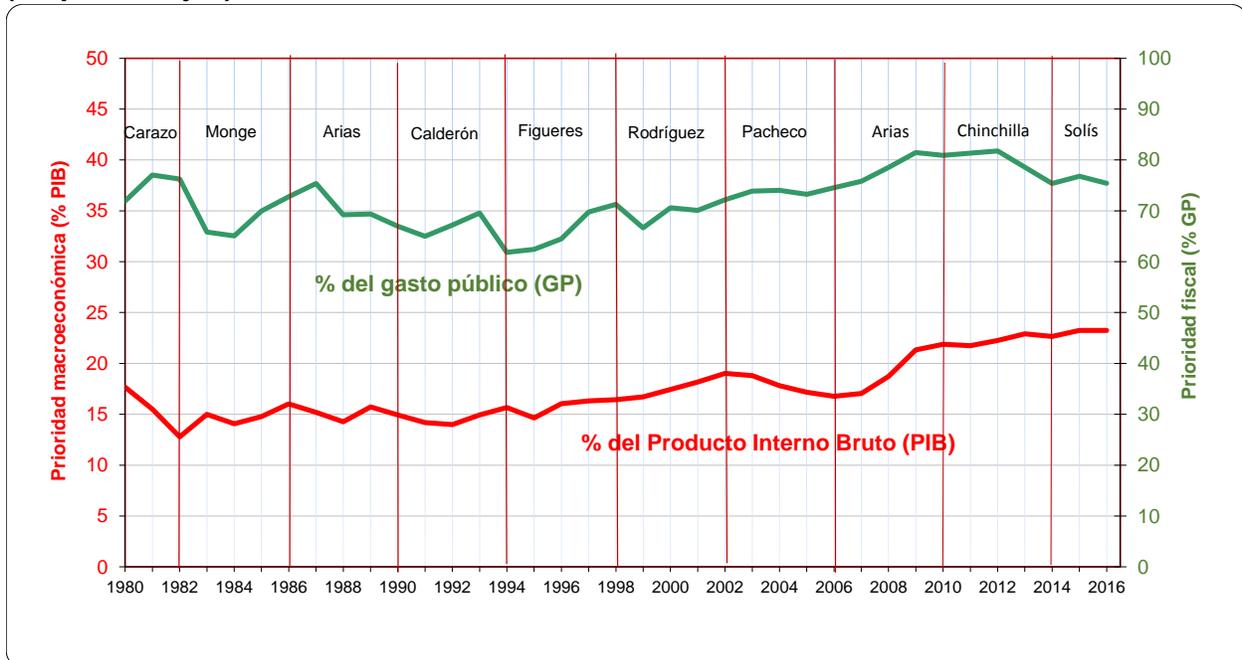
El primer período incluye a la convulsa década de los años ochenta del siglo pasado y el año 1990 y se caracterizó por una tendencia contractiva de la ISPT real, particularmente cuando se ajusta por el crecimiento poblacional (Inversión Social Pública por habitante o ISPH) y ello pese al repunte a mediados del decenio. Las principales reducciones se producen en los años 1982 (crisis de la deuda) y 1990 (ajuste ortodoxo), pero también se contrae en los años 1981 (crisis de la deuda), 1984 y 1988 (restricciones fiscales). El resultado global es que para 1990, la ISPT real

² 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. Aquí se ha buscado ajustar hacia atrás estos cambios para mantener la mayor comparabilidad posible.

resulta un 7% menor a la existente en 1980 y la ISPH había caído un 29% en términos reales. Esto implica también reducciones en las prioridades macro y fiscal. En términos de la prioridad macroeconómica, la ISPT cae del 17,7% del PIB en 1980 al 14,9% en 1990. Por su parte, también pierde prioridad fiscal al pasar del 72% del gasto público en 1980 al 67% en 1990.

Gráfico 2.

Costa Rica: Evolución de la prioridad del Gasto o Inversión Social Pública. 1980 – 2016
(En porcentajes)



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

El segundo período arranca en el año 1991 y continúa hasta el 2002. Se caracteriza por un crecimiento bastante sostenido de la ISPT real, solo interrumpido parcialmente en el año 1995 (quiebra del Banco Anglo y el efecto tequila) y, en menor medida, en el año 1999 (restricciones fiscales). Durante estos 12 años, la ISPT se expandió un 59% y la ISPH en un 20%. Con ello, la ISPT logra superar los niveles de 1980, no así la ISPH que se mantiene un 15% por debajo del valor alcanzado 22 años atrás. Esto implica la recuperación de sus prioridades macro económicas hasta el 19% del PIB (2002) y de la prioridad fiscal que retorna al 72% observado en 1980.

A partir del presente siglo es posible desagregar más la evolución. Por ello el tercer período comprende el trienio del 2003 al 2005 que se caracteriza por una contracción de la ISPH real del 4,5% acumulada, mientras que la ISPT real no muestra avance alguno. Esta contracción real de la ISP por habitante se produce dentro del marco de un manejo responsable de las restricciones fiscales y ante la imposibilidad de lograr una reforma fiscal. Esta reducción más que compensa el aumento de los dos primeros

años de la década de modo que durante el primer quinquenio del presente siglo, la ISPH se reduce y con ello su prioridad macro no así la fiscal que mejora ligeramente, lo que señala que la contracción en los otros gastos públicos fue mayor.

El cuarto período comprende el cuatrienio de 2006 a 2009 que representa el lapso donde más crece la ISP real por año, tanto la total como por habitante, y dentro del marco de una amplia holgura fiscal. La ISPT crece un 24,7% lo que implica una tasa media anual del 5,7%, mientras que la ISPH se expande un 17,6% (4,1% al año). Esto se acompaña de un aumento en la prioridad macroeconómica, llegando al 21,3% del PIB, y de la prioridad fiscal donde sube al 81,5% del gasto del gobierno general. Pese a esta fuerte expansión, la ISPH sigue por debajo de los niveles reales de 1980.

Le siguen, como quinto período, dos años en que la ISPT se estanca primero (2010) y luego se contrae (2011), mientras que la ISPH se reduce en ambos años. Estos años muestran las secuelas de la crisis financiera mundial de 2009 y se acompaña de un nuevo deterioro de las finanzas públicas. Pese a ello, la prioridad macroeconómica mejora levemente en tanto que la prioridad fiscal empeora, también marginalmente. Esta contracción no ayuda entonces a recuperar los niveles de ISPH de 1980.

Finalmente, se observa un sexto período que comprende el último quinquenio con información disponible (2012 – 2016), donde la ISP, total y por habitante, muestra un crecimiento real sostenido. La ISPT crece cerca del 20% en tanto la ISPH lo hace por encima del 12%, lo que de paso permite ya superar los niveles reales de 1980. Esto implica un aumento de la prioridad macroeconómica por encima del 23% del PIB, que tiende a mantenerse en los distintos años. Por el contrario, la prioridad fiscal baja a cerca del 75% del gasto público y también se mantiene estable dentro del período. Esto significa que otros componentes del gasto público crecen más rápidamente, particularmente los intereses asociados con el creciente endeudamiento llevado a cabo para enfrentar el elevado déficit fiscal sin la aprobación de la reforma fiscal.

III. LA INVERSIÓN SOCIAL PÚBLICA DURANTE EL 2016

Para precisar el comportamiento de la inversión social pública (ISP) durante el 2016, 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.

3.1. Consideraciones metodológicas

La depuración implica eliminar instituciones financieras que no son próximas al gobierno general, aunque no se restringe solo al gobierno general, como la Comisión Nacional de Préstamos para la Educación (CONAPE) o el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM) o instituciones que no eran parte del sector social en el pasado como las juntas administrativas de la imprenta nacional y del archivo nacional.

También se realizan ajustes suprimiendo gastos que no son parte del gasto social, como las empresas comerciales del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), los pagos de los premios de lotería pagados por la Junta de Protección Social (JPS) o el programa de ahorro y crédito del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU).

Si bien se mantiene la clasificación funcional por instituciones que aplica la STAP, se introducen algunas modificaciones para precisar mejor el gasto social y mantener la comparación de las estimaciones. Por un lado se agregan instituciones como el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA), ahora denominado Instituto de Desarrollo Rural (INDER) y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), que no se consideran parte del sector social (INDER) o que se han excluido recientemente (MTSS). Se reacomodan otras instituciones entre sectores, siguiendo la definición prevaleciente antes del 2006 o por considerar que esa función es la más apropiada. Este es el caso del Instituto Nacional de la Mujer (INAMU) y del Consejo de la Persona Joven (CPJ) que inicialmente estaban en la función de cultura y recreación y que se ubican en la de protección 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 a 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 CCSS se mantienen, como lo hace la STAP, pero se consolidan las transferencias del gobierno central a la Caja por pago de cuota como estado, para los trabajadores independientes y los asegurados por cuenta del estado, así como los pagos por deudas acumuladas.

Para la desagregación o depuración, al interior de las instituciones, se utilizan las liquidaciones presupuestarias y otras estadísticas de instituciones como la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), el Ministerio de Educación Pública (MEP), el Ministerio de Salud (MS), la JPS, 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). El cuadro A2 del anexo presenta la lista de las instituciones incluidas en cada función y programa.

3.2. La magnitud de la inversión social en el 2016

Con estos procedimientos, sujetos a modificaciones posteriores, sobre todo para los últimos años, se llega a una estimación de la ISPT para el 2016 que resulta menor a la estimada por la STAP y que dio lugar a los gráficos 1 y 2 previos. Esta resulta cerca de cuatro puntos porcentuales por debajo de la estimada por la STAP y equivale a cerca de un punto porcentual menos del PIB (22,3%) y a un poco más de tres puntos porcentuales por debajo en su relación con gasto del gobierno general (72,3%), 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 comentadas.

La ISPT para el año 2016, en colones corrientes, equivale a casi siete billones de colones (aproximadamente US\$ 12 mil millones), lo que representa un aumento real del 3,5% con relación al año previo. Este crecimiento está marginalmente por encima del que surge directamente de los datos de STAP (3,2%). Por el ajuste hacia abajo de la estimación, las prioridades macro y fiscal, son un tanto menores pero mantienen la misma tendencia. Cuando se controla por el crecimiento de la población, la ISPH muestra una expansión real del 2,2% en el 2016, para un monto per cápita de alrededor de los 1,4 millones de colones corrientes al año (aproximadamente US\$ 2.600) o de 119 mil colones al mes por persona (US\$ 216). Para una familia de cuatro miembros ello equivale a un monto mensual promedio cercano a los 475 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 2016 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 STAP³.

³ 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. Ver cuadro A2 del anexo.

Cuadro 1**Costa Rica: Gasto o inversión pública social por función y criterio de acceso. 2016**
(Cifras absolutas en millones de colones corrientes para el total, en colones corrientes para el per cápita y relativas en porcentajes)

Función y criterio de acceso	Inversión Social Pública (ISP) 2016			Prioridad de la ISP		Variación real 2015-2016 ³	
	Total	Per cápita	Distribución	Macro ¹	Fiscal ²	Total	Per cápita
Gasto o Inversión social total	6.974.517	1.426.171	100,0	22,3	72,3	3,5	2,2
Según Función							
Educación	2.384.372	487.564	34,2	7,6	24,7	3,7	2,5
Salud	1.853.772	379.065	26,6	5,9	19,2	2,5	1,3
Protección Social	2.006.034	410.200	28,8	6,4	20,8	3,6	2,4
Vivienda y Territorio	679.172	138.879	9,7	2,2	7,0	5,4	4,2
Cultura y Recreación	51.168	10.463	0,7	0,2	0,5	-4,6	-5,8
Según Criterio de acceso							
Servicios universales ⁴	3.873.464	792.058	55,5	12,4	40,2	2,4	1,2
Servicios restrictivos ⁵	711.652	145.521	10,2	2,3	7,4	7,7	6,4
Servicios contributivos ⁶	1.578.859	322.850	22,6	5,0	16,4	3,2	1,9
Servicios selectivos ⁷	810.543	165.742	11,6	2,6	8,4	5,8	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 final 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 sistemas de pensiones contributivos.

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

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, del Banco Central de Costa Rica, el Instituto Nacional de Estadística y Censos y de las instituciones involucradas.

Por función, un poco más de una tercera parte de la ISPT se asigna a servicios educativos y esta inversión se expande a ritmos similares al de la ISP total o por habitante. Esta representa una cuarta parte del gasto del gobierno general (prioridad fiscal), aunque aún no alcanza el 8% del PIB (prioridad macroeconómica). Protección social se ubica como la segunda función en importancia relativa con cerca del 29% de la ISPT y con un dinamismo similar a la media de la inversión social. Los recursos asignados a esta función equivalen al 6,4% del PIB y al 20,8% del gasto público. En tercer lugar se ubican los servicios de salud, con un aporte del 27% de la ISPT pero con un menor dinamismo y prioridad que las anteriores. En todo caso, estas tres funciones aglutinan casi el 90% de la ISPT. El resto corresponde a las otras dos funciones, donde vivienda y territorio no alcanza al 10% de la ISPT pero es la más dinámica ese año y donde los servicios culturales y recreativos no llegan al 1% de la ISPT y se contraen en el 2016.

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 55,5%, aunque muestran un menor dinamismo que la media de la ISP, influenciado por los servicios de salud y los de la educación general. Esta inversión en programas universales equivale

al 12,4% del PIB y al 40% 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% del PIB y al 16,4% del gasto público. Su dinamismo está ligeramente por debajo de 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 (4% per cápita), los gastos asociados a los regímenes con cargo al presupuesto nacional se mantienen estancados en el 2016. Los otros dos grupos de programas representan pesos menores y similares, cercanos al 10% de la ISPT y son los que más se expanden. La ISPT asociada a los programas restrictivos crece en el 2016 un 7,7% y ello lo explica principalmente la inversión en las universidades públicas. Por su parte, los programas selectivos reciben casi un 12% de la ISPT y se expanden un 5,8% en el 2016, impulsados por el bono de la vivienda.

IV. LA EVOLUCIÓN DE INVERSIÓN SOCIAL PÚBLICA EN EL SIGLO XXI

Si se parte del año 2000, es posible ver la evolución de la ISP en los últimos 16 años (2001 a 2016). Con ello es posible identificar las tendencias de mediano plazo y contrastarlas con los cambios coyunturales de cada año. En esta sección se pone la atención a esta evolución con las estimaciones ajustadas. Si bien en el análisis previo de largo plazo se identificaron cinco períodos a partir del 2000, en esta parte se reagrupan en quinquenios que enmarcan razonablemente bien esta evolución, dejando el 2016 solo para compararlo. El primero incorpora el primer quinquenio del decenio del 2000 (2001 a 2005), donde la ISPH tiende a contraerse pese a la expansión inicial. El segundo período comprende el segundo quinquenio (2006 a 2010) que se caracteriza por una fuerte expansión de la ISP, aunque ya para el 2010 muestra una desaceleración y en algunos programas una contracción. El último quinquenio (2011 a 2015), continúa creciendo la ISP real, pese a la contracción casi generalizada del 2011. Primero se pondrá la atención en la ISP total y luego en las distintas funciones o servicios según el criterio de acceso.

4.1. La evolución de la Inversión Social Pública real total: 2000 - 2016

El cuadro 2 presenta la evolución de la ISP real, total y por habitante, para años seleccionados que permiten caracterizar la evolución de los últimos 16 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, así como sus tasas de variación anual.

Como se ha señalado, la ISPT real crece en el 2016 un 3,5%, por encima de la media del quinquenio previo -promedio que se ve afectado por la contracción en el 2011- y por encima del promedio de los últimos 16 años. Para los 16 años, el aumento acumulado de la ISPT se ubica en un 58%, aumento que implica una mayor prioridad macroeconómica que pasa del 17,1% (2000) al 22,3% (2016) para un aumento de 5,2 p.p. y de la prioridad fiscal que pasa del 69,4% al 72,3% para un aumento de 3 p.p.

Ajustada por el crecimiento poblacional, la ISPH crece en el 2016 un 2,2%, de nuevo por encima de la media del quinquenio previo, para un aumento acumulado del 25% en los últimos 16 años.

Cuadro 2
Costa Rica: gasto o inversión social pública real por función y criterio de acceso. 2000, 2005, 2010, 2015 y 2016

Indicador	Inversión Social Pública					Tasas de variación media anual				Variación 2016 - 2001	
	2000	2005	2010	2015	2016	2005/2001	2010/2006	2015/2011	2016	Media	Acumulada
Gasto o inversión social total ¹	788.715	845.348	1.063.702	1.203.985	1.245.744	1,4	4,7	2,5	3,5	2,9	
<i>Índice 2000 = 100 y variación acumulada</i>	100,0	107,2	134,9	152,7	157,9	7,2	25,8	13,2	3,5		57,9
Prioridad ²											
Macroeconómica (% PIB)	17,1	16,7	21,3	22,2	22,3	-0,4	4,6	0,9	0,1		5,2
Fiscal (% Gasto Gobierno General)	69,4	71,1	78,8	73,5	72,3	1,8	7,6	-5,3	-1,1		3,0
Gasto social por habitante ³	203.678,6	200.545,4	234.611,2	249.157,0	254.733,5	-0,3	3,2	1,2	2,2	1,4	
<i>Índice 2000 = 100 y variación acumulada</i>	100,0	98,5	115,2	122,3	125,1	-1,5	17,0	6,2	2,2		25,1
Composición y variación media anual ⁴											
Función	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	-0,3	3,2	1,2	2,2	1,4	25,1
Educación	29,4	31,5	34,1	34,1	34,2	1,1	4,9	1,2	2,5	2,4	45,4
Salud	29,6	28,6	28,3	26,8	26,6	-1,0	3,0	0,1	1,3	0,7	12,3
Protección Social	29,1	29,1	27,2	28,7	28,8	-0,3	1,8	2,3	2,4	1,3	23,4
Vivienda y Territorio	11,1	10,1	9,6	9,6	9,7	-2,2	2,2	1,2	4,2	0,6	10,0
Cultura y Recreación	0,8	0,8	0,8	0,8	0,7	-1,3	4,0	1,6	-5,8	1,0	16,6
Criterio de acceso	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	-0,3	3,2	1,2	2,2	1,4	25,1
Servicios universales ⁵	56,3	56,6	57,4	56,1	55,5	-0,2	3,5	0,7	1,2	1,3	23,3
Servicios restrictivos ⁶	8,7	9,3	9,0	9,8	10,2	1,0	2,4	3,1	6,4	2,4	46,0
Servicios contributivos ⁷	23,5	24,5	21,2	22,7	22,6	0,6	0,3	2,6	1,9	1,2	20,7
Servicios selectivos ⁸	11,5	9,6	12,4	11,4	11,6	-3,9	8,6	-0,5	4,5	1,5	26,8

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

2/ Incluye variaciones acumuladas 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, regulación del trabajo y servicios culturales y recreativos.

7/ Incluye sistemas de pensiones contributivos.

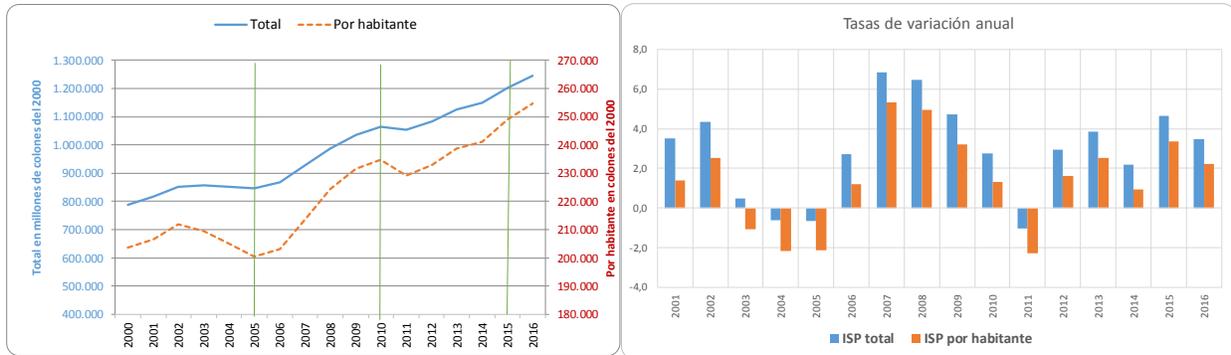
8/ Incluye incentivos para estudiar, centros infantiles, pensiones no contributivas, bono vivienda y otros programas contra la pobreza y la exclusión.

Fuente: elaboración propia a partir de información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, del Banco Central de Costa Rica, el Instituto Nacional de Estadística y Censos y de las instituciones involucradas.

Por función, todas crecen durante el 2016 por encima de la media del quinquenio previo y del período, excepto los servicios culturales y recreativos que se contraen en ese año. Visto el período en su conjunto, los servicios educativos son los que más se expanden para un acumulado del 45% en la ISPH, seguidos de la función de protección social que crece cerca de la media (23,4%). Esto hace que los servicios educativos ganen participación a costa de los servicios de salud y en menor medida de los de vivienda y territorio, que es el que muestra el menor dinamismo pese al fuerte aumento del 2016.

Gráfico 3

Costa Rica: Evolución del gasto o inversión social pública real. 2000 - 2016 (En colones del año 2000)



Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, del Banco Central de Costa Rica, el Instituto Nacional de Estadística y Censos y de las instituciones involucradas.

Según el criterio de acceso, todos los servicios crecen en el 2016 por encima de la media del quinquenio previo y son los servicios restrictivos los que más se expanden en el 2016 (6,4%) y en el período en su conjunto (46%). Con ello ganan participación dentro de la inversión social, del 8,7% (2000) al 10,2% (2016), a costa de los servicios universales y los servicios contributivos. Los servicios selectivos, que muestran la segunda mayor expansión en el 2016, acumulativamente crecen ligeramente por encima de la inversión social total sin mayores ganancias en su participación.

4.2. La evolución de la Inversión Social Pública real por función: 2000 - 2016

De las cinco funciones en que se desagrega la ISP, es posible desagregar las primeras cuatro para ver sus especificidades en los últimos 16 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 y no se avanza en esa dirección.

La función educación

La ISPT en educación real crece en el 2016 un 3,7%, por encima de la media del quinquenio previo, que se ve afectada por la contracción en el 2011, y por encima de la tasa a que se expande la ISP total. Para los últimos 16 años, el aumento acumulado de la ISPT en educación alcanza un 83,7% para una tasa media anual del 3,9% que supera el crecimiento del 2016 (ver cuadro 3). Esta evolución se asocia a aumentos en su prioridad, que viene desde años atrás. Esta inversión pasa del equivalente al 5% del PIB en el 2000 al 7,6% en el 2016 (prioridad macroeconómica), para una ganancia de 2,6 p.p. Su prioridad fiscal también aumenta al pasar del 20,4% del gasto público en el 2000 al 24,7% en el 2016 para una ganancia de 4,3 p.p. Finalmente, también crece su

prioridad social, pues absorbe una porción creciente del gasto social, al pasar del 29,4% (2000) al 34,2% (2016) para una ganancia de 4,8 p.p.

