

INFORME ESTADO LA NACIÓN EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE 2018.

Capitulo: Equidad e integración social.

Panorama de la inversión social pública 2017 en un contexto de crisis fiscal

Investigadores:

Catherine Mata Hidalgo

Juan Diego Trejos Solórzano

San José, 2018



Contenido

I. INTRODUCCIÓN	3
II. LA INVERSIÓN SOCIAL PÚBLICA DESDE 1980	4
III. LA INVERSIÓN SOCIAL PÚBLICA DURANTE EL 2017	7
3.1. Consideraciones metodológicas.....	7
3.2. La magnitud de la inversión social en el 2017.....	8
IV. LA EVOLUCIÓN DE INVERSIÓN SOCIAL PÚBLICA DESDE EL AÑO 2000	10
4.1. La evolución de la Inversión Social Pública real total: 2000 - 2017.....	11
4.2. La evolución de la Inversión Social Pública real por función: 2000 - 2017	13
La función educación.....	14
La función salud.....	16
La función de protección social.....	18
La función de vivienda y territorio	21
Los servicios culturales y recreativos	23
4.3. La evolución de la Inversión Social Pública real por tipo de programa: 2000 - 2017.....	24
Los programas o servicios universales	24
Los programas o servicios restrictivos.....	26
Los servicios contributivos	28
Los programas o servicios sociales selectivos	30
V. EFECTOS DE UNA EVENTUAL POLÍTICA DE CONTENCIÓN DE LA INVERSIÓN SOCIAL PÚBLICA.....	33
VI. SITUACIÓN Y EVOLUCIÓN DEL FODESAF.....	37
6.1 Crecimiento en los Ingresos se Desacelera	37
6.2 Contracción en el Gasto	40
VII. LOS BENEFICIARIOS DE LOS PROGRAMAS SOCIALES SELECTIVOS.....	47
7.1. Pensiones del Régimen No Contributivo.....	47
7.2. Bono Familiar para la Vivienda.....	50
7.3. Centros Infantiles de Cuido: CEN CINAI y Red de Cuido.....	55
7.4. Becas y Transferencias Monetarias para Estudio: FONABE, Avancemos y otros.....	60
VIII. Conclusiones	65
Referencias.....	67
Anexos	68

I. INTRODUCCIÓN

Durante el 2017 el gasto o inversión social pública continuó su fuerte expansión real pese a mostrar cierta desaceleración en los últimos tres años. Pese a ello, en los últimos tres años crece por encima de lo que lo hizo durante la primera parte del decenio y supera con creces la expansión media del presente siglo¹. Esta expansión, aunque no generalizada al interior de los sectores sociales, se mantiene por sexto 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, continúa agravándose durante el 2017, sin visos de solución, de modo que ello finalmente pondrá un límite a su sostenibilidad financiera. Si no se logran recursos adicionales, que surjan de una reforma tributaria, no 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 analiza la evolución en el largo plazo, desde 1980, a partir de una aproximación menos fina del gasto social y luego se precisa la medición, y se amplía la desagregación, para tener una mejor aproximación sobre el esfuerzo fiscal desarrollado para mejorar directamente la calidad de vida de la población. Para esto último se estima la inversión pública social durante el 2017 y se analiza la evolución durante el presente siglo. Dada la precaria situación de las finanzas públicas se pasa luego a estudiar el posible impacto en la pobreza de una contención del gasto social. Seguidamente se pone la atención a un componente central de la inversión social como lo es el relativo a las políticas sociales selectivas. Aquí se estudia el enfoque de los principales programas selectivos y se analiza la evolución del Fondo de Desarrollo Social (FODESAF), la principal fuente de financiamiento de estos programas. Se concluye con una recapitulación de los principales resultados encontrados y sus implicaciones políticas.

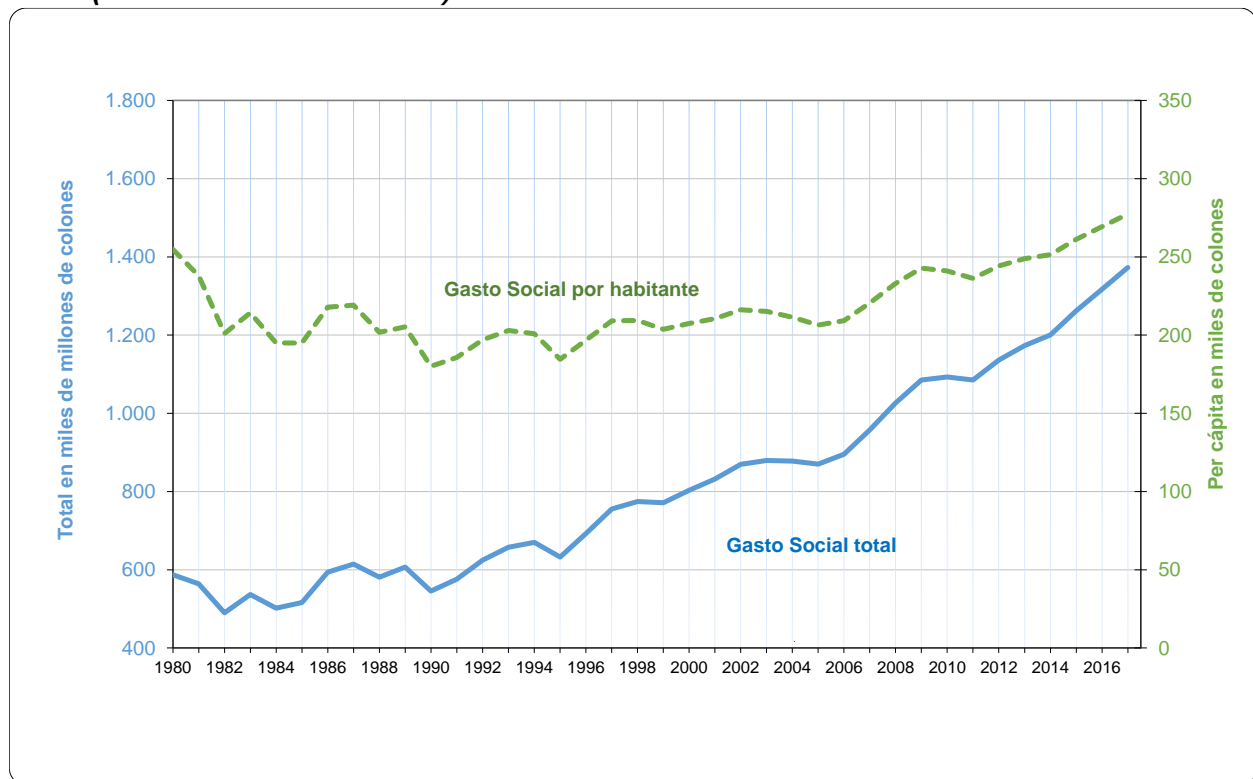
¹El gasto público social financia una serie de programas que buscan principalmente, aunque no exclusivamente, ampliar o proteger las capacidades de las personas, lo que se traduce en beneficios personales y sociales a largo plazo, asemejándose más a una inversión que a un gasto. Es por ello que ambos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

II. LA INVERSIÓN SOCIAL PÚBLICA DESDE 1980

Si se toma el dato del gasto o inversión social pública total (ISPT), que genera la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP) del Ministerio de Hacienda para el conjunto del sector público consolidado desde 1987 y se completa hacia atrás con otras fuentes hasta el año 1980, se tiene la evolución de la ISPT para los últimos 38 años.² Esta información se presenta en los gráficos 1 y 2, cuya información de referencia se encuentra en el cuadro A1 del anexo.

Gráfico 1

Costa Rica: Evolución del Gasto o Inversión Social Pública Total y por Habitante. 1980 – 2017. (En colones del año 2000)



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

Sin entrar en un análisis detallado de la evolución del gasto o inversión social pública total (ISPT)³, es claro que la contracción real que originó la crisis de la deuda de inicios de los años ochenta, mantuvo a la ISPT por debajo de los niveles de 1980 (600 mil millones de colones del 2000) hasta inicios de los años noventa del siglo pasado, cuando logra superar esa barrera (ver gráfico 1). A partir de ahí muestra una expansión 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. También se han producido cambios en los criterios de consolidación. Aquí se ha buscado ajustar hacia atrás estos cambios para mantener la mayor comparabilidad posible.

³ Para ello puede consultarse el informe del año previo (Mata y Trejos, 2017).

relativamente sostenida, aunque no libre de períodos contractivos cortos y de limitada magnitud. Dentro de este lapso sobresale a fuerte expansión durante la segunda mitad del decenio del 2000 y el crecimiento sostenido a partir del 2012, que tiende a acelerarse durante los tres últimos años (2015 a 2017), pese al deterioro creciente en las finanzas públicas.⁴ Para el año 2017, la ISPT real (en colones del 2000) más que duplica la existente a inicios de los años noventa y a la ofrecida durante todos los años de la década de los ochenta del siglo pasado.

Cuando se ajusta por el crecimiento poblacional, la inversión social pública por habitante (ISPH) muestra una evolución menos satisfactoria. La crisis de la deuda reduce la ISPH en casi una cuarta parte durante la primera parte de la década de los años ochenta situándola en alrededor de los 200 mil colones del 2000 por habitante (250 mil colones en 1980). Con altibajos coyunturales, la ISPH se mantuvo alrededor de ese monto por espacio de 24 años y no es hasta el 2006 cuando empieza a crecer de manera más sostenida por encima de ese umbral, pero solo logra superar la ISPH de 1980 en el año 2015. Así, pese al crecimiento sostenido desde el 2012 y la fuerte expansión de los últimos tres años, para el año 2017 la ISPH real (en colones del 2000), apenas resulta un 9% superior al monto real invertido 37 años atrás.

La crisis de la deuda redujo la prioridad macroeconómica de la ISPT del equivalente al 18% del producto interno bruto (PIB) en 1980 al 13% en 1982 (5 pp.), ver gráfico 2. A partir de ahí y por espacio de 13 años, hasta 1995, la ISPT se mantuvo en torno al 15% del PIB, lo que significa que creció a un ritmo similar al de la producción. No obstante, desde el año 1996 se observa una expansión de la ISPT superior a la de la producción, excepto durante la segunda mitad de la primera década del siglo XXI, cuando ésta más crece. Expansión que se restablece a partir del 2008, de modo que para el 2017, la ISPT equivale casi al 24% del PIB, esto es, cerca de 6 p.p. más que los que prevalecía en 1980.

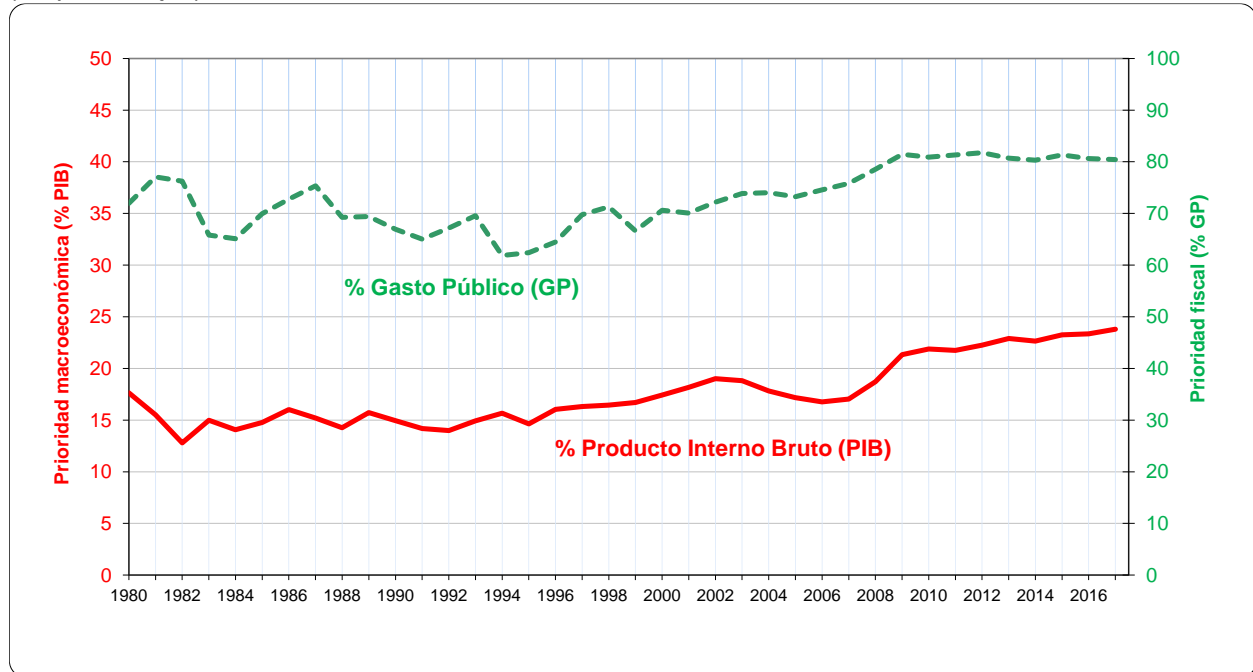
Cuando se confronta la ISPT con el gasto total del gobierno general, se obtiene la prioridad fiscal, pero con la salvedad de que el gasto social está referido al sector público total y no solo al gobierno general por lo que se está sobreestimando la prioridad. Esta prioridad fiscal era del 72% en 1980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

⁴ El Banco Central actualizó hacia abajo el deflactor implícito del consumo final del gobierno general para los años 2015 y 2016 por lo que el crecimiento real de la ISP es mayor al señalado en el informe del año previo.

⁵ Los datos de los últimos años difieren de los presentados en el informe anterior pues la STAP corrigió hacia abajo las estimaciones del gasto del gobierno general del 2013 al 2016. Por otra parte, la Contraloría General de la

Gráfico 2. Costa Rica: Evolución de la prioridad macroeconómica y fiscal del Gasto o Inversión Social Pública. 1980 – 2017

(En porcentajes)



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

República realiza estimaciones del gasto social referido solo al gobierno general y con ciertas variantes metodológicas. Según estas estimaciones la ISPT del gobierno general ha representado cerca del 72% del gasto total del gobierno general desde el 2009 (CGR, 2018).

III. LA INVERSIÓN SOCIAL PÚBLICA DURANTE EL 2017

Para precisar el comportamiento de la ISP durante el 2017, 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 la estimación no se restringe solo al gobierno general, como son la Comisión Nacional de Préstamos para la Educación (CONAPE) o el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM) o instituciones que no eran parte del sector social en el pasado como las juntas administrativas de la imprenta nacional y del archivo nacional. También se realizan ajustes suprimiendo gastos que no son parte del gasto social, como las empresas comerciales del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), los pagos de los premios de lotería pagados por la Junta de Protección Social (JPS) o el programa de ahorro y crédito del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU).

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

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

Para la desagregación o depuración, al interior de las instituciones, se utilizan las liquidaciones presupuestarias y otras estadísticas de instituciones como la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), el Ministerio de Educación Pública (MEP), el Ministerio de Salud (MS), la JPSS, el IMAS, el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones

Familiares (FODESAF), el Fondo Nacional de Becas (FONABE), la Oficina de Cooperación Internacional para la Salud (OCIS) y el Consejo Técnico de Asistencia Médico Social (CTAMS). Esta información se obtiene directamente de las instituciones o del Sistema de Información de Planes y Presupuestos (SIPP) de la Contraloría General de la República (CGR), aunque los clasificadores de gasto no se corresponden exactamente con los utilizados por la STAP.

3.2. La magnitud de la inversión social en el 2017

Con estos procedimientos, sujetos a modificaciones posteriores, sobre todo para los últimos años, se llega a una estimación de la ISPT para el 2017 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 (22,8%) y a un poco más de tres puntos porcentuales por debajo en su relación con gasto del gobierno general (77,2%), ver cuadro 1. La mayor diferencia se produce en el sector de protección social por la consolidación del FODESAF, la depuración del IMAS y la JPS y la incorporación de otras instituciones. También se producen ajustes importantes en el sector de salud, por la exclusión de las transferencias del gobierno a la CCSS por concepto de la cuota como estado, del aporte adicional para los trabajadores por cuenta propia, para el pago de los asegurados por cuenta del estado y otras deudas ya comentada.

La ISPT para el año 2017, en colones corrientes, equivale a casi siete billones y medio de colones (algo más de US\$ 13 mil millones)⁶, lo que representa un aumento real del 4,2% con relación al año previo. Este crecimiento real es similar del que surge directamente de los datos de STAP (4,2%). 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 3,0% en el 2017, para un monto per cápita de alrededor de los 1,5 millones de colones corrientes al año (aproximadamente US\$ 2.667) o de 126 mil colones al mes por persona (US\$ 222). Para una familia de cuatro miembros ello equivale a un monto mensual promedio cercano a los 505 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 2017 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 STAP⁷.

⁶ Usando el tipo de cambio promedio anual de las cuentas nacionales (567,51 colones por US\$1).

⁷ 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

Cuadro 1. Costa Rica: Gasto o inversión pública social por función y criterio de acceso. 2017

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

Función y criterio de acceso	Inversión Social Pública (ISP)			Prioridad de la ISP		Variación real 2015-2016 ³	
	Total	Per cápita	Distribución	Macro ¹	Fiscal ²	Total	Per cápita
Gasto o Inversión social total	7.488.608	1.513.618	100,0	22,8	77,2	4,2	3,0
Según Función							
Educación	2.597.110	524.935	34,7	7,9	26,8	5,8	4,6
Salud	1.942.398	392.603	25,9	5,9	20,0	1,8	0,6
Protección Social	2.149.477	434.458	28,7	6,6	22,2	3,8	2,6
Vivienda y Territorio	738.345	149.236	9,9	2,3	7,6	5,6	4,4
Cultura y Recreación	61.277	12.386	0,8	0,2	0,6	16,3	15,0
Según Criterio de acceso							
Servicios universales ⁴	4.168.868	842.623	55,7	12,7	43,0	4,5	3,3
Servicios restrictivos ⁵	768.333	155.298	10,3	2,3	7,9	4,9	3,6
Servicios contributivos ⁶	1.693.570	342.309	22,6	5,2	17,5	4,2	3,0
Servicios selectivos ⁷	857.838	173.388	11,5	2,6	8,8	2,2	1,1

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

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

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

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

e/ Incluye educación postsecundaria, formación profesional, regulación del trabajo y servicios culturales y recreativos.

f/ Incluye sistemas de pensiones contributivos.

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

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

Por función, un poco más de una tercera parte de la ISPT se asigna a servicios educativos y esta inversión se expande a ritmos superiores de la ISP total o por habitante, siendo la función con la segunda mayor expansión en ese año. Esta representa casi un 27% del gasto del gobierno general (prioridad fiscal) y se acerca al 8% del PIB (prioridad macroeconómica). A su interior, los servicios de educación general y los incentivos para estudiar son los que más crecen durante el 2017. La función de Protección social se ubica como la segunda en importancia relativa con cerca del 29% de la ISPT y con un dinamismo menor a la media de la inversión social. Los recursos asignados a esta función equivalen al 6.6% del PIB y al 22,2% del gasto público. A su interior, las pensiones contributivas, particularmente las otorgadas por la CCSS son las más dinámicas.

realiza a nivel de institución, excepto para la CCSS que separa salud de pensiones. Aquí se sigue una clasificación más detallada que difiere de la desagregación utilizada por la STAP a partir del 2002.

En tercer lugar, se ubican los servicios de salud, con un aporte del 26% de la ISPT pero con el menor dinamismo entre las funciones (1,8% total y 0,6% por habitante) y con una menor prioridad que las anteriores. A su interior, el crecimiento es limitado pues ninguna supera al 1% lo que se apoya con una contracción de los programas de salud pública. 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 alcanza casi al 10% de la ISPT y es la tercera en crecer, por encima de la media, e impulsada por los servicios municipales y el suministro de agua potable. Finalmente, los servicios culturales y recreativos siguen sin alcanzar al 1% de la ISPT pese al amplio crecimiento mostrado en el 2017 ya que su limitado tamaño lo torna muy volátil en el tiempo.

