



UNDÉCIMO INFORME SOBRE EL ESTADO DE LA NACIÓN EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE

Informe final

La equidad del gasto Público Social en el 2003

Investigador:
Juan Diego Trejos Solórzano



EL GASTO PÚBLICO SOCIAL EN EL 2003: Equidad, eficiencia y sostenibilidad

I. INTRODUCCIÓN

Una de las funciones centrales del Estado en la búsqueda del bienestar para el mayor número, como decía don Pepe. Para ello, el Estado busca mejorar la calidad de vida de la población ofreciendo directamente una serie de servicios, como la educación y los servicios de salud; suministrando transferencias monetarias para que las familias adquieran bienes y servicios que ayuden a satisfacer sus necesidades más elementales o financiando instituciones públicas con el encargo de ofrecer bienes y servicios meritorios a bajo costo o de manera gratuita. Los recursos utilizados para financiar estas actividades se engloban en lo que se conoce como gasto público social (GPS).

El objetivo de este informe es el de cuantificar la magnitud de este gasto social que corresponde en su mayoría a una inversión pública, caracterizarla y determinar el grado de equidad con que se reparten los recursos. Para ello se realiza una estimación del gasto público social para el año 2003 y se confronta con la estimación del año 1990, con el fin de identificar sus principales cambios.¹ También se avanza en la discusión sobre la eficiencia en su uso y en la sostenibilidad de su financiamiento.

Para lograr el cumplimiento de este objetivo, primero se presentan algunas acotaciones metodológicas involucradas en el trabajo. Luego se muestra la evolución del gasto social en su conjunto desde al año 1980 y hasta el 2004. Seguidamente se cuantifica y analiza el GPS en 1990 y el 2003, mostrando sus principales cambios y teniendo como contexto la evolución en el mediano plazo del GPS. Determinada la magnitud y composición del GPS, se analiza la equidad en su distribución, tanto en el ámbito distributivo como geográfico y por grupos poblacionales. Para este análisis distributivo, se reordena el gasto social según el tipo de política que se trate, esto es, según los criterios de acceso que se determinan en su diseño. Se presenta a continuación una discusión sobre la sostenibilidad financiera del gasto social y se avanza con un análisis sobre la eficiencia en el uso del gasto social financiado por el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares. Se concluye con una síntesis de los principales resultados encontrados.

¹ Los datos para el año 1990 provienen de un trabajo previo del autor (Trejos, 2004).

II. ALGUNOS ELEMENTOS METODOLÓGICOS

Como punto de partida para el análisis de equidad, el trabajo demanda cuantificar el monto del GPS, identificar los beneficiarios efectivos y asignar el GPS a los distintos grupos para evaluar su impacto redistributivo.

2.1. La medición del Gasto Público Social

Para cuantificar la magnitud y composición del GPS se toma como fuente primaria la consolidación que realiza la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP) del Ministerio de Hacienda y se complementa con las liquidaciones presupuestarias de algunas instituciones claves. Se mantiene para ello la clasificación funcional de la STAP y solo se reacomodan dos instituciones: el Instituto Nacional de la Mujer (INAMU) y el Consejo Nacional de la Persona Joven (CNPJ). La STAP ubica las instituciones o unidades presupuestarias en cinco funciones sociales, de modo que es una clasificación por institución y no por programas. Solo para la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) se realiza una separación por tipo de seguro, asignándolo a las funciones correspondientes. No se realiza la inclusión de otras instituciones no consideradas por la STAP en estas funciones.

La STAP considera todas las instituciones públicas y no solo las del gobierno general. Esto significa que entran empresas públicas, financieras y no financieras, como el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (ICAA) por ejemplo, cuya ejecución no es estrictamente gasto público aunque si cabe dentro de una perspectiva de inversión social. En esta dirección, para limitar mejor el gasto o inversión social, se excluye la concesión neta de préstamos y se utiliza solo el gasto total, tanto su componente corriente como de capital. También se excluyen otros rubros que no son estrictamente inversión social, como lo es el pago de premios de lotería de la Junta de Protección Social de San José (JPSSJ), aunque el gasto de las tiendas libres de impuestos se mantiene dentro del gasto del IMAS pues no se cuenta con la información para separarlo. La información se revisa para evitar duplicaciones, sobre todo entre sectores o funciones, y en particular con relación a los recursos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF).

Esta información se complementa con liquidaciones presupuestarias para desagregar la información de algunas instituciones por programas. Esto se realiza para el Ministerio de Educación Pública (MEP) por nivel educativo, para la CCSS por tipo de servicio, para el Ministerio de Salud (MS) por programas, para FODESAF por institución receptora y programa financiado y para la JPSSJ por tipo de población atendida. Un ajuste adicional se realizó para el año 1990 y consiste en la corrección del monto pagado por pensiones con cargo al presupuesto nacional a partir de información proporcionada por el Ministerio de Hacienda.

Con este análisis la información sobre GPS se reagrupa en 37 macroprogramas (2003), donde algunos comprenden solo una parte del gasto de una institución y otros

comprenden varias instituciones con programas similares en términos de población meta. Esta reagrupación se basa tanto en la magnitud de recursos involucrados como en las posibilidades de identificar beneficiarios a través de las encuestas a hogares.

2.2. La identificación de los beneficiarios

La fuente primaria para la identificación de los usuarios efectivos de los programas sociales es la encuesta de hogares de propósitos múltiples (EHPM) que realiza anualmente el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). Con esta fuente se identifican los consumidores y, cuando es factible, la cantidad consumida. Como las encuestas de 1990 y del 2003 no ofrecen toda la información requerida, se utilizan encuestas cercanas para programas específicos. Para 1990 se utilizó también la encuesta sobre inversión social (ENISO) que realizó el Ministerio de Planificación nacional (MIDEPLAN) entre diciembre de 1992 y febrero de 1993. Para el año 2003, se complementa con la EHPM del 2001 que contiene un módulo sobre la utilización de los servicios de salud. La validez de utilizar la distribución de beneficiarios de encuestas de años cercanos radica en el hecho de que el acceso refleja una característica estructural de cada programa que tiende a cambiar más lentamente en el tiempo.

La identificación de beneficiarios directos fue posible para la mayoría de los programas y ellos representan por lo menos el 95% del GPS considerado. Para aquellos programas donde esto no fue posible, se utilizó un indicador indirecto para la asignación. En el anexo A.1 se presenta para cada macroprograma considerado, el criterio de asignación seguido y el año a que corresponde la información primaria. Para aquellos programas cuyo beneficio va dirigido al hogar, como el suministro de agua o el bono de la vivienda, todos los miembros del hogar se consideraron como beneficiarios.

El uso de una fuente externa a las instituciones para identificar a los usuarios efectivos, se sustenta tanto por la ausencia de este tipo de información en muchas instituciones, como por el hecho de que cuando existe, esta no ofrece adecuada información para su caracterización social. Con las EHPM es posible identificar a los beneficiarios y caracterizarlos. Dentro de esta caracterización, es clave para el análisis de la equidad: el estrato de ingreso al que pertenece el hogar. Para el estrato de ingreso, las familias son ordenadas según su ingreso familiar per cápita, que es un mejor indicador de su bienestar relativo, y se han ordenado de las más pobres a las más ricas en diez grupos de igual tamaño (deciles) o en cinco grupos con un 20% de las familias cada uno (quintiles). También se aprovecha la información sobre la residencia de las personas y sus características demográficas.

2.3. La asignación del Gasto Público Social

Cuantificado el GPS e identificados los beneficiarios, la asignación del gasto se realiza en forma proporcional a la distribución de los beneficiarios de cada programa, según estrato de ingreso. Este procedimiento, que resulta bastante estándar en este tipo de trabajos (Demery, 2003 y Davoodi et. al., 2003), implica suponer costos medios

similares por programas, y calidades similares, con independencia del área geográfica en que se presta el servicio y la edad o sexo de la persona que lo recibe. La ausencia de una contabilidad de costos en las instituciones estatales, impide avanzar en esa dirección y aún dificulta en muchos casos siquiera llegar al costo medio nacional. Esta es un área en que el país debe avanzar en aras de fortalecer la transparencia en la asignación de los recursos públicos.

Cabe señalar que esta asignación del gasto entre los beneficiarios implica considerar el subsidio bruto que recibe la población, gruesamente medido en términos de lo que le cuesta corrientemente al Estado proveerlo. No se avanza en imputaciones por la renta implícita del capital involucrado en la prestación de los servicios, como se hizo en IICE (1985) ni se confronta con el costo privado de adquirirlo. Para lo primero se requiere contar con estimaciones del valor de los activos en manos de las instituciones, lo cual es poco frecuente. Para lo segundo se presentan limitaciones por diferencias de calidad o por la no prestación privada del servicio. Esta medición, tampoco incorpora consideraciones de eficiencia, lo cual sería posible si se pudiera confrontar con costos privados equivalentes. Esto significa que si el Estado gasta más los beneficiarios reciben un mayor subsidio, y se considera una mejora, aunque sea por un aumento en la ineficiencia del programa o por simple aumento de salarios y no por más servicios o de mejor calidad. Finalmente, no se descuenta el financiamiento o los pagos directos realizados para llegar a un subsidio neto, pues esta información no está disponible, aunque claramente puede modificar las conclusiones sobre el grado de equidad obtenido.² Por ello resulta pertinente separar, en el análisis de la equidad distributiva, los programas o políticas según el criterio de acceso presente en el diseño de los distintos programas o políticas.

III. LA EVOLUCIÓN GLOBAL DEL GASTO SOCIAL

Si se utiliza la información generada por la STAP, con el único ajuste de hacer comparable los años 2002 a 2004 con los precedentes, es posible ver la evolución global del gasto público social y su relación con el gasto público total.³ Esta información, aunque tiene la limitación de que no se realiza una consolidación entre funciones, no se depuran ciertos gastos como la concesión neta de préstamos o los premios de lotería y que se considera el gasto de las empresas públicas, financieras y no financieras, como gasto público y no solo la inversión financiada por el superávit de operación, ofrece un buen marco para evaluar la evolución del GPS. Ello muestra de paso la necesidad de avanzar en estimaciones del GPS a distintos niveles del sector público como serían el presupuesto nacional, el gobierno central, el gobierno general, el sector público no financiero y el sector público total.

² Cabe señalar que las estimaciones existentes sobre la incidencia distributiva de los impuestos (Bolaños, 2002) concluyen que esta tiende a ser proporcional y en esa medida no modifican la distribución del ingreso ni el impacto redistributivo del subsidio bruto aquí analizado.

³ A partir de año 2002, la STAP modifica la metodología y presenta la información de cada institución ya consolidada al interior de cada función y, en el resumen global, consolidada las funciones entre ellas.

Para la evolución del GPS es posible, y conveniente, llevar la serie de la STAP que arranca en 1987 hasta el año 1980 utilizando las estimaciones realizadas por Mirian Coto (sin publicar) para la Secretaría Técnica de la Segunda Comisión de Reforma del Estado Costarricense (COREC II) y que operó a inicios de los años noventa. Estas estimaciones son comparables con las de la STAP y se incorporan en el cuadro 1. Esto permite ver la evolución del GPS en las últimas dos décadas e inicios de la del 2000. También es posible actualizar el gasto social hasta el año 2004, ya sea utilizando la información de la Contraloría General de la República (CGR) o las estimaciones preliminares que ofrece la STAP para este año. La CGR viene realizando una estimación del gasto del gobierno general por función para la Memoria que debe presentar a la Asamblea Legislativa el primero de mayo de cada año. Esta consolidación se diferencia de la realizada a partir de la STAP en que se circunscribe al gobierno general, lo cual es conceptualmente más apropiado, a que el gobierno central se clasifica en cada función por programas y no por ministerios y a que los gobiernos locales se desagregan también por funciones y no se aglutinan en su totalidad en la función de vivienda y territorio como hace la STAP. Ambas consolidaciones siguen el criterio de caja.

Pese a estas diferencias, los resultados son bastante similares, aunque el acceso a estimaciones de la misma fuente (STAP) para el 2004 llevaron a utilizar esta última fuente. En todo caso, esta confrontación de estimaciones plantea dos elementos. En primer lugar destaca la necesidad de avanzar en la construcción de una serie de gasto social referida exclusivamente al gobierno general. Esto se dificulta a partir del 2002 por la práctica que introdujo la STAP de solo presentar los gastos de las instituciones ya consolidados y demanda acceder a las liquidaciones de las distintas instituciones en la CGR. La segunda consecuencia, es que se disipa la necesidad de construir un indicador adelantado del gasto social, por lo menos para llenar las necesidades de los informes de este Proyecto, pues aunque preliminares, las estimaciones de la CGR se tornan oportunas. Por ello no se avanza en este informe en esa dirección.

La equidad del gasto Público Social en el 2003

Cuadro 1
Costa Rica: Evolución del Gasto Público Social. 1980 - 2004

Año	Gasto Social Total (GPS)			Gasto Social per cápita			Prioridad del GPS	
	Monto ¹	Índice	Tasa var.	Monto ²	Índice	Tasa var.	% PIB	% GGG ³
1980	616,3	100,0		267,7	100,0		18,5	74,6
1981	590,9	95,9	-4,1	249,1	93,1	-6,9	16,3	79,0
1982	515,2	83,6	-12,8	210,9	78,8	-15,4	13,5	80,2
1983	566,6	91,9	10,0	225,4	84,2	6,9	15,8	69,5
1984	530,6	86,1	-6,4	205,1	76,6	-9,0	14,9	68,8
1985	546,9	88,7	3,1	205,1	76,6	0,0	15,7	74,1
1986	629,9	102,2	15,2	229,4	85,7	11,8	17,0	77,2
1987	650,4	105,5	3,3	232,5	86,8	1,3	16,2	80,5
1988	616,4	100,0	-5,2	212,5	79,4	-8,6	15,1	73,4
1989	642,1	104,2	4,2	215,7	80,6	1,5	16,6	73,4
1990	577,2	93,7	-10,1	189,2	70,7	-12,3	15,8	70,9
1991	608,2	98,7	5,4	194,8	72,8	3,0	15,0	68,7
1992	659,9	107,1	8,5	206,8	77,2	6,1	14,7	71,0
1993	695,3	112,8	5,4	212,3	79,3	2,7	15,6	73,5
1994	708,9	115,0	2,0	210,2	78,5	-1,0	16,4	65,5
1995	670,3	108,8	-5,4	193,2	72,2	-8,1	15,2	66,1
1996	733,0	118,9	9,4	205,6	76,8	6,4	16,6	68,3
1997	802,9	130,3	9,5	219,6	82,0	6,8	17,0	74,1
1998	821,9	133,4	2,4	219,3	81,9	-0,1	16,9	75,6
1999	818,1	132,7	-0,5	213,2	79,6	-2,8	15,9	70,7
2000	851,3	138,1	4,1	216,9	81,0	1,7	17,3	74,9
2001	881,4	143,0	3,5	219,9	82,1	1,4	18,7	74,2
2002	917,0	148,8	4,0	224,2	83,8	2,0	19,7	76,4
2003	925,7	150,2	1,0	222,0	82,9	-1,0	19,4	77,6
2004	909,3	147,5	-1,8	214,0	79,9	-3,6	18,8	77,7

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

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

3/ GGG: gasto consolidado del gobierno general.

