



**ESTADO
DE LA NACIÓN**

Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2024

Investigación

Análisis de la inversión social pública al 2023

Investigador:

Juan Diego Trejos Solórzano

San José | 2024



2024
UNIVERSIDADES
PÚBLICAS CON LOS
PUEBLOS ORIGINARIOS



362.5
T787a

Trejos Solórzano, Juan Diego
Análisis de la inversión social pública al 2023 / Juan Diego Trejos Solórzano. --
Datos electrónicos. -- San José, C.R. : CONARE - PEN, 2024.
1 recurso en línea (56 páginas): archivos de texto PDF, 794 KB

ISBN 978-9930-636-56-5
Investigación para el Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2024

1. INVERSIÓN SOCIAL. 2. POLÍTICA SOCIAL. 3. GASTOS PÚBLICOS.
4. PROGRAMAS SOCIALES. 5. EDUCACIÓN. 6. SALUD. 7. SEGURIDAD SOCIAL.
8. FONDO DE DESARROLLO SOCIAL Y ASIGNACIONES FAMILIARES I. Título.



Índice

Descargo de responsabilidad	4
Palabras clave:	4
Introducción.....	4
Una mirada de largo plazo de la Inversión Social Pública	6
La inversión social pública real muestra una mayor volatilidad en los últimos cuatro años	6
La inversión social pública pierde prioridad macroeconómica y fiscal en los últimos años	8
La inversión social pública real durante el año 2023.....	10
La inversión social real total vuelve a crecer durante el 2023.....	10
El repunte de la inversión social real se concentra en las funciones de protección social y de vivienda y territorio.....	11
Cuando los programas se organizan por criterios de acceso, la expansión de la inversión social real es casi generalizada.....	14
Visto por rubro, solo las remuneraciones presentan una evolución negativa durante el 2023	15
Evolución reciente de la inversión social pública real	18
La expansión de la inversión social se desacelera en los últimos cuatro años y aumenta su volatilidad	18
La inversión educativa acelera sus pérdidas de prioridades en los últimos cuatro años	22
La pandemia obligó a aumentar la inversión en salud, pero termina contrayéndose durante los dos años posteriores	26
La inversión social en protección social aumenta de la mano de las pensiones contributivas pese a su contracción en 2022	29
La inversión social real en vivienda y territorio aumenta en los últimos dos años, aunque con bases distintas.....	32
Los servicios de cultura y recreación pese al repunte de los últimos años siguen siendo la cenicienta de la inversión social	35
La inversión social en programas selectivos pierde prioridad en los últimos tres años	36
La inversión social en programas selectivos se contrae en los tres últimos años	36
La recuperación del Fodesaf se va ralentizando	39
Conclusiones	47
Referencias	51
Anexo Estadístico	53

Descargo de responsabilidad

Esta investigación se realizó para el Informe Estado de la 2024. El contenido es responsabilidad exclusiva de su autor, y las cifras pueden no coincidir con las consignadas en el capítulo respectivo, debido a revisiones posteriores. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.

Palabras clave:

Política social, gasto público, inversión social, educación, salud, protección social, vivienda, cultura, pensiones, servicios educativos, seguridad social, beneficios sociales, transferencias monetarias, Fodesaf, programas universales, selectivos, programas sociales.

Introducción

Este informe tiene como objetivo ofrecer una visión panorámica sobre la evolución del gasto público social, denominado aquí como inversión social pública (ISP) por su papel en la formación y protección del capital humano de la población del país, con énfasis en el año 2023, segundo posterior a la pandemia del Covid - 19. Primero se analiza la evolución de la inversión social pública a largo plazo y con información más agregada y después se depura y desagrega la información sobre la inversión social para estudiar los principales cambios durante el 2023. Posteriormente, se confronta el 2023 con la evolución durante los últimos 14 años. Para ello se utiliza exhaustivamente la información generada y proporcionada por la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP) con su consolidación funcional y referidos al sector público en su conjunto y se complementa con información provista por las principales instituciones del sector público social.

Se parte de una aproximación general del gasto o inversión social y luego se precisa la medición, y se amplía la desagregación, para tener una mejor aproximación sobre el esfuerzo fiscal desarrollado para mejorar directamente la calidad de vida de la población. Además, se pone la atención a un componente central de la inversión social como lo es el relativo a las políticas sociales selectivas y al papel del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf), la principal fuente de financiamiento de estos programas.

Cabe recordar que en abril de 2022 el gobierno sufrió un ciberataque que afectó sus sistemas informáticos, particularmente en el Ministerio de Hacienda (MH) y en la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS). Ello originó atrasos en las liquidaciones referidas al año 2021 y también afectó directamente el registro de las transacciones del Gobierno, a tal punto que la misma STAP señaló que los datos para el 2022 eran provisionales.

Por segundo año consecutivo, la Contraloría General de la República (CGR) indica además que también encontró problemas en el registro de algunas transacciones del Gobierno Central, por ello no dio el aval a la liquidación presupuestaria presentada (CGR, 2023 y 2024). Ambos problemas impidieron a la CGR presentar la consolidación del gasto del Gobierno General por función y poner a disposición de los usuarios las bases de datos de las liquidaciones del

presupuesto nacional y de las instituciones autónomas, con lo que, a su juicio, se da un debilitamiento de la transparencia y la rendición de cuentas y paralelamente dificultó el acceso a las liquidaciones detalladas de los ministerios del sector social para la preparación del presente informe.

Del mismo modo, con la entrada en operación en el 2021 de la Ley de Fortalecimiento del Control Presupuestario de los Órganos Desconcentrados del Gobierno Central (ley 9524) y su reglamento (Decreto 42712-H), los presupuestos de los órganos desconcentrados fueron incorporados al presupuesto nacional para su discusión y aprobación por parte de la Asamblea Legislativa. Con esta incorporación, los órganos desconcentrados pasan a ser un programa presupuestario dentro del ministerio de origen. Esto hace que cuatro órganos desconcentrados del sector social se incorporen a ministerios no sociales por lo que salen de la cuantificación de la inversión social.

Este es el caso del Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (Conapam) y la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE) que se integran al presupuesto de la Presidencia de la República, así como el Consejo Nacional de Personas con Discapacidad (Conapdis) y la mayor parte del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf) que se incorporan al presupuesto del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS). En otros casos, aunque los órganos desconcentrados se consolidan en ministerios sociales, se hace necesario su separación para contar con información más desagregada. Este es el caso de la Dirección Nacional de CEN - CINAI integrado de nuevo al Ministerio de Salud (MSalud) y del Consejo Nacional de la Política Pública de la Persona Joven (CPJ) integrado al Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes (MCJD).

Esto aumenta la necesidad de contar con las liquidaciones del presupuesto nacional por ministerio y programa. Como se ha indicado, esta información no estuvo totalmente disponible, o con la oportunidad requerida para los tres últimos años (2021, 2022 y 2023) por la no existencia de la base de datos que ofrecía la CGR y por la negativa de algunos ministerios para entregar, al menos oportunamente, esa liquidación detallada¹. Ello se trató de subsanar, para el 2022, con información presupuestaria, y aunque corresponden a instituciones pequeñas dentro de la inversión social pública total, las estimaciones para ese año deben verse con cautela y en todo caso como provisionales. Para el 2023, la STAP muy amablemente colaboró en el acceso a esta información faltante.

El resto de este informe se organiza de la siguiente manera: la sección segunda hace un recuento de la evolución de la inversión social pública desde 1980. La siguiente sección analiza la inversión social del año 2023 con más detalle y precisión. La cuarta sección analiza la evolución de la inversión social por función desde el 2010 y con énfasis en los últimos cuatro años y primeros del decenio 2020, signados los dos primeros por la pandemia del covid-19 (2020 y 2021) y los dos restantes (2022 y 2023) por ser los primeros años posteriores a esa pandemia. La quinta sección pone su énfasis en la inversión social pública en programas selectivos y el

¹ Por ejemplo, a julio de 2024, el Ministerio de Educación Pública, tiene publicada en su página web, la liquidación del año 2023 acumulada a noviembre de ese año.

papel del FODESAF como principal fuente de recursos para ellos. Finalmente, la sexta sección concluye con los principales hallazgos del estudio y algunas implicaciones de política.

Una mirada de largo plazo de la Inversión Social Pública

Para tener una idea de la evolución del gasto o inversión social pública total (ISPT), durante los últimos 44 años, desde 1980, se recurre a varias fuentes.² La fuente principal la constituye la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP) del Ministerio de Hacienda que prepara un consolidado funcional del gasto para el conjunto del sector público desde 1987. Para ello, las instituciones públicas son asignadas a una función específica, con excepción de la CCSS que se separa en dos: salud y pensiones. Esta información se completa y complementa con información de un trabajo realizado por Mirian Coto, exfuncionaria de la STAP, para la Segunda Comisión de Reforma del Estado (COREC II) y con un trabajo pionero realizado por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplan), para su sistema de indicadores económicos, sociales y ambientales. Con estos insumos se ha construido una serie de inversión social pública social desde el año 1980, que se ha utilizado y actualizado anualmente para el Programa Estado de la Nación. Esta información se presenta a continuación y los datos de referencia se encuentra en el cuadro A1 del anexo.³

La inversión social pública real muestra una mayor volatilidad en los últimos cuatro años

Al poner la atención en la evolución de la inversión social pública total (ISPT), es claro que luego de la contracción real que originó la crisis de la deuda de inicios de los años ochenta, la ISPT muestra una expansión real relativamente sostenida, aunque no libre de períodos contractivos coyunturales de limitada magnitud (ver gráfico 1). Dentro de este lapso sobresale la fuerte expansión durante la segunda mitad del decenio del 2000 y el crecimiento sostenido a partir del 2012 y hasta el 2019, donde la tasa máxima de crecimiento se alcanza en 2015 para luego empezar a desacelerarse acorde con el deterioro creciente en las finanzas públicas.

Así, durante la década de 2010, la ISPT real aumentó un 34% de manera acumulada para una tasa anual promedio del 3%. Con la llegada de la pandemia del Covid – 19, la ISPT real se contrae en el 2020 pero logra recuperarse en el 2021, aunque vuelve a contraerse en el 2022, primer año posterior a la pandemia, para crecer nuevamente durante el 2023. Esta volatilidad se produce en el contexto de un menor crecimiento real de la ISPT. En forma acumulada este

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

³ La serie de la STAP, disponible desde 1987, ha sufrido cambios a través del tiempo, principalmente en el 2002 cuando se introducen o excluyen instituciones o se trasladan de función. También se han producido cambios en los criterios de consolidación. Aquí se ha buscado ajustar hacia atrás estos cambios para mantener la mayor comparabilidad posible. El Banco Central ha presentado nuevas estimaciones del Producto Interno Bruto (PIB) con año base en 2017. Con ello se actualiza la serie del PIB desde 1980 y el deflactor de la inversión social desde 1983. Estos últimos indicadores tienden a ser preliminares o proyecciones para los últimos años disponibles y van cambiando con el tiempo. Ello puede generar pequeños cambios respecto a la serie publicada en informes anteriores.

alcanza solo 5% en cuatro años para una tasa anual del solo un 1,2% que contrasta con el 3% a que se expandió como media en la década previa⁴.

Como se verá más adelante, este resultado no se corrobora completamente cuando se hace una medición más fina de la inversión social pública. Con esta nueva medición, solo se contrae durante el 2022 aunque sí se crece más lento que en la década previa. Pese a que solo se contrae durante el 2022, el resto de los años crece más lentamente de modo que la tasa media se mantiene en 1,2% anual, menos de la mitad a la tasa que creció la ISPT en la década previa, así como una mayor volatilidad. Esta discrepancia tiene su origen principal en el hecho de que la clasificación funcional de la STAP saca al Ministerio de Trabajo de las funciones sociales y con ello parte importante del gasto extraordinario realizado en el programa del Bono Proteger en el 2020. Cuando se incorpora el bono proteger, la ISPT real no se reduce durante el 2020. Visto a largo plazo, la ISPT casi triplica en el 2023 la magnitud real mostrada a inicios de los años ochenta, esto es, 43 años atrás.

Cuando se ajusta por el crecimiento poblacional, la inversión social pública por habitante (ISPH) muestra una evolución menos satisfactoria. La crisis de la deuda reduce la ISPH en casi una cuarta parte durante la primera mitad de la década de los años ochenta situándola en alrededor de los 200 mil colones del 2000 por habitante (244 mil colones en 1980). Con altibajos coyunturales, la ISPH se mantuvo alrededor de ese monto el resto de esa década y la siguiente y no es hasta el decenio del 2000 que se despegaba de ese piso y empieza a crecer de manera más sostenida, de manera que solo hasta el año 2008 logra recuperar los niveles de inversión social de 1980 (28 años después).

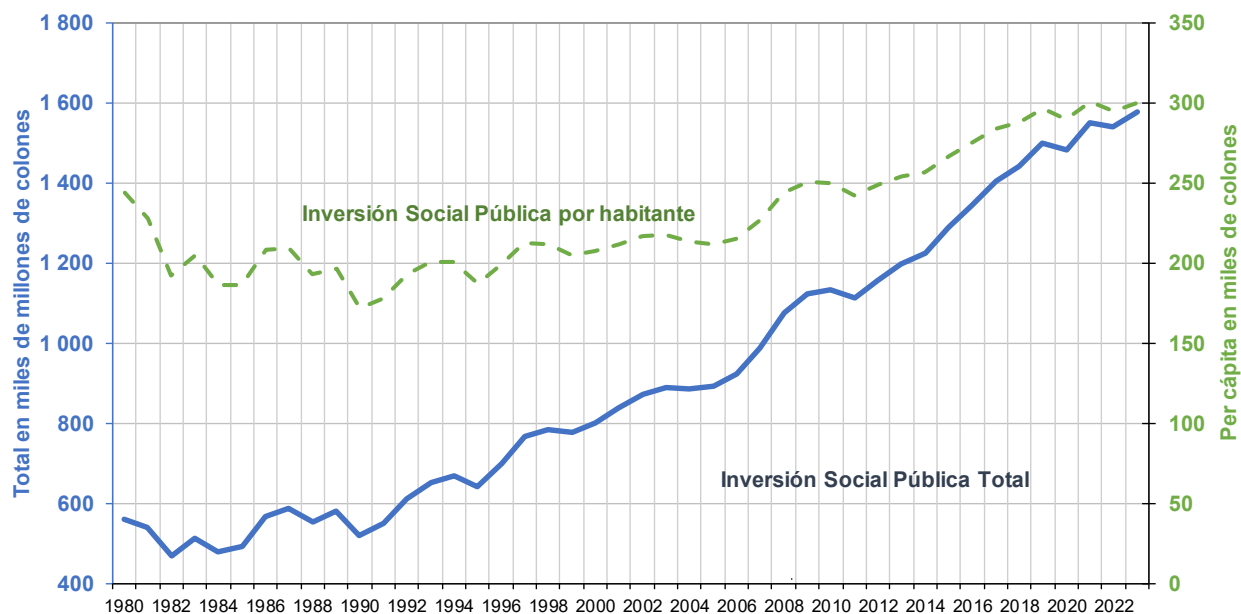
Al igual que la ISPT, esta crece aceleradamente en el segundo lustro de la década del 2000 y luego retoma su expansión desde el 2012 hasta el 2019, alcanzando la expansión máxima en el 2015 para luego empezar a desacelerarse acorde con las dificultades fiscales crecientes. Aun así, la última década contempla el mayor período de crecimiento continuo (ocho años) de la ISP, total y por habitante, en los últimos 44 años. Durante el decenio de 2010, la ISPH real aumentó acumuladamente un 18% para una tasa media anual del 1,7%. Finalmente, para el 2020 se observa una contracción real del 2,2%, que como en el caso de la ISPT no se corrobora con las estimaciones presentadas posteriormente y que indican un aumento real en el 2020. Ambas estimaciones coinciden en mostrar una expansión real para el 2021, una nueva contracción para el 2022 y finalmente una expansión para el 2023, terminando ese año con una ISPH real similar a la alcanzada previo a la pandemia (2019). Esto significa que en promedio la ISPH real ha estado prácticamente estancada durante los últimos cuatro años, pues crece a una tasa del 0,2% anual, para un acumulado del 0,9%. Pese a esta evolución reciente, visto a largo plazo, en el año 2023 la ISPH real (en colones del 2000), apenas resulta un 23% superior al monto real invertido 43 años atrás.

⁴ Durante la década del 2010, el coeficiente de variación de las tasas de variación de la ISPT fue del 68% de la tasa media anual. En los últimos cuatro años sube al 438% de la media anual, mostrando claramente la mayor volatilidad.

Gráfico 1

Costa Rica: Evolución de la Inversión Social Pública Total y por Habitante. 1980 - 2023

(En colones del año 2000)



Fuente: Elaboración propia con datos del cuadro A1 del anexo.

La inversión social pública pierde prioridad macroeconómica y fiscal en los últimos años

La crisis de la deuda redujo la prioridad macroeconómica de la ISPT del equivalente al 18% del producto interno bruto (PIB) en 1980 al 13% en 1982 (-5 p.p.), pese a que la producción nacional también se había contraído, ver gráfico 2. A partir de ahí y por espacio de 13 años, hasta 1995, la ISPT se mantuvo en torno al 15% del PIB, lo que significa que creció a un ritmo similar al de la producción. No obstante, desde el año 1996 se observa una expansión de la ISPT superior a la de la producción hasta el 2002. Entre el 2002 y el 2006, la ISPT crece por debajo de la producción perdiendo prioridad macroeconómica. Esta prioridad la retoma a partir del 2008, primero de forma acelerada y luego de modo más pausado pero sostenido, esto es, creciendo por encima de la producción.