Ajustada por el crecimiento poblacional, la ISPH en educación crece en el 2016 un 2,5%, de nuevo por encima de la media del quinquenio previo, y, de la media de la inversión social global por habitante, para un aumento acumulado del 45% en los últimos 16 años, constituyéndose en la función más dinámica en estos años. Esta inversión aumenta aún en el primer quinquenio del 2000, pese a que la contracción de la ISPH continúa hasta el 2006, ya que no logra revertir el aumento en los dos primeros años del 2000 (ver gráfico 4).

Cuadro 3
Costa Rica: gasto o inversión social pública en educación. 2000, 2005, 2010, 2015 y 2016

Indicador	Inversión Social Pública					Tasas de variación media anual				Variación 2016 - 2001	
	2000	2005	2010	2015	2016	2005/2001	2010/2006	2015/2011	2016	Media	Acumulada
Gasto social total en educación ¹	231.882,0	266.045,7	363.133,1	410.619,8	425.881,2	2,8	6,4	2,5	3,7	3,9	
<i>Índice 2000 = 100 y variación acumulada</i>	100,0	114,7	156,6	177,1	183,7	14,7	36,5	13,1	3,7		83,7
Prioridad ²											
Macroeconómica (% PIB)	5,0	5,2	7,3	7,6	7,6	0,2	2,0	0,3	0,0		2,6
Fiscal (% Gasto Gobierno General)	20,4	22,4	26,9	25,1	24,7	2,0	4,5	-1,8	-0,3		4,3
Social (% Gasto Social)	29,4	31,5	34,1	34,1	34,2	2,1	2,7	0,0	0,1		4,8
Gasto en educación por habitante ³	59.881,5	63.115,1	80.093,0	84.975,2	87.085,5	1,1	4,9	1,2	2,5	2,4	
<i>Índice 2000 = 100 y variación acumulada</i>	100,0	105,4	133,8	141,9	145,4	5,4	26,9	6,1	2,5		45,4
Composición y variación media anual ⁴											
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	1,1	4,9	1,2	2,5	2,4	45,4
Educación General	67,9	67,0	65,5	64,5	63,1	0,8	4,4	0,9	0,2	1,9	35,1
Preescolar	4,6	6,5	6,0	6,1	5,9	8,3	3,2	1,6	-1,4	4,0	86,7
Primaria	35,8	31,9	29,0	25,8	24,8	-1,2	2,9	-1,1	-1,4	0,0	0,6
Secundaria	21,8	21,0	22,2	23,3	22,8	0,3	6,0	2,1	0,6	2,7	52,2
Otra modalidad	5,7	7,6	8,3	9,4	9,6	6,8	6,9	3,7	5,0	5,7	144,1
Educación postsecundaria	21,1	22,0	19,7	22,6	23,9	1,8	2,6	4,0	8,1	3,2	64,3
Formación Profesional	5,9	5,3	4,2	3,8	3,8	-1,2	0,4	-1,2	3,6	-0,4	-6,3
Incentivos para estudiar	5,0	5,8	10,6	9,0	9,2	4,0	18,4	-1,9	4,0	6,3	167,5

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

2/ Incluye variaciones acumuladas 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.

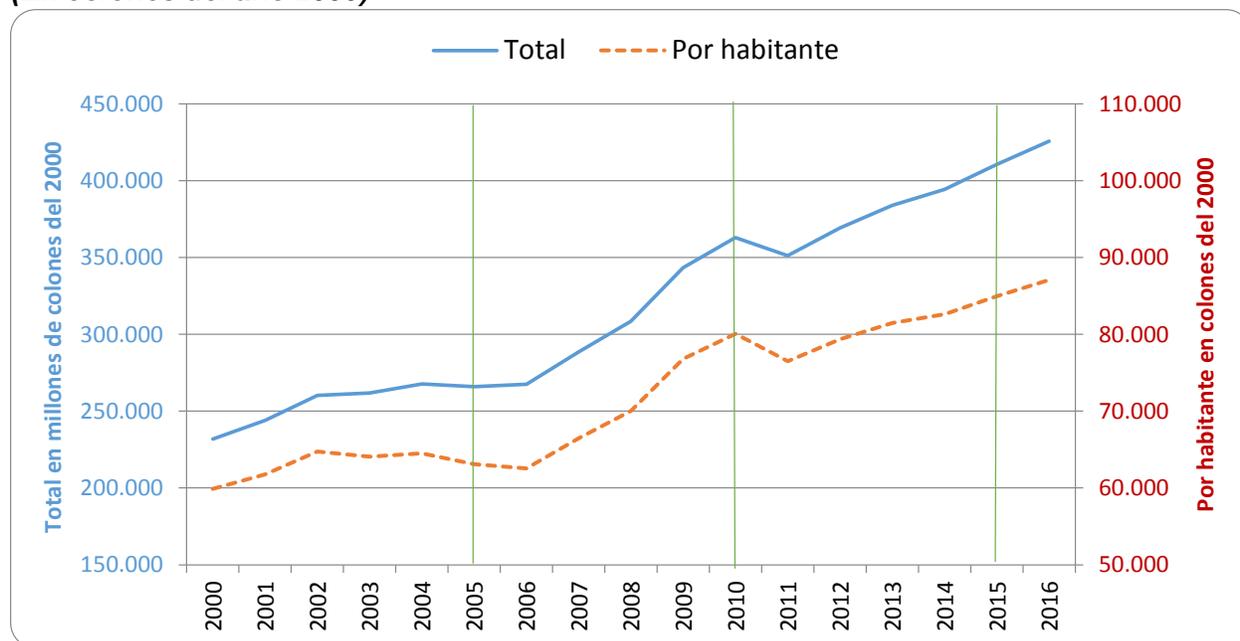
Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, del Banco Central de Costa Rica, el Instituto Nacional de Estadística y Censos y de las instituciones involucradas.

Casi dos terceras partes de la ISP en educación se destinan a la educación general, aunque es la que menos crece en el 2016, por debajo de la media del quinquenio previo y de los últimos 16 años, con lo que pierde participación dentro de la inversión educativa. Ello es producto del estancamiento de la ISP destinada a la educación primaria, asociado a una reducción absoluta de sus estudiantes. Por el contrario, la inversión educativa destinada a la educación preescolar, secundaria y otras modalidades (especial y de adultos) muestran un mayor crecimiento acumulado en el período, no así en el 2016, asociado con los aumentos de cobertura.

La educación postsecundaria (universitaria y parauniversitaria), es la que más se expande en el 2016 (8,1% la ISPH) y de las que más crecen en el período (64,3% acumulado), particularmente en la presente década. Con ello aumenta su participación

dentro de la inversión educativa del 21% en el 2000 al 24% en el 2016. Por el contrario, la formación profesional, pese al crecimiento de la inversión en el 2016, refleja una reducción real en la ISPH a lo largo de los últimos 16 años. Con ello su participación dentro de la inversión educativa se reduce del 5,9% que exhibía en el año 2000 a solo 3,8% en el 2016.

Gráfico 4
Costa Rica: Evolución de la Inversión Social Pública en Educación. 2000 - 2016
(En colones del año 2000)



Fuente: Elaboración propia con base en información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria y de las instituciones involucradas.

Finalmente, los recursos destinados a los incentivos para estudiar (transporte, comedores, becas) son los que más crecen en el período (168% acumulado), crecimiento que se concentra en la segunda mitad de la década del 2000 cuando se introduce Avancemos y se fortalecen los comedores escolares, las becas y los subsidios para transporte. Pese a la contracción real mostrada durante la primera mitad de la presente década, el crecimiento acumulado le permite casi duplicar su participación dentro de la inversión educativa al pasar del 5% en el año 2000 al 9,2% en el 2016.

La función salud

La ISPT en servicios de salud muestra un menor dinamismo y un comportamiento que tiende a diferenciarse del de la ISP global. La ISPT en salud real crece en el 2016 un 2,5%, por encima de la media del quinquenio previo, que mostró un estancamiento en la mayoría de los años, pero por debajo de la tasa a que se expande la ISP total en ese año. Para los últimos 16 años, el aumento acumulado real de la ISPT en salud alcanza un 41,8% para una tasa media anual del 2,2% que se encuentra por debajo del crecimiento del 2016 (ver cuadro 4). Esta evolución se asocia a aumentos en su prioridad macroeconómica 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 5,9% en el 2016 (prioridad macroeconómica), para una ganancia de 0,9 p.p. y que no muestra mayores variaciones desde el 2010. Por el contrario, su prioridad fiscal se reduce 1,3 p.p. al pasar del 20,5% del gasto público en el 2000 al 19,2% en el 2016. También pierde prioridad social, pues absorbe una porción decreciente del gasto social, al pasar del 29,6% (2000) al 26,6% (2016) para una pérdida de 3,0 p.p.

Cuadro 4

Costa Rica: gasto o inversión social pública en salud. 2000, 2005, 2010, 2015 y 2016

Indicador	Inversión Social Pública					Tasas de variación media anual				Variación 2016 - 2001	
	2000	2005	2010	2015	2016	2005/2001	2010/2006	2015/2011	2016	Media	Acumulada
Gasto social total en salud ¹	233.447,3	241.958,0	301.097,9	322.923,6	331.108,8	0,7	4,5	1,4	2,5	2,2	
<i>Índice 2000 = 100 y variación acumulada</i>	100,0	103,6	129,0	138,3	141,8	3,6	24,4	7,2	2,5		41,8
Prioridad ²											
Macroeconómica (% PIB)	5,1	4,8	6,0	6,0	5,9	-0,3	1,3	-0,1	0,0		0,9
Fiscal (% Gasto Gobierno General)	20,5	20,4	22,3	19,7	19,2	-0,2	1,9	-2,6	-0,5		-1,3
Social (% Gasto Social)	29,6	28,6	28,3	26,8	26,6	-1,0	-0,3	-1,5	-0,2		-3,0
Gasto en salud por habitante ³	60.285,7	57.400,7	66.410,4	66.827,0	67.706,2	-1,0	3,0	0,1	1,3	0,7	
<i>Índice 2000 = 100 y variación acumulada</i>	100,0	95,2	110,2	110,9	112,3	-4,8	15,7	0,6	1,3		12,3
Composición y variación media anual ⁴											
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	-1,0	3,0	0,1	1,3	0,7	12,3
Salud Pública	2,6	4,1	4,1	3,9	3,9	7,9	3,1	-0,8	0,3	3,1	63,9
Atención Primaria	17,0	17,6	21,2	20,6	20,6	-0,3	6,8	-0,4	1,3	1,9	35,9
Atención Curativa	78,1	76,2	72,7	73,2	73,3	-1,5	2,0	0,3	1,3	0,3	5,4
Consulta Médica	29,2	23,7	20,5	19,5	20,5	-5,0	0,0	-0,8	6,2	-1,5	-21,2
Hospitalización	48,9	52,5	52,3	53,7	52,8	0,4	2,9	0,7	-0,4	1,2	21,2
Nutrición (CEN-CINAL)	2,2	2,1	2,0	2,2	2,3	-1,8	1,9	2,1	2,9	0,8	14,3

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

2/ Incluye variaciones acumuladas 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.

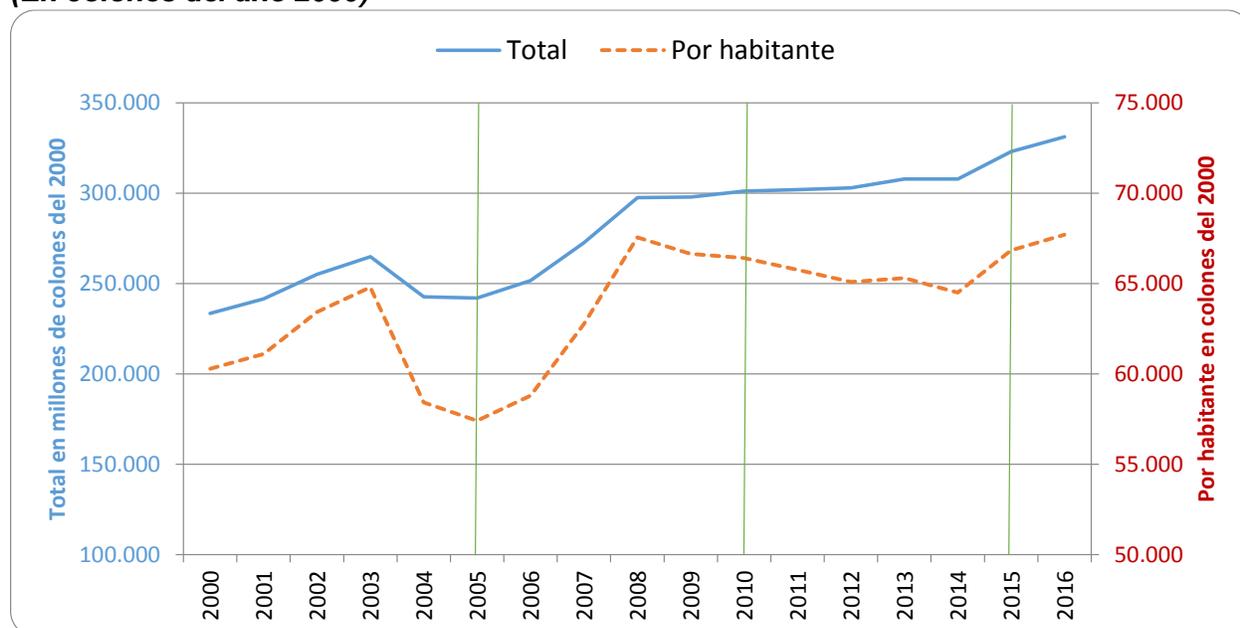
4/ La variación media anual es del gasto o inversión social por habitante.

Fuente: Elaboración propia 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.

Ajustada por el crecimiento poblacional, la ISPH en salud crece en el 2016 un 1,3%, de nuevo por encima de la media del quinquenio previo, pero por debajo de la media de la inversión social total, para un aumento acumulado del 12,3% en los últimos 16 años, constituyéndose en una de las funciones, junto a vivienda y territorio, con menor dinamismo en estos años. Esta inversión se contrae un 5% en el primer quinquenio del 2000, pese al fuerte crecimiento inicial. Luego se expande fuertemente hasta el 2008,

asociado con el fuerte crecimiento económico de esos años y el protagonismo de la CCSS. No obstante, a partir del 2009 y hasta el 2013, la ISPH en salud se contrae producto de crisis económica y de la crisis financiera que sufre la CCSS. Solo en los últimos dos años logra crecer nuevamente la ISPH en salud (ver gráfico 5).

Gráfico 5
Costa Rica: Evolución de la Inversión Social Pública en Salud. 2000 - 2016
(En colones del año 2000)



Fuente: Elaboración propia 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.

Casi tres cuartas partes de la ISP en salud se destinan a los servicios de atención curativa o atención de la enfermedad, aunque es la que menos crece en los últimos 16 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, no así en el 2016. 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 36% en los últimos 16 años. Con ello, atención primaria pasa de absorber el 17% de la inversión en salud en el 2000 al 20,6% en el 2016.

Los servicios de salud pública, esto es, el Ministerio de Salud y sus entes desconcentrados, son los que más expanden su inversión en el período pero esta expansión se concentra en la década previa. Durante el 2016, es el programa que menos crece luego de una contracción durante la primera mitad de la presente década. Finalmente, los centros de atención infantil conocidos como CEN CINAI, pese a crecer por encima de la media durante el 2016, muestra un crecimiento limitado durante todo

el período (14% acumulado) similar a lo mostrado por la función total, por lo que su participación dentro de la inversión en salud se mantiene en torno al 2%.

La función de protección social

La ISPT en servicios de protección social contra los riesgos de la vejez, la pobreza y la exclusión es la segunda en crecimiento en los últimos 16 años y la segunda en participación dentro de la ISPT. La ISPT en protección social real crece en el 2016 un 3,6%, similar al quinquenio previo y por encima de la media de los últimos 16 años. Para los últimos 16 años, el aumento acumulado real de la ISPT en protección social alcanza un 56% para una tasa media anual del 2,8% que se encuentra por debajo del crecimiento del 2016 (ver cuadro 5).

Cuadro 5

Costa Rica: gasto o inversión social pública en protección social. 2000, 2005, 2010, 2015 y 2016

Indicador	Inversión Social Pública					Tasas de variación media anual				Variación 2016 - 2001	
	2000	2005	2010	2015	2016	2005/2001	2010/2006	2015/2011	2016	Media	Acumulada
Gasto social total en protección social ¹	229.886,4	246.002,6	289.415,4	345.809,6	358.304,9	1,4	3,3	3,6	3,6	2,8	
<i>Índice 2000 = 100 y variación acumulada</i>	100,0	107,0	125,9	150,4	155,9	7,0	17,6	19,5	3,6		55,9
Prioridad ²											
Macroeconómica (% PIB)	5,0	4,9	5,8	6,4	6,4	-0,1	0,9	0,6	0,0		1,4
Fiscal (% Gasto Gobierno General)	20,2	20,7	21,4	21,1	20,8	0,5	0,7	-0,3	-0,3		0,6
Social (% Gasto Social)	29,1	29,1	27,2	28,7	28,8	0,0	-1,9	1,5	0,0		-0,4
Gasto en protección social por habitante ³	59.366,1	58.360,2	63.833,7	71.563,1	73.267,3	-0,3	1,8	2,3	2,4	1,3	
<i>Índice 2000 = 100 y variación acumulada</i>	100,0	98,3	107,5	120,5	123,4	-1,7	9,4	12,1	2,4		23,4
Composición y variación media anual ⁴											
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	-0,3	1,8	2,3	2,4	1,3	23,4
Pensiones	86,5	88,8	86,7	86,1	85,8	0,2	1,3	2,2	2,1	1,3	22,5
Contributivas	80,5	84,2	78,1	79,1	78,7	0,6	0,3	2,6	1,9	1,2	20,7
No Contributivas-CCSS	6,0	4,7	8,6	7,0	7,1	-5,2	15,0	-1,8	3,7	2,4	46,2
Apoyo Grupos Vulnerables	13,5	11,2	13,3	13,9	14,2	-4,1	5,4	3,3	4,3	1,6	29,5

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

2/ Incluye variaciones acumuladas 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: Elaboración propia 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.

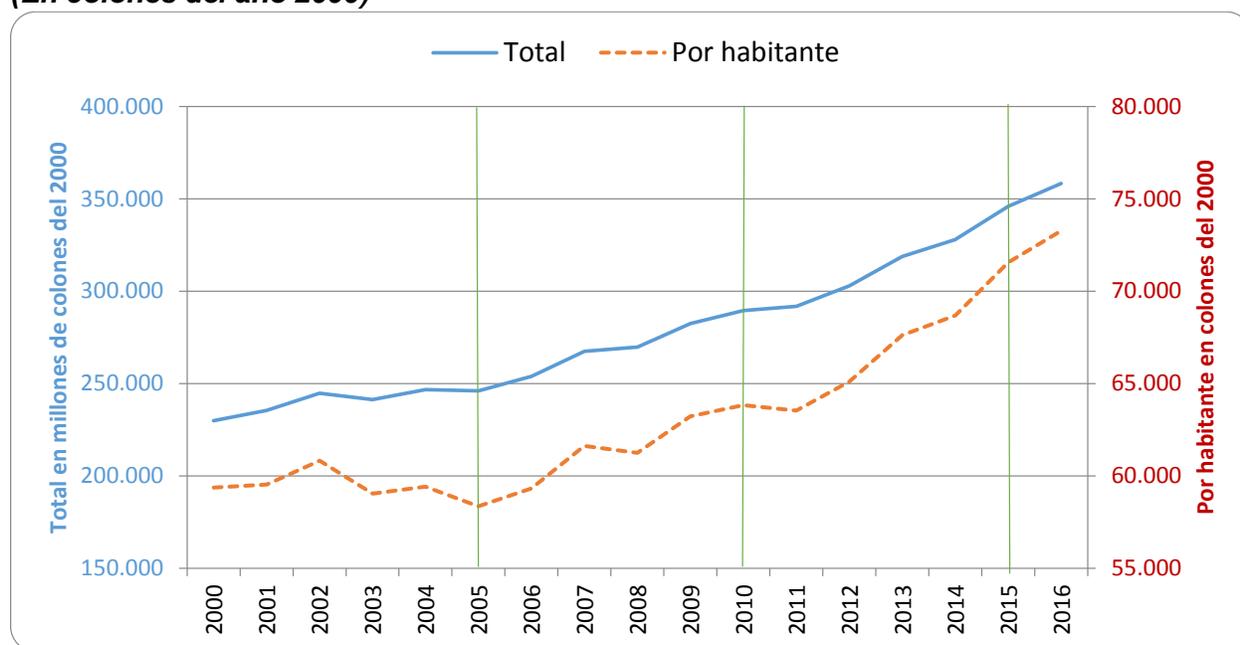
Esta evolución se asocia a aumentos en su prioridad macroeconómica y fiscal pero con pérdidas leves de prioridad social. La inversión pasa del equivalente al 4,9% del PIB en el 2000, similar a la inversión en educación y salud en ese año, al 6,4% en el 2016 (prioridad macroeconómica), para una ganancia de 1,4 p.p. Su prioridad fiscal aumenta levemente del 20,2% (2000) al 20,8% (2016), mientras pierde, levemente también prioridad social (-0.4 p.p.) al pasar del 29,1% del gasto social en el 2000 al 28,8% en el 2016.

Cuando se controla por el crecimiento poblacional, la ISPH en protección social crece en el 2016 un 2,4%, similar la media del quinquenio previo, pero por encima del

promedio de los últimos 16 años (1,3%), lo que significa que se produce una aceleración en el crecimiento de la inversión en la década actual (ver gráfico 6). El crecimiento acumulado alcanza el 23,4% en los últimos 16 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 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 2015).

Gráfico 6
Costa Rica: Evolución de la Inversión Social Pública en Protección Social. 2000 - 2016
(En colones del año 2000)



Fuente: Elaboración propia 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.

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 16 años, el aumento acumulado en estos programas por habitante alcanza el 21% 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 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 en la ISPT de protección social aumenta un 1,1 p.p. al pasar de 6% en el

2000 al 7,1% en el 2016, 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 16 años (30%) 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 15,5% (2000) al 14,2% (2016).

La función de vivienda y territorio

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 algo menos 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 el 2016 (5,4%), por encima del quinquenio previo y del período en su conjunto, el aumento acumulado en los últimos 16 años resulta apenas del 39% y ajustada por el crecimiento poblacional, la ISPH solo aumenta un 10% en ese lapso.