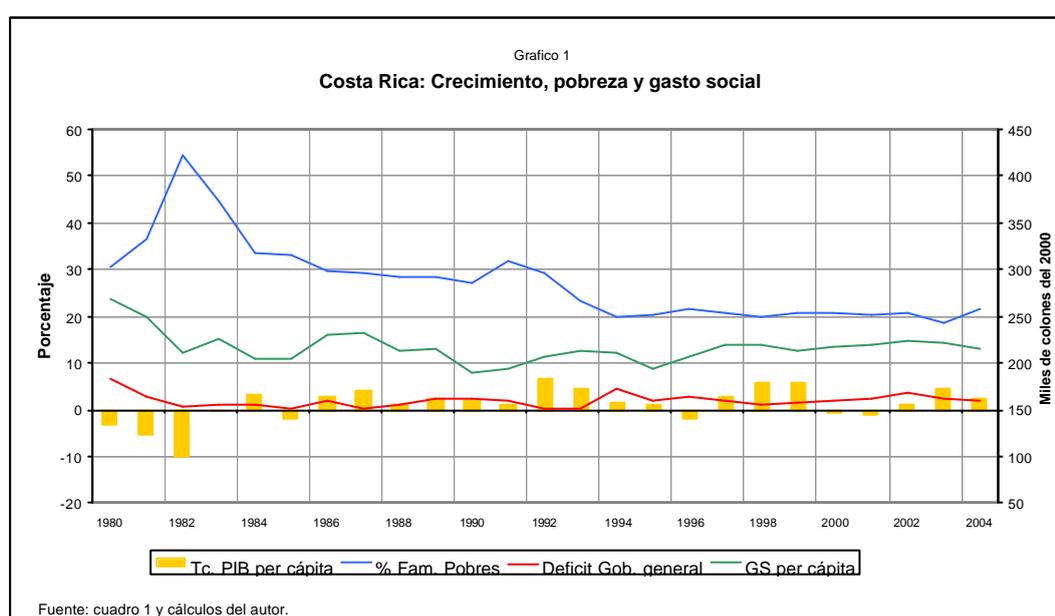
Fuente: Cálculos del autor con base en información de la STAP, la COREC II, las instituciones involucradas, el BCCR, la CGR y el CCP.

A partir del cuadro 1 y visto el GPS en su conjunto, este se contrae durante la primera parte de los años ochenta, producto de la crisis de la deuda que se asocia con una contracción de la producción y un aumento de la pobreza pero seguido de esfuerzos del Estado por reducir su elevado desequilibrio fiscal (ver gráfico 1). Aunque hacia el final del decenio, el GPS ya había logrado recuperar su valor real, no recuperaba ni la prioridad macroeconómica ni la fiscal que ostentaba en 1980.⁴ Más aún, ajustada esta inversión por el crecimiento de la población, el GPS per cápita se mantenía al final de los años ochenta en cerca de un 20% por debajo de la que existía nueve años atrás, sufriendo a su vez una fuerte contracción en el año siguiente (1990), de modo que se inicia el decenio de los noventa con un GPS por habitante que resultaba un 30% inferior a que existía una década atrás.

En el año 1990, como parte de un programa de ajuste macroeconómico, el GPS sufre una fuerte reducción real, solo comparable con la caída en el peor año de la crisis de la

⁴ El GPS que calcula la STAP incorpora el gasto de empresas públicas, financieras y no financieras, por lo que su comparación con el gasto del Gobierno General sobreestima la prioridad fiscal. Como la mayoría del GPS no proviene de estas empresas, la comparación con el gasto público total (cuadro 1) subestima a su vez esta prioridad y resalta la necesidad de una estimación más fina circunscrita al Gobierno General.

deuda y a partir de ahí empieza a crecer en forma bastante sostenida.⁵ Solo durante 1995 y en menor medida en 1999 y 2004 se rompe esta tendencia. En todo caso, ninguna de estas contracciones coyunturales logran revertir la tendencia alcista del GPS total iniciada en 1991. Esto significa que para el año 2004 el GPS total resulta un 48% superior al existente en 1980 y un 58% mayor a la existente en 1990. Esto implica también un crecimiento medio anual real del 1,6% entre 1980 y el 2004 y del 3,3% a partir de 1990. Esta expansión va acompañada de una recuperación de su prioridad macroeconómica y fiscal, de modo que para el año 2004 el GPS representa el 19% del PIB y el 78% del Gasto del Gobierno General, niveles apenas ligeramente superiores a los existentes 24 años atrás.



No obstante, este crecimiento se torna insuficiente para contrarrestar el crecimiento de la población, de modo que el GPS por habitante resulta en el 2004 un 20% menor al existente 24 años atrás. El GPS por persona mostró una clara tendencia decreciente durante los años ochenta y pese que a partir del decenio de los noventa, empieza a expandirse en términos reales, este crecimiento resulta todavía insuficiente para recuperar lo perdido y, en los últimos dos años, muestra un contracción real acumulada del 4,6% (ver gráfico 1).⁶ Esto significa también que el país ha tenido durante más de dos décadas niveles de inversión social menores a los alcanzados a finales de los años setenta y las mejoras logradas a partir de 1990 deben verse en ese contexto de un GPS per cápita que no recupera sus máximos históricos. Este hecho, unido a la composición del GPS centrado en servicios más que en transferencias y a una medición de la

⁵ Este ajuste económico provocó una expansión de la incidencia de la pobreza de cinco puntos porcentuales, en solo ese año.

⁶ Cabe señalar que estos últimos datos son preliminares pues el año 2004 se ha estimado a partir de la CGR y porque los deflatores que se utilizan también están sujetos a modificaciones.

pobreza a partir de los ingresos familiares corrientes, limita las comparaciones directas entre la evolución del GPS y la incidencia de la pobreza y pone en tela de duda conclusiones, como las surgidas en el estudio del Banco Mundial (2003), de que ello muestra la no necesidad de un mayor gasto social o de que este es ineficiente por no reducir la pobreza.⁷

Como se muestra en el gráfico 1, la evolución del gasto social por habitante y la incidencia de la pobreza son bastante independientes, de modo que se observa un coeficiente de correlación no solo positivo (van en la misma dirección) sino de tan solo 0,12. Como la medición de la pobreza no contempla al gasto social, ambos indicadores deben verse como complementarios, de modo de que si aumenta la incidencia de la pobreza y se reduce el gasto social por habitante, como es el caso del año 2004, se está en presencia de un aumento de la incidencia de la pobreza y de su intensidad real, pues el aumento de la incidencia de la pobreza (reducción de ingresos reales) se acompaña de un menor acceso a servicios sociales o a servicios de menor valor o calidad (reducción del ingreso social). Cabe señalar que el cambio en el GSP por habitante tiende a ser más coincidente con el crecimiento económico, para un coeficiente de correlación del 0,39, de manera que a mayor crecimiento económico mayores opciones de aumentar el GSP, pero el nivel del GPS por habitante también muestra una alta correlación positiva con el déficit fiscal (0,46), de manera que la expansión del GSP se da en contextos de un mayor desequilibrio fiscal y de ahí su alta vulnerabilidad y limitada sostenibilidad financiera.

IV. PRECISANDO LA INVERSIÓN SOCIAL PÚBLICA EN 1990 Y EL 2003

En la sección metodológica se han señalado algunos ajustes realizados a las informaciones de la STAP con el fin de llegar a una magnitud no solo más cercana al GPS sino con información además más desagregada. Esta información se incorpora en el cuadro 2. Medida en colones del 2003, el GPS pasa de los 776 mil millones en 1990 a algo más de un billón en el 2003, para un crecimiento acumulado del 62% en esos trece años o del 3,8% promedio anual. En términos de la prioridad macroeconómica, el GPS aumenta de cerca del 15% del PIB en 1990 al 18% en el 2003. Con relación al gasto del gobierno general, el GPS pasa del 65% en 1990 al 72% trece años más tarde.⁸

El aumento del GPS es mayor en el sector de seguridad social (4,9% promedio anual) y en el de educación (4,7%), de modo que ambos sectores ganan participación dentro de la inversión total. El sector educación pasa del 27% en 1990 al 31% en el 2003 y el sector seguridad social aumenta del 25% al 28%. El sector salud crece por debajo de la media (3% anual) perdiendo tres puntos de participación, para quedar en un 31%. De este modo, estos tres sectores representan en el año 2003 una participación cercana al

⁷ Existe evidencia de que el estancamiento de la pobreza que se observa desde mediados de los años noventa, se debe en parte a la reducción del GPS real en educación en los años ochenta que redujo marcadamente la cobertura en la educación secundaria (Trejos, 2003).

⁸ Cabe señalar que la comparación del GPS con el gasto del gobierno general sobreestima su prioridad fiscal pues el GPS incorpora el gasto de algunas empresas públicas.

30% cada uno. Los otros dos sectores, vivienda y territorio y cultura y recreación, se expanden a una tasa aún menor, reduciendo parte de su ya limitada participación. El sector vivienda y territorio termina por debajo del 10% del GPS, en tanto que el sector de cultura y recreación baja de la unidad. Más aún, este crecimiento no compensa al aumento de la población de modo que por habitante, el GPS en estos últimos dos sectores se contrae en términos reales.

Así, mientras que el GPS real por habitante se expande un 19% entre 1990 y el 2003, al pasar de los 254 mil colones en 1990 a los 302 mil colones por año en el 2003, para un crecimiento medio anual del 1,3%, en el sector de vivienda y territorio el GPS por persona cae un 14% y en el sector cultura y recreación se reduce un 25%. Dentro del sector vivienda y territorio, la contracción se presenta tanto en los servicios de vivienda como en el suministro de agua y solo el gasto en los servicios municipales se expande a un ritmo similar al promedio del GPS. Aunque no se muestra en el cuadro, dentro de los servicios culturales y recreativos, la contracción real por habitante es generalizada.

Cabe señalar, que en los tres principales sectores: educación, salud y seguridad social, si bien muestran un aumento real de los recursos canalizados, este aumento no es homogéneo a su interior. En el sector educativo, la mayor expansión se concentra en la educación general, particularmente en la educación preescolar y en las modalidades abiertas, en tanto que la educación postsecundaria, especialmente la de carácter universitaria muestra una contracción cuando se contrasta con el crecimiento de la población.

También se produce una contracción en los recursos per cápita asignados a los incentivos para mantener a los alumnos en los centros educativos, pese a que la oferta se diversifica. Esto implica una reasignación al interior del sector educación hacia la educación general, lo que para algunos autores se puede considerar como una mejora en la eficiencia interna del sector (Grosh, 1990).⁹ La educación general representó el 55% del gasto educativo en 1990 y sube al 69% en el 2003. Por el contrario, la educación postsecundaria pierde participación al bajar del 33% del gasto educativo en 1990 al 22% en el 2003.

⁹ Esta mejora en la eficiencia interna se sustenta en el hecho de que el rendimiento social del gasto en los niveles de educación general es mayor que el de la educación superior. Esto sin embargo, no considera las externalidades que genera la educación, particularmente la universitaria, ni el grado de cobertura en los niveles básicos. En un país de ingreso medio como Costa Rica, con cobertura universal en la educación primaria y que está apostando a una mayor inserción a la economía mundial con productos capital humano intensivos, requiere asignar mayores recursos a la educación superior. (ver Ulate, et.al, 2004).

La equidad del gasto Público Social en el 2003

Cuadro 2

Costa Rica: Estructura y evolución del Gasto Público Social por función. 1990 - 2003.
(Se refiere al gasto total sin incluir la concesión neta de préstamos)

Función	Total		Composición		Variación % acumulada		Variación % anual	
	1990	2003	1990	2003	Total	Per cápita	Total	Per cápita
Gasto Público Social Total ¹	775.738	1.258.243			62,3		3,8	
Porcentaje del PIB	14,5	18,1						
Porcentaje del GP (Gov.General)	65,1	72,1						
Gasto Público Social per cápita ²	254.294	301.756				18,7		1,3
Distribución	100,0	100,0						
Sector Educación	27,2	30,6	100,0	100,0	82,4	33,4	4,7	2,2
Educación General	14,9	21,0	54,9	68,7	128,0	66,8	6,5	4,0
Preescolar	0,7	1,9	2,6	6,3	331,5	215,7	11,9	9,2
Primaria	8,6	10,5	31,7	34,3	97,8	44,7	5,4	2,9
Secundaria	5,3	6,8	19,3	22,2	109,4	53,2	5,9	3,3
Otra Modalidad	0,4	1,8	1,3	5,9	730,0	507,3	17,7	14,9
Educación postsecundaria	9,1	6,7	33,5	22,1	20,2	-12,0	1,4	-1,0
Parauniversitaria	0,3	0,3	1,1	0,8	44,4	5,7	2,9	0,4
Universitaria	8,7	6,4	32,1	21,0	19,1	-12,9	1,4	-1,1
Financiamiento	0,1	0,1	0,3	0,3	56,2	14,3	3,5	1,0
Formación Profesional	1,9	1,9	7,0	6,1	59,2	16,5	3,6	1,2
Incentivos para estudiar	1,2	0,9	4,5	3,1	23,7	-9,5	1,7	-0,8
Sector Salud	33,9	30,8	100,0	100,0	47,8	8,1	3,0	0,6
Rectoría	0,2	1,5	0,7	5,0	927,9	652,0	19,6	16,8
Atención Primaria	5,1	5,8	14,9	18,7	85,6	35,8	4,9	2,4
Atención Curativa	26,3	22,6	77,7	73,3	39,5	2,0	2,6	0,2
Consulta Médica	10,6	7,8	31,3	25,1	18,7	-13,2	1,3	-1,1
Hospitalización	15,7	14,9	46,4	48,2	53,5	12,3	3,4	0,9
Prevención Drogas	0,2	0,1	0,6	0,4	-2,5	-28,7	-0,2	-2,6
Programas de Nutrición	2,1	0,8	6,1	2,6	-37,5	-54,3	-3,6	-5,8
Sector Seguridad Social	24,7	28,4	100,0	100,0	86,3	36,3	4,9	2,4
Pensiones	20,6	24,6	83,3	86,7	93,8	41,8	5,2	2,7
Contributivas	19,1	23,0	77,3	81,2	95,6	43,1	5,3	2,8
IVM	9,2	8,1	37,0	28,4	43,1	4,7	2,8	0,4
Presupuesto Nacional ³	10,0	15,0	40,3	52,8	143,9	78,4	7,1	4,6
Magisterio	6,3	10,5	25,4	37,0	171,7	98,8	8,0	5,4
Resto	3,7	4,5	14,9	15,7	96,6	43,8	5,3	2,8
No Contributivas	1,5	1,6	6,0	5,5	70,6	24,8	4,2	1,7
Regulación del Trabajo	0,3	0,6	1,3	2,2	209,6	126,5	9,1	6,5
Apoyo Grupos Vulnerables	3,8	3,2	15,4	11,1	35,0	-1,2	2,3	-0,1
Sector Vivienda y Territorio	13,0	9,5	100,0	100,0	18,0	-13,7	1,3	-1,1
Servicios de Vivienda	4,9	2,3	38,0	24,5	-24,0	-44,4	-2,1	-4,4
Suministro Agua	3,3	2,4	25,4	25,4	18,4	-13,4	1,3	-1,1
Acueductos Nacionales	3,2	2,3	24,3	24,6	19,5	-12,6	1,4	-1,0
Acueductos Rurales	0,1	0,1	1,0	0,8	-8,3	-32,9	-0,7	-3,0
Servicios Municipales	4,8	4,7	36,6	50,1	61,3	18,0	3,7	1,3
Sector Cultura y Recreación	1,2	0,8	100,0	100,0	2,9	-24,8	0,2	-2,2

1/ En millones de colones del 2003, utilizando el deflactor implícito del gasto de consumo final del Gobierno General.

