



**DÉCIMO INFORME SOBRE EL
ESTADO DE LA NACION EN DESARROLLO
HUMANO SOSTENIBLE**

Informe final

**EVOLUCIÓN DE LA EQUIDAD DE LA INVERSIÓN
SOCIAL PÚBLICA DESDE LOS AÑOS NOVENTA**

*Investigador:
Juan Diego Trejos*

*Asistentes:
Inés Saenz
Luis Oviedo*



INTRODUCCIÓN	3
A. ALGUNOS ELEMENTOS METODOLÓGICOS	4
A.1. LA MEDICIÓN DE LA INVERSIÓN SOCIAL PÚBLICA.....	4
A.2. LA IDENTIFICACIÓN DE LOS BENEFICIARIOS	5
A.3. LA ASIGNACIÓN DE LA INVERSIÓN SOCIAL PÚBLICA	6
B. CAMBIOS EN LA MAGNITUD Y COMPOSICIÓN DE LA ISP.....	7
B.1. EL GASTO PÚBLICO COMO CONTEXTO.....	7
B.2. PRECISANDO LA INVERSIÓN SOCIAL PÚBLICA EN 1990 Y EL 2002.....	10
B.3. LA COMPARACIÓN INTERNACIONAL	11
C. CAMBIOS EN LA EQUIDAD DE LA INVERSIÓN SOCIAL PÚBLICA	12
C.1. CAMBIOS EN LA EQUIDAD DISTRIBUTIVA	13
C.2. CAMBIOS EN LA EQUIDAD GEOGRÁFICA	16
C.2.1 <i>Cambios en la equidad regional</i>	16
C.2.2 <i>Cambios en la equidad por zona</i>	20
C.3. CAMBIOS EN LA EQUIDAD GENERACIONAL.....	25
C.4. CAMBIOS EN LA EQUIDAD DE GÉNERO	30
C.5. CAMBIOS EN LA PROGRESIVIDAD DE LA INVERSIÓN SOCIAL PÚBLICA.....	31
C.5.1 <i>Cambios en la Inversión Social Pública por programas</i>	31
C.5.2 <i>Cambios en la progresividad de los programas</i>	36
C.5.3 <i>Cambios en la progresividad distributiva</i>	39
C.5.4 <i>Cambios en la progresividad generacional</i>	40
C.5.5 <i>Cambios en la progresividad de género</i>	40
C.5.6 <i>Cambios en la progresividad geográfica</i>	40
C.6. IMPACTO REDISTRIBUTIVO GLOBAL DE LA INVERSIÓN SOCIAL PÚBLICA	41
D. LA INVERSIÓN SOCIAL PÚBLICA Y EL COMBATE A LA POBREZA	45
D.1. LA EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN SOCIAL POR TIPO DE PROGRAMAS.....	45
D.2. LA INVERSIÓN SOCIAL PÚBLICA EN LAS POLÍTICAS SELECTIVAS.....	48
D.3. LA COBERTURA DE LOS PROGRAMAS SELECTIVOS	51
D.4. ALGUNAS CARACTERÍSTICAS DE LA POBLACIÓN ATENDIDA	55
CONSIDERACIONES FINALES	56
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	59

Nota: La cifras de las ponencias pueden no coincidir con las consignadas por el Décimo Informe sobre el Estado de la Nación en el tema respectivo, debido a revisiones posteriores. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.

EVOLUCIÓN DE LA EQUIDAD DE LA INVERSIÓN SOCIAL PÚBLICA DESDE LOS AÑOS NOVENTA

Introducción

El Estado costarricense busca mejorar la calidad de vida de la población ofreciendo directamente una serie de servicios, como la educación y los servicios de salud; suministrando transferencias monetarias para que las familias adquieran bienes y servicios que ayuden a satisfacer sus necesidades más elementales o financiando instituciones públicas con el encargo de ofrecer bienes y servicios meritorios a bajo costo o de manera gratuita. Los recursos utilizados para financiar estas actividades se engloban en lo que se conoce como gasto público social.

En tanto el gasto público social (GPS) se dirija a crear capacidades en las personas o a proteger dichas capacidades y promover su desarrollo, se puede decir que este gasto constituye en realidad una inversión social que generará dividendos cuyos receptores serán tanto los beneficiarios directos de esa inversión como los miembros de la sociedad en su conjunto. Estos dividendos no son solo monetarios o materiales, como podría ser una mayor productividad o competitividad de la estructura productiva del país y sus consecuentes retribuciones para los que participan en este proceso. También surgen ganancias, difíciles de medir pero no por ello menos importantes, de lograr mejores ciudadanos con un claro concepto de su papel de ciudadanos, esto es, consumidores más informados y responsables; votantes más responsables y participativos; trabajadores, funcionarios, empresarios y dirigentes más capaces, honestos y comprometidos; y en fin una sociedad más integrada, solidaria, tolerante y respetuosa de las diferencias individuales y enemiga del uso de la violencia como medio de resolver las controversias o conflictos.

Es claro que no todos los componentes del gasto social se pueden considerar estrictamente como inversión, en el sentido señalado en el párrafo previo, no hay duda que la mayoría de los recursos asignados tienen ese sentido. Por ello, con el fin de resaltar este componente de inversión que está subyacente en el gasto público social, en este trabajo se utilizará el término de inversión social pública (ISP) para referirse al gasto público social. Es claro entonces que el análisis se circunscribe al esfuerzo del Estado en este campo dejando por fuera la inversión social realizada y financiada por los hogares, personas o instituciones sin fines de lucro de manera individual o privada.

El objetivo de este estudio entonces es el de cuantificar la magnitud de esta inversión pública, caracterizarla y determinar el grado de equidad con que se reparten los recursos. Para ello se realiza una estimación de la inversión social pública para el año 1990 y se confronta con la estimación para el año más reciente disponible, el 2002, con el fin de identificar sus principales cambios. La hipótesis detrás del análisis es que esta inversión no solo ha aumentado sino que además ha mejorado su capacidad redistributiva. Cabe destacar que el trabajo si bien trata de estudiar la equidad desde una perspectiva más amplia: distributiva, generacional, geográfica y de género; su objetivo es muy acotado. Esto significa que no se analizan otros temas asociados con la ISP como la eficiencia en el uso de los recursos, la eficacia con que se utilizan en términos de calidad de los servicios,

su pertinencia e impacto, ni tampoco se emprende la evaluación de su sostenibilidad financiera.

Para lograr el cumplimiento de este objetivo, primeramente se presentan algunas acotaciones metodológicas involucradas en el trabajo. Seguidamente se cuantifica y analiza la inversión social en 1990 y el 2002, mostrando sus principales cambios y teniendo como contexto la evolución en el mediano plazo de la ISP y la situación de los otros países de la región. Posteriormente se enfoca la atención en los cambios distributivos de la inversión social y su posible impacto en la desigualdad de la distribución del ingreso familiar. Teniendo estos insumos, se profundiza el análisis de la ISP destinada a los grupos más pobres, con una pequeña caracterización de los cambios mostrados por los principales programas dirigidos hacia ellos. Se concluye con una síntesis de los principales hallazgos y sus implicaciones para investigaciones futuras y para propuestas o reformas de políticas públicas.

A. Algunos elementos metodológicos

El estudio demanda cuantificar el monto de la ISP, identificar los beneficiarios efectivos y asignarla en los distintos grupos para evaluar su impacto redistributivo.

A.1. La medición de la Inversión Social Pública

Para cuantificar la magnitud y composición de la ISP se toma como fuente primaria la consolidación que realiza anualmente, y desde 1987, la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP) del Ministerio de Hacienda y se complementa con las liquidaciones presupuestarias de algunas instituciones claves. Se mantiene para ello la clasificación funcional de la STAP y solo se reacomodan dos instituciones: el Instituto Nacional de la Mujer (INAMU) y el Consejo Nacional de la Persona Joven (CNPJ), antiguo Movimiento Nacional de Juventudes. La STAP ubica las 57 instituciones o unidades presupuestarias en cinco funciones sociales (2002), de modo que es una clasificación por institución y no por programas. Solo para la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) se realiza una separación por tipo de seguro, asignándolo a las funciones correspondientes. No se realiza la inclusión de otras instituciones no consideradas por la STAP en estas funciones.

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

particular con relación a los recursos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF).

Esta información se complementa con liquidaciones presupuestarias para desagregar la información de algunas instituciones por programas. Esto se realiza para el Ministerio de Educación Pública (MEP) por nivel educativo, para la CCSS por tipo de servicio, para el Ministerio de Salud (MS) por programas, para FODESAF por institución receptora y programa financiado y para la JPSSJ por tipo de población atendida. Dos ajustes adicionales se realizaron. Para el año 2002 se incorporó todo lo girado por FODESAF al Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI) por concepto de bono de la vivienda como gasto, pese a que la STAP señala un superávit de 11 mil millones. Para el año 1990, se corrigió el monto pagado por pensiones con cargo al presupuesto nacional con información proporcionada por el Ministerio de Hacienda. Estos dos ajustes tienen el fin de hacer más comparables los datos de ambos años.

Con este análisis la información sobre ISP se reagrupa en 37 macroprogramas (2002), donde algunos comprenden solo una parte del gasto de una institución y otros comprenden varias instituciones con programas similares en términos de población meta. Esta reagrupación se basa tanto en la magnitud de recursos involucrados como en las posibilidades de identificar beneficiarios a través de las encuestas a hogares.

A.2. La identificación de los beneficiarios

La fuente primaria para la identificación de los usuarios efectivos de los programas sociales es la encuesta de hogares de propósitos múltiples (EHPM) que realiza anualmente el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). Con esta fuente se identifican los consumidores y, cuando es factible, la cantidad consumida. Como las encuestas de 1990 y del 2002 no ofrecen toda la información requerida, se utilizan encuestas cercanas para programas específicos. Para 1990 se utilizó también la encuesta sobre inversión social (ENISO) que realizó el Ministerio de Planificación nacional (MIDEPLAN) entre diciembre de 1992 y febrero de 1993. Para el año 2002, se utiliza intensivamente la EHPM del 2003, pues esta última aplicó un módulo especial sobre acceso ciertos programas sociales. La validez de utilizar la distribución de beneficiarios de encuestas de años cercanos radica en el hecho de que el acceso refleja una característica estructural de cada programa que tiende a cambiar más lentamente en el tiempo.

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

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

A.3. La asignación de la Inversión Social Pública

Cuantificada la ISP e identificados los beneficiarios, la asignación de la inversión se realiza en forma proporcional a la distribución de los beneficiarios de cada programa, según estrato, área de residencia, grupo de edad y sexo. Este procedimiento, que resulta bastante estándar en este tipo de trabajos (Demery, 2003), implica suponer costos medios similares por programas, y calidades similares, con independencia del área geográfica en que se presta el servicio y la edad o sexo de la persona que lo recibe. La ausencia de una contabilidad de costos en las instituciones estatales, impide avanzar en esa dirección y aún dificulta en muchos casos siquiera llegar al costo medio nacional. Esta es un área en que el país debe avanzar en aras de fortalecer la transparencia en la asignación de los recursos públicos.

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

B. Cambios en la magnitud y composición de la ISP

Como el análisis de la equidad se centra en dos puntos en el tiempo, es necesario contextualizar esos momentos como parte de un proceso más continuo y de la más largo alcance. Esto es importante para evitar utilizar dos observaciones temporales que pueden no estar reproduciendo la tendencia que experimenta efectivamente la ISP¹. Para hacer esto, se presenta primero la evolución del gasto público en general y de la inversión social pública en particular en un período más amplio de tiempo, y se contrasta con la situación de los otros países de la región, antes de ver las particularidades de la ISP en 1990 y el 2002.

B.1. El gasto público como contexto

Si se utiliza la información generada por la STAP, con el único ajuste de hacer comparable el año 2002 con los precedentes, es posible ver la evolución global del gasto público y la de la inversión social en particular. Esta información, aunque tiene la limitación de que no se realiza una consolidación entre funciones y que se considera el gasto de las empresas públicas, financieras y no financieras, como gasto público y no solo la inversión financiada por el superávit de operación, ofrece un buen marco para evaluar la evolución de la ISP. Ello muestra de paso la necesidad de avanzar en estimaciones de la inversión pública social a distintos niveles del sector público como serían el gobierno central, el gobierno general, el sector público no financiero y el sector público total.

Es precisamente este último el que se presenta en el cuadro 1. El gasto público total muestra desde 1987 un crecimiento sostenido con contracciones solo en los años 1990 y 1995. Esto significa que entre 1987 y el 2002, el gasto público total creció un 50% en forma acumulada, para un crecimiento medio anual real del 2,7% en los últimos 15 años. Como la contracción más fuerte se produjo en el año 1990, el crecimiento acumulado es mayor en los últimos 12 años (60%), para una media anual del 4% real.

Cuadro 1**Evolución del gasto público total consolidado, según años. 1987-2002**

Año	Gasto Público Total			Composición por tipo de función o servicio				
	Monto ^{a/}	Índice	Tasa variac.	Generales	Sociales	Económicos	Otros ^{b/}	
1987	2.024,8	100,0		8,1	37,1	45,0	9,9	
1988	2.031,3	100,3	0,3	8,7	36,4	45,1	9,8	
1989	2.141,8	105,8	5,4	10,6	36,1	43,7	9,6	
1990	1.890,7	93,4	-11,7	11,5	36,5	41,4	10,7	
1991	2.010,1	99,3	6,3	10,4	36,3	39,4	13,9	
1992	2.087,7	103,1	3,9	9,9	37,6	43,0	9,5	
1993	2.117,4	104,6	1,4	9,9	39,1	42,6	8,4	
1994	2.362,6	116,7	11,6	12,7	35,9	40,7	10,7	
1995	2.250,2	111,1	-4,8	10,0	35,8	38,2	16,0	
1996	2.261,2	111,7	0,5	9,5	39,0	35,9	15,6	
1997	2.418,6	119,4	7,0	6,9	40,6	38,8	13,6	
1998	2.543,7	125,6	5,2	6,4	40,0	41,6	12,0	
1999	2.618,2	129,3	2,9	5,8	38,2	42,4	13,6	
2000	2.666,0	131,7	1,8	5,7	39,3	41,8	13,2	
2001	2.810,1	138,8	5,4	5,8	38,8	41,7	13,7	
2002	3.028,2	149,6	7,8	6,5	38,5	41,7	13,4	

a/ En miles de millones de colones del 2002 según deflactor implícito del gasto de consumo final del gobierno general

b/ Incluye servicio de la deuda, obras específicas, Dirección de Migración e INS.

Fuente: cálculos del autor con base en información de la STAP y del Banco Central

La composición interna del gasto público muestra una participación de la inversión social relativamente estable y cercana al 38%, con una reducción hacia el mitad del período por los efectos de la crisis del Banco Anglo que incrementa el componente que recoge el servicio de la deuda (Otros). La participación de los servicios económicos representan una media del 41% con un tendencia ligeramente decreciente. Por su parte, los servicios generales muestran un limitado peso (9% como media) con una clara tendencia a ceder espacio a los “otros” servicios, que se expanden por el crecimiento del servicio de la deuda, pasando del 10% en 1987 al 13% en el 2002, para una media del 12%. Este componente de gasto, sin una solución al problema de la deuda, sin duda presiona o estruja a la inversión social y limita su sostenibilidad financiera en el mediano plazo. Ello parece claro a partir del año 1997, donde la ISP empieza a perder participación relativa de manera sostenida.

Para la evolución de la ISP es posible llevar la serie hasta el año 1980 utilizando las estimaciones realizadas por Mirian Coto (sin publicar) para la Secretaría Técnica de la Segunda Comisión de Reforma del Estado Costarricense (COREC II) y que operó a inicios de los años noventa. Estas estimaciones son comparables, aunque no estrictamente, con las de la STAP y se incorporan en el cuadro 2. Esto permite ver la evolución de la ISP en las últimas dos décadas e inicios del 2000. Vista la ISP en su conjunto, ella se contrae durante la primera parte de los años ochenta, producto de la crisis de la deuda y hacia el final del decenio había logrado recuperar su valor real. No obstante, no recuperaba ni la prioridad

macroeconómica ni la fiscal que ostentaba en 1980. Más aún, ajustada esta inversión por el crecimiento de la población, la ISP per cápita se mantenía al final de los años ochenta cerca de un 20% por debajo de la que existía nueve años atrás.

Cuadro 2

Evolución de la inversión social pública, según años. 1980-2002 (Porcentajes, números relativos y absolutos)

Año	Inversión Social Total			Inversión Social per cápita			Prioridades de la ISP	
	Monto ^{a/}	Índice	Tasa var.	Monto ^{b/}	Índice	Tasa var.	% PIB	%GGG ^{c/}
1980	788,4	100,0		342,5	100,0		18,5	74,6
1981	755,9	95,9	-4,1	318,7	93,1	-6,9	16,3	79,0
1982	659,0	83,6	-12,8	269,7	78,8	-15,4	13,5	80,2
1983	724,9	91,9	10,0	288,3	84,2	6,9	15,8	69,5
1984	678,8	86,1	-6,4	262,3	76,6	-9,0	14,9	68,8
1985	699,6	88,7	3,1	262,4	76,6	0,0	15,7	74,1
1986	805,8	102,2	15,2	293,4	85,7	11,8	17,0	77,2
1987	832,0	105,5	3,3	294,6	86,0	0,4	16,1	79,8
1988	788,5	100,0	-5,2	271,8	79,4	-7,7	15,1	73,4
1989	821,4	104,2	4,2	275,9	80,6	1,5	16,6	73,4
1990	738,4	93,7	-10,1	242,1	70,7	-12,3	15,8	70,9
1991	778,0	98,7	5,4	249,2	72,8	3,0	15,0	68,7
1992	844,1	107,1	8,5	264,5	77,2	6,1	14,7	71,0
1993	889,4	112,8	5,4	271,6	79,3	2,7	15,6	73,5
1994	906,8	115,0	2,0	268,9	78,5	-1,0	16,4	65,5
1995	857,5	108,8	-5,4	247,1	72,2	-8,1	15,2	66,1
1996	937,7	118,9	9,4	263,1	76,8	6,4	16,6	68,3
1997	1.027,1	130,3	9,5	280,9	82,0	6,8	17,0	74,1
1998	1.051,3	133,4	2,4	280,6	81,9	-0,1	16,9	75,6
1999	1.046,5	132,7	-0,5	272,7	79,6	-2,8	15,9	70,7
2000	1.089,0	138,1	4,1	277,4	81,0	1,7	17,3	74,9
2001	1.129,2	143,2	3,7	281,7	82,3	1,5	18,7	74,2
2002	1.194,8	151,6	5,8	292,2	85,3	3,7	19,7	76,4

a/ En miles de millones de colones del 2002 según deflactor implícito del gasto de consumo final del gobierno general

b/ En miles de colones del 2002 según deflactor implícito del gasto de consumo final del gobierno general

c/ Gasto consolidado del gobierno general

Fuente: Cálculos de autor con base en información de la STAP, la COREC II, las instituciones involucradas y la CCP

En el año 1990, la ISP sufre una fuerte reducción real, solo comparable con la caída en el peor año de la crisis de la deuda y a partir de ahí empieza a crecer en forma bastante sostenida. Solo durante 1995 y en menor medida en 1999 se rompe esta tendencia. Esto significa que para el año 2002 la ISP resulta un 52% superior a la existente en 1980 y un 62% mayor a la existente en 1990. Esto implica también un crecimiento medio anual real

del 2% entre 1980 y el 2002 y del 4% a partir de 1990. Esta expansión va acompañada de una recuperación de su prioridad macroeconómica y fiscal.