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 56%, y crecen ligeramente por encima del promedio, pese a escaso dinamismo de los servicios de salud. Esta inversión en programas universales equivale al 12,7% del PIB y al 43% del gasto público. Los programas contributivos asociados a los pagos de las pensiones, son los segundos en importancia con cerca del 22,6% de la ISP y con un equivalente al 5,2% del PIB y al 17,5% del gasto público. Su dinamismo resulta similar a la media, aunque a su interior muestra una amplia divergencia. Por una parte, las pensiones del régimen de invalidez, vejez y muerte (RIVM) de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) siguen aumentando fuertemente mientras que los gastos asociados a los regímenes con cargo al presupuesto nacional lo hacen a un menor ritmo en el 2017.

Los otros dos grupos de programas representan pesos menores y similares, cercanos al 10% de la ISPT y por ende prioridades similares, pero con dinámicas distintas durante el 2017. La ISPT asociada a los programas restrictivos crece en el 2017 un 4,9% y ello lo explica principalmente la inversión en las universidades públicas y en los servicios culturales y recreativos. Por su parte, los programas selectivos reciben un 11,5% de la ISPT y se expanden solo 2,2% en el 2017. A su interior, la fuerte expansión de los incentivos para estudiar es compensada por contracciones en las pensiones no contributivas y los servicios de vivienda, particularmente por el bono de la vivienda.

IV. LA EVOLUCIÓN DE INVERSIÓN SOCIAL PÚBLICA DESDE EL AÑO 2000

Si se parte del año 2000, es posible ver la evolución de la ISP en los últimos 17 años (2001 a 2017). 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. Con el fin de resaltar la evolución durante los últimos tres años, se comparan estos años con los 14 previos vistos en conjunto (ver cuadro 2), aunque dentro de estos hay evoluciones bien diferenciadas.

Estas se resaltan en los gráficos 3 al 11 donde se presenta la información por año y se identifican los cuatrienios que aproximan las distintas administraciones gubernamentales.⁸Primero 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 - 2017

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 17 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.

Como se ha señalado, la ISPT real crece en el 2017 un 4.2% y en un 3,0% cuando se ajusta por población. Esto significa una expansión de la ISPT por encima del 4% real por tercer año consecutivo, para un acumulado del 14,4% en esos tres años, pese a que viene desacelerándose, crecimiento que resulta mayor a la media de los 14 años previos (2,7%) y que supera al promedio de todo el período considerado (3,1%). En términos per cápita, esto significa que la ISPH crece en los últimos tres años al menos a una tasa del 3%, para un acumulado del 10,4% en el trienio, tasa que más que duplica al promedio de los 14 años previos (1,2%) y que resulta casi el doble de la media de los 17 años considerados (1,6%). Si bien estos aumentos reales no son los más altos del período, son solo superados por los ocurridos durante los años 2007 a 2009 (ver gráfico 3), lo sorprendente aquí es que se produce en un contexto de elevado y creciente desequilibrio fiscal, contrario a la holgura fiscal que caracterizó al período 2007 a 2019. Ello se traduce en mejoras en la prioridad macroeconómica, no así en la fiscal que muestra cierto deterioro en los últimos dos años por el crecimiento del pago de intereses asociados a una mayor deuda pública.

Cuadro 2. Costa Rica: evolución del gasto o inversión social pública real por función y criterio de acceso. 2000, 2014, 2015, 2016 y 2017

⁸ Si bien las administraciones gubernamentales cambian cada cuatro años en el mes de mayo, ese año de transición tiene un presupuesto diseñado, y ejecutado en buena parte, por la administración saliente. La administración entrante tiene la segunda mitad del año para introducir modificaciones presupuestarias tendientes a aumentar el gasto o llenar huecos fiscales y puede establecer medidas de contención del gasto, pero solo ahí empieza a elaborar el presupuesto del año siguiente. Por ello, los años de transición, presupuestariamente pueden aproximar el cierre de una administración y la línea base de la siguiente. En esa dirección, los últimos tres años analizados corresponderán a los tres primeros de la administración Solís Rivera.

Panorama de la inversión social pública 2017 en un contexto de crisis fiscal

Indicador	Inversión Social Pública					Tasas de variación media anual					Variación Acumulada
	2000	2014	2015	2016	2017	2014/01	2015	2016	2017	2017/01	
Gasto o inversión social total ¹	788.359	1.151.195	1.208.175	1.264.007	1.317.326	2,7	4,9	4,6	4,2	3,1	
<i>Índice 2000 = 100</i>	100,0	146,0	153,3	160,3	167,1						67,1
Prioridad ²											
Macroecómica (% PIB)	17,1	21,8	22,3	22,4	22,8	4,6	0,5	0,1	0,4		5,7
Fiscal (% Gasto Gobierno General)	69,3	77,0	77,8	77,4	77,2	7,7	0,8	-0,5	-0,2		7,9
Gasto social por habitante ³	203.587	241.182	250.024	258.468	266.262	1,2	3,7	3,4	3,0	1,6	
<i>Índice 2000 = 100</i>	100,0	118,5	122,8	127,0	130,8						30,8
Composición y variación media anual ⁴											
Función	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	1,2	3,7	3,4	3,0	1,6	30,8
Educación	29,4	34,3	34,1	34,2	34,7	2,3	3,1	3,7	4,6	2,6	54,2
Salud	29,6	26,7	26,8	26,6	25,9	0,5	3,9	2,5	0,6	0,8	14,6
Protección Social	29,1	28,5	28,8	28,8	28,7	1,1	4,6	3,4	2,6	1,5	28,9
Vivienda y Territorio	11,1	9,6	9,5	9,7	9,9	0,2	3,4	5,4	4,4	0,9	16,5
Cultura y Recreación	0,8	0,9	0,8	0,7	0,8	2,0	-6,1	-4,7	15,0	1,8	35,9
Criterio de acceso	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	1,2	3,7	3,4	3,0	1,6	30,8
Servicios universales ⁵	56,4	56,0	56,1	55,5	55,7	1,2	3,8	2,3	3,3	1,5	29,2
Servicios restrictivos ⁶	8,7	9,9	9,8	10,2	10,3	2,1	2,8	7,6	3,6	2,5	53,4
Servicios contributivos ⁷	23,5	22,5	22,7	22,6	22,6	0,9	4,7	3,1	3,0	1,4	26,0
Servicios selectivos ⁸	11,4	11,6	11,5	11,7	11,5	1,4	2,0	5,4	1,1	1,6	31,2

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

b/ Incluye variaciones acumuladas absolutas de las prioridades en lugar de las tasas de variación media anuales.

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

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

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

f/ Incluye educación postsecundaria, formación profesional, regulación del trabajo y servicios culturales y recreativos.

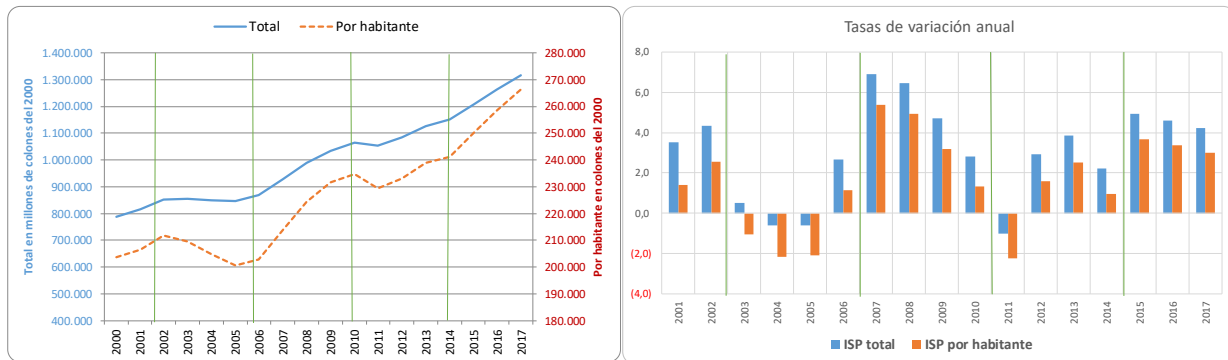
g/ Incluye sistemas de pensiones contributivos.

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

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

En efecto, el gráfico 3 muestra la evolución anual de la ISPT y la ISPH desde el 2000 y se puede corroborar la expansión es casi sostenida desde el 2006, luego de la contracción sufrida durante la administración Pacheco (2003 al 2005), expansión que solo es interrumpida en el 2011. Si bien la ISP crece más aceleradamente en la segunda mitad del decenio del 2000, los últimos seis años evidencian una expansión sostenida que resulta mayor en los últimos tres años. Globalmente, desde el 2000, la ISPT real crece un 67% y casi un 31% en términos per cápita.

Gráfico 3. Costa Rica: Evolución de la Inversión Social Pública Real total. 2000 - 2017
(En colones del año 2000)



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

Considerando la ISPH, todas las funciones crecen durante el 2017 por encima de la media del período 2001 a 2014 y del período completo (2001 a 2017), excepto los servicios de salud que son los menos dinámicos con lo que pierden participación dentro de la inversión social. Visto el período en su conjunto, los servicios educativos son los que más se expanden para un acumulado del 54% en la ISPH, seguidos de la función de protección social que crece cerca de la media (29%). 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 muestra un menor dinamismo pese al fuerte aumento en los últimos años. Finalmente, los servicios culturales y recreativos se expanden durante el período completo a una tasa ligeramente superior a la media de la inversión social, pero resulta insuficiente para mejorar su participación dentro de ella.

Según el criterio de acceso, todos los servicios excepto los selectivos, crecen en el 2017 por encima de la media del período 2001 a 2014 y de período completo. No obstante, son los servicios restrictivos los que más se expanden en el 2017 y en el período en su conjunto. Con ello ganan participación dentro de la inversión social, del 8,7% (2000) al 10,3% (2017), a costa se los servicios universales y los servicios contributivos. Los servicios selectivos, pese a su limitado crecimiento durante el 2017, para el período en su conjunto se expanden de manera similar a la ISPT de modo que mantienen su participación dentro de ella.

4.2. La evolución de la Inversión Social Pública real por función: 2000 - 2017

De las cinco funciones en que se desagrega la ISP, es posible descomponer las primeras cuatro para ver sus especificidades en los últimos 17 años. Si bien los servicios culturales y recreativos también permiten una desagregación, su peso marginal (menos del 1% de la ISPT) y su alta volatilidad hacen que ello aporte poco.

La función educación

Como se ha indicado, la ISPT en educación real crece en el 2017 un 5,8%, tasa que resulta mayor a la de los dos años previos, al crecimiento medio entre el 2001 y el 2014, a la expansión en los últimos 17 años y por encima de la tasa a que se expande la ISP total. Esto hace que la ISPT en educación en el 2017 casi duplique en términos reales a la realizada en el año 2000 (97% mayor), 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 7,9% en el 2017 (prioridad macroeconómica), para una ganancia de 2,9 p.p. Su prioridad fiscal también aumenta al pasar del 20,4% del gasto público en el 2000 al 26,8% en el 2016 para una ganancia de 6,4 p.p. Finalmente, también crece su prioridad social, pues absorbe una porción creciente del gasto social, al pasar del 29,4% (2000) al 34,7% (2017) para una ganancia de 5,3 p.p.

Ajustada por el crecimiento poblacional, la ISPH en educación crece en el 2017 un 4,6%, por encima de los años previos, mostrando una aceleración, y de la media del período. Esto implica un aumento acumulado desde el año 2000 del 54%, 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) y mantiene al cuatrienio 2007 – 2010 con el de la mayor expansión. Como la IPS en educación se acelera en el último trienio, logra acumular un crecimiento del 15,8% en estos tres años en la ISPT y del 11,7% cuando se considera el efecto poblacional.

Cuadro 3. Costa Rica: evolución del gasto o inversión social pública en educación. 2000, 2014, 2015, 2016 y 2017

Indicador	Inversión Social Pública					Tasas de variación media anual					Variación Acumulada
	2000	2014	2015	2016	2017	2014/01	2015	2016	2017	2017/01	
Gasto social total en educación ¹	231.882	394.437	411.649	431.856	456.860	3,9	4,4	4,9	5,8	4,1	
Índice 2000 = 100	100,0	170,1	177,5	186,2	197,0						97,0
Prioridad ²											
Macroeconómica (% PIB)	5,0	7,5	7,6	7,7	7,9	2,4	0,1	0,1	0,3		2,9
Fiscal (% Gasto Gobierno General)	20,4	26,4	26,5	26,4	26,8	6,0	0,1	-0,1	0,3		6,4
Social (% Gasto Social)	29,4	34,3	34,1	34,2	34,7	4,8	-0,2	0,1	0,5		5,3
Gasto en educación por habitante ³	59.881	82.637	85.188	88.307	92.342	2,3	3,1	3,7	4,6	2,6	
Índice 2000 = 100	100,0	138,0	142,3	147,5	154,2						54,2
Composición y variación media anual ⁴											
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	2,3	3,1	3,7	4,6	2,6	54,2
Educación General	67,9	64,1	64,5	63,1	63,4	1,9	3,8	1,4	5,0	2,2	43,9
Preescolar	4,6	6,3	6,1	5,9	5,9	4,7	-0,5	-0,3	5,1	4,1	98,9
Primaria	35,8	25,6	25,8	24,8	24,9	-0,1	3,7	-0,3	5,2	0,4	7,4
Secundaria	21,8	23,0	23,3	22,8	22,6	2,7	4,0	1,7	3,5	2,8	59,7
Otra modalidad	5,7	9,1	9,4	9,6	10,0	5,8	6,3	6,2	8,4	6,0	168,3
Educación postsecundaria	21,1	22,5	22,6	23,9	23,6	2,8	3,8	9,4	3,1	3,2	71,8
Formación Profesional	5,9	3,8	3,8	3,8	3,7	-0,9	3,1	4,7	0,5	-0,3	-4,6
Incentivos para estudiar	5,0	9,6	9,0	9,2	9,4	7,2	-3,1	5,2	6,7	6,5	189,5

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

b/ Incluye variaciones acumuladas absolutas de las prioridades en lugar de las tasas de variación media anuales.

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

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

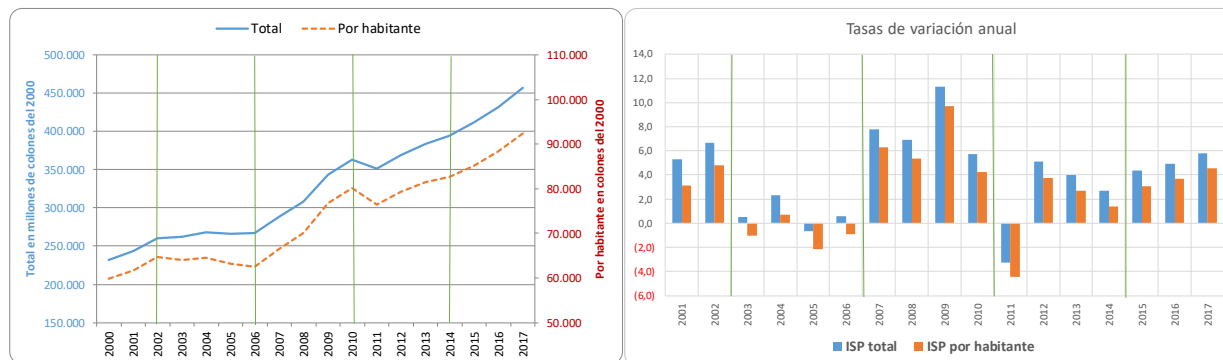
Fuente: Estimaciones de los autores a partir de información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, del Banco Central de Costa Rica, la Contraloría General de la República, el Instituto Nacional de Estadística y Censos y de las instituciones involucradas.

Casi dos terceras partes de la ISP en educación se destinan a la educación general y es la que más crece en el 2017 después de los incentivos para estudiar. No obstante, al considerar los últimos 17 años en conjunto su expansión se mantiene por debajo del promedio de la función con una pérdida de participación dentro de la inversión educativa. Ello es producto 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, particularmente esta última que es la que presenta la mayor expansión en el 2017 y de manera acumulada.

La educación postsecundaria (universitaria y para universitaria), es la segunda en expansión en el período pese a crecer menos en el 2017. Con ello aumenta su participación dentro de la inversión educativa del 21% en el 2000 a casi el 24% en el 2017. Los incentivos para estudiar (transportes, becas y alimentación complementaria) son los que más crecen en los dos últimos años y en el período visto en su conjunto, casi duplicando su peso dentro de la inversión social educativa, mientras que la formación profesional, pese al crecimiento de la inversión en los últimos dos años, acumula una reducción real en la ISPH a lo largo de los últimos 17 años. Con ello su participación

dentro de la inversión educativa se reduce del 5.9% que exhibía en el año 2000 al solo 3,7% en el 2017.

Gráfico 4. Costa Rica: Evolución de la Inversión Social Pública en Educación. 2000 - 2017
(En colones del año 2000)



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

La 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 2017 un 1,8%, por debajo de los dos años previos, los primeros 14 años y del período completo bajo estudio. Para los últimos 17 años, el aumento acumulado real de la ISPT en salud alcanza un 46,4% para una tasa media anual del 2,3% que se encuentra por debajo del crecimiento de la ISPT (ver cuadro 4). Ello se debe a la fuerte reducción real sufrida en el 2004, y en menor medida en el 2005, que luego se acompaña de seis años de estancamiento (2009 al 2014) producto de la crisis financiera de la CCSS. En los últimos tres años, si bien la ISPT en salud retorna su crecimiento, este se va desacelerando hasta casi desaparecer en el 2017, ver gráfico 5. 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 2017 (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 0,5 p.p. al pasar del 20,5% del gasto público en el 2000 al 20,0% en el 2017. También pierde prioridad social, pues absorbe una porción decreciente del gasto social, al pasar del 29,6% (2000) al 25,9% (2017) para una pérdida de 3,7 p.p.

Cuadro 4. Costa Rica: gasto o inversión social pública en salud. 2000, 2014, 2015, 2016 y 2017

Indicador	Inversión Social Pública					Tasas de variación media anual					Variación Acumulada
	2000	2014	2015	2016	2017	2014/01	2015	2016	2017	2017/01	
Gasto social total en salud ¹	233.447	307.870	323.733	335.754	341.689	2,0	5,2	3,7	1,8	2,3	
Índice 2000 = 100	100,0	131,9	138,7	143,8	146,4						46,4
Prioridad ²											
Macroecoómica (% PIB)	5,1	5,8	6,0	6,0	5,9	0,8	0,2	0,0	0,0		0,9
Fiscal (% Gasto Gobierno General)	20,5	20,6	20,9	20,5	20,0	0,1	0,3	-0,3	-0,5		-0,5
Social (% Gasto Social)	29,6	26,7	26,8	26,6	25,9	-2,9	0,1	-0,2	-0,6		-3,7
Gasto en salud por habitante ³	60.286	64.501	66.994	68.656	69.063	0,5	3,9	2,5	0,6	0,8	
Índice 2000 = 100	100,0	107,0	111,1	113,9	114,6						14,6
Composición y variación media anual ⁴											
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	0,5	3,9	2,5	0,6	0,8	14,6
Salud Pública	2,6	4,0	3,9	3,9	3,7	3,5	1,1	1,4	-4,5	2,8	58,8
Atención Primaria	17,0	20,6	20,6	20,6	20,6	1,9	3,9	2,4	0,6	1,9	38,7
Atención Curativa	78,1	73,2	73,2	73,3	73,4	0,0	4,0	2,5	0,8	0,4	7,7
Consulta Médica	29,2	20,8	19,5	20,5	20,4	-1,9	-2,3	7,4	0,3	-1,3	-19,9
Hospitalización	48,9	52,4	53,7	52,8	53,0	1,0	6,5	0,7	1,0	1,3	24,2
Nutrición (CEN-CINAI)	2,2	2,2	2,2	2,3	2,3	0,4	4,9	4,1	1,0	0,9	17,0

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

b/ Incluye variaciones acumuladas absolutas de las prioridades en lugar de las tasas de variación media anuales.