2/ En colones del 2003, utilizando el deflactor implícito del gasto de consumo final del Gobierno General.

3/ Considerando el dato de las pensiones efectivamente pagadas según la Dirección de Presupuesto del MH para el año 1990.

Fuente: Cálculos del autor con base en estadísticas de la Autoridad Presupuestaria y de las instituciones involucradas.

En el sector de los servicios de salud, la reforma emprendida en los noventa se observa en el fortalecimiento del Ministerio de Salud en sus funciones rectoras, el mayor crecimiento del gasto asignado a la atención primaria, que permite reducir el gasto de la consulta externa y controlar el aumento de los gastos en la atención hospitalaria. No obstante ello se acompaña de una importante contracción de los

recursos destinados a los programas de nutrición y de atención de la población en edad preescolar. Esta reasignación del GPS hacia la atención primaria, que es más costo efectiva, también se puede considerar como un indicador de mejoras en la eficiencia interna del sector salud. En el sector de seguridad social, los programas de pensiones contributivas son los que muestran el mayor crecimiento, particularmente los asociados o con cargo al presupuesto nacional, dentro de los que sobresale el régimen del Magisterio Nacional. Los programas de pensiones contributivas ya absorben un 23% del gasto social y su peso dentro del sector pasó del 77% en 1990 al 81% en el 2003. Los programas de apoyo a grupos vulnerables muestran por el contrario un estancamiento en sus recursos reales per cápita, acompañados entonces de una pérdida de participación relativa dentro del sector y del gasto social en general. Pese a que no todo el gasto social asociado con las políticas selectivas se incluye en este último rubro, la expansión de lo asignado a pensiones a costa de lo destinado para la creación y protección del capital humano puede interpretarse también como una pérdida de eficiencia en la asignación del GPS.

V. LA EQUIDAD DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL

La equidad en la asignación del GPS puede referirse a varios ámbitos. El más común es sin duda el distributivo, esto es, indagar cómo se distribuye el GPS entre las familias ubicadas en los distintos estratos socioeconómicos. Además de este enfoque, se puede investigar la equidad geográfica, es decir, cómo se distribuye el GPS entre las distintas áreas geográficas del país; la distribución por grupos de edad (equidad generacional) o la equidad por género. Para el análisis de la equidad, en particular la distributiva, es conveniente observar el gasto social no desde una perspectiva sectorial sino reagrupar los programas según los criterios de acceso.

Se puede pensar en cuatro tipos de políticas según los criterios de acceso. Si este es la ciudadanía simple, esto es, se tiene acceso solo por el hecho de vivir en el país, las políticas son universales. Aquí se incluye la educación general, la atención de la salud, el suministro de agua y los servicios municipales. Otros programas requieren el cumplimiento de ciertas condiciones para acceder a ellos, estos se denominarán como políticas restrictivas. En ellos se incorporan la educación superior, la formación profesional, la regulación del mercado de trabajo y los servicios culturales y recreativos. En tercer tipo de políticas son selectivas pues el criterio de acceso es la necesidad de cierto apoyo o protección. Dentro de ellas se ubican los incentivos para estudiar, los programas de nutrición, el apoyo a grupos vulnerables, las pensiones no contributivas y el suministro de viviendas subsidiadas. Finalmente están las políticas contributivas, que comprenden tanto el seguro de pensiones por invalidez, vejez y muerte de la CCSS (RIVM) como los distintos regímenes de pensiones con cargo al presupuesto nacional. El criterio de acceso es la contribución, aunque algunos regímenes con cargo al presupuesto no tienen este requisito o no existe una relación actuarial entre la contribución y el perfil de beneficios recibido. En todo caso, como en la mayoría de los sistemas existe algún grado de contribución, conviene considerarlo por aparte.

El cuadro 3 muestra la información del gasto social por tipo de políticas y su evolución desde 1990. Las políticas universales aglutinan la mayor parte del GPS y aumentan su participación al pasar del 55% en 1990 al 58% en el 2003. Esto implica un crecimiento medio anual de 4,3% total y del 1,7% por habitante, ligeramente por encima de la media del GPS. Si estas políticas tienen un mayor impacto social, esta ganancia en la asignación del GPS se puede interpretar como una mejora en la eficiencia interna del gasto social. A su interior, los servicios de salud aportan cerca de la mitad de gasto, aunque ceden participación a los servicios de educación general que se tornan en los más dinámicos. Las políticas restrictivas y las selectivas aportan cerca de una décimo del GSP y ambas pierden participación y contraen su GSP por habitante. Entre las políticas restrictivas, la educación superior aporta por lo menos dos tercios del gasto, en tanto que en las políticas selectivas, los programas de nutrición y de vivienda son los que sufren las mayores contracciones, contracciones que se mantienen aún considerando el GPS total.

La equidad del gasto Público Social en el 2003

Cuadro 3

Costa Rica: Estructura y evolución del Gasto Público Social por tipo de programas. 1990 - 2003.
(Se refiere al gasto total sin incluir la concesión neta de préstamos)

Función	Total		Composición		Variación % anual	
	1990	2003	1990	2003	Total	Per cápita
Gasto Público Social Total¹	775.738	1.258.243			3,8	
Porcentaje del PIB	14,5	18,1				
Porcentaje del GP (Gov.General)	65,1	72,1				
Gasto Público Social per cápita²	254.294	301.756				1,3
Distribución	100,0	100,0				
Políticas universales	54,8	58,2	100,0	100,0	4,3	1,7
Educación General	14,9	21,0	27,3	36,1	6,5	3,8
Preescolar	0,7	1,9	1,3	3,3	11,9	9,1
Primaria	8,6	10,5	15,7	18,0	5,4	2,7
Secundaria	5,3	6,8	9,6	11,7	5,9	3,2
Educación abierta y especial	0,4	1,8	0,6	3,1	17,7	14,7
Servicios de Salud	31,8	30,1	58,0	51,7	3,3	0,9
Rectoría	0,4	1,7	0,8	2,8	14,9	12,2
Atención Primaria	5,1	5,8	9,2	9,9	4,9	2,4
Consulta Médica	10,6	7,8	19,4	13,3	1,3	-1,1
Hospitalización	15,7	14,9	28,7	25,6	3,4	0,9
Suministro Agua	3,3	2,4	6,0	4,1	1,3	-1,1
Servicios Municipales	4,8	4,7	8,7	8,1	3,7	1,3
Políticas restrictivas	12,5	10,0	100,0	100,0	2,0	-0,4
Educación Superior	9,1	6,7	72,6	67,4	1,4	-1,0
Capacitación	1,9	1,9	15,2	18,8	3,6	1,2
Servicios culturales y recreativos	1,2	0,8	9,6	7,7	0,2	-2,2
Regulación del Trabajo	0,3	0,6	2,6	6,1	9,1	6,5
Políticas contributivas	19,1	23,0	100,0	100,0	5,3	2,8
Pensiones IVM	9,2	8,1	47,9	35,0	2,8	0,4
Presupuesto Nacional ³	10,0	15,0	52,1	65,0	7,1	4,6
Magisterio	6,3	10,5	32,8	45,6	8,0	5,4
Resto PN	3,7	4,5	19,3	19,4	5,3	2,8
Políticas selectivas	13,5	8,8	100,0	100,0	0,4	-1,7
Incentivos para estudiar	1,2	0,9	9,1	10,7	1,7	2,0
Programas de nutrición	2,1	0,8	15,3	9,1	-3,6	-5,8
Pensiones RNC	1,5	1,6	11,0	17,8	4,2	1,7
Apoyo grupos vulnerables	3,8	3,2	28,1	36,0	2,3	-0,1
Servicios de Vivienda	4,9	2,3	36,6	26,4	-2,1	-4,4

1/ En millones de colones del 2003, utilizando el deflactor implícito del gasto de consumo final del Gobierno General.

2/ En colones del 2003, utilizando el deflactor implícito del gasto de consumo final del Gobierno General.

3/ Considerando el dato de las pensiones efectivamente pagadas según el Ministerio de Hacienda para el año 1990.

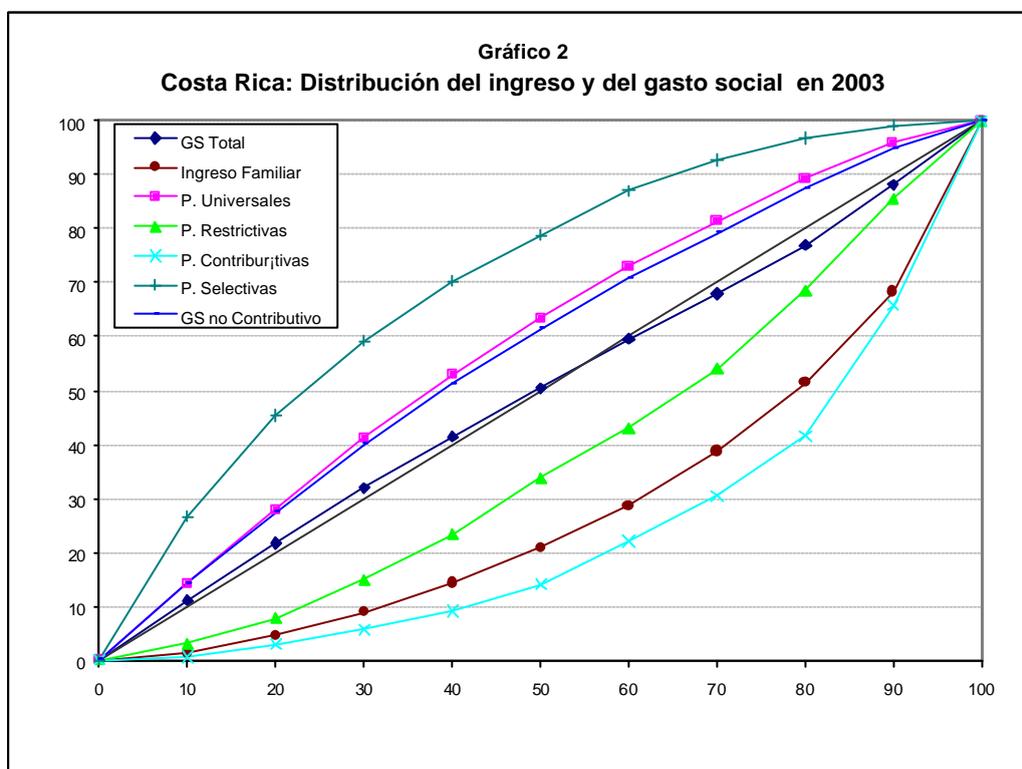
Fuente: Cálculos del autor con base en estadísticas de la Autoridad Presupuestaria y de las instituciones involucradas.

Por el contrario, son las políticas contributivas, como grupo, las que muestran el mayor dinamismo, al crecer a un ritmo medio anual per cápita del 2,8% y ganar participación del 19% del GPS en 1990 al 23% en el 2003. A su interior, las pensiones con cargo al presupuesto son las dominantes y las más dinámicas, particularmente las del régimen del magisterio. Estas últimas crecen al 5,4% por habitante al año y ganan participación del 33% en 1990 al 46% en el 2003. Al consistir una deuda de largo plazo para el Estado, su expansión estruja al resto del gasto social y compromete su sostenibilidad financiera como se verá más adelante. Además, al restarle recursos a los programas sociales que crean capital humano, incorpora una ineficiencia interna en la distribución del gasto social. Si se excluyen estos programas, el GPS no contributivo, esto es, el

conjunto de políticas universales, selectivas y restrictivas, crecería apenas a una tasa real media anual per cápita del 0,9%, sostenida por la expansión de las políticas universales.

5.1. La equidad distributiva

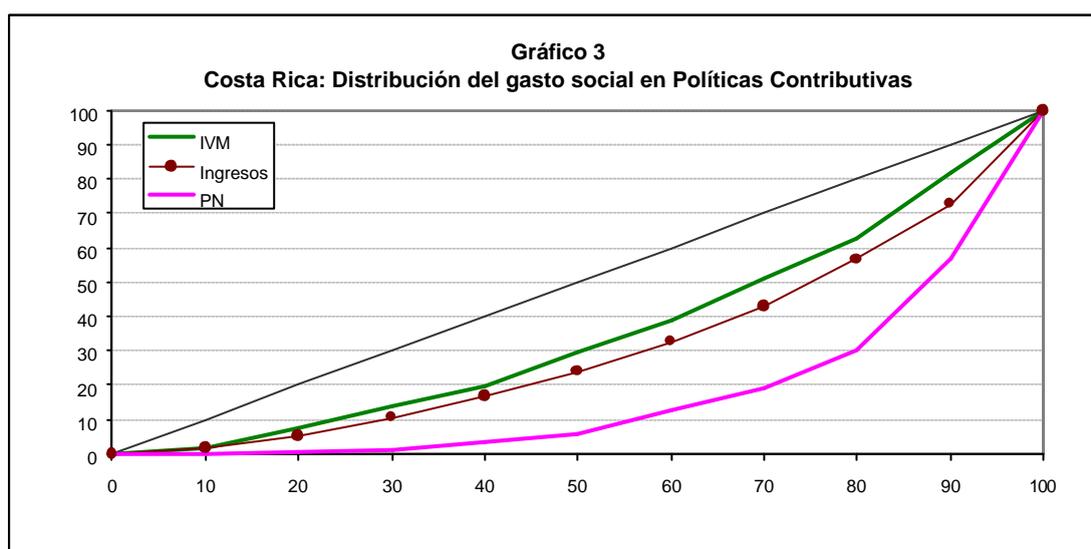
Si las familias se ordenan en forma ascendente según su ingreso familiar per cápita en grupos de igual tamaño, ya sea deciles o quintiles, es posible analizar la distribución del GPS y sus cambios entre 1990 y el 2003. El gráfico 2 presenta las curvas de Lorenz para el gasto social por tipo de políticas y la distribución del ingreso familiar para el año 2003.



Globalmente la distribución del GPS es bastante proporcional a la distribución de las familias, aunque se observa cierta regresividad en los deciles de mayor ingreso y cierta progresividad en los deciles más bajos. Obviamente este es un resultado que suma las distintas particularidades que asume la asignación del gasto social en cada programa y los recursos relativos que maneja. Por ello el gráfico muestra la distribución de cada tipo de políticas. Las políticas selectivas son las más progresivas, esto es, benefician más que proporcionalmente a las familias más pobres. Le siguen las políticas

universales, que también tienden a favorecer en mayor proporción, pero no tanto como las selectivas, a las familias de menor ingreso per cápita. Por el contrario, las políticas restrictivas se ubican por debajo de la diagonal, señalando que beneficia en mayor proporción a las familias de mayor ingreso, aunque su distribución es menos desigual que la distribución del ingreso. Finalmente, las políticas contributivas son las más regresivas de todas y su distribución se torna más desigual que la del ingreso.