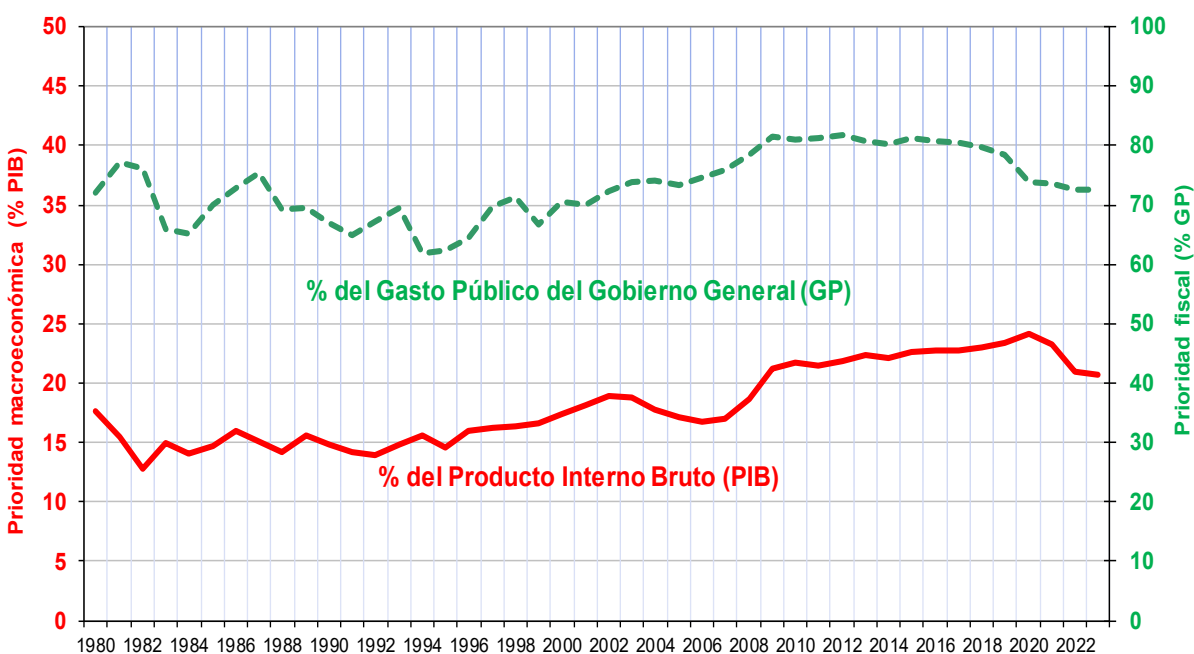
Esta evolución se mantiene durante el primer año de pandemia, 2020, apoyada ahora por una contracción del PIB en colones corrientes, el primero documentado desde 1950, de modo que la ISPT equivale ya a casi una cuarta parte de la producción nacional, cerca de 7 punto porcentuales (p.p.) más que los que prevalecía en 1980 o casi 12 p.p. por encima del nivel alcanzado en 1982. Para hacer este aumento sostenible, los ingresos fiscales deberían estar creciendo también sistemáticamente por encima de la producción, lo cual no parece ser el caso a la luz de los crecientes desequilibrios fiscales. Estos desequilibrios fiscales llevan a un aumento del endeudamiento público que activa la aplicación cada vez más estricta de la regla fiscal aprobada a finales del 2018. Con ello, la ISPT solo puede crecer por debajo del PIB

haciendo perder prioridad macroeconómica. De este modo, en los tres últimos años, la ISPT pierde 3,5 p.p. del PIB al caer del 24,2% (2020) al 20,7% (2023).

Cuando se confronta la ISPT con el gasto total del gobierno general, se obtiene la prioridad fiscal, pero con la salvedad de que el gasto social está referido al sector público total y no solo al gobierno general por lo que se está sobreestimando la prioridad, es decir, la ISPT incluye el gasto de algunas empresas públicas.⁵ Esta prioridad fiscal era del 72% en 1980 y más bien aumenta durante la crisis de la deuda mostrando que otros componentes del gasto público sufrieron una contracción mayor en esa época, es decir, se protegió relativamente a la inversión social. Esta prioridad fiscal no se puede mantener y rápidamente cae por debajo del 70% y se ubica por esos niveles hasta inicios del presente siglo donde muestra un aumento sostenido durante la primera década, hasta alcanzar el 80% del gasto del gobierno general (2009) para luego estancarse en ese nivel durante hasta el 2015. Esto significa que la ISPT se mueve en esos años al mismo ritmo que el gasto total del gobierno general.

Gráfico 2

Costa Rica: Evolución de la prioridad macroeconómica y fiscal de la Inversión Social Pública. 1980 – 2023
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con datos del cuadro A1 del anexo.

No obstante, a partir del 2016 se observa un lento deterioro de la prioridad fiscal, que se acentúa después del año 2019, donde representó el 78,5% del gasto del gobierno general para terminar en el 2023 con el equivalente al 72,5% del gasto público. Ello significa una pérdida en la prioridad fiscal de seis puntos porcentuales en los últimos cuatro años, lo que evidencia que

⁵ La Contraloría General de la República realizaba estimaciones del gasto social referido solo al gobierno general y con ciertas variantes metodológicas. Según estas estimaciones la ISPT del gobierno general ha representado, en promedio, cerca del 68% del gasto total del gobierno general desde el 2000 pero con una tendencia hacia la baja (ver Memorias Anuales de la CGR). Como se indicó anteriormente, esta estimación no está disponible para 2022 ni para 2023.

otros componentes del gasto público, en particular, el pago de intereses asociados al creciente endeudamiento público, se están expandiendo a un ritmo superior y reflejan claramente la insostenibilidad actual del financiamiento de la inversión social, que se estruja entre un techo dado por la regla fiscal y un piso que se levanta producto del pago del servicio de la deuda.

La inversión social pública real durante el año 2023

En esta sección se afinan las estimaciones de la ISP a partir de las informaciones ofrecidas por la STAP y las obtenidas en las instituciones relevantes. En términos generales, este afinamiento implica rescatar los órganos desconcentrados que quedaron fuera de las funciones sociales, identificar y separar otros órganos desconcentrados que están dentro de ministerios sociales, agregar a las funciones sociales el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y el Instituto de Desarrollo Rural (Inder), desagregar la ISP de la CCSS en salud por nivel de atención y del Ministerio de Educación (MEP) por nivel educativo, excluir del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), lo correspondiente a las tiendas libres (empresa auxiliar) y de la Junta de Protección Social (JPS) la mayor parte de su gasto que corresponde al pago de los premios de lotería (otra empresa auxiliar). También se realizan algunos cambios en las conciliaciones, incluyendo el pago de las cargas sociales referidas al Banco Popular y de Desarrollo Comunal (BPDC) y excluyendo las cargas sociales asociadas con el Fodesaf y con el pago de la cuota de Estado a la CCSS incluido en el Ministerio de Salud⁶. También se hace un reacomodo por función de unas pocas instituciones o programas con el fin de mantener la comparabilidad de la serie elaborada.

La inversión social real total vuelve a crecer durante el 2023

En concordancia con las estimaciones agregadas presentadas en la sección previa, la inversión social pública total (ISPT) crece en términos reales durante el año 2023, cuando se afinan las estimaciones de la ISP. La inversión social total real se expande un 2,2% durante el 2023 y la inversión por habitante lo hace a una tasa del 1,2%, ver cuadro 1, ligeramente por debajo de las estimaciones agregadas y presentadas en el cuadro A1 del anexo.

Las estimaciones ajustadas de la ISPT para el 2023 la ubican en torno a los 9,4 billones de colones corrientes, equivalentes a US\$ 17,1 mil millones según el tipo de cambio promedio simple diario de venta de referencia del Banco Central de Costa Rica para ese año (547,24 colones por dólar). Esta estimación ajustada, resulta un 3,9% menor a las cifras aportadas directamente por la STAP y que sirven de base a la sección anterior.

Cuando se controla por el crecimiento de la población, la inversión social pública por habitante (ISPH) alcanza un monto de alrededor de los 1,78 millones de colones corrientes al año (aproximadamente US\$ 3.257 al año) o de 148 mil colones al mes por persona (US\$ 271). Para

⁶ A partir del 2021, con la incorporación del Fodesaf al Ministerio de Trabajo, la STAP no puede conciliar los pagos de cuotas al FODESAF pues no logra empatarlas con el ingreso respectivo del Ministerio de Hacienda. También desde el 2006 con las modificaciones introducidas por la STAP, tampoco logra conciliar las cuotas patronales a la seguridad social al separar la CCSS en los dos seguros (salud y pensiones). Algo similar sucede con las cuotas del Estado como tal a la seguridad social y las cuotas complementarias para los asegurados independientes, voluntarios y por cuenta del Estado. Aquí se han mantenido las cuotas patronales a la CCSS, pero se excluyen, en la medida de lo posible, las restantes con el fin de mantener la serie comparable, pero es un tema que requiere revisarse.

una familia de cuatro miembros ello equivale a un monto mensual promedio cercano a los 594 mil colones, similar al salario mínimo de un bachiller universitario, por encima del salario mínimo de un trabajador especializado y bastante más alto que el salario mínimo de protección, aunque es claro que no todas las familias reciben en la práctica ese monto en especie.

Pese a esta expansión de la ISPT real durante el 2023, al ser inferior al crecimiento de la producción, se traduce en una reducción en la prioridad macroeconómica, apoyada por el aumento del PIB nominal y real en 2023. Así pasa de representar el 20,2% del PIB en el 2022 al 19,9% en el 2023, para una pérdida de 0,3 puntos porcentuales (p.p.) en el último año. Del mismo modo, el mayor crecimiento de otros rubros del gasto del gobierno general, en particular el pago de intereses le hace perder prioridad fiscal a la inversión social. Así la inversión social pierde 0,4 puntos porcentuales en su prioridad fiscal al pasar de representar el 70,1 % del gasto total del gobierno general en el 2022 al 69,7% un año más tarde.

El repunte de la inversión social real se concentra en las funciones de protección social y de vivienda y territorio

Vista por funciones, cuadro 1, se observa una reducción real de la inversión social pública, total y por habitante, en Educación (-0,6% y -1,6% respectivamente) y en Salud (-0,5% y -1,4% respectivamente), funciones que explican el 56% de la ISP total. Los servicios educativos, que aglutinan casi el 29% de la inversión social, son los que manifiestan la mayor reducción real. Aunque su reducción es limitada durante el 2023, corresponde al cuarto año de contracción consecutiva. La inversión educativa real total cae durante el 2023 en un -0,6%, mientras que, ajustada por población, la pérdida sube al -1,6%. Al interior de la función, esta reducción de la inversión educativa por habitante se concentra en la Educación General (-0,4%), concentrada en la Educación Preescolar (-5,7%) y Primaria (-5,1%), en la Educación Post secundaria (-0,5%), debido a la reducción de la ISPTH en Educación Universitaria (-0,6%) y principalmente en los Incentivos para Estudiar, cuya inversión por habitante cae un -11,4%, debido a la contracción en el programa de becas y transferencias monetarias condicionadas, que alcanza al -26,6%, ver cuadro 4 más adelante. Con ello, esta inversión educativa llega a representar solo el 5,7% del PIB, con lo que se aleja aún más del 8% que señala la constitución, y absorbe una quinta parte del gasto público total (prioridad fiscal).

Los servicios de salud, servicios que junto a los de protección social, mantuvieron una evolución favorable durante la pandemia, reducen su inversión social pública real por segundo año consecutivo y similar a la contracción de la inversión en los servicios educativos. Su inversión social total cae un -0,5% y un -1,4% cuando se controla por el crecimiento poblacional. Esta evolución los hace perder, al igual que los servicios educativos, prioridad macroeconómica, fiscal y social. Al interior de la función, la reducción de la inversión en salud por habitante es generalizada y cercana a la media, con la excepción de los llamados programas de nutrición o CEN -CINAI, cuya contracción alcanza al -6,6%, ver cuadro 5 más adelante. Así, los servicios de salud representan en el 2023, el 27% de la ISPT. Al manejar un volumen de recursos ligeramente menor a los de los servicios educativos, reflejan también una menor prioridad macro (5,4% del PIB) y fiscal (18,8% del gasto público), prioridades que al igual que en el caso de la inversión educativa, se reducen en el año 2023.

Por el contrario, los servicios de protección social, esto es, las pensiones y los programas de apoyo a los grupos más vulnerables, son los que permiten principalmente que la inversión social total muestre una evolución favorable. Su inversión social total real crece un 5,7% durante el 2023 y un 4,7% en su inversión por habitante. Con ello aumentan su prioridad social al 33,6% de la ISPT, su prioridad fiscal al 23,4% del gasto del gobierno general y su prioridad macroeconómica al 6,7% del producto interno bruto. Al ser la función dominante, explica el 85% de todo el aumento de la inversión social total y como se verá más adelante, son los pagos de pensiones los que sustentan esta expansión, por su también peso dominante dentro de la función, con el 81% de la ISPT de la función. La inversión social real por habitante crece un 4,7% y este crecimiento resulta bastante generalizado al interior de la función. La ISPH real en pensiones contributivas crece a la misma tasa, impulsadas por las pensiones del régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (RIVM) de la CCSS, que se recupera y se expande al 8,6%, pues las pensiones con cargo al presupuesto nacional por el contrario presentan un estancamiento en su inversión por habitante. La ISPH real en pensiones no contributivas también se expande un 4,4% y la referida a los programas de apoyo a los grupos vulnerables, crecen un 4,6%, ver cuadro 6 más adelante.

Las otras dos funciones, que representan solo un poco más del 11% de la inversión social total muestran también una expansión real de su inversión social, Por su peso relativo, Vivienda y Territorio, es la función que más aporta de las dos con cerca de un décimo de la ISPT. Esta es la función que más crece durante el 2023, su inversión social real total se expande un 6,2% y su inversión social real por habitante lo hace un 5,3%. A su interior, los servicios municipales, excluidos de la regla fiscal y que aportan el 69% de la inversión social de la función, expande su ISPH real un 8,6% y son la segunda fuente de crecimiento de la ISPT real en el 2023. Los servicios de vivienda también muestran una expansión del 3,5% en su inversión real por habitante, aunque resulta menos de la mitad de la tasa a que se expanden los servicios municipales y con solo un 13% de la inversión social de la función. Por su parte, los servicios de suministro de agua, en este caso solo referidos al Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (ICAA), aportan el 18% restante de la inversión social de la función y reflejan una contracción de su ISPH real de un -5,1%, ver cuadro 7 más adelante. Pese a que los servicios de vivienda y territorio son los más grandes de los dos, con cerca del 10% de la ISPT, representan solo cerca de una tercera parte de cada una de las tres funciones anteriores, por lo que sus prioridades macro y fiscal son muy limitadas (2,0% del PIB y 7,1% del gasto público).

Cuadro 1

Costa Rica: Inversión social pública por función, criterio de acceso y rubro. 2023

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

Función, criterio de acceso y rubro	Inversión Social Pública (ISP)			Prioridad de la ISP		Variación real 2022-2023 ^{d/}	
	Total	Por habitante	Distribución	Macro ^{a/}	Fisca ^{b/}	Total	Per cápita
Inversión social pública total	9 379 735	1 782 462	100,0	19,9	69,7	2,2	1,2
Estructura por función	9 379 735	1 782 462	100,0	19,9	69,7	2,2	1,2
Educación	2 679 834	509 258	28,6	5,7	19,9	-0,6	-1,6
Salud	2 532 731	481 303	27,0	5,4	18,8	-0,5	-1,4
Protección Social	3 151 425	598 875	33,6	6,7	23,4	5,7	4,7
Vivienda y Territorio	960 410	182 510	10,2	2,0	7,1	6,2	5,3
Cultura y Recreación	55 335	10 516	0,6	0,1	0,4	4,3	3,3
Estructura por criterio de acceso	9 379 735	1 782 462	100,0	19,9	69,7	2,2	1,2
Servicios universales ^{d/}	5 011 129	952 281	53,4	10,6	37,2	1,0	0,1
Servicios restrictivos ^{e/}	767 101	145 775	8,2	1,6	5,7	1,2	0,2
Servicios contributivos ^{f/}	2 563 575	487 165	27,3	5,4	19,0	5,7	4,7
Servicios selectivos ^{g/}	1 037 930	197 241	11,1	2,2	7,7	0,1	-0,9
Estructura por rubro	9 379 735	1 782 462	100,0	19,9	69,7	2,2	1,2
Remuneraciones	3 734 687	709 715	39,8	7,9	27,7	-0,0	-1,0
Bienes y servicios	1 187 902	225 741	12,7	2,5	8,8	1,9	0,9
Transferencias sector privado	3 480 897	661 486	37,1	7,4	25,9	2,6	1,7
Inversión	445 321	84 626	4,7	0,9	3,3	6,8	5,8
Otros ^{h/}	530 928	100 894	5,7	1,1	3,9	12,9	11,9
ISP sin pensiones contributivas	6 816 160	1 295 297	72,7	14,5	50,6	0,9	-0,0

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

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

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

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

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

f/Incluye sistemas de pensiones contributivos.

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

h/incluye intereses, transferencias corrientes y de capital al sector público y sector externo y concesión neta de préstamos

Fuente: Elaboración propia con base en información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria-Ministerio de Hacienda, CGR, BCCR, INEC y de las instituciones involucradas.

Los servicios culturales y recreativos mantienen su peso marginal dentro de la inversión social, con un aporte a la ISP total que se acerca más a la mitad del uno por ciento de toda la ISPT. Esto hace que su inversión tenga un comportamiento muy volátil, pues pequeñas cantidades de recursos de más o de menos, generan cambios relativos amplios. Para el 2023 lo que muestra es una expansión de su ISPT real del 4,3% y del 3,3% en su ISPH. Esta expansión de la ISPH real es explicada en su totalidad por los servicios recreativos, que en este caso corresponde solo al Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación (Icoter), que llegan a aportar una cuarta parte de la ISPT de la función en 2023, al crecer su ISPH real en un 34%. Por su parte, los servicios culturales, que representan el 64% de la inversión social de la función, contrae su ISPH en un -2,9%. Lo mismo sucede con los Servicios Editoriales, de Radio y Televisión, que contribuyen con el 11% restante de la inversión social de la función y que muestran una caída de su inversión real por habitante del -10,2%. En todo caso, pese a que la función en su conjunto aumenta su inversión social real durante el 2023, ello resulta insuficiente para modificar su contribución marginal a la ISP total (0,6%) o para mover las también marginales prioridades macro (0,1% del PIB) y fiscal (0,4% del gasto público).

Cuando los programas se organizan por criterios de acceso, la expansión de la inversión social real es casi generalizada

El cuadro 1 presenta también la información sobre la ISP, reacomodando los programas de las distintas funciones según los criterios de acceso de la población a su disfrute. Cuando ello se realiza, la expansión de la ISP real se generaliza entre los distintos programas, con la excepción de los programas selectivos que se mantienen estancados y con ello reducen su inversión real por habitante.

Los servicios contributivos, que corresponden a las pensiones contributivas, son los que muestran la mayor expansión, luego que el año previo fueron los que más se redujeron. Ello se debe a que las pensiones del régimen de invalidez, vejez y muerte de la CCSS (RIVM) vuelve a expandir su gasto luego de la caída coyuntural del año previo. Con ello, siguen representando una porción significativa y creciente de la ISPT, absorbiendo algo más de una cuarta parte de toda la inversión social (27%). Ello se traduce también en una elevada prioridad macro (5,4% del PIB) y fiscal (19% del gasto público).