No obstante, este crecimiento se torna insuficiente para contrarrestar el crecimiento de la población, de modo que la ISP por habitante resulta en el 2002 casi un 15% menor a la existente 22 años atrás. La ISP por persona mostró una clara tendencia decreciente durante los años ochenta y pese que a partir del decenio de los noventa, empieza a expandirse en términos reales, este crecimiento resulta todavía insuficiente para recuperar lo perdido. Esto significa que el país ha tenido durante más de dos décadas niveles de inversión social menores a los alcanzados a finales de los años setenta y las mejoras logradas a partir de 1990 deben verse en ese contexto de una ISP que no recupera sus máximos históricos.

B.2 Precizando la Inversión Social Pública en 1990 y el 2002

En la sección metodológica se han señalado algunos ajustes realizados a las informaciones de la STAP con el fin de llegar a una magnitud no solo más cercana a la ISP sino con información además más desagregada. Esta información se incorpora en el cuadro 3. Medida en colones del 2002, la ISP pasa de los 678 mil millones en 1990 a algo más de un billón en el 2002, para un crecimiento acumulado del 63% en esos doce años o del 4% promedio anual. En términos de la prioridad macroeconómica, la ISP aumenta de cerca del 15% del PIB en 1990 al 18% en el 2002. Con relación al gasto del gobierno general, la ISP pasa del 65% en 1990 al 71% 12 años más tarde².

El aumento de la ISP es mayor en el sector de seguridad social (5,4% promedio anual) y en el de educación (5,1%), de modo que ambos sectores ganan participación dentro de la inversión total. El sector educación pasa del 27% en 1990 al 30% en el 2002 y el sector seguridad social aumenta del 25% al 29%. El sector salud crece por debajo de la media (3% anual) perdiendo casi cuatro puntos de participación, para quedar en un 30%. De este modo estos tres sectores representan en el año 2002 una participación cercana al 30% cada uno. Los otros dos sectores, vivienda y territorio y cultura y recreación, se expanden a una tasa aún menor, reduciendo parte de su ya limitada participación. Vivienda y territorio termina en un 10% de la ISP y cultura y recreación baja de la unidad. Más aún, este crecimiento no compensa al aumento de la población de modo que por habitante, la ISP en estos sectores se contrae en términos reales.

Así, mientras que la ISP real por habitante se expande un 21% entre 1990 y el 2002, al pasar de los 222 mil colones en 1990 a los 270 mil colones por año en el 2002, para un crecimiento medio anual del 1,6%, en el sector de vivienda y territorio la ISP por persona cae un 7% y en el sector cultura y recreación se reduce un 16%. Para determinar cuáles son las implicaciones distributivas de esta evolución, se necesita conocer cómo varían los programas al interior de los distintos sectores, aspecto que se retomará más adelante. Antes conviene enmarcar esta evolución en el contexto de la región.

Cuadro 3**Magnitud, composición y evolución de la inversión social en Costa Rica, por sector. 1990, 2002**

Indicador	Todos los sectores	Educación	Salud	Seguridad Social	Vivienda y territorio	Cultura y Recreación
Inversión social total (millones) ^{a/}						
1990	678.149	184.373	229.768	167.632	88.175	8.200
2002	1.103.921	336.118	332.910	315.435	110.202	9.256
Composición relativa						
1990	100,0	27,2	33,9	24,7	13,0	1,2
2002	100,0	30,4	30,2	28,6	10,0	0,8
Variación relativa real						
Acumulada	62,8	82,3	44,9	88,2	25,0	12,9
anual	4,1	5,1	3,1	5,4	1,9	1,0
Prioridad Macroeconómica (% PIB)						
1990	14,5	3,9	4,9	3,6	1,9	0,2
2002	18,2	5,6	5,5	5,2	1,8	0,2
Prioridad Fiscal (% GGG)						
1990	65,1	17,7	22,0	16,1	8,5	0,8
2002	70,6	21,5	21,3	20,2	7,0	0,6
Inversión Social Por Habitante ^{b/}						
1990	222.303	60.439	75.320	54.951	28.904	2.688
2002	269.933	82.188	81.404	77.131	26.947	2.263
Variación relativa real						
Acumulada	21,4	36,0	8,1	40,4	-6,8	-15,8
Anual	1,6	2,6	0,6	2,9	-0,6	-1,4

a/ Se utiliza el deflactor implícito del gasto de consumo final del Gobierno General para ponerlo en colones del 2002

b/ En colones utilizando el mismo deflactor

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

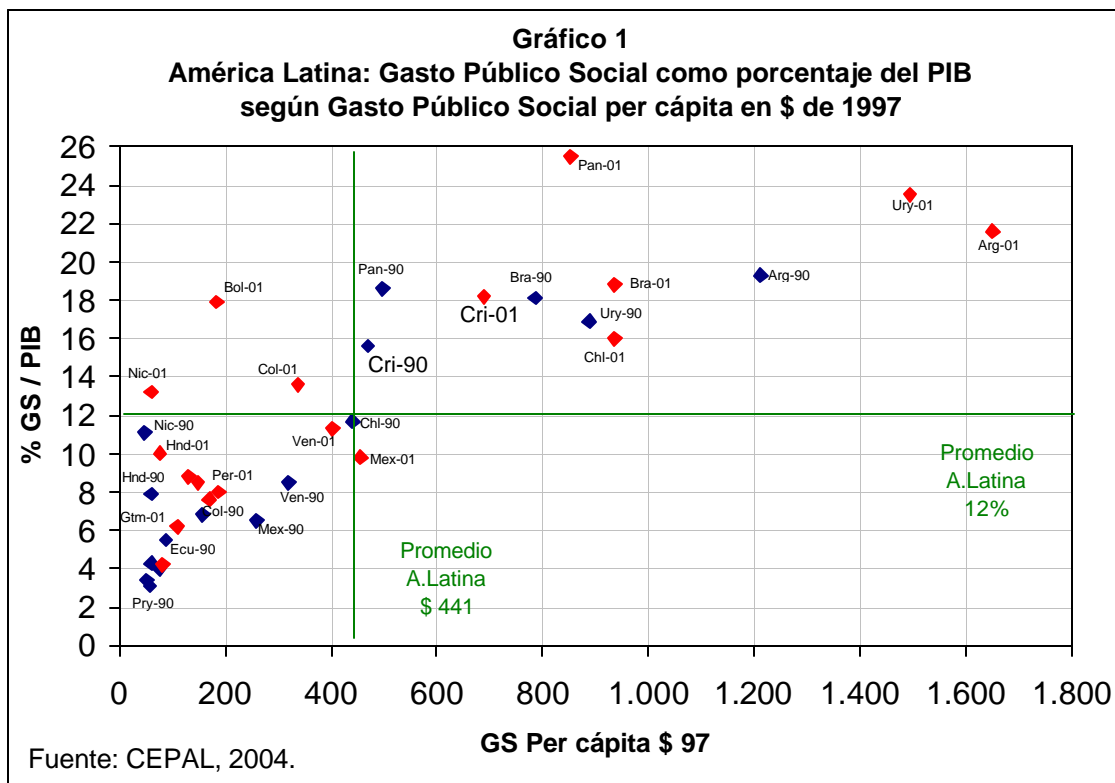
B.3 La comparación internacional

La evolución creciente de la inversión social en Costa Rica a partir de 1990 es parte de una tendencia más general que se reproduce en todos los países de la región. Según la CEPAL (2004: 174), “El esfuerzo de más de una década por aumentar de manera sostenida el gasto público destinado a los sectores sociales es uno de los hechos más destacados del desarrollo de la gran mayoría de los países latinoamericanos”. Esta evolución ha significado no solo un aumento en el monto real de la ISP por habitante, 60% para el promedio de la región, sino también una ganancia de cuatro puntos porcentuales del PIB en el conjunto de la región.

El gráfico 1 presenta estos dos indicadores para los países de la región que cuentan con información a inicios de los años noventa y para inicios del 2000. El gráfico se ha separado en cuatro cuadrantes utilizando como límite el promedio regional del período. Costa Rica se ubica en el cuadrante superior derecho lo que significa una alta prioridad macroeconómica y un alto gasto per cápita, en tanto que la mayoría de los países centroamericanos se localizan en el cuadrante inferior izquierdo: baja prioridad macroeconómica y reducido gasto per cápita. En todo caso, el país se queda corto, en al menos un indicador, con el esfuerzo desplegado por los países del cono sur, particularmente Chile, Brasil, Argentina y Uruguay, e incluso dentro del istmo es superado por Panamá. Aunque parte de estas diferencias pueden encontrarse en el peso diferencial que puede tener la seguridad social, parece claro que el país requiere de un esfuerzo mayor, sobre todo si se tiene presente que no se ha logrado recuperar la ISP por habitante que se realizaba en 1980.

Gráfico 1

América Latina: Gasto Público como porcentaje del PIB según Gasto Público Social per cápita en \$ de 1997



Fuente: CEPAL, 2004

C. Cambios en la equidad de la inversión social pública

La equidad de la inversión social pública puede referirse a varios ámbitos. El más común es sin duda el distributivo, esto es, indagar cómo se distribuye la ISP entre las familias ubicadas en los distintos estratos socioeconómicos. Además de este enfoque, el trabajo

investiga la equidad geográfica, es decir, cómo se distribuye la ISP entre las distintas áreas geográficas del país; la distribución por grupos de edad (equidad generacional) y la equidad por género.

C.1. Cambios en la equidad distributiva

Si las familias se ordenan en forma ascendente según su ingreso familiar per cápita en grupos de igual tamaño, ya sea deciles o quintiles, es posible analizar la distribución de la ISP y sus cambios entre 1990 y el 2002. El cuadro 4 resume algunos indicadores al respecto.

Cuadro 4

Evolución de la inversión social pública por estrato de ingreso y sector. 1990, 2002

Indicador	País	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5
Inversión social total (millones)^{a/}						
1990	678.149	136.514	131.009	124.828	131.903	153.894
2002	1.103.921	243.146	218.315	200.198	190.826	251.435
Variación media anual	4,1	4,9	4,3	4,0	3,1	4,2
Inversión social por habitante^{b/}						
1990	222.303	196.386	191.865	204.620	225.453	322.293
2002	269.933	262.199	242.385	237.140	246.798	390.337
Variación media anual	1,6	2,4	2,0	1,2	0,8	1,6
Composición en 1990	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Educación	27,2	26,3	26,2	26,1	29,8	27,4
Salud	33,9	45,9	40,1	38,6	28,9	18,3
Seguridad Social	24,7	16,7	17,2	16,7	25,8	43,9
Vivienda y territorio	13,0	10,6	15,4	17,0	14,0	9,1
Cultura y recreación	1,2	0,6	1,1	1,6	1,6	1,3
Composición en 2002	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Educación	30,4	35,6	34,6	32,5	31,9	19,1
Salud	30,2	39,0	39,6	33,4	26,4	13,7
Seguridad Social	28,6	16,3	13,6	21,0	28,5	59,5
Vivienda y territorio	10,0	8,5	11,3	12,1	12,2	6,9
Cultura y recreación	0,8	0,5	0,9	1,0	1,1	0,8
Distribución en 1990	100,0	20,1	19,3	18,4	19,5	22,7
Educación	100,0	19,5	18,6	17,7	21,3	22,9
Salud	100,0	27,3	22,9	21,0	16,6	12,3
Seguridad Social	100,0	13,6	13,5	12,4	20,3	40,3
Vivienda y territorio	100,0	16,3	22,8	24,0	20,9	15,9
Cultura y recreación	100,0	9,5	17,2	23,7	25,2	24,4
Distribución en 2002	100,0	22,0	19,8	18,1	17,3	22,8
Educación	100,0	25,8	22,5	19,4	18,1	14,3
Salud	100,0	28,5	26,0	20,1	15,1	10,4
Seguridad Social	100,0	12,6	9,4	13,3	17,2	47,5
Vivienda y territorio	100,0	18,8	22,4	21,9	21,1	15,7
Cultura y recreación	100,0	12,5	21,0	22,4	23,2	20,9

a/ Se utiliza el deflactor implícito del gasto consumo final del Gobierno General para ponerlo en colones del 2002

b/ En colones del 2002 utilizando el mismo deflactor.

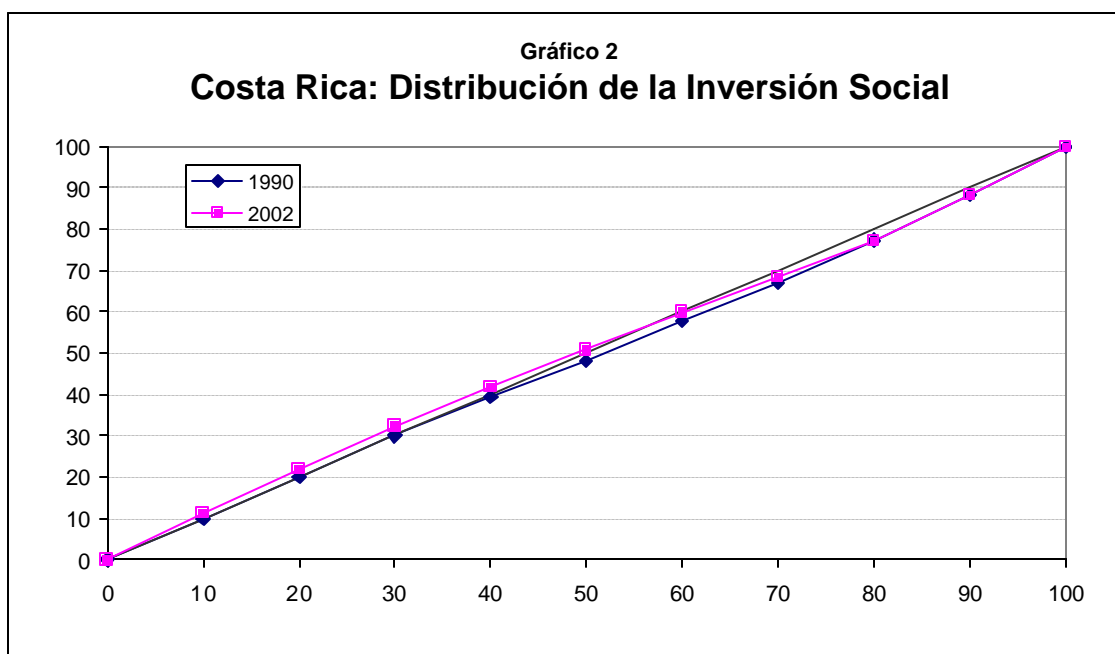
Fuente: Cálculos del autor con base en estadísticas de la Autoridad Presupuestaria e instituciones involucradas

Globalmente, la ISP total y por persona aumenta en todos los quintiles pero con mayor intensidad en los extremos. Pese a ello, el aumento en el 40% de las familias más pobre es mayor de modo que ganan participación en la distribución de la ISP, lo que sugiere que se torna más equitativa. En efecto, el 20% más pobre o primer quintil recibió en 1990 el 20% de la ISP y el 22% en el 2002. La ganancia del segundo quintil es más modesta, menos del uno por ciento, pero contribuye para que el 40% más pobre pase de recibir el 39% de la ISP en 1990 al 42% en el 2002.

El quintil más rico crece marginalmente por encima de la media de modo que logra mantener su participación en la distribución, participación que se ubica en torno al 23%, lo que resulta un monto relativo superior a su peso poblacional. Pese a que los estrato intermedios reducen ligeramente su participación, esta se mantiene muy cercana al 20% por lo que la distribución global de la ISP tiende a ser muy proporcional como se puede observar en el gráfico 2, dentro de un diagrama de Lorenz, la ISP tiende a traslaparse con la diagonal, que representa la meta de igualdad en cuanto a la distribución de los ingresos.

Gráfico 2

Costa Rica: Distribución de la inversión social



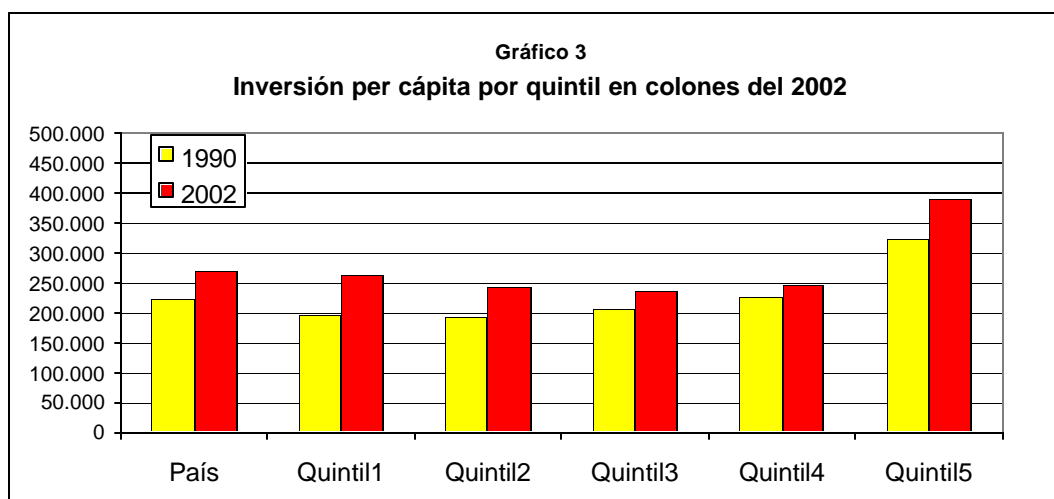
Dadas las diferencias de tamaño que tienen las familias de los distintos estratos, la ISP por miembro resulta también un indicador necesario de considerar. Se ha señalado que esta inversión por habitante pasa de 222 mil en 1990 (aproximadamente US\$ 618 del 2002) a 270 mil en el 2002 (US\$ 750 del 2002) y se comporta de manera similar que la ISP total, es decir, se expande con mayor intensidad en los estratos extremos, particularmente en los

primeros dos quintiles. Pese a esta dinámica, la ISP por persona recibida por las familias del quintil más rico sigue superando la media del país y lo recibido por el quintil más pobre aunque la brecha se reduce. En todo caso, la ISP per cápita del quintil más rico superaba a la recibida por el más pobre en un 69% en 1990 y para el 2002 esta resulta todavía un 49% más alta (véase gráfico 3).

Al interior de cada quintil, la composición y distribución de la ISP por sector o función, muestra que es el sector educativo el que explica la ganancia de participación de los dos quintiles más pobres, en tanto que el sector seguridad social mantiene, y refuerza, la situación de privilegio del último quintil. La ISP en educación representó el 26% de la inversión social recibida por el 40% más pobre en 1990 y para el 2002 sube al 35%. Esto hace que mientras que en 1990 cada uno de estos quintiles recibiera menos del 20% de la inversión educativa, para el 2002 el primer quintil se apropia del 26% de esa inversión y el segundo del 23%. Un aumento de la cobertura de la educación básica, junto a un mayor incremento de los recursos destinados a esos niveles explican esta evolución. Así, mientras que la ISP por persona recibida por los quintiles más pobres crecieron a una tasa anual del 2,4% y del 2% respectivamente, la parte correspondiente a la educación lo hizo al 5,1% y al 4,4% respectivamente (Véase gráfico 4).