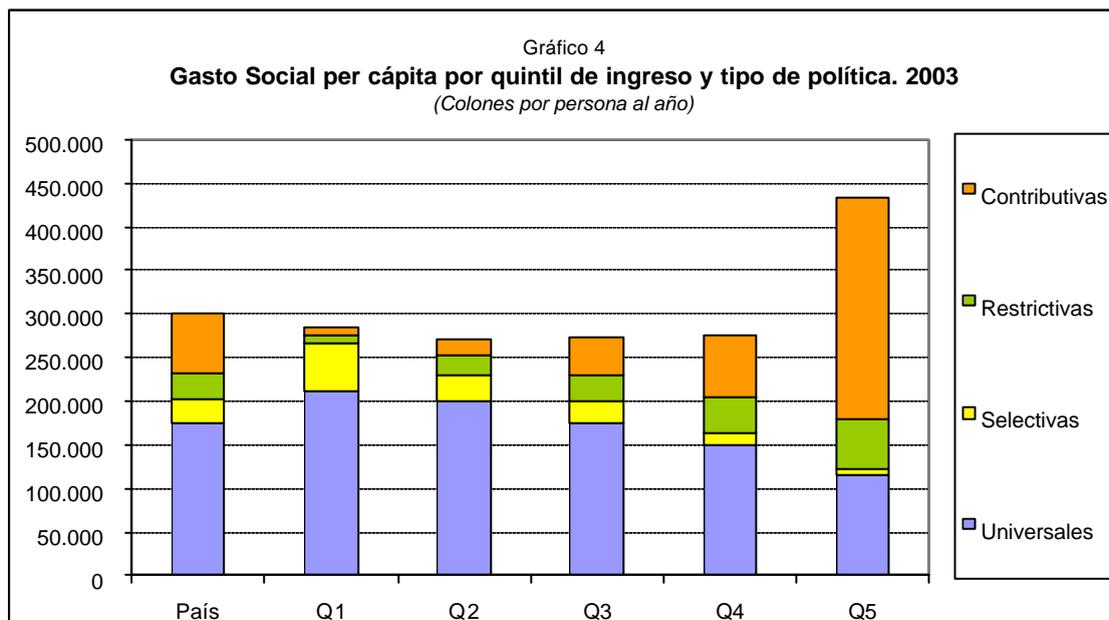
Dentro de las políticas contributivas es posible distinguir al régimen de la CCSS (RIVM) que cuenta con un fondo de reserva que lo torna sostenible y cuyas reformas recientes apuntalan esa sostenibilidad, de los regímenes con cargo al presupuesto nacional que no cuentan con esa reserva y cuya contribución, cuando se dio, no guarda relación con la cuantía de los beneficios ofrecidos. El gráfico 3 muestra la distribución de ambos programas y se observa claramente como el RIVM de la CCSS presenta un patrón regresivo pero menos desigual que la distribución del ingreso, en tanto que los regímenes financiados con el presupuestos nacional son altamente regresivos, mucho más que la desigualdad envuelta en la distribución de los ingresos.



Dado que estas políticas contributivas contienen un elemento de contribución u ahorro previo y por lo tanto los subsidios se asocian con la magnitud de esa contribución, conviene poner la atención al conjunto del gasto social proveniente de políticas no contributivas (ver gráfico 2). Este muestra una distribución progresiva, determinada por la distribución de las políticas universales, tanto por su peso relativo en el gasto social no contributivo, como por el hecho que la progresividad de las políticas selectivas se neutralizan con la regresividad de las políticas restrictivas. Fenómeno similar se presenta entonces a nivel global del GPS, donde la progresividad de las políticas no

contributivas se neutraliza con la regresividad de las contributivas, generando un GPS proporcional entre los distintos estratos poblacionales.

No obstante esta proporcionalidad en la distribución del gasto social, el hecho que las familias más pobres tengan más miembros, ello se puede asociar con un gasto social por persona mayor para los estratos de mayores ingresos. Como se desprende del gráfico 4, el GSP per cápita alcanza en el 2003 los 302 mil colones como promedio nacional al año y este monto es menor en los cuatro primeros quintiles de las familias y solo se supera en el último quintil más rico. Este último muestra un GSP por persona de 432 mil colones, monto que resulta un 43% mayor a la media nacional. No obstante, cuando se consideran solo las políticas no contributivas, este GPS per cápita si muestra un mayor valor cuanto más pobre es la familia. Así, alcanza los 276 mil colones anuales para el quintil más pobre y se reduce conforme las familias se ubican en los quintiles de mayor ingreso hasta llegar a los 180 mil colones para el quintil más rico, esto es, un 23% menor, lo cual destaca claramente el papel regresivo de las políticas contributivas.



El cuadro 4 permite ver los cambios en la equidad distributiva del gasto social entre el año 1990 y el 2003. Aunque el GPS se mantiene bastante proporcional se observa una ligera mejora en la equidad distributiva en ese lapso. Esto es claro tanto al observar la distribución del GPS entre quintiles como viendo las tasas de crecimiento del GPS por persona, que son mayores en los dos quintiles más pobres. Esta mejora distributiva se produce en las políticas no contributivas, las cuales se vuelven más progresivas (universales y selectivas) o menos regresivas (restrictivas) en ese período.

Por el contrario, las políticas contributivas se tornan más regresivas aunque no logran neutralizar la mejora del resto de las políticas sociales. Este empeoramiento de la regresividad se observa al constatar un aumento más marcado en el 20% más rico de las familias del país, donde el GPS proveniente de las pensiones crece a un 3,7% anual por persona. Esto hace que las políticas contributivas solo representen el 3% del GPS captado por el estrato más pobre en tanto que aporte el 58% del GPS del 20% más rico. Esto también se evidencia al constatar que también un 58% del GPS asignado a las políticas contributivas se localiza en el estrato de mayor ingreso y esto últimos dos guarismos han aumentado con relación al año 1990.

La equidad del gasto Público Social en el 2003

Cuadro 4

Costa Rica: Evolución del Gasto Público Social por estrato de ingreso y tipo de política. 1990 - 2003

Indicador	País	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5
Gasto Social Total (millones)¹						
1990	775.738	156.159	149.862	142.792	150.885	176.041
2003	1.258.243	274.104	247.764	227.780	218.144	290.451
Variación media anual	3,8	4,4	3,9	3,7	2,9	3,9
Gasto Social por habitante²						
1990	254.294	224.647	219.475	234.066	257.897	368.673
2003	301.756	284.663	271.776	273.764	275.602	432.461
Variación media anual	1,3	1,8	1,7	1,2	0,5	1,2
Composición en 1990						
Políticas Contributivas	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Políticas no Contributivas	19,1	3,8	10,9	11,9	22,5	42,7
Universales	80,9	96,2	89,1	88,1	77,5	57,3
RestRICTIVAS	54,8	66,7	64,8	63,1	51,5	31,9
Selectivas	12,5	4,4	7,4	10,4	17,1	22,0
	13,5	25,1	17,0	14,6	8,9	3,5
Composición en el 2003						
Políticas Contributivas	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Políticas no Contributivas	23,1	3,2	7,2	16,4	26,0	58,3
Universales	76,9	96,8	92,8	83,6	74,0	41,7
RestRICTIVAS	57,8	74,1	73,3	64,2	54,1	26,8
Selectivas	10,0	3,6	7,9	10,9	14,8	13,6
	9,2	19,1	11,6	8,5	5,1	1,3
Distribución en 1990						
Políticas Contributivas	100,0	20,1	19,3	18,4	19,5	22,7
Políticas no Contributivas	100,0	4,0	11,0	11,4	22,9	50,7
Universales	100,0	23,9	21,3	20,1	18,6	16,1
RestRICTIVAS	100,0	24,5	22,8	21,2	18,3	13,2
Selectivas	100,0	7,0	11,4	15,3	26,5	39,8
	100,0	37,3	24,2	19,9	12,8	5,8
Distribución en el 2003						
Políticas Contributivas	100,0	21,8	19,7	18,1	17,3	23,1
Políticas no Contributivas	100,0	3,0	6,2	12,9	19,6	58,3
Universales	100,0	27,4	23,7	19,7	16,7	12,5
RestRICTIVAS	100,0	27,9	25,0	20,1	16,2	10,7
Selectivas	100,0	7,9	15,5	19,7	25,6	31,4
	100,0	45,4	24,8	16,8	9,7	3,2
Variación media anual del GPS per cápita						
Políticas Contributivas	2,8	0,4	-1,5	3,8	1,6	3,7
Políticas no Contributivas	0,9	1,9	2,0	0,8	0,2	-1,2
Universales	1,7	2,7	2,6	1,3	0,9	-0,1
RestRICTIVAS	-0,4	0,3	2,2	1,5	-0,6	-2,4
Selectivas	-1,7	-0,3	-1,3	-2,9	-3,6	-6,2

1/ Se utiliza el deflactor implícito del gasto de consumo final del Gobierno General para ponerlo en colones del 2003.

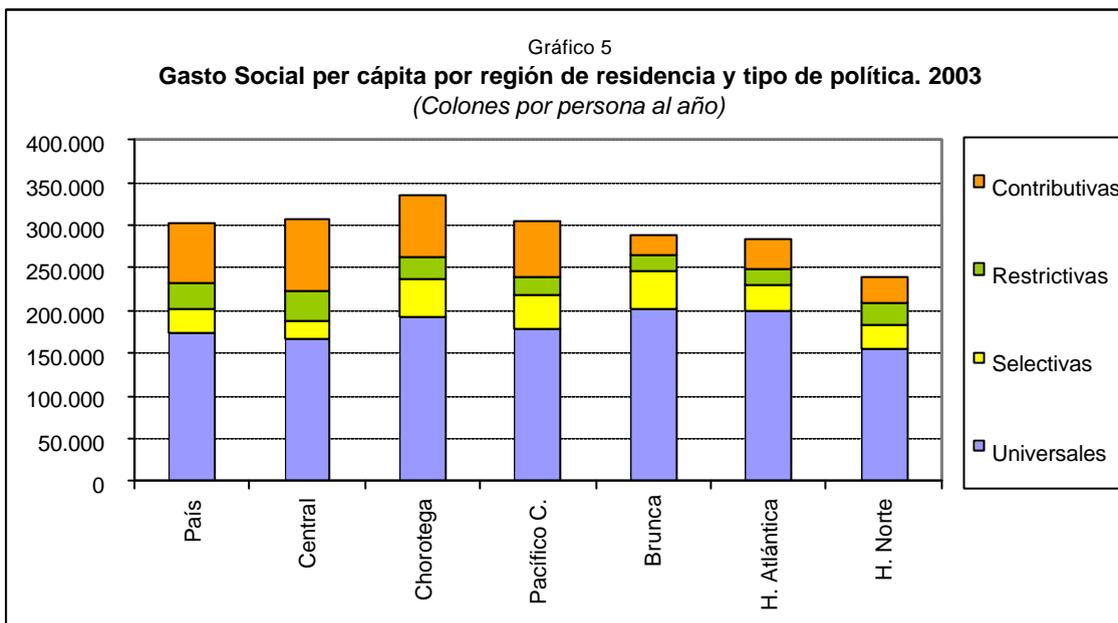
2/ En colones del 2003 utilizando el mismo deflactor.

Fuente: Cálculos del autor con base en estadísticas de la Autoridad Presupuestaria, de las instituciones involucradas y del INEC.

5.2. La equidad geográfica

La forma en que se distribuye el gasto social entre las distintas áreas geográficas puede verse desde un punto de vista regional o zonal. En ambos casos, se presenta la limitación de tener que trabajar con promedios de costo nacionales para cada programa, de modo que las diferencias geográficas reflejan solo las diferencias de acceso y no diferencias en los recursos asignados dentro de cada programa.

El gráfico 5 muestra la composición y magnitud del GSP por región para el año 2003. Como se observa, la región central muestra un GSP per cápita superior al resto de las regiones periféricas con la única excepción de la región Chorotega que se consolida como la región con mayor GPS por habitante. En la misma dirección, la región norte se mantiene como la región con menor inversión social por habitante. No obstante, cuando la atención se pone en las políticas no contributivas, las regiones periféricas tienden a superar a la región central como receptoras de gasto social por habitante, con la excepción de nuevo de la región norte. Esto significa que las políticas contributivas ayudan también a aumentar la desigualdad regional de la inversión social.



La evolución y cambios en la composición se observan en el cuadro 5 donde se compara con el año 1990. Globalmente se observa que mejora en la equidad regional en tanto que el GPS por habitante se expande con mayor fuerza en las regiones periféricas que en la central. Esto hace que la región central pierda participación del 68% del GPS captado en 1990 al todavía significativo 65% trece años más tarde. La pérdida de participación de la región central se produce en todos los tipos de políticas aunque eso no basta para que las más regresivas (políticas contributivas y políticas restrictivas) sigan mostrando una mayor presencia relativa en esta región.

La equidad del gasto Público Social en el 2003

Cuadro 5

Costa Rica: Evolución del Gasto Público Social por región de residencia y tipo de política. 1990 - 2003

Indicador	País	Central	Chorotega	Pacífico C.	Brunca	H. Atlántica	H. Norte
Gasto Social Total (millones) ¹							
1990	775.738	528.041	58.618	41.756	66.582	52.248	28.491
2003	1.258.243	821.809	108.265	66.617	92.368	115.432	53.752
Variación media anual	3,8	3,5	4,8	3,7	2,5	6,3	5,0
Gasto Social por habitante ²							
1990	254.294	272.693	227.298	237.230	228.656	213.670	197.120
2003	301.756	307.248	334.732	304.580	287.163	283.633	239.749
Variación media anual	1,3	0,9	3,0	1,9	1,8	2,2	1,5
Composición en 1990							
Políticas Contributivas	19,1	23,7	10,6	13,0	6,2	8,4	9,5
Políticas no Contributivas	80,9	76,3	89,4	87,0	93,8	91,6	90,5
Universales	54,8	50,7	59,5	62,6	64,8	69,0	60,7
Restrictivas	12,5	15,1	7,2	7,1	7,4	6,8	7,2
Selectivas	13,5	10,5	22,7	17,3	21,6	15,8	22,6
Composición en el 2003							
Políticas Contributivas	23,1	27,3	21,6	21,2	7,4	12,5	12,5
Políticas no Contributivas	76,9	72,7	78,4	78,8	92,6	87,5	87,5
Universales	57,8	54,1	57,7	58,4	70,5	70,4	64,2
Restrictivas	10,0	11,3	7,5	7,2	7,3	6,7	10,9
Selectivas	9,2	7,3	13,2	13,2	14,8	10,5	12,4
Distribución en 1990							
Políticas Contributivas	100,0	68,1	7,6	5,4	8,6	6,7	3,7
Políticas no Contributivas	100,0	84,6	4,2	3,7	2,8	3,0	1,8
Universales	100,0	64,2	8,4	5,8	9,9	7,6	4,1
Restrictivas	100,0	63,0	8,2	6,1	10,1	8,5	4,1
Selectivas	100,0	81,8	4,3	3,1	5,1	3,6	2,1
Distribución en el 2003							
Políticas Contributivas	100,0	65,3	8,6	5,3	7,3	9,2	4,3
Políticas no Contributivas	100,0	77,4	8,0	4,9	2,4	5,0	2,3
Universales	100,0	61,7	8,8	5,4	8,8	10,4	4,9
Restrictivas	100,0	61,2	8,6	5,3	9,0	11,2	4,7
Selectivas	100,0	73,6	6,5	3,8	5,3	6,1	4,7
Variación media anual del GPS per cápita							
Políticas Contributivas	2,8	2,0	8,8	5,9	3,1	5,3	3,6
Políticas no Contributivas	0,9	0,5	2,0	1,2	1,7	1,8	1,3
Universales	1,7	1,4	2,8	1,4	2,4	2,4	2,0
Restrictivas	-0,4	-1,3	3,4	2,1	1,7	2,1	4,8
Selectivas	-1,7	-1,9	-1,2	-0,2	-1,1	-0,9	-3,0

1/ Se utiliza el deflactor implícito del gasto de consumo final del Gobierno General para ponerlo en colones del 2003.