Los servicios universales como la educación general, los servicios de salud, suministro de agua y servicios municipales, siguen representando más de la mitad la ISP total (53% para el 2023) y muestran un crecimiento limitado de su ISPT (1% real) lo que implica un virtual estancamiento en su inversión por habitante. Este resultado es producto de una contracción real de la ISP, total y por habitante, en los programas universales de educación, salud y agua, que se contrarrestan con la expansión de la ISPT en los servicios municipales. Por la cantidad de recursos asignados, reflejan una amplia prioridad macro, con el equivalente a casi el 11% del PIB, y una importante prioridad fiscal, con casi un 37% del gasto público total, aunque en ambos casos con pérdidas de prioridad respecto al año previo.

Los programas o servicios selectivos, aquellos dirigidos a los grupos más vulnerables, pobres o no pobres, muestran un estancamiento en su ISPT real que implica una reducción de casi un -1% de su inversión por habitante. Como se verá más adelante, ello se origina en una contracción

real de la inversión dirigida a los incentivos para estudiar, especialmente las becas y transferencias monetarias condicionadas, y a la red de cuidado. El resto de los programas selectivos presentan una expansión real que sin embargo resulta insuficiente para contrarrestar esta caída. Ellos pesan menos dentro de la ISP total, absorbiendo el 11% de los recursos, lo que equivale al 2,2% del PIB y al 7,7% del gasto público total, por debajo de los niveles logrados el año previo. Por otra parte, los servicios restrictivos por los requisitos para acceder a ellos muestran crecimiento real similar a la de la inversión social en los servicios universales y son los más pequeños en cuanto a recursos movilizados (8% de la ISPT, 5,7% del gasto público total y 1,6% del PIB).

Visto por rubro, solo las remuneraciones presentan una evolución negativa durante el 2023

Cuando se desagrega la ISPT por rubros de gasto, es posible conocer su composición interna. En el cuadro 1 se presenta esta información para el 2023. El rubro “otros” que incluye transferencias al sector público y al sector externo, el pago de intereses y la concesión neta de préstamos, es el que manifiesta el mayor crecimiento real. Ello es explicado principalmente por transferencias al sector público, en particular pagos a la CCSS que la STAP no consolida. Pese a su poco peso relativo (5,7% de la ISP total), el fuerte crecimiento mostrado, cercano al 13% para la ISPT, hace que explique cerca del 30% del aumento total en la inversión social en el 2023. Los gastos de inversión, real y financiera tienen también un peso relativo pequeño dentro de la ISPT, cerca del 5%, pero también experimentan un fuerte aumento en el 2023 (6,8%), de manera que explican casi el 15% de la tasa a que se expande la ISPT (2,2%).

Las transferencias al sector privado representan el 37% de la ISPT y si bien no crecen mucho más que la media (2,6%), si explican por su peso relativo cerca del 45% de la expansión total de la inversión social. La compra de bienes y servicios representa por su parte casi el 13% de la ISPT y crecen por debajo de la media (1,9%) de modo que solo aporta un 11% al crecimiento global de la ISPT.

Por el contrario, las remuneraciones, que absorben el 40% de la ISPT, muestran una reducción real, aunque cercana a cero en su ISPT, aunque si pierden un -1% de su poder adquisitivo cuando se ajustan por población. Esta contracción cercana a cero hace que no muestre aporte alguno en la evolución de la ISPT real durante el 2023.

Es claro que esta estructura de la ISP por rubro y su evolución difiere entre las distintas funciones. Por ello se presenta en el cuadro 2 un cruce de la evolución de la ISP total real por función y rubro. Como se ha indicado, dentro de la ISPT, los servicios educativos son los que muestran la mayor contracción en el 2023 (-0.6%). Pese a ser el más trabajo intensivo con el 70% de la ISP destinada a remuneraciones, estas no explican la contracción de su ISPT real, pues las remuneraciones experimentan una ligera expansión. La caída real de su ISPT se explica por contracciones en la compra de bienes y servicios y, principalmente por su peso relativo dentro de la inversión social, en las transferencias al sector privado (becas entre otras). Esta reducción no puede ser compensada por los otros rubros que crecen en términos reales. Por un lado, los gastos de inversión, si bien muestran una fuerte expansión, su peso marginal dentro de la inversión educativa (menos del 2%) le impiden impactar significativamente. Lo mismo sucede

con el rubro “otros” que incluye los recursos destinados a las juntas de educación para gastos de operación e inversión en los centros educativos.

La otra función que muestra una reducción real en su ISP es la de los servicios de salud. La contracción de su ISP real (-0.5%) se explica por la reducción de los salarios reales, ya que las remuneraciones aglutinan el 54% de su estructura de inversión. También se observa una contracción en las transferencias al sector privado y en los gastos de inversión. La compra de bienes y servicios es un rubro importante dentro de la inversión en salud (29% de su ISPT), este componente crece en términos reales, pero no logra revertir las caídas mostradas en los componentes previamente señalados, aunque si atenuarla. El rubro “otros” también crece, aunque su peso es marginal como para afectar el resultado observado.

Al otro extremo, la función de Vivienda y Territorio es la que más expande su inversión social real en el 2023 (6,2%). Esta función muestra una estructura de la inversión social más equilibrada por rubro y el mayor porcentaje asignado a inversión real y financiera. Su expansión real se apoya en el crecimiento real de todos los rubros, excepto el de las transferencias al sector privado, donde se incluye el bono familiar de la vivienda. Le sigue en crecimiento, de la ISPT real, la función de Protección Social, con una tasa del 5,7%. Es la única función donde todos los rubros manifiestan crecimientos reales. No obstante, al dedicar el 86% de su inversión social a las transferencias al sector privado, este rubro es el que da cuenta principalmente del crecimiento total.

Cuadro 2

Costa Rica: Estructura de la Inversión social pública por rubro dentro de cada función en 2023 y variación real. 2023-2022

Rubro	Inversión Social Pública					
	Total	Educación	Salud	Protección Social	Vivienda y Territorio	Cultura y Recreación
Estructura relativa 2023						
Inversión total colones 2000	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Remuneraciones	39,8	70,1	53,8	5,6	30,5	43,6
Bienes y servicios	12,7	4,3	29,4	1,9	26,4	26,0
Transferencias sector privado	37,1	14,2	10,5	85,6	13,5	16,6
Inversión	4,7	1,8	5,7	0,7	23,5	11,9
Otros ^{a/}	5,7	9,6	0,7	6,2	6,2	2,0
Variación relativa real 2023/2022						
Inversión total colones 2000	2,2	-0,6	-0,5	5,7	6,2	4,3
Remuneraciones	-0,0	0,6	-2,2	1,0	5,8	-0,8
Bienes y servicios	1,9	-11,1	3,2	4,9	4,0	2,5
Transferencias sector privado	2,6	-10,3	-1,6	5,4	-1,2	-4,5
Inversión	6,8	17,9	-6,9	47,9	11,3	45,2
Otros ^{a/}	12,9	9,6	108,3	10,6	19,0	87,7

a/Incluye intereses, transferencias corrientes y de capital al sector público y sector externo y concesión neta de préstamos.

Fuente: Elaboración propia con base en información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria-Ministerio de Hacienda, CGR, BCCR, INEC y de las instituciones involucradas.

Finalmente, la función de Cultura y Recreación sustenta la expansión real de su inversión real en el crecimiento de los recursos reales destinados a la compra de bienes y servicios, los gastos de inversión y el rubro “otros”. No obstante, son los gastos de inversión los que más impactan en el crecimiento global, por su peso relativo y por su ritmo de expansión. Por el contrario, las remuneraciones y las transferencias al sector privado reflejan contracciones reales que no logran revertir el crecimiento global.

En resumen, la inversión social pública real se expande durante el 2023, apoyada por el crecimiento de los pagos de las pensiones contributivas, gasto no discrecional para el Estado, y por el aumento del gasto en los gobiernos locales, liberados de la regla fiscal. Dado el peso de las pensiones contributivas, ya que representan el 27% de la ISPT, el 5,4% del PIB y el 19% del gasto público total, y dado su carácter no discrecional que tiende a estrujar al resto de la inversión social, el cuadro 1 presenta también la evolución de la inversión social excluyendo a los programas de pensiones contributivas. Cuando eso se hace, la ISP total mantiene su expansión real en 2023, pero a un ritmo menor (0,9% en lugar del 2,2%), lo que implica un estancamiento real de la inversión social por habitante.

Evolución reciente de la inversión social pública real

En esta sección se parte de las estimaciones más afinadas o detalladas de la inversión social pública para analizar su evolución en los últimos cuatro años, dos de pandemia y dos de post pandemia y se contrastan con la década de 2010 que como se ha visto se caracteriza por una amplia expansión de la ISP real. Primero se pondrá la atención en la ISP total y luego se verá los cambios al interior de las distintas funciones sociales consideradas⁷.

La expansión de la inversión social se desacelera en los últimos cuatro años y aumenta su volatilidad

La inversión social pública real crece a una tasa media del 3% durante la década de 2010, luego se desacelerada para crecer a una tasa media del 1,2% en los últimos cuatro años, con una contracción real durante el 2022. Como se ha indicado, esta evolución durante la pandemia difiere de la que surge de los datos publicados por la STAP y analizados en la sección segunda. Según esos datos, la IPST real se contrae durante el primer año de la pandemia (2020) y luego crece fuertemente en su segundo año (2021). Ello se debe principalmente a que estas estimaciones no incorporan al MTSS como inversión social y de este modo se excluyen esfuerzos especiales para enfrentar la pandemia como el bono proteger. Cuando ello se incorpora, la ISPT real sigue expandiéndose durante el 2020 y por ende crece menos en el año siguiente, tal como se muestra en el cuadro 3.

Considerando los cuatro últimos años en conjunto, la ISPT real se expande a una tasa media anual del 1,2%, cerca de un tercio a lo que creció en la década anterior a la pandemia, aunque la ISPT real en el 2023 sigue siendo mayor a la existente al final de esa década (2019). Este menor dinamismo se asocia con reducciones en la prioridad macro, donde termina perdiendo cerca de tres puntos porcentuales, pese al repunte en el 2020 por la caída del PIB, al pasar del 22,5% del PIB en 2019 al 19,9% en el 2023, valor incluso inferior al mostrado en 2010. También se acompaña de una pérdida de prioridad fiscal, donde pasa del 75,5% del gasto público en 2019 al 69,7% en 2023, producto del estrujamiento generado por el servicio de la deuda. La prioridad fiscal mostrada en 2023 resulta cerca de 6 p.p. por debajo a la mostrada en 2019 y 9 p.p. menos de la que tenía en 2010.

Ajustado por el crecimiento poblacional, la ISP real por habitante se expande en la década previa a la pandemia a una tasa media del 1,8% anual, mientras que, en los últimos cuatro años, dada la desaceleración de la ISPT real y su contracción en el 2022, la ISPH real muestra prácticamente un estancamiento durante este período, pues se expande a una tasa media anual de solo un 0,2%. Así, la ISPH en el 2023 resulta apenas algo menos de un 1% superior a la existente en 2019, lo cual dista mucho del 17% de crecimiento real que acumuló durante la década previa a la pandemia, ver panel A del gráfico 3.

⁷ Recuérdese que los deflatores tienden a variar en los últimos años por su carácter preliminar. También se han realizado algunas revisiones a la luz de nueva información, particularmente en educación y vivienda. Por ello, los datos más recientes pueden diferir ligeramente de los mostrados en informes previos.

El cuadro 3 también presenta la estructura de la ISPT por función y la variación anual de la ISPH real por función. Si bien la ISPH real muestra un crecimiento real en todas las funciones durante la década de 2010, lo hacen a ritmos variados y durante los últimos cuatro años, la evolución muestra amplias disparidades. La ISPH en educación es la que muestra una evolución menos favorable, después de cultura y recreación. Crece por debajo de la media en la década de 2010, con lo que pierde participación dentro de la ISPT y luego presenta contracciones reales en su ISPH real en los últimos cuatro años, para seguir perdiendo participación dentro de la ISPT. Así pierde 5,6 p.p. al pasar del 34% de la ISPT en 2010 al 28,6% en el 2023, donde casi 4 p.p. los pierde solo en los últimos cuatro años. La inversión educativa por habitante resulta en el 2023, un 11% inferior a la existente en 2019 e incluso un 1% inferior a la invertida en 2010, es decir, en los últimos cuatro años, se ha perdido más de lo ganado en la década previa.

La ISP real en protección social es la que presenta una evolución más favorable pese a su contracción real en el 2022. Es la que más crece en la década precedente y sigue expandiéndose durante la pandemia gracias a la respuesta estatal de apoyo, especialmente en el 2020. Así su participación dentro de la ISPT aumenta casi 7 p.p. al pasar del 27% en 2010 al 33,6% en el 2023. La ISP real por habitante en protección social crece durante la década de 2010 a una tasa del 3,1% anual, mientras que en los últimos cuatro años se expande a un ritmo anual del 2,6%. Ello hace que para el 2023, la ISPH real en protección social resulte un 46% superior a la existente en 2010.

La ISPH real en salud muestra un menor dinamismo en la década anterior a la pandemia, perdiendo participación dentro de la inversión social total, crece significativamente durante la pandemia como respuesta a ella, para mostrar contracciones reales crecientes durante los dos años posteriores a la pandemia. Estas contracciones reales en su ISPH durante los últimos dos años no logran contrarrestar aún la expansión mostrada durante la pandemia, de modo que muestra un crecimiento positivo cuando se consideran los cuatro años en conjunto. Con ello su participación dentro de la ISPT tiende a superar, en el 2023, los niveles de arranque del 2010. Al igual que la función de protección social, ambas funciones son las que explican el aumento de la ISP real durante la pandemia y ambas funciones colaboran con la inversión educativa en la contracción del 2022.

Cuadro 3

Costa Rica: evolución de la Inversión Social Pública (ISP) total por función. 2010, 2019 – 2023

Función social	Década pre pandemia		Pandemia		Post pandemia	
	2010	2019	2020	2021	2022	2023
Inversión Social Pública Total^{a/}	1 103 857	1 445 883	1 474 486	1 496 520	1 484 298	1 516 304
Variación relativa anual		3,0	2,0	1,5	-0,8	2,2
Prioridades						
Macroeconómica (% del PIB)	21,1	22,5	24,0	22,4	20,2	19,9
Fiscal (% del gasto del Gobierno General)	78,8	75,5	73,3	70,9	70,1	69,7
Estructura relativa						
Inversión Social Pública Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Educación	34,1	32,4	30,2	30,0	29,4	28,6
Salud	28,3	26,0	26,6	27,4	27,7	27,0
Protección Social	27,2	30,6	32,8	32,7	32,5	33,6
Vivienda y Territorio	9,6	10,3	9,8	9,3	9,8	10,2
Cultura y Recreación	0,8	0,7	0,6	0,5	0,6	0,6
Inversión Social Pública por habitante^{a/}						
	243 468	285 860	288 479	289 853	284 710	288 148
Variación relativa anual		1,8	0,9	0,5	-1,8	1,2
Variación relativa anual^{b/}						
Inversión Social Pública por habitante total		1,8	0,9	0,5	-1,8	1,2
Educación		1,2	-6,1	-0,1	-3,9	-1,6
Salud		0,8	3,4	3,4	-0,7	-1,4
Protección Social		3,1	8,4	-0,0	-2,3	4,7
Vivienda y Territorio		2,7	-4,5	-3,9	3,4	5,3
Cultura y Recreación		0,2	-15,4	-3,4	3,7	3,3
Excluyendo pensiones contributivas						
Inversión Social Pública Total^{a/}	869 395	1 094 756	1 118 199	1 096 797	1 092 191	1 101 883
Variación relativa anual		2,6	2,1	-1,9	-0,4	0,9
Prioridades						
Macroeconómica (% del PIB)	16,6	17,0	18,2	16,4	14,9	14,5
Fiscal (% del gasto del Gobierno General)	62,1	57,2	55,6	52,0	51,6	50,6

Función social	Década pre pandemia		Pandemia		Post pandemia	
	2010	2019	2020	2021	2022	2023
Inversión Social Pública por habitante^{a/}	191 755	216 440	218 773	212 432	209 498	209 394
Variación relativa anual		1,4	1,1	-2,9	-1,4	-0,0

a/ ISP total en millones de colones del 2000 e ISP por habitante en colones del 2000 según deflactor implícito del gasto de consumo final del Gobierno General.

b/De la inversión social real por habitante. En la columna del año 2019 se indica la tasa media anual de la década 2010, más específicamente del 2011 al 2019, esto es, en nueve años.

Fuente: Elaboración propia con base en información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria-Ministerio de Hacienda, CGR, BCCR, INEC y de las instituciones involucradas.

Las otras dos funciones son las únicas que expanden su ISP real durante el 2022 y el 2023, aunque presentan evoluciones dispares en sus magnitudes. La ISP real por habitante en vivienda y territorio crece por encima de la media en la década previa, se contrae durante la pandemia para luego repuntar durante los dos años posteriores a la pandemia. Ello le permite ganar cerca de un punto porcentual en su participación dentro de la ISPT, aunque tiende a mantenerse en torno al 10% de esta inversión social total.

Por su parte, la ISP real por habitante en cultura y recreación es la que menos crece durante la década anterior a la pandémica y la que más se contrae durante la pandemia. Pese a su repunte durante los años posteriores a la pandemia, su participación marginal dentro de la ISPT apenas se modifica al pasar del 0,8% de la ISPT en 2010 al 0,6% en el 2023, lo que va asociado a una reducción en su inversión real por habitante, del -12% acumulado en los últimos cuatro años y de casi un -11% en los últimos 13 años.

El cuadro 3 y el panel A del gráfico 3, también presentan la evolución de la inversión social real excluyendo los programas de pensiones contributivas. Cuando ello se realiza, la evolución es menos favorable, tanto en la década previa como en los últimos cuatro años. En la década previa la pandemia, la expansión, si bien importante es menor a la señalada con las pensiones contributivas incorporadas y en los últimos cuatro años, la inversión social total real prácticamente se estanca y la inversión real por habitante se contrae por encima del -3%, volviendo a niveles del 2017. Dado el protagonismo de las pensiones contributivas, las prioridades macro y fiscal no solo son menores, sino que muestran reducciones en sus prioridades.

La inversión educativa acelera sus pérdidas de prioridades en los últimos cuatro años

La limitada expansión de la inversión educativa real en la década previa a la pandemia, incluso con reducciones en dos años, junto a la contracción real de esa inversión en los cuatro años siguientes se traduce en una pérdida de prioridades desde el 2010. Así su prioridad macro en el 2023 del 5,7% del PIB resulta 1,5 p.p. menos de la alcanzada en el 2010 (7,2% del PIB). La prioridad fiscal pasa del 26,9% del gasto público en el 2010 al 19,9% en 2023, esto es, 7 p.p. menos y la prioridad social, comentada previamente, evidencia una pérdida de 5,6 p.p. en su participación dentro de la ISP total, ver cuadro 4.