También la prioridad fiscal se reduce al pasar del 7,7% en el 2000 al 7,0% en el 2016, mostrando un crecimiento menor al gasto público total. No obstante, su crecimiento parece superar ligeramente el de la producción, de modo que su prioridad macroeconómica refleja una leve mejoría de 0,3 p.p. al subir del 1,9% del PIB en el 2000 al 2,2% en el 2016 (ver cuadro 6).

Cuadro 6

Costa Rica: gasto o inversión social pública en vivienda y territorio. 2000, 2005, 2010, 2015 y 2016

Indicador	Inversión Social Pública					Tasas de variación media anual				Variación 2016 - 2001	
	2000	2005	2010	2015	2016	2005/2001	2010/2006	2015/2011	2016	Media	Acumulada
Gasto social total en vivienda y territorio ¹	87.292,2	85.000,8	101.743,3	115.047,2	121.309,3	-0,5	3,7	2,5	5,4	2,1	
<i>Índice 2000 = 100 y variación acumulada</i>	100,0	97,4	116,6	131,8	139,0	-2,6	19,7	13,1	5,4		39,0
Prioridad ²											
Macroeconómica (% PIB)	1,9	1,7	2,0	2,1	2,2	-0,2	0,4	0,1	0,0		0,3
Fiscal (% Gasto Gobierno General)	7,7	7,2	7,5	7,0	7,0	-0,5	0,4	-0,5	0,0		-0,6
Social (% Gasto Social)	11,1	10,1	9,6	9,6	9,7	-1,0	-0,5	0,0	0,2		-1,3
Gasto en vivienda y territorio por habitante ³	22.542,4	20.165,1	22.440,6	23.808,3	24.805,7	-2,2	2,2	1,2	4,2	0,6	
<i>Índice 2000 = 100 y variación acumulada</i>	100,0	89,5	99,5	105,6	110,0	-10,5	11,3	6,1	4,2		10,0
Composición y variación media anual ⁴											
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	-2,2	2,2	1,2	4,2	0,6	10,0
Servicios de Vivienda	32,9	25,0	23,1	17,4	18,0	-7,4	0,5	-4,4	7,5	-3,1	-39,8
Suministro Agua	25,7	21,9	20,9	22,9	21,5	-5,2	1,2	3,1	-2,5	-0,5	-8,0
Servicios Municipales	41,4	53,1	56,0	59,6	60,6	2,8	3,3	2,5	5,8	3,0	60,8

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

2/ Incluye variaciones acumuladas 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: Elaboración propia 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.

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

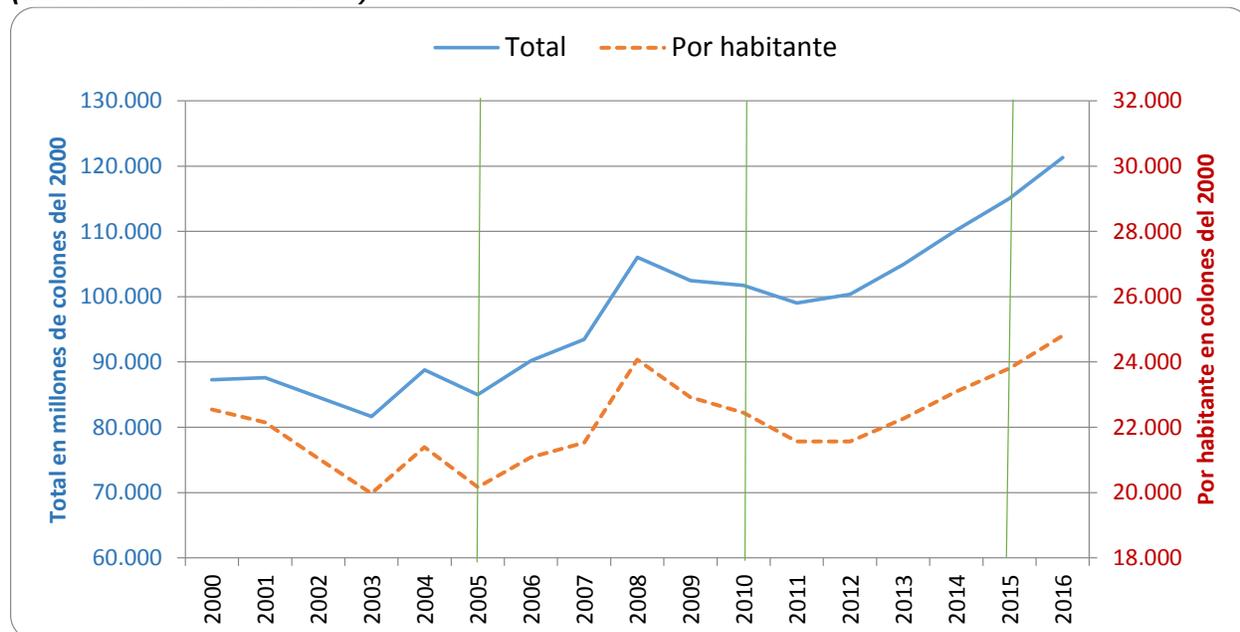
como para la per cápita. También el repunte de la segunda mitad del decenio del 2000 llega hasta el 2008 y a partir de ahí se producen cuatro años de contracción en la ISPH, y tres en la ISPT, y es hasta el 2013 que recupera su crecimiento. No obstante, cuando se obtienen los crecimientos medios por quinquenio, esta evolución queda oculta pues la evolución de la función se aparta de la mostrada por las otras funciones y que se asemejan a la de 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 60,6% en el 2016. Esto es producto no solo de un crecimiento sostenido, sino que también elevado, de modo que para el 2016 muestra una ISPH que resulta un 61% mayor a los realizados 16 años atrás.

Este aumento en la participación interna de los servicios municipales también se apoya en la contracción real de la ISPT de los otros programas de la función. 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 (-40% acumulada), pese a que presenta la mayor expansión en el año 2016. 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 18% para el 2016.

Gráfico 7

Costa Rica: Evolución de la Inversión Social Pública en Vivienda y Territorio. 2000 - 2016
(En colones del año 2000)



Fuente: Elaboración propia 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.

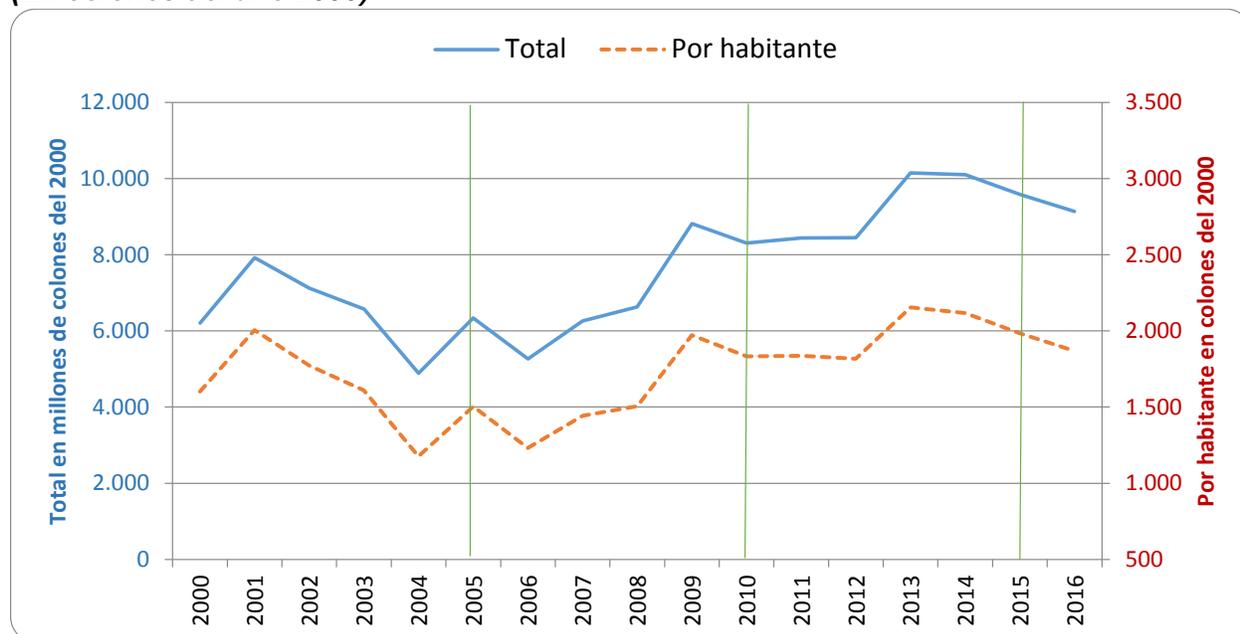
El otro componente de la función, lo constituye el servicio de suministro de agua, que en este caso incluye solo al Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (conocido como AyA), pues los acueductos municipales se encuentran dentro de los servicios municipales, la Empresa de Servicios Públicos 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 también una contracción, tanto en el 2016 como en el período en su conjunto, donde la ISPH se reduce un 8%. Con ello su participación dentro de la función se reduce del 25,7% en el año 2000 al 21,5% 16 años más adelante.

Los servicios culturales y recreativos

Como se ha señalado, esta función sigue sin alcanzar el 1% de la ISPT (prioridad social) y es la única que contrae su inversión en el 2016. Como se puede observar en el gráfico 8, esta contracción viene desde el 2014 en la ISPH, constituyéndose en la única función que no muestra una tendencia alcista en la presente década. En esta década solo crece en el 2013. Pese a ello, cuando se observan los últimos 16 años, la ISPH muestra un crecimiento real acumulado del 16,6% (ver cuadro 2).

Gráfico 8

Costa Rica: Evolución de la Inversión Social Pública en Cultura y Recreación 2000 - 2016
(En colones del año 2000)



Fuente: Elaboración propia 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.

En general corresponde a un sector que por su limitado tamaño, aunque compuesto de una gran cantidad de instituciones, enfrenta una gran volatilidad en sus recursos reales. Esta volatilidad, como se puede observar en el cuadro 2, no logra modificar su limitada participación dentro de la ISPT. Tampoco genera mayores cambios en su prioridad fiscal que gira alrededor del 0,6% del gasto público y de la prioridad macroeconómica que se ubica en torno al 0,2% del PIB.

4.3. La evolución de la Inversión Social Pública real por tipo de programa: 2000 - 2016

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 2). Aquí se analiza su evolución en los últimos 16 años siguiendo la periodicidad quinquenal aplicada en las secciones previas de este apartado y desagregando cada componente.

Los programas o servicios universales

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 56% durante el período, por debajo de lo que lo hicieron los servicios restrictivos y los selectivos (ver cuadro 7).

Cuadro 7
Costa Rica: gasto o inversión social pública en programas universales. 2000, 2005, 2010, 2015 y 2016

Indicador	Inversión Social Pública					Tasas de variación media anual				Variación 2016 - 2001	
	2000	2005	2010	2015	2016	2005/2001	2010/2006	2015/2011	2016	Media	Acumulada
Gasto social total en servicios universales¹	444.333,6	478.743,7	610.939,9	675.706,3	691.853,2	1,5	5,0	2,0	2,4	2,8	
<i>Índice 2000 = 100 y variación acumulada</i>	100,0	107,7	137,5	152,1	155,7	7,7	27,6	10,6	2,4	55,7	
Prioridad²											
Macroeconómica (% PIB)	9,6	9,4	12,2	12,5	12,4	-0,2	2,8	0,2	-0,1	2,7	
Fiscal (% Gasto Gobierno General)	39,1	40,3	45,2	41,2	40,2	1,2	4,9	-4,0	-1,1	1,1	
Social (% Gasto Social)	56,3	56,6	57,4	56,1	55,5	0,3	0,8	-1,3	-0,6	-0,8	
Gasto en servicios universales por habitante³	114.745,2	113.574,3	134.749,5	139.833,1	141.472,3	-0,2	3,5	0,7	1,2	1,3	
<i>Índice 2000 = 100 y variación acumulada</i>	100,0	99,0	117,4	121,9	123,3	-1,0	18,6	3,8	1,2	23,3	
Composición y variación media anual⁴											
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	-0,2	3,5	0,7	1,2	1,3	23,3
Educación General	35,5	37,2	38,9	39,2	38,9	0,8	4,4	0,9	0,2	1,9	35,1
Servicio de salud	51,4	49,5	48,3	46,7	46,8	-1,0	3,0	0,1	1,3	0,7	12,3
Suministro Agua	5,0	3,9	3,5	3,9	3,8	-5,2	1,2	3,1	-2,5	-0,5	-8,0
Servicios Municipales	8,1	9,4	9,3	10,2	10,6	2,8	3,3	2,5	5,8	3,0	60,8

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

2/ Incluye variaciones acumuladas 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.

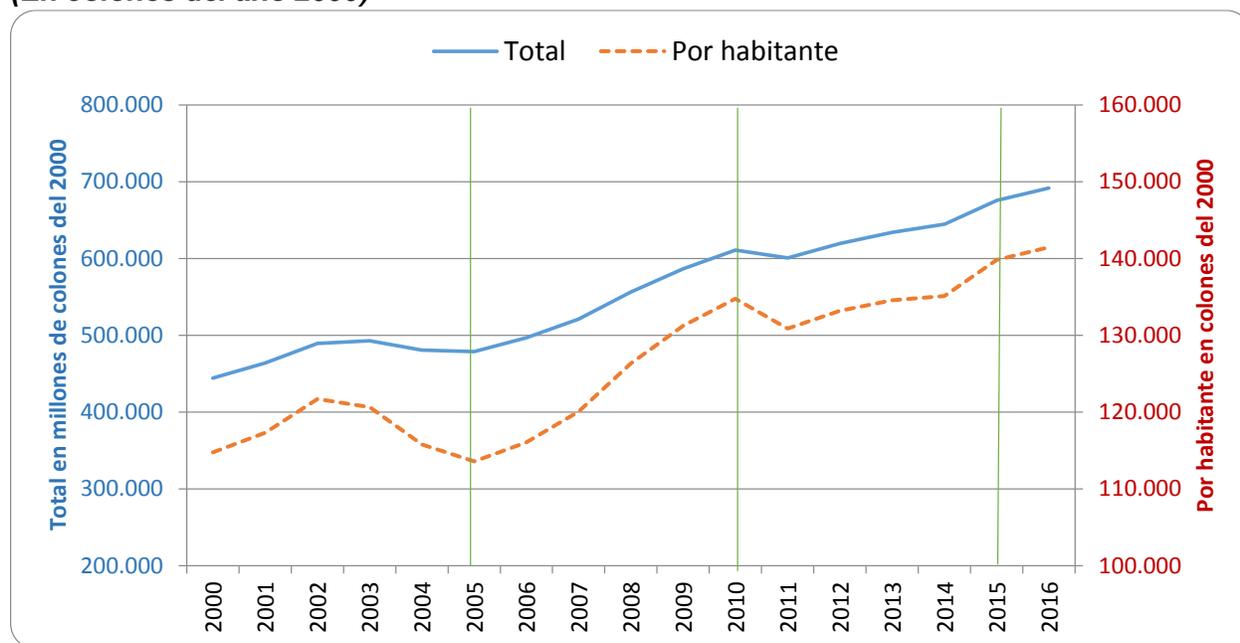
4/ La variación media anual es del gasto o inversión social por habitante.

Fuente: Elaboración propia 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.

Por ello su prioridad social se reduce marginalmente del 56,3% del gasto social en el año 2000 al 55,5% en el 2016. No obstante, sí muestra mejoras en la prioridad macroeconómica (del 9,6% al 12,4%) y en su prioridad fiscal (del 39,1% al 40,2%). 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 16 años analizados.

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 23%. Este aumento acumulado está sustentado por la expansión de los servicios municipales (61%) 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 12,3% acumulado y los servicios de suministro de agua se contraen un 8% como se ha señalado.

Gráfico 9
Costa Rica: Evolución de la Inversión Social Pública en programas universales. 2000 - 2016
(En colones del año 2000)



Fuente: Elaboración propia 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.

Los servicios educativos (educación general) representan en el 2016 un 39% de la ISPT de este tipo de programas y han venido ganando participación gracias a la expansión de la ISP real educativa. Los servicios de salud, representan el 47% de la ISPT en este grupo, participación que se reduce del 51,4% que ostentaba en el año

2000. Los servicios municipales, ganan participación del 8,1% en el año 2000 al 10,6% en el 2016, mientras que los servicios de suministro de agua, pierden participación del 5% (2000) al 3,8% (2016). 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.

Los programas o servicios restrictivos

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 84% acumulado real, con lo que mejora sus prioridades (ver cuadro 8).

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 2016. Su prioridad fiscal sube del 6,1% del gasto público en el año 2000 al 7,4% en el 2016 para un aumento de 1,3 p.p. Este aumento es de 1,5 p.p. en la prioridad social pues sube del 8,7% del gasto social en el año 2000 al 7,4% 16 años más tarde.

Cuadro 8
Costa Rica: gasto o inversión social pública en programas o servicios restrictivos. 2000, 2005, 2010, 2015 y 2016

Indicador	Inversión Social Pública					Tasas de variación media anual				Variación 2016 - 2001	
	2000	2005	2010	2015	2016	2005/2001	2010/2006	2015/2011	2016	Media	Acumulada
Gasto social total en servicios restrictivos ¹	68.960,8	78.806,9	95.266,6	118.033,2	127.110,7	2,7	3,9	4,4	7,7	3,9	
<i>Índice 2000 = 100 y variación acumulada</i>	100,0	114,3	138,1	171,2	184,3	14,3	20,9	23,9	7,7		84,3
Prioridad ²											
Macroecómica (% PIB)	1,5	1,6	1,9	2,2	2,3	0,1	0,4	0,3	0,1		0,8
Fiscal (% Gasto Gobierno General)	6,1	6,6	7,1	7,2	7,4	0,6	0,4	0,1	0,2		1,3
Social (% Gasto Social)	8,7	9,3	9,0	9,8	10,2	0,6	-0,4	0,8	0,4		1,5
Gasto en servicios restrictivos por habitante ³	17.808,5	18.695,7	21.012,1	24.426,2	25.992,0	1,0	2,4	3,1	6,4	2,4	
<i>Índice 2000 = 100 y variación acumulada</i>	100,0	105,0	118,0	137,2	146,0	5,0	12,4	16,2	6,4		46,0
Composición y variación media anual ⁴											
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	1,0	2,4	3,1	6,4	2,4	46,0
Educación postsecundaria	71,1	74,2	75,1	78,8	80,0	1,8	2,6	4,0	8,1	3,2	64,3
Formación Profesional	19,9	17,8	16,2	13,1	12,8	-1,2	0,4	-1,2	3,6	-0,4	-6,3
Servicios culturales y recreativos	9,0	8,0	8,7	8,1	7,2	-1,3	4,0	1,6	-5,8	1,0	16,6

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

2/ Incluye variaciones acumuladas 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: Elaboración propia 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.

A su interior, el programa dominante es la educación postsecundaria con el 80% de la ISPT en el 2016, cuando en el año 2000 era del 71%, producto de su amplio crecimiento, acompañado de un crecimiento mucho más modesto en los servicios

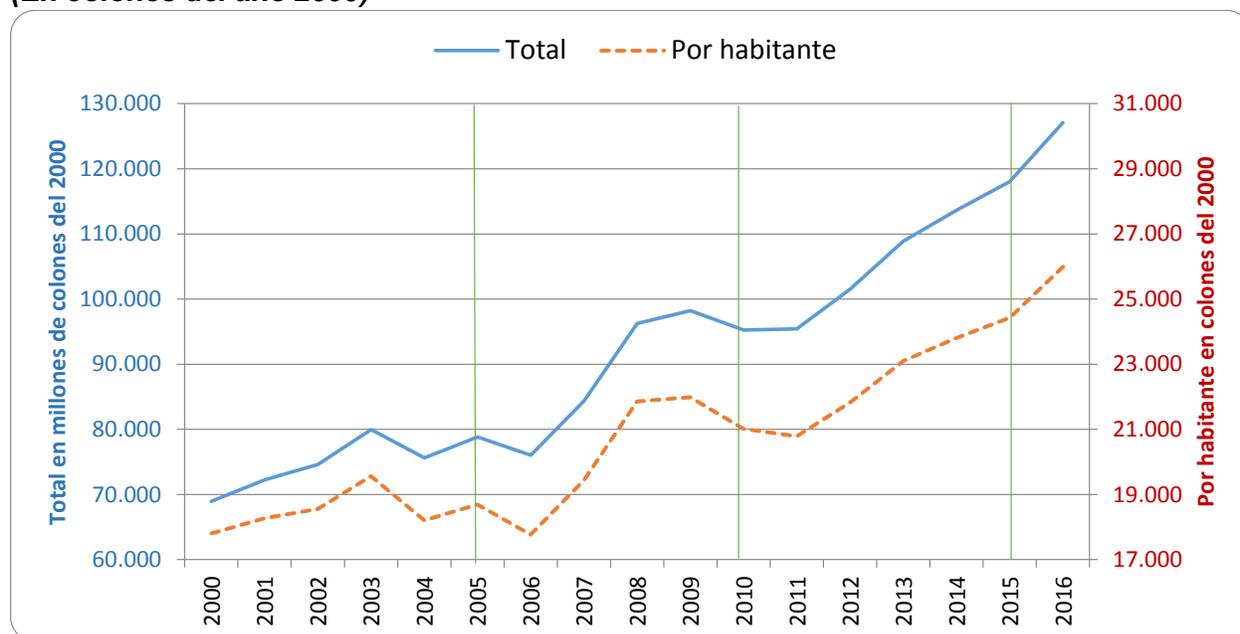
culturales y recreativos y una contracción en los servicios de formación profesional. Este último programa aún representa el 12,8% de la ISP en servicios restrictivos, de modo que cerca del 93% de los recursos se destinan a la formación de capacidades especializadas.

En términos de la inversión por habitante, el aumento real acumulado resulta del 46%, explicado por la educación postsecundaria, no solo por su protagonismo dentro del grupo sino por su crecimiento acumulado del 64,3%. La evolución es similar a la de la ISP global, aunque muestra una contracción en el 2006 y en el 2010 (ver gráfico 10).

Gráfico 10

Costa Rica: Evolución de la Inversión Social Pública en programas restrictivos. 2000 - 2014

(En colones del año 2000)



Fuente: Elaboración propia 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.

Los servicios contributivos

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.⁴ Se refiere entonces a los programas de pensiones contributivas y éstos representan algo más de una quinta parte de la ISPT en el 2016 (22,6%), recuperando parte de la participación que han venido perdiendo, principalmente en la segunda mitad de la década pasada. Aun así, representaron en el

⁴ En el caso de las pensiones con cargo al presupuesto, también se incluyen algunos regímenes que no son contributivos. Por el contrario, este grupo no incorpora la información del sistema de pensiones del Poder Judicial.