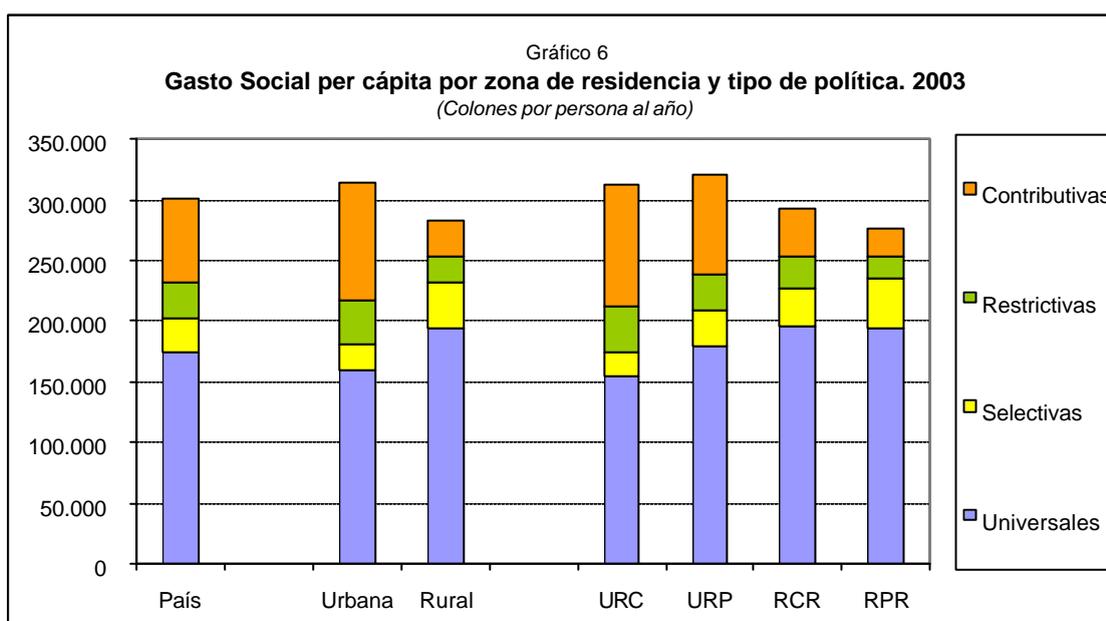
2/ En colones del 2003 utilizando el mismo deflactor.

Fuente: Cálculos del autor con base en estadísticas de la Autoridad Presupuestaria, de las instituciones involucradas y del INEC.

La región Chorotega es la que muestra la mayor canalización del gasto social hacia ella, creciendo a un ritmo anual per cápita del 3%, que más que duplica la media nacional. Llama la atención que el mayor gasto se sustenta en el crecimiento de las políticas más regresivas, lo que sugiere una expansión de las pensiones contributivas y de la educación superior y quizás la formación profesional en esa región. En todo caso, el aumento del peso relativo del gasto social en políticas contributivas en las regiones Chorotega y Pacífico Central, que pasan del 11% y 13% del GPS regional en 1990 a algo más del 21% en el 2003, sugeriría un desplazamiento de los pensionados hacia las esas zonas costeras turísticas, fenómeno que requiere de seguimiento y estudio

posterior. Por el contrario, las políticas universales siguen manteniendo un papel dominante en el resto de las regiones periféricas, aportando por lo menos dos de cada tres colones que se les asignan.

La otra vertiente del análisis de la equidad geográfica es la zona de residencia. Para ello no solo se destacan las zonas urbanas de las rurales sino que a su interior se diferencia según se trate de la región central (RC) o las regiones periféricas (RP). El gráfico 6 muestra la magnitud y composición del GPS por habitante en cada dominio para el año 2003. Como se observa, los pobladores de las zonas urbanas reciben un mayor apoyo estatal y este apoyo tiende a descender conforme más rural sea el dominio de estudio. No obstante, también queda claro que esta situación surge de la concentración de las políticas contributivas en las zonas más urbanas. En efecto, si la atención se pone en el gasto social no contributivo, el GSP por habitante resulta mayor en las zonas rurales y aumenta con el grado de ruralidad. Este resultado es además producto fundamentalmente de las políticas universales y en menor medida a las selectivas, resaltando su importancia en la búsqueda de equidad geográfica.



En el cuadro 6 se puede observar la evolución del GPS por zona de residencia desde el año 1990. Pese a un proceso de urbanización acelerado, que hace que el GPS se concentre en las zonas urbanas, lo destacable es que el GPS por habitante crece más aceleradamente en el ámbito rural de modo que mejora su equidad geográfica. En el ámbito rural, con la excepción de las políticas selectivas que se contraen como en todas las zonas del país, las otras políticas se expanden a tasas similares de modo que la estructura del gasto social recibido no cambia sustancialmente. Esto significa que las

políticas contributivas se mantienen en torno al 10% del gasto social, en tanto que el 90% restante corresponde a las políticas no contributivas. Dentro de ellas, las políticas universales aumentan su ya importante predominio al pasar del 63% del GSP en 1990 al 69% trece años más tarde, ocupando parte del espacio debajo por las políticas selectivas.

Cuadro 6

Costa Rica: Evolución del Gasto Público Social por zona de residencia y tipo de política. 1990 - 2003

Indicador	País	Urbana	Rural	Urbano RC	Urbano RP	Rural RC	Rural RP
Gasto Social Total (millones) ¹							
1990	775.738	408.825	366.913	341.876	66.948	186.165	180.748
2003	1.258.243	773.909	484.334	608.559	165.350	213.250	271.084
Variación media anual	3,8	5,0	2,2	4,5	7,2	1,1	3,2
Gasto Social por habitante ²							
1990	254.294	303.462	215.406	309.832	274.630	223.497	207.664
2003	301.756	314.557	283.332	312.966	320.557	292.023	276.851
Variación media anual	1,3	0,3	2,1	0,1	1,2	2,1	2,2
Composición en 1990							
Políticas Contributivas	19,1	27,7	9,5	29,7	17,4	12,7	6,2
Políticas no Contributivas	80,9	72,3	90,5	70,3	82,6	87,3	93,8
Universales	54,8	47,3	63,2	45,2	57,9	60,7	65,7
Restrictivas	12,5	16,9	7,7	18,1	10,9	9,5	5,8
Selectivas	13,5	8,0	19,6	6,9	13,8	17,0	22,3
Composición en el 2003							
Políticas Contributivas	23,1	30,9	10,5	32,3	25,6	13,1	8,5
Políticas no Contributivas	76,9	69,1	89,5	67,7	74,4	86,9	91,5
Universales	57,8	50,9	68,8	49,5	55,8	67,2	70,0
Restrictivas	10,0	11,5	7,6	12,1	9,2	8,9	6,7
Selectivas	9,2	6,8	13,0	6,1	9,4	10,8	14,8
Distribución en 1990							
Políticas Contributivas	100,0	52,7	47,3	44,1	8,6	24,0	23,3
Políticas no Contributivas	100,0	76,4	23,6	68,6	7,9	16,0	7,6
Universales	100,0	47,1	52,9	38,3	8,8	25,9	27,0
Restrictivas	100,0	45,5	54,5	36,4	9,1	26,6	27,9
Selectivas	100,0	71,1	28,9	63,6	7,5	18,2	10,7
Selectivas	100,0	31,3	68,7	22,5	8,8	30,2	38,5
Distribución en el 2003							
Políticas Contributivas	100,0	61,5	38,5	48,4	13,1	16,9	21,5
Políticas no Contributivas	100,0	82,4	17,6	67,8	14,6	9,7	8,0
Universales	100,0	55,2	44,8	42,5	12,7	19,1	25,6
Restrictivas	100,0	54,2	45,8	41,5	12,7	19,7	26,1
Selectivas	100,0	70,6	29,4	58,5	12,0	15,1	14,4
Selectivas	100,0	45,4	54,6	32,0	13,4	19,9	34,7
Variación media anual del GPS per cápita							
Políticas Contributivas	2,8	1,1	2,9	0,7	4,2	2,3	4,7
Políticas no Contributivas	0,9	-0,1	2,0	-0,2	0,4	2,0	2,0
Universales	1,7	0,8	2,8	0,8	0,9	2,9	2,7
Restrictivas	-0,4	-2,7	2,1	-3,0	-0,1	1,6	3,4
Selectivas	-1,7	-1,0	-1,1	-0,9	-1,8	-1,5	-1,0

Nota: RC: región central v RP: resto del país.

1/ Se utiliza el deflactor implícito del gasto de consumo final del Gobierno General para ponerlo en colones del 2003.

2/ En colones del 2003 utilizando el mismo deflactor.

Fuente: Cálculos del autor con base en estadísticas de la Autoridad Presupuestaria, de las instituciones involucradas y del INEC.

En el ámbito urbano, las políticas contributivas (pensiones) no solo adquieren mayor peso relativo, sino que además este peso aumenta en el período al pasar del 28% del GPS recibido por los pobladores urbanos en 1990 al 31% en el año 2003. Este aumento se produce, sin embargo, en un contexto de bajo crecimiento del GPS por habitante urbano. En efecto, las políticas contributivas aumentan a un ritmo anual del 1,1% en la zona urbana contra una media nacional del 2,8% y el resto de las políticas o crecen menos (0,8% las políticas universales) o se contraen (políticas restrictivas y selectivas).

Cabe destacar como el peso relativo, y el monto medio por persona, del gasto asociado con las políticas universales y selectivas, pese a su contracción, aumenta conforme se pasa a dominios más rurales, en tanto que el comportamiento inverso se observa en las políticas contributivas y restrictivas. Así, las políticas universales representan el 50% del GPS (155 mil por persona) en la zona urbana de la región central en el año 2003 y asciende hasta el 70% (194 mil por persona) en las zonas rurales del resto del país. Como contraparte, las pensiones aportan ese año el 32% del GPS recibido en la zona urbana de la región central (101 mil por persona) y disminuye hasta el 8% en la zona rural del resto del país (24 mil por persona). En términos de subsidio por persona, esta última estaría recibiendo solo una cuarta parte de los percibido por los residentes de las zonas más metropolitanas.

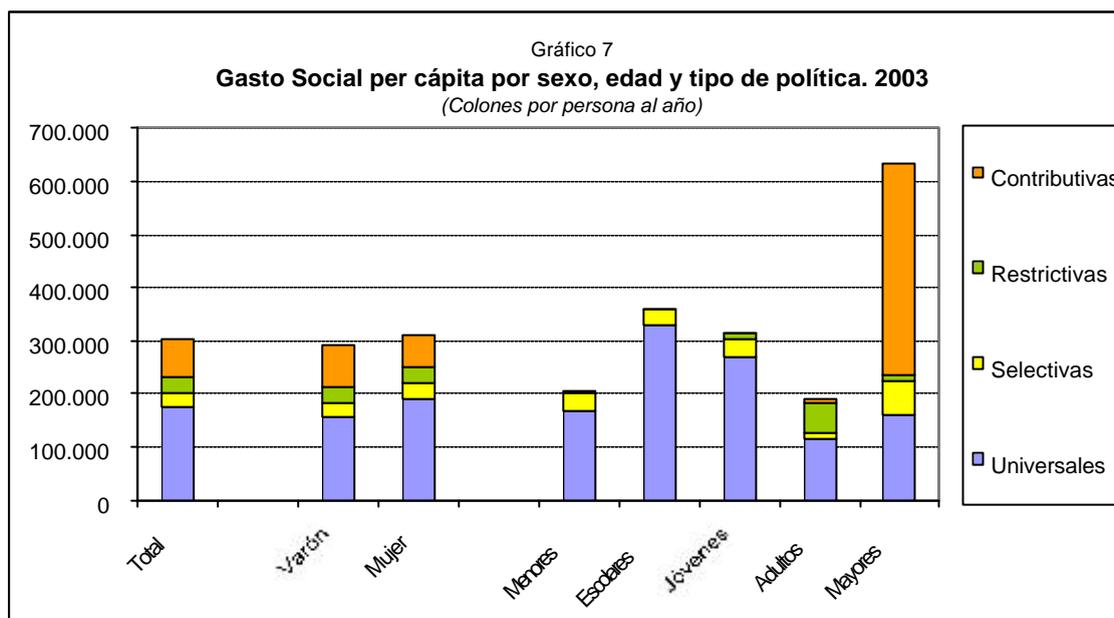
5.3. La equidad poblacional y de género

Si la atención se pone en las personas, la equidad de la asignación del GPS se puede ver por grupos poblacionales. Dos interesan en particular, uno, los grupos por edad pues se asocian con diferentes necesidades y por lo tanto distintas políticas. El otro es según el sexo de la persona, en tanto visibiliza la situación de las mujeres. El gráfico 7 muestra la magnitud y composición del GPS por persona para el año 2003.

En el año 2003, las mujeres aparecen recibiendo un GPS por persona de 312 mil colones que resulta un 7% superior a la que reciben los hombres (291 mil por persona) y por ende por encima de la media nacional. Este mayor gasto es explicado por las políticas no contributivas, donde las mujeres captan más que los hombres y ello es así para los tres tipos de políticas no contributivas, aunque la diferencia relativa es mayor entre las universales (19%). La mayor permanencia en el sistema educativo y el mayor uso de los servicios de salud explican este resultado. Por el contrario, las pensiones contributivas favorecen más a los hombres, recibiendo las mujeres un monto absoluto que resulta cerca de un 22% más bajo de el que captan los hombres. Los menores salarios por discriminación salarial y segregación ocupacional, junto a una menor participación laboral que hace que accedan a pensiones de sobrevivencia, explican estas diferencias en contra de las mujeres en las políticas contributivas.

La evolución del GPS y su distribución por sexo muestra que las mujeres se han visto favorecidas pues el GPS por persona creció en ellas a un ritmo anual que duplica al de los hombres (1,8% y 0,8% respectivamente), de modo que logran pasar de una

situación en que recibían menos GPS que los hombres en 1990 a otra en que reciben una mayor porción en el año 2003 (cuadro 7). El gasto social dirigido hacia las mujeres crece más o se reduce menos en todas las políticas en este lapso. En las políticas no contributivas, eso significa que ahora captan cerca del 55% del GPS asociado a cada una de ellas, en tanto que en las políticas contributivas (pensiones), si bien aumentan su participación en el pastel del 38% en 1990 al 44% en el 2003, aún se mantienen por debajo de lo recibido por los hombres.



Pasando a los grupos de edad, se han definido cinco grupos por sus distintos requerimientos y por ende acceso diferenciado al GPS: los menores de seis años (menores), los escolares (de 6 a 12 años), los jóvenes (de 13 a 17 años), los adultos en edad plenamente activa (18 a 49 años) y los mayores (de 50 o más años). Como se desprende del gráfico 7, en el año 2003 los menores de seis años y los adultos en edad plenamente activa son los que reciben una menor inversión social, en montos que rondan los 200 mil colones cuando la media nacional se ubica en los 302 mil por persona. Mientras que en los adultos, este menor GPS por persona puede justificarse en términos de una menor demanda de programas sociales en esa etapa de la vida, en el caso de los menores de seis años, la baja inversión en ellos se sustenta en la limitación a casi solo los servicios de salud, con limitados apoyos en el área del cuidado diario y en el de desarrollo de conocimientos y destrezas. Como en esta etapa de la vida es donde se sientan las condiciones para el desarrollo humano posterior, parece que el país estaría asignando una cantidad de recursos insuficientes a este grupo. Esta ausencia de progresividad generacional puede interpretarse como una ineficiencia en la asignación del GPS.

