

DUODÉCIMO INFORME ESTADO DE LA NACIÓN EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE

Informe Final

EVOLUCIÓN DEL GASTO SOCIAL EN UN CONTEXTO DE RESTRICCIONES FISCALES

Investigador:
Juan Diego Trejos S.



Nota: Las cifras de las ponencias pueden no coincidir con las consignadas por el Duodécimo Informe 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.

INTRODUCCIÓN.....	3
LA EVOLUCIÓN GLOBAL DEL GASTO SOCIAL.....	3
PRECISANDO LA INVERSIÓN SOCIAL PÚBLICA EN LOS ÚLTIMOS AÑOS	7
LA SOSTENIBILIDAD FINANCIERA DEL GASTO SOCIAL.....	14
LA EFICIENCIA EN EL USO DEL GASTO EN EDUCACIÓN	19
CONSIDERACIONES FINALES	29
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	30
NOTAS	31

Introducción

El bienestar de la población depende marcadamente del esfuerzo de las autoridades públicas para ofrecer servicios sociales oportunos, accesibles y de calidad. Este esfuerzo depende a su vez de los recursos disponibles para este fin. Dentro de un contexto de restricciones fiscales crecientes, los márgenes de maniobra se reducen y en esa medida se deterioran los servicios suministrados. Por ello es importante darle un seguimiento a la inversión social que realiza el Estado. En este informe se ofrece una mirada global a la evolución reciente de la inversión social o gasto social. Como la calidad de los servicios ofrecidos se asocia tanto con los recursos disponibles como en la forma en que se utilizan, en este informe se avanza también en el análisis de la eficiencia con que se invierte en los servicios educativos públicos.

La evolución global del gasto social

Si se utiliza la información generada por la STAP, con el único ajuste de hacer comparable los años 2002 a 2005 con los precedentes, es posible ver la evolución global del gasto público social y su relación con el gasto público total.¹ Esta información tiene la limitación de que no se realiza una consolidación entre funciones, no se depuran ciertos gastos como la concesión neta de préstamos o los premios de lotería y que 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. No obstante estas carencias, ofrece un buen marco para evaluar la evolución del gasto público Social (GPS) en el largo plazo. Ello muestra de paso la necesidad de avanzar en estimaciones del GPS a distintos niveles del sector público como serían el presupuesto nacional o gobierno central, el gobierno general, el sector público no financiero y el sector público total.

Para la evolución del GPS es posible, y conveniente, llevar la serie de la STAP que arranca en 1987 hasta el año 1980 utilizando las estimaciones realizadas por Mirian Coto (sin publicar) para la Secretaría Técnica de la Segunda Comisión de Reforma del Estado Costarricense (COREC II) y que operó a inicios de los años noventa. Estas estimaciones son comparables con las de la STAP y se incorporan en el cuadro 1. Esto permite ver la evolución del GPS en las últimas dos décadas y la primera mitad de la del 2000, para un total de 25 años y siete administraciones gubernamentales.

Cuadro 1
Costa Rica: Evolución del Gasto Público Social. 1980 - 2005

Año	Gasto Social Total (GPS)			Gasto Social per cápita			Prioridad del GPS	
	Monto ¹	Indice	Tasa var.	Monto ²	Indice	Tasa var.	% PIB	% GGG ³
1980	616,3	100,0		267,7	100,0		18,5	74,6
1981	590,9	95,9	-4,1	249,1	93,1	-6,9	16,3	79,0
1982	515,2	83,6	-12,8	210,9	78,8	-15,4	13,5	80,2
1983	566,6	91,9	10,0	225,4	84,2	6,9	15,8	69,5

Año	Gasto Social Total (GPS)			Gasto Social per cápita			Prioridad del GPS	
	Monto ¹	Indice	Tasa var.	Monto ²	Indice	Tasa var.	% PIB	% GGG ³
1984	530,6	86,1	-6,4	205,1	76,6	-9,0	14,9	68,8
1985	546,9	88,7	3,1	205,1	76,6	0,0	15,7	74,1
1986	629,9	102,2	15,2	229,4	85,7	11,8	17,0	77,2
1987	650,4	105,5	3,3	232,5	86,8	1,3	16,2	80,5
1988	616,4	100,0	-5,2	212,5	79,4	-8,6	15,1	73,4
1989	642,1	104,2	4,2	215,7	80,6	1,5	16,6	73,4
1990	577,2	93,7	-10,1	189,2	70,7	-12,3	15,8	70,9
1991	608,2	98,7	5,4	194,8	72,8	3,0	15,0	68,7
1992	659,9	107,1	8,5	206,8	77,2	6,1	14,7	71,0
1993	695,3	112,8	5,4	212,3	79,3	2,7	15,6	73,5
1994	708,9	115,0	2,0	210,2	78,5	-1,0	16,4	65,5
1995	670,3	108,8	-5,4	193,2	72,2	-8,1	15,2	66,1
1996	733,0	118,9	9,4	205,6	76,8	6,4	16,6	68,3
1997	802,9	130,3	9,5	219,6	82,0	6,8	17,0	74,1
1998	821,9	133,4	2,4	219,3	81,9	-0,1	16,9	75,6
1999	818,1	132,7	-0,5	213,2	79,6	-2,8	15,9	70,7
2000	851,3	138,1	4,1	216,9	81,0	1,7	17,3	74,7
2001	881,4	143,0	3,5	219,9	82,1	1,4	18,7	76,1
2002	919,9	149,3	4,4	224,9	84,0	2,3	19,7	76,7
2003	923,7	149,9	0,4	221,5	82,7	-1,5	19,4	77,7
2004	920,9	149,4	-0,3	216,8	81,0	-2,2	18,7	77,7
2005	911,7	147,9	-1,0	210,8	78,7	-2,8	18,0	77,3

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

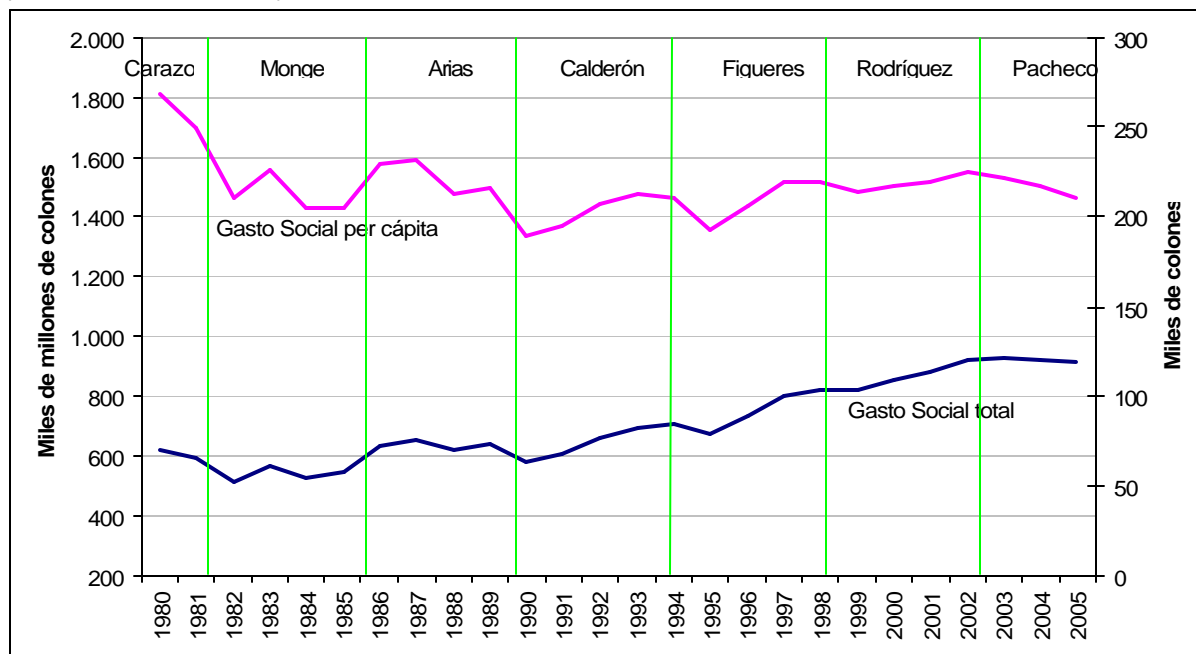
2/ En miles de colones del 2000 según deflactor implícito del gasto de consumo final del Gobierno General.

3/ GGG: gasto consolidado del gobierno general.

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

A partir del cuadro 1 y visto el GPS en su conjunto, este se contrae durante la primera parte de los años ochenta, durante la administración Carazo, producto de la crisis de la deuda que se asocia con una contracción de la producción y un aumento de la pobreza. Durante el período de la estabilización económica (administración Monge), se logra detener el deterioro real del GSP y se observa cierta recuperación leve dentro de los esfuerzos del Estado por reducir su elevado desequilibrio fiscal (ver gráfico 1). Esta recuperación permite alguna mejora en el GPS per cápita. El resto del decenio de los ochenta, durante la primera administración Arias, caracterizada por los inicios de las reformas económicas estructurales y la conclusión de la renegociación de la deuda externa, el GPS ya ha recuperado su nivel de 1980 y se tiende a mantenerse en términos reales, aunque ello resulta insuficiente para mantener el GPS por habitante que muestra una contracción. Así, pese a que hacia el final del decenio de los años ochenta, el GPS ya había logrado recuperar su valor real, no recuperaba ni la prioridad macroeconómica ni la fiscal que ostentaba en 1980 (ver gráfico 2).² Más aún, ajustada esta inversión por el crecimiento de la población, el GPS per cápita se mantenía al final de los años ochenta en cerca de un 20% por debajo de la que existía nueve años atrás, sufriendo a su vez una fuerte contracción en el año siguiente (1990), de modo que se inicia el decenio de los noventa con un GPS por habitante que resultaba un 30% inferior a que existía una década atrás.

Gráfico 1
Costa Rica: Evolución del Gasto Público Social
 (En colones del 2000)



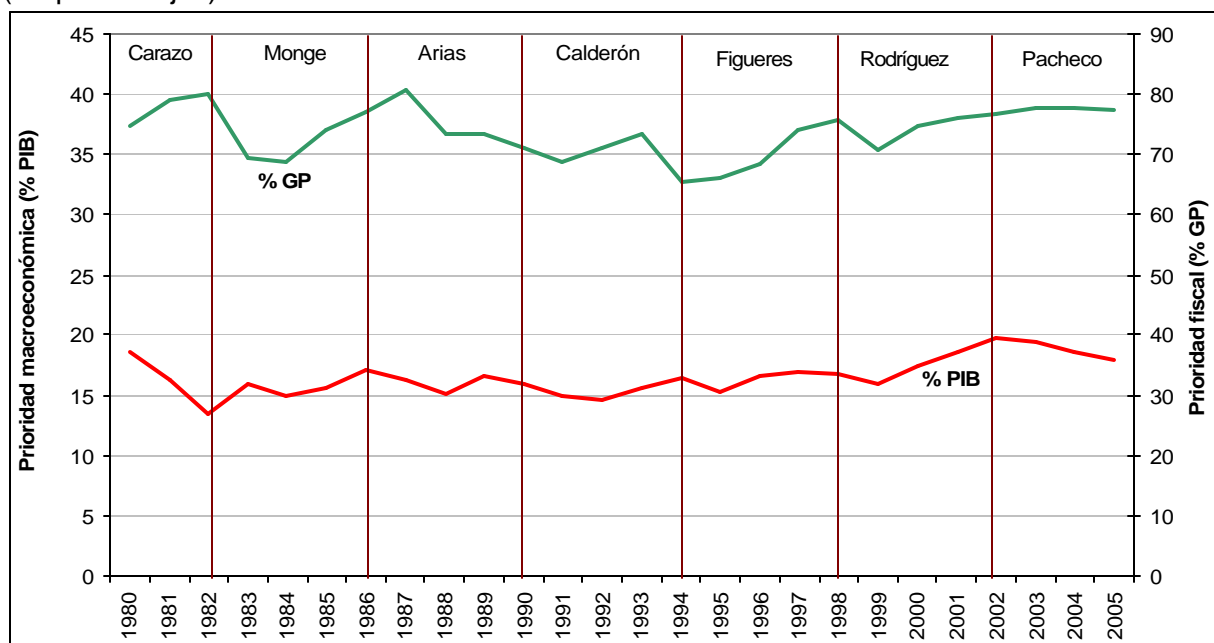
Fuente: Cálculos del autor con base en información de la STAP, la COREC II, las instituciones involucradas, el BCCR, la CGR y el CCP.