2016 el 5% del PIB y esta prioridad macroeconómica aumenta un 1 p.p. desde el año 2000 y cerca del 16,4% del gasto del gobierno general, prioridad fiscal que se ha mantenido estable a lo largo del período (ver cuadro 9). Aunque corresponde al grupo de programas que menos crece durante el período en su ISPT, esta acumula una expansión real del 52,4% en los últimos años y un claro aceleramiento en la década presente.

Cuadro 9
Costa Rica: gasto o inversión social pública en servicios contributivos. 2000, 2005, 2010, 2015 y 2016

Indicador	Inversión Social Pública					Tasas de variación media anual				Variación 2016 - 2001	
	2000	2005	2010	2015	2016	2005/2001	2010/2006	2015/2011	2016	Media	Acumulada
Gasto social total en servicios contributivos ¹	68.960,8	78.806,9	95.266,6	118.033,2	127.110,7	2,3	1,8	3,9	3,2	2,7	
<i>Índice 2000 = 100 y variación acumulada</i>	100,0	114,3	138,1	171,2	184,3	11,9	9,2	21,0	3,2		52,4
Prioridad ²											
Macroeconómica (% PIB)	4,0	4,1	4,5	5,0	5,0	0,1	0,4	0,5	0,0		1,0
Fiscal (% Gasto Gobierno General)	16,3	17,4	16,7	16,7	16,4	1,2	-0,7	-0,1	-0,3		0,1
Social (% Gasto Social)	23,5	24,5	21,2	22,7	22,6	1,0	-3,2	1,5	-0,1		-0,8
Gasto en servicios contributivos por habitante	47.779,8	49.110,8	49.850,9	56.573,9	57.665,4	0,6	0,3	2,6	1,9	1,2	
<i>Índice 2000 = 100 y variación acumulada</i>	100,0	102,8	104,3	118,4	120,7	2,8	1,5	13,5	1,9		20,7
Composición y variación media anual ⁴											
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	0,6	0,3	2,6	1,9	1,2	20,7
Pensiones IVM-CCSS	39,5	36,9	43,0	47,1	48,1	-0,8	3,4	4,5	4,1	2,4	47,2
Presupuesto Nacional	60,5	63,1	57,0	52,9	51,9	1,4	-1,7	1,0	0,0	0,2	3,4

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

2/ Incluye variaciones acumuladas 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.

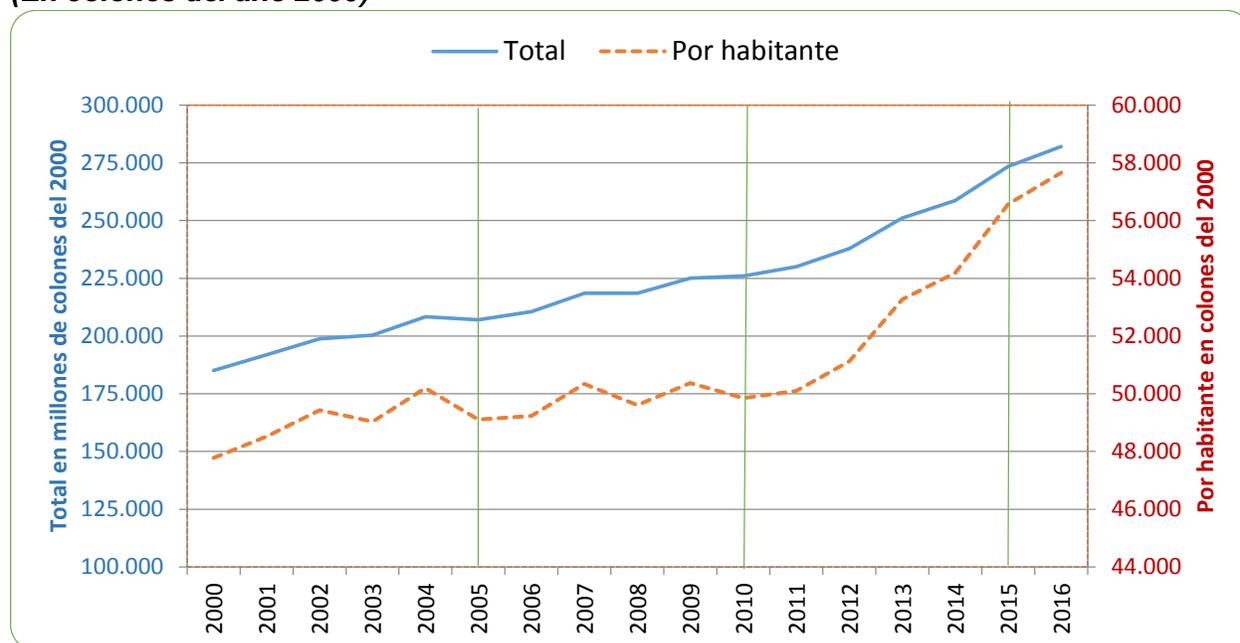
Los gastos asociados con las pensiones con cargo al presupuesto nacional representan el 52% del gasto en estos programas, pese a contar con menos pensionados que el régimen de la CCSS. Si bien su expansión real por habitante se había logrado contener durante la década previa (ver gráfico 11), se empieza a acelerar a partir del 2012. Mientras la ISPH en programas contributivos acumula un aumento real del 21% en los últimos 16 años, los de las pensiones con cargo al presupuesto nacional lo hacen apenas un 3,4%. Con ello pierden participación dentro del grupo pues en el año 2000 representaron el 61% del gasto.

Los gastos asociados con los pagos de las pensiones del régimen de invalidez, vejez y muerte de la CCSS (RIVM) son los que más crecen, aunque a partir del 2013 también se recuperan los vinculados con las pensiones con cargo al presupuesto nacional. Los desembolsos del RIVM vienen creciendo de manera significativa desde el 2006, acumulando un crecimiento per cápita real del 47% en el período, lo que muestra la presión que están sometiendo al fondo de reserva.

Gráfico 11

Costa Rica: Evolución de la Inversión Social Pública en programas contributivos. 2000 – 2016

(En colones del año 2000)



Fuente: Elaboración propia 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.

Los programas o servicios sociales selectivos

Corresponden a los programas dirigidos a la población de menores recursos, vulnerables o que sufren situaciones de exclusión o discriminación, acumulan un crecimiento real de su ISPT del 60% en el período, crecimiento como se ha dicho se concentra en la segunda mitad de la década pasada. No obstante son los programas, que en conjunto, sufren de la mayor contracción en la primera mitad de la década pasada. Con esta evolución alcanzan el 2,6% del PIB en el 2016 (0,6 p.p. más que en el 2000), el 8,4% del gasto público (0,5 p.p. más que en el 2000 pero por debajo de lo logrado en el 2010) y el 11,6% del gasto social, muy similar al dato del 2000 y de nuevo por debajo del 2010 (ver cuadro 10).

Ajustado por el crecimiento de la población, la inversión por habitante (ISPH), acumula un aumento real del 26,8% en los últimos 16 años. Esta inversión por habitante se contrae durante la primera mitad de esta década pues no logra superar al crecimiento poblacional. La ISPH logra crecer a partir del 2013, luego de dos años de fuerte contracción real de sus recursos por habitante, luego se estanca en el 2014 y solo recupera el crecimiento en los dos últimos años (ver gráfico 12). Por ello, apenas logran recuperar con creces en el 2016 los niveles de inversión real por habitante alcanzados en el 2010, luego de cinco años de alto y sostenido crecimiento.

Cuadro 10

Costa Rica: gasto o inversión social pública en servicios selectivos. 2000, 2005, 2010, 2015 y 2016

Indicador	Inversión Social Pública					Tasas de variación media anual				Variación 2016 - 2001	
	2000	2005	2010	2015	2016	2005/2001	2010/2006	2015/2011	2016	Media	Acumulada
Gasto social total en servicios selectivos ¹	90.400,3	80.783,6	131.477,1	136.867,1	144.774,0	-2,2	10,2	0,8	5,8		3,0
<i>Índice 2000 = 100 y variación acumulada</i>	100,0	89,4	145,4	151,4	160,1	-10,6	62,8	4,1	5,8		60,1
Prioridad ²											
Macroeconómica (% PIB)	2,0	1,6	2,6	2,5	2,6	-0,4	1,0	-0,1	0,1		0,6
Fiscal (% Gasto Gobierno General)	7,9	6,8	9,7	8,4	8,4	-1,2	2,9	-1,4	0,1		0,5
Social (% Gasto Social)	11,5	9,6	12,4	11,4	11,6	-1,9	2,8	-1,0	0,3		0,2
Gasto en servicios por habitante ³	23.345,1	19.164,6	28.998,7	28.323,8	29.603,8	-3,9	8,6	-0,5	4,5		1,5
<i>Índice 2000 = 100 y variación acumulada</i>	100,0	82,1	124,2	121,3	126,8	-17,9	51,3	-2,3	4,5		26,8
Composición y variación media anual ⁴											
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	-3,9	8,6	-0,5	4,5		1,5
Incentivos para estudiar	12,8	19,0	29,2	27,1	27,0	4,0	18,4	-1,9	4,0		6,3
Nutrición (CEN-CINAI)	5,8	6,4	4,7	5,3	5,2	-1,8	1,9	2,1	2,9		0,8
Pensiones No Contributivas	15,3	14,3	19,0	17,8	17,6	-5,2	15,0	-1,8	3,7		2,4
Apoyo Grupos Vulnerables	34,3	34,0	29,2	35,1	35,1	-4,1	5,4	3,3	4,3		1,6
Servicios de Vivienda	31,8	26,3	17,9	14,6	15,1	-7,4	0,5	-4,4	7,5		-3,1

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

2/ Incluye variaciones acumuladas 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.

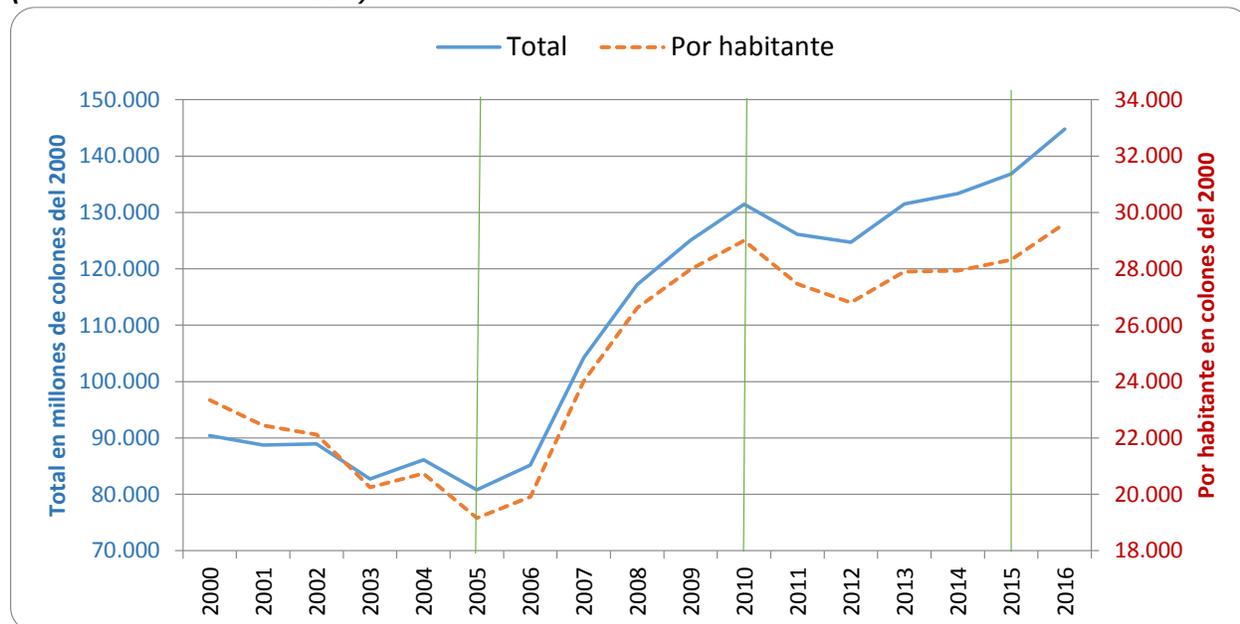
Fuente: Elaboración propia con base en información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, el Banco Central de Costa Rica, el Instituto Nacional de Estadística y Censos y de las instituciones involucradas.

Los incentivos para estudiar (comedores escolares, transporte, becas y Avancemos) son los que más crecen en su ISPH (168%), de modo que más que duplican su participación dentro del grupo, pasando del 12,8% en el 2000, al 27% en el 2016, aunque pierden participación con respecto al 2010. Las pensiones no contributivas son las segundas en expansión (46,2%), con lo cual les permita mejorar su participación del 15,3% al 17,6%. 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 un tanto superior a la media del grupo (30% vs 27%) y se ubican como los de mayor peso relativo. Por el contrario, la ISPH en los programas de vivienda (15% del total selectivo en 2016) reducen su participación a 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 (14% acumulado).

Gráfico 12

Costa Rica: Evolución de la Inversión Social Pública en programas selectivos. 2000 - 2016

(En colones del año 2000)



Fuente: Elaboración propia 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.

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 el último quinquenio (2012 a 2016) con lo que se logra contener e incluso compensar completamente esta caída en los recursos reales por habitante. Durante el 2016, la expansión de la inversión social real se desacelera, pero tiende a crecer por encima de la media del quinquenio previo y de la media de los últimos 16 años analizados, aunque ello no es generalizado y se observa una amplia dispersión. No obstante, este crecimiento no siempre es una buena noticia (como las 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 2016 y ello, tarde o temprano, repercutirá negativamente en la inversión social, como ya sucedió durante la primera mitad de la década pasada.

V. SITUACIÓN Y EVOLUCIÓN DEL FODESAF

El Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) establecido desde 1974 es la principal herramienta costarricense de fondos para la lucha contra la pobreza. Financia, primordialmente, políticas sociales selectivas a través de una serie de instituciones públicas, y en menor medida privadas, que ejecutan finalmente los programas. Después de 35 años de existencia, en el año 2009 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. Es en este contexto que se analiza su evolución más reciente, antes y después de la reforma, desde 2000 hasta 2016 inclusive.

5.1. Estabilidad en los ingresos post-reforma

El FODESAF se financia actualmente a través de dos fuentes principales: un impuesto de 5% sobre la planilla total de las empresas e instituciones, que es recaudado por la CCSS, y una transferencia del gobierno central equivalente a 593 mil salarios base utilizados para el cobro de multas por el Poder Judicial⁵.

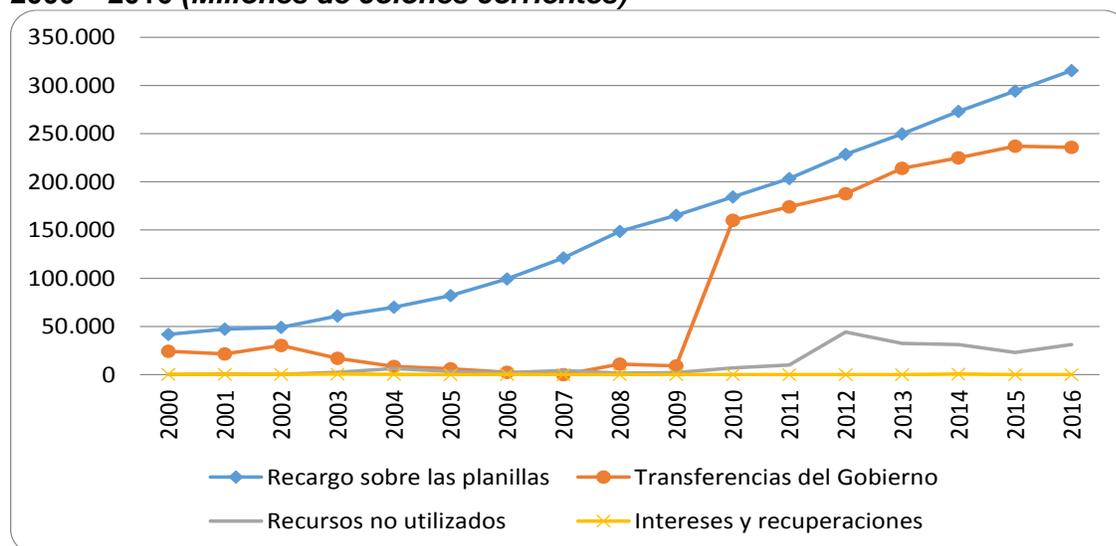
Sin embargo, antes de la reforma de 2009 el Fondo experimentaba alta volatilidad en la recepción de los recursos provenientes del gobierno. De acuerdo a Trejos (2013), el Ministerio de Hacienda había transferido lo correspondiente hasta 1988, y a partir de ese año empezó a acumular una deuda que finalmente fue documentada y bonificada hacia 1997, y liquidada en 2005. Aunque posteriormente la deuda se dejó de documentar y el Ministerio de Hacienda redujo los fondos que transfería al FODESAF, limitando la capacidad de este último. Esto lleva a la reforma del 2009, en donde además de otros aspectos, se busca asegurar el financiamiento del FODESAF y sus programas.

Por esta razón, tal como se muestra en el gráfico 13, a partir del año 2010 los ingresos provenientes de la transferencia del gobierno han engrosado el presupuesto con que cuenta el FODESAF. Más aún, aunque menos sostenido que el incremento de los ingresos del impuesto a planilla, durante los últimos seis años la transferencia de gobierno aumentó en términos nominales, cayendo en una estabilización para el final del período. De 2000 a 2016 los recursos se han incrementado en términos nominales 780%, principalmente porque de 2009 a 2010 se duplicaron producto de la reforma, y de 2010 a 2016 crecieron 66%. Para 2016 el FODESAF contó con ingresos efectivos de poco más de 582 mil millones de colones corrientes.

⁵ Salario base del oficinista I del servicio civil.

Gráfico 13

Costa Rica: Evolución de los ingresos del FODESAF según fuente de financiamiento. 2000 – 2016 (Millones de colones corrientes)



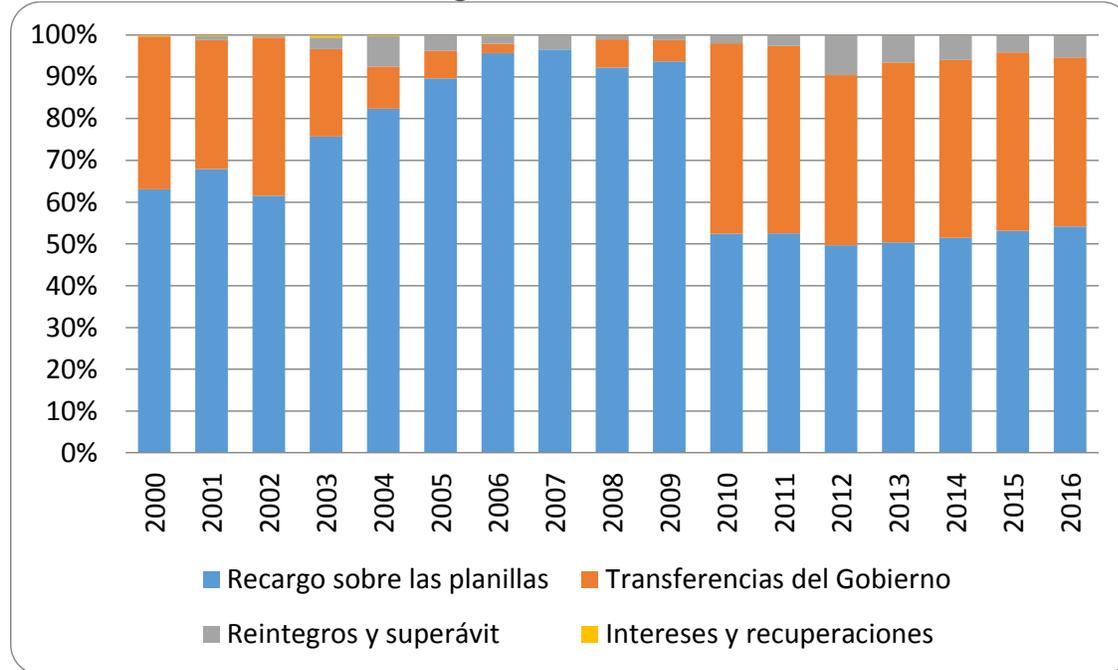
Fuente: elaboración propia con datos de las liquidaciones del FODESAF.

De esta forma, las transferencias del gobierno no solo incrementan nominalmente y engrosan los recursos del FODESAF post-reforma, sino que recobran y superan la importancia relativa dentro del total de ingresos del Fondo que se observaba al inicio del periodo (ver gráfico 14). Antes de la reforma, la transferencia del gobierno tenía niveles de volatilidad tales que en 2002 representó 38% de los ingresos del Fondo, en 2006 representó 2,2% y en 2007 fue cero. Posterior a la reforma, la transferencia de gobierno se ha mantenido más estable, representando entre 40 y 45% de los recursos del Fondo en los últimos siete años.

Por otra parte, la variación real de los recursos del FODESAF es de importancia para mantener el poder adquisitivo de las transferencias monetarias que reciben las personas beneficiarias, y con ello no reducir el impacto de los programas sociales que se financian. Así mismo, se busca que los programas de inversión puedan seguir proveyendo los recursos necesarios para asegurar al menos la misma calidad de beneficio, por ejemplo la misma calidad de una vivienda o el monto de préstamo básico para un emprendimiento.

Para deflactar el gasto social del FODESAF podemos usar dos medidas alternativas: el Índice de Precios al Consumidor (IPC) o el deflactor implícito del gasto en consumo del gobierno general (DGCG). El deflactor del GCG 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 programas. Por lo tanto, se presenta el ingreso real deflactado con ambas medidas.