La población en edad escolar y, en menor medida, los jóvenes, reciben un gasto social mayor sustentado en las políticas universales y particularmente las de educación. Esto les permite recibir un GPS por persona por encima de la media, aunque la menor retención del sistema educativo entre los jóvenes les hace percibir un GPS menor al de los escolares. No obstante, son los adultos mayores de 49 años los que reciben una GPS por persona que duplica la media nacional y que más que triplica los recibido por cada niño menor de seis años. Si bien es de esperar que este grupo requiera de mayores apoyos en cuanto a las políticas universales de salud, como efectivamente se observa, las diferencias se explican por las pensiones contributivas, programas que aportan dos tercios de los recursos recibidos por este grupo poblacional.

Cuadro 7

Costa Rica: Evolución del Gasto Público Social por sexo, edad y tipo de política. 1990 - 2003

Indicador	Total	Varón	Mujer	Menores	Escolares	Jóvenes	Adultos	Mayores
Gasto Social Total (millones)¹								
1990	775.738	397.847	377.891	74.180	120.757	94.830	275.097	210.875
2003	1.258.243	599.614	658.629	85.539	187.965	168.612	387.767	428.359
Variación media anual	3,8	3,2	4,4	1,1	3,5	4,5	2,7	5,6
Gasto Social por habitante²								
1990	254.294	262.029	246.629	168.182	272.936	253.405	200.191	503.688
2003	301.756	291.441	311.804	204.186	360.837	315.198	192.180	632.524
Variación media anual	1,3	0,8	1,8	1,5	2,2	1,7	-0,3	1,8
Composición en 1990								
Políticas Contributivas	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Políticas no Contributivas	19,1	23,1	14,9	0,0	0,0	0,1	7,1	61,0
Universales	80,9	76,9	85,1	100,0	100,0	99,9	92,9	39,0
RestRICTIVAS	54,8	51,5	58,2	66,5	84,0	83,5	53,5	22,8
Selectivas	12,5	12,3	12,8	1,8	1,1	5,6	31,1	1,8
	13,5	13,0	14,0	31,6	15,0	10,8	8,3	14,4
Composición en el 2003								
Políticas Contributivas	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Políticas no Contributivas	23,1	26,9	19,6	0,0	0,0	0,3	5,2	62,9
Universales	76,9	73,1	80,4	100,0	100,0	99,7	94,8	37,1
RestRICTIVAS	57,8	54,5	60,8	82,1	90,9	85,3	59,9	25,6
Selectivas	10,0	9,8	10,2	1,1	0,6	3,0	28,7	1,8
	9,2	8,8	9,5	16,8	8,5	11,5	6,2	9,8
Distribución en 1990								
Políticas Contributivas	100,0	51,3	48,7	9,6	15,6	12,2	35,5	27,2
Políticas no Contributivas	100,0	62,0	38,0	0,0	0,0	0,1	13,2	86,8
Universales	100,0	48,8	51,2	11,8	19,2	15,1	40,7	13,1
RestRICTIVAS	100,0	48,2	51,8	11,6	23,8	18,6	34,6	11,3
Selectivas	100,0	50,3	49,7	1,4	1,3	5,5	87,9	3,9
	100,0	49,5	50,5	22,4	17,2	9,8	21,7	28,9
Distribución en el 2003								
Políticas Contributivas	100,0	47,7	52,3	6,8	14,9	13,4	30,8	34,0
Políticas no Contributivas	100,0	55,6	44,4	0,0	0,0	0,2	7,0	92,9
Universales	100,0	45,3	54,7	8,8	19,4	17,4	38,0	16,4
RestRICTIVAS	100,0	44,9	55,1	9,7	23,5	19,8	32,0	15,1
Selectivas	100,0	46,8	53,2	0,7	0,9	4,0	88,3	6,1
	100,0	45,7	54,3	12,4	13,8	16,8	20,7	36,2
Variación media anual del GPS per cápita								
Políticas Contributivas	2,8	2,0	4,0			11,0	-2,6	2,0
Políticas no Contributivas	0,9	0,4	1,4	1,5	2,2	1,7	-0,2	1,4
Universales	1,7	1,2	2,2	3,2	2,8	1,9	0,6	2,7
RestRICTIVAS	-0,4	-0,9	0,0	-2,5	-2,2	-3,2	-0,9	1,7
Selectivas	-1,7	-2,2	-1,2	-3,3	-2,2	2,2	-2,6	-1,2

1/ Se utiliza el deflactor implícito del gasto de consumo final del Gobierno General para ponerlo en colones del 2003.

2/ En colones del 2003 utilizando el mismo deflactor.

Fuente: Cálculos del autor con base en estadísticas de la Autoridad Presupuestaria, de las instituciones involucradas y del INEC.

El cuadro 7 complementa esta información mostrando la evolución del GPS por grupo poblacional. Esta evolución consolida la concentración del GPS en los adultos mayores en contra de los menores de seis años y de los adultos plenamente activos. Los menores recibían el 10% del GPS en 1990 y para el 2003 se reduce al 7%, en tanto que los adultos mayores pasan de captar el 27% del GPS en 1990 al 34% en el 2003. Si se tiene en cuenta que los menores de seis años representan el 10% de la población y los mayores de 49 años el 16% de la población, esta asignación en contra de la formación del capital humano no parece justificarse. Más aún cuando se tiene presente que los recursos canalizados por las políticas contributivas, tienden a concentrarse en el quintil más rico del país. Por otra parte, cada destacar que los esfuerzos realizados desde los años noventa por recuperar la inversión educativa, produce que sean los niños en edad escolar los que muestren el mayor aumento relativo en el GSP per cápita en este período. Para los escolares, el GPS per cápita crece a un ritmo real anual del 2,2% y dentro de este, el asociado con las políticas universales se expande al 2,8% anual.

VI. LA SOSTENIBILIDAD FINANCIERA DEL GASTO SOCIAL

En un contexto de crisis fiscal o desequilibrio estructural de las finanzas públicas sin perspectivas de un pronto arreglo, vale la pena indagar sobre la sostenibilidad financiera de este gasto social. Como el desequilibrio fiscal se origina principalmente en el gobierno central, en este debe ponerse la atención y sus efecto sobre el gasto social dependerá de la dependencia del GPS del gasto del gobierno central. El cuadro 8 y el gráfico 8 muestran el grado de dependencia del gasto social del presupuesto nacional o presupuesto del gobierno central (PN).

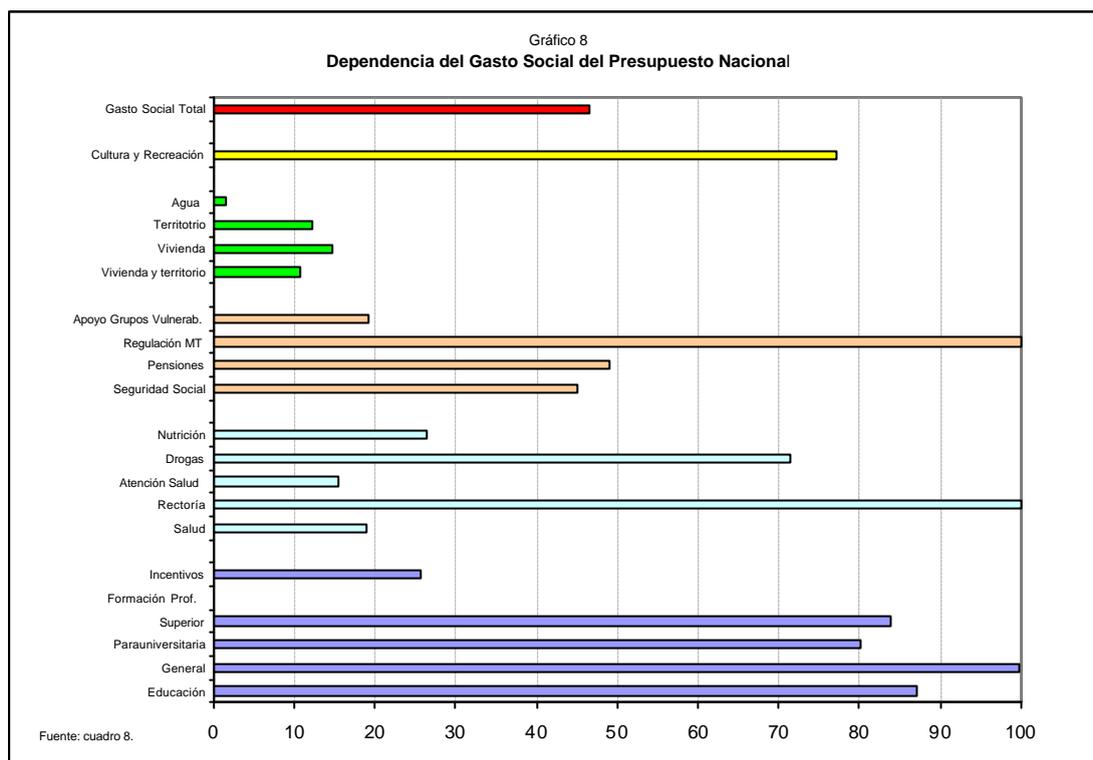
Cuadro 8
Costa Rica: Estructura del Financiamiento del Gasto Social por institución y Función. 2001

Función y Macroprograma	Ingresos Totales ¹	Estructura de los Ingresos				
		Total	Tributario	No Tributario	Presp. Nac.	Otras Fuentes
Gasto Social Total	989.025,5	100,0	34,0	12,6	46,5	6,8
Educación	283.108,6	100,0	5,2	4,6	87,1	3,1
General	193.460,0	100,0	0,0	0,1	99,9	0,0
Parauniversitaria	2.375,2	100,0	1,1	18,2	80,2	0,5
Superior	57.894,6	100,0	0,4	14,4	83,9	1,3
Formación Prof.	18.575,0	100,0	78,5	21,2	0,0	0,3
Incentivos	10.803,8	100,0	0,0	0,2	25,6	74,2
Salud	257.884,5	100,0	71,9	6,7	18,9	2,5
Rectoría	9.376,0	100,0	0,0	0,0	100,0	0,0
Atención Salud	242.573,5	100,0	76,5	7,0	15,4	1,1
Drogas	931,1	100,0	0,0	4,5	71,4	24,1
Nutrición	5.003,9	100,0	0,0	2,0	26,5	71,5
Seguridad Social	321.170,4	100,0	34,9	14,0	45,2	6,0
Pensiones	267.898,9	100,0	38,9	12,0	49,1	0,0
Regulación MT	4.117,7	100,0	0,0	0,0	100,0	0,0
Apoyo Grupos Vulnerab.	49.153,8	100,0	15,9	25,9	19,2	39,0
Vivienda y territorio	117.666,9	100,0	19,9	41,7	10,8	27,6
Vivienda	42.926,8	100,0	0,0	13,9	14,6	71,4
Territorio	48.927,8	100,0	48,0	36,7	12,2	3,1
Agua	25.812,3	100,0	0,0	97,3	1,5	1,3
Cultura y Recreación	9.195,2	100,0	5,8	7,3	77,2	9,6

1/ En millones de colones corrientes.

Fuente: Cálculos del autor con base en las liquidaciones del FODESAF y de la STAP.

Para estimar la dependencia del gasto social del presupuesto nacional o del gobierno central, se analiza la estructura del financiamiento y se distingue lo que aporta directamente el gobierno, a través de la ejecución de programas en sus propios ministerios mas las transferencias que realiza directamente a las distintas instituciones, incluyendo las cuotas patronales, como estado y para los trabajadores independientes que realiza para la seguridad social, más la parte aportada al FODESAF para el financiamiento de los distintos programas selectivos. Dados los cambios de metodología de la STAP, se trabaja con datos del 2001, último año en que se dispone de la totalidad de ingresos y gastos de las instituciones. Los ingresos restantes de las instituciones corresponden a ingresos tributarios que reciben directamente, ingresos no tributarios y otros ingresos, donde se incluyen los aportes de FODESAF provenientes del impuesto sobre las planillas, entre otros. A partir de este reacomodo de partidas, cerca de la mitad del gasto social se financia con recursos del presupuesto nacional mostrando su alta dependencia. Esta es una estimación mínima pues al consolidarse los ingresos, si bien se incorporan las cargas sociales, se está considerando solo lo que efectivamente aportó en gobierno central, en el 2001, y no en función de lo que debería aportar.



El sector educativo es el más dependiente del presupuesto nacional, pues casi el 90% del GPS proviene de esta fuente y esta dependencia es absoluta en los programas universales (educación general) y muy alta en los programas restrictivos (educación postsecundaria), excepto formación profesional que cuenta con ingresos tributarios propios (impuesto sobre las planillas) e importantes ingresos no tributarios (intereses sobre superávit acumulado). Los programas selectivos por el contrario, su fuerte dependencia del FODESAF, sumado a un bajo aporte directo del PN al Fondo, hace que los otros ingresos sean los dominantes y en esa medida su vulnerabilidad menor.

El otro componente importante de los programas universales, las políticas de salud, tienen la menor dependencia del presupuesto nacional, pese a considerar el pago de las cargas sociales aportadas por el gobierno central. Dentro de las políticas de salud, la función rectora depende directamente del presupuesto nacional, en tanto que los servicios de salud tienen en las cargas sociales (ingresos tributarios) su principal sostén. Los programas de prevención contra las drogas también muestran una alta dependencia del PN, dependencia que aumenta en después del 2003, cuando FODESAF deja de financiar el grueso de IAFA, mientras que los programas de nutrición muestra una menor dependencia por su financiamiento del FODESAF.

Otro sector con alta dependencia del PN es el de los servicios culturales y recreativos, cuya postración en torno al 1% del GPS puede interpretarse como reflejo de esa vulnerabilidad financiera aunada a una falta de prioridad política. El sector de seguridad

social muestra también una alta dependencia del PN ya que cerca del 45% de su gasto social proviene de esa fuente y esta dependencia es ligeramente mayor en las políticas contributivas, pese a que las contribuciones directas (ingresos tributarios) y los intereses sobre las inversiones de reserva (ingresos no tributarios) son también significativos. Por el contrario, las políticas selectivas tienen una mayor independencia directa, producto de la dependencia de los ingresos del FODESAF provenientes del impuesto sobre la planilla (otras fuentes), aunque aquí también son importantes los ingresos tributarios (impuesto sobre la planilla para el IMAS) y los no tributarios (ingresos por ventas de la JPSSJ y el IMAS).

Finalmente, el sector de vivienda y territorio, muestra una baja dependencia de los recursos estatales directos, pues incorpora a los gobiernos locales, que tienen ingresos tributarios y no tributarios propios y empresas públicas como ICAA, cuyo ingreso proviene principalmente de la venta de los servicios de suministro de agua (ingresos no tributarios). En el caso de las instituciones del sector vivienda, la dependencia aparece limitada, pues obtienen ingresos de fuentes no tributarias (intereses generalmente) y del FODESAF donde solo cerca de una cuarta parte de esos recursos provenía en el 2001 del presupuesto nacional. Si en el caso del FOSUVI se contabilizara tanto lo que debiera aportar el PN al FODESAF como directamente al FOSUVI, la dependencia financiera sería claramente mayor.