En el año 1990, como parte de un programa de ajuste macroeconómico bastante ortodoxo, puesto en marcha por la nueva administración Calderón, el GPS 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 y durante el decenio de los años noventa, el GPS empieza a crecer en forma bastante sostenida.³ Solo durante 1995 (administración Figueres) y en menor medida en 1999 (administración Rodríguez) se rompe coyunturalmente esta tendencia, de modo que al final de este decenio (1999), el GPS superaba en un 32% al GPS real existente en 1980. No obstante, este crecimiento si bien había permitido aumentar el GPS por habitante en un 13% comparado con 1990, no así si se compara con 1989 donde no habría mejoras, resultaba aún insuficiente para recuperar el GSP por habitante, el cual se mantenía alrededor de un 20% por debajo del valor alcanzado en 1980.

A partir del decenio del 2000, el GPS se desacelera primero y se contrae en términos reales durante los últimos dos años (administración Pacheco). En todo caso, ninguna de estas contracciones logran revertir, aún, la tendencia alcista del GPS total iniciada en 1991. Esto significa que para el año 2005 el GPS total resulta un 48% superior al existente en 1980 y un 58% mayor a la existente en 1990. Esto implica también un crecimiento medio anual real del 1,6% entre 1980 y el 2004 y del 3,1% a partir de 1990. Esta expansión va acompañada de una recuperación de su prioridad macroeconómica y fiscal en el largo plazo, de modo que para el año 2005 el GPS representa el 18% del PIB y el 78% del Gasto del Gobierno General, niveles similares a los existentes 25 años atrás. No obstante, mientras que la prioridad fiscal luego de recuperar los niveles de

inicios de los años ochenta tiende a mantenerse, la comparación con la producción nacional muestra un recuperación de los niveles precrisis en el año 2002 y a partir de ahí empieza a perder prioridad macroeconómica (ver gráfico 2).

Gráfico 2
Costa Rica: Evolución de la prioridad del Gasto Público Social
 (En porcentajes)



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

Cabe destacar que no obstante este crecimiento real observado en el GPS, éste se torna insuficiente para contrarrestar el crecimiento de la población, de modo que el GPS por habitante resulta en el 2005 un 21% menor al existente 24 años atrás. El GPS por persona mostró una clara tendencia decreciente durante los años ochenta, a pesar de la recuperación a mediados de la década, y un leve tendencia alcista durante el decenio de los noventa y los inicios del 2000, con las caídas coyunturales de 1995 y 1999. No obstante, este crecimiento resulta todavía insuficiente para recuperar lo perdido. Ello se torna más dramático si se tiene presente que en los últimos tres años, se observa una contracción real acumulada del 6,3% en el GPS por habitante (ver cuadro 1 y gráfico 1).⁴ Esto significa también que el país ha tenido durante más de dos décadas niveles de inversión social menores a los alcanzados a finales de los años setenta y las mejoras logradas a partir de 1990 deben verse en ese contexto de un GPS per cápita que no recupera sus máximos históricos.⁵ Este hecho, unido a la composición del GPS centrado en servicios más que en transferencias y a una medición de la pobreza a partir de los ingresos familiares corrientes, limita las comparaciones directas entre la evolución del GPS y la incidencia de la pobreza y pone en tela de duda conclusiones, como las surgidas en el estudio del Banco Mundial (2003), de que ello muestra la no necesidad de un mayor gasto social o de que este es ineficiente por no reducir la pobreza.⁶

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

Precisando la inversión social pública en los últimos años

También es posible actualizar el gasto social hasta el año 2005, utilizando la información de la Contraloría General de la República (CGR). La CGR viene realizando una estimación del gasto del gobierno general por función para la Memoria que debe presentar a la Asamblea Legislativa el primero de mayo de cada año. Esta consolidación se diferencia de la realizada a partir de la STAP en que se circunscribe al gobierno general, lo cual es conceptualmente más apropiado, a que el gobierno central se clasifica en cada función por programas y no por ministerios y a que los gobiernos locales se desagregan también por funciones y no se aglutinan en su totalidad en la función de vivienda y territorio como hace la STAP. Ambas consolidaciones siguen el criterio de caja.

Pese a estas diferencias, los resultados son bastante similares en su tendencia como se verá más adelante. En todo caso, esta confrontación de estimaciones plantea dos elementos. En primer lugar destaca la necesidad de avanzar en la construcción de una serie de gasto social referida exclusivamente al gobierno general. Esto se dificulta a partir del 2002 por la práctica que introdujo la STAP de solo presentar los gastos de las instituciones ya consolidados y demanda acceder a las liquidaciones de las distintas instituciones en la CGR. La segunda consecuencia, es que se disipa la necesidad de construir un indicador adelantado del gasto social, por lo menos para llenar las necesidades de los informes de este Programa, pues aunque preliminares, las estimaciones de la CGR se tornan oportunas.

Como se ha señalado, la CGR ha venido realizando estimaciones del gasto social vinculado con el Gobierno General, para sus memorias anuales. Estas estimaciones se tornan más oportunas, aunque deben realizarse con información preliminar y no en todos los casos completa. No parece existir tampoco un esfuerzo posterior a la publicación de la memoria, para llegar a estimaciones definitivas. No obstante, estas estimaciones se tornan en las más actualizadas y aportan una estimación para el Gobierno General. El Gobierno General comprende al gobierno central, las instituciones públicas de servicio (instituciones adscritas o desconcentradas e instituciones

descentralizadas no empresariales) y a los gobiernos locales. El gobierno general comprende entonces lo conceptualmente propio del gasto social al no incluir las empresas públicas, financieras y no financieras, que se autofinancian con el cobro de tarifas. Esto implica excluir las actividades vinculadas con el suministro de agua potable y las actividades vinculadas con el financiamiento de la vivienda más allá del bono de la vivienda. También quedarían por fuera, los subsidios que la JPSS gira directamente a las organizaciones no gubernamentales de los premios no cobrados.

El cuadro 2 presenta estas estimaciones a partir del año 1998, primer año en que la CGR realizó esta estimación de manera sistemática y periódica. El gasto del Gobierno General representa cerca del 24% del PIB como media. Esta participación aumentó hasta el año 2002 donde alcanzó casi el 26% del PIB (¿ciclo electoral?) y a partir de ahí empieza perder prioridad macroeconómica, fruto de los desequilibrios fiscales imperantes y del fracaso en aprobar una reforma fiscal, hasta bajar al 23% del PIB en el año 2005. Pese a ello, el gasto del Gobierno General ha perdido poco poder adquisitivo y se mantiene en el 2005 en casi un 5% por encima del gasto real reportado al inicio del decenio (en el año 2000), para un crecimiento medio anual del 1%. Como este crecimiento está por debajo del ritmo de aumento de la población, si es claro que el gasto del Gobierno General por habitante se contrae en términos reales, perdiendo casi un 5% de su valor desde el año 2000.

Al interior del gasto del Gobierno General, los gastos sociales mantienen su predominio al mantenerse como media en torno al 64% del gasto total y mostrar un aumento sostenido en su prioridad fiscal, desde el año 2000, luego de la fuerte contracción sufrida en el año 1998, para solo perder prioridad en el 2005. Este resultado refleja de paso la sobreestimación que surge de comparar el gasto social, incluyendo empresas públicas, con el gasto del Gobierno General, como se mostró en el cuadro 1. Los gastos asociados con los bienes públicos puros (servicios generales) se mantienen en torno al 11% del gasto del Gobierno General, en tanto que el gasto dirigido a los servicios económicos, donde se incluye la inversión en infraestructura, son los que pierden participación (del 12% en 1999 al 7% en el 2005). Esta pérdida de participación se produce principalmente a costa de los gastos no clasificados (pago de intereses) quienes absorbieron el 14% del gasto de Gobierno General en 1998 y para el 2005 casi alcanzan el 17%.

La consideración del gasto social, total y por habitante, muestra un comportamiento similar al evidenciado en el cuadro 1 y como se destaca en el gráfico 3. Esto significa que en los últimos siete años, tendió a crecer en términos reales hasta el año 2002 y luego empieza a contraerse. La comparación de ambos cuadros muestra también que el gasto social resulta casi un 20% mayor si se considera al sector público en su conjunto. Ello es así, tanto por la incorporación de las empresas públicas, como porque el gasto del Gobierno General implica una consolidación adicional entre funciones, tanto de las transferencias como de los pagos a la seguridad social y de las compras de bienes y servicios. Las consecuencias de esta medición del gasto social a nivel del Gobierno General, es una reducción de la prioridad macroeconómica en torno al 15% del PIB, esto es, cerca de tres puntos porcentuales de la estimación circunscrita al sector público en su conjunto. Este comportamiento es similar si se utiliza la estimación de la STAP para el Gobierno General.

Cuadro2
Costa Rica: Gasto Efectivo del Gobierno General consolidado por Función. 1998-2005

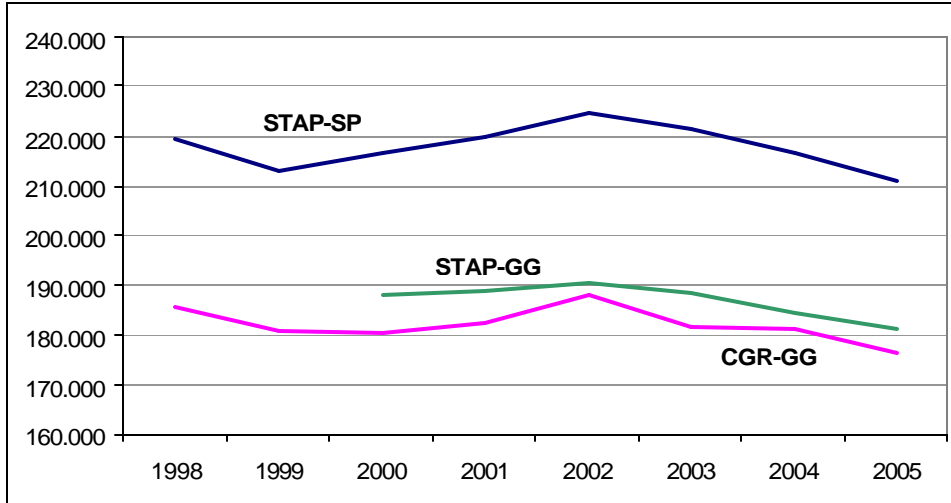
FUNCIÓN	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Promedio
Gasto del Gobierno General ¹	1.088.842,2	1.120.295,1	1.115.980,9	1.143.357,1	1.192.834,8	1.174.422,8	1.175.272,3	1.169.631,3	1.147.579,6
% del PIB	22,4	21,9	22,7	24,2	25,6	24,7	23,8	23,3	23,6
Indice 2000 = 100	97,6	100,4	100,0	102,5	106,9	105,2	105,3	104,8	102,8
Variación porcentual		2,9	-0,4	2,5	4,3	-1,5	0,1	-0,5	1,0
Composición del Gasto Gobierno General	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Servicios Generales	10,9	10,8	11,1	11,3	11,9	10,8	11,0	11,0	11,1
Servicios Sociales	63,7	61,7	63,4	63,9	64,5	64,5	65,4	65,2	64,1
Servicios Económicos	11,4	12,5	11,0	9,7	7,4	8,4	7,9	7,1	9,4
No Clasificados	14,0	15,0	14,4	15,1	16,2	16,2	15,7	16,6	15,4
Gasto Social Total ¹	694.631,8	694.308,9	707.801,2	730.905,3	768.783,4	758.037,9	768.729,5	763.132,5	735.791,3
Indice 2000 = 100	98,1	98,1	100,0	103,3	108,6	107,1	108,6	107,8	104,0
Variación porcentual		0,0	1,9	3,3	5,2	-1,4	1,4	-0,7	1,4
Gasto Social Per Cápita ²	185.383,2	180.919,2	180.316,3	182.349,5	187.984,6	181.795,4	180.942,2	176.413,9	182.013,0
Indice 1990 = 100	102,8	100,3	100,0	101,1	104,3	100,8	100,3	97,8	100,9
Variación porcentual		-2,4	-0,3	1,1	3,1	-3,3	-0,5	-2,5	-0,7
Prioridad del Gasto Social									
Macroeconómica (%PIB)	14,2	13,5	14,4	15,5	16,5	15,9	15,6	15,2	15,1
Fiscal (% GGG)	63,7	61,7	63,4	63,9	64,5	64,5	65,4	65,2	64,1
Composición del Gasto Social	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Servicios de Educación	29,7	29,3	29,9	30,0	29,6	29,9	30,6	30,5	29,9
Servicios de Salud	30,1	29,9	29,5	29,1	30,1	29,7	28,4	28,3	29,4
Seguro y asistencia social	31,0	31,9	32,8	34,2	34,1	34,4	35,6	35,4	33,7
Vivienda y servicios comunitarios	7,9	7,9	6,5	5,2	4,8	5,0	4,4	4,7	5,8
Servicios recreativos y culturales	1,3	1,1	1,2	1,6	1,3	0,9	1,0	1,1	1,2