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

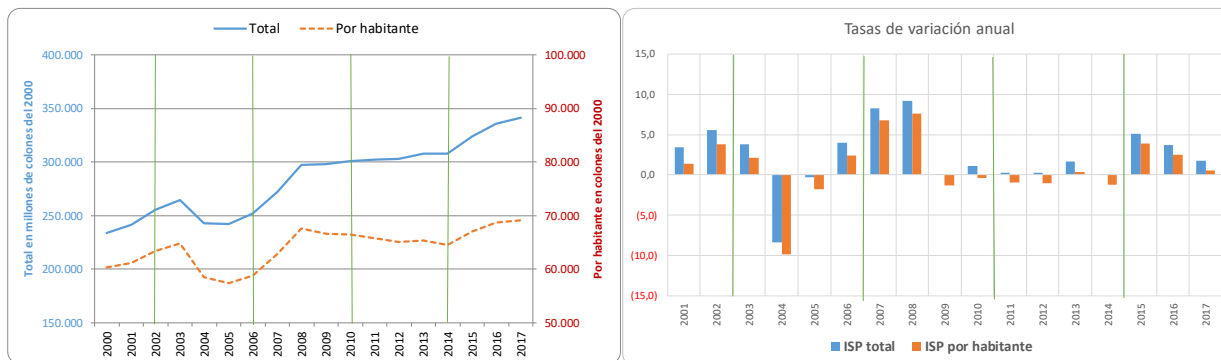
d/ La variación media anual es del gasto o inversión social por habitante.

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

Ajustada por el crecimiento poblacional, la ISPH en salud crece en el 2017 solo un 0,6%, por encima de la media de los primeros 14 años del período pero por debajo del crecimiento medio de los últimos 17 años. Esto significa una expansión acumulada del 14,6% en los últimos 17 años, constituyéndose en una de las funciones, junto a Vivienda y territorio, con menor dinamismo en lo que llevamos del presente siglo. 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 de esos años y el protagonismo de la CCSS. No obstante, a partir del 2009 y hasta el 2014, la ISPH en salud se contrae producto de crisis económica y de la crisis financiera que sufre la CCSS. Solo en los últimos tres años logra crecer nuevamente la ISPH en salud (ver gráfico 5).

Gráfico 5. Costa Rica: Evolución de la Inversión Social Pública en Salud. 2000 - 2017

(En colones del año 2000)



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

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 17 años, con lo que pierde participación dentro de la inversión en salud. Ello es producto de la contracción de la ISP destinada a la consulta externa, mientras que los gastos destinados a los servicios de internamiento si se expanden en el período. Fuera de la crisis financiera de la CCSS, la contracción en la ISPH en consulta externa se explica además por la expansión de la atención primaria, que muestra un crecimiento acumulado del 39% en los últimos 17 años. Con ello, pasa de absorber el 17% de la inversión en salud en el 2000, al 20,6% en el 2017.

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 2017, este programa se contrae luego de una contracción durante la primera mitad de la presente década. Finalmente, los CEN – CINAI, pese a crecer por encima de la media durante el 2017, apenas aumentan un 1% en su ISPH y muestran un crecimiento limitado durante todo el período (17% acumulado) similar a la 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, la discriminación y la exclusión es la segunda en crecimiento en los últimos 17 años y la segunda en participación dentro de la ISPT. La ISPT en protección social real crece en el 2017 un 3,8%, completando un tercer año de amplio crecimiento que supera al promedio de los primeros 14 años del período y a este completo. Para los últimos 17

Panorama de la inversión social pública 2017 en un contexto de crisis fiscal

años, el aumento acumulado real de la ISPT en protección social alcanza un 65% para una tasa media anual del 3,0% (ver cuadro 5).

Cuadro 5. Costa Rica: gasto o inversión social pública en protección social. 2000, 2014, 2015, 2016 y 2017

Indicador	Inversión Social Pública					Tasas de variación media anual					Variación Acumulada
	2000	2014	2015	2016	2017	2014/01	2015	2016	2017	2017/01	
Gasto social total en protección social ¹	229.530	328.565	347.849	364.119	378.116	2,6	5,9	4,7	3,8	3,0	
Índice 2000 = 100	100,0	143,1	151,5	158,6	164,7						64,7
Prioridad ²											
Macroeconómica (% PIB)	5,0	6,2	6,4	6,5	6,6	1,2	0,2	0,0	0,1		1,6
Fiscal (% Gasto Gobierno General)	20,2	22,0	22,4	22,3	22,2	1,8	0,4	-0,1	-0,1		2,0
Social (% Gasto Social)	29,1	28,5	28,8	28,8	28,7	-0,6	0,3	0,0	-0,1		-0,4
Gasto en protección social por habitante ³	59.274	68.836	71.985	74.456	76.426	1,1	4,6	3,4	2,6	1,5	
Índice 2000 = 100	100,0	116,1	121,4	125,6	128,9						28,9
Composición y variación media anual ⁴											
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	1,1	4,6	3,4	2,6	1,5	28,9
Pensiones	86,6	86,2	85,8	85,6	85,7	1,0	4,1	3,3	2,7	1,4	27,5
Contributivas	80,6	78,7	78,8	78,5	78,8	0,9	4,7	3,1	3,0	1,4	26,0
No Contributivas-CCSS	6,0	7,5	7,0	7,1	6,9	2,7	-2,1	4,9	-0,8	2,3	47,1
Apoyo Grupos Vulnerables	13,4	13,8	14,2	14,4	14,3	1,3	7,7	4,5	2,5	1,9	38,3

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

b/ Incluye variaciones acumuladas absolutas de las prioridades en lugar de las tasas de variación media anuales.

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

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

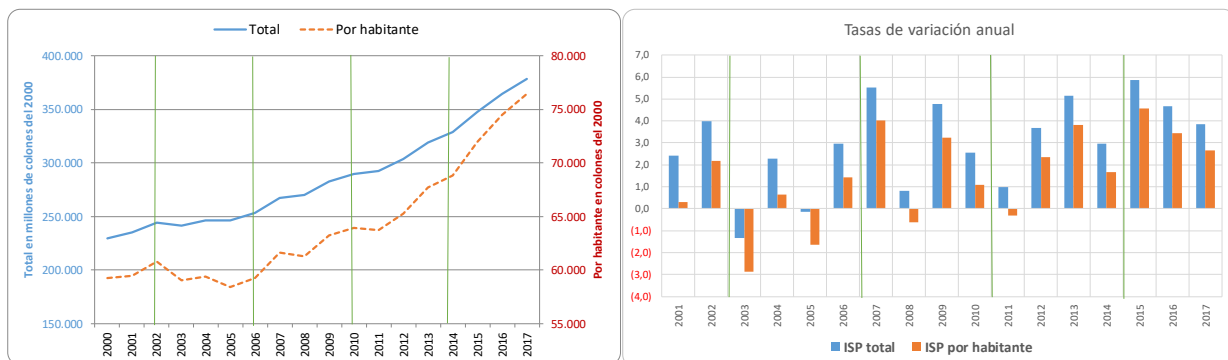
Fuente: Estimaciones de los autores a partir de información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, del Banco Central de Costa Rica, la Contraloría General de la República, el Instituto Nacional de Estadística y Censos y de las instituciones involucradas.

Esta evolución se asocia a aumentos en su prioridad macroeconómica y fiscal, pero con pérdidas leves de prioridad social. La inversión pasa del equivalente al 5,0% del PIB en el 2000, similar a la inversión en educación y salud en ese año, al 6,6% en el 2017 (prioridad macroeconómica), para una ganancia de 1,6 p.p. Su prioridad fiscal aumenta 2,2 p.p. al pasar del 20,2% (2000) al 22,2% (2017), mientras pierde, levemente también prioridad social (-0.4 p.p.) al pasar del 29,1% del gasto social en el 2000 al 28,7% en el 2017.

Cuando se controla por el crecimiento poblacional, la ISPH en protección social crece en el 2017 un 2,6%, por encima del promedio de los últimos 17 años (1,5%), 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 29% en los últimos 17 años, aunque los aportes de los programas son disímiles en cada período.

Gráfico 6. Costa Rica: Evolución de la Inversión Social Pública en Protección Social. 2000 - 2017

(En colones del año 2000)



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

La ISPH solo cae un 1,7% en la primera mitad del decenio del 2000, concentrado en los programas dirigidos a enfrentar la pobreza, la discriminación y la exclusión, agrupado en dos programas; pensiones no contributivas y apoyo a grupos vulnerables. Las pensiones contributivas por el contrario se expanden en este período y contrarrestan parcialmente la caída real en los otros programas. A partir de ahí, la ISPH en protección social muestra un crecimiento más sostenido, primero apoyado por estos programas (2006 a 2010) y posteriormente por las pensiones contributivas (2011 a 2017).

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 17 años, el aumento acumulado en estos programas por habitante alcanza al 26% 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 (47%), pese la contracción sufrida en las primeras mitades de las dos últimas décadas y en el año 2017 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 0,9 p.p. al pasar de 6% en el 2000 al 6,9% en el 2017, 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 17 años (38%) y con un crecimiento más sostenido desde el 2006. Su participación dentro de la ISPT en protección social también es intermedia y muestra una mejora al pasar del 13,4% (2000) al 14,3% (2017).

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 cerca del 10% de la ISPT y esta prioridad social se ha reducido en el tiempo producto de un crecimiento real mucho más modesto que el resto de la ISPT. Pese a la fuerte expansión real observada en los últimos tres años, por encima del de la media de los primeros 14 años y del período en su conjunto, el aumento acumulado en los últimos 17 años resulta apenas del 49% y ajustada por el crecimiento poblacional, la ISPH solo aumenta un 16% en ese lapso.

También la prioridad fiscal se reduce marginalmente al pasar del 7,7% en el 2000 al 7,6% en el 2017, mostrando un crecimiento menor al gasto público total, reducción que resulta mayor dentro del gasto social donde pierde 1,2 p.p. al pasar del 11,1% en el 2000 al 9,9% en el 2017. No obstante, su crecimiento parece superar ligeramente al 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 2,3% en el 2016 (ver cuadro 6).

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

Al interior de la función, los servicios municipales son los que absorben la mayor cantidad de recursos. A su vez son los más dinámicos, de modo que su participación aumenta del 41% de la ISPT en vivienda y territorio en el año 2000 al 62% en el 2017. Esto es producto no solo de un crecimiento sostenido, sino también elevado, de modo que para el 2017 muestra una ISPH que resulta un 76% mayor a los realizados 17 años atrás.

Cuadro 6. Costa Rica: gasto o inversión social pública en vivienda y territorio. 2000, 2014, 2015, 2016 y 2017

Indicador	Inversión Social Pública					Tasas de variación media anual					Variación Acumulada
	2000	2014	2015	2016	2017	2014/01	2015	2016	2017	2017/01	
Gasto social total en vivienda y territorio ¹	87.292	110.219	115.336	123.011	129.883	1,7	4,6	6,7	5,6	2,4	
<i>Índice 2000 = 100</i>	100,0	126,3	132,1	140,9	148,8						48,8
Prioridad ²											
Macroecómica (% PIB)	1,9	2,1	2,1	2,2	2,3	0,2	0,0	0,1	0,1		0,4
Fiscal (% Gasto Gobierno General)	7,7	7,4	7,4	7,5	7,6	-0,3	0,1	0,1	0,1		-0,1
Social (% Gasto Social)	11,1	9,6	9,5	9,7	9,9	-1,5	0,0	0,2	0,1		-1,2
Gasto en vivienda y territorio por habitante ³	22.542	23.091	23.868	25.154	26.252	0,2	3,4	5,4	4,4	0,9	
<i>Índice 2000 = 100</i>	100,0	102,4	105,9	111,6	116,5						16,5
Composición y variación media anual ⁴											
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	0,2	3,4	5,4	4,4	0,9	16,5
Servicios de Vivienda	32,9	17,6	17,4	18,0	15,5	-4,2	2,5	8,8	-10,3	-3,5	-45,3
Suministro Agua	25,7	22,7	22,9	21,5	22,1	-0,7	4,5	-1,4	7,4	0,0	0,3
Servicios Municipales	41,4	59,7	59,6	60,6	62,4	2,8	3,2	7,0	7,6	3,4	75,5

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

b/ Incluye variaciones acumuladas absolutas de las prioridades en lugar de las tasas de variación media anuales.

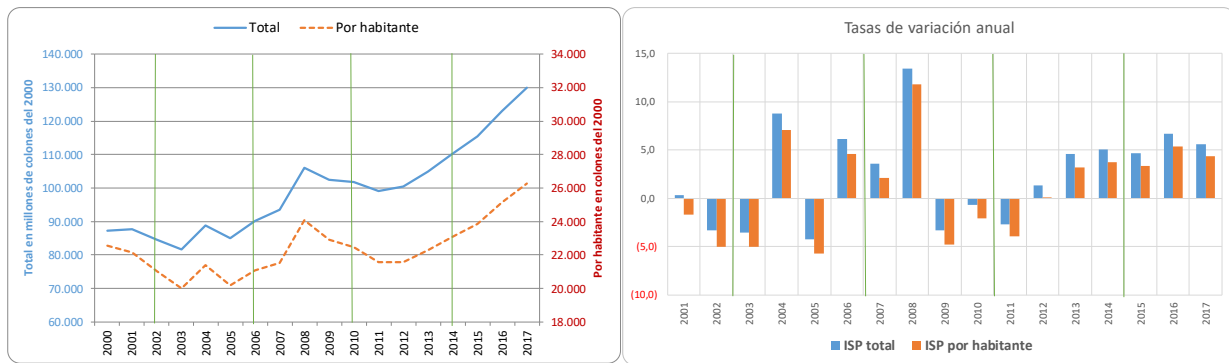
c/ En colones del 2000 según deflactor implícito del gasto de consumo final del gobierno general.

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

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

Este aumento en la participación interna de los servicios municipales también se apoya en el estancamiento de la inversión real por habitante en el suministro de agua y en la contracción real de la ISPT de los servicios de vivienda. Los servicios de vivienda, donde el protagonismo lo tiene el bono familiar de la vivienda, es el que muestra la mayor contracción de la ISPH (-45% acumulada), pese a que presenta la mayor expansión en el año 2016, pero una fuerte contracción un año más tarde. No obstante, las contracciones en las primeras mitades de las décadas del 2000 y del 2010, junto al estancamiento en la segunda mitad del decenio del 2000, generan este resultado. Esto hace que la ISPT en servicios de vivienda, que representaba un tercio de la ISPT de la función en el año 2000, se reduzca a solo un 16% para el 2017.

Gráfico 7. Costa Rica: Evolución de la Inversión Social Pública en Vivienda y Territorio. 2000 - 2017 (En colones del año 2000)



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

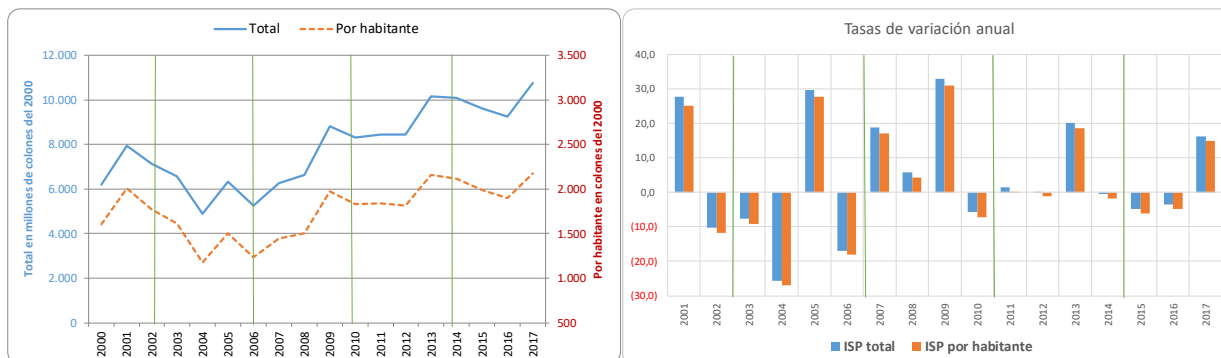
El otro componente de la función, lo constituye el servicio de suministro de agua, que en este caso incluye solo al Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (conocido como AyA), pues los acueductos municipales se encuentran dentro de los servicios municipales, la Empresa de Servicios Públicos de Heredia (ESPH) lo clasifica la STAP en la parte eléctrica, sin separar el componente de agua, y el gasto de las ASADAS en acueductos rurales no se incluye del todo más que el apoyo en inversión que se hace a través del AyA. Este componente muestra un estancamiento durante el período pese a la fuerte expansión en el 2017. Con ello su participación dentro de la función se reduce del 25,7% en el año 2000 al 22,1% 17 años más adelante.

Los servicios culturales y recreativos

Como se ha señalado, esta función sigue sin alcanzar el 1% de la ISPT (prioridad social), pese a la fuerte expansión del 2017. 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 y 2017, aunque a tasas elevadas por su limitada base de referencia. Pese a ello, cuando se observan los últimos 17 años, la ISPH muestra un crecimiento real acumulado del 36% (ver cuadro 2).

Gráfico 8. Costa Rica: Evolución de la Inversión Social Pública en Cultura y Recreación 2000 – 2017

(En colones del año 2000)



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

En 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 gráfico 8, no logra modificar su limitada participación dentro de la ISPT, ver cuadro 2. 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 - 2017

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 17 años, poniendo el énfasis en los últimos tres años, 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 65% durante el período, por debajo de lo que lo hicieron los servicios restrictivos y los selectivos. Por ello su prioridad social se reduce marginalmente del 56,4% del gasto social en el año 2000 al 55,7% en el 2017 (-0,7 p.p.). No obstante, si muestra mejoras en la prioridad macroeconómica (del 9,6% al 12,7%) y

en su prioridad fiscal (del 39,1% al 43%). 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 17 años analizados, un aumento sostenido durante los últimos seis años y un aceleramiento en los últimos tres años (ver cuadro 7).

Cuadro 7. Costa Rica: gasto o inversión social pública en programas universales. 2000, 2014, 2015, 2016 y 2017

Indicador	Inversión Social Pública					Tasas de variación media anual					Variación Acumulada
	2000	2014	2015	2016	2017	2014/01	2015	2016	2017	2017/01	
Gasto social total en servicios universales ¹	444.334	644.833	677.399	701.559	733.348	2,7	5,1	3,6	4,5	3,0	
<i>Índice 2000 = 100</i>	100,0	145,1	152,5	157,9	165,0						65,0
Prioridad ²											
Macroeconómica (% PIB)	9,6	12,2	12,5	12,4	12,7	2,5	0,3	0,0	0,3		3,1
Fiscal (% Gasto Gobierno General)	39,1	43,1	43,6	42,9	43,0	4,1	0,5	-0,7	0,0		3,9
Social (% Gasto Social)	56,4	56,0	56,1	55,5	55,7	-0,3	0,1	-0,6	0,2		-0,7
Gasto en servicios universales por habitante ³	114.745	135.096	140.184	143.457	148.226	1,2	3,8	2,3	3,3	1,5	
<i>Índice 2000 = 100</i>	100,0	117,7	122,2	125,0	129,2						29,2
Composición y variación media anual ⁴											
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	1,2	3,8	2,3	3,3	1,5	29,2
Educación General	35,5	39,2	39,2	38,9	40	1,9	3,8	1,4	5,0	2,2	43,9
Servicio de salud	51,4	46,7	46,7	46,8	46	0,5	3,8	2,4	0,6	0,8	14,5
Suministro Agua	5,0	3,9	3,9	3,8	4	-0,7	4,5	-1,4	7,4	0,0	0,3
Servicios Municipales	8,1	10,2	10,2	10,6	11	2,8	3,2	7,0	7,6	3,4	75,5

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

b/ Incluye variaciones acumuladas absolutas de las prioridades en lugar de las tasas de variación media anuales.