Gráfico 4

Costa Rica: Inversión per cápita por quintil en colones del 2002



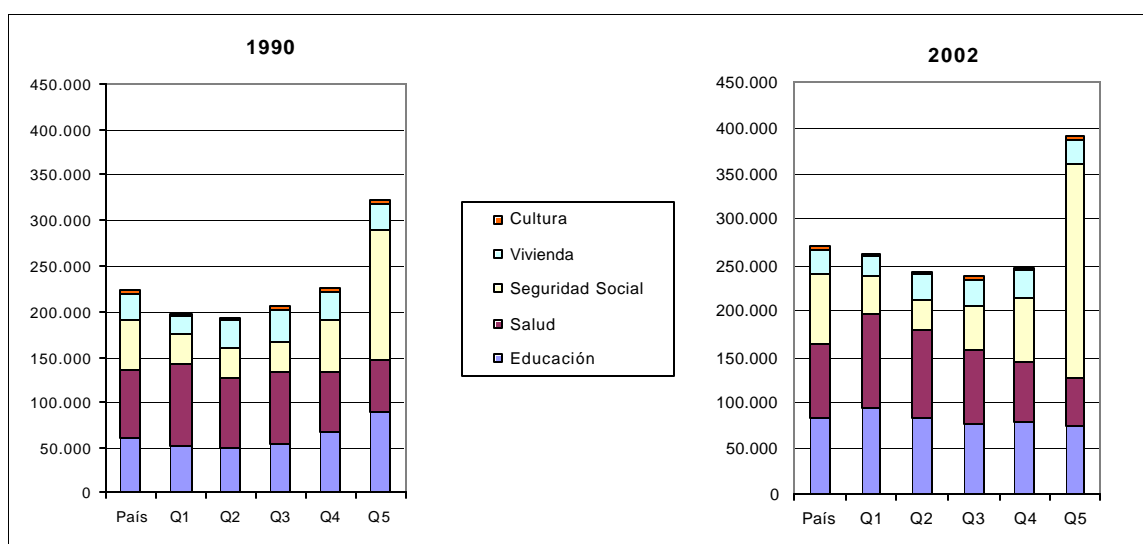
Al otro extremo de la distribución, el sector seguridad social representó el 44% de la ISP recibida por las familias del quintil más rico del país en 1990, monto que sube al 60% doce años más tarde. Esto significa que mientras que para el año 1990, el 40% de los recursos invertidos por el sector seguridad social llegaban al quintil más rico, ya para el año 2002 este estrato absorbe el 47% de los recursos del sector. Esto significa también que mientras que la ISP por persona del último quintil creció a una tasa media anual del 1,6% entre 1990 y el 2002, la proveniente del sector seguridad social lo hizo al 4,2% y, más aún, resulta el único sector que vio incrementada la inversión por persona en este estrato. Un aumento de los recursos asignados a financiar pensiones contributivas y que tienden a favorecer

principalmente, y en mayor medida, a los trabajadores más calificados del país explica esta evolución.

En resumen, en términos de equidad distributiva se perciben dos fuerzas principales que actúan en sentido opuesto. Por una parte, la inversión educativa tiende a mejorar la equidad, en tanto que la inversión en seguridad social tiende a empeorarla. En el resultado neto parece dominar la inversión educativa sugiriendo una mejora en la equidad distributiva. Aunque de una manera más leve, por el reducido dinamismo mostrado en el período, la inversión en salud también colabora en este resultado global.

Gráfico 4

Inversión Social per cápita por función y estrato. 1990, 2002 (Colones 2002)



C.2 Cambios en la equidad geográfica

La equidad geográfica puede analizarse desde una perspectiva regional o desde la visión del grado de ruralidad de las zonas de residencia de la familias receptoras de la ISP. Pese a que existe una fuerte asociación entre las regiones y el grado de ruralidad, ambas perspectivas ofrecen un visión complementaria que resulta necesaria de tomar en cuenta.

C.2.1 Cambios en la equidad regional

Si las familias se ordenan según la región de residencia, es posible analizar la distribución de la ISP y sus cambios entre 1990 y el 2002. Cabe señalar que el no uso de costos medios específicos por cada área geográfica, información que no existe para la mayoría de los programas, es una limitación del análisis pues no se consideran estas diferencias regionales. Las diferencias en las dificultades de acceso a los distintos programas que enfrentan las familias por su lugar de residencia si están tomadas en cuenta al centrar la atención en las que acceden efectivamente a ellos. No obstante, los costos privados diferenciales para

concretar este acceso, traslados por ejemplo, no son considerados pues tampoco existe información al respecto. En tanto el costo de brindar el servicio sea mayor en las regiones más alejadas, el subsidio se estaría subestimando, mientras que en tanto el costo privado para acceder al servicio sea mayor en esas zonas, el subsidio se estaría sobrestimando. Como ambos sesgos actúan en dirección opuesta, ellos tiende a contrarrestarse aunque sea solo parcialmente.

El cuadro 5 resume algunos indicadores sobre la distribución regional de la ISP. Globalmente, la ISP total y por persona aumenta en todas las regiones pero con mayor intensidad en las regiones periféricas. Solo la región Central se expande por debajo del promedio nacional, y la Brunca para la ISP total, de modo que las familias residentes en las regiones periféricas ganan participación en la distribución de la ISP, lo que sugiere que se torna más equitativa desde una perspectiva regional. En efecto, la región Central recibió en 1990 el 68% de la ISP y se reduce al 65% en el 2002. Dentro de las regiones periféricas, la Chorotega, la Norte y la Atlántica son las que muestran una mayor absorción de ISP, mientras que la Brunca es la región donde la ISP crece menos.

Cuadro 5

Evolución de la Inversión social pública en Costa Rica: 1990-2002

Indicador	País	Central	Chorotega	Pacífico Central	Brunca	Huetar Atlántica	Huetar Norte
Inversión total (millones)^{a/}							
1990	678.149	461.613	51.244	36.503	58.206	45.675	24.907
2002	1.103.921	719.731	94.992	58.699	81.443	101.621	47.433
Variación media anual	4,1	3,8	5,3	4,0	2,8	6,9	5,5
Inversión social por habitante^{b/}							
1990	222.303	238.388	198.703	207.386	199.891	186.790	172.322
2002	269.933	274.307	297.444	273.126	256.479	257.370	216.463
Variación media anual	1,6	1,2	3,4	2,3	2,1	2,7	1,9
Composición en 1990	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Educación	27,2	28,6	24,8	22,3	24,6	24,1	25,2
Salud	33,9	28,9	41,0	43,2	48,0	46,2	43,1
Seguridad Social	24,7	27,8	20,9	20,5	15,6	16,9	17,8
Vivienda y territorio	13,0	13,5	12,2	12,8	10,9	11,6	12,7
Cultura y recreación	1,2	1,3	1,1	1,2	0,9	1,3	1,2
Composición en 2002	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Educación	30,4	29,3	30,0	28,5	36,3	32,2	37,0
Salud	30,2	27,6	31,6	31,0	36,9	38,9	34,9
Seguridad Social	28,6	31,6	29,5	28,2	16,8	19,7	19,8
Vivienda y territorio	10,0	10,6	8,3	11,6	9,2	8,3	7,4
Cultura y recreación	0,8	0,9	0,6	0,7	0,7	0,8	0,9
Distribución en 1990	100,0	68,1	7,6	5,4	8,6	6,7	3,7
Educación	100,0	71,6	6,9	4,4	7,8	6,0	3,4
Salud	100,0	58,0	9,1	6,9	12,2	9,2	4,7
Seguridad Social	100,0	76,5	6,4	4,5	5,4	4,6	2,6
Vivienda y territorio	100,0	70,8	7,1	5,3	7,2	6,0	3,6
Cultura y recreación	100,0	70,5	6,9	5,4	6,5	7,0	3,7
Distribución en 2002	100,0	65,2	8,6	5,3	7,4	9,2	4,3

Indicador	País	Central	Chorotega	Pacífico Central	Brunca	Huetar Atlántica	Huetar Norte
Educación	100,0	62,8	8,5	5,0	8,8	9,7	5,2
Salud	100,0	59,6	9,0	5,5	9,0	11,9	5,0
Seguridad Social	100,0	72,2	8,9	5,3	4,3	6,4	3,0
Vivienda y territorio	100,0	69,0	7,1	6,2	6,8	7,7	3,2
Cultura y recreación	100,0	69,3	6,6	4,5	6,5	8,5	4,5

a/ Se utiliza el deflactor implícito del gasto consumo final del Gobierno General para ponerlo en colones del 2002

b/ En colones del 2002 utilizando el mismo deflactor.

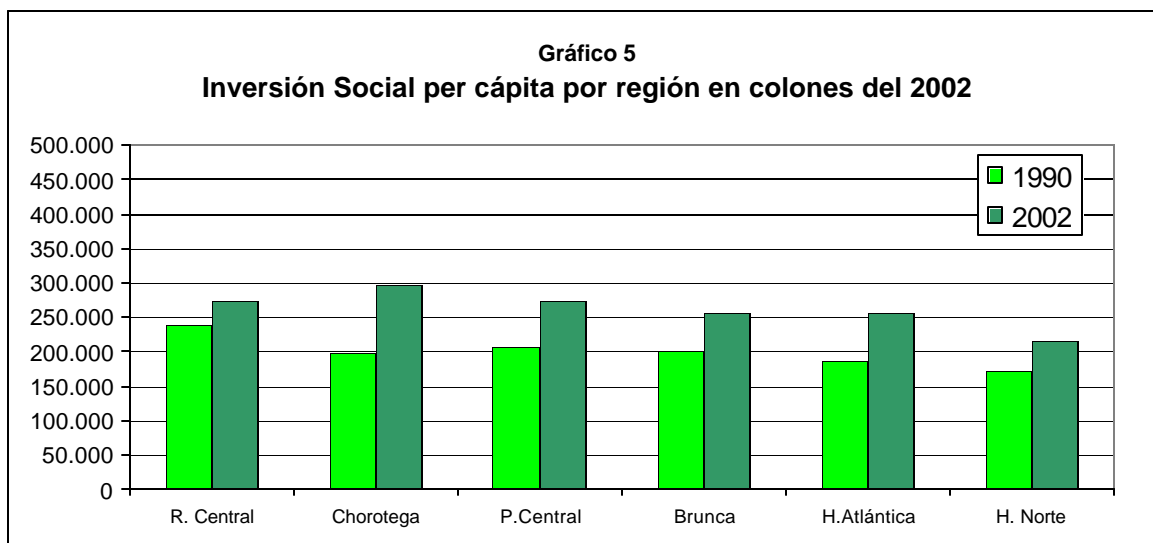
Fuente: Cálculos del autor con base en estadísticas de la Autoridad Presupuestaria e instituciones involucradas

Dadas las diferencias de población en cada región y en su dinámica poblacional, la ISP por habitante resulta también un indicador necesario de considerar. Aquí la dinámica poblacional introduce diferencias importantes de destacar. Por una parte, el crecimiento de la población aumenta las diferencias con respecto a la región Central, de modo que la ISP en esta región pasa de crecer un 3,8% anual a tan solo el 1,2% cuando se considera por la ISP por habitante.

Pero estas diferencias son más marcadas entre las regiones periféricas. En la región Chorotega, pese a que no es la que presenta la mayor expansión de la ISP (5,3% anual), su menor crecimiento poblacional la convierte en la región con el mayor crecimiento de la ISP por habitante (3,4%). El estancamiento poblacional de la región Brunca transforma su limitada expansión de la ISP total en una ISP por habitante que crece por encima del promedio, en tanto que las regiones Atlántica y Norte, su mayor dinamismo poblacional reduce las ganancias en la ISP real por habitante. Esto hace que la región Norte se mantenga como la región más postergada, aunque se logra revertir el hecho de que la región Central se constituía en la región con la mayor ISP por persona, al ser desplazada por la región Chorotega y alcanzada por la región Pacífico Central. (véase gráfico 5).

Gráfico 5

Costa Rica: Inversión social per cápita por región en colones del 2002

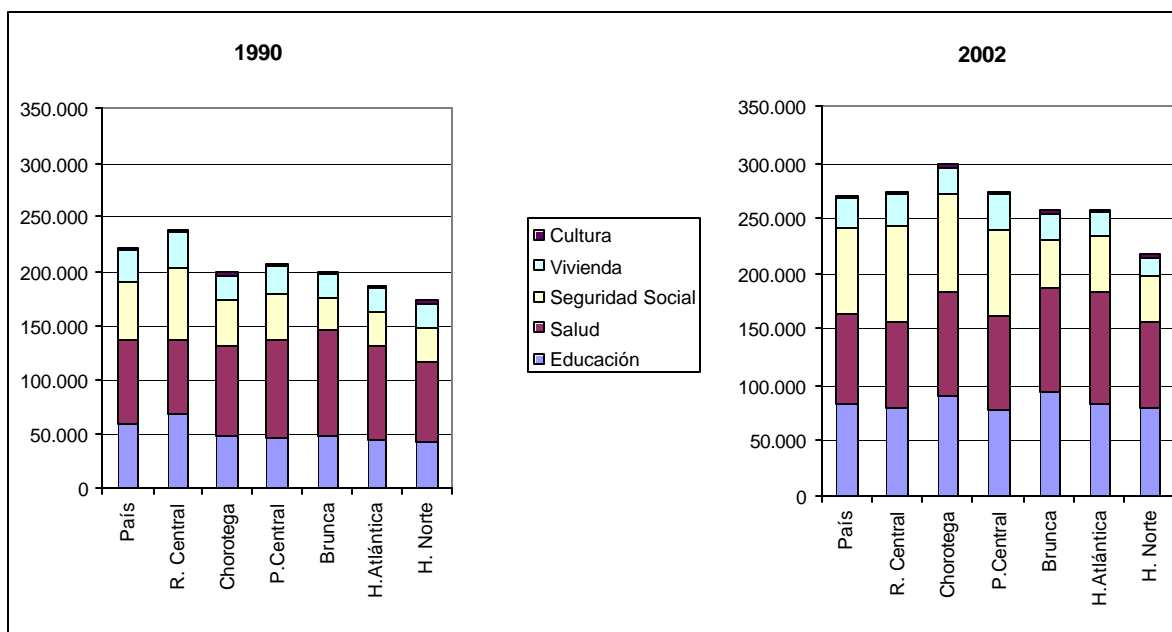


Al interior de cada región, la composición y distribución de la ISP por sector o función, muestra que es el sector educativo el que explica la ganancia de participación de las regiones periféricas, en tanto que el sector seguridad social no logra mantener la situación de privilegio de la región Central. La ISP en educación no superaba el 25% de la inversión social recibida por cada región periférica en 1990, mientras que para el 2002 oscila entre el 28% (Pacífico Central) y el 37% (región Norte). Esto hace que mientras que en 1990 la región Central recibía el 72% de la inversión educativa, para el 2002 esta región se apropia del 63% de esa inversión. Como se ha señalado, un aumento de la cobertura de la educación básica, junto a un mayor incremento de los recursos destinados a esos niveles explican esta evolución (Véase gráfico 6).

En la región Central, el sector seguridad social representó el 28% de la ISP recibida por las familias en 1990, monto que sube al 32% doce años más tarde. No obstante, mientras que para el año 1990, el 76% de los recursos invertidos por el sector seguridad social se quedaban en la región Central, ya para el año 2002 esta región absorbe un tanto menos (72)% de los recursos del sector, sugiriendo un crecimiento de los recursos del sector destinados a las regiones periféricas, probablemente los asignados a los grupos más vulnerables. La pérdida de protagonismo de la región Central, términos de ISP por habitante, encuentra también explicación en el hecho de que esta región tiende a concentrar los recursos de los sectores de vivienda y territorio y de cultura y recreación, sectores que como se ha mencionado muestran una reducción real de la ISP por persona en este período. En efecto, mientras que para el 2002 la región Central recibió el 65% de la ISP total, concentró el 69% de la ISP de los sectores de cultura y vivienda.

Gráfico 6

Inversión Social per cápita por función y región. 1990, 2002 (Colones 2002)



En resumen, en términos de equidad regional se percibe una mejora en la equidad apoyada por la inversión educativa, tendencia que logra contrarrestar el efecto regresivo de la inversión en seguridad social, lo cual apoya la contracción en los sectores de vivienda y cultura. No obstante, este resultado neto de mejora en la equidad, cuando se contrapone la región central con relación al resto de las regiones, ello no omite el hecho de que dentro de las regiones periféricas existe una amplia y creciente dispersión interna, manteniéndose la región Norte como la más relegada.

C.2.2 Cambios en la equidad por zona

Si las familias se ordenan según la zona de residencia, es posible analizar también la distribución de la ISP y sus cambios entre 1990 y el 2002. Las limitaciones señaladas previamente en cuanto al no uso de costos de prestación ni de acceso diferenciados por áreas geográficas se aplican al análisis por zona de residencia y se le agrega los cambios introducidos por el INEC en la clasificación de los segmentos censales y en su ponderación a raíz de los censos del 2000. Estos últimos cambios generan un proceso de urbanización en el período bajo estudio mayor al que probablemente se produjo en realidad. Cabe señalar que las zonas urbanas y rurales se desagregan para identificar la región Central y el resto del país o regiones periféricas. El cuadro 6 resume algunos indicadores sobre la distribución regional de la ISP.

Cuadro 6

Evolución por zona de la inversión social pública en Costa Rica. 1990, 2002

Indicador	País	Zona Urbana			Zona Rural		
		Total	Reg. Central	Resto País	Total	Reg. Central	Resto País
Inversión social total (millones)^{a/}							
1990	678.149	357.394	298.868	58.526	320.755	162.745	158.010
2002	1.103.921	679.984	533.489	146.496	423.936	186.242	237.694
Variación media anual	4,1	5,5	4,9	7,9	2,4	1,1	3,5
Inversión social por habitante^{b/}							
1990	222.303	265.286	270.854	240.081	188.308	195.380	181.540
2002	269.933	281.767	279.684	289.621	252.896	259.990	247.603
Variación media anual	1,6	0,5	0,3	1,6	2,5	2,4	2,6
Composición en 1990	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Educación	27,2	30,5	31,3	27,4	23,5	23,9	23,0
Salud	33,9	24,7	23,0	33,6	44,1	39,7	48,7
Seguridad Social	24,7	31,6	33,1	24,4	17,0	18,1	15,9
Vivienda y territorio	13,0	12,0	11,7	13,4	14,2	16,9	11,3
Cultura y recreación	1,2	1,2	1,2	1,3	1,2	1,4	1,1
Composición en 2002	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Educación	30,4	28,9	28,5	30,7	32,9	31,8	33,7
Salud	30,2	25,3	24,7	27,5	37,9	35,8	39,6
Seguridad Social	28,6	35,1	36,1	31,3	18,2	18,9	17,6
Vivienda y territorio	10,0	9,8	9,8	9,7	10,3	12,6	8,4
Cultura y recreación	0,8	0,9	0,9	0,8	0,8	0,9	0,7
Distribución en 1990	100,0	52,7	44,1	8,6	47,3	24,0	23,3
Educación	100,0	59,2	50,5	8,7	40,8	21,1	19,7
Salud	100,0	38,4	29,9	8,5	61,6	28,1	33,5
Seguridad Social	100,0	67,4	58,9	8,5	32,6	17,5	15,0
Vivienda y territorio	100,0	48,5	39,6	8,9	51,5	31,3	20,3
Cultura y recreación	100,0	51,7	42,7	9,0	48,3	27,7	20,6

Indicador	País	Zona Urbana			Zona Rural		
		Total	Reg. Central	Resto País	Total	Reg. Central	Resto País
Distribución en 2002	100,0	61,6	48,3	13,3	38,4	16,9	21,5
Educación	100,0	58,6	45,2	13,4	41,4	17,6	23,8
Salud	100,0	51,7	39,6	12,1	48,3	20,0	28,3
Seguridad Social	100,0	75,6	61,1	14,5	24,4	11,1	13,2
Vivienda y territorio	100,0	60,5	47,6	12,9	39,5	21,3	18,1
Cultura y recreación	100,0	63,8	51,5	12,2	36,2	17,8	18,5

a/Se utiliza el deflactor implícito del gasto de consumo final del gobierno general para ponerlo en colones del 2002

b/En colones del 2002 utilizando el mismo deflactor

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

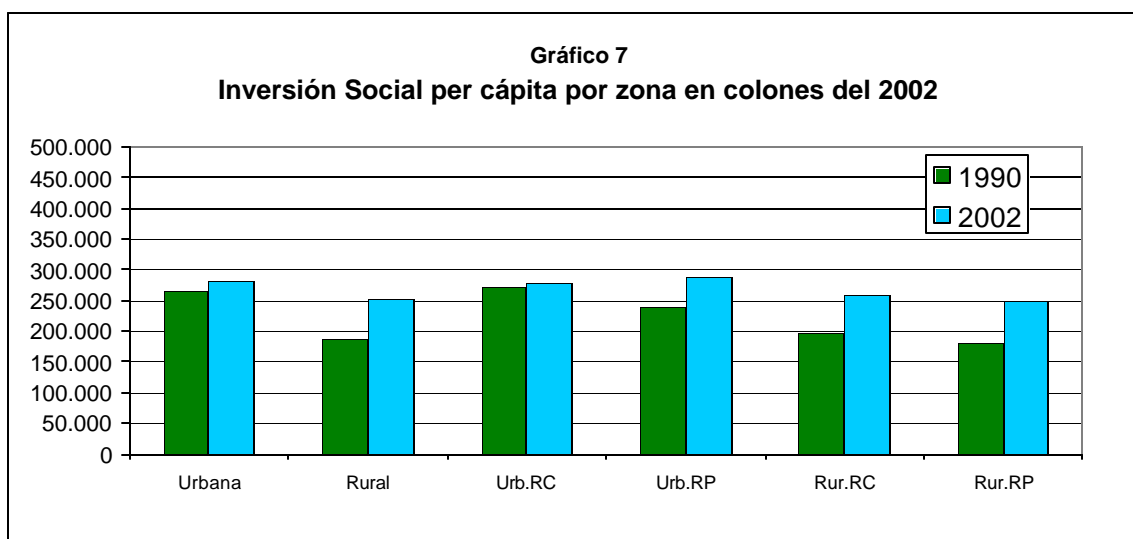
Globalmente, la ISP total aumenta en todas las zonas pero con mayor intensidad en las zonas urbanas (5,5% anual), particularmente en las zonas urbanas del resto del país (7,9%). En las zonas rurales, por el contrario, el crecimiento de la ISP total es más modesto (2,4% anual), especialmente en el ámbito de la región Central (1,1%). De este modo, las zonas urbanas recibieron en 1990 el 52% de la ISP total (44% la zona urbana de la región Central), y para el año 2002 ya captaban el 62% de la ISP (48% la zona urbana de la región Central). Este resultado sugeriría un deterioro de la equidad en la distribución por zonas de la ISP pero en realidad surge de dinámicas poblacionales muy diferentes al interior de cada zona.