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

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

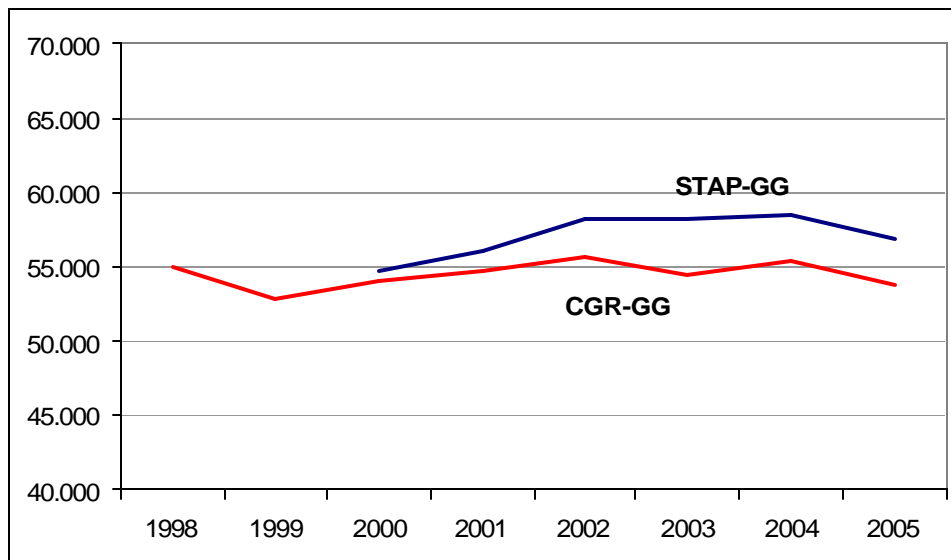
Fuente: Contraloría General de la República, Memorias Anuales.

Gráfico 3
Gasto Público Social Por habitante
(Colones del 2000 al año)



El cuadro 1 también muestra la composición del gasto social y los resultados generales son consistentes con los que surgen de considerar al sector público total, esto es, predominio de tres funciones (educación, salud y seguridad social) con cerca de un tercio cada uno. Los datos también corroboran la contracción de la inversión en vivienda y el peso marginal que mantienen los gastos en servicios culturales y recreativos. No obstante, la clasificación de la CGR muestra algunas diferencias con la que surge de la STAP, en particular entre las funciones de salud y seguridad social. Estas diferencias surgen tanto de los criterios de clasificación (programas contra instituciones), como de la ubicación de ciertas actividades y transferencias en funciones específicas.⁷

Gráfico 4
Gasto Público Social en Educación por habitante
(Colones del 2000 al año)

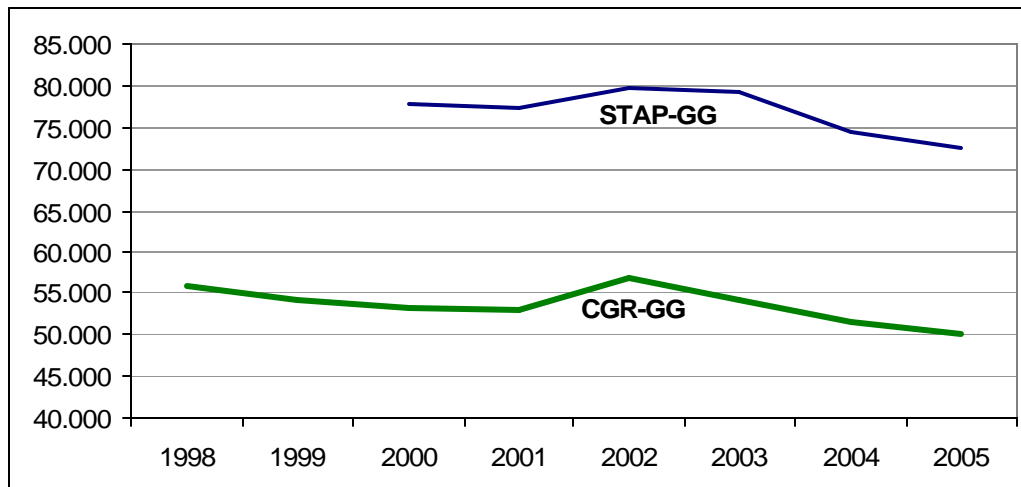


Si se consideran las estimaciones que surgen de la CGR para el Gobierno General, los servicios educativos mantienen un peso en el gasto social cercano al 30% sin mayores cambios. Esto significa también una amplia estabilidad en el gasto real por habitante que se sitúa en torno a los 55.000 colones del 2000 al año, aunque con un declive en el 2005 (gráfico 4). Estos resultados son similares a los que surgen de la STAP, aunque estos últimos muestran un gasto ligeramente mayor (4,5% superior como media de los últimos seis años). Ambas fuentes sugieren un aumento del gasto por habitante entre el año 2000 y el 2002, aunque este crecimiento medio anual es mayor según la STAP (3,1%) que de acuerdo a la CGR (1,6%). Ambas fuentes corroboran una contracción del GPS en educación por habitante entre el año 2002 y el 2005, a una tasa cercana al -1% anual. Esto significa que el gasto real por habitante en educación del gobierno general es en el 2005 entre un 3,4% (CGR) y un 2,3% (STAP) menor al existente en el año 2002.

Los gastos de salud por el contrario pierden participación pese al repunte experimentado en el año 2002, de modo que pasan del 30% del gasto social en 1998 al 28% en el 2005, con lo que aportan cerca de 50.000 colones del 2000 en el año 2005, casi 5.000 colones menos que en 1998 (gráfico 5). En esta función las discrepancias entre las fuentes son mayores en cuanto a las magnitudes no así en relación a las tendencias. Según la STAP el gasto medio por habitante se situó en torno a los 77.000 colones entre el 2000 y el 2005, esto es, un 45% por encima de los señalados por la CGR. Aunque el origen de las diferencias no son claras, parece originarse en algunas transferencias y programas que la CGR traslada al sector de seguridad social.⁸ Pese a estas diferencias, existe más acuerdo en cuanto a las tendencias recientes. Ambas fuentes concuerdan en que el gasto real por habitante en el 2002 es mayor al del año 2000, crecimiento que se concentra en el último año. También concuerdan con la reducción del gasto real por habitante entre el 2002 y el 2005. Según la CGR, entre el 2002 y el 2005, el gasto se redujo a una tasa media anual del 4,1% para una pérdida acumulada del 11,7%. Para la STAP, la contracción media fue del orden del 3,1% anual para un acumulado del 8,9%. Cabe destacar que esta contracción es bastante mayor a la mostrada por el sector de educación.

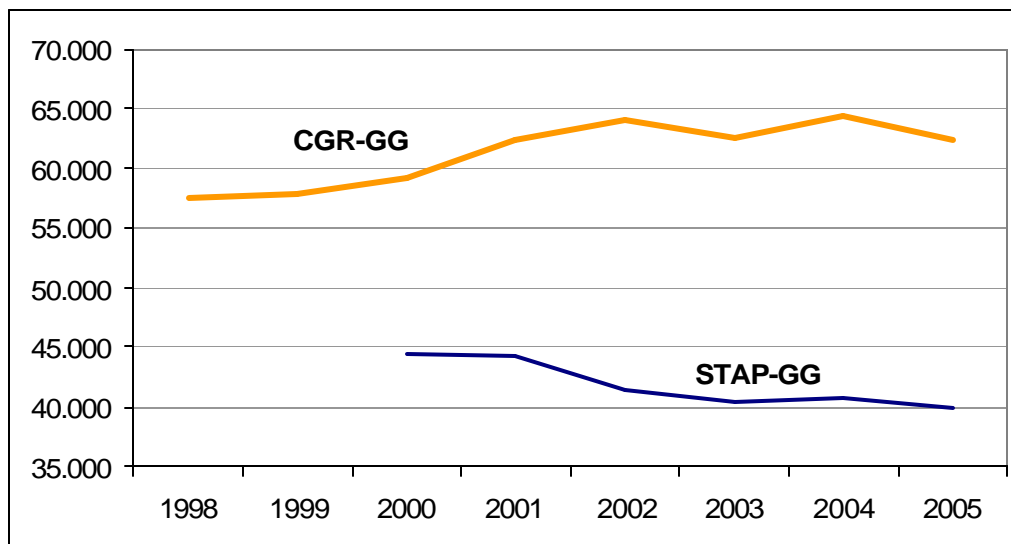
El lector de seguridad social no solo es el que más recursos absorbe (35% en el 2005), sino que es el único que ha mostrado una tendencia creciente. Aunque esta tendencia se ha aminorado en los últimos años, he incluso se contrae en el 2005, sube su gasto por habitante de 57.000 en 1998 a algo más de 62.000 en el 2005 (gráfico 6). En este sector, las discrepancias entre las fuentes son mayores ya que no se circunscriben solo a las magnitudes sino que involucra también las tendencias, particularmente durante los primeros años del 2000. El gasto real por habitante en seguridad social reportado por la CGR resulta en promedio un 47% superior al de la STAP, donde el gasto ronda los 40.000 colones anuales. El tratamiento de las transferencias y los programas asociados con la protección social pueden ser la causa de estas diferencias, pues es de esperar una mayor coincidencia en cuanto al pago de pensiones.

Gráfico 5
Gasto Público Social en Salud por habitante
 (Colones del 2000 al año)



Las tendencias recientes muestran una mayor discrepancia entre el año 2000 y el 2002, donde según la CGR, el gasto real por habitante creció a un ritmo anual del 4,1%, en tanto que para la STAP se redujo a una tasa anual del 3,3%. En el período 2002 al 2005, ambos coinciden en mostrar cierto estancamiento. Según la CGR, el gasto real por habitante cayó a una tasa anual del 0,9% anual (1,3% la STAP), para una contracción acumulada del 2,7% (3,7% según la SAPT), mostrando así un comportamiento más cercano al del sector educativo.