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

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

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

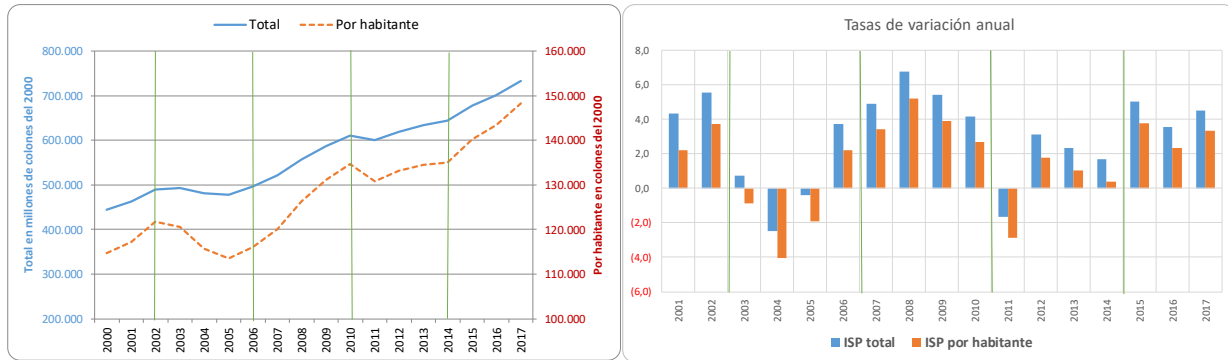
Cuando se considera la inversión social pública por habitante (ISPH), si se presenta una contracción del 1% durante la primera mitad de la década del 2000, como la IPSH global y luego crece de manera bastante sostenida, como lo hace la IPSH global (ver gráfico 8). Esto se traduce en un aumento real acumulado de la ISPH del 29%. Este aumento acumulado está sustentado por la expansión de los servicios municipales (76%) y los servicios de educación general (44%) que crecen por encima de la media, mientras que los servicios de salud distintos a los programas de nutrición, solo crecen un 15% acumulado y los servicios de suministro de agua se mantienen estancados.

Los servicios educativos (educación general) representan en el 2017 el 40% de la ISPT de este tipo de programas y han venido ganando participación gracias a la expansión de la ISP real educativa (35% en el 2000). Los servicios de salud, representan el 46% de la ISPT en este grupo, participación que se reduce del 51% que ostentaba en el año 2000. Los servicios municipales, ganan participación del 8% en el año 2000 al 11% en el 2017, mientras que los servicios de suministro de agua, pierden participación del 5% (2000) al 4% (2017). 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.

Gráfico 9. Costa Rica: Evolución de la Inversión Social Pública en programas universales. 2000 - 2017

(En colones del año 2000)



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

Los 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 96% 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 2017. Su prioridad fiscal sube del 6,1% del gasto público en el año 2000 al 7,9% en el 2017 para un aumento del 1,9 p.p. Este aumento es del 1,5 p.p. en la prioridad social pues sube del 8,7% del gasto social en el año 2000 al 10,3% 17 años más tarde.

Cuadro 8. Costa Rica: evolución del gasto o inversión social pública en programas o servicios restrictivos. 2000, 2014, 2015, 2016 y 2017

Indicador	Inversión Social Pública					Tasas de variación media anual					Variación Acumulada
	2000	2014	2015	2016	2017	2014/01	2015	2016	2017	2017/01	
Gasto social total en servicios restrictivos ¹	68.961	113.655	118.329	128.894	135.158	3,6	4,1	8,9	4,9	4,0	
<i>Índice 2000 = 100</i>	100,0	164,8	171,6	186,9	196,0						96,0
Prioridad ²											
Macroeconómica (% PIB)	1,5	2,1	2,2	2,3	2,3	0,7	0,0	0,1	0,1		0,8
Fiscal (% Gasto Gobierno General)	6,1	7,6	7,6	7,9	7,9	1,5	0,0	0,3	0,0		1,9
Social (% Gasto Social)	8,7	9,9	9,8	10,2	10,3	1,1	-0,1	0,4	0,1		1,5
Gasto en servicios restrictivos por habitante ³	17.809	23.811	24.487	26.357	27.318	2,1	2,8	7,6	3,6	2,5	
<i>Índice 2000 = 100</i>	100,0	133,7	137,5	148,0	153,4						53,4
Composición y variación media anual ⁴											
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	2,1	2,8	7,6	3,6	2,5	53,4
Educación postsecundaria	71,1	78,0	78,8	80,0	79,7	2,8	3,8	9,4	3,1	3,2	71,8
Formación Profesional	19,9	13,1	13,1	12,8	12,4	-0,9	3,1	4,7	0,5	-0,3	-4,6
Servicios culturales y recreativos	9,0	8,9	8,1	7,2	8,0	2,0	-6,1	-4,7	15,0	1,8	35,9

- a/ En millones de colones del 2000 según deflactor implícito del gasto de consumo final del gobierno general.
 b/ Incluye variaciones acumuladas absolutas de las prioridades en lugar de las tasas de variación media anuales.
 c/ En colones del 2000 según deflactor implícito del gasto de consumo final del gobierno general.
 d/ La variación media anual es del gasto o inversión social por habitante.

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

A su interior, el programa dominante es la educación postsecundaria con el 80% de la ISPT en el 2017, cuando en el año 2000 era del 71%, producto de su amplio crecimiento, acompañado de un crecimiento menor en los servicios culturales y recreativos y una contracción en los servicios de formación profesional. Este último programa aún representa el 12% de la ISP en servicios restrictivos (contra 20% en el 2000), de modo que cerca del 92% de los recursos se destinan a la formación de capacidades especializadas.

En términos de la inversión por habitante, el aumento real acumulado resulta del 53%, explicado por la educación postsecundaria, no solo por su protagonismo dentro del grupo sino por su crecimiento acumulado del 72% desde el año 2000. La evolución de la ISP en programas restrictivos es similar a la de la ISP global, muestra una contracción en el 2006 y en el 2010, aunque repite el aumento sostenido desde el 2012 (ver gráfico 10).

Gráfico 10. Costa Rica: Evolución de la Inversión Social Pública en programas restrictivos. 2000 - 2017

(En colones del año 2000)



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

Los 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.⁹ Se refiere entonces a los programas de pensiones contributivas y éstos representan, como se mencionó algo más de una quinta parte de la ISPT en el 2017 (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 2017 el 5,2% del PIB y esta prioridad macroeconómica ha aumentado un 1,1 p.p. desde el año 2000, También absorben algo más del 17% del gasto del gobierno general, prioridad fiscal que se ha aumentado 1,2 p.p. 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 61% en los últimos años y un claro aceleramiento en la década presente.

⁹ En el caso de las pensiones con cargo al presupuesto, también se incluyen algunos regímenes que son no contributivos. Por el contrario, este grupo no incorpora la información del sistema de pensiones del Poder Judicial.

Cuadro 9. Costa Rica: gasto o inversión social pública en servicios contributivos. 2000, 2014, 2015, 2016 y 2017

Indicador	Inversión Social Pública					Tasas de variación media anual					Variación acumulada
	2000	2014	2015	2016	2017	2014/01	2015	2016	2017	2017/01	
Gasto social total en servicios contributivos ¹	185.020	258.646	274.063	285.962	297.917	2,4	6,0	4,3	4,2	2,8	
<i>Índice 2000 = 100 y variación acumulada</i>	100,0	139,8	148,1	154,6	161,0						61,0
Prioridad ²											
Macroecómica (% PIB)	4,0	4,9	5,1	5,1	5,2	0,9	0,2	0,0	0,1		1,1
Fiscal (% Gasto Gobierno General)	16,3	17,3	17,7	17,5	17,5	1,0	0,4	-0,2	0,0		1,2
Social (% Gasto Social)	23,5	22,5	22,7	22,6	22,6	-1,0	0,2	-0,1	0,0		-0,9
Gasto en servicios contributivos por habitante ³	47.780	54.188	56.716	58.474	60.216	0,9	4,7	3,1	3,0	1,4	
<i>Índice 2000 = 100 y variación acumulada</i>	100,0	113,4	118,7	122,4	126,0						26,0
Composición y variación media anual ⁴											
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	0,9	4,7	3,1	3,0	1,4	26,0
Pensiones IVM-CCSS	39,5	47,0	47,1	48,1	48,9	2,2	4,9	5,3	4,7	2,7	56,2
Presupuesto Nacional	60,5	53,0	52,9	51,9	51,1	0,0	4,4	1,1	1,4	0,4	6,4

- a/ En millones de colones del 2000 según deflactor implícito del gasto de consumo final del gobierno general.
 b/ Incluye variaciones acumuladas absolutas de las prioridades en lugar de las tasas de variación media anuales.
 c/ En colones del 2000 según deflactor implícito del gasto de consumo final del gobierno general.
 d/ La variación media anual es del gasto o inversión social por habitante.

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

Los gastos asociados con las pensiones con cargo al presupuesto nacional representan el 51% del gasto en estos programas, pese a contar con menos pensionados que el régimen de la CCSS. Si bien su expansión real por habitante se había logrado contener durante la década previa (ver gráfico 11), se empieza a acelerar a partir del 2012, aunque en los dos últimos años muestra un mayor control de su crecimiento. Mientras la ISPH en programas contributivos acumula un aumento real del 26% en los últimos 17 años, los de las pensiones con cargo al presupuesto nacional lo hacen apenas un 6,4%. Con ello pierden participación dentro del grupo pues en el año 2000 representaron el 61% del gasto en estos programas.¹⁰

Los gastos asociados con los pagos de las pensiones del régimen de invalidez, vejez y muerte de la CCSS (RIVM) son los que más crecen. Los desembolsos del RIVM vienen creciendo de manera significativa desde el 2006, acumulando un crecimiento per cápita real del 56% en el período, lo que implica una tasa media anual en los últimos años del 2,7% contra solo el 0,4% para el conjunto de regímenes con cargo al presupuesto Nacional, lo que muestra la presión que están sometiendo al fondo de reserva.

¹⁰ Las estimaciones para este año, corrigen la serie incorporando a JUPEMA, desde el 2014 y a la Dirección Nacional de Pensiones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social para todo el período, como gastos administrativos de estos regímenes con cargo al presupuesto nacional (gobierno central).

Gráfico 11. Costa Rica: Evolución de la Inversión Social Pública en programas contributivos. 2000 – 2017
(En colones del año 2000)



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

Los 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 y acumulan un crecimiento real de su ISPT del 68% 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 al 2,6% del PIB en el 2017 (0,7 p.p. más que en el 2000), al 8,8% del gasto público (0,9 p.p. más que en el 2000 pero por debajo de lo logrado en el 2010) y al 11,5% 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 31% en los últimos 17 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, aunque en menor medida en el 2014, y ya para el 2017 refleja un claro desaceleramiento asociado con las restricciones fiscales (ver gráfico 12). Por ello, apenas logran recuperar y superar a partir del 2016 los niveles de inversión real por habitante alcanzados en el 2010, luego de cinco años de alto y sostenido crecimiento.

Cuadro 10. Costa Rica: gasto o inversión social pública en servicios selectivos. 2000, 2014, 2015, 2016 y 2017

Indicador	Inversión Social Pública					Tasas de variación media anual					Variación Acumulada
	2000	2014	2015	2016	2017	2014/01	2015	2016	2017	2017/01	
Gasto social total en servicios selectivos ¹	90.044	134.061	138.383	147.593	150.903	2,9	3,2	6,7	2,2	3,1	
<i>Índice 2000 = 100 y variación acumulada</i>	100,0	148,9	153,7	163,9	167,6						67,6
Prioridad ²											
Macroecómica (% PIB)	2,0	2,5	2,6	2,6	2,6	0,6	0,0	0,1	0,0		0,7
Fiscal (% Gasto Gobierno General)	7,9	9,0	8,9	9,0	8,8	1,1	-0,1	0,1	-0,2		0,9
Social (% Gasto Social)	11,4	11,6	11,5	11,7	11,5	0,2	-0,2	0,2	-0,2		0,0
Gasto en servicios por habitante ³	23.253	28.087	28.638	30.180	30.501	1,4	2,0	5,4	1,1	1,6	
<i>Índice 2000 = 100 y variación acumulada</i>	100,0	120,8	123,2	129,8	131,2						31,2
Composición y variación media anual ⁴											
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	1,4	2,0	5,4	1,1	1,6	31,2
Incentivos para estudiar	12,9	28,3	26,9	26,9	28,4	7,2	-3,1	5,2	6,7	6,5	189,5
Nutrición (CEN-CINAI)	5,8	5,1	5,3	5,2	5,2	0,4	4,9	4,1	1,0	0,9	17,0
Pensiones No Contributivas	15,4	18,4	17,6	17,5	17,2	2,7	-2,1	4,9	-0,8	2,3	47,1
Apoyo Grupos Vulnerables	34,1	33,8	35,7	35,4	35,9	1,3	7,7	4,5	2,5	1,9	38,3
Servicios de Vivienda	31,9	14,4	14,5	15,0	13,3	-4,2	2,5	8,8	-10,3	-3,5	-45,3

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

b/ Incluye variaciones acumuladas absolutas de las prioridades en lugar de las tasas de variación media anuales.

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

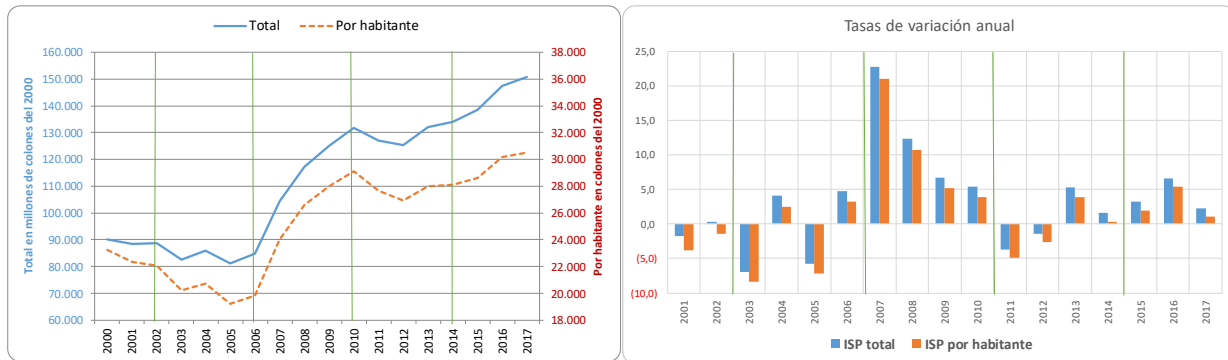
d/ La variación media anual es del gasto o inversión social por habitante.

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

Los incentivos para estudiar (comedores escolares, transporte, becas y Avancemos) son los que más crecen en su ISPH (189%), de modo que más que duplican su participación dentro del grupo, pasando del 13% en el 2000, a algo más del 28% en el 2017. Las pensiones no contributivas son las segundas en expansión en su ISPH (47%), con lo cual les permita mejorar su participación del 15% al 17%. Los programas dirigidos a los grupos vulnerables por pobreza, exclusión o discriminación, distintos a los otros programas, aumentan su participación del 34% al 36% del total, gracias a un crecimiento acumulado un tanto superior a la media del grupo (38% vs 31%) y se ubican como los de mayor peso relativo. Por el contrario, la ISPH en los programas de vivienda (13% del total selectivo en 2017) reducen su participación a menos de la mitad por su deterioro real, mientras que los centros de cuidado y sus programas extramuros (los CEN-CINAI), pese a su limitado tamaño dentro de los programas sociales selectivos (5%) evidencia también una evolución menos favorable, pese a que crecen en términos reales su ISPH (17% acumulado).

Gráfico 12. Costa Rica: Evolución de la Inversión Social Pública en programas selectivos. 2000 - 2017

(En colones del año 2000)



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

En resumen, se observa cómo pese a las restricciones fiscales que ya afectaron la ISP durante el 2011 y, en algunos casos durante el 2012 y el 2014, en general retoma su crecimiento real en los últimos seis años (2012 a 2017) y particularmente en los últimos tres años, con lo que se logra contener e incluso compensar completamente esta caída en los recursos reales por habitante. Durante el 2017, la expansión de la inversión social real tiende a desacelerarse, aunque sigue creciendo por encima de la media de los últimos 17 años, aunque 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 2017 y ello, tarde o temprano, repercutirá negativamente en la inversión social, como sucedió durante la primera mitad de la década pasada. Ello explica la menor expansión en ese año, particularmente en los programas selectivos, que son los más vulnerables a las restricciones fiscales como ya se vivió a inicios del siglo XXI.

V. EFECTOS DE UNA EVENTUAL POLÍTICA DE CONTENCIÓN DE LA INVERSIÓN SOCIAL PÚBLICA

El análisis de la evolución de largo plazo de la inversión social pública, desde la década de los ochenta hasta 2017 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 seis años (2012-2017).

Sin embargo, dada la frágil situación fiscal del país (con un déficit de 6.2% como porcentaje del PIB a diciembre de 2017) y la coyuntura macroeconómica (con la producción creciendo a tasas de alrededor de 3% por año), el financiamiento de la inversión social pública puede empezar a sufrir las consecuencias. Muestra de ello el des aceleramiento de la expansión observado en 2017, particularmente en los programas selectivos, que son los más vulnerables a las restricciones fiscales como ya se vivió a inicios del siglo XXI. Un ajuste del gasto público por el lado de la inversión social podría traer consecuencias indirectas y directas sobre las poblaciones más vulnerables que dependen de los servicios y transferencias que el Estado provee.

En particular, en el informe semestral de la oficina del economista jefe regional para América Latina y el Caribe del Banco Mundial (Végh et al., 2018) se ha señalado respecto a los ajustes fiscales en la región que aunque un ajuste fiscal puede generar costos a largo plazo, el hecho que la mayoría de los ajustes fiscales en Latinoamérica y el Caribe (LAC) haya consistido en una reducción del gasto público primario, especialmente durante los años ochenta, ha resultado ser beneficioso para la economía en el largo plazo. Sin embargo, como resalta también el informe, que los recortes de inversión pública se hayan convertido en un componente mucho más importante de los paquetes de ajuste fiscal en el pasado reciente no es un buen augurio para el crecimiento futuro en la región.

El informe de Végh et al. (2018) encuentra que en términos de los costos a corto plazo de un alza de impuestos, estos son esencialmente cero para niveles iniciales bajos de la tasa impositiva (impuesto al valor agregado alrededor del 10%-12%), así como los costos marginales a corto plazo de la reducción del gasto primario son mayores a medida que aumenta el tamaño de los recortes del gasto, lo que constituye según los autores un argumento sólido a favor de los ajustes fiscales graduales en lugar de los ajustes de *shock*. Más aún, el informe señala que *“aun cuando los responsables de las políticas públicas deberían tratar de no depender demasiado de los recortes de inversión pública, esto no debería hacerse a expensas de reducir las transferencias sociales que resultan*

tener importantes costos tanto en el PIB como en diversas medidas de inclusión social” (Végh et al., 2018, p.7)

Esto debido a que *“las transferencias sociales abarcan fundamentalmente seguridad social y transferencias a los hogares más vulnerables (a través de diversos programas). Los beneficiarios de estas transferencias, sobre todo personas de edad avanzada y hogares de bajos ingresos, se encuentran en los percentiles más bajos de la distribución del ingreso y normalmente tienen restricciones crediticias (debido a las imperfecciones del mercado de capital, entre otros factores). Por estos motivos, tienen una mayor propensión a consumir en comparación con quienes perciben ingresos más altos, como los empleados públicos (categoría clave dentro del consumo público)” (Végh et al., 2018, p.48)*. Por lo que, para los autores, los países deben ser cautelosos al abordar sus procesos de ajuste fiscal, pues aun cuando los responsables de las políticas públicas deben cuidarse de no recortar demasiado el gasto en la inversión pública, esto no deben hacerlo a expensas de reducir las transferencias sociales, pues estas últimas tienen importantes costos tanto en el producto como en diversas medidas de inclusión social. Por lo tanto, Végh et al. (2018) concluyen que *dado que los “recortes de transferencias sociales perjudicarían a los miembros más vulnerables de la sociedad [y] dado que la solución “simple” de generar una mayor inflación para diluir los salarios reales y las transferencias reales en general ya no es una opción, los gobiernos deberían intentar recortar el gasto público improductivo” (Végh et al., 2018, p.49)*.

Trejos Solórzano (2018) analiza el efecto de las transferencias estatales en dinero (TED) producto de las políticas sociales selectivas sobre el ingreso de los hogares y sus niveles de privación material para el caso específico Costa Rica, de 2010 a 2017 utilizando distintos indicadores de pobreza. El autor encuentra que las TED reducen la pobreza y que esta reducción puede ir desde los 2 puntos porcentuales (pp) hasta 3pp, siendo mayor el efecto en las zonas rurales. Sin embargo, Trejos Solórzano (2018) advierte que este efecto de las TED es insuficiente para contrarrestar los resultados del mercado, además que cuando se analiza la eficiencia de las transferencias para impactar sobre la pobreza no se encuentran mejoras en el período de estudio, y que por ello dado el deterioro creciente en las finanzas públicas del país, la sostenibilidad de los logros alcanzados pasará por lograr mejoras sensibles en los indicadores de eficiencia.