Dadas las diferencias de población en cada zona y sobre todo su dinámica poblacional, la ISP por habitante resulta un mejor indicador de los cambios distributivos. Aquí la dinámica poblacional introduce diferencias importantes de destacar. Mientras que la población total del país creció en este período a una tasa media anual del 2,5%, en las zonas urbanas lo hizo al doble (4,7% en la parte de la región Central y 6,3% en el resto del país urbano). Ello se acompaña de un estancamiento absoluto de la población rural (-0,1% anual), que representa una contracción del 1,2% anual en la población rural de la región Central y una leve expansión del 0,8% anual en la población rural del resto del país. Esta dinámica poblacional, probablemente amplificada por los cambios metodológicos de las EHPM, modifica completamente la evolución de la ISP cuando se observa por habitante. Así, mientras que la ISP total crece más fuertemente en las zonas urbanas, esta se muestra casi estancada cuando se observa por habitante y el crecimiento de la ISP por habitante es más intensa en las zonas rurales y crece a una tasa mayor cuanto más rural o alejado sea el área geográfica considerada. Ello sugiere entonces una conclusión hacia una mayor equidad, contraria a la que surge del análisis de la ISP total.

Esta evolución a favor de los habitantes de las zonas rurales no logra sin embargo revertir el hecho de que la ISP por habitante es mayor conforme más urbana sea la zona de residencia, aunque sí logra reducir los diferenciales. De este modo, mientras que la ISP per cápita de las zonas rurales era en 1990 un 29% inferior a la existente en las zonas urbanas vista en su conjunto, para el año 2002, la diferencia se redujo al 10%. Aún considerando las zonas extremas (zona urbana de la región Central y zona rural del resto del país, las diferencias pasan del 33% en 1990 al 11% en el 2002 (véase gráfico 7).

Gráfico 7

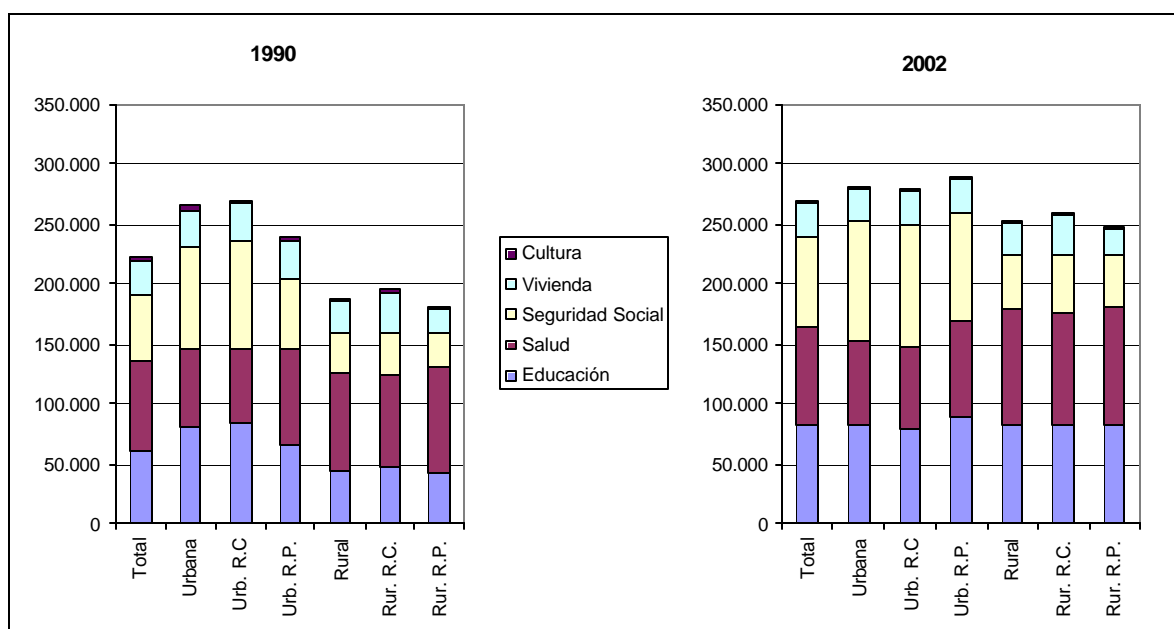
Costa Rica: Inversión social per cápita por zona en colones del 2002



Al interior de cada zona, la composición y distribución de la ISP por sector o función, muestra que es el sector educativo el que explica la ganancia de participación de las zonas rurales, en tanto que el sector seguridad social si logra mantener, en este caso, la situación de privilegio de las zonas urbanas, particularmente la de la región Central. La ISP en educación no superaba el 24% de la inversión social recibida por cada ámbito rural en 1990, mientras que para el 2002 llega al 32% en la zona rural de la región Central y al 34% en las zonas rurales del resto del país. Estos resultados corroboran lo señalado, en términos de que un aumento de la cobertura de la educación básica, junto a un mayor incremento de los recursos destinados a esos niveles explican esta evolución. Ello se complementa con la expansión de los programas de salud, que si bien pierden peso relativo en las zonas rurales, mantienen su protagonismo como el principal componente de la ISP en esas zonas (Véase gráfico 8).

Gráfico 8

Costa Rica: Inversión Social Per cápita por función y zona. 1990, 2002 (Colones 2002)



En las zonas urbanas, el sector seguridad social representó el 32% de la ISP recibida por las familias en 1990, monto que sube al 35% doce años más tarde. Esto genera un aumento de los recursos canalizados por el sector de seguridad social a las zonas urbanas. Así, mientras que para el año 1990, el 67% de los recursos invertidos por el sector seguridad social se quedaban en las zonas urbanas (59% en la zona urbana de la región Central), ya para el año 2002 esta zona absorbe el 76% de los recursos del sector (61% en la zona urbana de la región Central), sugiriendo que este sector ayuda a explicar la mayor ISP per cápita que ostentan estas zonas.

En resumen, en términos de equidad por zona de residencia se percibe una mejora en la equidad apoyada por la inversión educativa y, en menor medida, por la inversión en salud, tendencia que no logra contrarrestar la mejor situación relativa de las zonas urbanas, fruto de una concentración de la creciente inversión en seguridad social en ellas.

C.3 Cambios en la equidad generacional

Pasando de las familias a sus miembros, si se asigna la ISP que recibe la familia en su conjunto a sus distintos miembros y se suma la que reciben las personas en forma individual, es posible analizar también la distribución de la ISP y sus cambios entre 1990 y el 2002 por grupos de edad. Mientras que en los análisis previos hay un proceso de agregación de la ISP a nivel de familia, en este caso se procede a una desagregación por miembro del hogar. Realizada esta desagregación, las personas se agrupan en cuatro grupos de edad que reflejan distintos tipos de necesidades y por ende distintos tipos de apoyo estatal por medio de la ISP. El cuadro 7 incorpora algunos indicadores sobre la distribución de la ISP por grandes grupos de edad.

Cuadro 7

Evolución por grupo de edad y sexo de la inversión social pública en Costa Rica. 1990, 2002

Indicador	País	Grupo de edad				Sexo	
		Niños	Jóvenes	Adultos	Mayores	Hombres	Mujeres
Inversión social total (millones)^{a/}							
1990	678.149	170.414	82.900	240.489	184.346	347.797	330.352
2002	1.103.921	244.907	148.930	330.818	379.266	526.984	576.936
Variación media anual	4,1	3,1	5,0	2,7	6,2	3,5	4,8
Inversión social por habitante^{b/}							
1990	222.303	192.881	221.526	175.007	440.324	229.065	215.603
2002	269.933	255.496	274.930	169.086	599.304	259.697	280.014
Variación media anual	1,6	2,4	1,8	-0,3	2,6	1,1	2,2
Composición en 1990	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Educación	27,2	35,4	54,6	31,9	1,1	27,0	27,4
Salud	33,9	44,8	27,7	39,9	18,6	30,9	37,0
Seguridad Social	24,7	3,1	3,9	9,7	73,7	28,3	20,9
Vivienda y territorio	13,0	15,4	12,8	16,9	5,9	12,6	13,4
Cultura y recreación	1,2	1,4	1,0	1,6	0,6	1,2	1,2
Composición en 2002	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Educación	30,4	52,0	68,0	31,0	1,3	31,4	29,6
Salud	30,2	33,5	17,6	43,2	21,6	25,3	34,5
Seguridad Social	28,6	3,0	3,7	8,5	72,3	32,1	25,3
Vivienda y territorio	10,0	10,7	10,0	15,9	4,4	10,3	9,7
Cultura y recreación	0,8	0,8	0,7	1,4	0,4	0,9	0,8
Distribución en 1990	100,0	25,1	12,2	35,5	27,2	51,3	48,7
Educación	100,0	32,7	24,6	41,6	1,1	51,0	49,0
Salud	100,0	33,2	10,0	41,8	15,0	46,8	53,2
Seguridad Social	100,0	3,1	1,9	13,9	81,1	58,8	41,2
Vivienda y territorio	100,0	29,7	12,0	46,0	12,3	49,6	50,4
Cultura y recreación	100,0	28,2	10,0	48,1	3,8	49,7	50,3

Indicador	País	Grupo de edad				Sexo	
		Niños	Jóvenes	Adultos	Mayores	Hombres	Mujeres
Distribución en 2002	100,0	22,2	13,5	30,0	34,4	47,7	52,3
Educación	100,0	37,9	30,1	30,5	1,4	49,2	50,8
Salud	100,0	24,6	7,9	42,9	24,6	40,1	59,9
Seguridad Social	100,0	2,4	1,8	8,9	87,0	53,7	46,3
Vivienda y territorio	100,0	23,7	13,5	47,6	15,2	49,2	50,8
Cultura y recreación	100,0	21,4	11,7	50,3	16,5	48,9	51,1

a/ Se utiliza el deflactor implícito del gasto de consumo final del gobierno general para ponerlo en colones del 2002

b/ En colones del 2002 utilizando el mismo deflactor

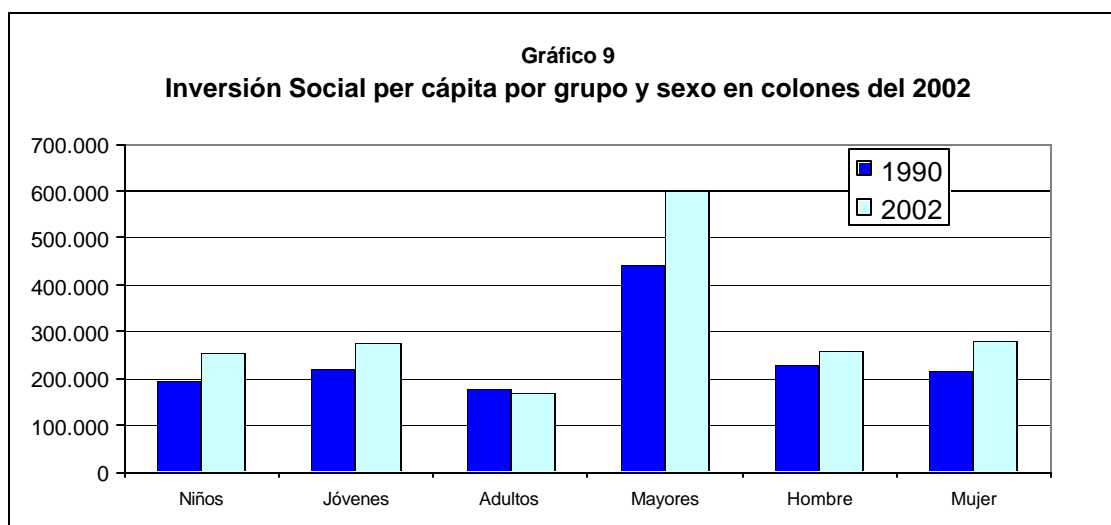
Fuente: Cálculos del autor con base en estadísticas de la Autoridad Presupuestaria y de las instituciones involucradas

La ISP total aumenta para todos los grupos de edad pero con mayor intensidad entre los jóvenes (de 12 a 17 años) y los adultos mayores (de 50 o más años). La ISP total dirigida a los niños (menores de 12 años) y los adultos (de 18 a 49 años) se expande a un ritmo inferior a la media del país. No obstante en términos de la ISP per cápita, esto significa una contracción de la ISP dirigida a los adultos y un aumento para la canalizada a la población infantil. Como la ISP dirigida a los menores de 18 años tiene un componente más claro de inversión, el aumento de la participación de estos grupos en la ISP total y el incremento de la ISP per cápita en ellos, muestra una tendencia hacia la mejora de la equidad desde una perspectiva generacional.

En términos de la ISP per cápita, los adultos mayores son los que ostentan los mayores niveles y esta crecen por encima de la media de modo que las diferencias se ensanchan. Así en 1990 la ISP per cápita recibida por los adultos mayores duplicaba la media nacional y para el 2002 ya resulta 2,2 veces superior al promedio nacional. Al otro extremo de la pirámide poblacional, los niños muestran también un aumento de la inversión social canalizada hacia ellos, aunque siguen manteniendo niveles de inversión por persona por debajo de la media nacional y solo superan a lo que reciben los adultos plenos (véase el gráfico 9).

Gráfico 9

Costa Rica: Inversión social per cápita por grupo y sexo en colones del 2002



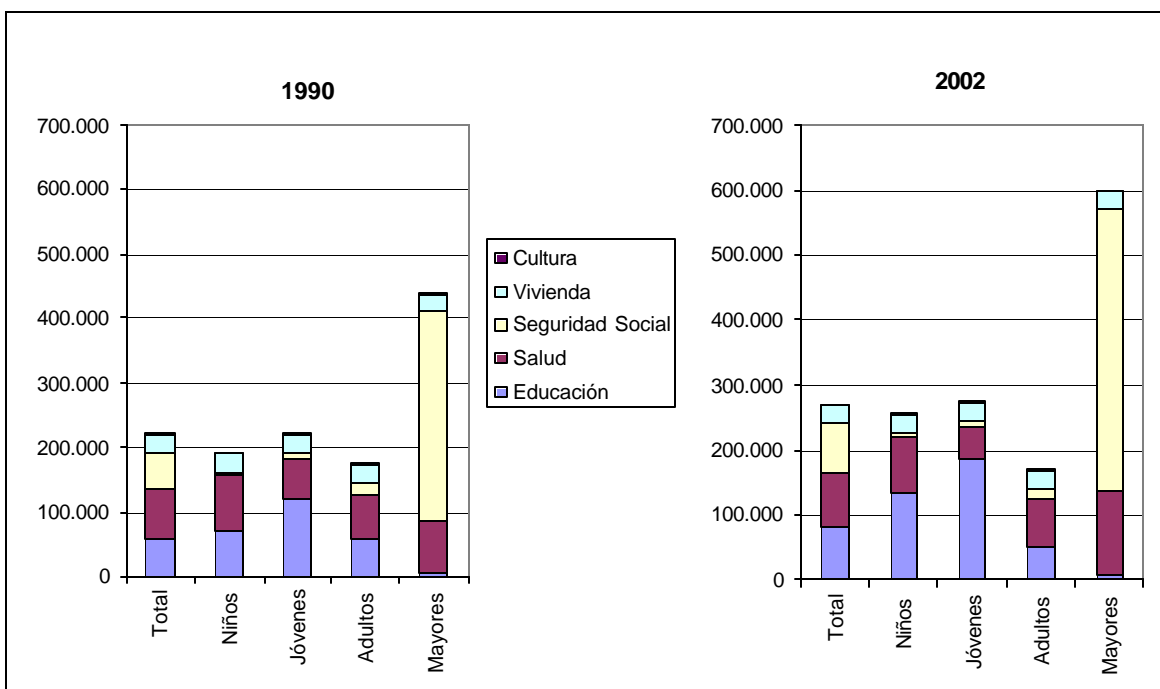
Al interior de cada grupo de edad, la composición y distribución de la ISP por sector o función, muestra de nuevo que es el sector educativo el que explica la ganancia de participación de la población menor de 18 años, lo que corrobora que es la inversión en educación básica o general, particularmente la preescolar y la secundaria, lo que está mejorando la equidad en general de la inversión social pública. En efecto, entre los menores de 11 años (niños), la inversión educativa pasa del 35% de la inversión recibida por el grupo en 1990 al 52% en el 2002. Para los jóvenes, esta inversión representaba el 55% de la ISP recibida en 1990 y ya para el 2002 alcanza al 68%. Así, mientras que los

menores de 18 años captaban en 1990 el 57% de toda la inversión educativa realizada por el Estado, para el 2002 reciben el 68% de ella (Véase gráfico 10).