Gráfico 6
Gasto Público Social en Seguridad Social por habitante
 (Colones del 2000 al año)

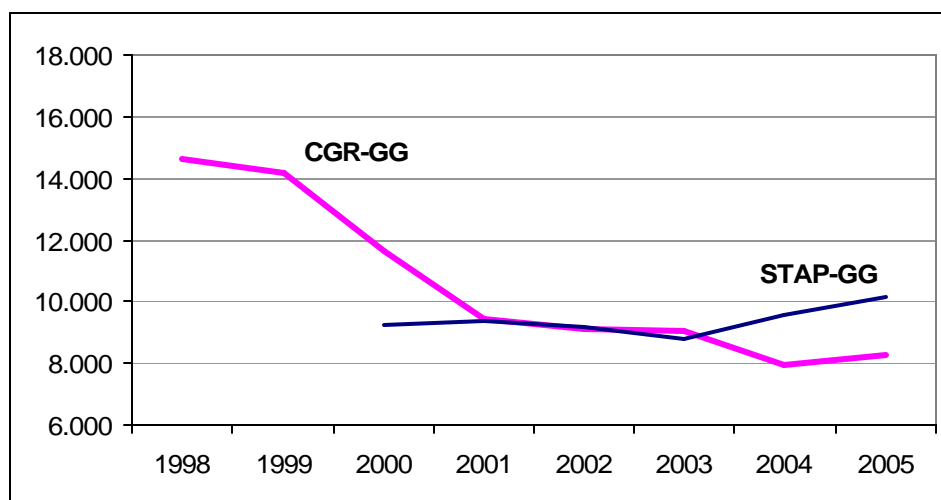


Los gastos sociales asociados con el sector vivienda son los que muestran una mayor contracción al pasar de algo más de 14.000 colones por habitante en 1998 a tan solo

8.000 siete años más tarde (gráfico 7). Esto significa una pérdida relativa de participación dentro del gasto social del 8% a inicios del período bajo estudio a algo más del 4% en el 2004, esto es, cerca de la mitad de lo que tenía hacia finales de los años noventa. No obstante, la confrontación con las estimaciones de la STAP refleja diferencias en la magnitud del gasto real por habitante, especialmente en los años extremos lo que se traduce en tendencias dispares entre fuentes. Así, mientras que para el año 2000, el gasto real por habitante en vivienda era un 21% menor en la STAP (9.216 colones contra 11.663), para el año 2005, se torna en un 22% superior (10.130 colones contra 8.290), con una amplia coincidencia en los años intermedios. El tratamiento del bono de la vivienda podría explicar estas diferencias, aunque también se originan en el manejo de los gastos de los municipios como se ha señalado previamente.

En cuanto a las tendencias, ambas fuentes coinciden en señalar una contracción entre el año 2000 y el 2002 aunque con diferencias importantes en las magnitudes. Mientras que según la CGR el gasto real por habitante se redujo a una tasa anual del 11,7%, según la STAP solo se contrajo a un ritmo anual del 0,3%. Para el período 2002-2005, las tendencias son contrapuestas. Para la STAP se produce un aumento acumulado del 10,7% en tanto que la CGR señala una contracción acumulada del 8,9%. Estos resultados muestran la fragilidad de las conclusiones a las metodologías seguidas y señala la necesidad de profundizar en sus explicaciones.

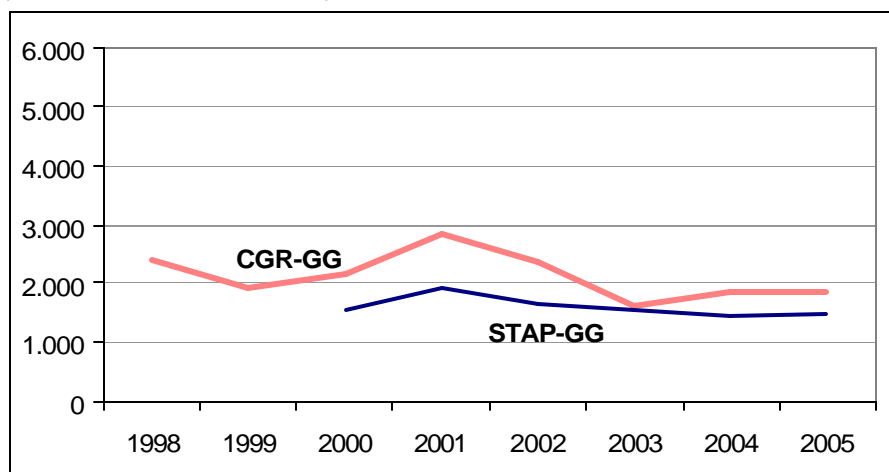
Gráfico 7
Gasto Público Social en Vivienda por habitante
(Colones del 2000 al año)



Finalmente, el Estado invierte cerca de 2.000 colones del 2000 por habitante al año en servicios culturales y recreativos y ello no se ha modificado significativamente, pese al repunte observado en el año 2001 (Gráfico 8). Pese a su limitada magnitud, alrededor del 1% del GPS, las estimaciones de la STAP se ubican por debajo (1.606 colones por año como media), aunque ambas fuentes coinciden en sus tendencias recientes, a saber, aumentos entre el 2000 y el 2002 y contracción entre el 2002 y el 2005, pese a

que en este sector la contracción empezó desde el año 2002 inclusive. Si se mantienen los períodos considerados, el gasto real por habitante en servicios culturales y recreativos habría aumentado a una tasa media anual del 4,7% (CGR) o del 3% (STAP) en el lapso 2000 al 2002. Entre ese último año y el 2005, se observa una contracción a un ritmo anual del 7,5% según la CGR o del 3,1% según la STAP. En ambos casos entonces se registran disminuciones pero de magnitudes disímiles donde las CGR más que duplica las que surgen de la STAP. Para la primera existe una reducción real acumulada del 21% en tanto que para la STAP la caída ronda al 9%, contracción que será mayor si se agrega la reducción sufrida ya en el año 2002.

Gráfico 8
Gasto Público Social en Cultura y Recreación por habitante
(Colones del 2000 al año)



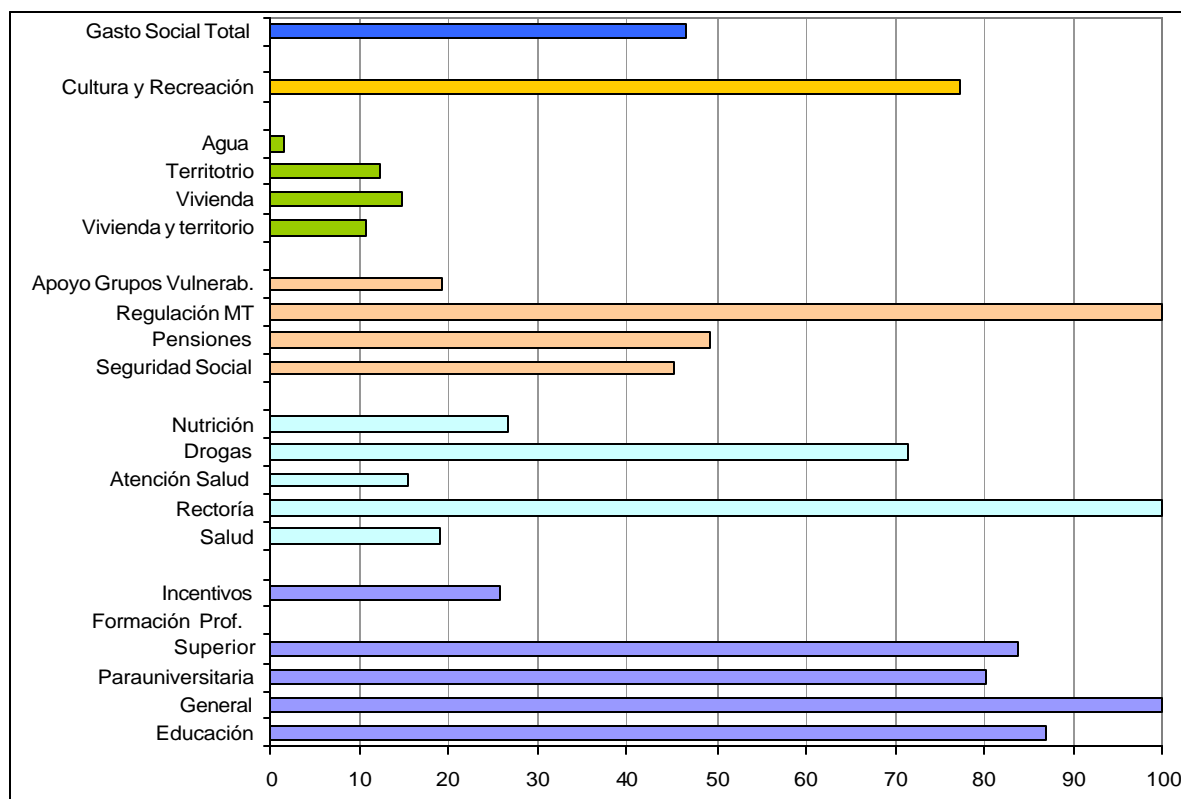
En resumen, con la excepción del sector vivienda según la STAP, la contracción del gasto público social que se observa en los últimos tres años (2002 al 2005), se reproduce en todos los sectores con mayor o menor intensidad. Ello sugiere un cuadro de contracción suficientemente generalizado que está afectando a todo el sector social del Estado y que su origen tienen que ver con los crecientes e irresolutos desequilibrios fiscales agudizados en la administración Pacheco, aspecto que se buscará ejemplificar a continuación.

La sostenibilidad financiera del gasto social

En un contexto de crisis fiscal o desequilibrio estructural de las finanzas públicas sin perspectivas de un pronto arreglo, vale la pena indagar sobre la sostenibilidad financiera de este gasto social. Como el desequilibrio fiscal se origina principalmente en el gobierno central, en este debe ponerse la atención y sus efecto sobre el gasto social dependerá de la dependencia del GPS del gasto del gobierno central. El gráfico 9 muestra el grado de dependencia del gasto social del presupuesto nacional o presupuesto del gobierno central (PN).

Como mínimo, la mitad del gasto social se financia con recursos del presupuesto nacional mostrando su alta dependencia. Es una estimación mínima pues al consolidarse el gasto no se está considerando el aporte de los pagos de las cargas sociales y también porque se está estimando a partir de lo que efectivamente aportó en gobierno central, en el 2001, y no en función de lo que debería aportar.⁹ Solo se incorpora lo que el gobierno central ejecuta directamente y lo que financia efectivamente mediante transferencias al resto del sector público, excepto las cargas sociales.

Gráfico 9
Dependencia del Gasto Social del Presupuesto Nacional



El sector educativo es el más dependiente del presupuesto nacional, pues casi el 90% del GPS proviene de esta fuente y esta dependencia es absoluta en los programas universales (educación general) y muy alta en los programas restrictivos (educación postsecundaria). El otro componente importante de los programas universales, las políticas de salud, tienen la menor dependencia del presupuesto nacional, aunque esta dependencia está subestimada al no considerar las cargas sociales aportadas por el gobierno central. El otro sector con alta dependencia del PN es el de los servicios culturales y recreativos, cuya postración en torno al 1% del GPS puede interpretarse como reflejo de esa vulnerabilidad financiera aunada a una falta de prioridad política. El sector de seguridad social también presenta una alta dependencia del PN ya que por encima del 60% de su gasto social proviene de esa fuente y esta dependencia es ligeramente mayor en las políticas contributivas, en tanto que las selectivas tienen una mayor independencia, aunque no tanta pues el PN aporta cerca de la mitad de ese

gasto. Finalmente, el sector de vivienda y territorio, muestra una baja dependencia, pues incorpora a los gobiernos locales, empresas públicas como ICAA y las instituciones financieras vinculadas con la vivienda. Si en el caso del FOSUVI se contabilizara tanto lo que debiera aportar el PN al FODESAF como directamente al FOSUVI, la dependencia financiera sería claramente mayor.

Partiendo de una alta dependencia del GPS del presupuesto nacional, la sostenibilidad de este gasto depende de la holgura que mantiene el PN. Esta holgura se determina considerando los ingresos tributarios de que dispone el gobierno neto de los gastos no discrecionales. Pese a que la mayor parte de los gastos del PN son en la práctica no discrecionales y de ahí la inflexibilidad del gasto, es posible identificar algunos que surgen de compromisos contractuales cuyo incumplimiento genera inseguridad jurídica. Estos gastos son los pagos de pensiones, los pagos de los intereses sobre las deudas contraídas y, hasta el 2003, los certificados de abono tributario. La diferencia entre los ingresos tributarios y los gastos no discrecionales daría el monto de los recursos disponibles para financiar los restantes gastos, incluidos los sociales aunque claramente no solo estos. Por ello, ofrece una estimación del techo fiscal disponible para inversión social o políticas sociales no contributivas. El cuadro 3 muestra la evolución de estos indicadores desde 1985 y a partir de información que surge del Departamento de Tesorería del Ministerio de Hacienda.