Gráfico 14
Costa Rica: Estructura de los ingresos del FODESAF. 2000 - 2016

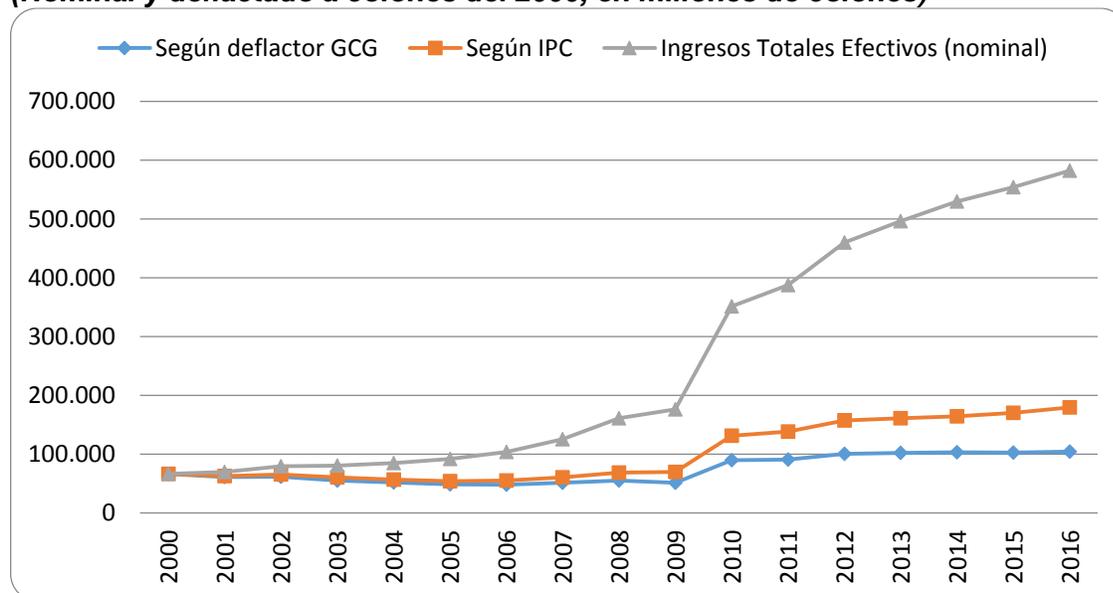


Fuente: elaboración propia con datos de las liquidaciones del FODESAF.

En términos reales los ingresos del FODESAF se han venido incrementando ligeramente, tanto si usamos como deflactor el IPC o el deflactor del GCG. Nuevamente vemos el efecto de la reforma –gráfico 15- pues antes de 2009 la variación real era menor que después de 2010. Si consideramos el año 2000 como año base, para el 2005 el Fondo había decrecido 26% en término reales usando DGCG y decrecido 19% si usamos IPC. De 2006 a 2009 el fondo creció, 5% deflactando con DGCG o 29% con IPC. Con la reforma, sus ingresos crecieron 75% (DGCG) o 89% (IPC) en términos reales. Y posterior a la reforma, de 2010 a 2016 estos crecieron 16% (DGCG) o 36% (IPC) con una media de 2% de crecimiento real por año (casi 4% usando IPC).

Por lo tanto, durante el período posterior a la reforma se encuentra un Fondo no solo más estable en términos de sus ingresos, sino con un volumen de recursos que han ido (al menos modestamente) creciendo en términos reales.

Gráfico 15
Costa Rica: Evolución de los ingresos del FODESAF. 2000 -2016
(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.

5.2. Superando la rigidez de la estructura de gastos

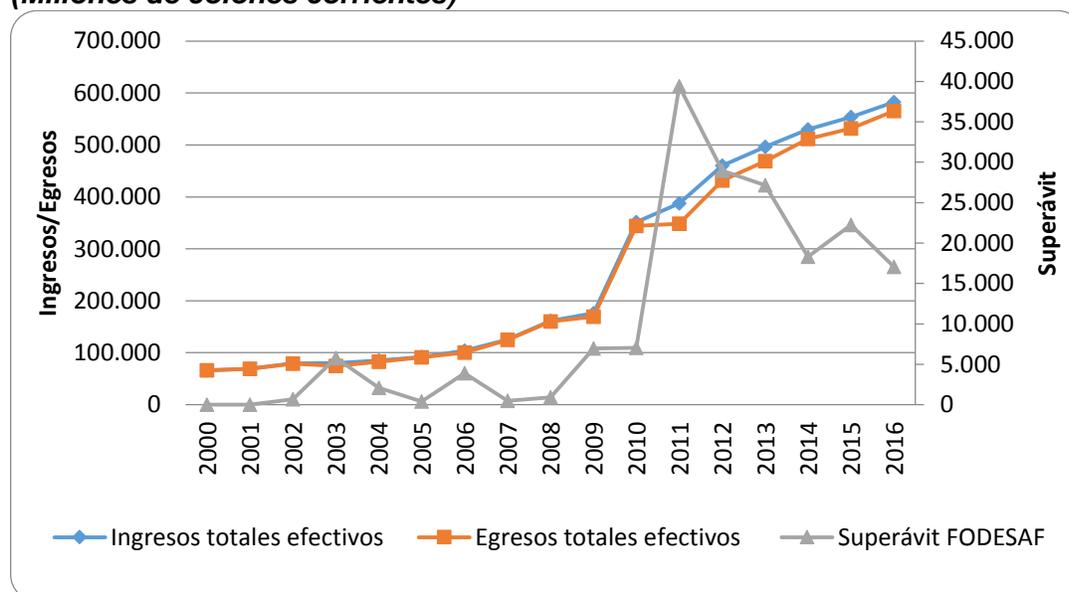
A la par del crecimiento en los recursos con que cuenta el FODESAF, ha venido un crecimiento en los gastos del mismo, como se observa en el gráfico 16. Hay que considerar que el aumento de recursos del Fondo, producto de la reforma, tenía también la finalidad de financiar con ello una serie de programas que antes se financiaban vía presupuesto nacional. Es decir, aumentan los recursos pero también los programas a financiar con ello. Por lo que no necesariamente representa un aumento del gasto social en programas selectivos, sino un reacomodo parcial de las vías de financiamiento⁶.

La tendencia del superávit parece mostrar un proceso de adaptación al incremento en recursos disponibles después de la reforma. En 2011 se alcanzó el pico más alto, cuando el Fondo tuvo un superávit de poco más de 39 mil millones de colones (corrientes). Esta brecha entre ingresos y gastos efectivos ha venido disminuyendo, y para 2016 el Fondo cerró con un superávit de 17 mil millones, menos de la mitad del de 2011.

⁶ Como se mencionó previamente y se evidencia en el gráfico 12, el mayor aumento en la inversión en programas selectivos se dio entre 2006 y 2009. En este período, los recursos del Fondo estaban asignados a distintos programas casi en su totalidad por diferentes legislaciones, de modo que no era posible aumentar los recursos de solo unos programas ya existentes como las pensiones no contributivas, los comedores escolares o las becas ni introducir programas nuevos como Avancemos, sin cambiar la legislación. Por ello se optó por financiarlos por fuera del FODESAF hasta que se produjera la reforma del 2009 que redujo estas rigideces en la asignación a cerca de la mitad y entonces se pudo transferir esos recursos al Fondo.

Con estos recursos el Fondo financia una serie de programas de promoción y protección social, que para 2016 ascendían a 28 programas ejecutados por 20 distintas instituciones (DESAF, 2016). Según Trejos (2013) estos programas pueden clasificarse en 6 grandes categorías. Teniendo dentro de los programas promocionales los de apoyo a formación de capital humano, los de mejoramiento del hábitat y los de apoyo productivo. Dentro de la red de protección social, se clasifica a los programas compensatorios, los programas asistenciales y los programas contra la exclusión.

Gráfico 16
Costa Rica: Relación de ingresos y egresos efectivos y superávit del FODESAF. 2000 - 2016
(Millones de colones corrientes)



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

Siguiendo esta clasificación, se encuentra dentro de los programas promocionales a los centros infantiles (CEN CINAI) del Ministerio de Salud (MINSa) y la Red de Cuido del IMAS, los Comedores Escolares, las becas del Fondo Nacional de Becas (FONABE) y las transferencias de Avancemos, como programas de apoyo a la formación (y protección) de capital humano; así como el Bono de Vivienda (BFV) del Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI), los acueductos rurales del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (ICAA) y el saneamiento básico (SANEBAR) del MINSa como programas de mejoramiento del hábitat; y el programa nacional de apoyo a la micro y pequeña empresa (PRONAMYPE) del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) como programa de apoyo productivo. Por su parte, dentro de los programas de protección social encontramos al programa nacional de empleo (PRONAE) del MTSS de como programa compensatorio, el régimen de pensiones no contributivas (RNC) como asistencial, y el Patronato Nacional de la Infancia (PANI), el Instituto de la Mujer (INAMU), el Consejo Nacional de la Persona con discapacidad (CONAPDIS) y el Consejo Nacional para el Adulto Mayor (CONAPAM) como

programas contra la exclusión. En el cuadro 11 se desglosan más detalladamente todos los programas financiados en 2016 de acuerdo a esta clasificación.

Poco más de la mitad del Fondo (56%) se invierte en programas promocionales, y dentro de estos, la mayoría son programas que apoyan la formación y protección del capital humano (65%). Alrededor de 35% de los recursos promocionales se destinan al mejoramiento del hábitat, y en menor medida (0,6%) al apoyo productivo. El restante 44% del FODESAF se destina a la red de protección social, que financia programas compensatorios, asistenciales y contra la exclusión. Dentro de este grupo de protección social, el que mueve más recursos es el grupo de programas asistenciales (75%), seguidos de los programas que luchan contra la exclusión (21%) y de los compensatorios (5%)

Dentro de los programas de apoyo a la formación y protección del capital humano, los que más recursos despliegan son las transferencias para secundaria Avancemos (24,4%), los comedores escolares (24%), los asegurados por cuenta del Estado (17,4%) y la Red de Cuido a cargo del IMAS (11,5%) junto a los centros infantiles CEN CINAI (9,7%)

En mejoramiento del hábitat la mayor parte de recursos se destinan al bono de vivienda (97,8%), mientras que en apoyo productivo para población en pobreza sólo se encuentra el PRONAMYPE. Dentro de la red de protección social, el único programa compensatorio es el PRONAE. De los programas asistenciales, el principal es el de pensiones del régimen no contributivo, que se lleva el 71,3% de los recursos de esta área. Mientras que la mayor parte de los recursos contra exclusión los ejecuta el PANI (32%), seguido del Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (CONAPAM, 25,6%) y el INAMU (22,7)

Una clasificación más general del gasto FODESAF, que permita medir la evolución del gasto en programas financiados en todo el periodo, se presenta en el gráfico 17. Si se analiza esta estructura del gasto del FODESAF de acuerdo a los programas que financia, se encuentra una estructura que es bastante rígida. Recordemos que alrededor del 66% del gasto del Fondo está determinado por porcentajes establecidos por ley y en esta medida, las autoridades podrían tener más margen de maniobra solamente sobre el 34% restante, que suele además distribuirse en gran medida entre los mismos programas que ya tienen asignación por ley (Mata, 2015). El gráfico 17 muestra la estructura del gasto en cuatro años clave, 2000 año base de nuestro análisis, 2009 último año pre-reforma, 2010 primer año post-reforma y 2016 último año disponible.

Cuadro 11**Costa Rica: Programas de Promoción y Protección Social financiados por FODESAF. 2016****(Millones de colones corrientes y % del total de su categoría superior inmediata)**

<i>Tipo de programa, programas e instituciones</i>	Monto	(%)
Programas Promocionales	309.624,0	55,6
<u>Apoyo Formación y Protección del Capital Humano</u>	<u>200.688,1</u>	<u>64,8</u>
TMC Avancemos (IMAS)	48.970,0	24,4
Becas (FONABE)	18.484,2	9,2
Ciudad de los Niños (CDN)	756,7	0,4
Centros infantiles -CEN CINAI- (MINSa)	19.405,9	9,7
Comedores escolares -PANEA- (MEP)	48.119,8	24,0
Asegurados por Cuenta del Estado -ACE- (CCSS)	35.000,0	17,4
Red de Cuido (IMAS)	23.116,7	11,5
Construcción y equipamiento CEN CINAI (OCIS - MOPT)	673,3	0,3
Electrificación, acueductos y otros (municipalidades)	500,0	0,2
Construcción Torre de la Esperanza Hospital Nacional de Niños (APHN)	4.514,0	2,2
Construcción aula (MCJ)	1.147,4	0,6
<u>Mejoramiento del Hábitat</u>	<u>106.935,9</u>	<u>34,5</u>
Bono de Vivienda -BFV- (BANHVI)	104.575,3	97,8
Construcción acueductos rurales (ICAA)	1.958,6	1,8
Saneamiento Básico Rural -SANEBAR- (MINSa)	402,0	0,4
<u>Apoyo Productivo</u>	<u>2.000,0</u>	<u>0,6</u>
Apoyo Microempresa -PRONAMYPE- (MTSS)	2.000,0	100,0
Red de Protección Social	247.687,7	44,4
<u>Programas Compensatorios</u>	<u>11.806,4</u>	<u>4,8</u>
Programa nacional de empleo -PRONAE- (MTSS)	11.806,4	100,0
<u>Programas Asistenciales</u>	<u>184.963,8</u>	<u>74,7</u>
Pensiones no contributivas -RNC- (CCSS)	131.834,5	71,3
Pacientes en Fase Terminal -PFT- (CCSS)	1.504,7	0,8
Resto programas IMAS ¹	51.624,6	27,9
<u>Programas Contra Exclusión</u>	<u>50.917,5</u>	<u>20,6</u>
Infancia en riesgo social (PANI)	16.276,8	32,0
Mujeres (INAMU)	11.574,5	22,7
Discapacidad y pobreza (CONAPDIS antes CNREE)	5.025,7	9,9
Construyendo Lazos de Solidaridad (CONAPAM)	13.037,3	25,6
Combatiendo adicciones en jóvenes (IAFA)	89,7	0,2
Promoción del deporte y la recreación (ICODER)	4.913,5	9,6

Fuente: Elaboración propia con datos de la liquidación 2016 FODESAF y clasificación de Trejos (2013).

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.

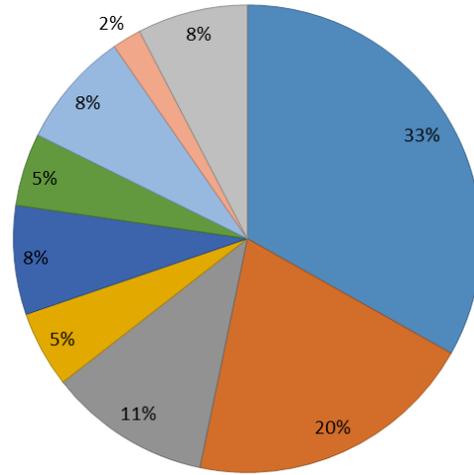
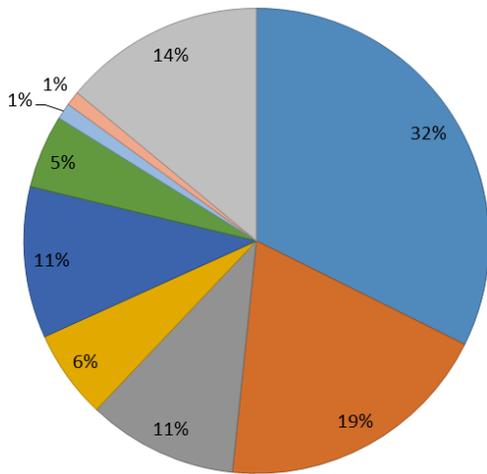
En los primeros dos paneles del gráfico 17, observamos que la estructura del gasto no había variado mucho en nueve años, de 2000 a 2009. En dicha época, el Bono Familiar de la Vivienda, seguido de las pensiones del RNC, eran los programas con mayor asignación de recursos, llevándose aproximadamente el 32 y 20% de los recursos del FODESAF, respectivamente. Los comedores escolares, los centros infantiles CEN CINAI y el PANI mantuvieron su participación en el gasto bastante estable en este período. Mientras que, los programas del IMAS perdieron importancia relativa y las becas del FONABE la ganaron. El FONABE en particular pasó de ser el 1% del gasto total, al 8% en 2009. Así mismo, el resto de programas como conjunto perdió importancia relativa hacia 2009, pasando de ser 14% del gasto a 8% de él.

Con la reforma de 2009 se incrementan los recursos del FODESAF, pero además se le asigna la obligación de financiar algunos programas que antes eran financiados directamente por el gobierno central. Uno de estos es Avancemos, y de ahí que el IMAS pasa de representar el 8% del gasto en 2009 a ser el 22% del Fondo en 2010. Las becas del FONABE pierden posición relativa y pasan de 8 a 4%. El bono de vivienda pierde peso, y el RNC lo gana, pasando este último a ser el programa con más recursos asignados. En todo caso, la estructura de gasto seguía siendo bastante rígida en cuanto a los programas que se llevaban más recursos del Fondo y la serie de programas pequeños que no conformaban ni el 10% de los recursos, aunque eran importantes en número de iniciativas.

Para 2016 encontramos un Fondo que parece empezar a superar la rigidez de su estructura de gasto y a modificar el reparto de recursos que tenía hacia inicios del 2000 y que había mantenido por mucho tiempo. Uno de los cambios más notorios es que el llamado “resto de programas”, que abarca por lo menos 20 de los 28 programas toma la cuarta posición en gasto, pasando de ser 6% en 2010 a 16% en 2016. Aunque este incremento se debe en parte, al aumento en recursos hacia el programa de aseguramiento por cuenta del Estado. El IMAS, FONABE, INAMU, PANI y CEN CINAI podemos decir que mantienen su importancia relativa, mientras que los Comedores Escolares la reducen de 12% a 9% y el Bono de Vivienda de 21% a 18%. El RNC continúa siendo el programa con mayor financiamiento, aunque muy cerca de lo que recibe el IMAS, pues pasó de representar 27% en 2010 a ser el 23% del gasto FODESAF en 2016.

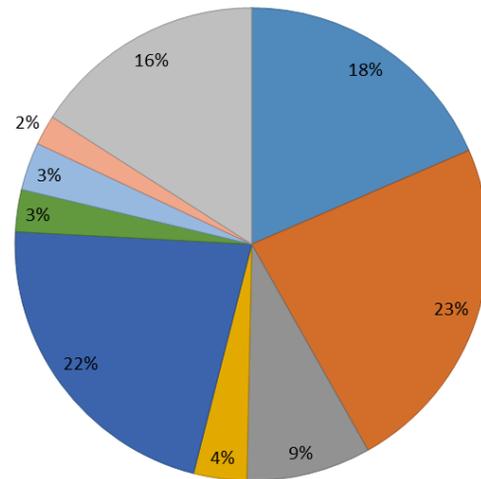
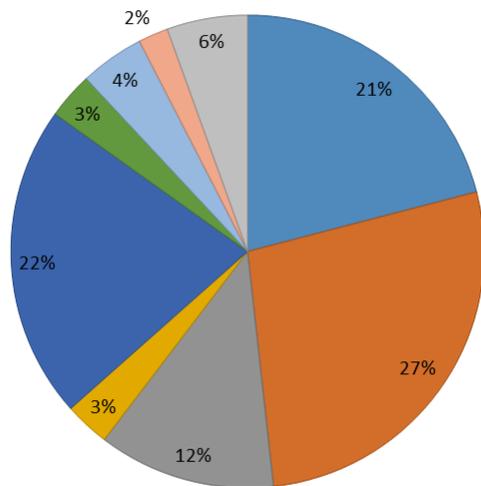
Aunque dentro de este informe no se tiene criterio técnico para afirmar si los cambios en la estructura de gasto del FODESAF han sido los correctos en términos del impacto de los programas financiados, si puede considerarse que el Fondo empieza a superar la rigidez que lo caracterizaba y empieza a modificarse conforme las prioridades de la lucha contra la pobreza del gobierno. Un término medio entre un Fondo rígido y uno completamente volátil permite a los hacedores de política contar con los recursos necesarios en las políticas más apremiantes en un fenómeno social no estático como lo es la pobreza, sin menoscabar la inversión en programas de inversión social de largo plazo que han mostrado ser efectivos. En este sentido, la estabilidad en los ingresos, el dinamismo del gasto del Fondo en la lucha contra la pobreza, aunado a la tendencia de cierre del superávit anual, se consideran pasos en dirección de mejora de la ejecución de los recursos de las políticas sociales selectivas.

Gráfico 17
Costa Rica: Distribución del gasto FODESAF según programas financiados
2000 **2009**



2010

2016



- Bono Familiar para la vivienda
- Régimen no Contributivo de Pensiones
- Comedores Escolares
- Centros Infantiles (CEN - CINAI)
- Programas del IMAS
- Programas del PANI
- Becas (FONABE)
- Atención mujeres (INAMU)
- Resto de programas

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

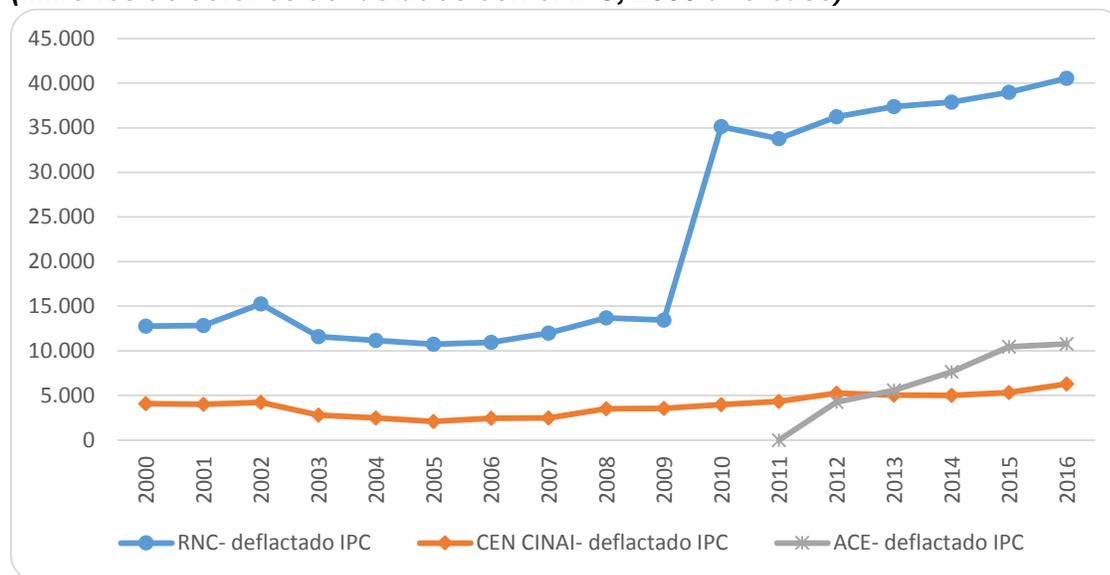
VI. LOS BENEFICIARIOS DE LOS PROGRAMAS SOCIALES SELECTIVOS

Aunque algunos programas no han incrementado su participación porcentual dentro de los gastos del FODESAF, nominalmente (y en algunos casos real) reciben más recursos ante la presencia de un Fondo creciente, que además se duplicó de 2009 a 2010. En el gráfico 18, se muestra la evolución del gasto real del FODESAF en tres programas en particular: las pensiones del régimen no contributivo (RNC), los centros infantiles CEN CINAI y el programa de aseguramiento por cuenta del Estado (ACE).