Si bien en el estudio de Trejos Solórzano (2018) el autor estudia el efecto de las TED sobre la incidencia, intensidad e inequidad de la pobreza (conocidas como las tres *í*s de la pobreza-ver Jenkins y Lambert, 2006 y Ravallion 1994 y 2016, en Trejos Solórzano, 2018), en esta sección el análisis se limita al efecto inmediato que tendría una política de reducción del gasto en transferencias y gasto en política social selectiva sobre la incidencia de la pobreza en el corto plazo.

La política social selectiva incluye no solo las transferencias en dinero a poblaciones en pobreza (y en vulnerabilidad en algunos casos), sino también las transferencias en

especie –bienes- y servicios a estas mismas poblaciones. Por esta razón, no es posible identificar el efecto de todos los programas sociales directamente en el ingreso de los hogares. Además, algunos programas no van dirigidos directamente a los hogares, y en cambio trabajan en proyectos comunitarios o con personas institucionalizadas o en condición de calle. Tal como se mostró en la sección anterior, las políticas sociales selectivas (PSS) aglutinaron, en promedio, entre el 2010 y el 2017 cerca del 11% del gasto público social, lo que equivale a aproximadamente 2,5% del Producto Interno Bruto (PIB). En 2017, dentro de las PSS, un 41,1% de esos recursos fueron a la entrega de servicios (en especie), un 45,6% corresponde a transferencias corrientes en dinero y el 13,3% restante a transferencias de capital.

Con las ENAHO es posible identificar los ingresos de los hogares provenientes de las pensiones del Régimen No Contributivo (RNC), las becas para estudiar del Fondo Nacional de Becas (FONABE), de las universidades públicas, de los gobiernos locales, del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), del programa Empléate del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y de otras instituciones, ayudas en dinero del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), así como otras ayudas estatales o subsidios que incluye los aportes en dinero proveniente principalmente de otros programas financiados por el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF). Adicionalmente, las ENAHO indagan sobre la recepción de los servicios y transferencias en especie de los comedores estudiantiles, así como los centros de cuidado y alimentación CENCINAI.

Utilizando la ENAHO 2017 se estiman tres diferentes ingresos para cada hogar: 1. el ingreso de los hogares que incorpora como ingreso las transferencias estatales en dinero y una imputación del valor de las transferencias en especie que reciben por concepto de alimentación en comedores y centros de cuidado y se le llama ingreso en efectivo y especie del hogar (IEEH), 2. El ingreso que incorpora de las transferencias estatales solamente aquellas que son en efectivo y se le denomina ingreso total neto del hogar (ITNH), y 3. El ingreso del hogar antes de cualquier transferencia estatal denominado ingreso autónomo neto del hogar (IANH).

Para imputar el valor de las transferencias en especie de los programas de comedores escolares y de los servicios de alimentación de los centros de cuidado CEN CINAI se utiliza el gasto medio por beneficiario reportado por el Ministerio de Educación y el Ministerio de Salud, respectivamente, a la DESAF, por concepto de compra de alimentos para estos programas en 2017.

Políticas de contención del gasto pueden ir por dos vías, una en donde se corta las transferencias en dinero que se hace a las personas directamente y otra donde se corta los recursos que se gira las instituciones para la ejecución de los programas. En el segundo caso, la institución ejecutora puede llegar a limitar la calidad o alcance de los programas sin disminuir el número de beneficiarios, por ejemplo, reduciendo la

alimentación sin reducir el cuidado de infantes. Sin embargo, como se muestra en el cuadro 11, este tipo de política también podría conllevar efectos en la incidencia de pobreza toda vez que las familias deben cubrir las transferencias en especie entonces faltantes.

Cuadro 11. Costa Rica: Efecto en pobreza de la reducción de transferencias estatales. 2017
(número de hogares, personas y porcentaje del total)

Definición de ingreso	Pobreza Extrema		Pobreza Moderada		Total Pobres	
	Hogares	Personas	Hogares	Personas	Hogares	Personas
Ingreso efectivo y en especie del hogar (IEEH)	85.576 5,62	249.903 5,06	218.319 14,33	750.702 15,21	303.895 19,95	1.000.605 20,27
Ingreso total neto del hogar (ITNH)	86.663 5,69	306.510 6,21	218.568 14,34	785.893 15,93	305.231 20,03	1.092.403 22,14
Efecto al eliminar transferencias en especie	↑ 1.087 ↑ 0,07	56.607 1,15	↑ 249 ↑ 0,01	35.191 0,72	↑ 1.336 ↑ 0,08	91.798 1,87
Ingreso autónomo neto del hogar (IANH)	150.506 9,88	484.755 9,82	196.560 12,9	710.107 14,39	347.066 22,78	1.194.862 24,21
Efecto al eliminar transferencias en efectivo	↑ 63.843 ↑ 4,19	178.245 3,61	↓ -22.008 ↓ -1,44	-75.786 -1,54	↑ 41.835 ↑ 2,75	102.459 2,07

Fuente: Elaboración propia con datos de la ENAHO 2017 y DESAF.

Si las transferencias en especie (alimentación) de los comedores escolares y los centros de cuidado CEN CINAI se eliminasen, la pobreza extrema y moderada aumentaría. Si bien en términos de hogares el aumento no llega al punto porcentual, en el caso de pobreza extrema el aumento es de más de 1pp en individuos y cercano a 1pp en individuos en pobreza moderada. Si se agregan ambas categorías, para el total de pobres (extrema y moderada) el aumento es cercano a los 2pp, pues alrededor de 1.336 hogares con 91.798 integrantes en total tendrían ingresos totales netos en su hogar por debajo de la línea de pobreza.

Si a las personas en pobreza, que hoy son beneficiarias de las transferencias monetarias del Estado no pudiera girárseles estas más, el resultado en pobreza sería aún mayor. En términos de hogares, la pobreza extrema aumentaría otros 4,19pp aproximadamente y 3,61pp en individuos. La pobreza moderada disminuye, pero debido a que personas que se encontraban en pobreza moderada pasan a extrema. De esta forma, el total de pobres aumenta otros 2,75pp en hogares y 2,07pp en individuos. En todos los casos las tasas de no pobres disminuyen cuando se eliminan transferencias del Estado.

Por lo tanto, si bien el Estado costarricense se enfrenta al reto de hacer recortes en el gasto público como parte de los ajustes fiscales, el reto es también hacerlo sin afectar a los más vulnerables (política social selectiva), pasando por aumentar la eficiencia de las TED (Trejos Solórzano, 2018) y cortando aquel gasto público que sea improductivo (Végh et al., 2018)

VI. SITUACIÓN Y EVOLUCIÓN DEL FODESAF

El Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) ha cumplido ya 43 años, desde su fundación en 1974, de ser la principal herramienta con que cuenta Costa Rica para la atención de las poblaciones en pobreza y pobreza extrema, a través de políticas sociales selectivas. Estas políticas sociales selectivas, financiadas por el FODESAF, son implementadas mayoritariamente por instituciones públicas y en menor medida por algunas instituciones privadas de bienestar social.

En el año 2009 el FODESAF fue sujeto de una reforma legal (ley 8783 que modifica la ley 5662) que aseguraba la parte de su financiamiento proveniente del gobierno, y ordenaba la distribución de al menos el 50% de sus recursos entre programas/instituciones que ya financiaba y otras nuevas que antes se financiaban vía presupuesto nacional. Para el año 2017 el FODESAF llegó a manejar alrededor de 609.100 millones de colones, que representaron el equivalente a 1,9% del PIB de ese mismo año. De estos recursos, la DESAF giró a las instituciones ejecutoras 566.142 millones de colones, por lo que cerró el año con un superávit de 42.958 millones de colones, que equivalía a 7,1% de sus ingresos.

6.1 Crecimiento en los Ingresos se Desacelera

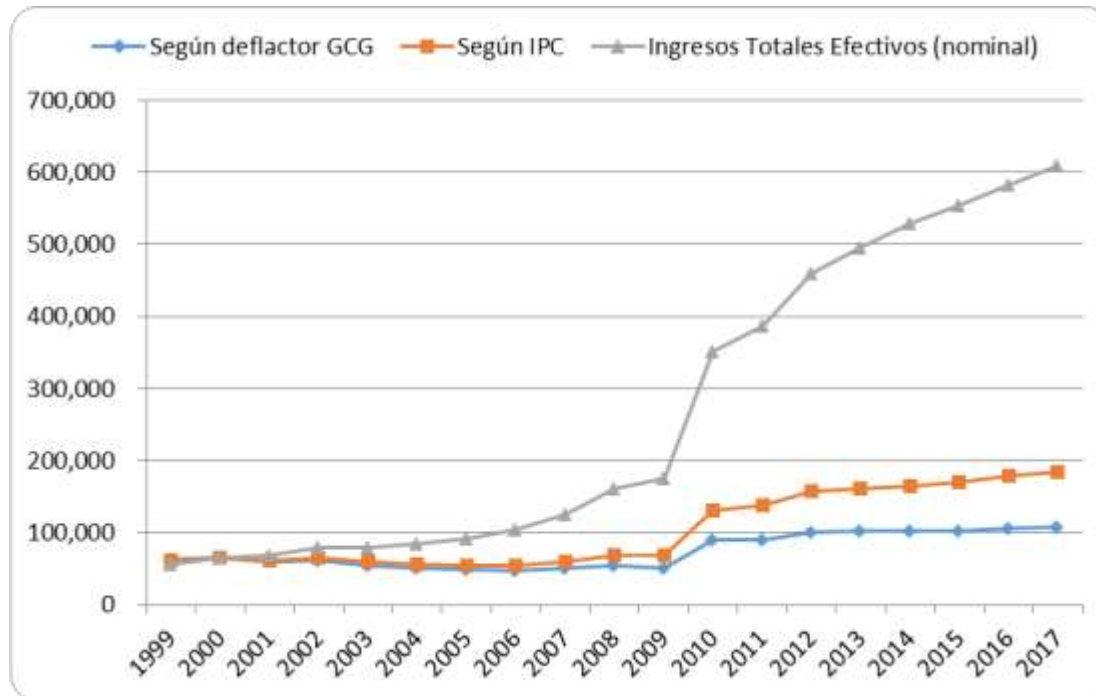
Acorde con la reforma al FODESAF del año 2009, que traslada recursos del sector social que antes iban vía presupuesto nacional y asegura otros más, el gráfico 13 muestra que el mayor incremento –nominal- se da de 2009 a 2010. Mientras que, de 2000 a 2009 los ingresos del Fondo habían crecido 166,3%, solo de 2009 a 2010 sus recursos disponibles se duplicaron al crecer 99,3%. De 2000 a 2017 estos ingresos habían crecido nominalmente 73,4%, siendo el crecimiento del último año de 4,6%.

Si bien los ingresos del Fondo han venido aumentando nominalmente, el crecimiento no ha sido tan pronunciado en términos reales. Para deflactar los recursos 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 (GCGG). El deflactor del GCGG puede considerarse un mejor estimador para reflejar los cambios en los salarios públicos y aproximar mejor el *quantum* de servicios detrás del gasto. Mientras que, el IPC refleja los cambios en precios al consumo de las personas, que puede a su vez reflejar mejor el cambio en el poder adquisitivo de las transferencias que el FODESAF hace a los beneficiarios en muchos de sus programas. Por lo tanto, en el gráfico 13 se presenta, además del nominal, también el ingreso real deflactado con ambas medidas.

Utilizando el deflactor implícito del GCGG, los ingresos del Fondo decrecieron 22,7% de 2000 a 2009, pero crecieron 75% un año después producto de la reforma. Hacia 2017 el crecimiento real había sido de 20%, con un crecimiento real de 2% en el último año calendario. Si la evolución de los ingresos reales se mide con el IPC, de 2000 a 2009

estos habían crecido 5,1%, y 88,6% un año después en 2010 con la reforma. De 2010 a 2017 crecieron 40,5%, con un crecimiento de 2,9% de 2016 a 2017.

Gráfico 13. Costa Rica: Evolución de los ingresos del FODESAF. 1999-2017
(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.

En cualquier caso, tanto nominal como real, las tasas a las que ha venido creciendo el FODESAF presentan un desaceleramiento, y más aún, una disminución en los últimos años. Sin embargo, cabe destacar que a diferencia de los primeros años de la década de los 2000, cuando el Fondo tenía como ingresos efectivos solamente alrededor del 60% de lo presupuestado, para finales de la década este porcentaje aumenta, y actualmente los ingresos efectivos alcanzan más del 99% de los ingresos presupuestados para el FODESAF cada año. Esto es particularmente importante para generar estabilidad en sus transferencias a las instituciones ejecutoras y con ello, el financiamiento de los respectivos programas sociales.

Históricamente el recargo sobre las planillas ha sido la principal fuente de financiamiento del FODESAF. Este es un impuesto solidario pagado por los patronos sobre la base de los salarios devengados por sus trabajadores. Sin embargo, posterior a la reforma las transferencias del gobierno cobran relevancia como fuente de financiamiento. En particular, el gobierno debía cumplir no solo con su parte del financiamiento del Fondo en que venía fallando antes de la reforma, sino además inyectar los recursos necesarios

para financiar aquellos programas antes financiados vía presupuesto nacional. De esta forma, como se muestra en el gráfico 14 de la estructura de los ingresos del FODESAF, las transferencias del gobierno y el recargo sobre las planillas pasan a tener una participación similar sobre el total de ingresos. Para el 2017, el recargo sobre las planillas aportaba el 54,9% de los recursos (334.587,5 millones) y la transferencia del gobierno era el 41,3% (251.550,6 millones) de los ingresos del Fondo, proviniendo el restante 3,8% de superávits y reintegros al Fondo. Estos porcentajes de participación han mostrado pequeños cambios desde 2010, con no más de 5 puntos porcentuales (pp) de diferencia.

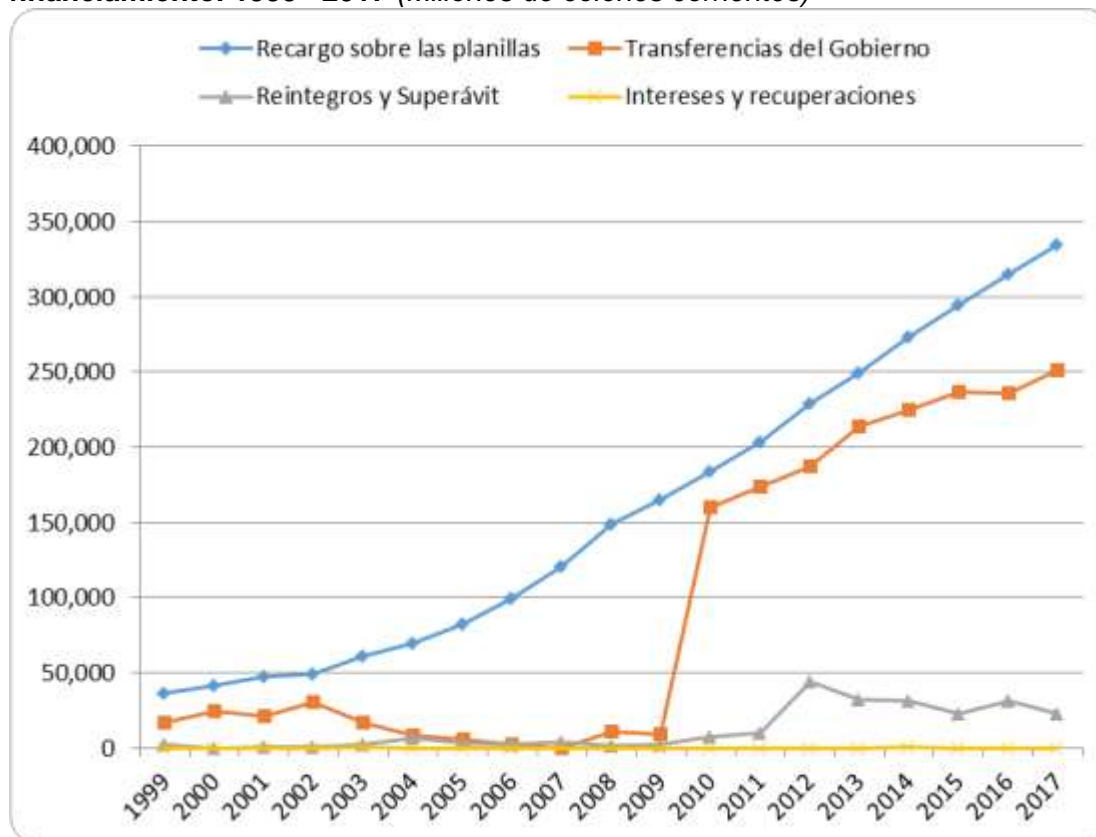
Gráfico 14. Costa Rica: Estructura de los ingresos del FODESAF. 1999 - 2017



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

Sin embargo, a pesar de que la participación relativa de las fuentes de financiamiento se ha mantenido relativamente estable, el ingreso nominal por concepto de recargo a planillas ha crecido más que la transferencia del gobierno en los últimos años. En particular, de 2010 a 2013 el ingreso por planillas había crecido 35,6% y la transferencia de gobierno 34%. Pero de 2013 a 2017, la transferencia de gobierno creció nominalmente 17,6% frente a un crecimiento de 33,7% de los ingresos provenientes de recargos a planillas. En 2017 la transferencia del gobierno fue menor a los 593.000 salarios base del Poder Judicial para fijar multas y penas que la ley establece debe trasladar al FODESAF cada año, pues correspondía una transferencia de 252.736,6 millones de colones (con un salario base de 426.200 colones en dicho año) y trasladó 1.186 millones menos. Aunque esta diferencia fue mayor en 2016, de alrededor de 15.738,2 millones de colones menos en la transferencia correspondiente.

Gráfico 15. Costa Rica: Evolución de los ingresos del FODESAF según fuente de financiamiento. 1999– 2017 (Millones de colones corrientes)



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

6.2 Contracción en el Gasto

En el año 2017 la DESAF transfirió 566.142 millones de colones a las unidades ejecutoras de los programas sociales, monto que es apenas un 0,16% nominalmente superior al de un año anterior, y que por lo tanto en términos reales no creció. Deflactado con el IPC, el monto gastado a través del FODESAF muestra un decrecimiento de 1,4%, y utilizando el deflactor implícito del GCGG se encuentra que los egresos totales decrecieron 2,3% de 2016 a 2017.

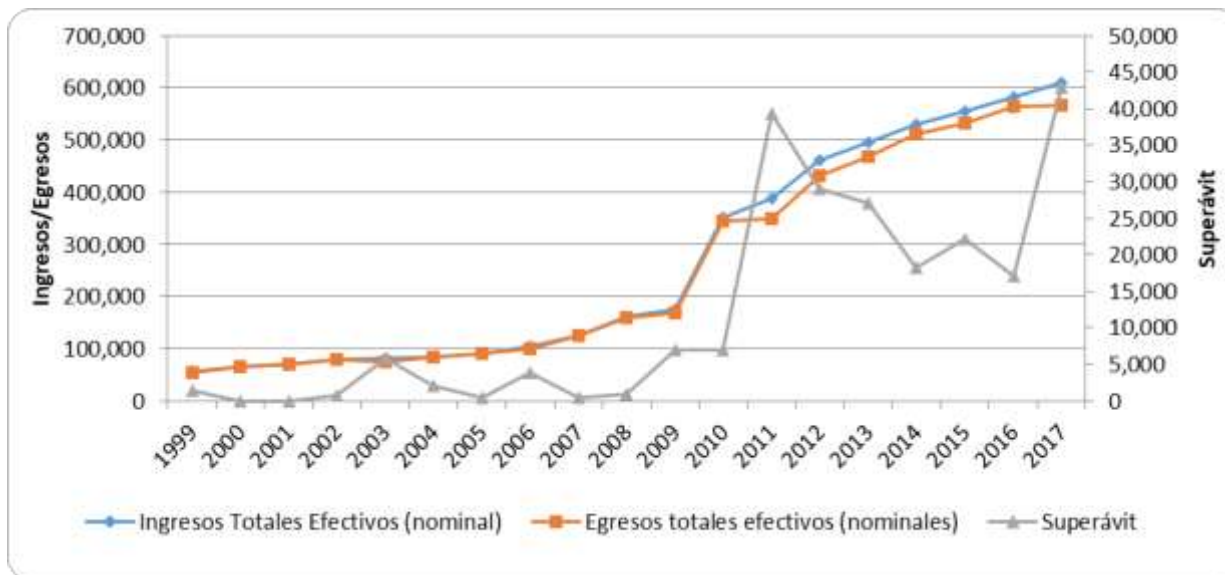
Adicionalmente, se revierte la tendencia de años anteriores de reducción del superávit. Desde 2011 se venía experimentando un período de disminución¹¹ en la tasas de recursos sin ejecutar (superávit), pero para 2017 este porcentaje pasó de 2,9 a 7,1% de los ingresos recibidos. Es decir, 7,1% de los ingresos efectivamente recibidos por el FODESAF no fueron trasladados al cierre del año a las unidades ejecutoras de los

¹¹Con algunas excepciones, como de 2013 a 2014 que aumentó medio punto porcentual

programas sociales¹². Esto es equivalente a aproximadamente 42.958 millones de colones. Ver gráfico 16.