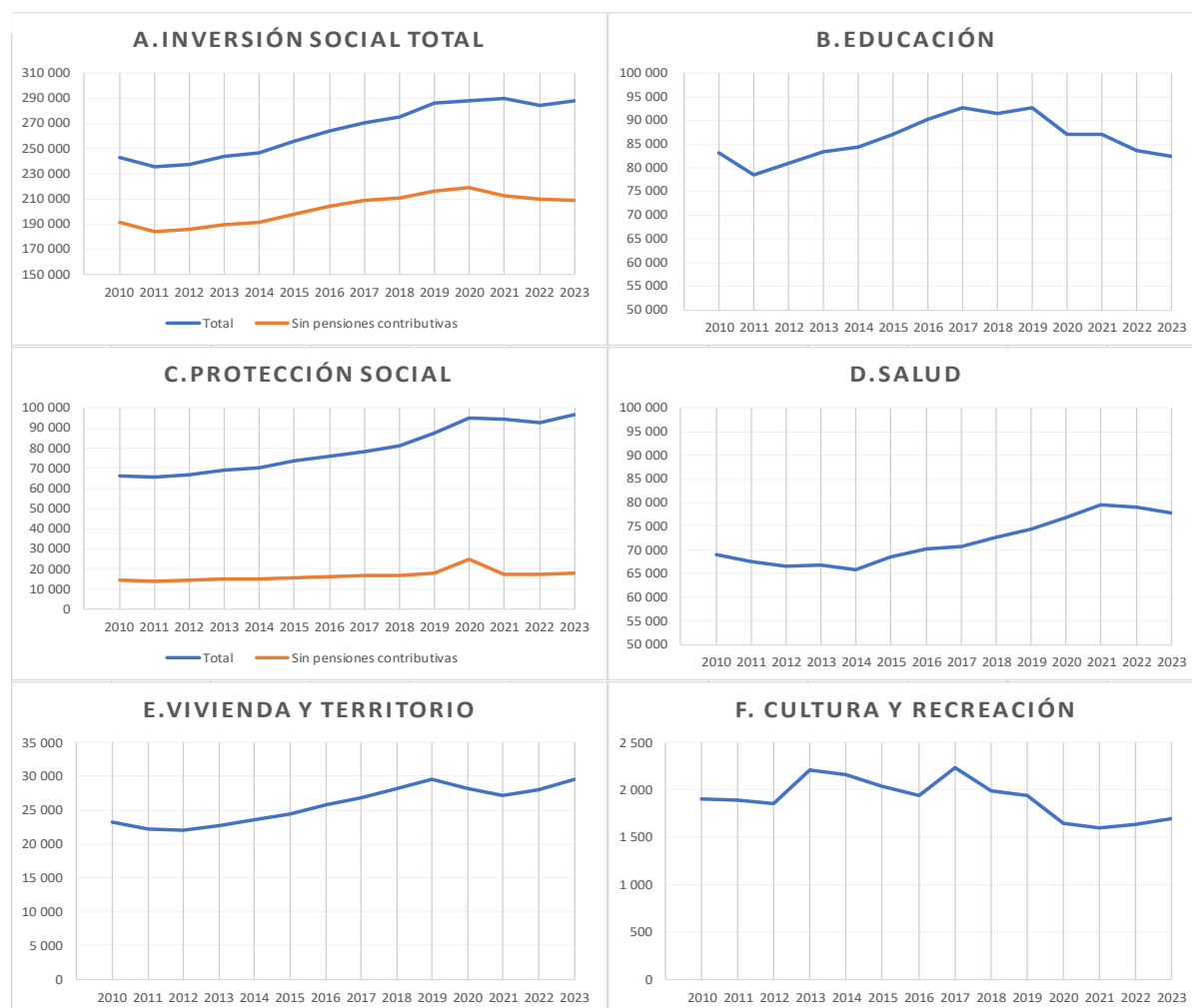
En términos de la ISPT real en servicios educativos, esta acumula una pérdida real del -7,6% en los últimos cuatro años. No obstante, como esta inversión real creció, aunque de manera limitada, en los nueve años previos, la ISPT real del 2023 resulta aún un tanto mayor a la realizada en el 2010 (15% mayor). Este no es el caso cuando se controla por población. La ISP por habitante acumuló un aumento real de casi un 12% durante la década anterior a la pandemia, pero perdió más del 11% en los últimos cuatro años. De esta forma, la ISPH real en el 2023 resulta casi un -1% menor a la realizada en 2010, ver panel B del gráfico 3.

Desagregando esta inversión educativa real, la inversión en educación general, que representa el 63% de la inversión educativa total en 2023, es de las que menos perdió durante la pandemia, pese a ello, su ISPH real acumula una contracción del -9,3% durante los últimos cuatro años. Como, además, mostró una limitada expansión en la década previa, esta contracción reciente más que compensa el aumento previo, de modo que su ISPH real en el 2023 resulta un -4,2% menor a la realizada 13 años atrás (2010) y con ello pierde participación dentro de la inversión educativa total.

Gráfico 3

Costa Rica: evolución de la inversión social pública por habitante por función. 2010 - 2023

(Colones de 2000)



Fuente: Elaboración propia con base en información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria-Ministerio de Hacienda, CGR, BCCR, INEC y de las instituciones involucradas.

Al interior de la educación general, todos los niveles acumulan pérdidas reales en su inversión por habitante en los últimos cuatro años, donde los niveles de preescolar y primaria son los más afectados. Vistos los cambios en los últimos trece años, la inversión educativa por habitante en la educación primaria ha sido la más afectada con una pérdida real de una cuarta parte de su valor inicial. Por el contrario, las otras modalidades, esto es, educación especial y de adultos, muestran en 2023 una ISPH real que resulta un 32% superior a la invertida en 2010.

La inversión en formación profesional, que representa solo el 4% de la inversión educativa en 2023, es la que menos crece, junto a la educación general, durante la década previa a la pandemia y acumula una pérdida de la ISPH real del -8,6% en sus últimos cuatro años, contracción que se concentra en el segundo año de pandemia (2021). Esto hace que su inversión real por habitante en el 2023 resulte casi un -7% inferior a la ejecutada en 2010.

Por su parte, la inversión en educación post secundaria absorbe casi un 23% de la inversión educativa en el 2023 y es la que muestra la mayor expansión en la década previa y la mayor caída en los últimos cuatro años, con excepción de los incentivos para estudiar. Así durante la década previa su ISPH real crece a un ritmo anual del 3% para acumular un 30% de incremento real en los nueve años. Ello le permite más que compensar la contracción del 13% acumulada en los últimos cuatro años. De esta forma su ISPH real en el 2023 resulta un 13,5% mayor a la mostrada en 2010, con lo que de paso le permite ganar participación dentro de la inversión educativa, 3 p.p. más que en 2010.

Finalmente, la inversión en incentivos para estudiar, esto es, comedores escolares, transporte estudiantil y becas o transferencia monetarias condicionadas (TMC), aportan un 10% de la inversión educativa en el 2023. Su ISPH crece por encima de la media de la función en la década previa, solo superada por la educación postsecundaria, pero acumula una pérdida real del -19,4% en los cuatro últimos años, más que lo perdido por la educación postsecundaria. Este crecimiento en la década previa resulta insuficiente para compensar las pérdidas recientes de modo que termina en el 2023 con una ISPH real que resulta cerca de un -5%% menos a la realizada trece años atrás. Dentro de los incentivos para estudiar, las inversiones per cápita real en comedores escolares y transporte estudiantil son las que más crecen en la década antes de la pandemia y las que menos sufren en los últimos cuatro años.

Comedores escolares sufre una contracción del -10% en el último cuatrienio, en tanto que el transporte estudiantil refleja una expansión real de su ISPH del 2%. Con ello, la ISPH real en el 2023 resulta un 40% (comedores escolares) y un 44% (transporte estudiantil) superior a la realizada en 2010. Por el contrario, las becas y transferencias monetarias condicionadas (TMC), perdieron inversión real desde la década previa (casi un -8%) y siguieron contrayéndose en el último cuatrienio, particularmente durante el 2023. Con ello, la inversión educativa real por habitante en 2023 en becas y TMC resulta un 39% inferior a la ejecutada en 2010.

Cuadro 4

Costa Rica: evolución de la Inversión Social Pública (ISP) en servicios educativos. 2010, 2019 – 2023

Nivel educativo o programa	Década pre pandemia		Pandemia		Post pandemia	
	2010	2019	2020	2021	2022	2023
ISP Total en Servicios Educativos^{a/}	376 698	469 081	445 250	449 449	435 985	433 215
Variación relativa anual		2,5	-5,1	0,9	-3,0	-0,6
Prioridades						
Macroeconómica (% del PIB)	7,2	7,3	7,3	6,7	5,9	5,7
Fiscal (% del gasto del Gobierno General)	26,9	24,5	22,1	21,3	20,6	19,9
Social (% de la Inversión Social Pública)	34,1	32,4	30,2	30,0	29,4	28,6
Estructura relativa						
Servicios Educativos Totales	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Educación General	65,5	62,0	62,4	63,3	62,6	63,3
Preescolar	6,0	6,6	6,7	6,6	6,7	6,4
Primaria	29,0	23,1	22,9	22,8	22,8	22,0
Secundaria	22,2	22,1	22,6	23,1	22,7	23,8
Otra modalidad	8,3	10,2	10,1	10,8	10,3	11,1
Educación postsecundaria	19,7	23,0	22,9	22,1	22,3	22,6
Parauniversitaria	0,3	0,3	0,2	0,3	0,3	0,3
Universitaria	19,4	22,7	22,6	21,8	22,1	22,3
Formación Profesional	4,2	3,9	4,2	3,5	3,8	4,0
Incentivos para estudiar	10,6	11,2	10,5	11,1	11,3	10,1
Comedor Escolar	3,3	4,6	4,8	5,0	4,6	4,6
Transporte Estudiantil	1,2	1,5	0,8	1,1	1,7	1,7
Becas y TMC	6,1	5,1	4,9	5,0	5,0	3,7
ISP por habitante en Servicios Educativos^{b/}	83 085	92 740	87 112	87 051	83 628	82 325
Variación relativa anual		1,2	-6,1	-0,1	-3,9	-1,6
Variación relativa anual^{b/}						
Servicios Educativos por habitante		1,2	-6,1	-0,1	-3,9	-1,6
Educación General		0,6	-5,5	1,5	-5,0	-0,4
Preescolar		2,4	-5,2	-1,2	-2,4	-5,7
Primaria		-1,3	-6,6	-0,6	-3,7	-5,1
Secundaria		1,2	-3,7	1,9	-5,4	3,0
Otra modalidad		3,6	-6,8	7,0	-8,6	5,7
Educación postsecundaria		3,0	-6,5	-3,7	-2,8	-0,5
Parauniversitaria		0,5	-11,4	15,3	-9,7	5,9
Universitaria		3,0	-6,4	-3,9	-2,7	-0,6
Formación Profesional		0,2	1,9	-16,3	4,0	3,1

Nivel educativo o programa	Década pre pandemia		Pandemia		Post pandemia	
	2010	2019	2020	2021	2022	2023
Incentivos para estudiar		1,8	-11,3	5,1	-2,4	-11,4
Comedor Escolar		5,1	-1,4	4,3	-12,8	0,2
Transporte Estudiantil		3,9	-51,6	34,6	52,5	2,6
Becas y TMC		-0,9	-8,2	1,2	-3,5	-26,6

a/ISP total en millones de colones del 2000 e ISP por habitante en colones del 2000 según deflactor implícito del gasto de consumo final del Gobierno General.

b/De la inversión social real por habitante. En la columna del año 2019 se indica la tasa media anual de la década 2010, más específicamente del 2011 al 2019, esto es, durante nueve años.

Fuente: Elaboración propia con base en información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria-Ministerio de Hacienda, CGR, BCCR, INEC y de las instituciones involucradas.

En resumen, durante la década previa a la pandemia, todos los componentes o sectores de los servicios educativos expanden su inversión educativa, pero a ritmos que no les permiten mantener las prioridades de la inversión educativa total. Ello se agudiza durante la pandemia y los dos años posteriores a ella, donde todos los niveles o componentes de los servicios educativos acumulan una contracción de su inversión real por habitante al punto que, con la excepción de la educación postsecundaria, terminan en el 2023 con una ISPH real inferior a la realizada en 2010.

La pandemia obligó a aumentar la inversión en salud, pero termina contrayéndose durante los dos años posteriores

La función de servicios de salud es la más pequeña de las tres grandes funciones sociales en cuanto a los recursos movilizados, ligeramente por debajo de la inversión educativa. Al igual que esta última, durante la década anterior a la pandemia su inversión social pública creció a un ritmo menor a la media de la ISPT, con reducciones reales en la primera mitad de la década, de manera que venía perdiendo prioridad. Esto cambia durante la pandemia, donde su enfrentamiento obliga a aumentar la inversión en salud, de modo que durante el 2020 y el 2021, su ISPT real crece a tasas cercanas al 5% anual, esto es, más del doble de su crecimiento promedio anual durante la década previa, ver cuadro 5.

Superada la pandemia y dentro del marco de una regla fiscal más estricta, experimenta un estancamiento de su ISPT real en 2022 y luego una reducción en su inversión real. No obstante, la contracción durante el 2023 es limitada (-0,5%) comparada con la expansión durante la pandemia. Ello le permite mostrar un crecimiento real acumulado en su ISPT real de un 9% en los últimos cuatro años (4,7% en la ISPH). Sin embargo, esta contracción real de la ISPT durante el 2023 si neutraliza las ganancias en las prioridades obtenidas durante la pandemia y termina con prioridades macro, fiscal y social menores a las obtenidas en 2010. Ajustada por población, la ISP por habitante en salud se contrae en 2022 (-0,7%) y 2023 (-1,4%) pero acumula un crecimiento del 4,7% en los últimos cuatro años y del 13% en los últimos 13 años, ver panel D del gráfico 3.

Al interior de los servicios de salud se observan evoluciones disímiles. Los servicios de salud pública, esto es, el Ministerio de Salud y la mayor parte de sus órganos desconcentrados, absorben solo cerca del 3% de la ISPT en 2023 y muestra la evolución menos favorable. Su ISP por habitante se contrae durante la década anterior a la pandemia y pese que muestra una expansión muy significativa durante el segundo año de la pandemia, también refleja una amplia contracción en 2022 reflejando la presencia de gastos extraordinarios que ya no son necesarios. Así es el único componente que contrae su inversión en la década previa y el único que se contrae durante el primer año post pandémico, a tal punto que explica la contracción de la ISP real en servicios de salud durante el 2022, total y por habitante. Para el 2023, la contracción en la ISP, total y por habitante, si se torna generalizada. La ISPH real en 2023 en salud pública resulta entonces un 24% menor la que se realizó en 2010.

Cuadro 5

Costa Rica: evolución de la Inversión Social Pública (ISP) en servicios de salud. 2010, 2019 – 2023

Nivel de atención o programa	Década pre pandemia		Pandemia		Post pandemia	
	2010	2019	2020	2021	2022	2023
ISP Total en Servicios de Salud a^{a/}	312 345	375 720	392 739	410 342	411 428	409 435
Variación relativa anual		2,1	4,5	4,5	0,3	-0,5
Prioridades						
Macroeconómica (% del PIB)	6,0	5,8	6,4	6,1	5,6	5,4
Fiscal (% del gasto del Gobierno General)	22,3	19,6	19,5	19,4	19,4	18,8
Social (% de la Inversión Social Pública)	28,3	26,0	26,6	27,4	27,7	27,0
Estructura relativa						
Servicios de Salud Totales	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Salud Pública	4,1	3,6	3,5	5,2	2,7	2,8
Atención Primaria	21,2	20,7	20,8	20,4	20,9	20,9
Atención Curativa	72,7	73,2	73,5	72,3	74,1	74,2
Consulta Médica	20,5	20,5	20,9	20,6	21,1	21,1
Hospitalización	52,3	52,6	52,6	51,7	53,0	53,1
Nutrición (CEN-CINAI)	2,0	2,5	2,2	2,2	2,3	2,1
ISP por habitante en Servicios de Salud^{b/}						
	68 891	74 282	76 838	79 477	78 918	77 806
Variación relativa anual		0,8	3,4	3,4	-0,7	-1,4
Variación relativa anual^{b/}						
Servicios de Salud por habitante		0,8	3,4	3,4	-0,7	-1,4
Salud Pública		-0,5	-0,1	53,4	-47,2	-1,2
Atención Primaria		0,6	3,7	1,6	1,9	-1,6
Atención Curativa		0,9	4,0	1,7	1,8	-1,2
Consulta Médica		0,9	5,3	1,8	1,9	-1,2
Hospitalización		0,9	3,4	1,6	1,7	-1,2
Nutrición (CEN-CINAI)		3,3	-8,2	0,4	3,1	-6,6

a/ISP total en millones de colones del 2000 e ISP por habitante en colones del 2000 según deflactor implícito del gasto de consumo final del Gobierno General.

b/De la inversión social real por habitante. En la columna del año 2019 se indica la tasa media anual de la década 2010, más específicamente del 2011 al 2019, esto es, durante nueve años.

Fuente: Elaboración propia con base en información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria-Ministerio de Hacienda, CGR, BCCR, INEC y de las instituciones involucradas.

La ISPT en servicios de atención primaria, se mantiene durante todo el período en torno al 21% de la ISPT, evidenciando una evolución similar a la ISPT. Al igual que los otros servicios curativos, mantiene una expansión real en su ISP, total y por habitante, durante todo el período, excepto en 2023. Los servicios curativos absorben la mayor parte de la inversión social en salud, pues captan alrededor del 74% de la inversión en salud. Para el 2023, acumulan un aumento real en la ISPH del 12% en atención primaria y de 15% en atención curativa.

Por su parte, los centros de atención infantil, conocidos como CEN - CINAI, tienen un peso muy limitado dentro de la ISPT de salud, alrededor del 2%, y muestran una evolución distinta a los anteriores. Es el programa que más se expande en la década previa a la pandemia, como parte de la expansión de los programas selectivos y en particular de la red de cuidado. Sufren una fuerte caída en su inversión real en el primer año de la pandemia y pese a que vuelve a crecer en los dos años siguientes, vuelve a contraerse durante el 2023. Ello no le impide acumular una pérdida en la ISPH cercana al -11% en los últimos cuatro años. Pese a esta pérdida reciente, su ISPH real en 2023 resulta un 18% superior a la realizada en 2010, gracias al fuerte crecimiento durante la década previa.