Cuadro 3

Costa Rica: Relación entre ingresos tributarios y gastos discrecionales. 1987-2005

(Porcentaje del Producto Interno Bruto)

Año	Ingresos Tributarios	Gasto no Discrecional ¹	Gasto Discrecional		Déficit Financiero	GD financiado Ing. Tributario
			Efectivo	Financiado		
1985	12,7	3,4	11,2	9,3	-1,8	73,3
1986	12,3	3,7	10,8	8,6	-2,2	69,8
1987	11,7	3,7	9,7	8,1	-1,6	68,8
1988	11,2	3,1	9,7	8,1	-1,6	72,2
1989	11,2	4,0	10,0	7,2	-2,8	64,1
1990	10,8	4,7	9,0	6,1	-2,9	56,7
1991	11,3	5,5	8,7	5,8	-2,8	51,4
1992	12,1	5,3	8,4	6,8	-1,6	55,9
1993	11,8	4,8	9,1	7,1	-2,1	59,8
1994	11,2	5,7	11,0	5,5	-5,4	49,3
1995	11,8	7,0	9,0	4,8	-4,2	40,4
1996	12,1	7,2	9,0	4,9	-4,1	40,8
1997	12,0	6,5	8,4	5,5	-2,9	45,9
1998	12,1	6,0	8,7	6,1	-2,6	50,5
1999	12,0	6,4	7,9	5,6	-2,3	46,6
2000	12,1	6,1	8,9	5,9	-3,0	49,1
2001	12,9	6,5	9,2	6,4	-2,8	49,6
2002	12,9	6,7	10,1	6,1	-4,0	47,7
2003	13,1	6,7	9,6	6,4	-3,2	49,0
2004	13,2	6,5	9,3	6,7	-2,5	50,9
2005	13,6	6,5	8,7	7,1	-1,6	52,2

1/ Se refiere a pensiones, certificados de abono tributario (hasta 2003) e intereses.

Fuente: Ministerio de Hacienda y Banco Central de Costa Rica

Como punto de partida tenemos que los ingresos tributarios han estado muy estables a un nivel relativamente bajo. Como media de los últimos 20 años, los ingresos tributarios equivalen al 12% del PIB y su coeficiente de variación es apenas del 6%. Aunque estos ingresos fiscales ha repuntado un poco en los últimos años, esto significa que los ingresos tributarios han establecido un techo a la holgura fiscal que se ha mantenido bastante fija y en esa dirección no han apoyado el aumento de la holgura fiscal. En un contexto de ingresos fiscales relativamente fijos con gastos mayores e incluso crecientes, prueba del déficit mostrado, ha llevado al endeudamiento interno que aumenta la carga del pago de intereses. Estos pagos de intereses más los otros gastos no discrecionales pasaron de representar menos del 4% del PIB durante la segunda mitad de los ochenta a alcanzar casi el 7% del PIB, desde 1995. Esto significa que los gastos discrecionales que se pueden financiar sanamente con los ingresos tributarios se redujeron desde un nivel del 9% del PIB hasta tan solo algo menos del 7% en el último quinquenio. Esto también significa que si bien en la segunda mitad de los ochenta, el gobierno disponía del 70% de los ingresos tributarios para financiar el gasto discrecional, ahora solo cuenta con cerca de la mitad de esos recursos.

Este bajo y estancado, hasta ahora, nivel de capacidad de gasto discrecional sin duda atenta contra la sostenibilidad del gasto social. Máxime si se tiene presente que la no aprobación del paquete fiscal promoverá un incremento, por la vía del endeudamiento, del gasto no discrecional. Un ejemplo de cómo la situación fiscal vulnera al gasto social se puede observar en el financiamiento del FODESAF. Por ley de creación del fondo, el gobierno debe aportarle el equivalente al 20% del impuesto de venta, pero ha venido incumpliendo desde finales de los años ochenta. En 1997 se documentó esa deuda y se bonificó en bonos que se cambian semestralmente y que vencen en el 2005. No obstante después de 1997 el gobierno siguió incumpliendo la transferencia y en los últimos años ni siquiera documenta la deuda, pese a una resolución de la Sala Constitucional en ese sentido como señala la Contraloría General de la República (CGR, 2005). El cuadro 4 muestra la evolución reciente de los recursos girados por el gobierno al FODESAF y los compara con los que debería girar, tanto si se cuenta o no el pago de los bonos ya comentados, cuyo valor anual es de 5.972 millones de colones por año. Estos montos aparecen como parte de la transferencia del gobierno pero consiste en un cambio de bonos y que se terminan como se indicó en el 2005.

Es claro entonces como dentro de una contracción de los ingresos reales del FODESAF, que pierden un 27% de su valor real entre el año 2000 y el 2005, esto se produce principalmente por una reducción del aporte del presupuesto nacional a este fondo. Aún si se incluye la liquidación de los bonos dentro del aporte del gobierno, este pasa de representar un 37% de los ingresos efectivos del FODESAF en el 2000 a solo un 6,5% en el 2005, lo cual se asocia a una contracción real del 87% en el período. Si la atención se pone solo en la transferencia efectiva que surge del impuesto de ventas, su aporte a los ingresos efectivos se reduce del 28% en el 2000 a 0% en el 2005, para una contracción real del 100% en ese lapso. Esto significa también que si bien a principios del 2000 solo se estaba girando cerca de la mitad de lo que le correspondía de los ingresos del impuesto de ventas, en los dos últimos años se pierde cualquier proporción con relación a lo establecido por la ley. Si bien se puede argumentar que

parte de la reducción del año 2003 se sustenta en el paso al PN de los gastos correspondientes a los salarios de los programas financiados bajo convenio, no por ley, este se circunscribe a los técnicos de los CEN CINAI del Ministerio de Salud y a las cocineras de los comedores escolares del Ministerio de Educación. Estas partidas, no solo no justifican la reducción, sino que tampoco tienen base legal y no explican la continuada contracción observada en el 2004 y el no giro en el 2005. Dentro de una administración que tiene a la lucha contra la pobreza como una de sus prioridades básicas, este comportamiento de los recursos dirigidos a las políticas selectivas, refleja claramente cómo las restricciones fiscales vulneran el GPS y pone en duda su sostenibilidad financiera.

Cuadro 4
Costa Rica: Evolución de los ingresos del FODESAF. 2000 - 2005

Rubro	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Ingresos Efectivos Reales						
Monto ¹	66.164,1	60.716,9	61.197,5	54.820,5	51.471,6	48.592,5
Índice	100,0	91,8	92,5	82,9	77,8	73,4
Variación anual		-8,2	0,8	-10,4	-6,1	-5,6
Transferencias Gobierno ²	24.169,8	21.371,8	30.155,5	16.817,1	8.521,8	5.971,8
Del impuesto de ventas	18.198,0	15.400,0	24.183,7	10.845,3	2.550,0	0,0
Bonos deuda FODESAF	5.971,8	5.971,8	5.971,8	5.971,8	5.971,8	5.971,8
Aporte del Gobierno Central						
Como % de ingresos efectivos						
<i>Transferencia total</i>	36,5	30,8	37,9	20,9	10,1	6,5
<i>Del impuesto de ventas</i>	27,5	22,2	30,4	13,5	3,0	0,0
Como % del impuesto de venta						
<i>Transferencia total</i>	10,8	8,0	10,1	4,2	2,1	1,2
<i>Del impuesto de ventas</i>	8,2	5,8	8,1	2,7	0,6	0,0

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

2/ En millones de colones corrientes.

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

Las consecuencias de esta contracción en los ingresos reales del FODESAF ha sido la reducción en las transferencias a los distintos programas. Como se observa en el cuadro 5, el gasto o recursos girados por el FODESAF a los distintos programas se redujo en más de una cuarta parte desde el año 2000 (27%). Esta contracción se produce en el marco de una inflexibilidad en la asignación, ejemplificada en el hecho de que cuatro programas absorben cerca de dos terceras partes del Fondo y el hecho de que cerca del 80% de los recursos se encuentran asignados por leyes específicas, que de paso impiden, por interpretación de la CGR, pedir cuentas a la DESAF sobre el uso y destino de esos recursos.

Paradójicamente, en el marco de una contracción sistemática de los recursos del Fondo, se presentó un creciente superávit, que alcanzó su máximo en el año 2003 cuando entró a operar en toda su extensión la ley de presupuestos públicos y que alcanzó casi el 8% de los gastos efectivos. Aunque ello se ha venido subsanando en los

últimos dos años, aún persisten recursos sin aprovechar. Estos recursos sin aprovechar, que no son monopolio del FODESAF sino que afectan a todo el sector de protección social en particular y social en general (CGR, 2005), muestra un área que demanda de acciones inmediatas.

Cuadro 5
Costa Rica: Algunos indicadores sobre la gestión del FODESAF. 2000 - 2005
 (Cifras absolutas en millones de colones y relativas en porcentajes)

Rubro	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Gastos Totales Efectivos reales ¹	66.157,9	60.708,7	60.672,7	50.885,6	50.201,2	48.383,2
Índice 2000 = 100	100,0	91,8	91,7	76,9	75,9	73,1
Variación Porcentual		-8,2	-0,1	-16,1	-1,3	-3,6
Composición % por programas	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Bono Familiar para la vivienda	32,3	33,0	32,4	36,5	34,3	33,9
Régimen No Contributivo de Pensiones	19,3	20,6	23,5	20,7	20,2	20,0
Comedores Escolares	10,4	10,4	10,4	9,2	11,5	12,0
Centros Infantiles (CEN-CINAI)	6,1	6,5	6,5	5,0	4,5	3,9
Programas del IMAS	10,5	7,4	6,9	6,8	6,7	7,7
Programas del PANI	5,1	6,4	7,0	5,9	6,9	5,1
Resto de programas	16,2	15,8	13,3	15,9	16,0	17,4
% del gasto asignado por leyes específicas	69,4	74,0	72,3	79,9	81,9	80,2
Superávit ²	6,2	9,3	681,6	5.770,5	2.092,7	394,3
% de gastos efectivos	0,0	0,0	0,9	7,7	2,5	0,4

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

2/ En millones de colones corrientes.

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

La eficiencia en el uso del gasto en educación

El gasto público en educación, como el resto de los gastos sociales, es una medida monetaria de la cantidad de la mayor parte de los factores e insumos que se utilizan en la producción de servicios dentro de los programas sociales. Solo quedan por fuera los insumos relativos a los servicios del capital físico instalado (centros educativos, computadoras, etc.) y el costo de su desgaste (depreciación), pues la contabilidad de la administración pública no sigue una contabilidad de costos totales. Por lo tanto no solo interesa la magnitud del gasto realizado sino la eficiencia con que se utilizan los recursos y en esa medida el gasto. Los economistas diferencian entre la eficiencia técnica, cantidad mínima de insumos físicos por unidad homogénea producida, y la eficiencia económica, unidad homogénea de producto producida al mínimo costo o selección entre las técnicas eficientes la de menor costo. En esa medida el costo por unidad producida será una medida directa de la eficiencia en el uso de los factores productivos e insumos.

El paso de la teoría a la práctica hace surgir las dificultades. Por una parte, se requiere que el producto sea homogéneo y en esa medida comparable entre productores y en el tiempo. La educación es un servicio y por lo tanto es un bien intangible por lo que no se puede medir fácilmente menos aún identificar claramente su homogeneidad (calidad similar). En esa medida, cambios en los costos medios sin controlar calidad, no nos permite hacer ninguna inferencia sobre la eficiencia involucrada. Una reducción del costo por estudiante, como aproximación del costo medio, puede ser producto de una innovación tecnológica o de un mejor uso de los recursos (aumento de la eficiencia); pero también puede ser generada por un aumento del tamaño de los grupos, la eliminación de los gastos en libros y otros materiales, la no inversión en mantenimiento de las instalaciones y el equipo o la reducción de las horas de clases (reducción de la calidad del servicio y aumento de la ineficiencia).