De los tres programas, el CEN CINAI es al que se le ha transferido un nivel de gasto más estable durante el período, pese a que existe una legislación que obliga a un mayor aporte del Fondo. El RNC se incrementó producto de la reforma, cuando se le trasladaron las transferencias que hacía directamente el gobierno a la CCSS entre 2006 y 2009, y ha venido recibiendo más recursos cada año después de ello. El programa de ACE se financia desde 2012 como parte de un acuerdo entre la CCSS y la Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (DESAF), en donde su financiamiento debía aumentar de forma gradual. De 2012 a 2016, el giro de recursos al ACE ha aumentado un 180% en términos nominales, pasando de ser menos del 3% del Fondo en 2012, a ser más del 6% del gasto total del FODESAF en 2016. En términos reales, de 2000 a 2016 las pensiones del RNC más que se triplicaron (217%) y el gasto en los CEN CINAI es un 55% mayor. Mientras que de 2012 a 2016, el gasto en seguros por cuenta del Estado es 152% mayor, en términos reales. Para el 2016, estos tres programas absorben un tercio del Fondo.

Gráfico 18

Costa Rica: Gasto real del FODESAF en programas específicos. 2000-2016
(Millones de colones deflactados con el IPC, 2000 año base)



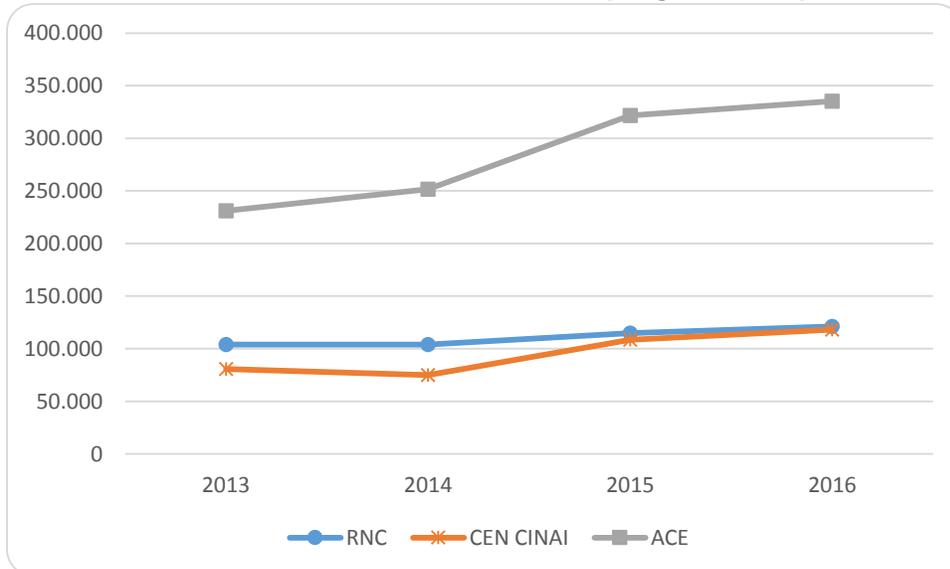
Fuente: elaboración propia con datos del BCCR y liquidaciones del FODESAF.

En términos de los beneficiarios y la cobertura que tienen estos programas, se utilizan las Encuestas Nacionales de Hogares (ENAHO) del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) para aproximar los beneficiarios y cobertura de los programas. Específicamente, calcular la evolución en el número de personas que se identifican como beneficiarias de estos programas⁷, el porcentaje que estas representan de la población objetivo, y además, identificar las barreras por las cuales personas que pertenecen a la población objetivo no están accediendo a los programas.

De los tres programas que se analizan en esta sección y como se muestra en el gráfico 19, el RNC es en el que muestra un menor crecimiento en beneficiarios totales, un aumento de aproximadamente 17% de 2013 a 2016, aunque no constituye un aumento marginal dado el 14% de aumento en su gasto nominal para el mismo período. Para el CEN CINAI, se identifica un aumento de aproximadamente 47% en el número total de beneficiarios, mientras que el aumento es de 45% en el caso de ACE. Esta tasa de crecimiento en beneficiarios es mayor que el aumento en gasto del CEN CINAI, pero para el ACE el aumento en gasto fue mayor (103% nominal) que en beneficiarios. En este último caso, puede deberse al acuerdo entre CCSS y DESAF del aumento progresivo del pago al programa, por lo que se necesitarán más años para ver quizás estabilidad en la tasa media de costo de cada asegurado que la CCSS cobra al FODESAF.

Gráfico 19

Costa Rica: Beneficiarios del FODESAF en programas específicos. 2013-2016



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

⁷ Pueden existir diferencias entre el total de beneficiarios que se encuentran en las ENAHO y los de los registros administrativos de las unidades ejecutoras que reportan a la DESAF. Una discusión más amplia del posible origen de tales diferencias puede consultarse en Trejos (2013).

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 FODESAF (intersección entre ambos criterios) y se calcula la proporción de esta que está siendo 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.

6.1. Acceso a las pensiones del régimen no contributivo

La población objetivo del programa de pensiones del RNC se define como los adultos mayores de 65 o más edad, sin pensión contributiva ni empleo, y en estado de pobreza por ingresos. Los datos de las ENAHO 2013-2016, incorporados en el cuadro 12, muestran que en términos de cobertura efectiva el programa ha mejorado en cobertura desde los grupos en pobreza extrema hasta los grupos vulnerables. Aunque dentro del grupo de pobres extremos tuvo un leve retroceso en el último año.

Dadas las altas tasas de cobertura dentro del grupo en extrema pobreza, para 2016 el porcentaje de excluidos fue de apenas poco más de un cuarto de la población objetivo en este grupo. Este porcentaje de exclusión aumenta conforme se amplía la población al total de pobres por ingresos (37%) o al incluir a los vulnerables (42%). En todo caso, dada la mejoría en las tasas de cobertura, también se encuentra una disminución favorable en las tasas de exclusión.

El porcentaje de personas no pobres filtradas en el programa se ha mantenido relativamente estable en los últimos cuatro años, alrededor del 33% de los beneficiarios identificados no son pobres por ingreso, excepto en 2014 cuando representaron 29%. Sin embargo, si consideramos como filtrados aquellos que no son pobres pero que tampoco pertenecen a grupos vulnerables, el programa ha venido disminuyendo el porcentaje del 20% en 2013 a aproximadamente 18% en 2016. Es decir, se podría considerar que globalmente no han reducido las filtraciones de no pobres, pero a merced de atender personas en vulnerabilidad.

Cuadro 12
Costa Rica: Acceso al programa de pensiones del régimen no contributivo. 2013 - 2016

Indicador	2013	2014	2015	2016
Cobertura Efectiva				
Pobres Extremos	66,8	67,7	77,0	74,1
Pobres Totales	55,8	55,7	63,3	63,1
Pobres y Vulnerables	49,2	50,0	56,0	57,6
Porcentaje de Excluidos				
Pobres Extremos	33,2	32,3	23,0	25,9
Pobres Totales	44,2	44,3	36,7	36,9
Pobres y Vulnerables	50,8	50,0	44,0	42,4
Porcentaje de Filtrados				
No pobres	33,7	29,3	32,2	33,2
No pobres ni vulnerables	20,1	19,6	17,7	17,8

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

Para el 2016 es posible indagar las razones del no acceso, ver cuadro 13. De las personas que no reciben la pensión del RNC, la mayoría es porque no la solicita siquiera. Dentro de las personas en pobreza extrema 57% no solicitó la pensión, igual que 59% de los pobres no extremos y 61% de los pertenecientes a grupos vulnerables. La mayoría de estas personas no solicitan el beneficio porque consideran que no lo necesitan o no califican para ello. Dado que es una percepción, es lamentable no poder distinguir a partir de la encuesta si las personas consideran que no califican o saben que no califican por haber sido rechazados en el pasado. Los trámites son una barrera de acceso especialmente dentro de los grupos en pobreza y pobreza extrema, mientras que el desconocimiento cobra fuerza dentro de los vulnerables.

Dentro de los que no reciben el beneficio del programa, aunque sí lo solicitaron, la mayoría ha sido rechazada, dentro de los tres grupos de ingreso. Sin embargo, la tasa de rechazo es menor conforme más grave es el estado de pobreza. Un buen porcentaje tiene su caso aún en estudio o trámite, siendo esta tasa mayor dentro de los grupos más pobres quienes son justamente los adultos mayores con necesidades más apremiantes.

Cuadro 13**Costa Rica: Razones de exclusión en el programa de pensiones no contributivas. 2016**

Indicador	Pobres Extremos	Pobres No Extremos	Grupos Vulnerables
Adultos mayores que no reciben	14.214	21.452	18.103
% no recibe (excluidos)	22,2	29,6	25,0
Sí lo solicitaron	42,9	40,8	38,7
Razón por lo que no lo reciben			
<i>Estudio o trámite</i>	43,5	37,1	24,0
<i>Rechazada</i>	56,5	62,9	76,0
<i>Otra razón</i>	0,0	0,0	0,0
No lo solicitaron	57,1	59,2	61,3
Razón por la que no solicitan			
<i>No necesita/califica</i>	58,2	72,5	73,8
<i>No conoce</i>	11,0	11,6	15,3
<i>Trámites</i>	15,3	12,6	8,7
<i>No papeles</i>	15,6	3,3	2,2
<i>No existe en zona</i>	0,0	0,0	0,0
<i>Otra razón</i>	0,0	0,0	0,0

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

6.2. Acceso a los centros infantiles de cuidado y alimentación CEN CINAI

Se define la población objetivo de los CEN CINAI como los menores de 7 años sin acceso a centros educativos y en condiciones de pobreza. Aunque el programa de CEN CINAI no llega a cubrir a la mitad de su población objetivo (cuadro 14), sí ha mostrado mejoras en la cobertura efectiva. Aunque ocasionalmente desmejora de un año a otro, de 2013 a 2016 muestra un aumento en la cobertura de los grupos de pobreza más extrema, no extrema y cuando se agregan los vulnerables, para el total y los dos grupos de edad atendidos. Su foco de atención sigue estando dentro de los grupos más pobres y con mayor concentración en la infancia de 2 a menos de 7 años.

Cuadro 14

Costa Rica: Cobertura efectiva de los centros infantiles CEN CINAI. 2013-2016

Población objetivo alternativa	2013	2014	2015	2016
Pobres extremos				
Total menores de 7 años	27,6	30,0	42,0	39,1
Menores de 2 años	28,8	28,2	33,0	33,7
De 2 a menos de 7 años	27,1	30,5	45,1	41,0
Pobres totales				
Total menores de 7 años	27,6	25,0	32,9	36,2
Menores de 2 años	25,7	23,3	24,9	31,9
De 2 a menos de 7 años	28,5	25,6	35,9	37,7
Pobres y vulnerables				
Total menores de 7 años	24,5	22,3	29,7	32,8
Menores de 2 años	23,4	21,0	22,1	29,4
De 2 a menos de 7 años	24,9	22,8	32,5	33,9

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

Dado el aumento en las tasas de cobertura, por construcción las tasas de excluidos disminuyen para el mismo período, aunque se mantiene en niveles elevados. Tal como se muestra en el cuadro 15, el grupo de infancia de 2 a menos de 7 años es el de menor exclusión. Aunque las tasas de exclusión disminuyeron para todos los grupos etarios y de nivel de pobreza.

Sin embargo, las tasas de filtraciones no muestran una disminución relevante. Cuando se toma el total de menores de 7 años, la proporción de filtrados se mantuvo o aumentó de 2013 a 2016, igual que en el grupo de 2 a 7 años. El aumento de filtraciones fue más marcado dentro del grupo de menores de 2 años.

Cuadro 15**Costa Rica: Exclusiones y filtraciones en el programa de centros infantiles CEN CINAI. 2013-2016**

Centros infantiles (CEN CINAI)	Porcentaje de Excluidos			Porcentaje de Filtrados	
	Pobres Extremos	Pobres por Ingresos	Pobres y Vulnerables	No pobres por ingreso	No pobres ni vulnerables
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
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
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

Fuente: elaboración propia con datos de las ENAHO-INEC

Como se observa en el cuadro 16, para el 2016, la gran mayoría de los excluidos del programa no han solicitado acceso al beneficio. Dentro del grupo de los menores de 2 años, son los de más bajos recursos y los vulnerables quienes han evadido solicitar el servicio. Mientras que en el grupo de 2 a menos de 7 años son los hogares en pobreza no extrema y vulnerabilidad. En ambos grupos de edad, la principal razón por la que no solicitan el servicio es porque creen que no lo necesitan o que no califican, seguido del desconocimiento sobre el programa y de la barrera de los trámites que la solicitud conlleva. Dado que este programa requiere la presencia de un centro de atención cercano, la no existencia de un centro en la zona llega a ser una barrera para alrededor de 2% de los excluidos que no han solicitado el servicio, aunque el desconocimiento puede ser producto de su no presencia en la zona de residencia.

Por su parte, dentro de quienes sí solicitaron el servicio y no lo reciben, la mayoría se debe a que su acceso les fue rechazado. Este porcentaje es mayor entre la infancia de 2 a menos de 7 años, y entre los vulnerables de este grupo. Dentro de los menores de 2 años es la infancia en pobreza no extrema para quien pesó más la tasa de rechazo. La proporción de infantes en espera de una resolución es mayor en los menores de 2 años en pobreza extrema y no extrema. En el resto de casos, alrededor de una cuarta parte de los que solicitaron, no lo reciben aún por estudio o trámite pendientes.

Cuadro 16
Costa Rica: Razones de exclusión en el programa de centros infantiles CEN CINAI. 2016

Indicador	Menores de 2 años			De 2 a menos de 7 años		
	Pobres extremos	Pobres no extremos	Grupos vulnerables	Pobres extremos	Pobres no extremos	Grupos vulnerables
Menores que no reciben	11.893	18.093	19.699	30.237	49.492	56.286
% que no recibe (excluidos)	66,3	69,2	74,9	59,0	64,5	72,2
Sí lo solicitaron	9,7	12,4	9,9	13,5	8,6	6,1
Razón por lo que no lo reciben						
<i>Estudio o trámite</i>	39,2	30,6	24,5	24,7	25,2	18,8
<i>Rechazada</i>	60,8	69,4	67,4	75,3	74,8	81,2
<i>Otra razón</i>	0,0	0,0	8,0	0,0	0,0	0,0
No lo solicitaron	90,3	87,6	90,1	86,5	91,4	93,9
Razón por la que no solicitan						
<i>No necesita/califica</i>	74,8	69,8	75,6	71,7	72,7	77,6
<i>No conoce</i>	10,9	20,2	17,8	14,2	14,5	11,9
<i>Trámites</i>	11,6	7,7	5,2	8,4	9,6	6,6
<i>No papeles</i>	1,4	0,0	0,6	3,8	0,6	1,4
<i>No existe en zona</i>	1,4	2,3	0,8	2,0	2,7	2,6
<i>Otra razón</i>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

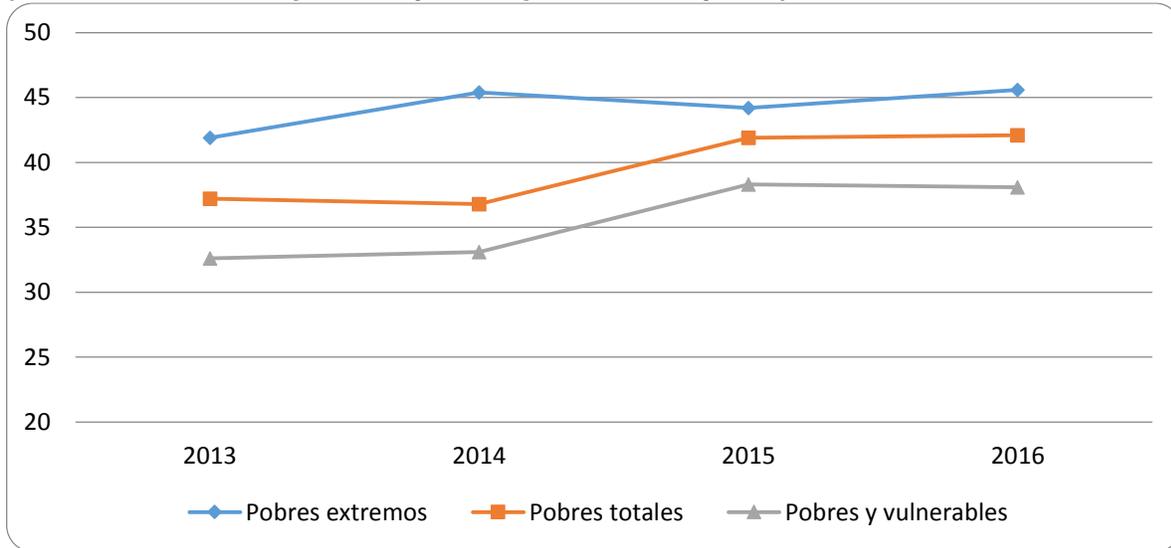
Fuente: Elaboración propia con datos de las ENAHO-INEC.

6.3. Acceso al aseguramiento por cuenta del Estado

La población objetivo del aseguramiento por cuenta del Estado (ACE) son aquellas personas sin seguro de salud y en condiciones de pobreza. En el gráfico 20 se muestra la evolución de la cobertura efectiva del programa desde 2013. Tomando en cuenta el total de beneficiarios, sin discriminar si es asegurado directo o familiar, hay un crecimiento en la cobertura del programa. Las mayores tasas de cobertura de este programa se dan en la población de menores recursos, las personas en pobreza extrema.

Gráfico 20

**Costa Rica: Cobertura efectiva del aseguramiento por cuenta del Estado. 2013-2016
(Beneficiarios como porcentaje de la población objetivo)**



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

Por lo tanto, las menores tasas de excluidos están entre los grupos de menos recursos. Esta empieza a aumentar conforme se amplía la definición de población en pobreza, hasta llegar a incluir a los vulnerables. Aun así, en todos los casos más de la mitad de la población en pobreza –extrema, no extrema y vulnerabilidad- están excluidos del programa, como se muestra en el cuadro 16. Estas tasas de exclusión han disminuido del 2013 al año 2016.

Sin embargo, las tasas de filtración han aumentado en el mismo período. El aumento ha sido mayor entre el total de no pobres por ingreso que cuando se agregan los vulnerables, por lo que refleja la incorporación de personas en vulnerabilidad al programa. Así, la tasa de filtrados que no son personas pobres ni vulnerables se ha mantenido relativamente estable, sin disminuciones en los últimos cuatro años (ver cuadro 17).

Pese a que más de la mitad de la población objetivo se encuentra excluida del programa, como una parte importante de la población pobre o vulnerable, se encuentra asegurada de forma contributiva, este grupo de excluidos son una porción menor de la población total en situación de pobreza o vulnerabilidad, como se puede observar en el cuadro 18, donde paso, el porcentaje de exclusión se reduce al aumentar el ingreso del hogar y en esa medida, el aseguramiento contributivo o el acceso a empleos formales.

Cuadro 17

Costa Rica: Exclusiones y filtraciones del programa de aseguramiento por cuenta del Estado. 2013 – 2016

Año	Porcentaje de Excluidos			Porcentaje de Filtrados	
	Pobres Extremos	Pobres Totales	Pobres y Vulnerables	No pobres por ingreso	No pobres ni vulnerables
2013	58,1	62,8	67,4	30,1	14,3
2014	54,6	63,2	66,9	32,0	14,5
2015	55,8	58,1	61,7	33,6	14,4
2016	54,4	57,9	61,9	33,5	15,2

Fuente: Elaboración propia con datos de las ENAHO-INEC

Dentro de la población objetivo que es excluida del programa, para el 2016, la mayoría no ha siquiera solicitado el servicio, especialmente conforme su ingreso aumenta de pobreza a vulnerabilidad. La principal razón por la cual no solicitan el beneficio es porque creen que no lo necesitan o que no califican. Otra parte desconoce del programa o considera los trámites como una barrera de acceso. En este programa sobresale también el no tener papeles como una barrera de acceso que evita la solicitud del beneficio.

De quienes sí lo solicitaron, la mayoría no tiene acceso porque fueron rechazados. Alrededor de una tercera parte o menos no lo reciben aún pues se encuentra su caso en estudio o en trámites. Y sólo cuando se incluyen a los vulnerables aparecen otras razones por las cuales no lo reciben, a pesar de la solicitud.

Cuadro 18

Costa Rica: motivos de exclusión del programa de aseguramiento por cuenta del Estado. 2016

Indicador	Pobres Extremos	Pobres no Extremos	Grupos Vulnerables
Miembros que no reciben	138.803	167.796	155.595
% no recibe (excluidos)	28,3	21,6	17,8
Sí solicitaron	15,6	13,9	10,3
Razón de no recibir			
<i>Estudio o trámite</i>	31,6	25,6	21,7
<i>Rechazada</i>	68,4	74,4	77,6
<i>Otra razón</i>	0,0	0,0	0,7
No solicitaron	84,4	86,1	89,7
Razón para no solicitar			
<i>No necesita/no califica</i>	63,1	65,9	68,1
<i>No conoce</i>	13,2	15,1	11,6
<i>Trámites</i>	10,4	11,6	9,1
<i>No papeles</i>	12,9	7,2	10,5
<i>No existe en zona</i>	0,5	0,1	0,1
<i>Otra razón</i>	0,0	0,1	0,6

Fuente: Elaboración propia con datos de las ENAHO-INEC

VII. EL IMPACTO DISTRIBUTIVO DE LA INVERSIÓN SOCIAL

La inversión social que realiza el Estado fluye a las personas y a los hogares, que acceden efectivamente a esos servicios o recursos, ubicados en distintas partes de la distribución del ingreso. En la sección previa se analizó el acceso efectivo a algunos programas selectivos por estrato de ingreso. Ahora la atención se pondrá en la totalidad de la inversión social para determinar cómo se distribuye entre los distintos estratos de ingreso y cuál es su impacto distributivo.

7.1. La distribución de la inversión social por estratos de ingreso en 2016

Para determinar la distribución de la inversión social por estratos de ingreso se requiere definirlos y establecer criterios de asignación. Los estratos de ingreso utilizados son diez grupos de igual tamaño, conocidos como deciles, ordenados según su ingreso familiar autónomo neto per cápita, esto es, los hogares se dividen en grupos del 10% de ellos según su ingreso per cápita antes de las transferencias estatales en dinero, que son parte de la inversión social, y estos grupos o estratos de ingreso se ordenan de menor a mayor ingreso per cápita.

Definidos estos estratos de ingreso, la inversión social se distribuye entre ellos según cómo se distribuyen los beneficiarios efectivos (como estudiantes en educación), el consumo efectivo realizado (como consultas o días de internamiento en salud) o el monto de los recursos recibidos (como en pensiones y otras ayudas en dinero). Esta información no está disponible para todos los programas, por lo que para algunos pocos y que representan una limitada porción de la inversión social, se utilizan algunos indicadores indirectos. El cuadro A3 del anexo especifica los criterios seguidos. La fuente utilizada es la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) del 2016, aunque para la atención de la salud se acude a la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos (ENIGH) de 2013, pues la ENAH no contempla esa información.