En resumen, la ISP real en servicios de salud se estanca durante el 2022 producto de la fuerte caída en los recursos reales del programa de salud pública y se contrae en el 2023 de manera generalizada, pero con mayor fuerza en los programas de nutrición (CEN – CINAI). No obstante, la fuerte expansión de la inversión real durante la pandemia, más que compensa esa reducción reciente y termina los cuatro últimos años acumulando un crecimiento real en su inversión, total y por habitante. A su interior solo la salud pública y los CEN - CINAI acumulan reducciones reales en este lapso y solo salud pública acumula caídas en su inversión real desde 2010.

La inversión social en protección social aumenta de la mano de las pensiones contributivas pese a su contracción en 2022

Los servicios de protección social son los que absorben la mayor porción de la inversión social y además los que han mostrado un mayor dinamismo en los últimos años. Ello se traduce en aumentos en las distintas prioridades, ver cuadro 6. Si se considera el año 2023 y se compara con el 2010, la prioridad macroeconómica aumentó un 1 p.p. para ubicarse en 6,7% del PIB, la prioridad fiscal creció 1,9 p.p. para terminar en un 23,4% del gasto público y la prioridad social pasó del 27,2% en 2010 al 33,6% en 2023, es decir, 6,4 p.p. más.

La ISPT real en protección social aumentó a un ritmo elevado, 4,4% anual, en la década previa a la pandemia, siguió creciendo durante la pandemia, especialmente durante el 2020, solo se contrae en el 2022 y vuelve a crecer con fuerza durante el 2023. Esto lleva a un aumento acumulado del 69% en los últimos 13 años. Lo mismo sucede con la ISPH, donde se acumula una expansión real del 46% en ese lapso, aunque ella se estanca en 2021 y cae en 2022, ver panel C del gráfico 3 y cuadro 6. Al interior de los programas de protección social, las dinámicas varían, así como su aporte a la evolución de cada año.

Las pensiones, contributivas y no contributivas son los programas dominantes absorbiendo cerca del 88% de la ISPT de protección social en los últimos años. Dentro de ellas, las contributivas dominan con el 81% de toda la ISP de la función. Las pensiones contributivas

tienen dos programas grandes con dinámicas distintas. Por un lado, está el seguro de invalidez, vejez y muerte de la CCSS (RIVM) y por otro, los regímenes con cargo al presupuesto nacional (RPN).⁸

El RIVM muestra en todo el período el mayor dinamismo. Se convierte en el que más crece su ISPH real en la década anterior a la pandemia y sigue expandiéndose durante la pandemia, el primer año a una tasa similar a la de la década previa (4,8% anual) y luego aumenta un 19% real durante el segundo año de pandemia. Los ajustes propuestos al régimen en cuanto a cerrar la pensión anticipada, aumentar la contribución y la edad de retiro pudo haber generado cierta corrida que ayuda a explicar ese crecimiento. Finalmente contrae su inversión real por habitante durante el 2022, después de la corrida y vuelve a crecer aceleradamente en 2023 (8,6%). Con este dinamismo pasa de absorber un tercio de la ISPT en protección social en 2010 al 46% en el 2023. También le permite acumular un crecimiento real del 30% en su ISPH en los últimos cuatro años y del 98% en los últimos 13 años, esto es, prácticamente se duplica. Esta expansión sin duda compromete la estabilidad financiera del RIVM a largo plazo.

La ISPH real en los regímenes con cargo al presupuesto nacional muestran una evolución más modesta. En la década previa a la pandemia crece a menos de la mitad de lo que aumenta el RIVM, se contrae durante el primer año de pandemia y durante el primer año posterior a ella y se estanca durante 2023, aunque apoya la expansión de la ISPH real durante el 2021. Con ello, acumula una pérdida del -2% en los últimos cuatro años y aumenta solo un 18% en todo el período considerado. Así, pierde participación dentro de la ISPT en protección social, pasando del 44% en 2010 al 36% trece años más tarde, invirtiendo su participación respecto al IVM.

Las pensiones no contributivas a cargo de la CCSS (RNC) y financiadas principalmente por el FODESAF, son el único programa que contrae su inversión real por habitante en la década previa a la pandemia, aunque mantiene un crecimiento sostenido los últimos cuatro años. Esto le permite acumular un aumento real de su ISPH de casi un 12% en los últimos cuatro años y del 8% en todo el período estudiado. No obstante, ello resulta insuficiente para mantener su limitada participación dentro de la ISPT en protección social y cae del 8,6% de la ISPT en 2010 al 6,4% en 2023.

⁸ Estrictamente no todos estos regímenes con cargo al presupuesto nacional son contributivos, pero sí los que absorben la mayor cantidad de recursos. En este programa se incluyen, a contrario de la STAP, a la Dirección de Pensiones del MTSS y a Jupema como administradores de estos programas. No está incluido el sistema de pensiones del Poder Judicial, ni los regímenes especiales que existen al interior de algunas instituciones públicas, programas que se encuentran dentro de los presupuestos de las mismas instituciones.

Cuadro 6

Costa Rica: evolución de la Inversión Social Pública (ISP) en protección social. 2010, 2019 – 2023

Programa	Década pre pandemia		Pandemia		Post pandemia	
	2010	2019	2020	2021	2022	2023
ISP Total en Servicios de Protección Social^{a/}	300 646	441 879	483	488	482	509 451
Variación relativa anual		4,4	9,5	1,0	-1,3	5,7
Prioridades						
Macroeconómica (% del PIB)	5,7	6,9	7,9	7,3	6,6	6,7
Fiscal (% del gasto del Gobierno General)	21,5	23,1	24,1	23,2	22,8	23,4
Social (% de la Inversión Social Pública)	27,2	30,6	32,8	32,7	32,5	33,6
Estructura relativa						
Servicios de Protección Social Totales	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Pensiones Contributivas	78,0	79,5	73,6	81,8	81,3	81,3
Seguro IVM-CCSS	33,5	39,0	37,7	44,9	43,9	45,5
Presupuesto Nacional	44,5	40,5	35,9	37,0	37,4	35,8
Resto programas	22,0	20,5	26,4	18,2	18,7	18,7
Pensiones No Contributivas-CCSS	8,6	6,3	6,1	6,1	6,4	6,4
Apoyo Grupos Vulnerables	13,4	14,2	20,3	12,1	12,3	12,3
ISP por habitante en Protección Social^{b/}	66 311	87 362	94 675	94 639	92 488	96 813
Variación relativa anual		3,1	8,4	-0,0	-2,3	4,7
Variación relativa anual^{b/}						
Servicios de Protección Social por habitante		3,1	8,4	-0,0	-2,3	4,7
Pensiones contributivas		3,3	0,4	11,1	-2,9	4,7
Seguro IVM-CCSS		4,9	4,8	19,0	-4,4	8,6
Presupuesto Nacional		2,0	-3,9	2,8	-1,0	0,1
Resto programas		2,3	39,2	-31,0	0,3	4,5
Pensiones No Contributivas-CCSS		-0,4	4,0	0,6	2,2	4,4
Apoyo Grupos Vulnerables		3,8	54,8	-40,5	-0,6	4,6

a/ISP total en millones de colones del 2000 e ISP por habitante en colones del 2000 según deflactor implícito del gasto de consumo final del Gobierno General.

b/De la inversión social real por habitante. En la columna del año 2019 se indica la tasa media anual de la década 2010, más específicamente del 2011 al 2019, esto es, durante nueve años.

Fuente Elaboración propia con base en información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria-Ministerio de Hacienda, CGR, BCCR, INEC y de las instituciones involucradas.

Los distintos programas de apoyo a grupos vulnerable, pobres o no pobres, son el último componente de la inversión social considerada en protección social. Su ISPH real crece fuertemente durante la década previa a la pandemia, a una tasa media anual del 3,8%, asociado con el impulso dado a los programas selectivos, principalmente a través del FODESAF. Durante el primer año de la pandemia muestra un sorprendente aumento real del 55%, asociado con los esfuerzos para enfrentarla, particularmente a través del bono Proteger. Ese año la ISPT de estos programas representan el 20% de toda la ISPT en protección social, mientras que para el 2010 era solo del 13%. La desaparición de esas ayudas extraordinarias en el segundo año de la pandemia provoca una contracción real igualmente elevada en su ISPH (-40%), Esto no provoca una contracción de toda la ISP real en protección social gracias a la expansión de las pensiones, particularmente el RIVM, aunque si detiene su crecimiento real. Durante el 2022, su inversión real por habitante sigue disminuyendo, pero repunta en 2023. Pese a este repunte, acumula una caída real de la ISPH en el último cuatrienio de -4,2% y caer a aportar solo algo más del 12% de la ISPT en protección social. No obstante, la fuerte expansión en la década previa, le permite mostrar en 2023 una ISPH real que resulta un 34% mayor a la realizada en 2010.

En resumen, la ISP real en protección social, al igual que la inversión real en salud, crece durante la década previa a la pandemia, sigue creciendo durante la pandemia y solo se contrae en el primer año posterior a ella. Difiere con la evolución de la inversión en salud en que crece mucho más intensamente en la década previa y que tiene sustentos distintos durante la pandemia, en el primer año, son los programas de apoyo a grupos vulnerables los que marcan el crecimiento mientras que, en el segundo año de pandemia, son pensiones, especialmente el RIVM, las que sostienen la expansión real de su ISPH. Para el primer año post pandemia, la contracción de la inversión real es bastante generalizada y solo las pensiones no contributivas muestran un aumento real, mientras que para el 2023 se observa una expansión real bastante generalizada, excepto en las pensiones con cargo al presupuesto nacional.

La inversión social real en vivienda y territorio aumenta en los últimos dos años, aunque con bases distintas

Se ha indicado que la ISP real, total y por habitante, en servicios de vivienda y territorio aumenta en los dos últimos años (2022 y 2023), al igual que la inversión en servicios de cultura y recreación. Ambos vienen precedidos de caídas en la ISPT real durante la pandemia. En el caso de vivienda y territorio, la expansión de la ISP real en los dos últimos años revierte la contracción real durante la pandemia, de modo que termina el cuatrienio con un aumento en su inversión real del 4% en la ISPT. Este no es el caso de la ISPH real que termina en 2023 con una inversión por habitante similar a la existente previo a la pandemia (2019). Si a ello se le agrega la expansión real mostrada en la década anterior a la pandemia, para el 2023 ISPT real resulta un 47% mayor a la realizada en 2010 y la ISPH real un 27% superior, la mayor expansión acumulada después de los servicios de protección social en los últimos 13 años, ver panel E del gráfico 3.

Esta evolución tan favorable, le depara pocas mejoras es sus prioridades. Las prioridades macroeconómicas y fiscales decrecen en los últimos años lo que reduce las limitadas ganancias de la década previa. Así para el 2023 la ISPT en vivienda y territorio alcanza el 2% del PBI, igual a lo observado en 2010 y la prioridad fiscal resulta en 2023 del 7,1% del gasto público total,

apenas 0,4 p.p. por debajo de 2010. La prioridad social si logra con la mejora y acumular desde 2010, un aumento en su prioridad social de 0,7 p.p. para terminar en 2023 con el equivalente al 10,2% de la inversión social pública total, ver cuadro 7.

Esta evolución de la ISP real en vivienda y territorio tiene bases distintas en el tiempo. Durante la década anterior a la pandemia, la expansión de la ISP real, total y por habitante, se sustentó en el crecimiento real de la inversión en servicios de suministro de agua y servicios municipales. Durante los dos años de la pandemia, la contracción de la ISP real fue generalizada, pero centrada en servicios de vivienda y municipales en 2020 y servicios de vivienda en 2021. El aumento real de la ISPH en los años posteriores a la pandemia se sustenta en el crecimiento de los servicios municipales, liberados de la regla fiscal, y en menor medida en los servicios de vivienda para el último año⁹.

Los servicios de vivienda representaron el 23% de la ISPT en esta función en 2010, pierden participación en la inversión total durante los últimos 13 años para terminar en 2023 con el equivalente al 13% de la inversión social de la función, esto es, 10 p.p. menos que en 2010. Esto es resultado de una evolución, que en términos de la ISP real por habitante muestra contracciones en todo el período excepto en el 2023 como se indicó, donde no solo no se contrae, sino que se expande a una tasa real elevada. Con ello, la inversión real por habitante en los servicios de vivienda se contrae un -27% en los últimos cuatro años y un -29% en los últimos trece.

Los servicios de suministro de agua, que en este caso corresponde solo al Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillado (ICAA o AyA), muestra una pérdida de participación dentro de la ISPT de la función, pese a que su ISPH real se expandió durante la década previa a la pandemia, aunque, a una tasa media por debajo de la media de la función. Durante los años de pandemia y los posteriores a ella, reflejan reducciones en su inversión real por habitante, particularmente en los últimos dos años. Así su participación dentro de la función cae 3,1 p.p. al pasar del 20,9% en 2010 al 17,8% en 2023. Esto significa una reducción real de la ISPH en el último cuatrienio del orden del -11%, aunque la expansión en la década previa permite que la inversión real por habitante sea en 2013 un 8% mayor a la realizada en 2010. No obstante, este deterioro reciente en sus recursos reales se acompaña de problemas crecientes en el suministro de agua y otros problemas de gestión, facturación, por ejemplo.

⁹ La ISPT en servicios de vivienda fueron corregidos para los últimos tres años a partir de liquidaciones obtenidas directamente en la página web del BANHVI.

Cuadro 7

Costa Rica: evolución de la Inversión Social Pública (ISP) en servicios de vivienda y territorio y en servicios de cultura y recreación. 2010, 2019 – 2023

Función y servicios	Década pre pandemia		Pandemia		Post pandemia	
	2010	2019	2020	2021	2022	2023
ISP Total en Servicios de Vivienda y Territorio^{a/}	105 544	149 386	144 199	139 916	146 137	155 257
Variación relativa anual		3,9	-3,5	-3,0	4,4	6,2
Prioridades						
Macroeconómica (% del PIB)	2,0	2,3	2,4	2,1	2,0	2,0
Fiscal (% del gasto del Gobierno General)	7,5	7,8	7,2	6,6	6,9	7,1
Social (% de la Inversión Social Pública)	9,6	10,4	9,8	9,3	9,8	10,2
Estructura relativa						
Servicios de Vivienda y Territorio Totales	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Servicios de Vivienda	23,1	17,6	17,5	15,1	13,2	12,9
Suministro Agua	20,9	19,9	20,8	21,3	19,8	17,8
Servicios Municipales	56,0	62,5	61,7	63,6	67,1	69,2
ISP por habitante en Vivienda y Territorio^{a/}	23 279	29 534	28 212	27 100	28 031	29 504
Variación relativa anual		2,7	-4,5	-3,9	3,4	5,3
Variación relativa anual^{b/}						
Servicios de Vivienda y Territorio por habitante		2,7	-4,5	-3,9	3,4	5,3
Servicios de Vivienda		-0,4	-5,3	-16,9	-9,8	3,5
Suministro Agua		2,1	-0,2	-1,4	-4,2	-5,1
Servicios Municipales		3,9	-5,6	-1,1	9,2	8,6
ISP Total en Servicios de Cultura y Recreación^{a/}	8 623	9 818	8 391	8 187	8 576	8 945
Variación relativa anual		1,5	-14,5	-2,4	4,8	4,3
Prioridades						
Macroeconómica (% del PIB)	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
Fiscal (% del gasto del Gobierno General)	0,6	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4
Social (% de la Inversión Social Pública)	0,8	0,7	0,6	0,5	0,6	0,6
ISP por habitante en Cultura y Recreación^{b/}	1 902	1 941	1 642	1 586	1 645	1 700
Variación relativa anual		0,2	-15,4	-3,4	3,7	3,3

a/ISP total en millones de colones del 2000 e ISP por habitante en colones del 2000 según deflactor implícito del gasto de consumo final del Gobierno General.

b/De la inversión social real por habitante. En la columna del año 2019 se indica la tasa media anual de la década 2010, más específicamente del 2011 al 2019, esto es, durante nueve años.

Fuente: Elaboración propia con base en información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria-Ministerio de Hacienda, CGR, BCCR, INEC y de las instituciones involucradas.

Finalmente, los servicios municipales no solo representan el componente mayor dentro de la inversión social de la función, sino que la aumentan, gracias al amplio crecimiento mostrado durante la década previa a la pandemia y la fuerte expansión durante los dos años posteriores a ella. Para 2010, la ISPT de los servicios municipales representaron el 56% de la ISPT de la función y ya para 2023 alcanza al 69% de la ISPT de la función, 13 p.p. más. Este resultado se apoya también en que durante la pandemia solo se contrae significativamente en 2020 y en que se le liberó de la regla fiscal, lo que ayuda a explicar el crecimiento real en los últimos años. Con ello, su inversión real por habitante muestra una expansión del 11% en los últimos cuatro años y del 57% en los últimos trece.

En resumen, la función de servicios de vivienda y territorio es la que muestra un mayor crecimiento en su inversión social real desde 2010, solo superada por los servicios de protección social. Este aumento en la inversión real se debe no solo a la fuerte expansión en la década anterior a la pandemia, sino, además, por el crecimiento real mostrado en los dos últimos años. En la década previa, el aumento de la inversión real por habitante no fue generalizada a su interior, pues los servicios de vivienda se contraen. Durante la pandemia se produce una contracción generalizada en la inversión social por habitante, pero con mayor énfasis en los servicios de vivienda. Los dos años posterior a la pandemia se recupera el crecimiento real de la ISPH apoyada en la fuerte expansión de los servicios municipales desligados de las ataduras de la regla fiscal.

Los servicios de cultura y recreación pese al repunte de los últimos años siguen siendo la cenicienta de la inversión social

El cuadro 7 muestra también la evolución de la inversión social en servicios de cultura y recreación. Estos servicios no se desagregan por su limitado tamaño, desagregación que en todo caso se complica a partir de 2021, cuando todos los órganos desconcentrados se aglutinan dentro del Ministerio de Cultura. La ISP de esta función presenta un limitado crecimiento real en la inversión total y una contracción en la inversión por habitante, pese a su crecimiento real durante la década previa a la pandemia y a la expansión experimentada en los dos últimos años posteriores a la pandemia. Así para el 2023, la ISP total real resulta un 4% superior a la inversión real en 2010 y la ISP por habitante acumula una caída del -11% y con alta volatilidad, ver panel F del gráfico 3. Con ello, sus marginales prioridades macro, fiscal y social se reducen, tanto en los últimos cuatro años como en los 13 años acumulados. Esta limitadísima inversión, amenazada con recortes para el 2024, sigue siendo una deuda país.