Entre los adultos mayores, el sector seguridad social representó el 74% de la ISP recibida por ellos en 1990, monto que se reduce ligeramente al 72% doce años más tarde. No obstante, el fuerte crecimiento de la ISP per cápita en este grupo de edad hace que capte una porción creciente de los recursos del sector de seguridad social, particularmente los ligados con las pensiones. Así, mientras que para el año 1990, el 81% de los recursos invertidos por el sector seguridad social se dirigían a este grupo etario, ya para el año 2002 los adultos mayores reciben el 87% de los recursos del sector. La inversión en salud, sin mostrar los niveles de concentración de la seguridad social, también tienden a aumentar en este grupo del 15% de la inversión en salud en 1990 al 25% en el 2002. Estos factores hacen que este grupo reciba una proporción de la ISP muy por encima de su peso poblacional. Los adultos mayores representaron el 14% de la población total del país en 1990 y recibieron el 27% de la ISP. Para el 2002, su peso poblacional aumentó solo un punto porcentual (15%), en tanto que pasaron a captar el 34% de la ISP.

Gráfico 10

Inversión Social per cápita por función y edad. 1990, 2002 (Colones 2002)



En resumen, en términos de equidad generacional se percibe una mejora en la equidad apoyada por la inversión educativa. Esta mejora se logra a costa de los adultos plenos (18 a 49 años) pues los adultos mayores mantienen y refuerzan su mayor participación en la ISP. Participación que se sustenta en una creciente captación de los recursos de seguridad social y de salud, captación que crece de forma mucho más acelerada de lo que crece este grupo poblacional. Dadas las proyecciones de crecimiento de la población adulto mayor, ello

sugiere una tendencia que atentaría con la capacidad de financiar los programas sociales y parece necesario acciones de contención de los recursos dirigidos a ellos.

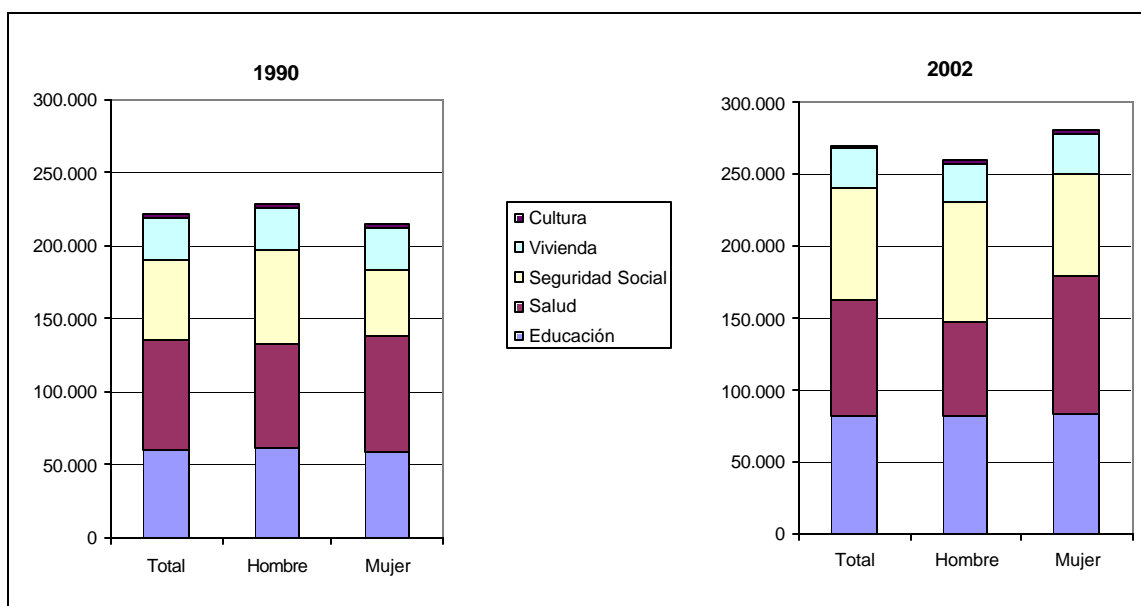
C.4 Cambios en la equidad de género

Si bien plantear la equidad de género resulta muy pretencioso, e incluso incorrecto, lo que se puede avanzar es en el análisis de las diferencias en el monto y composición de la ISP recibida por hombres y mujeres. Esta información se encuentra en el cuadro 7 presentado previamente. Vista la ISP en su conjunto, las mujeres muestran una situación más favorable en términos de que la inversión social recibida, tanto en términos totales como por persona, crece más fuertemente que la canalizada hacia los hombres. Esto hace que las mujeres tengan en el año 2002 una inversión per cápita superior a la de los hombres, cuando 22 años atrás la situación era la opuesta. En ese sentido se puede decir que existe evidencia de una mejora en la equidad de género de la ISP (véase el gráfico 9 previo).

Al interior de cada sexo, la composición y distribución de la ISP por sector o función, muestra evoluciones ligeramente distintas. La participación relativa de la educación aumenta en ambos sexos pero más entre los hombres. Consecuentemente la inversión en salud pierde peso relativo, pero más en los hombres y la inversión en seguridad social aumenta su participación relativa más entre los hombres. Pese a esta evolución, cerca de la mitad de la inversión educativa llega a las mujeres, la participación de las mujeres en la inversión en salud pasa del 53% en 1990 al 60% en el 2002, mientras que la inversión en seguridad social se sigue concentrando entre los hombres, aunque las mujeres ganan participación del 41% en 1990 al 46% doce años más tarde. Estos resultados son producto de un crecimiento en la ISP per cápita que reciben las mujeres (2,2%) y que duplica al crecimiento de la ISP per cápita recibida por los hombres (1,1%) (Véase gráfico 11).

Gráfico 11

Inversión Social Per cápita por función y sexo. 1990, 2002 (Colones 2002)



En resumen, en términos de equidad de género se percibe una mejora en la equidad apoyada por la inversión educativa, de salud y en seguridad social. No obstante, en esta última, las mujeres siguen mostrando limitaciones en el acceso, particularmente en los sistemas de pensiones contributivas por su menor incorporación al mercado de trabajo.

C.5 Cambios en la progresividad de la Inversión Social Pública

El análisis previo ha sugerido mejoras en la equidad en los distintos ámbitos en que esta se ha considerado y se han propuesto posibles explicaciones donde la inversión educativa aparece como la principal promotora de las mejoras y donde la seguridad social tiende a contrarrestar este efecto. El impacto de cada sector depende de la dinámica interna por programas. Por ello conviene conocer los cambios que se produjeron al interior de cada sector o función y buscar una medida resumen del grado de equidad involucrado en cada programa.

C.5.1 Cambios en la Inversión Social Pública por programas

Para analizar los cambios de la ISP por programas, estos se han agrupado en 22 programas en función de su tamaño relativo y la disponibilidad de información para estimar el monto de la inversión o para identificar a los beneficiarios en ambos años. Esta información aparece consignada en el cuadro 8. Ahí se presenta la distribución de la ISP al interior de cada función, la ISP per cápita por programa y la variación relativa de esta última entre 1990 y el 2002.

En el sector educativo, que es el que más ve crecer su ISP después del de seguridad social, se observa una recomposición hacia la educación básica o general y en contra de la educación postsecundaria o superior. Dentro de la educación básica, lo que más se expande son las modalidades no tradicionales (especial y abierta), básicamente por la educación abierta que se introduce a finales de los años noventa, aunque estas modalidades absorben aún una cantidad de recursos limitados. Dentro de las modalidades tradicionales, la educación preescolar y la secundaria son las más dinámicas, aunque la ISP en la educación primaria también crece en forma significativa. Esta evolución hace que mientras que para el año 1990, la educación básica captaba el 55% de la inversión educativa ya para el 2002 absorbe el 70% de ella. Esta reasignación dinámica hacia la educación básica es la que explica el aporte de la inversión educativa a la mejora en la equidad, pues se sabe que este tipo de servicio favorece en mayor medida a los grupos y regiones más pobres. No obstante, la fuerte expansión que tienen las modalidades no tradicionales sugiere que los problemas de calidad pueden estar empeorando.

La educación superior (universitaria y parauniversitaria) muestra en términos per cápita una contracción real acumulada del 22% o lo que es lo mismo, una reducción promedio anual del 2%. Esta reducción de la inversión en educación superior hace que esta pierda participación dentro de la inversión educativa del 33% en 1990 al 19% en el 2002. Si bien una reducción de la inversión en educación superior a favor de la educación básica mejora la equidad distributiva, por el origen diferencial de las poblaciones atendidas, es claro

también que esta inversión se torna de la mayor importancia para el desarrollo tecnológico y científico y para la tecnificación del país, sobre todo en momentos que el país se está integrando de una manera más activa al mercado mundial. Aunque se puede plantear que en el caso de la educación superior existe un proceso de privatización de la inversión tanto en términos de proveedores como de financiadores, es claro que esta modalidad privada de inversión, se limita a la formación de recursos humanos con amplia dispersión en calidad, y no genera aportes en la investigación. La formación profesional, otra área importante en la competitividad sistémica de la economía, muestra una evolución similar a la media del sector de modo que mantiene el 7% de su participación relativa y sugiere un crecimiento nada despreciable. Finalmente, los programas de incentivos para atraer a los jóvenes a la educación básica parecen haberse estancado en términos de recursos y eso les hace perder participación relativa.

Cuadro 8

Evolución de la inversión social pública según sector y subsector. 1990, 2002 (Cifras absolutas en colones del 2002 y relativas en porcentajes)

Función	Inversión social total		ISP per cápita		Variación % ISP per cápita	
	1990	2002	1990	2002	Total	Media Anual
Todos los sectores^{a/}	678.149	1.103.921	222.303	269.933	21,4	1,6
Sector educación	100,0	100,0	60.439	82.188	36,0	2,6
Preescolar	2,6	5,9	1.599	4.860	204,0	9,7
Primaria	31,7	35,1	19.139	28.850	50,7	3,5
Secundaria	19,3	23,4	11.688	19.258	64,8	4,2
Otra modalidad	1,3	5,9	782	4.809	515,0	16,3
Superior	33,5	19,3	20.243	15.832	-21,8	-2,0
Capacitación	7,0	7,0	4.252	5.722	34,6	2,5
Incentivos	4,5	3,5	2.737	2.858	4,5	0,4
Sector salud	100,0	100,0	75.320	81.404	8,1	0,6
Rectoría	1,3	4,2	974	3.438	252,9	11,1
Atención Primaria	14,9	17,7	11.230	14.425	28,5	2,1
Consulta médica	31,3	26,1	23.580	21.227	-10,0	-0,9
Hospitalización	46,4	49,2	34.939	40.065	14,7	1,1
Nutrición	6,1	2,8	4.597	2.249	-51,1	-5,8
Sector Seguridad Social	100,0	100,0	54.951	77.131	40,4	2,9
Pensiones contributivas	77,3	81,0	42.496	62.439	46,9	3,3
Pensiones no contributivas	6,0	6,0	3.306	4.595	39,0	2,8
Regulación del trabajo	1,3	1,3	715	984	37,6	2,7
Grupos Vulnerables	15,4	11,8	8.435	9.113	8,0	0,6
Sector Vivienda y Territorio	100,0	100,0	28.904	26.947	-6,8	-0,6
Servicios de vivienda	38,0	26,7	10.988	7.184	-34,6	-3,5
Suministro de agua	25,4	26,3	7.329	7.088	-3,3	-0,3
Servicios municipales	36,6	47,0	10.587	12.674	19,7	1,5

Función	Inversión social total		ISP per cápita		Variación % ISP per cápita	
	1990	2002	1990	2002	Total	Media Anual
<i>Sector Cultura y Recreación</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>2.688</i>	<i>2.263</i>	<i>-15,8</i>	<i>-1,4</i>
Culturales	45,5	45,5	1.269	1.029	-18,9	-1,7
Recreativos	19,7	19,7	653	445	-31,8	-3,1
Deportivos	34,8	34,8	766	789	2,9	0,2

a/ Inversión social pública total en millones de colones del 2002 y la inversión social pública por habitante en colones del 2002.

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

La ISP en salud muestra un escaso dinamismo ya que solo se expande un 8% por persona entre 1990 y el año 2002, para una tasa media anual de tan solo 0,6%. Con ello pierde participación en la ISP total y pierde el protagonismo que tenía a inicios de los años noventa (véase cuadro 3). Al interior del sector, la evolución por programa es muy disímil. Lo que se ha llamado como “rectoría” y que comprende las funciones del Ministerio de Salud no relacionadas con la prestación directa de servicios, es la que más se expande acorde con las reformas impulsadas en el sector desde la primera mitad de los años noventa. Dado que en 1990 no se habían iniciado las reformas, los recursos asignados a esta función rectora eran escasos y por ello el crecimiento aparece tan elevado (11% promedio anual).

El segundo programa que más crece es el de atención primaria (28% acumulado y 2,1% anual), tasa que más que duplica la del sector en su conjunto pero que resulta apenas un poco mayor que el ritmo a que se expandió la ISP per cápita total. Esta expansión va acompañada de una modificación en la composición de los proveedores y en las modalidades de atención, ya que en 1990 la participación del Ministerio de Salud era significativa. En todo caso, su crecimiento sugiere que este programa tiene un aporte en la mejora de equidad comentada, aunque el sector como tal pesa poco en estos resultados globales por su escaso dinamismo.

Los programas de atención curativa de la enfermedad, consulta médica e internamiento, no solo siguen siendo los dominantes en el sector salud sino que también muestran una evolución disímil. La consulta médica reduce la ISP asignada en un 10% en todo el período, producto de la expansión de los programas de atención primaria, mientras que la ISP en los servicios de hospitalización crecen un 14% durante el período. Esto hace que la ISP en servicios de hospitalización pasen de absorber el 46% de la inversión en salud en 1990 al 49% en el 2002. Esta ganancia de participación es más que contrarrestada por la pérdida de la consulta médica de modo que la ISP en salud destinada a la atención curativa bajó del 78% en 1990 al 75% doce años más tarde. Estos resultados podrían sugerir un éxito de las reformas del sector, en tanto, no se esté produciendo un traslado de servicios curativos al primer nivel de atención y en contra de los programas de promoción y protección de la salud. Finalmente, los programas de nutrición muestran una amplia contracción en sus recursos, reduciendo a la mitad su participación en la ISP en salud.

Se ha señalado que el sector de seguridad social es el que más crece en términos de la ISP. Para el año 2002 la ISP por habitante en este sector resultaba un 40% superior a la que tenía en 1990, lo que implica un ritmo anual de crecimiento real del 2,9% real. A su interior, el rubro de pago de pensiones contributivas es el que más crece. Este programa expande su ISP per cápita a un 3,3% anual, tasa que duplica la mostrada por la ISP total, aunque resulta inferior a la observada por la educación general o básica. Esto hace que este programa pase de absorber el 77% de los recursos del sector en 1990 al 81% de ellos en el 2002. Por el carácter y tamaño del programa, este es el que presiona para deteriorar la equidad de la inversión social. Ello es claro al constar que las pensiones contributivas representaron el 19% de toda la ISP en 1990 y ya para el 2002 absorben el 23% de ella³.

Las pensiones no contributivas a cargo de la CCSS y los programas de regulación del trabajo, no solo tienen una participación limitada en el sector, sino que además, esta no se

modifica pues se expanden al mismo ritmo del sector en su conjunto. Esto significa que toda la ganancia en la participación relativa de las pensiones contributivas se logra a costa de los programas de apoyo a los grupos vulnerables. Estos programas, si bien no reducen en términos reales su ISP por persona, si crecen de manera limitada (8% acumulado y 0,6% anual), lo que explica su pérdida de participación del 15% en 1990 al 12% en el 2002.

El sector de vivienda y territorio, tiene un crecimiento real de la ISP total que no logra compensar el crecimiento de la población, de modo que vista esa inversión por habitante, esta se contrae un 7% en el período. A su interior, la mayor contracción se ubica en el suministro de servicios de vivienda, programa que, pese a los ajustes realizados para el 2002, pierde un 35% de los recursos reales per cápita que manejaba en 1990⁴. Los servicios de suministro de agua también se contraen en términos reales lo que muestra un deterioro de la inversión en este campo que tiene tanto impacto en las condiciones de salud de la población. Solo los servicios municipales reflejan cifras positivas, al crecer a un ritmo similar al de la ISP total. Esta evolución le permite ganar participación dentro de la ISP del sector de vivienda y territorio, del 37% en 1990 al 47% en el 2002, aunque no repunta dentro de la ISP total donde solo contribuye con el 5% de ella.

Finalmente, los servicios culturales y recreativos, reducen su ya marginal participación al sufrir una merma de un 16% de los recursos reales por habitante que contaban en 1990. Esta contracción se presenta en los programas culturales y recreativos, y a favor de los programas deportivos que ganan participación. Con la creación del Instituto del Deporte, estos programas se fortalecen y para el 2002 ya absorben un 35% de la ISP asignada al sector.

C.5.2 Cambios en la progresividad de los programas

Teniendo clara la evolución de la ISP asignada a los distintos programas, se puede avanzar en el estudio de los posibles cambios en el grado de equidad que envuelve cada programa. Los cambios comentados sobre la equidad a nivel de sectores, son fruto de la recomposición de la inversión al interior de cada sector y de los cambios en la equidad de cada programa. El primer aspecto ya ha sido tratado en la sección previa y ahora se centrará la atención en lo segundo. Para facilitar el análisis, se utilizará un indicador resumen sobre el grado de equidad de cada programa. Si el interés fuera solo la equidad distributiva, se podría utilizar cualquiera de los indicadores resúmenes de desigualdad existentes, entre los que se encuentra el coeficiente de Gini. Pero como la equidad se evalúa en otras dimensiones, como la de género donde existen solo dos categorías, esos indicadores no son operativos.

Por ello se recurre a un índice muy simple de progresividad, que lo que hace es comparar la proporción del gasto dirigido al grupo más vulnerable con la proporción de la población en este. Este índice, puesto en porcentajes oscila entre -100% que significaría regresividad máxima (el grupo vulnerable no recibe ni un cinco de la ISP) y 100% que correspondería a la progresividad máxima (toda la ISP llega al grupo vulnerable). Este indicador será 0% cuando la proporción de la ISP recibida corresponda con su peso poblacional y en tal caso se dice que el programa es neutral en cuanto a la progresividad⁵. Cambios en este indicador hacia valores más altos apoyaría a un aumento de la equidad. Los grupos vulnerables

considerados son: el 40% más pobre para la equidad distributiva, los menores de 18 años para la equidad generacional, las mujeres para la equidad de género, las zonas rurales para la equidad por zona y las regiones periféricas para la equidad regional. El cuadro 9 recoge estos indicadores para los 22 programas considerados en forma agregada.