Por otra parte, la educación al ser un servicio, ello implica también que su producción y consumo se realiza simultáneamente. Es un servicio que se produce para unos consumidores (alumnos) en un establecimiento productivo (aula) y cuyo resultado final depende fuertemente de la participación de los consumidores (demanda). Esto significa que en los resultados que se obtienen en el uso de los recursos no depende exclusivamente de la organización de la oferta sino que están influidos por restricciones por el lado de la demanda (Birdsall, et.al., 1998). La literatura especializada reconoce que tanto el acceso, la retención como el logro educativo dependen fuertemente del clima educativo del hogar del estudiante, de las condiciones socioeconómicas del hogar y de las características del propio estudiante. Un deterioro en las condiciones económicas de las familias puede aumentar la deserción y la repetición aún en ausencia de cambios en la oferta educativa. Para separar las influencias de la oferta y de la demanda se requieren de encuestas especializadas que indaguen tanto las características del centro educativo como de las familias de los estudiantes y controlen la homogeneidad (calidad) del servicio con el uso de pruebas estandarizadas. El país solo ha participado en un estudio regional de ese tipo a inicios de los años noventa, pero problemas locales en el procesamiento de la información hicieron que el esfuerzo se desaprovechara. Un corolario de lo anterior es que la comparación de los indicadores de eficiencia entre la educación pública y la privada sin controlar la homogeneidad del producto ni las restricciones de demanda tiene poco sentido.

Ante estas dificultades, el análisis de la eficiencia en el uso de los recursos en el sistema educativo público tiende a abordarse desde varias perspectivas. Una es poniendo la atención a la composición del gasto, otra es dándole seguimiento a las “pérdidas” del proceso productivo y otra sería poniendo la atención en los resultados finales del proceso productivo. Estas dos últimas asociadas con el gasto medio realizado.

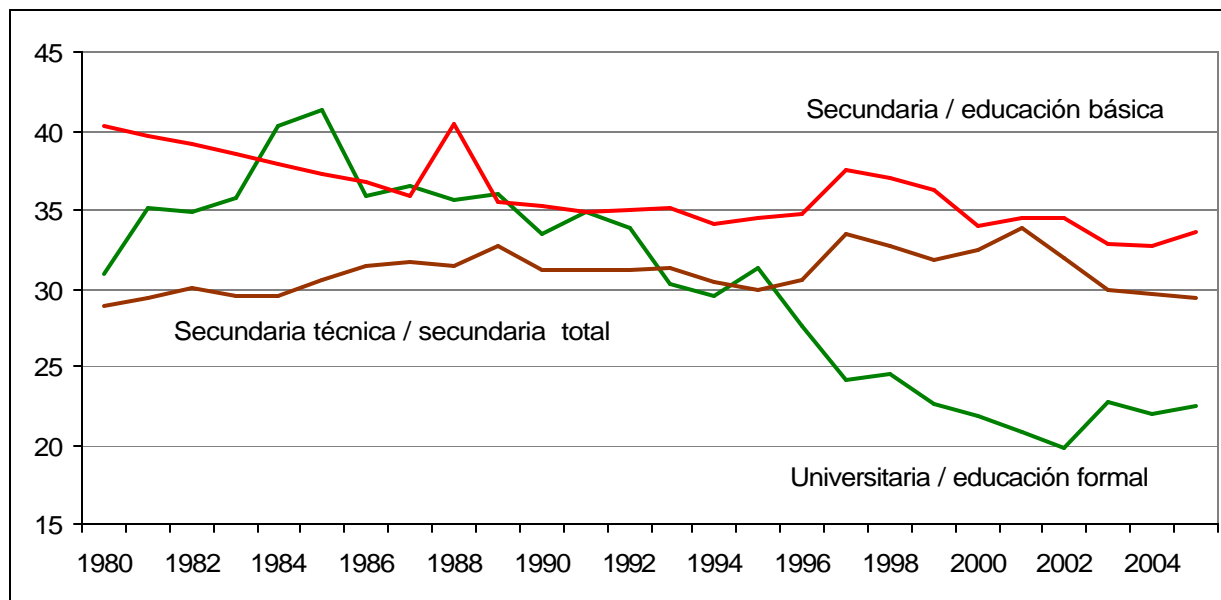
La composición del gasto da pistas en dos direcciones. La primera pone la atención en la distribución del gasto por nivel educativo. La idea es que cada nivel educativo tiene una rentabilidad social diferente, estimándose mayor cuanto menor sea el nivel educativo (Psacharopoulos y Patrinos, 2002). En esa medida si los recursos públicos se dirigen crecientemente hacia el nivel de menor rentabilidad social y mayor rentabilidad privada (educación superior) esto mostraría un aumento de la ineficiencia interna del

sistema. El gráfico 10 muestra la evolución de la participación de la educación universitaria en el gasto público en educación formal, esto es, excluyendo la formación profesional. La educación universitaria ganó participación hasta el año 1985 donde llegó a absorber el 41% del gasto en educación formal, reflejando cierto aumento en la ineficiencia interna. A partir de ahí, empieza a perder participación hasta llegar al 20% en el 2002 y luego muestra un ligero repunte. Ello sugiere que se ha producido mejoras en la eficiencia interna del sistema aunque estos resultados hay que verlos con cautela pues las rentabilidades sociales de las inversiones en los distintos niveles educativos no incorporan las externalidades y dependen del grado de cobertura y desarrollo en los distintos niveles educativos. Es posible que un país que tiene resuelta la cobertura universal en la educación primaria y apuesta a una inserción internacional con producción de alta tecnología, enfrente una rentabilidad social mayor para la educación media y universitaria.

Si bien una mayor asignación de los recursos hacia la educación básica puede ser visto como un indicador de mejora en la eficiencia interna, también interesa la composición interna. Dados los problemas de cobertura y de logro en el nivel educativo secundario, es de esperar una mayor rentabilidad social de la inversión en ese nivel, como efectivamente han mostrado estimaciones al respecto (Psachapoulos, 1994). Los datos del gráfico 10 muestran que la educación secundaria más bien perdió participación dentro de la educación básica lo cual puede ser indicativo de asignaciones menos eficientes del gasto. Esta pasó de absorber un 40% del gasto en educación básica en 1980 a tan solo cerca de un tercio en los últimos años. Lo mismo surge de confrontar la parte del gasto en secundaria destinado a educación técnica que se ha mantenido en un bajo 30%, con solo un repunte temporal hacia finales de los años noventa. Cabe señalar que parte de esta pérdida de importancia relativa del gasto en educación secundaria surge del hecho de una mayor asignación de recursos a la educación preescolar. En tanto esta educación preescolar tiende a mejorar el logro en la educación primaria resulta también una asignación eficiente de los recursos, cuyo resultado neto se desconoce.¹⁰

Dentro del enfoque de la composición del gasto, otra vertiente de análisis de la eficiencia tiene que ver con la composición dentro de cada nivel educativo. Entre más gasto se destine al pago de salarios y menos a la adquisición de libros, materiales y al mantenimiento de la infraestructura o a la inversión en nueva tecnología, es claro que se está limitando la eficiencia del gasto. Si bien es cierto que la educación básica aplica una tecnología trabajo-intensiva, importada de los países más desarrollados (Labarca, 1995) por lo que los salarios son el rubro principal del costo, es claro que los docentes requieren de algunos insumos básicos y condiciones de infraestructura mínimas para poder brindar un servicio de calidad. Aunque el aumento de salarios puede transformarse en un incentivo para motivar al docente a aumentar su productividad, es claro que sin condiciones mínimas poco es lo que se puede avanzar en el aula. En todo caso, la información disponible no permite avanzar en este tópico y la reconstrucción del gasto por nivel y por rubro de gasto demanda de una investigación específica que escapa a los alcances del presente informe.

Gráfico 10
Participación de la educación superior, la secundaria y la técnica
 (Porcentaje del gasto social respectivo)

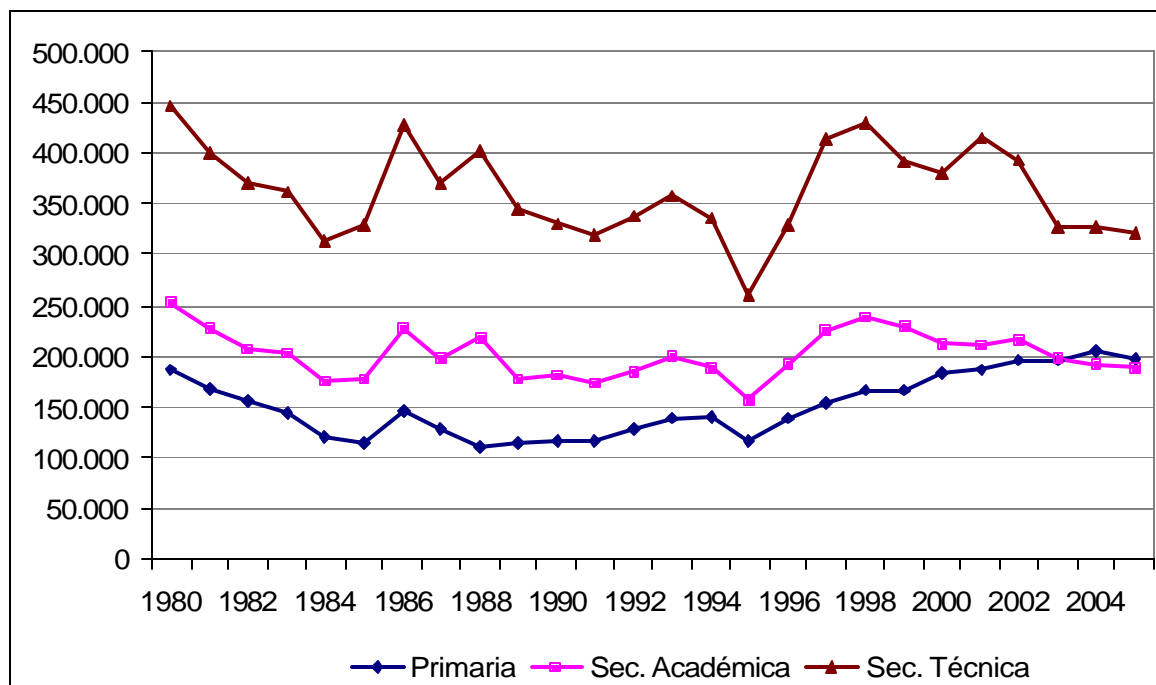


La segunda alternativa para indagar sobre la eficiencia en el gasto público en educación es centrando la atención en las “pérdidas” generadas en el proceso educativo. Estas “pérdidas” serán las expulsiones o deserciones y las repeticiones. Así, las tasas de repetición y de deserción intra anual serán indicadores del grado de eficiencia alcanzado y de su evolución.¹¹ De nuevo aquí, estos no son indicadores unívocos de eficiencia. Un esfuerzo por mejorar la calidad del servicio educativo aumentando el nivel de exigencia puede aumentar las tasas de deserción y repetición. Del mismo modo, un deterioro de la calidad del servicio asociado con un menor grado de exigencia puede generar el efecto contrario. Por ello, para que estas tasas den señales claras debería poder controlarse por la calidad del servicio o mantener un producto homogéneo. Aún manteniendo la calidad del servicio, modificaciones en los sistemas de evaluación pueden producir modificaciones en estos indicadores, así como cambios en las condiciones de demanda.