La inversión social en programas selectivos pierde prioridad en los últimos tres años

En esta sección se analiza primero la evolución de la inversión social en programas selectivos y luego se pone la atención en el papel del FODESAF como principal fuente de financiamiento de estos programas.

La inversión social en programas selectivos se contrae en los tres últimos años

Si los programas se ordenan según el criterio de acceso, los programas selectivos muestran, luego de crecer durante el primer año de la pandemia, una contracción en su inversión social total real en 2021 y 2022 y se estanca en 2023. Si la atención se pone en la ISPH real la contracción real incluye los últimos tres años, ver cuadro 8. Esto significa que, pese al importante aumento real de la inversión social, total y por habitante, durante el primer año de la pandemia y como respuesta a ella, si se considera el último cuatrienio, los programas selectivos acumulan una pérdida de inversión social real de -6% para la inversión total y de -10% para la inversión por habitante. Al considerar solo el último trienio, la contracción ronda el -20% para la inversión total y el -22% para la inversión por habitante.¹⁰

Solo los programas restrictivos evidencian una evolución menos favorable, contrayendo su inversión real por habitante los últimos cuatro años en un -12%. Por su parte los programas universales, prácticamente mantienen su inversión real por habitante, en tanto que los programas contributivos si acumulan un aumento en la ISPH cercana al 13%, ver cuadro A2 del anexo. Si se agrega la década previa a la pandemia, donde crece su ISPH en forma similar al conjunto de la ISPT, en 2023 la ISPH real de los programas selectivos sería cerca de un 6% superior a la realizada en 2010, ubicándose en este caso por debajo del resto de los otros programas.

El cuadro 8 muestra la evolución de esta inversión social en programas selectivos desagregado por tipo de programa. Como se ha indicado, la ISP real en programas selectivos se reduce o estanca en los tres últimos años, tanto la total como la inversión por habitante, luego de un aumento real importante durante el primer año de la pandemia, principalmente por el programa temporal conocido como bono Proteger. A nivel de la inversión total, este aumento temporal en 2020 no le permite compensar las caídas en los tres años siguientes de modo que la ISP real total en programa selectivos resulta en 2023 un -6% menor a la de 2019 y la ISP real por habitante un -10% inferior a la realizada en 2019. Recuérdese que, al considerar solo el último trienio, la contracción ronda el -20% para la inversión total y el -22% para la inversión por habitante. Ello viene precedido de una importante expansión durante la década previa (31% en la ISPT real y del 17% en la ISPH real), que neutraliza las pérdidas recientes, de modo que para 2023, la ISPT real resulta un 23% superior a la realizada en 2010 (6% la ISPH), ver gráfico 4.

¹⁰ Estos datos difieren de los reportados el año anterior por los ajustes incorporados en las liquidaciones del BANHVI para los últimos tres años y asociados con el bono de la vivienda.

Esta evolución produce deterioros en las prioridades consideradas, con la excepción del repunte coyuntural del primer año de pandemia. Así la prioridad macroeconómica alcanza en 2023 el equivalente al 2,2% del PIB (-0,4 p.p. menos que en 2010), la prioridad fiscal resulta ese año del 7,7% del gasto público (-2,1 p.p. menos que en 2010) y la prioridad social cae al 11,1% de la inversión social total (-1,3 p.p. por debajo de 2010).

Cuadro 8

Costa Rica: evolución de la Inversión Social Pública (ISP) en programas selectivos. 2010, 2019 – 2023

Tipo de programa	Década pre pandemia		Pandemia		Post pandemia	
	2010	2019	2020	2021	2022	2023
ISP Total en Programas Selectivos^{a/}	136 808	178 920	208 536	168 780	167 682	167 789
Variación relativa anual		3,0	16,6	-19,1	-0,7	0,1
Prioridades						
Macroeconómica (% del PIB)	2,6	2,8	3,4	2,5	2,3	2,2
Fiscal (% del gasto del Gobierno General)	9,8	9,3	10,4	8,0	7,9	7,7
Social (% de la Inversión Social Pública)	12,4	12,4	14,1	11,3	11,3	11,1
Estructura relativa						
ISP Total en Programas Selectivos	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Incentivos para estudiar	29,1	29,3	22,5	29,5	29,3	26,2
Red de cuidado	4,8	9,0	7,1	9,0	9,2	9,2
Pensiones no contributivas	18,9	15,6	14,1	17,7	18,4	19,3
Acceso a la Vivienda	17,8	14,7	12,1	12,5	11,5	12,0
Atención hogares pobres	12,6	12,3	14,4	12,4	12,6	13,8
Apoyo grupos vulnerables	16,7	19,2	29,8	19,0	19,1	19,5
ISP por habitante en Programas Selectivos^{b/}	30 175	35 374	40 800	32 690	32 164	31 886
Variación relativa anual		1,8	15,3	-19,9	-1,6	-0,9
Variación relativa anual ²						
ISP en programas Selectivos por habitante		1,8	15,3	-19,9	-1,6	-0,9
Incentivos para estudiar		1,8	-11,3	5,1	-2,4	-11,4
Red de cuidado infantil		9,0	-8,2	0,7	1,4	-1,3
Pensiones no contributivas		-0,4	4,0	0,6	2,2	4,4
Acceso a vivienda		-0,4	-5,3	-16,9	-9,8	3,5
Atención hogares pobres		1,5	35,6	-31,3	0,3	8,5
Apoyo grupos vulnerables		3,4	79,0	-49,0	-1,1	1,7

a/ISP total en millones de colones del 2000 e ISP por habitante en colones del 2000 según deflactor implícito del gasto de consumo final del Gobierno General.

b/De la inversión social real por habitante. En la columna del año 2019 se indica la tasa media anual de la década 2010, más específicamente del 2011 al 2019, esto es, durante nueve años.

Fuente: Elaboración propia con base en información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria-Ministerio de Hacienda, CGR, BCCR, INEC y de las instituciones involucradas

Dentro de los programas selectivos, los incentivos para estudiar son los que absorben una mayor porción de la inversión social, aunque pierden participación en los últimos dos años. Ellos representaron el 29% de la ISPT en programas selectivos en 2010 y terminan en 2023 con un 26% de ella, esto es, -3 p.p. menos. La fuerte contracción de su ISPH real en el primer año de pandemia y en los dos años posteriores a ella, explican esta pérdida de prioridad interna. Con ello, la ISPH real en incentivos para estudiar se contrae un -19% en el último cuatrienio y un -5% en los últimos trece años. Como se analizó en la sección de la inversión educativa, dentro de los incentivos para estudiar, las becas o TMC fueron los más afectados en todo el período bajo análisis, seguidos de los comedores escolares para los años más recientes.

La red de cuidado. Por el contrario, es el más pequeño de los programas, pero el que más se expande, principalmente durante la década previa a la pandemia por la aprobación de una legislación que le otorga recursos específicos. Así su participación en la ISPT de los programas selectivos prácticamente se duplica al pasar de casi un 5% en 2010 a algo más del 9% en 2022 para una ganancia de casi 4,4 p.p. Este programa solo contrae su ISP real por habitante en el primer año de pandemia y en menor medida en 2023 de modo que su ISPH en 2023 duplica la realizada en 2010 y solo pierde cerca del 8% de sus recursos reales por habitante en el último cuatrienio.

El otro programa que pierde participación dentro de la inversión social selectiva en el referido al acceso a la vivienda, principalmente por la vía del bono de la vivienda a través del BANHVI. Este representaba el 18% de la inversión social selectiva en 2010 y termina en 2023 con un 12% de ella, este es, -6 p.p. menos. Este programa no solo tiene una evolución desfavorable en su inversión social por habitante durante la década previa a la pandemia, sino que esta inversión se contrae fuertemente en tres de los últimos cuatro años. Así se constituye en el programa que más pierde inversión social real por habitante en el último cuatrienio (-27%) y en los últimos trece años (-29%).

Las pensiones no contributivas, al igual que los programas de acceso a la vivienda sufren de una contracción real de la ISPH en la década anterior a la pandemia, pero contrario a estos, logran mantener un aumento real en los últimos cuatro años. Gracias a este aumento en el último cuatrienio, terminan en 2023 con una ISPH real que resulta un 12% mayor a la de 2019 y un 8% mayor a realizada en 2010. Esta evolución reciente le permite recuperar la participación perdida en la década previa dentro de la inversión total en programas selectivos, de modo que representa en 2023 el 19% de la inversión social en programas selectivos, participación similar a la mostrada en 2010.

Los otros dos programas: la atención de grupos pobres y el apoyo a grupos vulnerables, tienen un comportamiento similar, aunque a ritmos distintos. Ambos aumentan su ISPH real durante la década previa a la pandemia, muestran un gran crecimiento de su inversión social en primer año de la pandemia, por la ejecución del bono Proteger, tanto por el Instituto de Ayuda Social (IMAS), dentro del programa de atención a grupos pobres, como por el MTSS dentro del programa de apoyo a grupos vulnerables. Pasado el bono proteger, su inversión real se contrae ampliamente en el segundo año de la pandemia, pero tiende a recuperarse en los dos años posteriores a la pandemia, particularmente para los programas de atención a los hogares pobres, que terminan el último cuatrienio con una ISPH real que resulta un poco más de 1% superior a la realizada en

2019 y un 16% superior a la ejecutada en 2010. Por el contrario, los programas de apoyo a grupos vulnerables no logran revertir la caída de su ISPH real del 2021 y terminan el cuatrienio perdiendo un -8% de su ISPH real. No obstante, corresponde al programa que más crece en la década previa, después de la red de cuidado de modo que logra acumular un crecimiento positivo en su inversión social real por habitante en los últimos trece años (24%).

En resumen, la inversión social selectiva real aumenta durante el primer año de la pandemia y como respuesta a ella, pero tiende a contraerse en los tres años siguientes, de modo que acumula reducciones en su inversión real en el último trienio del -20% en su inversión real total y del -22% en su inversión real por habitante, aunque las reducciones son menos marcadas cuando se miran los años de pandemia y los posteriores a ella en su conjunto (-6% y -10% respectivamente). Dentro de ellas, los incentivos para estudiar y el acceso a la vivienda son los que experimentan una mayor contracción en su inversión real por habitante en los últimos cuatro años e incluso son los únicos que terminan en 2023 con una inversión real por habitante inferior a la realizada trece años atrás (2010). Por el contrario, las pensiones no contributivas y la atención de los hogares pobres logran sortear la pandemia y los dos años siguientes con aumentos en su inversión real por habitante, lo que contribuye a mostrar aumentos reales en su inversión social por habitante desde 2010, aunque la red de cuidado es la única que logra duplicar la inversión social real por habitante desde el 2010.

La recuperación del Fodesaf se va ralentizando

El Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf) es el encargado de financiar, de manera complementaria, a las distintas instituciones que ejecutan programas sociales selectivos. Creado en 1974 (ley 5662) sufre una importante reforma en 2009 (ley 8783), donde se consolidan algunos programas dentro del Fondo, se eliminan, ajustan o establecen los porcentajes asignados a algunos programas, se mantiene el impuesto del 5% sobre las planillas como una de sus dos fuentes de financiamiento y el aporte adicional del gobierno se establece en el equivalente a 593 mil salarios base utilizados por el Poder Judicial para fijar multas y penas, y proveniente de la recaudación del impuesto sobre las ventas¹¹. Con esta reforma también se crean o consolidan para su financiamiento algunas instituciones, programas o proyectos que no son selectivos ni dirigidos exclusivamente a los hogares pobres.

Con la incorporación de los órganos desconcentrados dentro del presupuesto nacional a partir del 2021, se les pierde el rastro a los ingresos del Fondo por fuente, ver Desaf (2022a y 2022b), pues ya la DESAF no recibe ni controla los ingresos correspondientes al impuesto sobre la planilla, ni a la transferencia del gobierno más allá de lo que se presupuesta en el Ministerio de Trabajo. Para estimar los ingresos de los últimos tres años, se han rescatado los ingresos del impuesto sobre la planilla a partir de los informes del Ministerio de Hacienda sobre los recursos ejecutados (MH, 2023 y 2024) y la transferencia del gobierno se estima como el complemento necesario para cubrir el gasto total reportado por el Fondo, con déficit cero y superávit cero. Con ello Fodesaf pierde otros ingresos como superávits o devoluciones de períodos anteriores,

¹¹ Con la aprobación del Fodesaf en 1974, el aporte estatal provenía de un aumento del 5% al 8% de la tasa del impuesto sobre las ventas, lo que representaba el 37,5% del impuesto. Posteriormente, con el aumento de la tasa del impuesto sobre las ventas, la transferencia estatal se fijó en un 20% del impuesto sobre las ventas. Con el tiempo, este porcentaje se empezó a incumplir lo que llevó a su establecimiento en términos de salarios base, lo que finalmente se termina incumpliendo.

intereses y recuperaciones. Así para los dos últimos años, los ingresos y la inversión varían al mismo ritmo.

La transferencia del gobierno tendió a cumplirse durante la década previa a la pandemia y ayuda a explicar la fuerte expansión real que mostró el Fondo en esa década en sus ingresos reales, pues los salarios base y reales también aumentaron. No obstante, la principal fuente de crecimiento en este período vino del impuesto sobre la planilla que aumenta su participación en el total de ingresos del Fondo del 52% en 2010 al 55% en 2019. Los ingresos reales del Fodesaf crecieron a una tasa media anual del 2,3% real para un aumento acumulado de algo más del 22% en esos nueve años (2011 a 2019), ver cuadro 9.¹²

Los dos años siguientes de pandemia se caracterizan por una contracción real de los ingresos, originado en la caída de los salarios reales y del empleo durante el 2021 (impuesto sobre la planilla) y a la reducción de la transferencia estatal en ambos años. Los dos años de pandemia acumulan una contracción real de casi un -16% en los ingresos reales del Fondo. Mientras que los ingresos reales provenientes del impuesto sobre la planilla se recuperan en el segundo año de pandemia para terminar mostrando un aumento real acumulado del 2%, la transferencia del gobierno acumula una caída real del -31%.

Esta caída se origina en la aplicación más estricta de la regla fiscal que conduce al incumplimiento del financiamiento establecido en la reforma de 2009 y a lo establecido en la ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas (Ley 9635). Si bien esta última ley flexibiliza el cumplimiento de los destinos específicos como el aporte con cargo al impuesto de ventas, ahora, sobre el valor agregado para el Fodesaf, por lo menos para períodos de restricción fiscal, establece que los recursos que deberá girar el Ministerio de Hacienda (MH) al FODESAF, provenientes del impuesto sobre el valor agregado, no pueden ser menores al monto asignado en el presupuesto del 2019.

Para el primer año posterior a la pandemia, 2022, los ingresos reales vuelven a crecer en forma significativa (10% real) gracias a la expansión real del impuesto sobre la planilla y al aumento real de la transferencia del gobierno, sustentada en una ley aprobada ese año para incentivar el establecimiento de zonas francas fuera de la GAM, donde se excluye al Fodesaf de la regla fiscal, Esto le podría dar un respiro en los próximos años, aunque también establece exoneraciones temporales a las nuevas empresas que se establezcan en el pago del impuesto sobre las planillas para el Fondo (ley 10234). No obstante, para el 2023, los ingresos reales aumentan solo un 1,6% sustentado en el impuesto a la planilla, ya que la transferencia del gobierno se contrae un -11%, ver cuadro 10. Con esta evolución, el impuesto sobre la planilla aumenta su protagonismo dentro del financiamiento del Fondo ya que para el 2023 aporta el 71% de los ingresos recibidos, lo que contrasta con el 52% que pesaba en 2010.

Cabe destacar que, pese al aumento real de los ingresos durante el 2022 y en menor medida en 2023, el último cuatrienio mantiene una pérdida neta de recursos reales del orden del -6% y aún

¹² En esta sección se mantiene el ajuste para neutralizar la inflación, a través del índice de precios implícito del gasto de consumo final del gobierno general como deflactor y para mantener la coherencia con el resto del documento. En trabajos previos se ha utilizado el índice de precios al consumidor como deflactor por corresponder en su mayoría a transferencias corrientes al sector privado (Trejos, 2022; Mata y Trejos, 2021 por ejemplo).

no se recibe el monto de la transferencia estatal estipulado en la legislación vigente. El incumplimiento en el monto de la transferencia del gobierno central viene desde el 2020, primer año de la pandemia, lo que significa que, en términos nominales, el Fondo ha dejado de percibir ingresos durante los últimos cuatro años que acumulan entre los 213 mil millones de colones, si se compara con los recursos recibidos en 2019, y los 270 mil millones de colones, si se confronta con los salarios base que debía recibir¹³.

Por el lado de los egresos, la inversión social del Fodesaf lo que refleja es lo que el Fondo gira a los distintos programas para complementar su financiamiento. Ello no significa que todo lo gaste la unidad ejecutora ni que esos sean los únicos recursos disponibles de cada programa selectivo para financiar su inversión social selectiva. La inversión social final de esos programas se ha analizado en la sección previa. Aquí se pondrá la atención en los recursos girados por el Fondo. Como se analizó en Trejos (2022), la entrada en vigor en 2021 de la ley de Fortalecimiento del Control Presupuestario de los Órganos Desconcentrados del Gobierno (Ley 9524), las aprobaciones presupuestarias de los órganos desconcentrados del Gobierno Central serán incorporados al presupuesto nacional para su discusión y aprobación por parte de la Asamblea Legislativa.

Al ser el Fodesaf un órgano desconcentrado, se incorpora al presupuesto del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social como el programa 737, denominado Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, integrando en él a la Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Desaf), su unidad administradora y que ya estaba como programa presupuestario del MTSS. No obstante, en este programa presupuestario se incluye solo cerca del 70% de los recursos del Fondo, pues el resto se presupuesta en los cuatro ministerios que ejecutan programas del Fondo, es decir, solo se manejan los recursos que financian programas en instituciones fuera del presupuesto nacional.

Se podría pensar que, con esta ley, el Fodesaf pierde cerca del 30% de sus recursos y ello ha generado confusión en análisis realizados sobre la evolución reciente del Fondo. En realidad, el Fondo sigue teniendo injerencia sobre el resto de los recursos y debe hacer una presupuestación global de los egresos del Fondo pues la mayoría de los programas financiados tienen asignaciones definidas en la ley de creación del Fodesaf y sus reformas, asignaciones que corresponden a un porcentaje del total de egresos. Si bien ello le causó dificultades a la Desaf para manejar el presupuesto total del Fodesaf en 2021, ya para en 2022 existe una información completa sobre el presupuesto del Fondo y su liquidación. No obstante, para el 2023 se produce un retroceso pues la Desaf solo maneja la liquidación de la parte incorporada en el Ministerio de Trabajo (programa 737) y para el resto solo maneja lo presupuestado. Para este informe se ha hecho un esfuerzo por rescatar esta última parte a partir de las liquidaciones de los ministerios correspondientes, por lo que los resultados deben verse como preliminares.