Partiendo de una alta dependencia del GPS del presupuesto nacional, la sostenibilidad de este gasto depende de la holgura que mantiene el PN. Esta holgura se determina considerando los ingresos tributarios de que dispone el gobierno neto de los gastos no discrecionales. Pese a que la mayor parte de los gastos del PN son en la práctica no discrecionales y de ahí la inflexibilidad del gasto, es posible identificar algunos que surgen de compromisos contractuales cuyo incumplimiento genera inseguridad jurídica. Estos gastos son los pagos de pensiones, los pagos de los intereses sobre las deudas contraídas y, en el pasado, los certificados de abono tributario. La diferencia entre los ingresos tributarios y los gastos no discrecionales daría el monto de los recursos disponibles para financiar los restantes gastos, incluidos los sociales aunque claramente no solo estos. Por ello, ofrece una estimación del techo fiscal disponible para inversión social o políticas sociales no contributivas. El cuadro 9 muestra la evolución de estos indicadores desde 1985 y a partir de información que surge del Departamento de Tesorería del Ministerio de Hacienda.

Como punto de partida tenemos que los ingresos tributarios han estado muy estables a un nivel relativamente bajo. Como media, los ingresos tributarios equivalen al 12% del PIB y su coeficiente de variación es apenas del 6%. Esto significa que los ingresos tributarios han establecido un techo a la holgura fiscal que se ha mantenido fijo y en esa dirección no ha apoyado el aumento de la holgura fiscal. En un contexto de ingresos fiscales fijos con gastos mayores e incluso crecientes, prueba del déficit mostrado, ha llevado al endeudamiento interno que aumenta la carga del pago de intereses. Estos pagos más los otros gastos no discrecionales pasaron de representar menos del 4% del PIB durante la segunda mitad de los ochenta a alcanzar casi el 7% del PIB, desde 1995. Esto significa que los gastos discrecionales que se pueden financiar sanamente

con los ingresos tributarios se redujeron desde un nivel del 9% del PIB hasta tan solo algo menos del 7% en el último quinquenio. Esto también significa que si bien en la segunda mitad de los ochenta, el gobierno disponía del 70% de los ingresos tributarios para financiar el gasto discrecional, ahora solo cuenta con cerca de la mitad de esos recursos. No es casual, como se mostró en el gráfico 1, que el aumento del gasto social se ha acompañado de un aumento en el déficit.

Cuadro 8
Costa Rica: Relación entre ingresos tributarios y gastos discrecionales. 1987 - 2004
(Porcentaje del Producto Interno Bruto)

Año	Ingresos Tributarios	Gasto no Discrecional ¹	Gasto Discrecional		Déficit Financiero	GD financiado Inq. Tributario
			Efectivo	Financiado		
1985	12,7	3,4	11,2	9,3	-1,8	73,3
1986	12,3	3,7	10,8	8,6	-2,2	69,8
1987	11,7	3,7	9,7	8,1	-1,6	68,8
1988	11,2	3,1	9,7	8,1	-1,6	72,2
1989	11,2	4,0	10,0	7,2	-2,8	64,1
1990	10,8	4,7	9,0	6,1	-2,9	56,7
1991	11,3	5,5	8,7	5,8	-2,8	51,4
1992	12,1	5,3	8,4	6,8	-1,6	55,9
1993	11,8	4,8	9,1	7,1	-2,1	59,8
1994	11,2	5,7	11,0	5,5	-5,4	49,3
1995	11,8	7,0	9,0	4,8	-4,2	40,4
1996	12,1	7,2	9,0	4,9	-4,1	40,8
1997	12,0	6,5	8,4	5,5	-2,9	45,9
1998	12,1	6,0	8,7	6,1	-2,6	50,5
1999	12,0	6,4	7,9	5,6	-2,3	46,6
2000	12,1	6,1	8,9	5,9	-3,0	49,1
2001	12,9	6,5	9,2	6,4	-2,8	49,6
2002	12,9	6,7	10,1	6,1	-4,0	47,7
2003	13,2	6,7	9,7	6,5	-3,2	49,0
2004	13,4	6,6	9,3	6,8	-2,5	50,9

1/ Se refiere a pensiones, certificados de abono tributario e intereses.
Fuente: Anexo A.2.

Este bajo y estancado, hasta ahora, nivel de capacidad de gasto discrecional sin duda atenta contra la sostenibilidad del gasto social. Máxime si se tiene presente que la no aprobación del paquete fiscal promoverá un incremento, por la vía del endeudamiento, del gasto no discrecional. Un ejemplo de cómo la situación fiscal vulnera al gasto social se puede observar en el financiamiento del FODESAF. Por ley de creación del fondo, el gobierno debe aportarle el equivalente al 20% del impuesto de venta, pero ha venido incumpliendo desde finales de los años ochenta. En 1997 se documentó esa deuda y se bonificó en bonos que se cambian semestralmente y que vencen en el 2005. No obstante después de 1997 el gobierno siguió incumpliendo la transferencia y en los últimos años ni siquiera documenta la deuda, pese a una resolución de la Sala Constitucional en ese sentido como señala la Contraloría General de la República (CGR, 2005). Pese a que el FODESAF representa una fracción reducida del gasto discrecional que debe financiar el PN (ver cuadro del anexo A.2), lo cierto es que

muestra claramente como al aumentar las restricciones fiscales, esto se ven claramente afectados, en un contexto donde el Gobierno afirma que la lucha contra la pobreza es su prioridad. El cuadro 10 muestra la evolución reciente de los recursos girados por el gobierno al FODESAF y los compara con los que debería girar, tanto si se cuenta o no el pago de los bonos ya comentados, cuyo valor anual es de 5.972 millones de colones.¹⁰ Estos montos aparecen como parte de la transferencia del gobierno pero consiste en un cambio de bonos y que se terminan como se indicó en el 2005.

Cuadro 10
Costa Rica: Evolución de los ingresos del FODESAF. 2000 - 2004

Rubro	2000	2001	2002	2003	2004
Ingresos Efectivos Reales					
Monto ¹	110.389,5	101.301,3	101.781,4	91.663,3	84.792,0
Variación anual		-8,2	0,5	-9,9	-7,5
Transferencias Gobierno ¹	40.325,4	31.208,1	38.613,3	19.174,6	8.521,8
Del impuesto de ventas	30.361,9	22.487,8	30.966,6	12.365,7	2.550,0
Bonos deuda FODESAF	9.963,5	8.720,3	7.646,7	6.808,9	5.971,8
Aporte del Gobierno Central					
% de ingresos efectivos					
Transferencia total	36,5	30,8	37,9	20,9	10,1
Del impuesto de ventas	27,5	22,2	30,4	13,5	3,0
% del impuesto de venta					
Transferencia total	10,8	8,0	10,1	4,2	2,1
Del impuesto de ventas	8,2	5,8	8,1	2,7	0,6

1/ En millones de colones del 2004, según deflactor implícito del gasto de consumo final del Gobierno General.
Fuente: Cálculos del autor con base en las liquidaciones del FODESAF y de la STAP.

Es claro entonces como dentro de una contracción de los ingresos reales del FODESAF, que pierden un 23% de su valor real entre el año 2000 y el 2004, esto se produce principalmente por una reducción del aporte del presupuesto nacional a este fondo. Aún si se incluye la liquidación de los bonos dentro del aporte del gobierno, este pasa de representar un 37% de los ingresos efectivos del FODESAF en el 2000 a solo un décimo en el 2004, lo cual se asocia a una contracción real del 79% en el período. Si la atención se pone solo en la transferencia efectiva que surge del impuesto de ventas, su aporte a los ingresos efectivos se reduce del 28% en el 2000 a tan solo un 3% en el 2004, para una contracción real del 92% en ese lapso. Esto significa también que si bien a principios del 2000 solo se estaba girando cerca de la mitad de lo que le correspondía de los ingresos del impuesto de ventas, en los dos últimos años se pierde cualquier proporción con relación a lo establecido por la ley. Si bien se puede argumentar que parte de la reducción del año 2003 se sustenta en el paso al PN de los gastos correspondientes a los salarios de los programas financiados bajo convenio, no

¹⁰ Para la STAP, este cambio de bonos no se considera como ingreso sino como parte del financiamiento del déficit.

por ley, este se circunscribe principalmente a los técnicos de los CEN CINAI del Ministerio de Salud y a las cocineras de los comedores escolares del Ministerio de Educación. Estas partidas, no solo no justifican la reducción, sino que tampoco tienen base legal y no explican la continuada contracción observada en el 2004. Dentro de una administración que tiene a la lucha contra la pobreza como una de sus prioridades básicas, este comportamiento de los recursos dirigidos a las políticas selectivas, refleja claramente cómo las restricciones fiscales vulneran el GPS y pone en duda su sostenibilidad financiera en ausencia de ingresos tributarios adicionales.

VII. ¿SE MANEJAN EFICIENTEMENTE LOS RECURSOS DEL FODESAF?

Desde una perspectiva económica, la eficiencia en el uso de los recursos significa que se logra el producto al menor costo posible o que con los mismos recursos se logra el mayor producto posible. Esto significa que se requiere contar con una estimación del producto o servicio, producto que debe ajustarse a los objetivos, tener un nivel de calidad determinado y obtenerse en el tiempo previsto, esto es, para que la gestión sea eficiente, también debe ser eficaz (Mokate, 2001). El problema de los programas sociales y en particular de los financiados por FODESAF es que no se cuenta con estimaciones de productos estandarizados u homogéneos, cuyos costos, también comúnmente ausentes, puedan compararse. Se puede determinar cuánto giró FODESAF, pero no cuánto costó el servicio, incluyendo el aporte de la institución en su administración y recursos adicionales asignados y menos aún el aporte comunal, en dinero o especie, que es importante en este tipo de programas. No se cuenta tampoco con información sobre los servicios prestados de manera homogénea, de modo que en el mejor de los casos se obtiene información sobre el número de beneficiarios, lo cual tampoco se encuentra homogenizado (personas, familias, proyectos, acciones, etc.), es de difícil acceso y hasta de dudosa calidad.¹¹ En este escenario, una reducción del gasto por beneficiario no es una estimación confiable de mejoras en la eficiencia económica del programa y lo más probable es que refleje deterioros en su calidad.

Por ello, la aproximación a la eficiencia en el manejo de los recursos públicos debe hacerse de manera indirecta, buscando indicadores que sugieran cambios en ella. Uno de esos indicadores es la gestión de los recursos asignados. Aunque gastar más no es sinónimo de mayor eficiencia, su incapacidad de concreción si puede sugerir problemas de planificación y gestión. Ya la Contraloría General de la República llamó la atención sobre el hecho de que las instituciones encargadas de los programas selectivos mostraron un superávit de 17,5 mil millones en el 2004 (CGR, 2005). En el caso que nos ocupa y como se muestra en el cuadro 11, el FODESAF ha mostrado superávit crecientes desde el año 2000 en un contexto en que sus ingresos reales se vienen reduciendo. Este superávit alcanzó los 5.770 millones en el año 2003, año cuando más se redujeron los recursos reales y para el 2004, el superávit equivale a casi la misma cifra aportada por el PN como parte de sus obligaciones.

¹¹ Por ejemplo, para la elaboración de este informe no se logró completar la información sobre los beneficiarios de los distintos programas financiados por el FODESAF desde el año 2000, pese a las gestiones realizadas.

Cuadro 11
Costa Rica: Algunos indicadores sobre la gestión del FODESAF. 2000 - 2004
(Cifras absolutas en millones de colones y relativas en porcentajes)

Rubro	2000	2001	2002	2003	2004
Ingresos Efectivos corrientes	66.164,1	69.372,7	79.487,3	80.393,2	84.792,0
Índice Valor real	100,0	91,8	92,2	83,0	76,8
Superávit FODESAF	6,2	9,3	681,6	5.770,5	2.092,7
Reintegros ejecutoras	47,3	683,2	290,4	1.571,7	451,1
Composición según mandato	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Gasto asignado por leyes	69,4	74,0	72,3	79,9	81,9
Gasto asignado por convenio	30,6	26,0	27,7	20,1	18,1
Composición según programa	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Formación Capital Humano	24,2	24,1	24,9	20,4	22,4
Financiamiento Vivienda	33,1	33,0	32,4	36,5	34,3
Apoyo productivo	4,7	5,4	3,3	5,4	5,7
Programas Asistenciales	35,8	36,0	37,7	34,5	34,5
Programas no relacionados	2,1	1,6	1,8	3,2	3,0

Fuente: Cálculos del autor con base en las liquidaciones del FODESAF y de la STAP.

Una parte de este superávit, se asocia con devoluciones de las unidades ejecutoras y que no pudieron reasignar en el período. Estas devoluciones alcanzaron los 1.572 millones en el 2003 y se aproximan a los 500 millones en el 2004. Como estas devoluciones se asocian con las unidades ejecutoras que se encuentran bajo convenio, significa una alta tasa de devolución pues estas instituciones absorben una decreciente porción de los recursos del fondo. Como se observa en el cuadro 11, estos recursos asignados por convenio representaron el 31% de los recursos totales en el año 2000 y para el 2004 solo equivalen al 18% de los recursos manejados por FODESAF. Esto significa que existe una creciente y mayoritaria porción del fondo que se encuentra asignado por ley. Esta asignación por ley no es intrínsecamente negativa pero en este caso se asocia con la imposibilidad de FODESAF de realizar algún tipo de evaluación, según interpretación de la CGR, y es independiente de la capacidad de ejecución del destinatario, cuyos recursos superavitarios no tiene que devolver. Un ejemplo de esto último, fuera de los superávit de vivienda en el 2002 y 2003 en manos del BANHVI, es el programa de beneficios para responsables de pacientes en fase terminal. Este programa fue creado en 1998 con un financiamiento equivalente al 0,5% del FODESAF y consiste en un subsidio y una licencia para trabajadores asalariados asegurados (no pobres) para que cuiden familiares enfermos en fase terminal. Desde 1998 al 2004 la CCSS solo ha gastado el 5% de los recursos, manteniendo un superávit acumulado de 1.349 millones, la mayor parte de ellos en inversiones financieras permanentes.

Ante la asignación creciente del Fondo, la propuesta fallida de la administración anterior fue el diseño de una nueva ley que eliminara total o parcialmente los destinos específicos. Una opción contraria a discutir, es la asignación total del Fondo en

grandes áreas como topes máximos de financiamiento previo demostración de necesidad y capacidad de administración. Como se puede observar en el cuadro 11, la distribución del Fondo es bastante estable, pero se debe discutir su composición específica y la reforma debería contemplar la revisión periódica de esos topes de financiamiento, por ejemplo cada quinquenio. Esto pasa por fortalecer técnicamente a la administradora del FODESAF, la Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (DESAF), para que pueda cumplir cabalmente su papel. Este papel está lejos de cumplir a juicio de la CGR (2005: 149) cuando concluye que: *“Con base en las situaciones comentadas, a saber, la ausencia de estudios técnicos para la presupuestación de programas, la ineficiente distribución de los recursos, el giro de dinero a unidades que podrían no necesitarlos, los deficientes sistemas de selección de beneficiarios y la insuficiente supervisión de campo, se puede concluir que la DESAF no está cumpliendo con la principal labor para la cual se creó, que es: velar por le eficiente recaudación, administración y utilización de los recursos del FODESAF”.*

VIII. CONSIDERACIONES FINALES

El Estado costarricense asigna una cantidad apreciable de recursos, más de un billón de colones en el 2003, para financiar políticas y programas sociales que pretenden mejorar la calidad de vida de la población, apoyar la construcción de ciudadanía y aumentar la competitividad sistémica del país. Estos recursos representaron en el año 2003, el equivalente a cerca de 25 mil colones por habitante al mes y para una familia promedio, alrededor de 100 mil colones al mes, esto es, el Estado aporta más que un salario mínimo cada mes a las familias costarricenses. No obstante, en una perspectiva de largo plazo, el país mantiene una inversión social por habitante por debajo de la que tenía hace más de dos décadas y esta inversión o gasto social per cápita muestra una contracción real por segundo año consecutivo. Esta contracción se asocia con restricciones fiscales crecientes, que ponen en peligro la sostenibilidad financiera de esa inversión, y con un limitado crecimiento económico y profundiza la intensidad de la pobreza ya observada en el año 2004, pues a la insuficiencia de ingresos reales se agrega una reducción de los ingresos sociales.