Cuadro 9

Cambios en la progresividad de la inversión social pública por función, en Costa Rica. 1990, 2002

Función	Progresividad Distributiva ^{a/}		Progresividad Generacional ^{b/}		Progresividad Género ^{c/}		Progresividad Geográfica: Zona ^{d/}		Progresividad Geográfica: Región ^{d/}	
	1990	2002	1990	2002	1990	2002	1990	2002	1990	2002
Todos los sectores sociales	-12,7	-7,0	-9,4	0,5	-3,0	3,3	-15,3	-6,3	-12,6	-2,9
Sector educación	-15,7	6,0	27,2	50,5	-2,4	0,3	-26,8	0,8	-22,2	2,1
Preescolar	28,0	30,0	100,0	100,0	-5,4	6,6	-10,2	10,2	-9,7	8,2
Primaria	26,3	34,5	98,5	99,9	-1,7	-4,4	4,3	15,2	6,5	12,3
Secundaria	-19,1	5,2	68,6	75,6	-5,4	1,6	-30,4	-3,6	-22,7	4,0
Otra general	41,8	9,2	61,8	28,7	-22,3	-12,7	-20,3	4,0	-13,8	-10,0
Educación postsecundaria	-70,6	-62,6	-88,7	-90,6	-2,5	8,3	-63,6	-43,3	-65,7	-46,1
Formación profesional	-27,5	-22,2	-88,3	-94,5	10,1	4,6	-8,4	2,5	-4,7	15,7
Incentivos para estudiar	35,1	43,3	99,7	94,4	-4,8	0,5	10,1	22,6	18,5	17,1
Sector salud	9,1	17,3	3,4	-8,2	6,0	18,7	13,0	12,4	8,6	7,0
Rectoría	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Atención Primaria	24,1	24,4	4,8	12,5	9,6	23,3	38,8	34,3	19,5	18,8
Consulta médica	6,2	8,9	-9,0	-11,0	15,5	21,9	4,0	7,6	3,2	6,9
Hospitalización	0,9	18,1	-3,9	-27,5	0,0	17,3	4,8	6,1	5,6	2,7
Programas de Nutrición	52,4	61,4	97,3	84,1	-4,7	11,7	61,5	49,2	34,9	22,0
Sector Seguridad Social	-40,2	-51,1	-87,7	-88,4	-17,9	-8,6	-41,7	-40,5	-35,5	-22,5
Pensiones contributivas	-66,7	-79,1	-99,9	-99,5	-24,3	-12,7	-57,8	-56,9	-57,7	-37,1
Pensiones no contributivas	43,7	59,5	-98,0	-95,7	3,6	19,0	19,1	17,8	27,2	25,0
Regulación del trabajo	3,3	3,6	-64,2	-79,2	-28,7	-23,1	20,3	13,1	0,8	5,5
Apoyo a Grupos Vulnerables	44,1	58,9	-24,4	-9,3	7,1	7,1	15,3	22,5	23,3	22,5
Sector Vivienda y Territorio	-13,3	-8,2	0,9	2,9	0,2	0,4	-7,7	-3,8	-20,2	-13,5
Servicios de vivienda	4,1	14,3	6,3	5,8	-1,7	0,6	33,7	6,7	1,2	6,4
Suministro de agua	-9,7	-10,6	-1,4	-1,9	0,7	0,7	-8,8	-27,5	-17,6	-5,0
Servicios municipales	-34,6	-21,5	-4,9	3,4	2,0	0,0	-42,6	1,3	-45,0	-32,4
Sector Cultura y Recreación	-40,8	-25,5	-7,4	-6,3	0,1	1,0	-13,5	-11,6	-19,1	-14,3

a/ Porcentaje de la ISP recibida por el 40% más pobre de las familias con relación al porcentaje de la población en esos estratos

b/ Porcentaje de la ISP recibida por los menores de 18 años con relación al porcentaje de la población menor.

c/ Porcentaje de la ISP recibida por las mujeres con relación al porcentaje de la población femenina

d/ Porcentaje de la ISP recibida por la zona rural o las regiones periféricas con relación al porcentaje de la población en esas áreas geográficas

C.5.3 Cambios en la progresividad distributiva

Con relación a la equidad distributiva, se observa a nivel global una mejora al reducirse el grado de regresividad y tender hacia la neutralidad, pero sigue manteniendo un sesgo regresivo en tanto que la proporción la ISP que llega al 40% de las familias más pobres resulta aún inferior a la proporción de población, no familias, ahí incorporadas. De ahí que la ISP de los dos primeros quintiles se ubique por debajo del promedio nacional. El sector educativo pasa de una situación de regresividad (-16%) y una situación de ligera progresividad (6%) y este resultado surge del hecho de que mejora la progresividad que ya mostraba la educación preescolar y primaria, torna progresiva la educación secundaria y reduce la alta regresividad de la educación superior. Entonces el aporte de la ISP en educación para aumentar la equidad se sustenta tanto en una reasignación de la inversión educativa a los niveles iniciales como a la mejora de equidad al interior de los programas. Estos resultados corroboran la hipótesis de que es el aumento de la cobertura en la educación general lo que está contribuyendo a la mejora de la equidad distributiva.

El sector salud, que resulta el único sector que mostraba progresividad distributiva en 1990 (9%), la amplía aún más en el 2002 (17%) y esta mejora no se debe exclusivamente al programa de atención primaria sino a mejoras en la progresividad de los programas curativos, principalmente internamiento. El programa de atención primaria mantiene su índice de progresividad (24%), que es mayor que el mostrado por los programas de atención curativa y entonces su aporte a la mejora en la equidad se sustenta en el manejo de mayores recursos de la ISP en salud.

El sector de seguridad social es el más regresivo de todos y esta regresividad aumenta de -40% en 1990 al -51% en el 2002. Todo el aumento de la regresividad se sustenta en las pensiones contributivas, cuyo índice pasa del -67% en 1990 a -79% doce años después. Esto significa que pese a las mejoras en la progresividad de los programas dirigidos principalmente a la población pobre (pensiones no contributivas y apoyo a grupos vulnerables) ello no logra contrarrestar el impacto de las pensiones contributivas y corrobora también la hipótesis planteada de que el elemento que presiona hacia un deterioro de la equidad de la ISP son las pensiones contributivas.

El sector de vivienda y territorio, reduce su regresividad que mostraba en 1990 pero no logra eliminarla del todo. A su interior, solo los servicios de vivienda son progresivos y esta progresividad mejora. No obstante la contracción real sufrida por este programa sugiere que tiene poco aporte en el resultado global. El suministro de agua mantiene su limitado grado de regresividad, en tanto que los servicios municipales lo reducen, aunque resulta el programa con mayor regresividad dentro del sector. La expansión real de los recursos del sector a este programa hace que la contribución del sector sea hacia el deterioro de la equidad. Finalmente, los servicios culturales y recreativos reducen su regresividad distributiva, aunque es de esperar que ello tenga poco impacto por su limitado peso y contracción real.

C.5.4 Cambios en la progresividad generacional

En 1990 la ISP mostraba un pequeño sesgo regresivo en contra los menores de 18 años, lo que significaba que se estaba asignando más recursos a los otros grupos etarios. Para el 2002, la ISP se torna neutral, lo que significa que aún este grupo no se torna prioritario. Como era de esperar, la expansión de los recursos a la educación general acompañada de aumentos en la cobertura mejora la progresividad del sector educación de un índice del 27% en 1990 al 50% en el 2002. Al otro extremo de la regresividad generacional, el sector de seguridad social mantiene un índice en torno al -88%, por lo que el aumento real de la ISP a este sector, por encima de lo que aumentan los recursos al sector educación, frenan las mejoras en la progresividad generacional. Pese a ello, dentro del sector de seguridad, el programa de apoyo a grupos vulnerables reduce su grado de regresividad.

El sector salud muestra globalmente un cambio de un pequeño margen de progresividad en 1990 (3%) a una situación de ligera regresividad (-8%). La expansión de los programas curativos, junto a la contracción de la ISP a los programas de nutrición explican esta tendencia que no logra contrarrestar la mayor progresividad, y recursos, de la atención primaria. El sector vivienda y territorio mejora levemente el sesgo progresivo (de un 1% en 1990 al 3% en el 2002), sin mayores diferencias o cambios a su interior, en tanto que el sector cultura y recreación mantiene un leve sesgo en contra de la población infantil.

C.5.5 Cambios en la progresividad de género

La asignación de la ISP por sexo de las personas tiende a ser bastante neutral en su conjunto, aunque para 1990 se encontraba un ligero sesgo regresivo contra las mujeres (-3%), en tanto que para el 2002 sucede lo opuesto (3%). Este cambio de sesgo a favor de las mujeres parece sustentarse en una ampliación de la progresividad de género en el sector salud (del 6% en 1990 al 19% en el 2002), junto a una reducción de la regresividad en el sector de seguridad social (del -18% al -9%). En el sector salud, el cambio se produce tanto en la atención primaria como en la atención curativa, en tanto que en el sector de seguridad social, los cambios muestran una reducción de la regresividad en las pensiones contributivas y un aumento de la progresividad en las pensiones no contributivas. Ambos resultados sugieren un creciente acceso de las mujeres a esos programas. En el sector de educación los cambios son pequeños aunque con una tendencia a favorecer a las mujeres y lo mismo sucede en los sectores de vivienda y territorio y de cultura y recreación.

C.5.6 Cambios en la progresividad geográfica

La equidad de la ISP por áreas geográficas pasa de una situación de regresividad en 1990 (-15% por región y -13% por zona) a una situación cercana a la neutralidad pero manteniendo el sesgo regresivo (-6% por región y -3% por zona). Este cambio se sustenta en una eliminación de la regresividad en el sector educativo, producto de la expansión de la cobertura de la educación básica, junto a un mantenimiento de la progresividad del sector salud, progresividad que es mayor por zona (12%) que por región (7%). El sector seguridad social mantiene su alta regresividad por zona (-41%) aunque la reduce por regiones del -36% en 1990 al -23% en el 2002. Para ambos ámbitos geográficos, son las pensiones contributivas las que explican la evolución.

El sector de vivienda y territorio, muestra una menor regresividad por zona que por región, pero en ambos casos con tendencia hacia la neutralidad. A su interior, los cambios son dispersos. Los servicios de vivienda mantienen la progresividad geográfica, pero la reducen por zona en tanto que la aumentan por región. Por su parte, los servicios de suministro de agua muestran un sesgo regresivo que aumenta en contra de las zonas rurales y se reduce con relación a las regiones periféricas. Finalmente, los servicios municipales parten de una situación de alta regresividad geográfica en 1990, pero logran eliminarla contra las zonas rurales en tanto que muestran pocas mejoras en cuanto a las regiones periféricas. Por otra parte, el sector cultura y recreación mantiene su regresividad geográfica.

En resumen, se observa que, en los cinco ámbitos en que se evalúa la equidad, se produce una mejora entre 1990 y el 2002, aunque ello no implique que se pasa a situaciones de una ISP progresiva. Por el contrario, las mejoras en equidad giran en torno a transformar en neutral la ISP. En esta mejora de la equidad, la inversión educativa contribuye positivamente en todos los ámbitos estudiados, básicamente a través de una reasignación de los recursos hacia en nivel básico, acompañados de mejoras internas en la progresividad de los programas. La inversión en salud contribuye a mejorar la equidad distributiva y por género, sin mayores aportes adicionales a su importante papel en la progresividad geográfica y empeorando la equidad generacional. La inversión en seguridad social es la principal responsable de evitar mayores mejoras en la equidad distributiva y regional. No obstante no modifica su impacto regresivo en la equidad generacional y por zona y contribuye a mejorar la equidad por género. Los otros sectores de vivienda y cultura también apoyan la mejora en la equidad en todos los ámbitos, aunque su contribución es limitada, tanto por su limitado peso dentro de la ISP como por su contracción real entre 1990 y el 2002.

C.6 Impacto redistributivo global de la Inversión Social Pública

Si la atención se pone en la equidad distributiva, es posible medir hasta qué punto la ISP modifica la desigualdad en la distribución de los ingresos familiares. Para hacer esto se necesita una distribución del ingreso comparable con la ISP. Esta comparabilidad está determinada tanto por las magnitudes globales como por la definición del ingreso familiar. Para las magnitudes globales, si los ingresos de las familias tienen grados muy distintos de aproximación a los niveles “reales”, el impacto de la ISP estaría distorsionado. Por ello se procedió a una estimación del ingreso familiar a partir de las cuentas nacionales y se ajustó el ingreso familiar de las encuestas. Este ajuste se hizo para el ingreso familiar total, a través de un factor de ajuste para el ingreso familiar per cápita, y no por fuente de ingreso para respetar el grado de desigualdad que mostraban las encuestas en cada año estudiado⁶.

Como el ingreso familiar contiene ya algunos componentes de la ISP, particularmente las transferencias en efectivo como pensiones y ayudas, se procedió a estimar el ingreso autónomo del hogar, esto es, el ingreso libre de ISP. Por otra parte, la ISP se considera como un ingreso especie que se agrega al ingreso autónomo para llegar al ingreso familiar disponible. Para hacer este cálculo se requiere calcular la ISP por familia y de paso se necesita una estimación comparable de las familias. Esta se obtuvo utilizando las proyecciones de población del Centro Centroamericano de Población y considerando el

tamaño medio del hogar por decil que surge de las encuestas. Cabe señalar que al considerar toda la ISP como ingreso en especie, sin descontar los pagos necesarios para acceder a ella se está sobreestimando su impacto distributivo, por lo que los resultados deben verse con cautela. El cuadro 10 recoge los principales resultados obtenidos.

La distribución del ingreso familiar autónomo empeora entre 1990 y el 2002. Esto es claro en términos del aumento del coeficiente de Gini del 0,37 en 1990 a 0,43 en el 2002. También se ensanchan las brechas entre los ingresos medios de los grupos extremos. El ingreso familiar medio del último decil resultaba 18 veces superior al equivalente del primer decil en 1990, en tanto que para el 2002 la relación era de casi 24 veces. En términos de ingresos por quintiles, la relación pasa de 8 veces a casi 12 veces.

Cuadro 10

Impacto redistributivo de la inversión social en Costa Rica. 1990, 2002 (cifras absolutas en colones corrientes por familia al mes)

Deciles ^{a/}	Ingreso familiar total mensual ajustado 1990 ^{b/}				Ingreso familiar total mensual ajustado 2002 ^{b/}			
	Autónomo	Inv. Social	Disponible	Variación %	Autónomo	Inv. Social	Disponible	Variación %
Todas las Familias	58.527	11.714	70.241	20,0	308.549	87.836	396.385	28,5
D1	8.476	11.654	20.130	137,5	42.831	99.530	142.362	232,4
D2	21.408	11.851	33.259	55,4	88.423	94.014	182.438	106,3
D3	30.340	11.033	41.372	36,4	134.613	90.539	225.152	67,3
D4	36.947	11.251	48.198	30,5	166.133	83.336	249.469	50,2
D5	44.407	10.626	55.033	23,9	206.169	78.762	284.931	38,2
D6	53.132	11.328	64.459	21,3	250.782	80.636	331.417	32,2
D7	60.968	10.824	71.792	17,8	301.826	73.284	375.109	24,3
D8	80.651	11.943	92.593	14,8	372.428	78.307	450.735	21,0
D9	94.546	12.829	107.375	13,6	507.374	97.775	605.149	19,3
D10	154.923	13.795	168.718	8,9	1.013.869	102.230	1.116.099	10,1
Coeficiente de Gini ^{c/}	0,3741	0,0249	0,3126		0,4290	-0,0044	0,3350	
Relación de Ingresos					0,0549	-0,0293	0,0223	
D10/D01	18,28	1,18	8,38		23,67	1,03	7,84	
Q5/Q1	8,35	1,13	5,17		11,59	1,03	5,30	

a/ Familias ordenadas según su ingreso familiar per cápita, de menor ingreso o más pobres (D1) a mayor ingreso o más ricas (D10)

b/ Ingreso ajustado por subdeclaración según estimación exógena a partir de las Cuentas Nacionales por fuente de ingreso

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

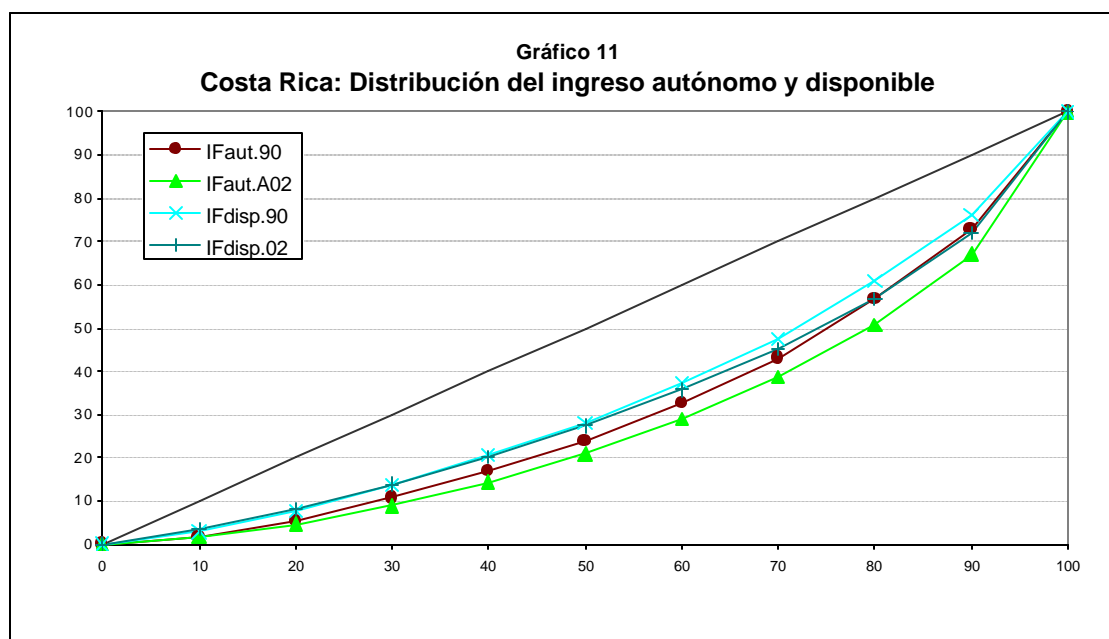
Fuente: Cálculos del autor con base en las EHPM del INEC, información de la STAP, del Banco Central y otras instituciones públicas

La distribución de la ISP por deciles resulta bastante neutral o proporcional como ya se ha analizado, aunque evidencia mejoras en su distribución. El coeficiente de Gini pasa del 0,02 a prácticamente cero y las diferencias entre los deciles extremos se reducen del 18% en 1990 al 3% en el 2002. Como la ISP por familia es muy similar en todos los deciles, tiene un claro impacto redistributivo pues se confronta con ingresos familiares muy disímiles. Globalmente, esta ISP representó el 20% del ingreso familiar autónomo en 1990 y para el 2002 sube al 28%. Esta ISP implica más que duplicar el ingreso familiar de decil más pobre (y lo triplica en el 2002) y su impacto se reduce fuertemente conforme se pasa a estratos de mayor ingreso. De esto modo, para las familias del decil más rico, la ISP recibida implica incrementar sus ingresos en un 9% en 1990 y en un 10% en el 2002.

Cuando se observa la distribución del ingreso familiar disponible (ingreso autónomo mas ISP), la desigualdad se reduce en ambos años y tiende a converger entre ellos. Vista esta desigualdad en términos del coeficiente de Gini, este se reduce para 1990 del 0,37 al 0,31 y para el año 2002 del 0,43 al 0,33. También las brechas entre los ingresos de los extremos de la distribución se reducen marcadamente. En el caso de los deciles extremos se llega a una diferencia cercana a las ocho veces y en términos de quintiles extremos, la diferencia se ubica en torno a las cinco veces (véase gráfico 11)⁷.

Gráfico 11

Costa Rica: Distribución del ingreso autónomo y disponible



En resumen, la creciente ISP que se evidencia entre 1990 y el 2002, con una distribución prácticamente proporcional entre deciles de ingreso familiar, si bien no logra volver más equitativa la distribución del ingreso familiar en el tiempo, si logra casi neutralizar

totalmente el deterioro de la equidad en la distribución de los ingresos familiares observado en el período.

D. La inversión social pública y el combate a la pobreza

Uno de los objetivos de la política social, y solo uno de ellos, es el apoyar el combate a la pobreza. Este apoyo se produce de dos maneras. Por una parte, permitiendo que los miembros de las familias más pobres accedan a los programas universales de formación de capacidades como son la educación básica y a la protección de la salud. Por otra parte, aplicando políticas selectivas que buscan compensar las desventajas que enfrentan estos grupos y en esa medida posibilitar un aprovechamiento de las políticas universales en igualdad de condiciones. En esta sección se pondrá la atención en cuál ha sido la evolución de la inversión social según estos tipos de políticas y se mirará la evolución de los principales, permanentes y masivos programas incorporados en las políticas selectivas.