Gráfico 16. Costa Rica: Relación de ingresos y egresos efectivos y superávit del FODESAF. 2000 - 2017

(Millones de colones corrientes)



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

De los recursos efectivamente trasladados a las unidades ejecutoras durante el año 2017, estos se reparten entre programas promocionales y una red de protección social (ver Trejos, 2013). Los programas promocionales absorbieron el 55,9% de los recursos y dentro de ellos se encuentran programas de apoyo, formación y protección del capital humano (66,3%), programas de mejoramiento del hábitat (33,3%) y un programa de apoyo productivo (0,4%). Por su parte, la red de protección social abarcó 44,1% de los recursos y comprende un programa compensatorio (3,2%), programas asistenciales (76,2%) y programas contra la exclusión (20,6%). Ver cuadro 12.

Dentro de los programas de apoyo, formación y protección del capital humano, los programas de mayor inversión son aquellos de apoyo al cuidado y formación de la primera infancia, alimentación en comedores escolares, y el apoyo económico a estudiantes de secundaria. Los centros de cuidado y enseñanza a la primera infancia ejecutados por el Ministerio de Salud a través de los CEN CINAI y por el IMAS con la Red de Cuido abarcaron en conjunto el 24,4% del gasto de esta categoría de programas. Le siguen los comedores escolares (PANEA) que representaron 23,6% y Avancemos 21,3%. Por su

¹² De acuerdo a FODESAF (2017), “el Gobierno Central depositó lo correspondiente a los doceavos de noviembre y diciembre del impuesto de ventas hasta el 27 de diciembre de 2017, por un monto de ₡41.925 millones, que corresponden a un 6,86% del presupuesto total del Fodesaf. Por lo anterior, y aunado al cierre de oficinas del Gobierno Central a partir del 22 de diciembre de 2017, imposibilitó la utilización de estos últimos recursos”

parte, el seguro de salud por cuenta del estado representó 17,8%. En comparación al 2016, la atención a la primera infancia adquirió mayor importancia relativa debido a que se destinaron más recursos a los CEN CINAI, los comedores escolares se mantienen estables, mientras que las transferencias de Avancemos redujeron su participación en 3pp, y por último el seguro por cuenta del estado se mantiene estable.

En el área de programas para el mejoramiento del hábitat, el bono familiar de la vivienda ejecutado por el Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI) sigue siendo el principal programa. Para el 2017, el bono representó el 97,9% de los recursos de esta área. Lo complementan la construcción de acueductos rurales que constituyeron el 1,4% y el programa de saneamiento básico rural (SANEBAR) que representó apenas 0,7% del gasto de este grupo de programas. Respecto a 2016, la estructura de gasto es básicamente la misma, ganando SANEBAR 0.3pp que 'pierden' los otros dos programas pero que no es suficiente para llegar a ser siquiera un 1% del gasto dentro de su categoría. Como se verá más adelante, por el contrario el BANVHI es no solo uno de los programas que más recursos absorbe en esta categoría sino dentro del total del FODESAF.

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

Cuadro 12. Costa Rica: Programas de Promoción y Protección Social financiados por FODESAF. 2017

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

<i>Tipo de programa, programas e instituciones</i>	<i>Monto</i>	<i>(%)</i>
Programas Promocionales	311.478,7	55,9
<u>Apoyo, Formación y Protección del Capital Humano</u>	<u>206.415,4</u>	<u>66,3</u>
TMC Avancemos (IMAS)	43.936,3	21,3
Becas (FONABE)	18.431,9	8,9
Ciudad de los Niños (CDN)	762,5	0,4
Centros infantiles CEN CINAI (MINSa)	26.453,8	12,8
Comedores escolares PANEA (MEP)	48.777,9	23,6
Asegurados por Cuenta del Estado ACE (CCSS)	36.715,0	17,8
Red de Cuido (IMAS)	23.923,4	11,6
Construcción y equipamiento CEN CINAI (MINSa)	2.666,8	1,3
Electrificación, acueductos, red de cuido y otros (Municipalidades)	365,4	0,2
Construcción Torre de la Esperanza Hospital Nacional de Niños (APHN)	4.382,3	2,1
<u>Mejoramiento del Hábitat</u>	<u>103.713,4</u>	<u>33,3</u>
Bono Familiar de la Vivienda BFV (BANHVI)	101.523,3	97,9
Construcción de acueductos rurales (ICAA)	1.490,0	1,4
Saneamiento Básico Rural SANEBAR (MINSa)	700,0	0,7
<u>Apoyo Productivo</u>	<u>1.350,0</u>	<u>0,4</u>
Apoyo microempresa PRONAMYPE (MTSS)	1.350,0	100,0
Red de Protección Social	246.056,9	44,1
<u>Programas Compensatorios</u>	<u>7.886,4</u>	<u>3,2</u>
Programa Nacional de Empleo PRONAE (MTSS)	7.886,4	100,0
<u>Programas Asistenciales</u>	<u>187.397,1</u>	<u>76,2</u>
Pensiones no Contributivas RNC (CCSS)	126.134,8	67,3
Pacientes en Fase Terminal PFT (CCSS)	3.394,7	1,8
Resto programas IMAS ¹	57.867,6	30,9
<u>Programas Contra Exclusión</u>	<u>50.773,4</u>	<u>20,6</u>
Infancia en riesgo social (PANI)	14.551,5	28,7
Mujeres (INAMU)	11.236,7	22,1
Discapacidad y pobreza (CONAPDIS antes CNREE)	5.757,4	11,3
Adultos mayores (CONAPAM)	14.930,8	29,4
Combate de adicciones en jóvenes (IAFA)	83,2	0,2
Promoción del deporte y la recreación (ICODER)	4.213,8	8,3

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.

Dentro de los programas asistenciales, las pensiones no contributivas son el componente más importante de gasto (67,3%), seguido del conjunto de programas que ejecuta el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) (30,9%). El subsidio que se paga a los cuidadores de los pacientes en fase terminal representó 1,8% del gasto de esta categoría, es decir, 1pp más que en 2016. Además, también respecto al año anterior, las pensiones pierden peso relativo en esta categoría, y los programas del IMAS lo ganan.

En el grupo de programas contra la exclusión encontramos instituciones que atienden poblaciones en pobreza y riesgo social más específicas como a adultos mayores (CONAPAM), niños, niñas y adolescentes (PANI), mujeres (INAMU), personas con discapacidad (CONAPDIS) o en adicción (IAFA), así como al ICODER que promueve la práctica del deporte y recreación a nivel nacional. El CONAPAM fue el programa de esta categoría que en 2017 absorbió casi una tercera parte (29,4%) de los recursos del grupo, aunque un año anterior esa posición (y un poco más) la ostentaba el PANI. En 2017, el PANI ejecutó 28,7% de los recursos de exclusión, seguido del INAMU con 22,1% que se mantiene muy similar al año anterior. El CONAPDIS aumenta en 2017 su participación en la categoría (11,3%) respecto al año 2016 (9,9%), mientras que el caso del ICODER es el contrario que pasó de ser 9,6% en 2016 a 8,3% en 2017. Finalmente, el IAFA se mantiene siendo 0,2% de los recursos destinados a programas contra la exclusión.

Si se contempla el gasto total del FODESAF, sin categorías de gasto o tipo de programa, como se muestra en el gráfico 17, se encuentra la dominación del Fondo por unos pocos grandes programas, seguidos de varios programas medianos, y una serie de programas pequeños que varían la dinámica del Fondo en el tiempo. El gráfico 17 muestra 4 años de análisis: 2000, 2009, 2010 y 2017. Hay que recordar que más de la mitad de los destinos de recursos del FODESAF están determinados por porcentajes específicos en su ley (Mata, 2015) y otro tanto se reparte entre estos mismos programas. Una menor parte se reparte entre instituciones con las cuales la DESAF firma un convenio.

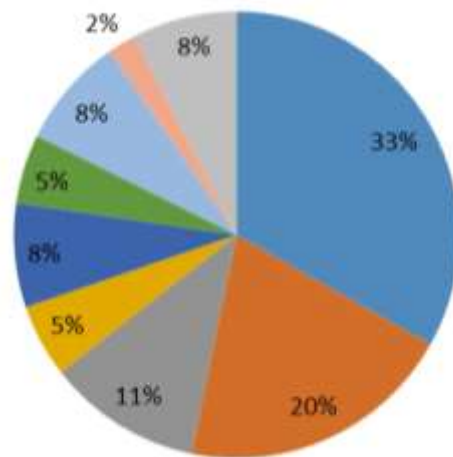
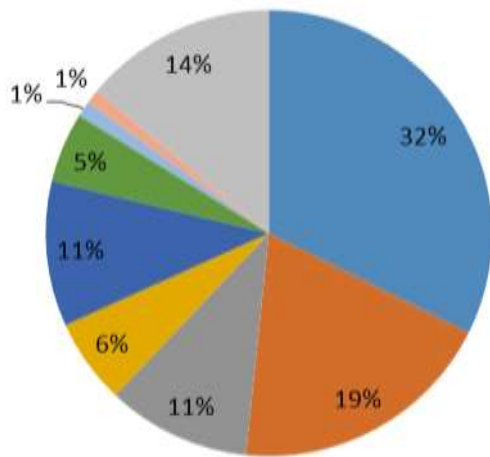
Actualmente, se igualan en importancia de recursos el conjunto de programas ejecutados por el IMAS y las pensiones del RNC, ambos ejecutaron 22% del FODESAF en 2017, muy similar al 2016. En particular, las pensiones han mantenido su importancia relativa con aumentos modestos desde inicios del milenio, mientras que el IMAS ha incrementado su participación de manera más pronunciada, como producto de la reforma al Fondo. El Bono Familiar de la Vivienda que era el programa de más recursos del FODESAF antes de la reforma (al menos un tercio), se posiciona en el tercer lugar, y al igual que en 2016, recibió 18% del gasto del Fondo.

Los comedores escolares mantienen su importancia relativa en 2017 al igual que en 2016 en 9%, ligeramente inferior a los niveles previos a la reforma. Por el contrario, los centros infantiles CEN CINAI han fluctuado, más tanto antes como después la reforma. Para 2017 su participación fue de 5%, 1pp mayor a un año anterior, 3pp mayor al de 2010 e igual al porcentaje del año 2009. El INAMU por su parte ha mantenido desde 2003 como mínimo

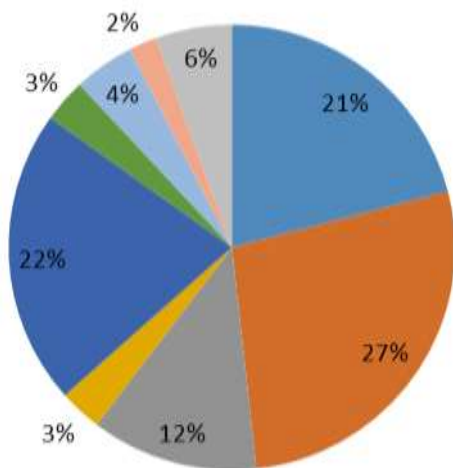
el 2% del Fondo, esto significa que después de la reforma, cuando el FODESAF duplicó sus ingresos, nominalmente el INAMU también vio sus ingresos duplicados pues conservó la proporción relativa de gastos del Fondo. Mientras que las becas de FONABE pasaron de ser 8% en 2009 a ser 4% después de la reforma, mostrando un ajuste porcentual acorde con el incremento de recursos del FODESAF, que no afectó sus ingresos nominales (los cuales de hecho crecieron). Para 2017, al igual que en 2016, la participación del FONABE es 1pp menor a lo que fue en 2010.

Finalmente hay un grupo que aglutina otros programas pequeños en términos de presupuesto, y que en conjunto representaron 16% del gasto del FODESAF en 2017. Este grupo, aunque representó el mismo porcentaje de un año anterior, no aglutina siempre a los mismos programas, y es el que les permite a las autoridades tener un poco más de flexibilidad para financiar proyectos temporales. Por ejemplo, los proyectos de acueductos, electrificación, construcción de centros de red de cuidado, y otros que se ejecutan a través de las municipales, se encuentran en esta categoría. Así como otros proyectos de infraestructura como la construcción de la Torre de la Esperanza del Hospital Nacional de Niños, y la construcción y equipamiento de los CEN CINAI. Sin embargo, también incluye programas que, aunque pequeños se mantienen en el tiempo como lo son el PRONAE, PRONAMYPE, CONAPAM, CONAPDIS, PANI, ICAA, ACE, PFT, IAFA, ICODER, Ciudad de los Niños (incluido con la reforma), entre otros. Este grupo ha ganado importancia en los últimos años, al ganar al menos 10pp desde 2014 en comparación a su proporción del 2010 y mantenerse relativamente desde entonces.

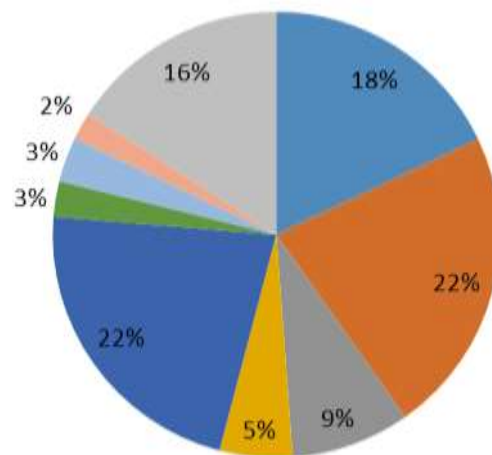
Gráfico 17. Costa Rica: Distribución del gasto FODESAF según programas financiados
2000 2009



2010



2017



- 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.

VII. LOS BENEFICIARIOS DE LOS PROGRAMAS SOCIALES SELECTIVOS

En esta sección se analiza el alcance de algunos programas sociales en términos de los beneficiarios que atiende. Para ello se estudia en qué medida atienden su población objetivo, qué proporción de esta población queda excluida, qué porcentaje de los beneficiarios son considerados filtraciones, y en los casos que la información lo permite se analiza el motivo por el cual parte de su población objetivo aun no accede a los programas.

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 FODESAF¹³ (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.

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

7.1. Pensiones del Régimen No Contributivo

Las Pensiones del Régimen No Contributivo (RNC) tienen como principal población objetivo¹⁴ los adultos mayores de 65 años o más edad, sin pensión contributiva ni empleo, y en estado de pobreza por ingresos. En 2017 este programa recibió 126.134,8 millones de colones del FODESAF (22,3% del Fondo) y de acuerdo a la ENAHO se reportan un

¹³Aunque el FODESAF constituye la principal fuente de ingresos de la mayoría de estos programas, estos también cuentan en ocasiones con otras fuentes de financiamiento.

¹⁴No se incluye en este análisis las pensiones por parálisis cerebral u otras condiciones especiales.

aproximado de 86.865 adultos mayores beneficiarios. Según se muestra en el cuadro 13, para 2017 el programa muestra un aumento en la cobertura efectiva de su población objetivo dentro de los pobres extremos respecto al 2016 de 3.1pp, regresando a niveles similares al 2015. Cuando se agrega el total de pobres, extremos y en pobreza no extrema, el nivel de cobertura efectiva alrededor de 63% es muy similar a la de 2016 y 2015. Al agregar a la población en vulnerabilidad para considerar al 40% de la población más pobre, se encuentra un retroceso en cobertura respecto a 2016, que podría deberse en parte al aumento de cobertura de los grupos más pobres. En general, la cobertura efectiva de 2017 muestra niveles muy similares a la de 2015 para todas las medidas alternativas de pobreza.

Cuadro 13. Costa Rica: Acceso al programa de pensiones del régimen no contributivo. 2013 - 2017

Indicador	2013	2014	2015	2016	2017
Cobertura Efectiva					
Pobres Extremos	66,8	67,7	77,0	74,1	77,2
Pobres Totales	55,8	55,7	63,3	63,1	62,9
Pobres y Vulnerables	49,2	50,0	56,0	57,6	55,7
Porcentaje de Excluidos					
Pobres Extremos	33,2	32,3	23,0	25,9	22,8
Pobres Totales	44,2	44,3	36,7	36,9	37,1
Pobres y Vulnerables	50,8	50,0	44,0	42,4	44,3
Porcentaje de Filtrados					
No pobres	33,7	29,3	32,2	33,2	30,0
No pobres ni vulnerables	20,1	19,6	17,7	17,8	16,1

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

El aumento de cobertura está inversamente relacionado con el porcentaje de exclusión. Así el porcentaje de excluidos dentro de la población en extrema pobreza disminuyó en 2017 respecto a 2016 y se ubica en niveles cercanos a los de 2015. Cuando se agrega la población en pobreza no extrema, la tasa de exclusión del total de pobres se mantiene relativamente estable en los últimos tres años. Y al agregar a las poblaciones vulnerables, el porcentaje de excluidos aumenta de 42,4% en 2016 a 44,3% en 2017, este último muy similar al nivel de 2015.

En cuanto a filtraciones el programa muestra una disminución de las mismas. Si se considera el porcentaje de filtrados que no califican como pobres (pero que podrían eventualmente ser vulnerables), este pasa de 33,2% en 2016 a 30% en 2017. Mientras que aquellas filtraciones de personas que no son ni pobres ni vulnerables, pasan de un 17,8% de filtrados en 2016 a 16,1% en 2017.

Volviendo a las exclusiones del programa, interesa conocer por qué poblaciones que requieren las pensiones del RNC no logran acceder a ellas. El cuadro 14 presenta la

información relevante para los adultos mayores de 65 años o más, sin pensión contributiva ni empleo. Se divide además en tres tipos de hogares excluyentes, los que se encuentran en pobreza extrema, los de pobreza moderada (no extrema), y los grupos en vulnerabilidad (hasta el cuarto decil de ingreso que no son pobres). El porcentaje de exclusión aumenta en los grupos menos pobres, siendo la exclusión de los pobres no extremos más del doble del grupo en pobreza extrema, mientras que la de los vulnerables 7.4pp mayor que la de los que se encuentran en pobreza moderada.

En todos los grupos la mayoría de las personas que no acceden a las pensiones del RNC no han solicitado el programa. Este porcentaje es mayor en los grupos de pobreza moderada y vulnerables. Mientras que el mayor porcentaje de adultos mayores que sí solicitaron el programa y no lo poseen se encuentra en el grupo de pobreza extrema (42,2%).

Cuadro 14. Costa Rica: Razones de exclusión en el programa de pensiones no contributivas. 2017

Indicador	Pobreza Extrema	Pobreza Moderada	Grupos Vulnerables
Adultos Mayores que no reciben	12.911	22.953	22.110
% que no recibe (excluidos)	22,8	57,3	64,7
Sí lo solicitaron	42,2	37,5	41,7
Razón por lo que no lo reciben			
<i>Estudio o trámite</i>	43,6	34,3	31,0
<i>Rechazada</i>	56,4	65,7	69,0
No lo solicitaron	57,8	62,5	58,3
Razón por la que no solicitan			
<i>No necesita/califica</i>	40,7	64,1	71,1
<i>No conoce o no sabe cómo solicitar</i>	24,4	22,3	17,5
<i>Los trámites son complicados</i>	18,6	8,5	8,0
<i>No tiene papeles (residencia)</i>	16,2	5,2	3,4

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

Entre los que han solicitado el programa sin éxito, el principal motivo es el rechazo, motivo que incrementa su importancia relativa entre los grupos menos pobres. Aunque el hecho de que la solicitud del potencial beneficiario continúe en estudio o trámite sigue teniendo importancia relativa, especialmente entre los grupos más pobres.