Lo que no puede hacer la Desaf a partir de 2021 es tener control de los ingresos totales y por fuente, pues esos los maneja directamente el Ministerio de Hacienda, a tal punto que en la

¹³ Al momento de escribir este reporte, la Sala Constitucional acaba de emitir un fallo, a raíz de un recurso de amparo de unos diputados, en que obliga al Ministerio de Hacienda a girar los recursos que le corresponden por ley en este año (2024). Ello surge de una norma que introdujeron los diputados en la ley de presupuesto de 2024 que obliga al Ministerio de Hacienda a certificar el déficit programado para este año.

liquidación presupuestaria de 2021 se omite explícitamente esta parte. Por ello, en el cuadro 9, los ingresos y la inversión social o egresos coinciden para los dos años finales, no hay superávit ni déficit. Lo que se hizo, como se indicó previamente, fue tomar la inversión social y equipararla a los ingresos y a estos se le resta los ingresos por el impuesto sobre las planillas, obtenidos de otra fuente y el resto es considerado como la transferencia estatal.

Cuadro 9

Costa Rica: evolución de los ingresos y la Inversión Social Pública (ISP) del Fodesaf en programas selectivos. 2010, 2019 – 2023

Inversión por tipo de programa	Década pre pandemia		Pandemia		Post pandemia	
	2010	2019	2020	2021	2022	2023
Ingresos efectivos del FODESAF^{a/}	92 870	113 712	104 425	96 030	105 669	107 349
Variación relativa anual		2,3	-8,2	-8,0	10,0	1,6
Composición de los ingresos efectivos						
Ingresos totales	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Impuesto Planillas	52,4	54,9	58,5	66,2	67,2	71,3
Transferencia Gobierno	45,5	38,2	36,4	31,3	32,8	28,7
Otros	2,0	6,9	5,1	2,5	0,0	0,0
ISP Total del Fodesaf^{a/}	91 010	109 412	103 064	96 030	105 669	107 349
Variación relativa anual		2,1	-5,8	-6,8	10,0	1,6
Prioridades						
Macroeconómica (% del PIB)	1,7	1,7	1,7	1,4	1,4	1,4
Fiscal (% del gasto del Gobierno General)	6,5	5,7	5,1	4,6	5,0	4,9
Social (% de la Inversión Social Pública)	8,2	7,6	7,0	6,4	7,1	7,1
Selectiva (% de la ISP en Programas Selectivos)	66,5	61,2	49,4	56,9	63,0	64,0
Estructura relativa						
ISP Total del FODESAF	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Gasto administrativo	0,5	0,8	0,8	0,9	0,8	0,8
Programas Promocionales	57,4	54,1	53,4	51,5	44,6	43,3
Apoyo a la Formación del Capital Humano	34,8	34,4	35,9	34,8	29,1	26,9
Acceso a servicios Educativos	31,4	18,6	19,4	23,2	19,9	18,7
Acceso Red de Cuido	3,3	9,3	10,2	8,6	9,1	8,1
Acceso a servicios de Salud	0,1	6,5	6,2	3,0	0,1	0,1

Inversión por tipo de programa	Década pre pandemia		Pandemia		Post pandemia	
	2010	2019	2020	2021	2022	2023
Mejoramiento del Hábitat	22,3	19,6	17,4	16,7	15,5	16,3
Acceso a la vivienda	20,9	19,1	17,2	16,5	14,9	16,2
Otros programas	1,3	0,6	0,2	0,2	0,5	0,2
Apoyo Productivo	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
Red de Protección Social	42,1	45,1	45,8	47,6	54,7	56,0
Programas Compensatorios	0,4	1,5	1,4	2,2	2,7	2,1
Programas Asistenciales	34,2	34,5	34,9	36,7	40,4	42,1
Pensiones no Contributivas	27,3	24,2	24,3	25,9	27,4	30,4
Otros programas	6,9	10,3	10,5	10,8	13,0	11,8
Programas Contra Exclusión	7,5	9,2	9,5	8,7	11,6	11,7

a/Ingresos e inversión total en millones de colones del 2000 según deflactor implícito del gasto de consumo final del Gobierno General.

Fuente: Elaboración propia con base en información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria-Ministerio de Hacienda, CGR, BCCR, INEC y de las instituciones involucradas.

Teniendo en cuenta estas limitaciones, el cuadro 9 y gráfico 4, muestra la evolución de la ISPT del Fodesaf y su comportamiento es similar al de los ingresos ya comentada. Amplia expansión en la década previa a la pandemia (20% real acumulado), contracción real durante los dos años de la pandemia (-12% real acumulado) y recuperación parcial de la inversión real durante el primer año posterior a la pandemia, donde ISPT real crece un 10% pero cae posteriormente a solo menos del 2% en 2023, de modo que resulta insuficiente para contrarrestar las pérdidas de los dos años de pandemia. Con ello, el último cuatrienio acumula una reducción de la ISPT real cercana al -2%. Esta pérdida reciente, sin embargo, no logra neutralizar las mejoras de la década anterior a la pandemia, de modo que la ISPT real en 2023 sigue siendo mayor a la existente en 2010 (18% mayor), aunque si produce reducciones en sus distintas prioridades.

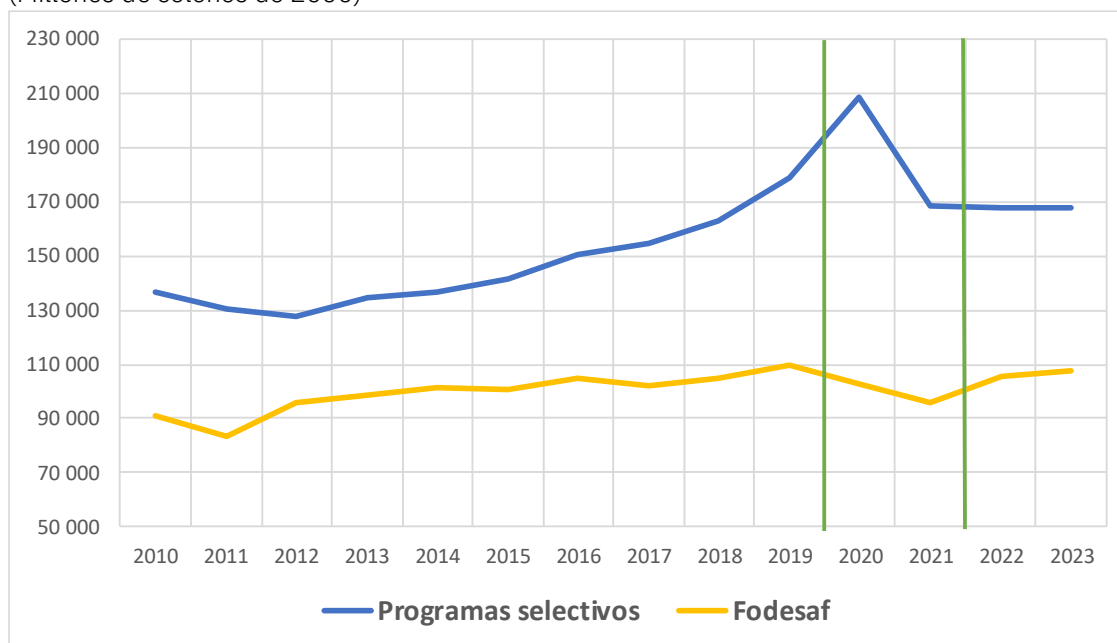
La prioridad macroeconómica se ubica en 2023 en el equivalente al 1,4% del PIB, -0,3 p.p. por debajo de 2010. La prioridad fiscal alcanza en 2023 al 5% del gasto público, lo que resulta -1,6 p.p. por debajo de lo obtenido en 2010. La prioridad social indica que aporta en 2023 el equivalente al 7,1% de la ISPT, mientras que en 2010 era 1,2 p.p. mayor. Finalmente, mientras que la ISPT del Fondo financiaba al 67% de la ISPT selectiva en 2010, trece años más tarde aporta el financiamiento para el 64% de la inversión social selectiva, mostrando una pérdida de protagonismo pese a las mejoras de los tres últimos años. Esto es producto de un menor crecimiento real de la ISP del Fodesaf en comparación con la ISP de los programas selectivos en la década previa a la pandemia y la pérdida acumulada en el último cuatrienio, cuando la ISP real de los programas selectivos contó con recursos adicionales como los del bono Proteger que no pasaron por el Fondo, ver gráfico 4.

Para el 2023, el Fondo aportó recursos para apoyar programas o proyectos en 15 instituciones, dos de ellas de la esfera privada. Con el fin de analizar la evolución de los programas, estos se organizan en grupos siguiendo una propuesta realizada tiempo atrás (Trejos, 2013). Esta propuesta identifica dos grandes grupos de programas, por un lado, aquellos que buscan apoyar

la creación, protección y potenciación del capital humano de las personas, denominados programas promocionales. Por otro lado, estarían un conjunto de programas asociados con la red de protección social. El cuadro 9 muestra la evolución en la composición relativa de estos programas mientras que el cuadro 10 se presentan las tasas de variación de la inversión social de cada tipo de programa en el período bajo estudio.

Gráfico 4

Costa Rica: evolución de la inversión social pública total en programas selectivos y en Fodesaf. 2010 – 2023
(Millones de colones de 2000)



Fuente: Elaboración propia con base en información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria-Ministerio de Hacienda, CGR, BCCR, INEC y de las instituciones involucradas.

El 2010, los programas promocionales recibían el 57% de la ISP del Fodesaf, pero van perdiendo participación en el transcurso de los 13 años siguientes para terminar con solo el 43% de la inversión social del Fondo. Esta pérdida de participación es bastante generalizada a su interior, con la excepción de la red de cuidado, y tiene su origen en la década previa a la pandemia por mostrar un crecimiento real en su inversión menor al mostrado por la red de protección social. Durante la pandemia, la pérdida de participación se origina en una contracción de su inversión social mayor a la experimentada por la red de protección social. Finalmente, en los dos años posteriores a la pandemia, la pérdida de participación dentro de la inversión social del Fondo se sustenta en una contracción adicional de su inversión social bastante generalizada, en tanto que los recursos reales para la red de protección social aumentan en términos reales y de manera generalizada. Esto muestra claramente una apuesta en los últimos años hacia la red de protección social y a costa de los programas promocionales.

En particular, en los últimos cuatro años, dentro de los programas promocionales, solo los que buscan facilitar a los servicios educativos, como comedores escolares, becas y transferencias monetarias condicionadas, acumulan la menor pérdida real en su inversión social. Al otro extremo, los programas que buscan facilitar el acceso a los servicios de salud prácticamente

desaparecen en este cuatrienio. Por un lado, los recursos para el pago del seguro de salud por parte del Estado para los hogares pobres, que empieza a pagar el Fondo a partir de 2012, aunque la obligación surge a inicios de los años noventa del siglo pasado, y que alcanza cerca de los 37 mil millones anuales entre el 2017 y el 2020, se reduce a la mitad para el 2021 y desaparece para el 2022, en medio de disputas entre la Desaf y la CCSS. Por otro lado, la transferencia a la Asociación pro - Hospital Nacional de Niños para construir una torre en ese hospital, establecida en la reforma de 2009 y equivalente al 0,78 % del Fondo, se empezó a desembolsar en el 2014 y alcanzó algo más de cinco mil millones de colones en 2019. Para el primer año de la pandemia se bajó a cerca de 1600 millones y para los siguientes años se financió solo al equivalente a 500 millones por año.

Cuadro 10

Costa Rica: evolución de los ingresos y la Inversión Social Pública (ISP) del Fodesaf en Programas Selectivos. 2010, 2019 – 2023

(Tasas de variación anual en colones del año 2000)

Tipo de programa o proyecto	Década pre pandemia ^{a/}	Pandemia		Post pandemia		Últimos cuatro años ^{b/}
	2010 -2019	2020	2021	2022	2023	2020 - 2022
Ingresos totales reales del FODESAF	2,3	-8,2	-8,0	10,0	1,6	-5,6
Impuesto Planillas	2,8	-2,1	4,0	11,8	7,7	22,6
Transferencia Gobierno	0,3	-12,4	-21,0	15,3	11,0	-29,0
Otros	17,3	-32,5	-54,1	-100,0		-100,0
ISP Total del FODESAF	2,1	-5,8	-6,2	10,0	1,6	-1,9
Gasto administrativo	6,8	-8,2	6,7	-0,9	0,1	-3,4
Programas Promocionales	1,4	-7,0	-9,5	-4,8	-1,3	-21,5
Apoyo a la Formación del Capital Humano	1,9	-1,7	-9,2	-8,0	-6,0	-23,3
Acceso a servicios Educativos	-3,7	-1,8	11,7	-5,3	-4,5	-1,4
Acceso Red de Cuido	14,4	3,9	-20,8	15,4	-9,3	-14,4
Acceso a servicios de Salud	55,7	-9,7	-55,1	-97,1	-1,3	-98,9
Mejoramiento del Hábitat	0,7	-16,4	-10,0	1,6	7,2	-18,6
Acceso a la vivienda	1,0	-14,9	-10,1	-0,5	9,8	-16,9
Otros programas	-7,1	-65,8	-3,8	167,0	69,4	-73,3
Apoyo Productivo	-100,0		-100,0		95,3	
Red de Protección Social	2,9	-4,3	-2,6	26,4	4,0	21,6
Programas Compensatorios	16,7	-6,6	44,1	31,7	19,6	41,4
Programas Asistenciales	2,2	-4,9	-1,4	21,2	6,0	19,7
Pensiones no Contributivas	0,7	-5,3	-0,3	16,5	12,6	23,0
Otros programas	6,8	-3,8	-4,1	32,6	-7,8	12,0
Programas Contra Exclusión	4,4	-1,9	-14,1	46,6	2,4	25,6

a/En esta columna se indica la tasa media anual de la década 2010, más específicamente del 2011 al 2019, ambos años inclusive.

b/En esta columna se muestra la tasa de variación real acumulada durante los últimos cuatro años (2020 a 2023, ambos años incluidos).

Fuente: Elaboración propia a partir de las liquidaciones presupuestarias del Fodesaf e información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria-Ministerio de Hacienda, CGR y BCCR.

Globalmente, los programas promocionales acumulan una contracción de su inversión social real del -21% en el último cuatrienio. Dentro de ellos, los programas que apoyan la formación de capital humano caen un -23%, mientras que los que buscan el mejoramiento del hábitat, principalmente el bono familiar de la vivienda contrae su ISPT en un -19%, en tanto que los programas de apoyo productivo son marginales y no están presentes en todos los años.

La cara opuesta son los programas de la red de protección social que acumulan en los últimos cuatro años un aumento real en su inversión social del 22%, aumento que resulta generalizado y que le permite llegar a representar el 56% de la inversión social del Fondo en 2023. A su interior, los programas compensatorios, que corresponde al programa nacional de empleo, es el que muestra una mayor expansión, aunque su tamaño es muy limitado dentro de Fondo y presenta una gran contracción en 2023. Por el contrario, los programas asistenciales, en particular las pensiones no contributivas, el más grande del grupo, muestra una expansión acumulada en su inversión social del 23% concentrada en los dos últimos años, Un comportamiento similar se observa en los programas contra la exclusión, con una expansión real de su inversión social real del 26% y concentrada en los dos años finales, aunque su peso dentro del Fodesaf es más limitada y va dirigida a financiar instituciones más que programas.

Conclusiones

Las estimaciones agregadas sobre la evolución a largo plazo de la inversión social pública (ISP) real muestra una mayor volatilidad en los últimos cuatro años, con pérdidas de la prioridad macroeconómica por la regla fiscal y de la prioridad fiscal por el creciente servicio de la deuda, pese al repunte de la inversión social real observado en 2023. Cuando se ajusta por población, la inversión social real por habitante se muestra prácticamente estancada en los últimos cuatro años y una contracción si se excluyen las pensiones contributivas.

Cuando la atención se pone en el año 2023 y se utiliza una estimación más acabada de la inversión social, se corrobora el aumento de la inversión social real, total (2,2%) y por habitante (1,2%), repunte que resulta insuficiente para evitar reducciones en su prioridad macroeconómica y fiscal, lo que señala que tanto el valor de la producción nacional como del gasto del gobierno general han aumentado más que la inversión social. El aumento de la inversión social real se concentra en las funciones de protección social, vivienda y territorio y servicios culturales y recreativos. Por su peso relativo dentro de la inversión social y el ritmo de expansión, el crecimiento de la inversión social se explica fundamentalmente por el aumento del pago de las pensiones, gasto no discrecional para el gobierno, y por el gasto de los gobiernos locales liberados de la regla fiscal por la Asamblea Legislativa. Por el contrario, las funciones de educación y salud, que dan cuenta del 56% de la inversión social total, muestran deterioros en su inversión social real, total y por habitante durante 2023.

La inversión educativa, con el 29% de la inversión social, es la que muestra la mayor pérdida real en 2023, -0,6% (ISPT) y -1,6% (ISPH). Aunque esta pérdida es pequeña, cuando se mira la inversión social real por habitante, la reducción es casi generalizada en los distintos niveles educativos. En la educación general la contracción se produce en la educación preescolar y primaria y en la educación postsecundaria en la educación universitaria. Solo la formación

profesional muestra un crecimiento positivo, mientras que los incentivos para estudiar son los más afectados pues su ISPH real cae un -11% concentrado en las becas y transferencias monetarias condicionadas que reflejan una caída real del -27%.

La inversión en salud tiene un peso relativo y una evolución similar a la inversión educativa, con una contracción de -0.5% en la ISP total y de -1.4% en la inversión por habitante. A su interior, la reducción es similar en sus distintos niveles de atención y solo los programas de nutrición o CEN-CINAI presentan un resultado más adverso con una caída de su inversión por habitante real cercana al -7%.

Al contrario del año anterior, la tercera y más grande función de la inversión social (34% de la ISPT), los servicios de protección social muestran un sólido crecimiento del 5,7% en su ISPT y del 4,7% en su inversión por habitante. Esta expansión se explica por una recuperación del crecimiento de los pagos de pensiones, principalmente del RIVM, y en menor medida de los programas de apoyo a los grupos vulnerables. Como se ha indicado, las pensiones son la principal fuente de crecimiento de la inversión social durante 2023. Su exclusión muestra un estancamiento de la inversión social por habitante durante el 2023.