D.1 La evolución de la inversión social por tipo de programas

Los programas en que se ha desagregado la ISP pueden verse no solo desde una perspectiva sectorial, como se ha hecho en las secciones previas, sino que pueden reacomodarse en función de su criterio de diseño o asignación. Cuatro grupos de programas surgen de esta clasificación. En primer lugar se tienen los programas que se refieren a políticas sociales universales y donde su criterio de acceso es la ciudadanía ampliada, esto es, la pertenencia o residencia en el país. Aquí se incorporan los programas de educación general o básica, los programas de atención primaria y curativa de la salud, el suministro de agua y los servicios municipales. El segundo grupo de programas se refiere a programas en principio universales pero que para acceder a ellos se requiere contar con un conjunto de requisitos previos, incluso el pago directo, que generan exclusión. Aquí se incorpora la educación superior, la formación profesional, la regulación del trabajo y los programas culturales y recreativos. El tercer grupo corresponde a las políticas contributivas, donde su acceso depende de haber contribuido por espacio de un largo tiempo. Aquí se incorporan los sistemas de pensiones contributivas a cargo de la CCSS y del presupuesto nacional. El último grupo se asocia con las políticas selectivas. Estos programas están dirigidos a poblaciones metas específicas en función de algún elemento de vulnerabilidad, principalmente aunque no exclusivamente, su situación de pobreza. Aquí se incluyen los programas que buscan incentivar el acceso y permanencia en la educación básica, los programas de nutrición y cuidado de niños, las pensiones no contributivas, los programas de apoyo a grupos vulnerables y los de dotación de vivienda.

El cuadro 11 recoge una serie de información sobre la distribución de estos programas por quintil de ingreso familiar. Como la incidencia de la pobreza se modifica según el criterio seguido y, dentro de una misma definición, según el momento temporal elegido, parece pertinente ver la distribución de la ISP por quintiles. El primero correspondería con el porcentaje de familias que se han ubicado por debajo de la línea de pobreza en los últimos diez años, en tanto que los dos primeros quintiles agruparían un porcentaje de familias similar al porcentaje de familias a que se arriba con definiciones ampliadas de pobreza (Méndez y Trejos, 2004).

Si se considera la ISP total, esta creció a un ritmo anual del 4,1% entre 1990 y el año 2002 y este crecimiento es mayor en las políticas universales (4,5%) y sobre todo en las políticas contributivas (5,8). Por el contrario, las políticas o programas selectivos solo se expanden a una tasa media del 1,2% lo que significa una contracción del 1,2% en la ISP por habitante. Esta contracción de la ISP por habitante también se observa en las políticas restringidas. Esto significa que los programas selectivos pierden participación en la ISP pasando del 14% en 1990 al 10% en el 2002.

Se puede argumentar que esta contracción de la ISP por habitante en las políticas selectivas es acorde con la reducción de las familias pobres y que si estimara la ISP por persona pobre, es probable que la ISP per cápita de las políticas selectivas se pudiera incrementar en términos reales. En efecto, la ISP selectiva por persona pobre por ingresos aumenta en este período a una tasa anual real del 2,2%. No obstante, ello supone que toda la política selectiva va dirigida, y llega efectivamente, a la población pobre. Por el contrario, si se observa la composición de las políticas selectivas por quintil se nota que si bien mejoró la focalización, una parte importante llega al 60% de las familias no pobres. Esto significa que el 20% más pobres de las familias recibió en 1990 el 37% de la ISP en programas selectivos, en tanto que para el 2002 aumentó al 45%. Esto significa también que en términos per cápita, el primer quintil fue el único que vio aumentar los recursos reales provenientes de las políticas selectivas pero este aumento fue de tan solo un 0,4% real por año (Véase gráfico 12).

Cuadro 11

Evolución de la inversión social pública por quintil y tipo en Costa Rica. 1990, 2002

Indicador	País	Universales	Restringidas	Contributivas	Selectivas
Inversión social total (millones) ^{a/}					
1990	678.149	371.702	85.104	129.637	91.706
2002	1.103.921	632.303	109.938	255.349	106.330
Variación media anual	4,1	4,5	2,2	5,8	1,2
Inversión social por habitante ^{b/}					
1990	222.303	121.847	27.898	42.496	30.062
2002	269.933	154.612	26.882	62.439	26.000
Variación media anual	1,6	2,0	-0,3	3,3	-1,2
Composición en 1990	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Quintil 1	20,1	24,5	7,0	4,0	37,3
Quintil 2	19,3	22,8	11,4	11,0	24,2
Quintil 3	18,4	21,2	15,3	11,4	19,9
Quintil 4	19,5	18,3	26,5	22,9	12,8
Quintil 5	22,7	13,2	39,8	50,7	5,8
Composición en el 2002	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Quintil 1	22,0	28,1	8,5	3,1	45,1
Quintil 2	19,8	25,0	16,0	6,3	24,8
Quintil 3	18,1	20,1	20,2	13,0	16,9
Quintil 4	17,3	16,1	25,6	19,6	9,9
Quintil 5	22,8	10,6	29,7	58,0	3,4
Distribución en 1990	100,0	54,8	12,5	19,1	13,5
Quintil 1	100,0	66,7	4,4	3,8	25,1
Quintil 2	100,0	64,8	7,4	10,9	17,0

Indicador	País	Universales	Restringidas	Contributivas	Selectivas
Quintil 3	100,0	63,1	10,4	11,9	14,6
Quintil 4	100,0	51,5	17,1	22,5	8,9
Quintil 5	100,0	31,9	22,0	42,7	3,5
Distribución en el 2002	100,0	57,3	10,0	23,1	9,6
Quintil 1	100,0	73,2	3,8	3,3	19,7
Quintil 2	100,0	72,5	8,1	7,4	12,1
Quintil 3	100,0	63,3	11,1	16,6	9,0
Quintil 4	100,0	53,4	14,8	26,3	5,5
Quintil 5	100,0	26,8	13,0	58,9	1,4

a/ Se utiliza el deflactor implícito del gasto de consumo final del gobierno general para ponerlo en colones del 2002

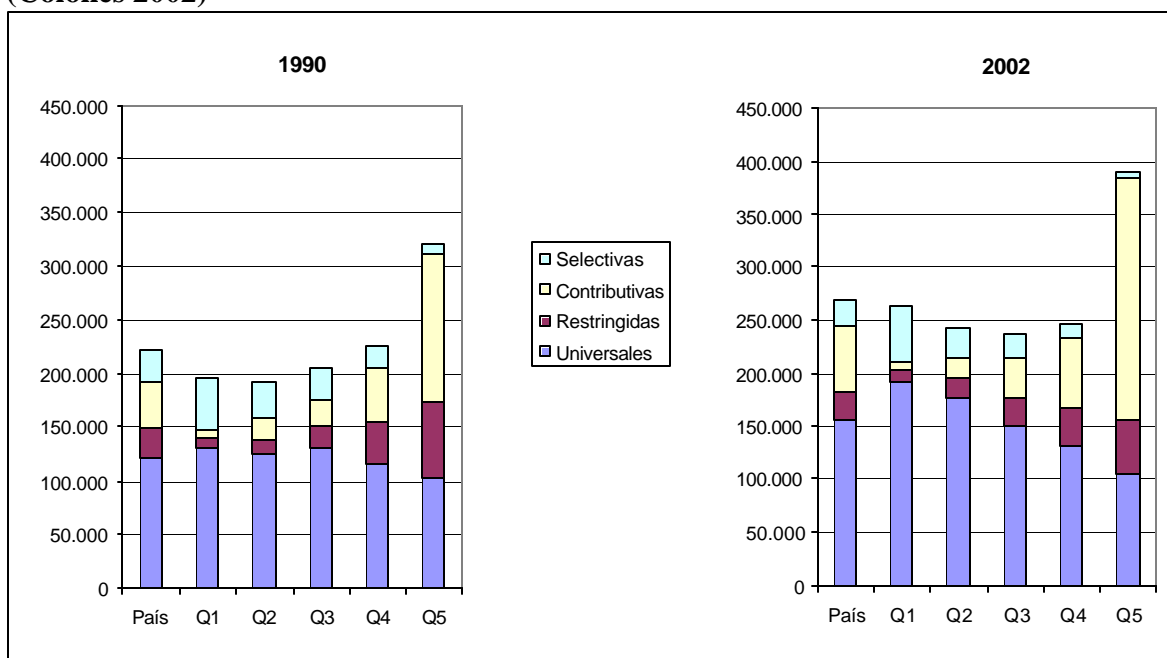
b/ En colones del 2002 utilizando el mismo deflactor

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

Como se ha señalado que la ISP por habitante creció por encima del promedio en los dos primeros quintiles y en el último (véase cuadro 4), esto significa que son los otros programas los que explican esta mejora en los grupos más pobres. En efecto, son las políticas universales las que explican principalmente este resultado ya que se expanden en términos reales por persona a una tasa del 3,2% en el primer quintil y del 2,9% en el segundo. Más aún, la ISP per cápita crece en el primer quintil en todos los tipos de programas y más que lo que se incrementan las políticas selectivas. Esto hace que aumente el protagonismo de las ISP proveniente de las políticas universales en el primer quintil. Estas representaron en 1990 el 67% de la ISP recibida por el grupo más pobre, en tanto que para en 2002 aportó el 73%, situación que resulta muy similar para el segundo quintil. Esto muestra que son las políticas universales y principalmente la inversión educativa general la que explica el fuerte aumento experimentado en los ingresos familiares disponibles de las familias de los primeros deciles o más pobres (véase cuadro 10).

Gráfico 12

Costa Rica: Inversión Social Per cápita por tipo de política y estrato. 1990, 2002 (Colones 2002)



Cabe destacar la dinámica de las políticas contributivas (pensiones) como opuesto a lo sucedido con las políticas universales y selectivas. Las pensiones contributivas por persona crecen un 3,3% anual entre 1990 y el 2002, pero en el quintil más rico se expanden al 4,4% anual. Esto genera un aumento de la concentración de la ISP de las políticas contributivas en el último quintil, ya que en 1990 el 51% de esta inversión iba a ese estrato mientras que para el 2002 ya absorbe el 58% de la ISP de las políticas contributivas. La consecuencia adicional es un aumento del protagonismo de estos programas entre la ISP recibida por el 20% más rico de las familias. Como se puede ver en la distribución de la ISP del último quintil, las pensiones contributivas representaron el 43% de la ISP total recibida en 1990, porcentaje que aumenta al 59% para el 2002. Como el pago de la pensiones contributivas, particularmente las que están a cargo del presupuesto nacional, demandan un creciente aporte del Estado (los que pagan impuestos) y a partir de una estructura tributaria que no es precisamente progresiva (Bolaños, 2002), su expansión introduce un componente de inequidad creciente, aún considerando el financiamiento, y estruja los recursos disponibles para los otros tipos de políticas sociales.

D.2 La Inversión Social Pública en las políticas selectivas

Las políticas selectivas comprenden una serie de programas donde se incorporan no solo los recursos transferidos, principalmente por el FODESAF, sino también los aportes de las instituciones ejecutoras. Esto es claro en los programas de apoyo a los grupos vulnerables, mientras que en el caso de los incentivos para estudiar y las pensiones no contributivas tiende a considerar principalmente el monto transferido. En cuanto a los programas de nutrición se incluye tanto lo de los Centros Infantiles (CEN-CINAI), como el aporte del

Ministerio de Salud y al Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud (INCIENSA). En el caso de los servicios de vivienda se incorpora el bono de la vivienda pero también el gasto del Ministerio de la Vivienda, del BANVHI y del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU).

El cuadro 12 muestra la evolución de la ISP en estos programas. La reducción global de la ISP per cápita es producto de la contracción que se observa en los programas de nutrición y de vivienda. Los incentivos para estudiar crecen marginalmente pese a que en 1990 solo existían los comedores escolares y para el 2002 se agregan las becas, el transporte y el bono escolar. La misma situación de casi estancamiento se observa en los programas de apoyo a los grupos vulnerables. Esto significa que solo las pensiones no contributivas muestran un crecimiento importante.

Cuadro 12

Evolución en Costa Rica de la inversión pública social en políticas selectivas. 1990, 2002 (cifras absolutas en colones corrientes por familia al mes)

Programas	Inversión social total		ISP per cápita		Variación % ISP per cápita	
	1990	2002	1990	2002	Total	Media anual
Políticas selectivas ^{a/}	100,0	100,0	30.062	26.000	-13,5	-1,2
Incentivos para estudiar	9,1	11,0	2.737	2.858	4,5	0,4
Programas de nutrición	15,3	8,6	4.597	2.249	-51,1	-5,8
Pensiones no contributivas	11,0	17,7	3.306	4.595	39,0	2,8
Apoyo grupos vulnerables	28,1	35,1	8.435	9.113	8,0	0,6
Servicios de vivienda	36,6	27,6	10.988	7.184	-34,6	-3,5

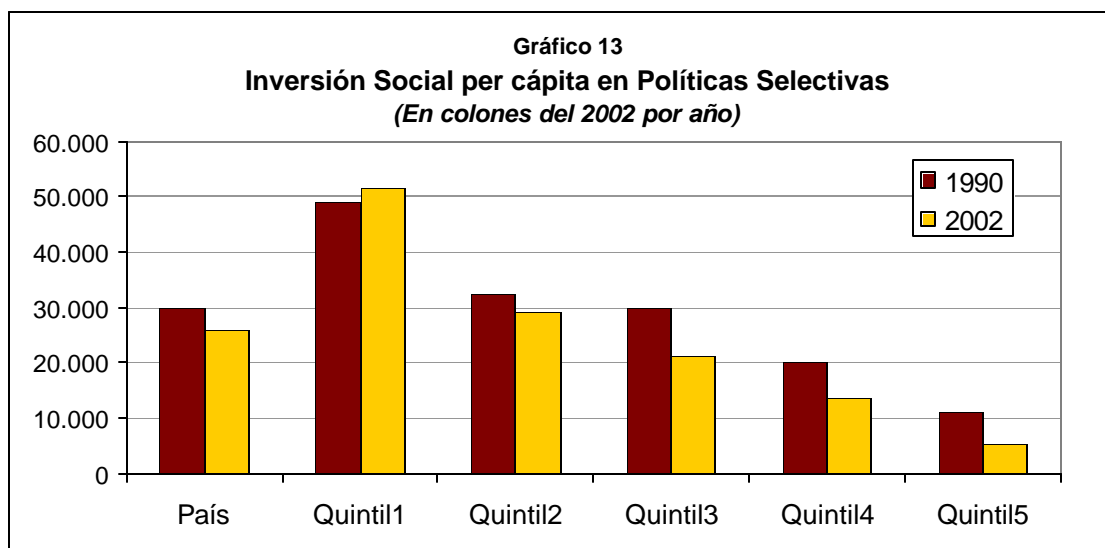
a/ Inversión social pública total en millones de colones del 2002 y la inversión social pública por habitante en colones del 2002.

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

La contracción de los recursos para vivienda, los hace perder su protagonismo dentro de las políticas selectivas, protagonismo que adquieren las políticas de apoyo al grupos vulnerables. Estas últimas absorbieron el 35% de la ISP en políticas selectivas en el año 2002 mientras que los programas de vivienda pasan al 28%. Las pensiones no contributivas ganan participación del 11% en 1990 al 18% en el 2002 y los programas de nutrición e incentivos para estudiar intercambian sus limitados pesos relativos dentro de la ISP en los programas selectivos. Aunque es claro que el peso de los programas de vivienda están sobredimensionados por incluir los presupuestos de las instituciones del sector y no solo el bono, este último es el determinante de la magnitud y evolución, pues se excluye la concesión neta de préstamos. Por otra parte si se tiene en cuenta que los programas de apoyo a grupos vulnerables comprenden un grupo apreciable de programas dirigidos a las mujeres, los jóvenes, los niños, los adultos mayores, los indígenas, los pobres por ingreso, los discapacitados, los campesinos y la población en riesgo ambiental, es claro que el programa de dotación de vivienda a través del bono de la vivienda se encuentra sobredimensionado dentro de las políticas selectivas. En todo caso, retomando la visión global de las políticas selectivas, esta contracción de su ISP por habitante se acompaña de una mejor focalización en los primeros quintiles de la distribución del ingreso familiar como se puede observar en el gráfico 13.

Gráfico 13

Costa Rica: Inversión social per cápita en políticas selectivas (colones 2002 por año) 1990, 2002



D.3 La cobertura de los programas selectivos

La mayoría de los programas selectivos son atomizados, de pequeña escala y limitada permanencia temporal. No obstante, existen algunos programas que son más estables y que

además aglutinan la mayor cantidad de recursos. Esto significa que aunque las distintas administraciones gubernamentales plantean programas específicos contra la pobreza, lo cual es cierto de manera continua por lo menos a partir de los años noventa, existen unos programas centrales que mantienen su permanencia y son los que moldean el combate a la pobreza desde el ámbito de las políticas selectivas.

Para cuatro de las cinco áreas en que se han dividido las políticas selectivas es posible identificar un programa central y caracterizarlo en el tiempo. Para incentivos está el programa de comedores escolares. Dentro del área de nutrición se encuentran los CEN-CINAI. Las pensiones no contributivas son un programas en si mismo y dentro de vivienda está el bono de la vivienda. Solo para el área de apoyo a grupos vulnerables no fue posible caracterizar un programa típico. En esta área, los programas del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) resultan ser los que manejan más recursos. No obstante, debido a la negativa de las autoridades de esa institución, el INEC no pudo introducir preguntas para identificar los beneficiarios de los programas del IMAS dentro del módulo social incorporado en la EHPM del 2003. Aunque la ENISO captó información para inicios de los noventa, para inicios del 2000 no existe información específica sobre ellos. Pese a que la mayoría de los programas del IMAS son transferencias en dinero, con distintos y cambiantes denominaciones y diseños, por la limitada temporalidad de las ayudas, las encuestas de hogares tienden a no captarlos al no constituirse en transferencias regulares.

Centrando la atención entonces en los cuatro programas señalados, el cuadro 13 muestra una serie de indicadores sobre acceso y cobertura. Para construir estos indicadores es necesario definir las poblaciones meta, poblaciones que pueden no coincidir con las definidas en sus diseños originales. Estas poblaciones metas se han circunscrito a la población pobre, aproximadas como el 20% de las familias de menores ingresos y alternativamente como el 40% más pobre. Cabe señalar que los comedores escolares tienen un diseño universal en el acceso, que el bono de la vivienda puede llegar hasta las familias ubicadas en el octavo decil (cuarto quintil) y que los CEN-CINAI introducen criterios de riesgo infantil para definir los que tienen acceso. No obstante, aquí interesa poner la atención en la población pobre por ingresos y ver cuanto de estos programas llegan efectivamente y si ello ha mejorado en el tiempo.

Cuadro 13

Indicadores sobre el acceso a los principales programas de combate a la pobreza en Costa Rica.