La confrontación de estas tasas con los costos medios también generan resultados difíciles de interpretar. Idealmente, una reducción del costo por estudiante acompañado de una reducción de las tasas de deserción y repitencia, sugeriría un uso más eficiente de los recursos, si ni la calidad ni el sistema de evaluación, ni la demanda se ha modificado (*ceteris paribus*). Pero puede suceder también que el costo medio aumente y se reduzcan las tasas lo que sugeriría un aumento de la eficiencia pues se estaría partiendo de situaciones de un gasto ineficientemente bajo (*ceteris paribus*). Las otras dos combinaciones posibles pueden atribuirse a reducciones en la eficiencia.¹² Para ello se requiere contar al menos con estimaciones de las tasas de deserción y de repetición y de los gastos medios por estudiante para cada nivel educativo. Estos últimos son difíciles de precisar pues el Ministerio de Educación va modificando la forma en que ordena su presupuesto. Así, mientras que en los últimos años van diferenciando

lo destinado a la educación abierta y hacia ciertos incentivos para estudiar (transporte por ejemplo), en años anteriores se encontraban incorporados dentro de los programas de cada nivel educativo. Es por ello que se ha construido una serie que incorpora los incentivos para estudiar sin diferenciarlos y la educación abierta. Para todo el período, la educación preescolar y la primaria aparecen en un solo programa y su desagregación implica suponer costos medios iguales. Por ello, los datos deben verse solo como aproximaciones gruesas.¹³

Gráfico 11
Gasto anual por estudiante en colones del 2000

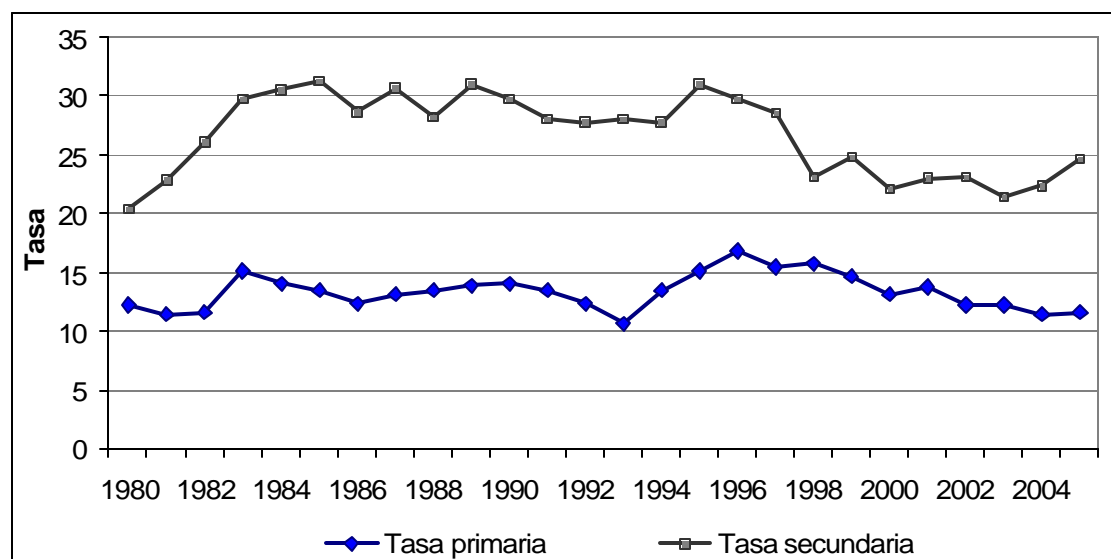


Los datos del gráfico 11 sugieren que el gasto por estudiante en secundaria, técnica y académica, apenas logran recuperar el nivel alcanzado en 1980 en el año 1998 y a partir de ahí empiezan nuevamente a declinar. Por el contrario, la recuperación en primaria es más lenta de modo que hasta el año 2001 recupera los niveles de 1980, aunque muestra una tendencia creciente desde el año 1995 y los dos últimos años supera al gasto medio en secundaria académica. Este crecimiento sostenido desde el año 1995, se asocia con la expansión de la educación preescolar que se ha buscado universalizar. Si el gasto por alumno en este nivel está aumentando más rápidamente que el de primaria, de modo que se torna mayor, se podría estar sobreestimando el gasto en el nivel primario, aspecto que demanda de un estudio posterior a profundidad. Dos elementos podrían apoyar el supuesto de que el gasto medio en preescolar esté aumentando y sea superior al de primaria. Por una parte, este nivel educativo cuenta con un cuerpo docente con mayor calificación formal y por ende mayores salarios. Por otra lado, la expansión de la cobertura implica llevar el servicio a zonas con cada vez menos alumnos, de modo que ello aumenta el costo por estudiante.

Los indicadores de eficiencia, repetición y deserción, tomados en conjunto y para los dos niveles se presentan en el gráfico 12 y referidos a los establecimientos públicos.¹⁴ Mientras que en secundaria, las tasas superan al 20% y durante una buena parte del período anduvieron en torno al 30%, en la educación primaria han oscilado entre el 10% y el 15%. El cuadro también reporta una tendencia hacia la baja desde mediados de los años noventa, luego de un deterioro en la primera mitad de ese decenio, aunque con cierto repunte en secundaria durante los últimos dos años. Si el producto educativo se ha mantenido durante ese período relativamente homogéneo, ello sugeriría una mejora en la eficiencia en ese lapso. Cabe destacar que desde finales de los años noventa (administración Rodríguez) se vienen impulsando opciones de educación abierta para jóvenes que desertaron previamente del sistema. Los indicadores del gráfico 12 no incorporan esas modalidades aunque si pueden estar impactando indirectamente las tasas de la educación secundaria regular. Por otra parte, aunque no se cuentan con estadísticas completas sobre estas nuevas modalidades es de esperar un producto de menor calidad y tasas de deserción y fracaso mayores.

La confrontación de estas tasas con el gasto real por estudiante permite destacar otras relaciones interesantes. Para el ello se ha preparado el cuadro 6 que resumen algunos indicadores relevantes por nivel. La utilización de una serie de 25 años permite estimar algunos indicadores como las correlaciones entre las variables de gasto real por estudiante con los distintos indicadores de eficiencia en cada nivel y modalidad relevante y las elasticidades gasto – indicador de eficiencia. Un coeficiente de correlación negativo señala una relación inversa entre gasto medio y el indicador. Este sugeriría que el nivel de gasto es importante en los resultados de eficiencia y que estos indicadores pueden mejorarse incrementando la inversión en educación. Un coeficiente positivo indica una relación directa y sugeriría una creciente ineficiencia asociada con un gasto creciente o una creciente eficiencia asociada a un gasto decreciente. En este caso habría que controlar por el tipo de evolución del gasto, ceteris paribus.

Gráfico 12
Tasa conjunta de repetición y deserción



En el caso de la educación primaria, se observa una alta correlación inversa entre la tasa de repetición y el gasto por estudiante (-0,74). Esto sugeriría la presencia de un gasto medio ineficientemente bajo en ese nivel de modo que su incremento aumenta la eficiencia con que se usa. Esta relación se debilita cuando se comparan los cambios en lugar de los valores absolutos, pero aún así refleja una elasticidad gasto-repetición de -0,58 con una capacidad explicativa media (R cuadrado de 0,55).¹⁵ Esto se puede interpretar en el sentido de que no solo un mayor gasto impacta positivamente reduciendo la repetición, sino que además esta tasa se reduciría un 0,58% por cada 1% que aumente el gasto real por estudiante. Para la educación secundaria, solo la educación académica presenta relaciones significativas, menores a la de primaria pero en la misma dirección. La correlación entre valores absolutos es del -0,57 y si bien la elasticidad es mayor (-1,06), parte de un ajuste menor. El R cuadrado señala que el gasto real por estudiante solo explica cerca de un tercio de la variabilidad en la tasa de repetición, lo que sugiere que otros factores, tanto de la oferta como de la demanda impactan en ese indicador.

La relación entre gasto por estudiante y las tasas de deserción reflejan una correlación positiva en primaria, una negativa en secundaria académica y sin significancia de nuevo en educación secundaria técnica. La correlación positiva en primaria puede tener su origen en el bajo nivel de esta tasa, cerca de una cuarta parte de la de secundaria y del comportamiento de la serie que muestra una tendencia descendente pero con un corte en 1994 donde la tasa se duplica y a partir de ahí empieza de nuevo a descender. Esta correlación se vuelve negativa cuando se comparan las variaciones pero arroja una elasticidad positiva cercana a la unidad. En todo caso, estas elasticidades se asocian con un menor poder explicativo del gasto por estudiante lo que sugiere que otros factores son también relevantes.

Cuadro 6

Costa Rica: relaciones entre el gasto real por estudiante y los indicadores de eficiencia. 1980-2005

Indicador	Primaria	Secundaria		
		Total	Académica	Técnica
Coefficiente de correlación sobre valores absolutos				
Gasto por estudiante - Tasa de repetición	-0,74	-0,55	-0,57	0,06
Gasto por estudiante - Tasa de deserción	0,54	-0,48	-0,53	0,03
Gasto por estudiante - Tasa conjunta	-0,37	-0,57	-0,60	0,06
Coefficiente de correlación sobre variaciones anuales				
Gasto por estudiante - Tasa de repetición	-0,21	-0,27	-0,25	-0,10
Gasto por estudiante - Tasa de deserción	-0,11	-0,45	-0,43	-0,20
Gasto por estudiante - Tasa conjunta	-0,29	-0,50	-0,43	-0,23
Elasticidad Tasa repetición - gasto por estudiante	-0,58	-0,82	-1,06	0,10
R cuadrado	0,55	0,30	0,33	0,00
Elasticidad Tasa deserción - gasto por estudiante	0,93	-0,53	-0,74	-0,02
R cuadrado	0,36	0,22	0,28	0,00
Elasticidad Tasa conjunta - gasto por estudiante	-0,20	-0,65	-0,87	-0,02
R cuadrado	0,13	0,32	0,35	0,00

Fuente: Cálculos del autor con base en cifras del MEP y de la STAP.

Cuando se compara la tasa conjunta de deserción y repetición, las correlaciones con el gasto medio real por alumno se mantienen negativas, así como las elasticidades pero se mantiene un limitado poder explicativo. Esto significa que existe evidencia de que aumentos en el gasto real por alumno podrían reducir las “pérdidas” del proceso, pero que existen otros determinantes de estos resultados que también son importantes y deben atacarse. ¿Cuáles son esos otros factores? Es un punto central a conocer pues se ha estado apostando al establecimiento de incentivos monetarios para mantener a los estudiantes en el sistema educativo. Ello supone implícitamente que el factor más importante está por el lado de las restricciones de la demanda y asociados con las condiciones socioeconómicas de los hogares (costo privado para acceder al sistema más costo de oportunidad perdido por el no trabajo del joven). Pero si, como lo han mostrado estudios para otros países, lo que más está impactando es el bajo clima educativo del hogar, las políticas a seguir deberían contemplar apoyos a los hogares y a las comunidades para compensar ese bajo clima educativo.

En todo caso, hay que tener presente que estas “pérdidas” del proceso, sean originadas por problemas de oferta o de demanda, implican un costo que impacta en las alicaídas finanzas públicas. Si bien es cierto no todo lo gastado en un alumno que pierde el curso y tiene que repetirlo o en un alumno que abandona el curso lectivo sin completarlo es una pérdida neta pues algún aprendizaje se obtuvo y algunas destrezas se desarrollaron, lo real es que el proceso no se completa y esa medida la inversión obtiene un menor rendimiento. Se puede entonces calcular a cuánto asciende ese gasto que no se concreta o que el estado debe repetir el año siguiente. El cuadro 7 presenta unas estimaciones gruesas al respecto.

Cuadro 7

Costa Rica: Estimación del gasto asociado con los estudiantes que pierden el curso o desertan en la educación básica. 2000 – 2005

Indicador	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Promedio
Porcentaje de desertores y reprobados	15,9	16,7	16,0	15,5	15,5	16,6	16,0
Primaria	13,2	13,8	12,3	12,2	11,5	11,7	12,4
Secundaria Académica	23,0	24,2	24,2	22,0	23,0	25,5	23,6
Secundaria Técnica	19,1	19,3	19,7	19,7	20,1	21,8	19,9
Gasto Medio por estudiante en colones corrientes	208.090	243.357	287.067	308.962	355.093	391.138	298.951
Primaria	184.881	214.963	258.821	290.909	342.785	375.340	277.950
Secundaria Académica	223.554	254.117	294.030	302.163	330.383	365.886	295.022
Secundaria Técnica	401.421	499.023	535.164	500.020	562.222	629.199	521.175
Gasto corriente total por repetición y deserción	24.598	30.691	35.330	36.915	42.410	50.966	36.818
Pérdida como porcentaje de							
Educación General	14,6	15,0	14,2	13,4	13,2	14,0	14,1
Educación Formal	11,3	11,8	11,3	10,2	10,2	10,8	10,9
PIB	0,5	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5

Fuente: Cálculos del autor con base en cifras del MEP y de la STAP.