Los servicios de vivienda y territorio, con un peso del 10% de la ISPT, se convierte en la función que más crece su inversión social real en 2023, alrededor del 6% la inversión total y del 5% la inversión por habitante. A su interior son los servicios municipales los muestran el mayor aumento con casi un 9% en su ISPH, seguidos de los servicios de vivienda (casi un 4%) mientras que los servicios de suministro de agua reducen de los su ISPH en un -5%. La fuerte expansión de los servicios municipales son el otro motor del crecimiento de la inversión social en 2023. Finalmente, los servicios culturales y recreativos, aunque tienen un peso marginal dentro de la inversión social total, menos del 1% de ella, también manifiestan un crecimiento real centrado en los servicios recreativos, pues los servicios culturales y los servicios editoriales, de radio y televisión enfrentan reducciones en sus recursos reales.

Dada esta evolución por función, cuando los programas se ordenan por criterios de acceso, se obtiene una expansión generalizada en su inversión social total real, aunque con distintos ritmos en todos los grupos y solo los programas selectivos evidencian una contracción de la inversión real cuando se ajusta por el crecimiento poblacional. Del mismo modo, cuando la inversión social se analiza por rubro, solo las remuneraciones presentan una contracción en su inversión real por habitante, aunque las estructuras por rubro y dinámicas son muy disímiles entre las distintas funciones.

Con estas estimaciones más detalladas y afinadas, se analizó la evolución en los últimos 14 años, caracterizados por una década de amplia y generalizada expansión de la ISP real, seguidos de dos años de pandemia donde la ISP real sigue creciendo, pero a un ritmo menor y gracias a los servicios de salud y protección social que muestran la respuesta estatal a la pandemia y dos años posteriores a la pandemia donde la inversión se contrae inicialmente empujada por reducciones reales en los servicios de educación, salud y protección social, y un último año donde la inversión social muestra un repunte empujada por los pagos de pensiones y los servicios municipales.

Esta evolución favorable de la inversión social en los últimos 13 años no resulta suficiente para evitar reducciones en sus prioridades macro y fiscal, particularmente en los últimos cuatro años. Pese a ello, la ISP real en 2023 resulta un 37% superior a la de 2010 y un 5% mayor a la alcanzada en 2019, último año previo a la pandemia. Ajustado por población, la ISPH acumula al 2023 un aumento real del 18% con respecto al 2010, aunque muestra un estancamiento respecto a la alcanzada en 2019 (0,8% de aumento).

En este período, la inversión educativa es la que muestra una evolución menos favorable. Durante la década previa a la pandemia, todos los componentes o sectores de los servicios educativos expanden su inversión educativa, pero a ritmos que no les permiten mantener las prioridades de la inversión educativa total. Ello se agudiza durante la pandemia y los dos años posteriores a ella, donde todos los niveles o componentes de los servicios educativos acumulan una contracción de su inversión real por habitante al punto que, con la excepción de la educación postsecundaria, terminan en el 2023 con una ISPH real inferior a la realizada en 2010. Los incentivos para estudiar, particularmente las becas y transferencias monetarias, y la educación primaria y preescolar son los más afectados.

Al igual que la inversión educativa, la inversión en servicios de salud evidenció durante la década previa a la pandemia, una expansión real limitada, aunque bastante generalizada, con excepción de los servicios de salud pública, esto es, el Ministerio de Salud y la mayor parte de sus órganos desconcentrados. La pandemia obligó a redoblar esfuerzos y la inversión real en salud creció de manera amplia y bastante generalizada para terminar contrayéndose en los dos años posteriores a la pandemia. La ISP real en servicios de salud se estanca durante el 2022 producto de la fuerte caída en los recursos reales del programa de salud pública y se contrae en el 2023 de manera generalizada, pero con mayor fuerza en los programas de nutrición (CEN – CINAI). No obstante, la fuerte expansión de la inversión real durante la pandemia, más que compensa esa reducción reciente y termina los cuatro últimos años acumulando un crecimiento real en su inversión, total y por habitante. A su interior solo la salud pública y los CEN - CINAI acumulan reducciones reales en este lapso y solo salud pública acumula caídas en su inversión real desde 2010.

La ISP real en protección social, al igual que la inversión real en salud, crece durante la década previa a la pandemia, sigue creciendo durante la pandemia y solo se contrae en el primer año posterior a ella. Difiere con la evolución de la inversión en salud en que es mucho más intensa en la década previa, particularmente en las pensiones del régimen de invalidez, vejez y muerte (RIVM) de la CCSS y los programas de apoyo a los grupos vulnerables, con lo que aumenta sus prioridades. Su expansión durante la pandemia tiene sustentos distintos, en el primer año, son los programas de apoyo a grupos vulnerables los que marcan el crecimiento mientras que, en el segundo año de pandemia, son las pensiones, especialmente del RIVM, las que sostienen la expansión real de su ISPH. Para el primer año post pandemia, la contracción de la inversión real es bastante generalizada y solo las pensiones no contributivas muestran un aumento real, aumento real que viene desde los años de pandemia, aunque es cada vez más limitado, mientras que para el 2023 se observa una expansión real bastante generalizada, excepto en las pensiones con cargo al presupuesto nacional.

La función de servicios de vivienda y territorio es la que muestra un amplio crecimiento en su inversión social real desde 2010, solo superado por los servicios de protección social. Este

aumento en la inversión real se debe no solo a la fuerte expansión en la década previa a la pandemia, sino, además, por el crecimiento real mostrado en los dos últimos años. En la década previa, el aumento de la inversión real no fue generalizada a su interior, donde los servicios de vivienda se contraen. Esta contracción se generaliza en el primer año de la pandemia, pero se revierte en el segundo, gracias a la fuerte expansión en vivienda y se mantiene en los años posteriores a la pandemia gracias al crecimiento de los servicios municipales, desligados de las ataduras de la regla fiscal. Aunque la ISP real, total y por habitante, de la función termina en el 2023 con niveles reales mayores a los exhibidos en 2010, los servicios municipales son los que más se expanden, mientras que los servicios de vivienda terminan con una ISPH inferior a la realizada trece años atrás.

Los servicios culturales y recreativos siguen siendo la cenicienta de la inversión social. La ISP de esta función, que no llega al 1% de la ISP total, presenta una reducción real en 2023 respecto a 2010 en su ISPH, dentro del marco de una alta volatilidad, y pese a su crecimiento real durante la década previa a la pandemia y a la expansión experimentada en 2022 y 2023. Así para el 2023, la ISP total real solo cerca de un 4% superior a la inversión real en 2010 y la ISP por habitante acumula una caída del -11%. Con ello, sus marginales prioridades macro, fiscal y social se reducen, tanto en los últimos cuatro años como en los 13 años acumulados. Esta limitadísima inversión, amenazada con recortes para el 2024, sigue siendo una deuda país.

Si se pone la atención en los servicios o programas selectivos, la inversión social selectiva real aumenta durante el primer año de la pandemia y como respuesta a ella, pero tiende a contraerse en los tres años siguientes, de modo que acumula reducciones en su inversión real en el último trienio del -20% en su inversión real total, y del -22% en su inversión real por habitante, aunque las reducciones son menos marcadas cuando se miran los años de pandemia y los posteriores a ella en su conjunto (-6% y -10% respectivamente). Dentro de ellas, los incentivos para estudiar y el acceso a la vivienda son los que experimentan una mayor contracción en su inversión real por habitante en los últimos cuatro años e incluso son los únicos que terminan en 2023 con una inversión real por habitante inferior a la realizada trece años atrás (2010). Por el contrario, las pensiones no contributivas y la atención de los hogares pobres logran sortear la pandemia y los dos años siguientes con aumentos en su inversión real por habitante, lo que contribuye a mostrar aumentos reales en su inversión social por habitante desde 2010, aunque la red de cuidado es la única que logra duplicar la inversión social real por habitante desde el 2010.

La principal fuente de financiamiento complementario de los programas selectivos proviene del Fodesaf. Este acompaña su expansión en la década previa a la pandemia gracias a la reforma de 2009, pero durante la pandemia pierde fuerza por la aplicación de la regla fiscal y el incumplimiento del gobierno en aportar la totalidad de los recursos establecidos, lo que se traduce en una reducción de sus recursos reales. La incorporación de los órganos desconcentrados al presupuesto nacional también ha complicado el accionar del Fondo, que de partida pierde la administración de sus fuentes de financiamiento. No obstante, la liberalización de la regla fiscal le permite cierta recuperación de la inversión para el 2022 y 2023, aún insuficiente para volver al protagonismo de la década del 2010 en el financiamiento de los programas selectivos. La respuesta a esta estrechez reciente de recursos ha sido la de apostar por el financiamiento de la red de protección social a costa de los programas más promocionales.

Referencias

- Contraloría General de la República. (2023). Memoria Anual 2022. Disponible en: <https://sites.google.com/cgr.go.cr/rchp/ma2022/>
- Contraloría General de la República. (2021b). Sistema de consultas del Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP). <https://www.cgr.go.cr/02-consultas/consulta-pp.html>
- DESAF. (2022^a). Informe de Ejecución Presupuestaria del Fodesaf. Diciembre 2021. San José, Costa Rica: Desaf, Departamento de Presupuesto.
- DESAF. (2022b). Documento adicional Liquidación Presupuestaria del F Fodesaf Período 2021. San José, Costa Rica: DESAF, Departamento de Presupuesto.
- DESAF. (2021). Liquidación Presupuestaria del Fodesaf al 31 de diciembre de 2020. San José, Costa Rica: DESAF. Disponible en: <https://Fodesaf.go.cr>
- Fernández, Sergio, Amparo Pacheco, Pablo Sauma y Juan Diego Trejos. (2020). Capítulo 6: Recomendaciones para revitalizar la política social selectiva. En: *Pensar con sentido práctico: un enfoque de resolución a problemas estratégicos del desarrollo nacional*. Editor: Jorge Vargas Cullell. San José, Costa Rica.
- Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas (IICE). (2020). *Estimación de los Efectos del Covid-19 sobre la Economía Costarricense*. San José, Costa Rica: Universidad de Costa Rica. Tomado de: http://iice.ucr.ac.cr/conferencia_prensa/Covid%20IICE%20V5-final.pdf
- Mata, Catherine y Juan Diego Trejos. (2021). *Inversión social pública y programas sociales focalizados en Costa Rica: tendencias y primer año de pandemia por Covid-19*. Ponencia preparada para el Informe Estado de la Nación 2021. San José: Programa Estado de la Nación.
- Mata, Catherine y Juan Diego Trejos. (2020). *Seguimiento a la inversión social pública y programas sociales focalizados a 2019*. Ponencia preparada para el Informe Estado de la Nación 2020. San José: Programa Estado de la Nación.
- Ministerio de Hacienda. (2023). *Informe de Resultados Físicos y Financieros de los Programas Ejecutados Ejercicio Económico 2022, Gobierno de la República*. Documento MH-DGPN-DG-INF-0002-2023. Dirección General de Presupuesto Nacional <https://www.hacienda.go.cr/Presupuesto.html>.
- Ministerio de Hacienda. (2024). *Informe de Resultados Físicos y Financieros de los Programas Ejecutados Ejercicio Económico 2023, Gobierno de la República*. Documento MH-DGPN-DG-INF-0002-2023. Dirección General de Presupuesto Nacional <https://www.hacienda.go.cr/Presupuesto.html>.

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS). (2021). Noveno Informe Mensual de Seguimiento a la Ejecución del Bono Proteger. Plan Proteger. San José, Costa Rica.

Programa Estado de la Nación (PEN). (2020). *Capítulo 08: Balance 2020 Equidad e Integración Social*. Informe Estado de la Nación 2020. San José: Programa Estado de la Nación.

Trejos, Juan Diego. (2023). *La inversión social pública se contrae durante el primer año post pandémico*. Informe preparado para el Programa Estado de la Nación.

Trejos, Juan Diego. (2022). *El Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares acumula en el 2021 una contracción por segundo año consecutivo*. Informe preparado para el Programa Estado de la Nación.

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

Anexo Estadístico

Cuadro 1A

Costa Rica: Evolución del Gasto o Inversión Pública Social, total y por habitante. 1980 - 2023

Año	Inversión Social Pública Total			Inversión Social Pública por habitante			Prioridad de la ISP	
	Monto ^{a/}	Indice	Tasa var.	Monto ^{b/}	Indice	Tasa var.	% PIB	% GGG ^{c/}
1980	562,3	100,0		244,0	100,0		17,6	72,0
1981	540,0	96,0	-4,0	227,8	93,4	-6,6	15,4	77,1
1982	469,3	83,5	-13,1	192,5	78,9	-15,5	12,7	76,3
1983	514,3	91,5	9,6	205,3	84,1	6,6	14,9	65,8
1984	480,6	85,5	-6,6	186,7	76,5	-9,0	14,0	65,1
1985	494,2	87,9	2,8	186,8	76,5	0,0	14,7	70,0
1986	568,8	101,2	15,1	208,7	85,5	11,7	16,0	72,8
1987	588,4	104,6	3,4	209,8	86,0	0,6	15,1	75,4
1988	556,5	99,0	-5,4	193,3	79,2	-7,9	14,2	69,2
1989	581,0	103,3	4,4	196,6	80,6	1,7	15,6	69,4
1990	522,4	92,9	-10,1	172,5	70,7	-12,3	14,9	67,0
1991	551,5	98,1	5,6	177,8	72,9	3,1	14,1	65,0
1992	612,0	108,8	11,0	193,0	79,1	8,5	13,9	67,2
1993	652,1	116,0	6,6	201,3	82,5	4,3	14,9	69,6
1994	670,8	119,3	2,9	201,2	82,4	0,0	15,6	61,8
1995	641,4	114,1	-4,4	187,1	76,7	-7,0	14,5	62,4
1996	701,8	124,8	9,4	199,3	81,7	6,5	16,0	64,5
1997	769,5	136,9	9,6	213,1	87,3	6,9	16,2	69,8
1998	783,8	139,4	1,9	211,9	86,8	-0,6	16,4	71,3
1999	778,2	138,4	-0,7	205,5	84,2	-3,0	16,6	66,6
2000	803,1	142,8	3,2	207,4	85,0	0,9	17,4	70,6
2001	839,4	149,3	4,5	212,3	87,0	2,4	18,1	70,1
2002	873,0	155,3	4,0	217,0	88,9	2,2	18,9	72,2
2003	891,8	158,6	2,1	218,2	89,4	0,6	18,7	73,9
2004	885,7	157,5	-0,7	213,3	87,4	-2,3	17,7	74,0
2005	892,5	158,7	0,8	211,7	86,8	-0,7	17,1	73,2
2006	922,9	164,1	3,4	215,7	88,4	1,9	16,7	74,5
2007	987,6	175,6	7,0	227,5	93,2	5,5	16,9	75,8
2008	1 076,0	191,4	8,9	244,3	100,1	7,4	18,6	78,5
2009	1 123,2	199,8	4,4	251,3	103,0	2,9	21,2	81,5
2010	1 133,7	201,6	0,9	250,1	102,5	-0,5	21,7	80,9
2011	1 114,6	198,2	-1,7	242,7	99,5	-2,9	21,5	81,3
2012	1 159,8	206,3	4,1	249,3	102,2	2,7	21,9	81,8
2013	1 199,9	213,4	3,5	254,6	104,3	2,1	22,4	80,7
2014	1 226,7	218,2	2,2	257,0	105,3	1,0	22,1	80,3
2015	1 290,2	229,4	5,2	267,0	109,4	3,9	22,6	81,3
2016	1 346,3	239,4	4,4	275,3	112,8	3,1	22,7	80,6

Año	Inversión Social Pública Total			Inversión Social Pública por habitante			Prioridad de la ISP	
	Monto ^{a/}	Indice	Tasa var.	Monto ^{b/}	Indice	Tasa var.	% PIB	% GGG ^{c/}
2017	1 404,4	249,8	4,3	283,9	116,3	3,1	22,7	80,4
2018	1 442,4	256,5	2,7	288,3	118,1	1,6	23,0	79,8
2019	1 502,2	267,2	4,1	297,0	121,7	3,0	23,4	78,5
2020	1 484,2	264,0	-1,2	290,4	119,0	-2,2	24,2	73,8
2021	1 552,1	276,0	4,6	300,6	123,2	3,5	23,2	73,5
2022	1 539,6	273,8	-0,8	295,3	121,0	-1,8	21,0	72,7
2023	1 577,3	280,5	2,4	299,7	122,8	1,5	20,7	72,5

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

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

c/GGG: gasto consolidado del gobierno general.

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

Cuadro A2

Costa Rica: evolución de la Inversión Social Pública (ISP) por tipo de programa según criterio de acceso.
2010, 2019 – 2023

Tipo institución ejecutora	Década pre pandemia		Pandemia		Post pandemia	
	2010	2019	2020	2021	2022	2023
Inversión Social Pública Total^{a/}	1 103 857	1 445 883	1 474 486	1 496 520	1 484 298	1 516 304
Variación relativa anual		3,0	2,0	1,5	-0,8	2,2
Prioridades						
Macroeconómica (% del PIB)	21,1	22,5	24,0	22,4	20,2	19,9
Fiscal (% del gasto del Gobierno General)	78,8	75,5	73,3	70,9	70,1	69,7
Estructura relativa						
Inversión Social Pública Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Servicios universales ^{c/}	57,4	53,9	52,9	53,8	54,0	53,4
Servicios restrictivos ^{d/}	9,0	9,4	8,8	8,2	8,3	8,2
Servicios contributivos ^{e/}	21,2	24,3	24,2	26,7	26,4	27,3
Servicios selectivos ^{f/}	12,4	12,4	14,1	11,3	11,3	11,1
Inversión Social Pública por habitante^{a/}						
	243 468	285 860	288 479	289 853	284 710	288 148
Variación relativa anual		1,8	0,9	0,5	-1,8	1,2
Variación relativa anual^{b/}						
Inversión Social Pública por habitante total		1,8	0,9	0,5	-1,8	1,2
Servicios universales ^{c/}		1,1	-1,0	2,1	-1,3	0,1
Servicios restrictivos ^{d/}		2,4	-6,0	-5,5	-1,5	0,2
Servicios contributivos ^{e/}		3,3	0,4	11,1	-2,9	4,7
Servicios selectivos ^{f/}		1,8	15,3	-19,9	-1,6	-0,9

a/ISP total en millones de colones del 2000 e ISP por habitante en colones del 2000 según deflactor implícito del gasto de consumo final del Gobierno General.

b/De la inversión social real por habitante. En la columna del año 2019 se indica la tasa media anual de la década 2010.

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

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

e/Incluye sistemas de pensiones contributivos.

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

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