Indicador	Comedor escolar		CEN/CINAI		Régimen no contributivo		Bono familiar vivienda	
	1992/1993	2003	1992/1993	2003	1990	2003	1994	2003
Cobertura potencial ^{a/}								
20% más pobre	160,9	177,6	17,6	36,9	93,2	134,9	102,7	181,3
40% más pobre	89,4	100,1	9,7	20,2	61,6	86,0	61,9	100,4
Cobertura efectiva ^{b/}								
20% más pobre	61,9	68,1	5,0	16,4	35,7	53,6	17,9	42,7
40% más pobre	56,8	64,5	3,7	13,9	29,9	46,1	26,3	50,3
Filtraciones ^{c/}								
20% más pobre	60,9	61,3	46,6	47,9	44,9	42,0	82,5	76,5
40% más pobre	35,5	35,0	28,3	19,2	30,3	21,7	57,5	49,9
% beneficiarios fuera de la población objetivo	1,5	0,9	47,2	14,6	30,4	31,5	0,0	0,0

a/ Beneficiarios totales como porcentaje de la población meta.

b/ Beneficiarios en la población meta como porcentaje de la población meta.

c/ Beneficiarios fuera de la población meta como porcentaje de los beneficiarios totales

Fuente: Cálculos del autor con base en las EHPM del INEC 1990, 1994, 2003 y la ENISO de MIDEPLAN 1992/1993

El primer indicador se refiere a la cobertura potencial. Este indicador compara la totalidad de beneficiarios del programa con la totalidad de la población meta y busca responder a la pregunta de si el programa cuenta con recursos para atender a todos los pobres. Este parece ser el caso de los comedores escolares, las pensiones no contributivas (2002) y el bono de la vivienda cuando se considera al primer quintil de las familias. La cobertura completa sería posible si se consideran los dos primeros quintiles para los comedores escolares y el bono de la vivienda, en ambos casos en el 2002. Solo los centros infantiles del Ministerio de Salud (CEN-CINAI) muestran una limitada cobertura potencial pues solo podría atender a cerca de un tercio de los menores de seis años del 20% más pobre o una quinta parte de los menores del 40% más pobre en el 2002. Fuera de estas diferencias en cobertura, cabe señalar que en todos los programas se observa un aumento en su capacidad de atención potencial con relación a la población meta entre 1990 y el 2002.

El segundo indicador se refiere a la cobertura efectiva dentro de la población meta, es decir, que porcentaje de la población meta definida tiene efectivamente acceso al programa. Dentro de una tendencia hacia el aumento en el acceso en todos los programas, se evidencia una amplia dispersión. Los comedores escolares son los más exitosos atendiendo cerca de dos de cada tres personas pobres en edad escolar. Las pensiones no contributivas y el bono de la vivienda logran atender efectivamente para el 2002 a cerca de la mitad de su población meta, en tanto que los centros infantiles solo atendieron al 5% de su población meta en 1990 y para el 2002 brindaron atención entre el 13% y el 16% de su población meta. Ello muestra que, con excepción de los servicios de salud, la atención a los menores de seis años es una de las áreas más débiles de la política social que se traduce en una baja inversión por niño (UCR - UNICEF, 2004).

El tercer indicador busca aproximar las filtraciones del programa o errores de inclusión. Si la población meta la definimos como el 20% o el 40% de las familias más pobres, el indicador muestra el porcentaje de los beneficiarios efectivos que están fuera de esos grupos. Es claro entonces que las filtraciones son mayores en tanto el grupo meta se defina de modo más restrictivo. Por ello, las filtraciones son mayores si se refiere al primer quintil. Para este grupo, el programa del bono de la vivienda es que presenta las mayores filtraciones, seguido de los comedores escolares y en general se observan pocas mejoras entre 1990 y el 2002. Cuando la población meta incluye los dos primeros quintiles, las filtraciones se reducen a casi la mitad en los distintos programas, y el bono de la vivienda sigue mostrando las mayores fugas. En este caso, solo el programa de comedores escolares no muestra mejoras en el tiempo. Estos resultados sugieren que el aumento en la cobertura efectiva entre la población meta se sustenta tanto en un aumento de la cobertura general de los programas como de una mejor focalización.

El último indicador se refiere al porcentaje de beneficiarios que está fuera de la población objetivo definida: menores de seis años (CEN-CINAI), de seis a 17 años (comedores escolares) mayores de 50 años (pensiones no contributivas), etc.. En el caso de los comedores escolares y del bono de la vivienda prácticamente no hay beneficiarios fuera del grupo objetivo definido. En los centros infantiles, se encuentran beneficiarios externos (mujeres embarazadas o en período de lactancia) pero su peso se reduce marcadamente en

el tiempo. Finalmente, las pensiones no contributivas muestran casi un tercio de sus beneficiarios menores de 60 años.

En resumen, fuera del programa de centros infantiles, los programas selectivos tienen posibilidades de cubrir a toda la población pobre si se decidiera que este es su objetivo. En todo caso, esta parece ser la tendencia observada entre 1990 y el 2002 y corrobora lo señalado previamente a partir de información de la asignación de la ISP. No obstante, no todos los programas han sido diseñados con ese objetivo y parece necesario replantearse el tema, particularmente en el caso del bono de la vivienda, programa que no solo parece sobredimensionado con relación al resto de las políticas selectivas, sino que involucra cuantiosos subsidios a los beneficiarios efectivos.

D.4 Algunas características de la población atendida

Para finalizar, es importante mostrar algunas características del beneficiarios de los programas selectivos y ver si se han modificado desde el año 1990. El cuadro 14 recoge algunos indicadores al respecto. Con relación a la población femenina, los distintos programas muestran un aumento de la participación de las mujeres, en especial en los centros infantiles y sobre todo en el régimen no contributivo de pensiones donde llegan a representar el 60% de los beneficiarios. Este alto porcentaje refleja a su vez un proceso previo de exclusión mayor de los sistemas contributivos, tanto por una menor participación en el mercado de trabajo como por el hecho de que cuando lo hace tiende a inscribirse en la seguridad social como familiar, lo que le excluye de los beneficios de las pensiones (Martínez, 2003). Como esta exclusión no es un fenómeno nuevo, la mayor participación de las mujeres en el programa puede interpretarse como una mejora en la equidad.

Cuadro 14

Características de los beneficiarios de los programas de combate a la pobreza

Características		Comedores escolares	CEN/CINAI	Régimen no contributivo	Bono Familiar de la Vivienda
% Mujeres	1990	47,8	47,8	52	49,4
	2002	49	56,4	60	51
% Zona Rural	1990	60,3	83	64,3	70,7
	2002	54,7	70,1	51,5	45
% Regiones Periféricas	1990	48,3	58,7	53,8	37,3
	2002	46,2	50	51,9	40
% 20% más pobre	1990	36,3	55,1	54,6	19,1
	2002	38,7	55,3	56	25,3
% 40% más pobre	1990	65,3	82,1	69,1	47,4
	2002	65	78,8	77,7	63,9

Fuente: Cálculos del autor con base en las EHPM del INEC y la ENISO de MIDEPLAN.

Con relación a la ubicación geográfica de los beneficiarios, se observan reducciones importantes de la población residente en las zonas rurales en todos los programas, producto entre otras cosas del proceso de urbanización mostrado por las encuestas entre 1990 y el 2002. En todo caso, los centros infantiles muestran un predominio de los beneficiarios en las zonas rurales. En cuanto a las regiones periféricas, también se observa una reducción de la población beneficiaria residente en ellas. Solo en el caso del bono de la vivienda se encuentra un aumento de los beneficiarios en esas regiones pese a ser el programa con menos población beneficiaria en ellas.

Los últimos dos indicadores muestran el grado de focalización de los programas. En el primer caso se tiene el porcentaje de beneficiarios que pertenece al 20% más pobre del país. Si bien se nota una ligera mejora en la focalización, particularmente en los centros infantiles y las pensiones no contributivas, que son los dos programas en que por lo menos la mitad de sus beneficiarios pertenecen a este estrato. En los comedores escolares, si bien hay mejoras, solo cerca de un tercio de los beneficiarios pertenecen a las familias más pobres, en tanto que el bono de la vivienda, pese a ser el que menos enfocado se encuentra, muestra una mejora significativa pero aún insuficiente. Si la población meta pasa al 40% de las familias más pobres, se observan mejoras en la focalización, excepto en los centros infantiles, quienes pese a ser los mejor enfocados en la población pobre, muestran un ligero deterioro.

En todo caso, tanto para los centros infantiles como para las pensiones no contributivas, el grado de focalización en el 2002 se aproxima al 80%. En los comedores escolares y el bono de la vivienda, la población beneficiaria en el 40% más pobre de las familias se aproxima a los dos tercios. Esto implica no cambios en el tiempo en el caso de los comedores y una mejora significativa en el bono de la vivienda. Este último programa parece tener entonces una concentración importante de beneficiarios en el segundo quintil y fallar en llegar a beneficiar a las familias del primero.

En resumen, las características de los beneficiarios señalan una creciente participación de las mujeres, con deterioros de la participación de los beneficiarios de las zonas rurales y regiones periféricas, aunque ello va acompañado también de una reducción relativa de la población total de esas áreas. Con amplias diferencias en cuanto al grado de focalización, los programas también ofrecen indicios hacia una mejora de ella.

CONSIDERACIONES FINALES

El esfuerzo que realiza el Estado en el financiamiento y suministro de una serie de bienes y servicios meritorios, así como transferencias monetarias para paliar las privaciones extremas o las desventajas acumuladas, son una inversión de cuyos réditos se beneficia la sociedad entera. Por ello el gasto público social debe ser considerado como una verdadera inversión social. Esta inversión social pública, creció en los últimos doce años como parte de una tendencia general que se reproduce en la región desde los años noventa. No obstante, esta evolución positiva, bajo el supuesto que más inversión significa más servicios y mejor calidad de ellos, debe ubicarse y analizarse en un contexto donde el país

no ha logrado recuperar, por más de dos décadas, sus niveles máximos históricos. Esta inversión, si bien ubica al país en una situación relativamente favorable en el contexto latinoamericano, está lejos del mito sobre el país que más esfuerzo realiza en esa área, al cambiar las armas por las aulas.

La evolución de la inversión social a partir de 1990 mostró un aumento real, aunque no generalizado cuando se contrasta con el crecimiento de la población, y mejoras en la equidad de su asignación. Estas mejoras en la equidad se reproducen en todos los ámbitos que este se evalúa (distributivo, generacional, de género y geográfica) y en todos los ámbitos es la expansión de la inversión educativa, su reasignación hacia la educación básica así como mejoras en la progresividad de sus distintos programas por la vía del aumento en la cobertura, el principal factor explicativo. Queda pendiente determinar hasta qué punto esa mayor inversión educativa ha logrado mejorar su calidad y el logro educativo o si por el contrario se está en una situación donde el aumento de la cobertura se transforma en un objetivo que entra en pugna con el aumento de la calidad y el logro. El otro tema a resolver es hasta qué punto conviene al país, en términos de su competitividad sistémica, contraer la inversión social real en la educación superior y transferir la responsabilidad del financiamiento directamente a las familias y la de la provisión a la empresa privada.

La inversión social en salud, que es la más progresiva, muestra por el contrario una débil expansión real que limita su papel distribuidor. A su interior, si bien se observan signos hacia una reasignación hacia el nivel primario de atención, este parece aún limitado. La reducción de la ISP en la consulta médica puede reflejar tanto el éxito de la reforma del sector, como la transferencia de las actividades curativas al primer nivel de atención y por ende en contra de lo propuesto por la misma reforma. Esta resulta otra área que demanda de investigación adicional.

El sector de seguridad social completa la trilogía de los sectores que explican, por partes casi iguales, el 90% de la ISP. Este sector, al contrario de los dos anteriores presiona hacia un aumento de la inequidad en casi todos los ámbitos analizados y, si bien no en todos logra neutralizar la tendencia hacia una mayor equidad, es claro que con el tiempo va ir adquiriendo mayor protagonismo. Dentro de él, son los programas de pensiones contributivas los que generan inequidad. Pese a que el grado de inequidad puede estar sobredimensionada al no considerar el financiamiento, parece también que la estructura de financiamiento no ayuda mucho en mejorar la equidad. Al ser el sector que más crece en términos reales, su expansión basada en derechos adquiridos que el Estado no puede obviar, terminará estrujando al resto de los sectores sociales, limitando sus posibilidades de expansión e incluso poniendo en peligro su sostenibilidad financiera. Esta resulta otra área que demanda tanto investigación adicional como del diseño de reformas que limiten la presión ejercida por el pago de pensiones contributivas sobre la ISP, su equidad y su sostenibilidad financiera.

El sector de vivienda y territorio muestra una contracción de la ISP real por habitante, que parece concentrarse en el sector de vivienda y agudizarse en los últimos años. También se perciben rezagos en la ISP en el servicio de suministro de agua y unos servicios municipales que no terminan de despegar hacia un mayor protagonismo. El sector vivienda resulta otro sector que demanda de investigación posterior y propuestas de reformas de

políticas novedosas. No solo incorpora el programa más grande, en términos de recursos movilizados dentro de las políticas selectivas, sino que además es el más débilmente enfocado, cuando ya ha acumulado beneficiarios suficientes desde su creación para resolver el problema de vivienda del 40% más pobre del país. Finalmente, los servicios culturales y recreativos, muestran un comportamiento oscilante en torno al 1% de la ISP, con un dominio de los servicios culturales pero un creciente protagonismo de los servicios deportivos. Corresponde a uno de los sectores menos estudiados, desde una perspectiva económica, y con mayores limitaciones de información.

Si la atención se centra en la equidad distributiva, las estimaciones realizadas sugieren que una distribución de la ISP básicamente neutral o proporcional, imputada como un ingreso en especie que perciben las familias que acceden a algunos de sus servicios o transferencias, logra reducir el grado de desigualdad que muestra la distribución de los ingresos familiares y contrarrestar casi en su totalidad el proceso de concentración de los ingresos familiares que se observa entre 1990 y el 2002.

En este resultado tienen un papel, aunque no central, las políticas selectivas, ya que si bien limitadas en el conjunto de la inversión social y con una reducción de su ISP por habitante, si se encuentra una mejora en su enfoque hacia los grupos más pobres del país junto a aumentos en su cobertura efectiva. Dentro de sus programas principales, los dirigidos a la población menor de seis son los que se muestran como los más limitados en recursos y cobertura, aunque son los mejor enfocados en la población pobre. Aquí parece necesario también replantearse los diseños de estas políticas, incluyendo sus sistemas de selección de beneficiarios, pero dentro de una concepción del combate a la pobreza que permita los consensos necesarios para arribar a políticas de Estado.

Finalmente, el trabajo no está libre de limitaciones, impuestas por la disponibilidad de información y por la metodología seguida. La información es limitada para arribar a la estimación de la inversión social y no es posible llegar a estimaciones regionales de ella en la mayoría de los casos. Esta resulta un área en la que hay que investigar más. Existen también limitaciones para identificar los beneficiarios y debe acudirse a distintos momentos temporales para completar la información. El INEC ha avanzado con la incorporación de un módulo social en el año 2003. Esta práctica debe consolidarse y mejorarse para disponer cada cierto número de años, de buenas estimaciones sobre el acceso efectivo a los principales programas sociales. También la metodología conlleva problemas. El principal es contar con solo dos estimaciones en el tiempo para tratar de analizar procesos de más largo alcance. Esta limitación se hace más grande conforme el análisis se baja a sector y a programa. Aquí resulta necesario realizar un seguimiento anual de la ISP en los distintos programas, para poder separar la paja del trigo. Basta concluir recordando que solo se analiza una de las muchas facetas que comprende la ISP y que el trabajo no pretendió más que eso.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Banco Mundial. 2003. Costa Rica: el gasto social y la pobreza. Washington D.C., Banco Mundial.

Bolaños, R. 2002. “Eficiencia y equidad en el sistema tributario costarricense”, en Herrero, F., El sistema tributario costarricense. San José, Contraloría General de la República.

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

Coto, M. 1992. Series de ingresos y gastos de los sectores público-sociales por institución y clasificación económica. Informe preparado para la Secretaría Técnica de la Segunda Comisión Mixta de Reforma del Estado. San José.

Demery, L. 2003. “Analyzing the incidence of Public Spending”, en Bourguignon y Pereira (editores), The impact of economic policies on poverty and income distribution: evaluation techniques and tools. Washington D.C., Banco Mundial y Oxford University Press.

IICE. 1985. Costa Rica: los programas estatales de carácter social y su impacto en la distribución del ingreso familiar. Informe final. San José, Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica.

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

Méndez, F. y Trejos, J. D. 2002. “Costa Rica: un mapa de carencias críticas para Costa Rica”, Ponencia preparada para el simposio “Costa Rica a luz del Censo 2000”. San José, Centro Centroamericano de Población, Instituto Nacional de Estadística y Censos y Proyecto Estado de la Nación

Sauma, P. y Trejos, J. D. 1999. “Costa Rica”, en Gasto público en servicios sociales básicos en América Latina y el Caribe. Análisis desde la perspectiva de la Iniciativa 20/20. Santiago de Chile, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Comisión Económica para América Latina y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.

UCR y UNICEF. 2004. Cuarto Informe sobre el Estado de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia en Costa Rica. San José, Programa Interdisciplinario de Estudios y Acción Social de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia, Universidad de Costa Rica y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.

¹ El utilizar solo dos puntos en el tiempo para analizar un proceso que incorpora más de una década introduce limitaciones pues los resultados de alguno de los años, tanto en forma global pero más probable a nivel de sectores o de programas específicos puede ser atípico y sugerir entonces una evolución que no es la real.

² Cabe señalar que la comparación de la ISP con el gasto del gobierno general sobreestima su prioridad fiscal pues la ISP incorpora el gasto de algunas empresas públicas. En ese sentido muestra un límite superior en tanto que las estimaciones del cuadro 2 muestran el límite inferior. Estimaciones circunscritas al Gobierno General sitúan la prioridad fiscal entorno al 60% entre 1987 y 1996 (Sauma y Trejos, 1999).

³ Se puede argumentar que las pensiones contributivas tienen un impacto neutral en la equidad si se incorpora la parte del financiamiento pues cada uno recibe lo equivalente a su aporte. No obstante, al ser sistemas de reparto eso no es así. En el caso de las pensiones de la Caja, donde existe una coherencia entre la cotización y el perfil de beneficios, los pensionados estaría financiando solo un cuarto de la pensión que recibirán y el resto se carga a las generaciones futuras. En los sistemas con cargo al presupuesto nacional, que son los que más crecen y los que concentran los beneficios en el quintil más rico de familias, no solo no existe una relación entre nivel de cotizaciones y perfil de beneficios, sino que además, las cotizaciones son mayoritariamente aportadas por el Estado y no por trabajador.

⁴ Si no se considera la totalidad de los recursos entregados por FODESAF para el bono de la vivienda, la contracción total sería del 55%.

⁵ Si se llama como G a la proporción de la ISP recibida por el grupo vulnerable y como N la proporción de población en el grupo, el índice de progresividad (P) se define como: $P = ((G-N)/N)*100$ si G es menor que N o $P = ((G-N)/(100-N))*100$ si G es mayor que N. Si G es igual a N, ambas fórmulas son equivalentes.

⁶ El ingreso familiar se aproximó a través de la suma de las distintas fuentes de ingreso y utilizando las cuentas nacionales y las estadísticas de la STAP. Se consideraron las remuneraciones al trabajo, neto de cargas patronales y de pagos al exterior. También se suma el excedente de explotación, neto de pagos al exterior, del consumo de capital fijo, del excedente generado por las empresas del Estado y deducidos los impuestos sobre la renta. Finalmente se le agregan las transferencias netas del exterior al sector privado y las transferencias del Estado (pensiones y ayudas del IMAS).

⁷ Aunque el subsidio proveniente de la ISP se estima diferente en el estudio del IICE (1985), los resultados son similares. Para el año 1982, la ISP representó el 25% del ingreso autónomo, porcentaje que resultó del 128% para el primer decil y del 8% para el último decil. El coeficiente de Gini de la distribución de la ISP fue del -0,0066, prácticamente proporcional y reduce la desigualdad de la distribución, de un coeficiente de Gini del 0.39 en el ingreso autónomo al 0,31 en el ingreso familiar disponible.