Entre quienes no solicitan el beneficio, la mayoría lo hace porque considera que no lo necesita o que no califica para el programa. Este motivo aumenta de forma importante

conforme aumenta el ingreso de los hogares de pobreza extrema hacia los grupos vulnerables, pasando de ser 40,7% en los primeros a ser 71,1% entre los vulnerables. La desinformación sobre el programa o sobre como solicitarlo afecta en forma similar a los tres grupos de ingreso. Sin embargo, la complejidad de la tramitología afecta con mayor fuerza a los adultos mayores en pobreza extrema, así como la falta de papeles para su residencia.

7.2. Bono Familiar para la Vivienda

El Bono Familiar para la Vivienda (BFV) ejecutado por el Banco Hipotecario para la Vivienda (BANHVI) recibió en 2017 101.523,3 millones de colones que equivalían al 18% del total de recursos girados por el FODESAF. Con esto constituyó el tercer programa del Fondo en importancia relativa por la magnitud de los recursos que maneja. Su población objetivo se define como los hogares pobres, en sus distintas aproximaciones, que no cuentan con casa propia o que tienen casa propia, pero en mal estado o en condición de hacinamiento. Además, se incluyen aquellas familias que tienen casa propia en buen estado porque ya recibieron el bono. El BANHVI financia el bono para la adquisición, construcción o reparación de vivienda para los hogares con ingresos totales, no per cápita, por debajo de seis salarios mínimos. Anteriormente se incluía familias con hasta cuatro salarios, pero se amplió a seis para incluir a la 'clase media', aunque esto implique incluir familias de hasta el noveno decil en la distribución del ingreso.

La ENAHO indaga por las familias, y miembros, que han recibido el bono para la vivienda desde su creación. De esta forma, los datos permiten seguir el total de beneficiarios a la fecha, así como el número de beneficiarios del último año y medio (2016 y a julio 2017 cuando se lleva a cabo la encuesta). La ENAHO 2017 reportó un total de 308.371 familias que han recibido algún tipo de bono para la vivienda desde su creación, de las cuales 8.513 lo recibieron en el último año y medio. Ambos datos se contrastan con la población objetivo de este último período para obtener una estimación de la cobertura efectiva. Además, cabe destacar que la estimación de las filtraciones de los beneficiarios desde su creación se realiza con la situación económica actual de los hogares, y por tanto da cuenta de su *status* actual y no necesariamente de la condición en que se encontraban cuando les fue dado el bono. Una mejor aproximación de esta última situación es posible con los beneficiarios del último año y medio. Situación similar se da en el caso de las exclusiones como se detallará más adelante.

En el cuadro 15 se muestra los resultados en cobertura del programa con datos de las ENAHO desde 2013 hasta 2017. Aunque para el último año y medio, la ENAHO 2017 muestra una menor cobertura efectiva tanto en miembros como en individuos respecto a los dos años anteriores, la cobertura efectiva acumulada desde su creación con los datos de esa misma encuesta muestra un aumento respecto a los anteriores.

La cobertura efectiva disminuye conforme aumenta la aproximación de pobreza utilizada, desde los hogares en pobreza extrema hasta incluir a las vulnerables. Los datos del último año y medio muestran que el programa tiene capacidad limitada para cubrir a su población objetivo, por debajo del 3% de esta e inclusive por debajo de 2% cuando se incluyen los vulnerables. Más aún, cuando se compara el histórico de los beneficiarios contra la población objetivo actual, se encuentra que entregando el total de bonos que ha entregado en su historia de existencia no llegaría a cubrir ni a la mitad de la población que actualmente necesita en el país algún tipo de bono para la vivienda.

Cuadro 15. Costa Rica: Acceso al programa del Bono Familiar para la Vivienda. 2013-2017

Indicador	Recibido desde su creación		Recibido último año y medio	
	Hogares	Miembros	Hogares	Miembros
Cobertura Efectiva				
Pobres Extremos				
2013	32,5	32,0	1,6	1,8
2014	38,0	36,7	2,2	2,2
2015	39,2	39,2	3,7	4,6
2016	38,2	36,6	3,5	3,4
2017	43,6	42,5	2,2	2,0
Pobres Totales				
2013	32,9	32,9	1,8	2,1
2014	38,0	36,9	2,2	2,0
2015	38,9	37,9	3,4	3,7
2016	38,2	37,2	3,0	2,8
2017	41,4	39,9	1,7	1,5
Pobres y Vulnerables				
2013	34,9	35,2	1,9	2,1
2014	38,5	38,0	2,3	2,2
2015	38,5	38,4	3,1	3,2
2016	38,2	37,8	2,7	2,5
2017	42,2	40,9	1,5	1,3

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

Las estimaciones de los errores de exclusión y filtración se muestran en el cuadro 16. Las tasas de exclusión están inversamente relacionadas con la capacidad de cobertura del programa. Así como el BFV muestra bajas tasas de cobertura, a su vez muestra altas tasas de exclusión, en cada una de las aproximaciones de su población objetivo, de alrededor de 98% de los hogares en el último año y medio. La tasa de exclusión no varía más allá de medio punto porcentual entre una aproximación y otra. Además, muestran un aumento respecto a años anteriores, aunque similares a los encontrados en 2013.

Si se contempla el total de beneficiarios desde la creación del BFV para el cálculo de exclusión se encuentran tasas de exclusión de poco menos de 60% de los hogares. Este

dato indica el porcentaje de hogares pobres que no han sido nunca beneficiarios del bono sobre el total de hogares actualmente en pobreza. La diferencia entre ambas medidas de exclusión se explica en parte por aquellos hogares que, aunque en el pasado recibieron el BFV continúan siendo parte de la población objetivo del programa, debido a la condición de su vivienda y su condición de pobreza.

Por su parte, el porcentaje de filtrados dentro del programa de BFV ha sido históricamente más alto que otros programas del FODESAF debido a sus requisitos de acceso, al contemplar la clase media e incluso hogares en altos deciles de ingreso. Así, de los que recibieron el BFV en el último año y medio, el 54,2% de los hogares no eran pobres, porcentaje mayor al del año 2016 pero menor a la tendencia del 2014 y anterior. Por su parte, si se consideran como filtrados solo a aquellos hogares que no son ni pobres ni vulnerables, el porcentaje de hogares beneficiarios en esta condición en el último año y medio fue 30,9%, nuevamente superior a la de un año atrás pero menor a las encontradas en 2014 y años anteriores.

Cuando el porcentaje de filtrados se estima con base en los beneficiarios del bono desde su creación debe considerarse que la condición de pobreza es observada en el año 2017, mientras que el bono pudo haber sido recibido en cualquier año previo. Esto significa que la condición económica actual del hogar no refleja necesariamente su situación económica cuando le fue otorgado el bono. De esta forma, a 2017 alrededor de 69% de los beneficiarios del BFV no eran pobres, y aproximadamente 47% no eran ni pobres ni vulnerables. Una parte de estas fracciones, especialmente aquellos hogares que recibieron el bono más tiempo atrás, podría deberse a una mejora en su situación económica, aunque con los datos disponibles de corte transversal no es posible determinarlo. Sin embargo, si se asumiera que el BFV fue asignado en el pasado estrictamente a hogares en condición de pobreza –cero filtraciones-, entonces se podría afirmar que alrededor de 31% de esos hogares beneficiarios continúan en pobreza incluso después de recibir el bono (alguna fracción podría deberse a fluctuaciones en su ingreso que los ha sacado y regresado a estados de pobreza).

Cuadro 16. Costa Rica: Exclusiones y filtraciones al programa del Bono Familiar para la Vivienda. 2013- 2017

Indicador	Hogares Receptores	
	Desde su creación	Último año y medio
Porcentaje de Excluidos		
Pobres Extremos		
2013	67,5	98,4
2014	62,0	97,8
2015	60,8	96,3
2016	61,8	96,5
2017	56,4	97,8
Pobres Totales		
2013	67,1	98,2
2014	62,0	97,8
2015	61,1	96,6
2016	61,8	97,0
2017	58,6	98,3
Pobres y Vulnerables		
2013	65,1	98,1
2014	61,5	97,7
2015	61,5	96,9
2016	61,8	97,3
2017	57,8	98,5
Porcentaje de Filtrados		
No pobres		
2013	70,0	62,8
2014	64,8	62,8
2015	65,8	50,4
2016	66,4	47,8
2017	68,9	54,2
No pobres ni vulnerables		
2013	47,1	37,1
2014	43,7	37,5
2015	45,3	25,9
2016	45,9	25,4
2017	46,6	30,9

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

Dentro de la población objetivo que no accede al programa, interesa conocer las razones. El cuadro 17 muestra información relevante sobre las razones por las cuales una fracción de individuos de la población objetivo del BFV no accede a este. A diferencia de los cuadros anteriores, los datos se muestran para tres grupos de pobreza que son excluyentes, y no acumulativos como antes. Por ejemplo, en pobreza moderada no se incluyen a los de pobreza extrema y en el grupo de vulnerables no se incluye a los que sean pobres. Los datos muestran que en el grupo de pobreza moderada es donde más

individuos están excluidos del BFV, mientras que el porcentaje es similar entre aquellos en pobreza extrema y vulnerabilidad.

La mayoría de los excluidos del programa no lo ha solicitado. Más del 70% de quienes no acceden al BFV no han solicitado el beneficio. El porcentaje aumenta conforme el nivel de pobreza es menor. En su mayoría, en los tres grupos, las personas no lo solicitan porque consideran que no lo necesitan o no califican. Alrededor de una quinta parte no conoce o no sabe cómo solicitar el programa, aunque este número disminuye entre los vulnerables. Así mismo, la complejidad de los trámites es un argumento esgrimido con mayor frecuencia entre los grupos más pobres. Y es para los pobres extremos para quienes el programa no existe en su zona (o eso consideran las personas), en comparación a los demás grupos.

La mayor tasa de solicitud (sin éxito) de los excluidos se encuentra en el grupo de pobreza extrema. Esta tasa disminuye conforme se reduce el problema de pobreza por ingreso. En todos los casos alrededor del 60% de los individuos excluidos que solicitaron el BFV le fue rechazado el beneficio. Mientras que alrededor de 40% se encuentra en estudio o trámite su solicitud.

Cuadro 17. Costa Rica: Razones de exclusión en el programa del bono familiar de la vivienda. 2017

Indicador	Pobreza Extrema	Pobreza Moderada	Grupos Vulnerables
Individuos que no reciben el bono	198.043	297.686	332.563
% que no recibe (excluidos)	57,5	62,0	57,6
Sí lo solicitaron	28,6	22,5	21,0
Razón por lo que no lo reciben			
<i>Estudio o trámite</i>	39,4	41,7	37,8
<i>Rechazada</i>	60,2	58,3	61,4
<i>Otra razón</i>	0,4	-	0,8
No lo solicitaron	71,4	77,5	79,0
Razón por la que no solicitan			
<i>No necesita/califica</i>	63,4	63,8	68,6
<i>No conoce o no sabe cómo solicitar</i>	19,1	20,6	16,5
<i>Los trámites son complicados</i>	10,8	12,1	9,1
<i>No tiene papeles (residencia)</i>	5,1	3,4	5,3
<i>No existe en zona</i>	1,6	-	0,5
<i>Otra razón</i>	-	0,1	-

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

7.3. Centros Infantiles de Cuido: CEN CINAI y Red de Cuido

Los centros de cuidado para la primera infancia están a cargo del Ministerio de Salud a través de los CEN CINAI y del IMAS a través de la red de cuidado. En 2017 el FODESAF destinó 29.820,5 millones de colones para los CENCINAI, lo que equivalía a 5,3% de los recursos del Fondo¹⁵. Además, destinó 23.923,37 millones de colones al financiamiento de la red de cuidado del IMAS, representando 4% del gasto del FODESAF. Juntos atienden a la primera infancia y su población objetivo en términos del FODESAF se define como los menores de 7 años sin acceso a centros educativos y en condiciones de pobreza. Aunque los CEN CINAI han ampliado su atención a la infancia de hasta 13 años y a madres en embarazo y período de lactancia, la principal atención sigue siendo en menores de 7 años, sobre quienes se centra el análisis en esta sección.

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

Tal como se muestra en el cuadro 18, los CEN CINAI tienen una marcada mayor cobertura que la red de cuidado del IMAS¹⁶. Los CEN CINAI atienden alrededor del 41% de la infancia en pobreza extrema, aproximadamente a un 33% del total de infantes en algún estado de pobreza, y cuando se agregan pobres y vulnerables el programa atiende a más o menos el 30% de esta población. Por su parte, la red de cuidado del IMAS atiende 3,5% de la infancia en pobreza extrema, alrededor de 4% del total de pobres, y aproximadamente 3,7% de la niñez en pobreza o vulnerabilidad.

En cada una de las mediciones alternativas de pobreza que se utiliza para la población objetivo, se encuentra que el foco de atención de los CEN CINAI se da en el grupo etario de 2 a menos de 7 años. Sin embargo, la diferencia de atención entre ambos grupos de edad es menor en el grupo de población objetivo más pobre. En este mismo grupo se encuentra un avance en cobertura respecto al año anterior, especialmente debido al aumento en cobertura de los menores de 2 años. Sin embargo, conforme se amplía el grupo de población objetivo al total de pobres, y a los pobres más vulnerables, la cobertura efectiva de estos grupos disminuye respecto al año anterior. La disminución en

¹⁵El programa de centros infantiles CEN CINAI recibe también recursos del Ministerio de Salud, con los cuales financia el gasto administrativo de su operación.

¹⁶La ENAHO podría tener una subestimación de los beneficiarios de la red de cuidado del IMAS, en comparación al CEN CINAI, pues los centros de CEN CINAI están más dispersos en el país y sus beneficiarios son mejor captados en la muestra.

cobertura de estos grupos ampliados se explica por bajas en cobertura de ambos grupos de edad.

Los errores de exclusión y filtración se muestran en el cuadro 19. En concordancia con las estimaciones de cobertura efectiva, la red de cuidado del IMAS muestra tasas de exclusión mayores a las de los CEN CINAI. La mayor diferencia entre ambas ejecutoras se da en las poblaciones en pobreza extrema. Sin embargo, ambos son tasas considerablemente altas. Mientras la red de cuidado excluye alrededor del 96% de los menores de 7 años en pobreza extrema, los CEN CINAI excluyen al 59%. Mientras la tasa de exclusión disminuye cuando se agregan poblaciones vulnerables en el caso de la red de cuidado, las mismas aumentan en el caso de CEN CINAI. Es decir, contrario a la red de cuidado, los CEN CINAI concentran su atención en los grupos de infantes más pobres.

Cuadro 18. Costa Rica: Cobertura efectiva de los centros infantiles de cuidado. 2013-2017

Población objetivo alternativa	2013	2014	2015	2016	2017
CEN CINAI					
Pobres extremos					
Total menores de 7 años	27.6	30.0	42.0	39.1	41.3
Menores de 2 años	28.8	28.2	33.0	33.7	39.7
De 2 a menos de 7 años	27.1	30.5	45.1	41.0	41.8
Pobres totales					
Total menores de 7 años	27.6	25.0	32.9	36.2	33.4
Menores de 2 años	25.7	23.3	24.9	31.9	28.6
De 2 a menos de 7 años	28.5	25.6	35.9	37.7	35.0
Pobres y vulnerables					
Total menores de 7 años	24.5	22.3	29.7	32.8	29.8
Menores de 2 años	23.4	21.0	22.1	29.4	26.2
De 2 a menos de 7 años	24.9	22.8	32.5	33.9	31.0
Red de Cuido - IMAS					
Pobres extremos					3.5
Pobres totales					4.0
Pobres y vulnerables					3.7

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

Cuadro 19. Costa Rica: Exclusiones y filtraciones en el programa de centros infantiles de cuidado. 2013-2017

Unidad ejecutora y grupo etario	Porcentaje de Excluidos			Porcentaje de Filtrados	
	Pobres Extremos	Pobres Totales	Pobres y Vulnerables	No pobres por ingreso	No pobres ni vulnerables
CEN CINAI					
Total menores de 7 años					
2013	72.4	72.4	75.5	42.3	17.9
2014	70.0	45.0	77.7	39.3	16.2
2015	58.0	67.1	70.3	44.9	20.4
2016	60.9	63.8	67.2	43.4	17.8
2017	58.7	66.6	70.2	44.6	19.3
Menores de 2 años					
2013	71.2	74.3	76.6	36.1	11.3
2014	71.8	76.7	79.0	39.0	13.2
2015	67.0	75.1	77.9	43.1	19.1
2016	66.3	68.1	70.6	43.6	17.1
2017	60.3	71.4	73.8	42.1	15.8
De 2 a menos de 7 años					
2013	72.9	71.5	75.1	44.4	20.2
2014	69.5	74.4	77.2	39.4	17.1
2015	54.9	64.1	67.5	45.4	20.7
2016	59.0	62.3	66.1	43.4	18.0
2017	58.2	65.0	69.0	45.3	20.2
Red de Cuido - IMAS					
Total menores de 7 años					
2017	96.5	96.0	87.9	55.6	33.7

Fuente: elaboración propia con datos de las ENAHO-INEC

Los CEN CINAI presentan menores tasas de exclusión en el grupo etario de 2 a menos de 7 años, pues tal como se mostró anteriormente es el grupo en que más se concentra el programa. La mayor diferencia entre grupos etarios se da en el grupo del total de pobres. Así mismo, en ambos grupos etarios, la tasa de exclusión aumenta conforme se amplía la medición de pobreza alternativa.

En cuanto a los porcentajes de filtraciones, las mayores tasas se presentan en la red de cuidado, tanto cuando se consideran como filtrados a los no pobres por ingreso, como cuando se consideran filtraciones a quienes no son ni pobres ni vulnerables. Alrededor de 56% de los beneficiarios de la red de cuidado no son pobres por ingreso, y si se excluyen

los vulnerables se encuentra que alrededor de 34% de los beneficiarios no son ni pobres ni vulnerables.

En los CEN CINAI las mayores tasas de filtración se dan en el grupo de 2 a menos de 7 años. Para el total de menores de 7 años las tasas de filtración aumentaron en 2017 respecto al año anterior, pues, aunque estas tasas disminuyeron dentro de los menores de 2 años, aumentaron en el grupo de 2 a menos de 7 años.

Debido a que la ENAHO indaga por separado acerca de los beneficiarios de la red de cuidado del IMAS y de los CEN CINAI, las razones de exclusión de ambos se muestran por separado, en los cuadros 20 y 21 respectivamente. El cuadro 20 muestra que el porcentaje de infantes de 2 a menos de 7 años que no acceden a los centros CEN CINAI aumenta conforme aumenta el grupo de pobreza que se estudia. Mientras este porcentaje es alrededor de 51% de los niños y niñas en pobreza extrema, llega a ser aproximadamente 73% en el caso de infantes en vulnerabilidad. Nuevamente este dato da cuenta del enfoque de los CEN CINAI en los grupos más pobres de la población.