La inversión social se asigna entonces por decil y no por hogar individual, como sería una asignación más fina, pero que escapa a los alcances de este trabajo (ver por ejemplo Trejos, Mata y Oviedo, 2014). Con ello se obtiene la inversión social por decil, pero como estos ordenan los hogares según su ingreso per cápita, la inversión social también se transforma en per cápita por hogar, para mantener la consistencia. El cuadro 19 muestra un resumen de esta distribución final, donde los estratos se agregan ahora en cinco grupos del 20% de hogares cada uno (conocidos como quintiles).

Cuadro 19**Costa Rica: Gasto o inversión pública social por función y criterio de acceso según quintil de ingreso familiar autónomo per cápita. 2016**

Indicador	Total	Quintiles de ingreso familiar autónomo per cápita					Índice de concentración ²
	País	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5	
Inversión Social Total ¹	581.283	130.995	119.210	102.680	103.657	124.741	-0,0202
Distribución relativa	100,0	22,5	20,5	17,7	17,8	21,5	
Inversión Social per cápita ¹	181.998	37.863	32.252	29.751	33.374	48.757	0,0519
Distribución relativa	100,0	20,8	17,7	16,3	18,3	26,8	
Distribución ³							
Por función							
Función Educación	100,0	25,5	23,9	19,1	17,6	13,9	-0,1200
Función Salud	100,0	24,7	18,5	17,0	18,7	21,2	-0,0368
Función Protección Social	100,0	12,7	9,7	11,7	18,4	47,6	0,3297
Función Vivienda y Territorio	100,0	20,9	20,5	20,0	19,2	19,4	-0,0187
Función Cultura y Recreación	100,0	12,2	17,1	20,8	24,2	25,6	0,1401
Por criterio de acceso							
Pogramas Universales	100,0	25,2	22,0	18,9	17,8	16,1	-0,0967
Programas Restrictivas	100,0	9,8	12,8	17,5	26,5	33,4	0,2557
Programas Contributivas	100,0	3,3	6,8	11,6	20,9	57,5	0,5154
Pensiones RIVM-CCSS	100,0	4,6	9,4	13,4	22,2	50,5	0,4423
Pensiones con cargo Presupuesto	100,0	2,1	4,4	10,1	19,7	63,6	0,6757
Programas Selectivos	100,0	49,1	26,2	14,0	7,9	2,8	-0,4627
Población Total (ENAH0)	4.878.135	1.038.215	1.104.554	1.032.559	930.402	772.405	
Distribución relativa	100,0	21,3	22,6	21,2	19,1	15,8	

1/ En millones de colones corrientes, promedio mensual del año.

2/ Cuasi Gini calculados sobre deciles.

3/ De la inversión social per cápita.

Fuente: Elaboración propia con base en información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, de las instituciones involucradas y de las encuestas ENAHO y ENIGH del INEC.

Si la atención se pone en la inversión social total, esta se distribuye bastante proporcional entre los distintos quintiles, aunque los quintiles 1 y 5 reciben ligeramente más que su peso poblacional, a costa de los quintiles 3 y 4. Esta proporcionalidad, que se refleja en un índice de concentración cercano a cero, pero negativo (-0,02) indicando que el quintil más pobre es el que más recibe, significa que en promedio por hogar, estos reciben un monto de ISPT similar independiente del estrato en que ubiquen.⁸ Como los ingresos si son distintos entre los distintos estratos, esta proporcionalidad en la distribución de la inversión social implica una progresividad con respecto al ingreso, en el sentido de que los que más ingreso tienen reciben, proporcional a su ingreso, una menor inversión social.

⁸ El índice de concentración es un coeficiente de Gini solo que mide la distribución de una variable, en este caso la inversión social per cápita, cuando los hogares se ordenan por otra variable, en este caso el ingreso familiar autónomo per cápita. Este índice varía entre -1 (el hogar más pobre recibe toda la ISPH) y 1 (el hogar más rico se lleva toda la ISPH).

Como los hogares de menores ingresos tienden a contar con una mayor cantidad de miembros, cuando la inversión social se ajusta para considerar esas diferencias en los tamaños de los hogares, la inversión social per cápita sigue siendo relativamente proporcional pero más sesgada hacia el quintil más rico, cuyos hogares son los más pequeños. Esto se resume en un índice de concentración también cercano a cero, pero ahora positivo (0,05) por el sesgo señalado y tornándolo relativamente regresivo.

Esta distribución de la inversión social per cápita difiere entre las distintas funciones y dentro de ellas, entre los programas. El cuadro 19 muestra el agregado de las distintas funciones y criterios de acceso, mientras que en el gráfico 21 se presentan las curvas de Lorenz de la ISPH de cada función y criterio de acceso. Por función, es claro que la función educación es la más progresiva, pues una cuarta parte de la ISPH llega al quintil más pobre y un poco menos de la mitad se queda en los dos quintiles más pobres. Ello se traduce en un índice de concentración de -0,12. La función salud le sigue en progresividad, junto a vivienda y territorio que es la más proporcional en su distribución. Por el contrario, la función de protección social se torna regresiva, ya que casi la mitad de su ISPH la absorbe el quintil más rico, para un índice de concentración de 0,33.⁹

Esta regresividad de la función de protección social encierra comportamientos muy opuestos. Por un lado están las pensiones contributivas, que corresponden a los programas contributivos y que son los más regresivos. Por otro lado están los programas de apoyo a grupos vulnerables que se ubican dentro de los programas selectivos y que son a su vez los más progresivos.

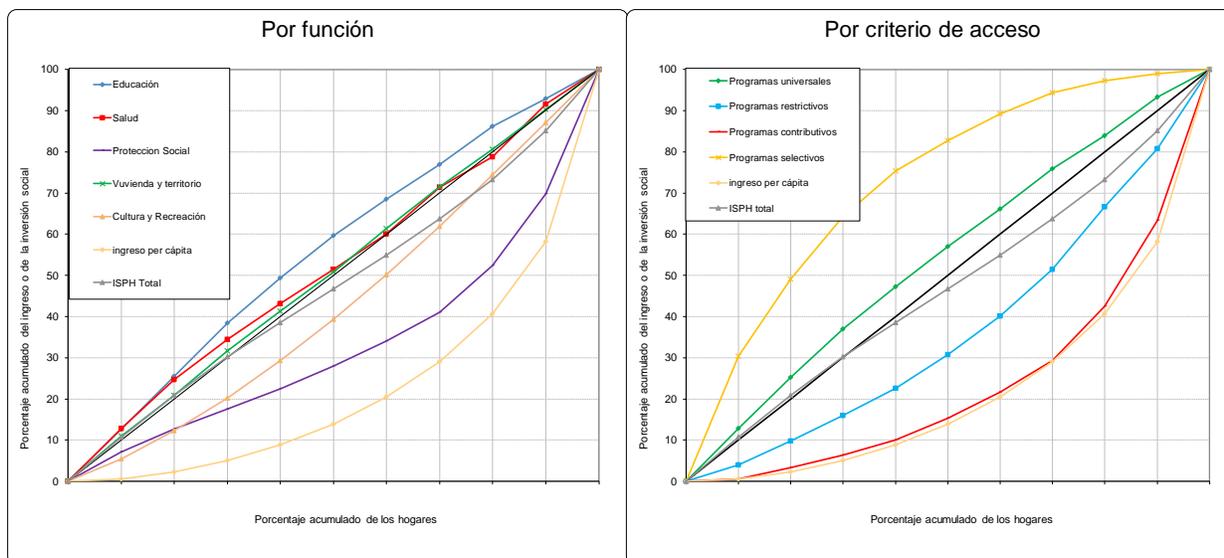
Los programas o pensiones contributivas se distribuyen de una forma similar al ingreso (índice de concentración de 0,52) y por lo tanto reproduce esa desigualdad, ver gráfico 21. Esto implica que más de la mitad de la ISPH realizada llega al quintil más rico. A su interior, las pensiones con cargo al presupuesto nacional son las más regresivas, con un índice de concentración de 0,68 y donde casi dos terceras partes de la ISPH se queda en el quintil más rico. Las pensiones del RIVM muestran una menor, aunque significativa regresividad, pues la mitad de la ISPH llega al quintil más rico, pese a tope de pensión existente y a que cubre a los trabajadores formales del sector privado.

Al otro extremo, los programas selectivos aglutinan casi la mitad de la ISPH en el quintil más pobre y tres cuartas partes en el 40% más pobre (quintil 1 y 2), para un índice de concentración del -0,46. Los programas universales se aproximan a la proporcionalidad pero mantienen cierta progresividad, mientras que los programas restrictivos, dominados por la educación post secundaria, aparecen como regresivos con un índice de concentración de 0,26 (0,29 en educación post secundaria).

⁹ La función cultura y recreación también aparece regresiva pero este resultado hay que verlo con cautela pues las encuestas no disponen de indicadores directos sobre el acceso a estos servicios y se utiliza una variable de aproximación.

Gráfico 21

Costa Rica: curva de Lorenz del ingreso familiar per cápita y de la inversión social per cápita por función y criterio de acceso. 2016



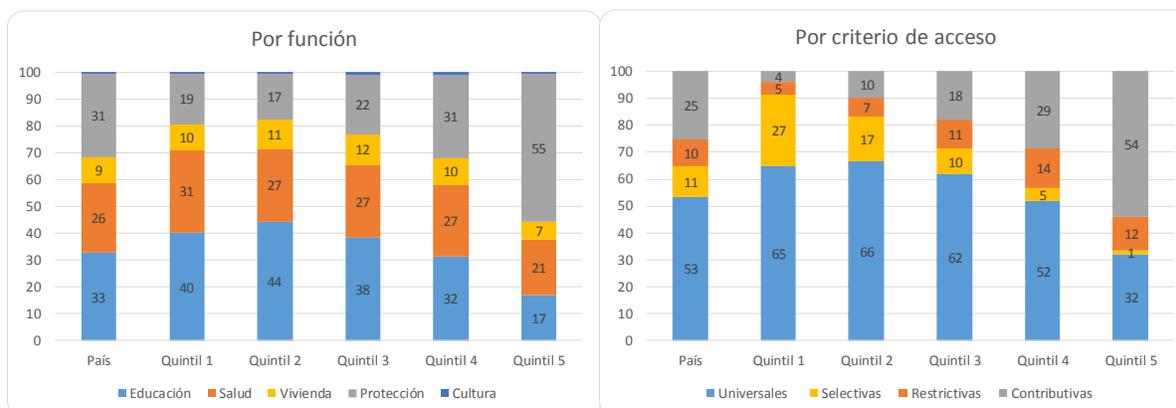
Fuente: Elaboración propia con base en información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, de las instituciones involucradas y de las encuestas ENAHO y ENIGH del INEC.

Como cada función o programa tiene una distribución por estratos distinta, esto significa que la composición de la ISPH en cada quintil o decil es distinta. El gráfico 22 presenta esa composición relativa de la ISPH por quintil de ingreso familiar per cápita. Por función, cerca del 70% de la ISPH que reciben los dos quintiles más pobres proviene de los servicios de educación y salud, porcentaje que sube al 80% cuando se agregan los servicios de vivienda y territorio. Esta composición es similar en la parte media de la distribución (quintil 3), mientras que empieza a cambiar en los quintiles más ricos, donde los servicios de protección social adquieren protagonismo principalmente a costa de los servicios educativos. Así para el quintil más rico, el 55% de la ISPH proviene de la función de protección social, contra solo un 17% de los servicios educativos.

Como se ha indicado, este protagonismo de la función de protección social en el quintil más rico, proviene de las pensiones contributivas. En efecto como se puede observar en el gráfico 22, el quintil más rico recibe el 55% de la ISPH de la función de protección social y ello es básicamente pensiones contributivas. Vista la composición de la ISPH por criterio de acceso, el 54% de la ISPH que recibe el quintil más rico proviene de estos programas. A ello se le suma un 12% de los programas restrictivos para alcanzar los dos tercios de la ISPH. El tercio restante lo aportan los programas universales, aunque los programas selectivos representan un 1% de la ISPH recibida.

Gráfico 22

Costa Rica: composición del gasto o inversión social per cápita por quintil de ingreso familiar autónomo per cápita. 2016



Fuente: estimaciones de los autores con base en información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, de las instituciones involucradas y de las encuestas ENAHO y ENIGH del INEC.

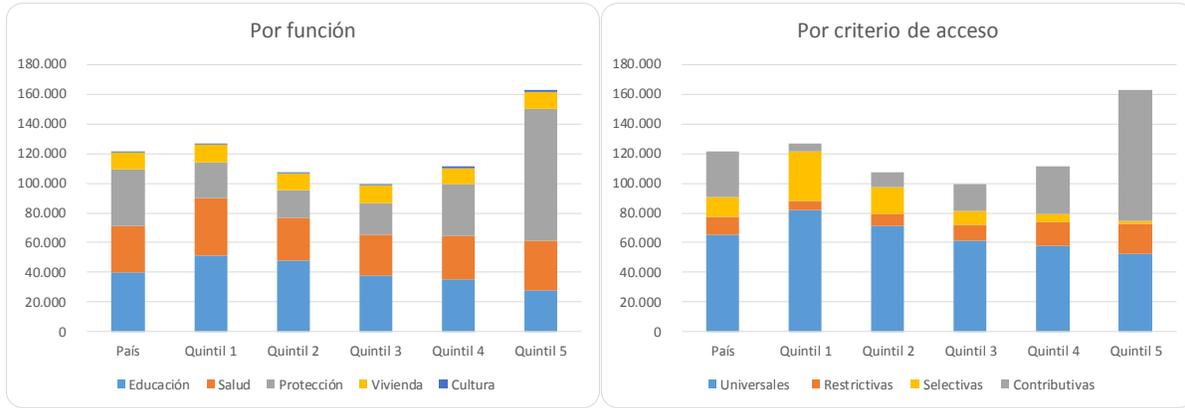
Al otro extremo de la distribución, los hogares pobres o vulnerables (dos primeros quintiles), reciben la mayor tajada de la ISPH de los programas universales. Estos aportan dos de cada tres colones que reciben de la inversión social, de modo que son los programas que más impactan en los grupos más pobres. Los programas selectivos llegan a representar un 27% de la ISPH del quintil más pobre, menos de la mitad de lo que reciben de los programas universales, de modo que estos dos programas dan cuenta de algo más del 90% de la inversión recibida por este grupo. Los programas restrictivos y contributivos van adquiriendo protagonismo conforme se pasa a estratos de mayores ingresos como se ha señalado y las mayores diferencias se observan en los programas contributivos.

Si bien la inversión social total por hogar resulta similar entre los distintos quintiles, cuando se trata de la Inversión social per cápita, esta muestra mayores diferencias. Como se puede ver en el gráfico 23, la ISPH media mensual del país en el 2016 se ubica en torno a los 122 mil colones. Esta resulta un 4% mayor en el primer quintil, mientras que para los quintiles intermedios se ubica por debajo de la media nacional. No obstante, el quintil más rico presenta una ISPH que resulta un 34% superior a la media nacional y casi un 29% mayor a la recibida por el quintil más pobre. No obstante, ello lo generan los programas contributivos. Cuando se quitan las pensiones contributivas, la ISPH neta de pensiones contributivas si muestra una clara progresividad. Como promedio mensual del 2016, esta se ubica en torno a los 91 mil colones, mientras que la que recibe el quintil más pobre resulta un 34% mayor (121 mil colones). A partir de aquí empieza a descender, aunque el segundo quintil se mantiene por encima de la media, hasta los casi 75 mil colones para el quintil más rico, un 18% por debajo de la media nacional y cerca de 39% menos que lo que recibe el primer quintil. Este tema de las pensiones contributivas no es un asunto menor, por el alto

componente de subsidio que contiene, sobre todo cuando se analiza la equidad e impacto distributivo de la inversión social, como se verá en la sección siguiente.

Gráfico 23

Costa Rica: gasto o inversión social per cápita por quintil de ingreso familiar autónomo per cápita. 2016 (Colones corrientes por mes)



Fuente: Elaboración propia con base en información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, de las instituciones involucradas y de las encuestas ENAHO y ENIGH del INEC.

7.2. El impacto distributivo de la inversión social

La distribución de la inversión social entre los distintos estratos de ingreso ya ofrece elementos sobre su posible impacto distributivo. Este sin embargo puede precisarse de una mejor manera si esta inversión social se imputa como un salario social que aumenta el ingreso de los hogares. Aunque existen controversias y distintas opciones sobre la imputación, lo más común es asignar este salario social como equivalente al costo de los servicios recibidos o de los montos transferidos por el Estado.

En todo caso, hay que tomar una decisión previa sobre el tratamiento de las pensiones contributivas. Una opción es considerar que representan la retribución de un ahorro realizado y por ende son parte del ingreso autónomo y no de la inversión social. Al otro extremo, la segunda opción es considerar que consisten totalmente en un subsidio y se contabiliza como una transferencia y parte de la inversión social. Lo más probable es que tenga componentes de las dos vertientes y lo adecuado sería separar la parte del subsidio estatal de la retribución al ahorro, individual o colectivo. En esta dirección es más probable que la parte de subsidio sea mayor en las pensiones con cargo al presupuesto nacional. No obstante, no existen estimaciones para hacer esta separación de modo que aquí se sigue la práctica común de considerar las pensiones contributivas como parte del ingreso autónomo y medir el impacto distributivo de la inversión social neta de estas pensiones.

El cuadro 20 muestra el resumen de los resultados de este ejercicio por deciles de ingreso familiar autónomo per cápita. Como la asignación de la ISPH se hace por

deciles, los hogares se mantienen en el decil de origen, aunque podrían presentarse reacomodos entre deciles y su no consideración tiende a sobreestimar el impacto distributivo. La distribución inicial del ingreso familiar autónomo per cápita entre los hogares se puede resumir con un coeficiente de Gini de 0,533, mientras que la inversión social per cápita neta de pensiones contributivas muestra una distribución progresiva caracterizada por un índice de concentración de -0,10. Al agregarle al ingreso autónomo, el salario social producto de la inversión social, se obtiene el ingreso familiar disponible per cápita, cuya distribución entre los hogares se resume en un coeficiente de Gini de 0,40, esto es, casi 13 puntos porcentuales menos que el coeficiente de Gini de la distribución del ingreso autónomo.

Cuadro 20

Costa Rica: Impacto redistributivo de la Inversión Social. 2016 (Cifras absolutas en colones corrientes por familia al mes)

Deciles ¹	Ingreso familiar per cápita mensual ²			
	Autónomo	Inv. Social ³	Disponible	Variación %
Todas las familias	355.422	90.903	446.325	25,6
Decil 1	20.083	129.183	149.267	643,2
Decil 2	65.371	113.722	179.093	174,0
Decil 3	101.253	104.587	205.840	103,3
Decil 4	138.909	90.065	228.975	64,8
Decil 5	182.893	84.161	267.054	46,0
Decil 6	237.413	78.945	316.358	33,3
Decil 7	310.939	84.783	395.722	27,3
Decil 8	421.446	74.133	495.579	17,6
Decil 9	636.946	80.926	717.872	12,7
Decil 10	1.439.080	68.467	1.507.546	4,8
Coefficiente de Gini ⁴	0,5330	-0,1045	0,4032	-0,1298
Relación Ingresos				
D10/D01	71,65	0,53	10,10	
Q5/Q1	24,31	0,61	6,78	

1/ Familias ordenadas según su ingreso familiar per cápita autónomo, de menor ingreso (D1) a mayor ingreso (D10).

2/ Ingreso ajustado por subdeclaración según estimación a partir de las Cuentas Nacionales por fuente de ingreso.

3/ Excluye las pensiones contributivas.

4/ Estimado a partir de la distribución de los ingresos familiares por deciles.

Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas de hogares del INEC, información de la STAP, del Banco Central y otras instituciones públicas.

Esta reducción de la desigualdad, medida en el coeficiente de Gini, de casi 13 puntos porcentuales es producto del impacto de la ISPH que muestra un peso creciente al

pasar a deciles de menores ingresos. En promedio, el ingreso per cápita de los hogares aumenta un 25,6% producto de la inversión social. Pero mientras que para el decil más pobre, la ISPH aumenta el ingreso per cápita de los hogares en algo más de 6 veces (643%), para el decil más rico eso significa solo un incremento de algo menos al 5%.

Este impacto distributivo de la inversión social no solo es significativo, sino que ha aumentado en el tiempo, producto de una creciente inversión social y de una mayor asignación a programas, como los servicios educativos o los programas selectivos, que tienen una mayor progresividad. Esto se puede corroborar en el cuadro 19 donde se resumen trabajos previos en esta dirección, ajustándolos para hacerlos comparables al concepto de ingreso e inversión per cápita familiar aquí utilizado.

Cuadro 21

Costa Rica: cambios en la desigualdad de la distribución del ingreso familiar per cápita. 1990, 2002, 2009 y 2016

Indicador	1990	2002	2009	2016
Ingreso autónomo per cápita	100,0	100,0	100,0	100,0
Inversión social per cápita	14,4	21,3	21,6	25,6
Ingreso disponible per cápita	114,4	121,3	121,6	125,6
Índices de concentración				
Gini del Ingreso Autónomo per cápita	0,4427	0,5026	0,5179	0,5330
Cuasi gini de Inversión Social per cápita	-0,0029	-0,0864	-0,1292	-0,1045
Gini de Ingreso Disponible per cápita	0,3864	0,3991	0,4030	0,4032
Variación coeficiente de Gini	-0,0562	-0,1035	-0,1149	-0,1298

Fuente: Estimación propia con base en las encuestas de hogares del INEC, información de la STAP, del Banco Central, de otras instituciones públicas y de Trejos (2010).

Por una parte, el peso de la inversión social ha venido aumentando. Mientras que en 1990 esta representó el 14,4% del ingreso familiar autónomo per cápita, sube por encima del 21% en el decenio del 2000 y alcanza el 25,6% en el 2016. Por otra parte, la progresividad de la inversión social, neta de pensiones contributivas, también ha venido aumentando. Mientras que el índice de concentración era solo del -0,003 en 1990, aumenta (en valor absoluto) hasta el -0,13 en el 2009, año con la mayor inversión en programas selectivos, y se ubica en el 2016 en algo más del -0,10. De este modo, mientras que la desigualdad en la distribución del ingreso familiar autónomo per cápita ha venido en aumento, la desigualdad en la distribución del ingreso familiar disponible per cápita, ha tendido a estabilizarse. Así, la inversión social ha logrado neutralizar el aumento en la desigualdad en la distribución del ingreso base, cuando se considera un concepto más amplio de ingreso, aunque no ha logrado revertirla.