No obstante este cuadro negativo, se observan mejoras en la asignación del gasto entre 1990 y el 2003, tanto desde un punto de vista distributivo como geográfico y por grupos poblacionales. Esta mejora en la asignación sugiere también ganancias en la eficiencia interna del gasto social, aunque en ambos casos prevalecen fuerzas que se neutralizan. Desde una perspectiva de la equidad en la asignación, el predominio del gasto destinado en forma creciente a políticas universales, particularmente educación general y en menor medida servicios de salud básica, favorece el aumento de la equidad del gasto social no contributivo en todos sus ámbitos: distributivo, geográfico y por grupo poblacional. Esto mejora de paso la eficiencia interna tanto en la asignación dentro del sector educativo como el de salud. No obstante, la contracción de los recursos asignados a las políticas selectivas junto a evidencia de deterioros recientes en su ejecución, pese a que mejora su enfoque, es algo que debe generar preocupación cuando la incidencia de la pobreza se mantiene estancada durante más de una década.

Por el contrario, una mejora en la equidad de las políticas restrictivas es una buena noticia, pese a que sus recursos reales se contraen, lo cual es una mala noticia por la externalidades presentes en ellas.

Sin embargo, son las políticas contributivas, esto es, los programas de pensiones a cargo de la CCSS y, principalmente, del presupuesto nacional, los que encienden luces rojas sobre el futuro del gasto social. Estos programas con cargo al presupuesto nacional, no solo son altamente regresivos en todos los ámbitos: distributivo, geográfico y poblacional, sino que su gasto aumenta aceleradamente y estruja al resto del gasto social, gasto que no encuentra margen de expansión en un contexto de ingresos tributarios insuficientes y estancados. Esta insuficiencia de los ingresos tributarios, aumenta el endeudamiento público y con ello la carga de pagos de intereses que viene a estrujar más el gasto social en una especie de espiral viciosa y donde FODESAF parece ser un claro ejemplo de sus consecuencias.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Banco Mundial. 2003. *Costa Rica: el gasto social y la Pobreza*. Washington D.C., Estados Unidos de América: Banco Mundial.

Bolaños, Rodrigo. 2002. "Eficiencia y equidad en el sistema tributario costarricense". En Fernando Herrero (editor): *El Sistema Tributario Costarricense. Contribuciones al debate nacional*. San José, Costa Rica: Contraloría General de la República.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2004a. *Panorama Social de América Latina 2002 – 2003*. Santiago, Chile: CEPAL.

_____. 2004b. *Una década de desarrollo social en América Latina. 1990 – 1999*. Santiago, Chile: CEPAL.

Contraloría General de la República (CGR). 2004. *Memoria Anual 2004*. San José, Costa Rica: Contraloría General de la República.

Coto, Mirian. 1992. *Series de ingresos y gastos de los sectores público sociales por institución y clasificación económica*. Informe preparado para la Secretaría Técnica de la Segunda Comisión Mixta de Reforma del Estado. San José, Costa Rica: documento mimeografiado

Davoodi, Hamid R., Erwin R. Tiongson y Sawitree S. Asawanuchit. 2003. How Useful Are Benefit Incidence Analyses of Public and Health Spending?. IMF Working Papers WP/03/227. Washington D.C., USA: International Monetary Fund.

Demery, Lionel. 2003. "Analyzing the incidence of Public Spending". En Francois Bourguignon y Luis A. Pereira (editores): *The impact of economic policies on poverty*

and income distribution: evaluation techniques and tools. Whashington D.C., Estados Unidos de América: Banco Mundial y Oxford University Press.

Grosh, Margaret E.. 1990. *Social Spending in Latin America. The Story of the 1980's.* World Bank Discussion Papers No. 106. Washington D.C., USA: The World Bank.

Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas (IICE). 1985. *Costa Rica: los programas estatales de carácter social y su impacto en la distribución del ingreso familiar. Informe Final.* San José, Costa Rica: documento mimeografiado.

Martínez, Juliana. 2003. *Estudio exploratorio sobre el acceso de las mujeres a los beneficios de los seguros sociales en Costa Rica.* San José, Costa Rica: Instituto Nacional de las Mujeres.

Méndez, Floribel y Juan D. Trejos. 2004. "Costa Rica: un mapa de carencias críticas para Costa Rica". En Luis Rosero (editor): *Costa Rica a la luz del Censo 2000.* San José, Costa Rica: Centro centroamericano de Población, Instituto Nacional de Estadística y Censos y Proyecto Estado de la Nación.

Mokate, Karen Marie. 2001. *Eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad: ¿qué queremos decir?* Documentos de Trabajo del INDES No. 124. Washington, D. C., Estados Unidos de América: Banco Interamericano de Desarrollo.

Trejos, Juan Diego. 2004. *Evolución de la equidad de la inversión social pública desde la década de los años noventa.* Documento preparado para el Décimo Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Costa Rica: Mimeografiado.

Sauma, Pablo y Juan D. Trejos. 1999. "Costa Rica". En Enrique Ganuza, Arturo León y Pablo Sauma (editores): *Gasto Público en Servicios Sociales Básicos en América Latina y el Caribe. Análisis desde la perspectiva de la Iniciativa 20/20.* Santiago, Chile: PNUD-CEPAL-UNICEF.

Ulate, Anabelle, Nancy Montiel, Luis C. Peralte, Juan D. Trejos e Inés Sáenz. 2004. *La educación en Costa Rica: ¿Un solo sistema?* San José, Costa Rica: Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica.

Universidad de Costa Rica y Fondo de la Naciones Unidas para la Infancia (UCR / UNICEF). 2004. *IV Estado de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia en Costa Rica.* San José, Costa Rica: UCR / PRIDENA– UNICEF.

ANEXOS

La equidad del gasto Público Social en el 2003

Anexo A.1

Costa Rica: Criterios de asignación de la Inversión social pública por programas. 1990 - 2003

Función	Criterio de asignación	Año y fuente utilizado cercano a 1990		Año y fuente utilizado cercano a 2003	
		Año	Fuente	Año	Fuente
Sector Educación					
Educación General					
Preescolar	Personas que asisten a preescolar pública	1990, 1992/93	EHPM, ENISO	2003	EHPM
Primaria	Personas que asisten a primaria pública	1990, 1992/93	EHPM, ENISO	2003	EHPM
Secundaria	Personas que asisten a secundaria pública	1990	EHPM	2003	EHPM
Enseñanza Especial	Personas que asisten a educación especial pública	1990, 1992/93	EHPM, ENISO	2003	EHPM
Educación Abierta	Personas que asisten a educación abierta			2003	EHPM
Educación postsecundaria	Personas que asisten a educación superior pública	1990	EHPM	2003	EHPM
Formación Profesional	Personas que asisten al INA	1990	EHPM	2003	EHPM
Incentivos para estudiar					
Comedor Escolar	Personas que asisten al Comedor Escolar	1990, 1992/93	EHPM, ENISO	2003	EHPM
Transporte discapacitados	Personas con servicio de transporte escolar público			2003	EHPM
Bono Escolar	Personas que reciben Bono Escolar			2003	EHPM
Becas	Personas que recibieron beca del FONABE			2003	EHPM
Sector Salud					
Rectoría	Población total	1990	EHPM	2002	EHPM
Atención Primaria	Personas atendidas por un EBAIS	1993	EHPM	2001	EHPM
Atención Curativa					
Consulta Médica	Personas que consultaron en Clínicas u hospitales de la CCSS	1993	EHPM	2001	EHPM
Hospitalización	Personas internadas en hospitales de la CCSS	1993	EHPM	2001	EHPM
Prevención Drogas	Población total	1990	EHPM	2002	EHPM
Programas de Nutrición	Personas con acceso a algún servicio de los CEN-CINAI	1992/93	ENISO	2003	EHPM
Sector Seguridad Social					
Pensiones					
Contributivas					
IVM	Monto de la pensión contributiva recibida de la CCSS	1990	EHPM	2003	EHPM
Presupuesto Nacional	Monto de la pensión contributiva recibida del PN			2003	EHPM
No Contributivas	Personas que recibe pensión del RNC	1990	EHPM	2003	EHPM
Regulación del Trabajo	Asalariados con ingresos debajo de la Mediana	1990	EHPM	2003	EHPM
Apoyo Grupos Vulnerables					
Campesinos					
Pobres por ingresos	Miembros de familias campesinas pobres por MIP	1989	EHPM	2003	EHPM
Discapacitados	Personas de familias que reciben ayudas monetarias	1992/93	ENISO	2003	EHPM
Niños en riesgo social	Población con discapacidad severa	1990	EHPM	1998	EHPM
Ancianos en riesgo social	Menores 18 de hogares con carencias críticas	1989	EHPM	2003	EHPM
En riesgo ambiental	Personas de 50 o más años con carencias críticas	1989	EHPM	2003	EHPM
Población Indígena	Población con carencias críticas	1989	EHPM	2003	EHPM
Mujeres	Población perteneciente a etnia indígena	1989	EHPM	2003	EHPM
Jóvenes	Mujeres de hogares con carencias críticas	1989	EHPM	2003	EHPM
Jóvenes	Personas de 12 a 35 años con carencias críticas	1989	EHPM	2003	EHPM
Sector Vivienda y Territorio					
Servicios de Vivienda					
Suministro Agua	Personas de familias beneficiadas con el bono de la vivienda	1994	EHPM	2003	EHPM
Acueductos Nacionales					
Acueductos Rurales	Población con agua suministrada por ICAA	1989	EHPM	2003	EHPM
Servicios Municipales	Población rural con agua de otros entes públicos	1989	EHPM	2003	EHPM
Servicios Municipales					
Población con recolección de basura por camión					
1989			EHPM	1997	EHPM
Culturales y Recreativos					
Culturales					
Recreativos	Población no pobre por carencias críticas	1989	EHPM	2003	EHPM
Deportivos	Población con acceso a Televisor	1989	EHPM	2003	EHPM
Deportivos	Población con acceso a áreas recreativas	1989	EHPM	2003	EHPM
Todos los sectores sociales					

Fuente: Cálculos del autor con base en estadísticas de la Autoridad Presupuestaria y de las instituciones involucradas.

La equidad del gasto Público Social en el 2003

Anexo A.2
Costa Rica: Relación entre ingresos tributarios y gastos discrecionales. 1987 - 2004
(Millones de colones corrientes)

Año	Ingresos Tributarios	Gastos no Discrecionales				Gastos Discrecionales Efectivos					Gastos Disc. Financiados	Gasto Total	Déficit Financiero
		Total	Intereses	Pensiones	CATs ¹	Total	Sueldos	FEES ²	FODESAF ³	Resto			
1985	30.884,1	8.237,9	4.256,2	3.305,9	675,8	27.036,0	10.980,7	2.863,5	1.087,1	12.104,7	22.646,2	35.273,9	-4.389,8
1986	37.676,0	11.382,9	6.253,3	4.154,6	975,0	32.883,0	13.615,2	3.534,9	548,6	15.184,3	26.293,1	44.265,9	-6.589,9
1987	42.938,5	13.392,0	6.426,6	4.569,7	2.395,7	35.543,7	15.611,3	4.190,7	955,2	14.786,5	29.546,5	48.935,7	-5.997,2
1988	51.656,0	14.370,0	7.463,9	5.115,8	1.790,3	44.631,7	18.983,0	4.780,0	2.616,0	18.252,7	37.286,0	59.001,7	-7.345,7
1989	62.280,1	22.339,0	10.530,9	7.514,3	4.293,8	55.511,2	23.733,6	5.791,9	2.633,4	23.352,3	39.941,1	77.850,2	-15.570,1
1990	73.110,0	31.672,1	15.997,6	9.743,0	5.931,5	60.760,5	30.204,4	6.900,0	2.916,7	20.739,4	41.437,9	92.432,6	-19.322,6
1991	99.252,1	48.188,3	27.371,1	13.358,7	7.458,5	75.992,7	37.436,6	9.347,9	2.462,2	26.746,0	51.063,8	124.181,0	-24.928,9
1992	139.974,5	61.661,4	37.272,3	16.965,4	7.423,7	97.055,9	45.888,5	11.722,8	4.623,4	34.821,2	78.313,1	158.717,3	-18.742,8
1993	162.085,6	65.154,1	37.767,0	21.143,4	6.243,7	125.042,2	57.844,5	15.085,0	5.918,2	46.194,5	96.931,5	190.196,3	-28.110,7
1994	186.277,7	94.458,0	52.413,1	31.141,4	10.903,5	182.149,4	74.692,5	17.137,1	5.861,0	84.458,8	91.819,7	276.607,4	-90.329,7
1995	248.899,1	148.381,1	94.501,3	41.353,0	12.526,8	189.893,0	91.814,5	19.973,7	7.413,3	70.691,5	100.518,0	338.274,1	-89.375,0
1996	297.539,0	176.229,8	112.123,7	49.249,9	14.856,2	221.738,3	108.471,0	25.699,1	11.845,7	75.722,5	121.309,2	397.968,1	-100.429,1
1997	357.734,8	193.548,4	113.210,7	61.261,3	19.076,4	251.760,4	127.895,0	28.142,4	14.165,0	81.558,0	164.186,4	445.308,8	-87.574,0
1998	439.999,6	217.880,5	116.025,5	73.385,0	28.470,0	316.040,2	155.404,1	32.290,4	18.268,9	110.076,8	222.119,1	533.920,7	-93.921,1
1999	541.460,7	289.041,4	164.225,9	87.204,9	37.610,6	357.383,3	190.966,9	37.767,9	11.176,6	117.471,9	252.419,3	646.424,7	-104.964,0
2000	593.185,9	302.121,7	175.652,8	101.474,0	24.994,9	437.151,7	225.659,4	41.944,1	18.198,0	151.350,2	291.064,2	739.273,4	-146.087,5
2001	696.934,6	351.444,6	213.866,0	124.626,3	12.952,3	496.931,5	267.020,9	49.177,6	12.500,0	168.233,0	345.490,0	848.375,9	-151.441,3
2002	779.329,0	407.863,0	259.416,6	147.410,7	1.035,7	613.701,4	314.675,8	56.643,2	24.183,7	218.198,7	371.466,0	1.021.564,4	-242.235,4
2003	918.158,3	468.226,5	297.267,1	170.917,7	41,7	672.706,4	363.300,9	61.297,5	10.845,3	237.262,7	449.931,8	1.140.932,9	-222.774,6
2004	1.075.928,9	527.860,1	331.154,8	196.705,3	0,0	752.732,7	408.256,6	69.381,4	2.550,0	272.544,7	548.068,8	1.280.592,8	-204.663,9

1/ Certificados de Abono Tributario.

2/ Fondo Especial de Educación Superior.

3/ Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares.

Nota: Los montos de los sueldos, pensiones y FEES se registran con base al gasto reconocido según el Sistema de Ejecución Presupuestaria del Gasto. Los demás se registran con base al Flujo de Caja
FUENTE: Ministerio de Hacienda, Departamento de Tesorería y Banco Central de Costa Rica.