Cuadro 20. Costa Rica: Razones de exclusión en el programa de centros infantiles de cuidado CEN CINAI. 2017

Indicador	Pobreza Extrema	Pobreza Moderada	Grupos Vulnerables
Individuos que no reciben servicios CENCINAI	14.273	25.601	29.908
% que no recibe (excluidos)	51,3	68,7	73,2
Sí lo solicitaron	15,1	12,2	6,6
Razón por lo que no lo reciben			
<i>Estudio o trámite</i>	29,9	19,0	25,3
<i>Rechazada</i>	70,1	81,0	74,7
<i>Otra razón</i>	-	-	-
No lo solicitaron	84,9	87,8	93,4
Razón por la que no solicitan			
<i>No necesita/califica</i>	68,0	75,9	84,5
<i>No conoce o no sabe cómo solicitar</i>	20,7	8,1	5,5
<i>Los trámites son complicados</i>	8,5	10,6	4,3
<i>No tiene papeles (residencia)</i>	1,0	-	2,4
<i>No existe en zona</i>	1,9	5,4	3,4
<i>Otra razón</i>	-	-	-

Fuente: elaboración propia con datos de las ENAHO-INEC

Sin embargo, destaca que la gran mayoría de los excluidos del programa no lo han solicitado. Nuevamente, esta estadística aumenta conforme menor es el problema de pobreza de los individuos. Aunque es visiblemente alto en todos los casos, pues alrededor de 85% de los excluidos en pobreza extrema no ha solicitado el servicio. Dentro de este grupo, la mayoría no lo solicita porque considera que no lo necesita o que no califica, o bien desconoce cómo solicitarlo. Los individuos en pobreza moderada comparten el primer motivo, pero destaca como segunda razón que encuentran complicado los trámites para solicitarlo. Dentro de los vulnerables no parece haber una razón predominante más que el considerar que no necesitan o no califican para el programa.

Por su parte, dentro de quienes sí solicitaron el programa, pero no lo tienen, la mayoría fue rechazada por las autoridades. La tasa de rechazo es incluso mayor entre los individuos en pobreza moderada que entre los vulnerables. Aunque ambos poseen tasas de rechazo mayores que los pobres extremos.

Por otra parte, el cuadro 21 muestra el número y porcentaje de individuos que no son parte de la red de cuidado del IMAS. Sin embargo, esto no excluye la posibilidad de que sean parte de un centro CEN CINAI. Así mismo, la ENAHO indaga si se han hecho solicitudes de ayudas del IMAS para estas personas, mas no específicamente si se ha solicitado el beneficio de la red de cuidado. De esta forma, se encuentran que los porcentajes de exclusión de la red de cuidado son de alrededor del 97% de los niños y niñas en pobreza extrema que no asisten a centros educativos, 99% de estos en pobreza moderada, y 98% vulnerables.

Casi el total de los excluidos de la red de cuidado no ha solicitado algún tipo de ayuda al IMAS. Especialmente quienes están en pobreza extrema y en vulnerabilidad se abstienen de hacer la solicitud. Mientras que alrededor de 4% de los excluidos que se encuentran en pobreza moderada sí hicieron algún tipo de solicitud. En la mayoría de casos las personas no solicitan los beneficios porque consideran que no lo necesitan o no califican para ello.

Cuadro 21. Costa Rica: Razones de exclusión en el programa de red de cuido IMAS. 2017

Indicador	Pobreza Extrema	Pobreza Básica	Grupos Vulnerables
Individuos que no reciben Red de Cuido	27.056	36.885	40.010
% que no recibe (excluidos)	97,3	99,0	97,9
Sí han solicitado ayuda IMAS	2,2	4,2	2,0
Razón por lo que no lo reciben			
<i>Estudio o trámite</i>	80,0	29,4	40,1
<i>Rechazada</i>	20,0	70,6	59,9
No han solicitado ayuda IMAS	97,8	95,8	98,0
Razón por la que no solicitan			
<i>No necesita/califica</i>	83,4	79,0	83,6
<i>No conoce o no sabe cómo solicitar</i>	8,7	11,5	7,4
<i>Los trámites son complicados</i>	7,5	8,3	6,3
<i>No tiene papeles (residencia)</i>	0,4	0,9	2,6
<i>No existe en zona</i>	-	0,4	-

Fuente: elaboración propia con datos de las ENAHO-INEC

7.4. Becas y Transferencias Monetarias para Estudio: FONABE, Avancemos y otros.

En materia de apoyo a la educación para poblaciones económicamente en desventaja el FODESAF financia dos programas: el Fondo Nacional de Becas (FONABE) y las transferencias monetarias condicionadas Avancemos ejecutadas por el IMAS. Sin embargo, el país financia otras becas, que la ENAHO identifica, que son entregadas a través del INA, municipalidades y universidades públicas. Mientras Avancemos se concentra en el financiamiento de estudiantes de secundaria, el espectro de beneficiarios del FONABE y estas otras instituciones es más amplio y abarca desde el nivel de preescolar hasta universitarios, pasando por los niveles medios y especiales. Aunque a nivel de la ENAHO es posible distinguir los beneficiarios de ambos programas, es común que las personas se confundan sobre la fuente de su beca, y así se encuentra quienes declaran recibir Avancemos aún en niveles distintos a secundaria. Por esta razón, para efectos del análisis de ayudas para estudio se estiman los indicadores por nivel educativo y no por institución ejecutora.

De acuerdo a datos de la DESAF, en 2017 el FONABE recibió 18.431,9 millones de colones del Fondo, equivalente a 3,3% del total del gasto de este. Mientras que para Avancemos se destinaron 43.936,33 millones de colones, es decir, 7,8% del total de gasto del FODESAF en ese año. La ENAHO 2017 reporta alrededor de 360 mil beneficiarios cuando se agregan todos los programas públicos de becas. Su población objetivo son todos aquellos estudiantes activos en condición de pobreza, y sobre esta, para cada nivel educativo, se estima la cobertura efectiva que se muestra en el cuadro 22.

Al considerar a los estudiantes en pobreza extrema, para 2017 se aumentó la cobertura efectiva en 5pp respecto a 2016 para el total de los niveles educativos, cubriendo alrededor del 51% de esta población. De igual forma, se aumentó la cobertura de estudiante en pobreza extrema en los niveles de preescolar, primaria, secundaria, y educación especial. La mayor tasa de cobertura se da a nivel de secundaria, donde alcanza 67% aproximadamente. En primaria alrededor del 55% de los estudiantes en pobreza extrema cuentan con beca para estudio, así como 13% de los infantes en preescolar.

Si se agregan todos los estudiantes en pobreza, extrema y no extrema, aunque la cobertura efectiva es menor pues la población objetivo se amplía, igual se presenta un aumento respecto a 2016. Alrededor de 45% de todos los estudiantes en pobreza de todos los niveles educativos poseen algún tipo de asistencia económica para estudio. Nuevamente la mayor cobertura se da en secundaria (58%) y alrededor de 47% de estudiantes de primaria en pobreza reciben algún subsidio, así como 12,7% de estudiantes de preescolar en pobreza. Todos estos porcentajes de cobertura son mayores que los de 2016, excepto en educación especial que se redujo en 1pp, para ubicarse en 48,6% de los estudiantes en pobreza siendo becados en 2017.

Si se consideran los dos primeros quintiles de la distribución del ingreso, para considerar dentro de la población objetivo a los estudiantes en pobreza y vulnerabilidad, la cobertura efectiva llega a aproximadamente 41,5% de este grupo. Por nivel educativo, se cubre a alrededor del 51,3% de estos que se encuentran en secundaria, 44,1% de los de primaria, 34,6% de los de educación especial y 12,6% de los de preescolar. Todos porcentajes mayores a los de un año anterior, excepto en el caso de la educación especial.

Cuadro 22. Costa Rica: Cobertura efectiva de las becas y transferencias monetarias para estudio. 2013-2017

Población objetivo alternativa	Todos los niveles	Nivel educativo al que asiste				
		Preescolar	Primaria	Secundaria	Especial	Superior
Cobertura efectiva						
Pobres extremos						
2013	38,4	2,4	34,5	54,5	43,6	37,4
2014	42,6	3,7	42,2	54,4	28,4	51,6
2015	48,0	7,5	48,0	60,3	57,4	63,5
2016	46,3	8,1	49,0	58,2	33,4	59,2
2017	51,3	13,1	55,4	67,1	57,7	57,2
Pobres totales						
2013	37,4	2,3	35,1	50,1	67,8	36,0
2014	37,6	2,6	34,3	50,5	32,9	46,8
2015	41,4	6,0	40,9	52,4	57,7	56,5
2016	40,8	9,0	41,5	50,8	49,6	58,9
2017	45,4	12,7	47,1	58,1	48,6	61,0
Pobres y vulnerables						
2013	35,4	3,1	34,1	45,5	59,5	31,3
2014	34,6	2,0	31,6	45,3	37,3	44,6
2015	38,1	7,2	38,7	47,1	58,1	47,2
2016	37,7	7,8	38,5	46,4	37,2	51,9
2017	41,5	12,6	44,1	51,3	34,6	58,6

Fuente: elaboración propia con datos de las ENAHO-INEC

En concordancia con las tasas de cobertura, las menores tasas de exclusión se dan a nivel de secundaria. Ver cuadro 23. Conforme se amplía la definición de pobreza utilizada que define la población objetivo, aumentan las tasas de exclusión, pues se limita la capacidad de cobertura de los programas. De esta forma, para el total de los niveles educativos se pasa de excluir al 48,7% de los estudiantes en pobreza extrema, a excluir a aproximadamente 54,6% del total de pobres, o bien excluir alrededor de 58,5% de los estudiantes que se encuentran en pobreza o vulnerabilidad económica. Estas tasas de exclusión son menores a las de años anteriores.

Por otra parte, alrededor de 49% de todos los beneficiarios de las becas y transferencias no son pobres por ingresos. Este porcentaje es bastante similar cuando se considera por nivel educativo. Por ejemplo, 50% de los beneficiarios de preescolar, 45,8% de primaria, 49% de secundaria y 40% de educación especial no pertenecen a hogares cuyo ingreso es menor a la línea de pobreza. Sin embargo, una parte de ellos pertenece a hogares vulnerables, aunque no todos. De esta forma, también se encuentran filtraciones de beneficiarios que pertenecen a hogares que no son ni pobres ni vulnerables, es decir,

que pertenecen a los quintiles 3, 4 o 5 de la distribución del ingreso. En específico, 21,5% del total de beneficiarios se encuentran en esta categoría. Alrededor de 19% de los beneficiarios de preescolar, 18% de primaria, 20% de secundaria y 32% de educación especial no son ni pobres ni vulnerables. A nivel de filtraciones no existe una clara tendencia respecto al año anterior, pues si bien disminuyó en ciertos niveles educativos, aumentó en otros.

Cuadro 23. Costa Rica: Exclusiones y filtraciones del programa de becas y transferencias para estudio. 2013-2017

Población objetivo alternativa	Todos los niveles	Nivel educativo al que asiste				
		Preescolar	Primaria	Secundaria	Especial	Superior
Porcentaje de excluidos						
Pobres Extremos						
2013	61,6	97,6	65,5	45,5	56,4	62,6
2014	57,4	96,3	57,8	45,6	71,6	48,4
2015	52,0	92,5	52,0	39,7	42,6	36,5
2016	53,7	91,9	51,0	41,8	66,6	40,8
2017	48,7	86,9	44,6	32,9	42,3	42,8
Pobres Totales						
2013	62,6	97,7	64,9	49,9	32,2	64,0
2014	62,4	97,4	65,7	49,5	67,1	53,2
2015	58,6	94,0	59,1	47,6	42,3	43,5
2016	59,2	91,0	58,5	49,2	50,4	41,1
2017	54,6	87,3	52,9	41,9	51,4	39,0
Pobres y Vulnerables						
2013	64,6	96,9	65,9	54,5	40,5	68,7
2014	65,4	98,0	68,4	54,7	62,7	55,4
2015	61,9	92,8	61,3	52,9	41,9	52,8
2016	62,3	92,2	61,5	53,6	62,8	48,1
2017	58,5	87,4	55,9	48,7	65,4	41,4
Porcentaje de Filtrados						
No pobres						
2013	51,5	58,9	47,8	51,4	41,6	69,8
2014	45,7	25,4	39,6	45,5	51,7	69,8
2015	46,4	58,0	42,2	44,8	37,4	71,9
2016	48,1	37,9	42,7	48,5	42,5	71,4
2017	49,4	50,4	45,8	49,2	40,0	69,4
No pobres ni vulnerables						
2013	22,2	10,1	15,8	22,9	15,9	50,2
2014	21,2	9,7	17,0	20,2	17,7	42,1
2015	20,9	18,7	15,9	19,6	12,6	51,6
2016	22,1	15,4	17,4	20,6	29,5	49,1
2017	21,5	19,1	18,3	20,2	32,4	44,8

Fuente: elaboración propia con datos de las ENAHO-INEC

Dado que las becas son otorgadas por distintas instituciones, se complica indagar las razones por las cuales las personas no acceden a ellas. La ENAHO indaga los motivos

por los cuales las personas no solicitan las becas de FONABE. Esta información se presenta en el cuadro 24. Del total de individuos que no poseen ningún tipo de beca ni transferencia para estudio, más del 70% no ha hecho la solicitud. Específicamente, el porcentaje de quienes no hacen la solicitud es mayor conforme su problema de pobreza por ingresos es menor. Mientras 74% de quienes están en pobreza extrema no la solicitaron, 83% de los vulnerables no lo hicieron. La mayoría de los tres grupos considera que no califica o no la necesita y por ello no la solicita. Sin embargo, al menos 21% de quienes no la solicitan y están en pobreza extrema tienen problemas con los trámites, ya sea porque desconocen estos o porque los consideran complicados. El porcentaje de personas que no solicitan FONABE porque ya poseen Avancemos es ínfimo.

En los tres grupos de pobreza, de quienes sí han solicitado beca casi la mitad tiene su caso en estudio todavía. La tasa de rechazo es muy similar entre los grupos de pobreza extrema y moderada, y ligeramente mayor en el caso de los vulnerables.

Cuadro 24. Costa Rica: Razones de exclusión en los programas de becas y transferencias para estudio. 2017

Indicador	Pobreza Extrema	Pobreza Moderada	Grupos Vulnerables
Individuos que no reciben beca	82.340	137.244	179.890
% que no recibe (excluidos)	48,8	58,9	64,2
Sí han solicitado FONABE	25,6	20,6	16,9
Razón por lo que no lo reciben			
<i>Estudio o trámite</i>	52,9	53,5	44,7
<i>Rechazada</i>	46,6	46,0	55,3
<i>Otra razón</i>	0,5	0,5	-
No han solicitado FONABE	74,4	79,4	83,1
Razón por la que no solicitan			
<i>No necesita/califica</i>	76,3	73,2	77,6
<i>No conoce o no sabe cómo solicitar</i>	10,9	15,5	13,1
<i>Los trámites son complicados</i>	10,3	9,2	7,6
<i>No tiene papeles (residencia)</i>	1,5	1,7	1,4
<i>Recibe Avancemos</i>	0,2	-	-
<i>Otra razón</i>	0,9	0,5	0,3

Fuente: elaboración propia con datos de las ENAHO-INEC

VIII. Conclusiones

Durante el 2017 el gasto o inversión social pública continuó su fuerte expansión real pese a mostrar cierta desaceleración en los últimos tres años. Pese a ello, en los últimos tres años crece por encima de lo que lo hizo durante la primera parte del decenio y supera con creces la expansión media del presente siglo. Esta expansión, aunque no generalizada al interior de los sectores sociales, se mantiene por sexto 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, continúa agravándose durante el 2017, sin visos de solución, de modo que ello finalmente pondrá un límite a su sostenibilidad financiera. Si no se logran recursos adicionales, que surjan de una reforma tributaria, no se podrá mantener el nivel y menos la expansión de la inversión social observada desde la segunda mitad del decenio pasado.

De los datos se observa cómo pese a las restricciones fiscales que ya afectaron la inversión social pública durante el 2011 y, en algunos casos durante el 2012 y el 2014, en general retoma su crecimiento real en los últimos seis años (2012 a 2017) y particularmente en los últimos tres años, con lo que se logra contener e incluso compensar completamente esta caída en los recursos reales por habitante. Durante el 2017, la expansión de la inversión social real tiende a desacelerarse, aunque sigue creciendo por encima de la media de los últimos 17 años, aunque 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 2017 y ello, tarde o temprano, repercutirá negativamente en la inversión social, como sucedió durante la primera mitad de la década pasada. Ello explica la menor expansión en ese año, particularmente en los programas selectivos, que son los más vulnerables a las restricciones fiscales como ya se vivió a inicios del siglo XXI.

El análisis de una posible política de contención del gasto en algunos de los programas sociales selectivos mostró que si las transferencias en especie (alimentación) de los comedores escolares y los centros de cuidado CEN CINAI se eliminasen, la pobreza extrema y moderada aumentaría. Si bien en términos de hogares el aumento no llega al punto porcentual, en el caso de pobreza extrema el aumento es de más de 1pp en individuos y cercano a 1pp en individuos en pobreza moderada. Si se agregan ambas categorías, para el total de pobres (extrema y no extrema) el aumento es cercano a los 2pp, pues alrededor de 1.336 hogares con 91.798 integrantes en total tendrían ingresos totales netos en su hogar por debajo de la línea de pobreza.

Si a las personas en pobreza, que hoy son beneficiarias de las transferencias monetarias del Estado no pudiera girárseles estas más, el resultado en pobreza sería aún mayor. En términos de hogares, la pobreza extrema aumentaría otros 4,19pp aproximadamente y 3,61pp en individuos. La pobreza moderada disminuye, pero debido a que personas que

se encontraban en pobreza moderada pasan a extrema. De esta forma, el total de pobres aumenta otros 2,75pp en hogares y 2,07pp en individuos.

Por lo tanto, si bien el Estado costarricense se enfrenta al reto de hacer recortes en el gasto público como parte de los ajustes fiscales, el reto es también hacerlo sin afectar a los más vulnerables (política social selectiva), pasando por aumentar la eficiencia de las transferencias en dinero (Trejos Solórzano, 2018) y cortando aquel gasto público que sea improductivo (Végh et al., 2018)

Como herramienta de la política social selectiva el FODESAF es el Fondo clave, pues financia la mayoría de los programas. Para el año 2017 el FODESAF llegó a manejar alrededor de 609.100 millones de colones, que representaron el equivalente a 1,9% del PIB de ese mismo año. Si bien los ingresos del Fondo han venido aumentando nominalmente en los últimos años, el crecimiento no ha sido tan pronunciado en términos reales. En cualquier caso, tanto nominal como real, las tasas a las que ha venido creciendo el FODESAF presentan un desaceleramiento, y más aún, una disminución en los últimos años. En términos de inversión social, en el año 2017 la DESAF transfirió 566.142 millones de colones a las unidades ejecutoras de los programas sociales, monto que es apenas un 0,16% nominalmente superior al de un año anterior, y que por lo tanto en términos reales no creció. Deflactado con el IPC, el monto gastado a través del FODESAF muestra un decrecimiento de 1,4%, y utilizando el deflactor implícito del GCGG se encuentra que los egresos totales decrecieron 2,3% de 2016 a 2017.

Referencias

Contraloría General de la República. 2018. *Memoria Anual 2017*. San José, Costa Rica: Contraloría General de la República.

FODESAF. 2017. Liquidación Presupuestaria al 31 de diciembre de 2017. San José, Costa Rica: DESAF

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

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

Trejos Solórzano, Juan Diego. 2018. La eficiencia de las transferencias estatales en dinero en la reducción de la pobreza: la experiencia de Costa Rica en la década del 2010. *mimeo*

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.

Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP). 2017. *Consolidación de cifras de ingresos, gastos y financiamiento del Sector Público 2017*. San José, Costa Rica: Ministerio de Hacienda.

Végh, Carlos A., Guillermo Vuletin, Daniel Riera-Crichton, Diego Friedheim, Luis Morano, y José Andrée Camarena. 2018. "Ajuste Fiscal en América Latina y el Caribe: ¿Costos en el Corto Plazo, Beneficios en el Largo?" LAC Semiannual Report (abril), Banco Mundial, Washington, DC. Doi: 10.1596/978-1-4648-1290-3. Licencia: Creative Commons Reconocimiento CC BY 3.0 IGO.

Anexos

Cuadro A1. Costa Rica: Evolución del Gasto o Inversión Público Social, total y por habitante. 1980 - 2017

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	80,7
2014	1.200,3	204,4	2,3	251,5	98,7	1,0	22,6	80,3
2015	1.262,2	215,0	5,2	261,2	102,5	3,9	23,2	81,3
2016	1.317,2	224,3	4,4	269,3	105,7	3,1	23,4	80,6
2017	1.372,9	233,8	4,2	277,5	108,9	3,0	23,8	80,4

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

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

c/ GGG: gasto consolidado del gobierno general.

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