VIII. CONCLUSIONES

El análisis de la evolución de largo plazo de la inversión social pública, desde la década de los ochenta hasta 2016 inclusive, muestra períodos de crecimiento y decrecimiento más extensos hacia la primera mitad, y mayor volatilidad en las tendencias hacia la segunda mitad. Más específicamente, durante la década de los ochenta se observa el decrecimiento en la inversión social pública total y por habitante, seguida de poco más de una década de crecimiento (1991-2002). Después de este período, los ciclos son más cortos, teniendo así tres años de decrecimiento (2003-2005), cuatro años de crecimiento real (2006-2009), dos años entre estancamiento (2010) y contracción (2011) y finalmente, crecimiento durante los últimos cinco años (2012-2016).

Con una depuración de los datos de la STAP, e información adicional de las instituciones involucradas, la inversión social pública total para 2016 se estima como 22,3% del PIB y 72,3% del gasto del gobierno general. Siendo de aproximadamente siete billones de colones corrientes, representa 3,5%, en términos reales, más que la inversión del año anterior. Más de un tercio de esta inversión se destinó a educación, seguido en importancia del gasto por el sector de protección social y los servicios de salud. Por criterio de acceso, los programas de acceso universal reciben alrededor de 55% de la inversión, seguidos de los contributivos (23%) y de los selectivos (12%).

Pese a las restricciones fiscales que afectaron la ISP durante el 2011 y, en algunos casos durante el 2012 y el 2014, esta retoma su crecimiento real en el último quinquenio (2012 a 2016). Durante el 2016, la expansión de la inversión social real se desacelera, aunque tiende a crecer por encima de la media del quinquenio previo y de la media de los últimos 16 años analizados, pese a que ello no es 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 2016 y ello, tarde o temprano, repercutirá negativamente en la inversión social, como sucedió durante la primera mitad de la década pasada.

El Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), principal herramienta de financiamiento de las políticas sociales selectivas fue sujeto de una reforma legal en 2009, que aseguraba la parte de su financiamiento proveniente del gobierno, y ordenaba la distribución de al menos el 50% de sus recursos entre programas que ya financiaba y otras nuevas que antes se financiaban vía presupuesto nacional.

Por esta razón, a partir del año 2010 los ingresos provenientes de la transferencia del gobierno han engrosado el presupuesto con que cuenta el FODESAF, representando entre 40 y 45% de sus ingresos totales. De 2000 a 2016 los recursos del Fondo se han incrementado en términos nominales 780%, principalmente porque de 2009 a 2010 se duplicaron producto de la reforma, y de 2010 a 2016 crecieron 66%. Para 2016 el FODESAF contó con ingresos efectivos de poco más de 582 mil millones de colones

corrientes. En términos reales los ingresos del FODESAF se han venido incrementando. Si consideramos el año 2000 como año base y usamos el IPC como deflactor, para el 2005 el Fondo había decrecido 19% y de 2006 a 2009 creció 29%. Con la reforma, sus ingresos crecieron 89% en términos reales. Y posterior a la reforma, de 2010 a 2016 estos crecieron 36% con una media de casi 4% de crecimiento real por año.

Poco más de la mitad del FODESAF (56%) se invierte en programas promocionales, y dentro de estos, la mayoría son programas que apoyan la formación y protección del capital humano (65%). Alrededor de 35% de los recursos promocionales se destinan al mejoramiento del hábitat, y en menor medida (0,6%) al apoyo productivo. El restante 44% del FODESAF se destina a la red de protección social, que financia programas compensatorios, asistenciales y contra la exclusión. Dentro de este grupo de protección social, el que mueve más recursos es el grupo de programas asistenciales (75%), seguidos de los programas que luchan contra la exclusión (21%) y de los compensatorios (5%)

Dentro del programa de pensiones no contributivas (RNC), las altas tasas de cobertura dentro del grupo en extrema pobreza, hace que para 2016 el porcentaje de excluidos fue de apenas poco más de un cuarto de la población objetivo en este grupo. Este porcentaje de exclusión aumenta conforme se amplía la población al total de pobres por ingresos (37%) o al incluir a los vulnerables (42%). En todo caso, dada la mejoría en las tasas de cobertura, también se encuentra una disminución favorable en las tasas de exclusión.

El porcentaje de personas no pobres filtradas en este programa se ha mantenido relativamente estable en los últimos cuatro años, alrededor del 33% de los beneficiarios identificados no son pobres por ingreso, excepto en 2014 cuando representaron 29%. Sin embargo, si consideramos como filtrados solo aquellos que no son pobres pero que tampoco pertenecen a grupos vulnerables, el programa ha venido disminuyendo el porcentaje de 20% en 2013 a aproximadamente 18% en 2016. Es decir, globalmente no han reducido las filtraciones de no pobres, pero a merced de atender personas en vulnerabilidad. De las personas que no reciben la pensión del RNC, la mayoría no la solicita siquiera. Los trámites son una barrera de acceso especialmente dentro de los grupos en pobreza y pobreza extrema, mientras que el desconocimiento cobra fuerza dentro de los vulnerables. Pese a ello, la no necesidad o no califica se torna en la razón principal de no solicitarlo, al igual que en los otros dos programas analizados.

Dentro de los que no reciben el beneficio del RNC, aunque sí lo solicitaron, la mayoría ha sido rechazada, dentro de los tres grupos de ingreso. Sin embargo, la tasa de rechazo es menor conforme más grave es el estado de pobreza. Un buen porcentaje tiene su caso aún en estudio o trámites, siendo esta tasa mayor dentro de los grupos más pobres quienes son justamente personas con necesidades más apremiantes.

En el caso del programa de centros infantiles CEN CINAI, este no llega a cubrir a la mitad de su población objetivo, aunque sí ha mostrado mejoras en la cobertura efectiva. Su foco de atención sigue estando dentro de los grupos más pobres y con

mayor concentración en la infancia de 2 a menos de 7 años. De 2013 a 2016, las tasas de excluidos disminuyen y el grupo de infancia de 2 a menos de 7 años es el de menor exclusión. Aunque las tasas de exclusión disminuyeron para todos los grupos etarios y de nivel de pobreza. Sin embargo, las tasas de filtraciones no muestran una disminución relevante, pese a ser el programa con mayores filtraciones de los estudiados. El aumento de filtraciones fue más marcado dentro del grupo de menores de 2 años.

La gran mayoría de los excluidos del programa CEN CINAI no han solicitado acceso al beneficio porque creen que no lo necesitan o que no califican, seguido del desconocimiento sobre el programa y de la barrera de los trámites que la solicitud conlleva. Dado que este programa requiere la presencia de un centro de atención cercano, la no existencia de un centro en la zona llega a ser una barrera para alrededor de 2% de los excluidos que no han solicitado el servicio. Por su parte, dentro de quienes sí solicitaron el servicio y no lo reciben, la mayoría se debe a que su acceso les fue rechazado.

En el programa de aseguramiento por cuenta del Estado (ACE), para el total de beneficiarios -asegurado directo y familiar- hay un crecimiento en la cobertura del programa, especialmente entre las personas en pobreza extrema. Las menores tasas de excluidos están entre los grupos de menos recursos. Esta empieza a aumentar conforme se amplía la definición de población en pobreza, hasta llegar a incluir a los vulnerables. Aun así, en todos los casos más de la mitad de la población en pobreza – extrema, no extrema y vulnerabilidad- están excluidos del programa. Estas tasas de exclusión han disminuido del 2013 al año 2016. La tasa de filtrados que no son personas pobres ni vulnerables son las más bajas de los tres programas bajo análisis y se ha mantenido relativamente estable, sin disminuciones en los últimos cuatro años.

Dentro de la población objetivo que es excluida del ACE, la mayoría no ha siquiera solicitado el servicio, especialmente conforme su ingreso aumenta de pobreza a vulnerabilidad. La principal razón por la cual no solicitan el beneficio es porque creen que no lo necesitan o que no califican. Otra parte desconoce del programa o considera los trámites como una barrera de acceso. En este programa sobresale también el no tener papeles como una barrera de acceso que evita la solicitud del beneficio. De quienes sí lo solicitaron, la mayoría no tiene acceso porque fueron rechazados.

Analizando la distribución de la inversión social por estratos de ingresos, y si la atención se pone en la inversión social total, esta se distribuye bastante proporcional entre los distintos quintiles, aunque los quintiles 1 y 5 reciben ligeramente más que su peso poblacional, a costa de los quintiles 3 y 4. Como los ingresos sí son distintos entre los distintos estratos, esta proporcionalidad en la distribución de la inversión social implica una progresividad con respecto al ingreso, en el sentido de que los que más ingreso tienen reciben, proporcional a su ingreso, una menor inversión social.

Como los hogares de menores ingresos tienden a contar con una mayor cantidad de miembros, cuando la inversión social se ajusta para considerar esas diferencias en los tamaños de los hogares, la inversión social per cápita sigue siendo relativamente proporcional pero más sesgada hacia el quintil más rico, cuyos hogares son los más pequeños.

Por función, la educación es la más progresiva, pues una cuarta parte de la ISPH llega al quintil más pobre y un poco menos de la mitad se queda en los dos quintiles más pobres. La función salud le sigue en progresividad, junto a vivienda y territorio que es la más proporcional en su distribución. Por el contrario, la función de protección social se torna regresiva, ya que casi la mitad de su ISPH la absorbe el quintil más rico.

Esta regresividad de la función de protección social encierra comportamientos muy opuestos. Por un lado están las pensiones contributivas, que corresponden a los programas contributivos y que son los más regresivos. Por otro lado están los programas de apoyo a grupos vulnerables que se ubican dentro de los programas selectivos y que son a su vez los más progresivos.

Por función también, cerca del 70% de la ISPH que reciben los dos quintiles más pobres proviene de los servicios de educación y salud, porcentaje que sube al 80% cuando se agregan los servicios de vivienda y territorio. Esta composición es similar en la parte media de la distribución (quintil 3), mientras que empieza a cambiar en los quintiles más ricos, donde los servicios de protección social adquieren protagonismo principalmente a costa de los servicios educativos. Así para el quintil más rico, el 55% de la ISPH proviene de la función de protección social, contra solo un 17% de los servicios educativos.

Al estimar el impacto distributivo de la ISPH, se encuentra que mientras que la distribución inicial del ingreso familiar autónomo per cápita entre los hogares se resumía con un coeficiente de Gini de 0,533, que la inversión social per cápita neta de pensiones contributivas muestra una distribución progresiva caracterizada por un índice de concentración de -0,10. Al agregarle al ingreso autónomo, el salario social producto de la inversión social, se obtiene el ingreso familiar disponible per cápita, cuya distribución entre los hogares se resume en un coeficiente de Gini de 0,40, esto es, casi 13 puntos porcentuales menos que el coeficiente de Gini de la distribución del ingreso autónomo.

Esta reducción de la desigualdad, medida en el coeficiente de Gini, de casi 13 puntos porcentuales es producto del impacto de la ISPH que muestra un peso creciente al pasar a deciles de menores ingresos. En promedio, el ingreso per cápita de los hogares aumenta un 25,6% producto de la inversión social. Pero mientras que para el decil más pobre, la ISPH aumenta el ingreso per cápita de los hogares en algo más de 6 veces (643%), para el decil más rico eso significa solo un incremento de algo menos al 5%.

Por lo tanto, mientras que la desigualdad en la distribución del ingreso familiar autónomo per cápita ha venido en aumento, la desigualdad en la distribución del

ingreso familiar disponible per cápita, ha tendido a estabilizarse. Así, la inversión social ha logrado neutralizar el aumento en la desigualdad en la distribución del ingreso base, cuando se considera un concepto más amplio de ingreso, aunque no ha logrado revertirla.

IX. REFERENCIAS

DESAF. 2016. *Sector Público de Protección Social: Instituciones, programas y beneficios financiados por FODESAF 2016*. Disponible en http://fodesaf.go.cr/acerca_del_fodesaf/transparencia/Listado_de_instituciones_programas_y_beneficios.html

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.

Trejos, Juan Diego. 2010. *La inversión social durante la recesión del 2009*. Informe preparado para el Decimosexto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Costa Rica: Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible.

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.

Trejos, Juan Diego, Catherine Mata y Luis A. Oviedo. 2015. *Incidencia distributiva de la política fiscal en Costa Rica*. Ponencia presentada al Simposio Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares-ENIGH 2013, organizado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos.

ANEXO

Cuadro A1

Costa Rica: Evolución del Gasto o Inversión Social Pública. 1980 - 2016

Año	Inversión Social Pública Total (ISPT)			Inversión Social Pública por habitante (ISPH)			Prioridad de la ISPT	
	Monto ¹	Índice	Tasa var.	Monto ²	Índice	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	78,6
2014	1.200,3	204,4	2,3	251,5	98,7	1,0	22,6	75,4
2015	1.259,0	214,4	4,9	260,6	102,2	3,6	23,2	76,8
2016	1.299,0	221,2	3,2	265,6	104,2	1,9	23,2	75,4

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

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

3/ GGG: gasto consolidado del gobierno general.

Fuente: Elaboración propia con base en información de la STAP, la COREC II, las instituciones involucradas, el BCCR, la CGR y el CCP.

Cuadro A2

Instituciones incorporadas en las estimaciones de la Inversión Social 2000 - 2016

Función y macroprograma	Instituciones involucradas
Sector Educación	
Educación General	
Preescolar	MEP, CSE
Primaria	MEP, CSE
Secundaria	
Académica	MEP, PROMECE, JACSLG, CSE
Técnica	MEP, PROMECE, CEFOF, CSE
Otra modalidad	
Enseñanza Especial	MEP, CSE
Educación Abierta	MEP, CSE
Educación postsecundaria	
Parauniversitaria	CUNA, CUCA, CUNLIMON, CUP, CURDTS, ECAG
Universitaria	ITCR, UCR, UNA, UNED, UTN, CONARE ¹
Financiamiento	CONAPE ²
Formación Profesional (INA)	INA
Incentivos para estudiar	
Comedor Escolar	MEP - FODESAF
Transporte Estudiantil	MEP, FODESAF, FONABE
Bono Escolar	FONABE, MEP - FODESAF
Becas	
Secundaria (avancemos)	MEP, FONABE, IMAS
Resto	MEP, FONABE
Sector Salud	
Salud Pública	MSALUD, IAFA, INCIENSA, CNVACEP, CONIS
Atención Primaria	CCSS (SEM), CTAMS, OCIS
Atención Curativa	
Consulta Médica	CCSS (SEM)
Hospitalización	CCSS (SEM), ICCS, IRSS (H.TRAUMA)
Nutrición (CEN-CINAI)	MSALUD, OCIS - FODESAF, CTAMS, DIRECCION CEN-CINAI
Sector Seguridad Social	
Pensiones	
Contributivas	
Seguro IVM-CCSS	CCSS (IVM)
Presupuesto Nacional	REGPEN, MTSS, JUPEMA
No Contributivas-CCSS	NO CONTRIB-FODESAF
Apoyo Grupos Vulnerables	
Regulación del Trabajo	MTSS
Pobres	IMAS (sin empresas comerciales) -FODESAF
Campesinos	INDER-FODESAF(CNP)
Indígenas	CONAI
Discapac.	CONAPDIS (CNREE), PANACI, PANARE, JPS (SUBVENCIONES)
Emergencia	CNE
Niños	PANI, JPS (SUBVENCIONES)
Jóvenes	CPJ
Mujeres	INAMU
Ancianos	CONAPAM, JPS (SUBVENCIONES)
Sector Vivienda y Territorio	
Servicios de Vivienda	MIVAH, BANHVI, INVU, FODESAF
Suministro Agua	ICAA, FODESAF, ESPH ¹ , GOBLOCAL ¹
Servicios Municipales	GOBLOCAL, IFAM ²
Sector Cultura y Recreación	
Servicios Culturales	MCJD, CPROD, FIGUERES, CENAMU, JAAN ² , MUSEOARTE, CCP MADC, CALDERON, MSANTAMA, MNCR, TNCR, TPMS, SINEM
Servicios editoriales, radio y TV	ECR, JAIN ² , SINART S.A.
Servicios Recreativos	ICODER

1/ Excluido por la STAP pero que se requiere incorporar en la parte respectiva. CONARE se reincorpora en 2015.

2/ La incorpora la STAP pero no se incluye por corresponder a empresas financieras o por no estar incluido antes del 2006.

Sigla	Nombre
BANHVI	Banco Hipotecario de la Vivienda
CALDERON	Museo Dr. Rafael Angel Calderón Guardia
CEFOF	Centro Formación de Formadores de Personal Técnico para el Desarrollo Industrial
CCP	Casa de la Cultura de Puntarenas
CCSS (IVM)	Caja Costarricense de Seguro Social (Seguro Pensiones)
CCSS (SEM)	Caja Costarricense de Seguro Social (Seguro Salud)
CENAMU	Centro Nacional de la Música
CNE	Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias
CNVACEP	Comisión Nacional de Vacunación y Epidemiología
CONAI	Comisión Nacional de Asuntos Indígenas
CONAPAM	Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor
CONAPDIS	Conejo Nacional de Personas con Discapacidad
CONAPE	Comisión Nacional de Préstamos para la Educación
CONARE	Consejo Nacional de Rectores
CONIS	Consejo Nacional de Investigación en Salud
CPJ	Consejo Nacional de la Política Pública de la Persona Joven
CPRODC	Centro Costarricense de Producción Cinematográfica
CSE	Consejo Superior de Educación
CTAMS	Consejo Técnico de Asistencia Médico Social
CUNA	Colegio Universitario de Alajuela
CUCA	Colegio Universitario de Cartago
CUNLIMON	Colegio Universitario de Limón
CUP	Colegio Universitario de Puntarenas
CURDTS	Colegio Universitario P/Riego y Desarrollo del Trópico Seco
DIRECCION CEN-CINAI	Dirección Nacional de CEN-CINAI
ECAG	Escuela Centroamericana de Ganadería
ECR	Editorial Costa Rica
FIGUERES	Centro Cultural e Histórico José Figueres Ferrer
FODESAF	Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares
FONABE	Fondo Nacional de Becas
GOBLOCAL	Gobiernos Locales
IAFA	Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia
ICAA	Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados
ICCC	Instituto Costarricense contra el Cáncer
ICODER	Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación
IDPUGS	Instituto de Desarrollo Profesional Uladislao Gámez Solano
IFAM	Instituto de Fomento y Asesoría Municipal
IMAS	Instituto Mixto de Ayuda Social
INA	Instituto Nacional de Aprendizaje
INAMU	Instituto Nacional de las Mujeres
INCIENSA	Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud
INDER	Instituto de Desarrollo Rural
INVU	Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo
IRSS (H.TRAUMA)	Hospital del Trauma S.A.-INS
ITCR	Instituto Tecnológico de Costa Rica
JAAN	Junta Administrativa del Archivo Nacional
JACSLG	Junta Administrativa del Colegio San Luis Gonzaga
JAIN	Junta Administrativa de la Imprenta Nacional
JPS	Junta de Protección Social
JUPEMA	Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional
MADC	Museo de Arte y Diseño Contemporáneo
MCJ	Ministerio de Cultura y Juventud
MEP	Ministerio de Educación Pública
MIVAH	Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos
MNCR	Museo Nacional de Costa Rica
MSALUD	Ministerio de Salud
MSANTAMA	Museo Histórico Cultural Juan Santamaría
MTSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
MUSEOARTE	Museo de Arte Costarricense
NO CONTRIB	Régimen no Contributivo de Pensiones
OCIS	Oficina de Cooperación Internacional de la Salud
PANACI	Patronato Nacional de Ciegos
PANARE	Patronato Nacional de Rehabilitación
PANI	Patronato Nacional de la Infancia
PROMECE	Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación General Básica
REGPEN	Regímenes de Pensiones con cargo al Presupuesto de la República
SINART S.A.	Sistema Nacional de Radio y Televisión Cultural S.A.
SINEM	Sistema Nacional de Educación Musical (SINEM)
TNCR	Teatro Nacional
TPMS	Teatro Popular Melico Salazar
UCR	Universidad de Costa Rica
UNA	Universidad Nacional
UNED	Universidad Estatal a Distancia
UTN	Universidad Técnica Nacional

Cuadro A3

Costa Rica: Criterios de asignación de la Inversión social pública por programas. 2016

Función	Criterio de asignación
Sector Educación	
Educación General	
Preescolar	Personas que asisten a preescolar pública
Primaria	Personas que asisten a primaria pública
Secundaria	Personas que asisten a secundaria pública
Enseñanza Especial	Personas que asisten a educación especial pública
Educación Abierta	Personas que asisten a educación abierta
Educación postsecundaria	Personas que asisten a educación superior pública
Formación Profesional	Personas que asisten al INA
Incentivos para estudiar	
Comedor Escolar	Personas que asisten al Comedor Escolar
Transporte discapacitados	Personas con servicio de transporte escolar público
Bono Escolar	
Becas	
Avancemos	Monto recibido de Avancemos
FONABE	Monto recibido de FONABE
Otros	Monto recibido de otras instituciones públicas
Sector Salud	
Rectoría	Población total
Atención Primaria	Consultas realizadas en EBAIS
Atención Curativa	
Consulta Médica	Consultas en Clínicas u hospitales de la CCSS
Hospitalización	Días de internamiento en hospitales de la CCSS
Programas de Nutrición	Servicios recibidos de los CEN-CINAI
Sector Seguridad Social	
Pensiones	
Contributivas	
IVM	Monto de la pensión contributiva recibida de la CCSS
Presupuesto Nacional	Monto de la pensión contributiva recibida del PN
No Contributivas	Monto de pensión del RNC
Apoyo Grupos Vulnerables	
Regulación del Trabajo	Asalariados con ingresos debajo de la Mediana
Campesinos	Cuentas propias agrícolas
Pobres por ingresos	Personas que reciben ayudas monetarias del IMAS distintas de Avancemos
Discapacitados	Población con discapacidad severa
Niños en riesgo social	Menores 18 de hogares con pobreza multidimensional
Ancianos en riesgo social	Personas de 65 o más años atendidos por CONAPAM
En riesgo ambiental	Población con pobreza multidimensional
Población Indígena	Cuentas propias agrícolas en el resto del país rural
Mujeres	Mujeres de hogares con pobreza multidimensional
Jóvenes	Personas de 12 a 35 años con pobreza multidimensional
Sector Vivienda y Territorio	
Servicios de Vivienda	Personas de familias beneficiadas con el bono de la vivienda
Suministro Agua	Población con agua suministrada por ICAA y ASADAS
Servicios Municipales	Población con recolección de basura por camión o suministro agua municipal
Culturales y Recreativos	
	Población no pobre multidimensional

Fuente: Elaboración propia