Los alumnos que pierden el curso o desertan representaron entre el año 2000 y el 2005 el 16% de la matrícula inicial en la educación en primaria y secundaria. Si bien es cierto existe una mejora en el indicador de eficiencia en primaria, este se compensa por el repunte de indicador en la educación secundaria. Dados los gastos medios diferenciales por nivel y modalidad de atención, esto significa para el año 2005 un gasto total de 51 mil millones en estudiantes que abandonaron el curso o lo perdieron y por lo tanto corresponde a un gasto que no tuvo la efectividad esperada y que debe repetirse para atender a estos estudiantes de nuevo. Este gasto equivale como media de la primera mitad del decenio del 2000 al 14% del gasto en educación básica, al 11% del gasto en educación formal y al 0,5% del PIB. Conforme se mejore la eficiencia reduciendo la repetición y la deserción, son recursos que estarían disponibles para invertirlos en mejorar la calidad del servicio educativo. Otro corolario de lo anterior es que el gasto por alumno aprobado sería una mejor medida del costo medio asociado con la eficiencia que el indicador utilizado de gasto por estudiante matriculado.

Un indicador que resume la repetición continuada y la deserción, es el de logro educativo, esto es, el porcentaje de estudiantes que completan cada ciclo educativo. Aquí caben dos opciones para obtener información pertinente. Una es la que construye el MEP a partir de cohortes teóricas de estudiantes suponiendo que cada uno repite como máximo tres veces. La otra es acudiendo a encuestas de hogares para conocer cuántos han completado cada ciclo educativo al cumplir cierta edad, lo que de paso incluye los efectos de la cobertura efectiva del sistema educativo. Esta fuente a su vez permite analizar también el elemento de iniquidad vinculada con la ineficiencia del sistema educativo en tanto que los más pobres son los que tienen mayor probabilidad de fracasar en el sistema educativo, evidenciando de paso la importancia de las restricciones de demanda en los resultados alcanzados. La relación en estos indicadores con el costo medio es aún más difusa pues el indicador resume el resultado acumulado de un mínimo de seis años (primaria sin repetición) y de por lo menos 12 años (secundaria técnica sin repetición). El cuadro 8 presenta un conjunto de indicadores al respecto para un período de 14 años.

Como se trabaja con encuestas, se toman dos grupos de edad en cada caso para aumentar el tamaño de la muestra y se considera una edad que permita captar a los que logran completar cada ciclo lectivo con rezago. Globalmente, los indicadores muestran una mejora en la eficiencia del sistema pues cada vez un porcentaje mayor logra completar cada ciclo escolar. Esta mejora es mayor en los últimos años, cuando se ha superado la década del ochenta. Hasta el año 1994, estos estudiantes estuvieron en el sistema educativo en buena parte del decenio de los ochenta. Estos indicadores reflejan a su vez las grandes diferencias en la eficiencia por nivel educativo de modo que para el año 2003, el 86% de los estudiantes lograba completar la primaria contra solo un 25% la secundaria.

Cuadro 8
Costa Rica: Población que completa al menos cada ciclo de la educación regular por estrato, zona y sexo. 1989 - 2003
 (Porcentaje de la población de referencia)

Nivel educativo, estrato, zona y sexo	Educación primaria ¹				Educación básica ³				Educación Secundaria ⁴			
	1989	1994	1999	2003	1989	1994	1999	2003	1989	1994	1999	2003
Total país	77	80	80	86	33	42	46	49	15	15	22	25
Por estrato de ingreso ²												
25% más pobre	70	70	67	77	20	27	29	30	4	3	10	6
25% más rico	90	94	95	98	63	65	67	82	30	28	45	52
Brecha rico / pobre	128	135	140	127	316	244	231	273	837	946	443	827
Por zona												
Urbana	86	88	85	90	50	60	55	59	25	27	32	33
Rural	70	74	74	82	20	27	31	36	7	7	12	14
Brecha urbano / rural	122	119	114	110	250	219	176	164	341	388	276	231
Por sexo												
Hombre	75	78	79	85	31	39	41	44	17	15	23	25
Mujer	80	83	81	88	38	45	50	56	15	18	25	28
Brecha hombre / mujer	94	94	98	96	81	88	82	80	117	83	91	89

1/ Corresponde a la personas de 14 y 15 años que lograron completar al menos seis años de educación general.

2/ Las familias son agrupadas en cuatro estratos del 25% cada uno y ordenadas de menor a mayor según su ingreso familiar per cápita.

3/ Corresponde a la personas de 17 y 18 años que lograron completar al menos nueve años de educación general.

4/ Corresponde a la personas de 20 y 21 años que lograron completar al menos la educación secundaria.

Fuente: Cálculos del autor con base en las encuestas de hogares del INEC.

Para observar la inequidad asociada con la ineficiencia del sistema educativo se han estimado las brechas por estrato de ingreso, zona y sexo. Lo primero a destacar es que las brechas son mayores por estrato que por zona sugiriendo que las restricciones por el lado de la demanda (estrato) son mayores que por el de la oferta (zona). Lo segundo es que estas brechas aumentan conforme se pasa a ciclos educativos superiores. Por ejemplo para el 2003, la diferencia entre los estudiantes de las familias de mayores ingresos y los de las familias más pobres fue del 27% en primaria, casi tres veces en el tercer ciclo y por encima de 8 veces en la secundaria completa. Más aún, se observan ampliaciones de estas últimas dos brechas al final del período. Finalmente, las diferencias por sexo de los estudiantes son menores y las mujeres aparecen con mejores indicadores de logro, resaltando que las características del estudiante también cuentan.

Consideraciones finales

El bienestar de la población depende marcadamente del esfuerzo de las autoridades públicas para ofrecer servicios sociales oportunos, accesibles y de calidad. Este esfuerzo depende a su vez de los recursos disponibles para este fin. Dentro de un contexto de restricciones fiscales crecientes, los márgenes de maniobra se reducen y en esa medida se deterioran los servicios suministrados. El 2005 marca el tercer año consecutivo en que los recursos por habitante asignados a los programas sociales se reducen en términos reales, para una pérdida acumulada cercana al 6%. Esta reducción es generalizada, aunque impacta con mayor intensidad a los servicios de salud y a los servicios culturales y recreativos en tanto que para vivienda la información se torna contradictoria. Esta separación entre el discurso sobre las prioridades políticas y la evolución de los recursos asignados muestra cómo las restricciones fiscales impactan en la función pública y deja clara la necesidad de enfrentar el desequilibrio fiscal de una manera estructural.

En este contexto de recursos decrecientes, adquiere mayor importancia la forma en que se utilizan estos recursos. El intento por identificar la eficiencia en que se desenvuelven los servicios educativos y en esa medida, la eficiencia en que se utiliza el gasto público en educación, muestra claramente las dificultades con que se tropieza. Estas dificultades solo señalan la necesidad de investigar con mayor profundidad el tema pues corresponde un tópico de análisis que no puede soslayarse. Dentro de estas limitaciones, si se acepta que no se han producido importantes modificaciones en la calidad del servicio, existirían indicios sobre mejoras en la eficiencia a partir de la segunda mitad de los años noventa, aunque parecería estarse revertiendo en la educación secundaria. También se destaca la relación compleja entre gasto y eficiencia, pues esta última no es independiente del nivel de gasto y mejoras adicionales solo son posibles con un gasto mayor. También es claro que los resultados están limitados por las restricciones de demanda de modo que solo será posible obtener mejoras sostenibles si se mejora la situación de los grupos más pobres y se les compensa en un bajo clima educativo.

Referencias bibliográficas

- Banco Mundial. 2003. *Costa Rica: el gasto social y la Pobreza*. Washington D.C., Estados Unidos de América: Banco Mundial.
- Birdsall, Nancy; Juan Luis Londoño y Lesley O'Connell. 1998. "La educación en América Latina: la demanda y la distribución importan". *Revista de la CEPAL*, No. 66, diciembre, pp: 39 – 52.
- Bolaños, Rodrigo. 2002. "Eficiencia y equidad en el sistema tributario costarricense". En Fernando Herrero (editor): *El Sistema Tributario Costarricense. Contribuciones al debate nacional*. San José, Costa Rica: Contraloría General de la República.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2004a. *Panorama Social de América Latina 2002 – 2003*. Santiago, Chile: CEPAL.
- _____ -2004b. *Una década de desarrollo social en América Latina. 1990 – 1999*. Santiago, Chile: CEPAL.
- Contraloría General de la República (CGR). 2004. *Memoria Anual 2004*. San José, Costa Rica: Contraloría General de la República.
- Contraloría General de la República (CGR). 2005. *Memoria Anual 2005*. San José, Costa Rica: Contraloría General de la República.
- Coto, Mirian. 1992. *Series de ingresos y gastos de los sectores público sociales por institución y clasificación económica*. Informe preparado para la Secretaría Técnica de la Segunda Comisión Mixta de Reforma del Estado. San José, Costa Rica: documento mimeografiado
- Grosh, Margaret E.. 1990. *Social Spending in Latin America. The Story of the 1980's*. World Bank Discussion Papers No. 106. Washington D.C., USA: The World Bank.
- Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas (IICE). 1985. *Costa Rica: los programas estatales de carácter social y su impacto en la distribución del ingreso familiar*. Informe Final. San José, Costa Rica: documento mimeografiado.
- Labarca, Guillermo. 1995. "¿Cuánto se puede gastar en educación?". *Revista de la CEPAL*, No. 56, agosto, pp: 163 – 178.
- Martínez, Juliana. 2003. *Estudio exploratorio sobre el acceso de las mujeres a los beneficios de los seguros sociales en Costa Rica*. San José, Costa Rica: Instituto Nacional de las Mujeres.

- Psacharopoulos, G. 1984. "Return to Investment in Education: A Global Update". *World Development*, 22(9), 1325 – 45.
- Psacharopoulos y Patrinos. 2002. *Return to Investment in Education: A Further Update*. World Bank Policy Research Working Paper No. 2881. Washington D.C., USA: The World Bank.
- Sauma, Pablo y Juan D. Trejos. 1999. "Costa Rica". En Enrique Ganuza, Arturo León y Pablo Sauma (editores): *Gasto Público en Servicios Sociales Básicos en América Latina y el Caribe. Análisis desde la perspectiva de la Iniciativa 20/20*. Santiago, Chile: PNUD-CEPAL-UNICEF.
- Trejos, Juan Diego. 2004. *Evolución de la equidad de la inversión social pública desde la década de los años noventa*. Documento preparado para el Décimo Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Costa Rica: Mimeografiado.
- Ulate, Anabelle, Nancy Montiel, Luis C. Peralte, Juan D. Trejos e Inés Sáenz. 2004. *La educación en Costa Rica: ¿Un solo sistema?*. San José, Costa Rica: Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica.
- Universidad de Costa Rica y Fondo de la Naciones Unidas para la Infancia (UCR / UNICEF). 2004. *IV Estado de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia en Costa Rica*. San José, Costa Rica: UCR / PRIDENA – UNICEF.

NOTAS

¹ A partir de año 2002, la STAP modifica la metodología y presenta la información de cada institución ya consolidada al interior de cada función y, en el resumen global, consolidada las funciones entre ellas.

² El GPS que calcula la STAP incorpora el gasto de empresas públicas, financieras y no financieras, por lo que su comparación con el gasto del Gobierno General sobreestima la prioridad fiscal. Como la mayoría del GPS no proviene de estas empresas, la comparación con el gasto público total (cuadro 1) subestima a su vez esta prioridad y resalta la necesidad de una estimación más fina circunscrita al Gobierno General, como se presentará más adelante.

³ Este ajuste económico provocó una expansión de la incidencia de la pobreza de cinco puntos porcentuales, en solo 1991. Cabe señalar que como cada administración cambia en mayo, la nueva tiene pocos márgenes de maniobra para modificar el panorama fiscal el resto de ese año. Es por ello que el año de cambio se le ha asignado a la administración previa. Esto no es del todo preciso, sobre todo cuando hay grandes cambios, como en el año 1990, donde la contracción del gasto se concentró en la segunda mitad del año.

⁴ Cabe señalar que estos últimos datos deben verse como preliminares pues los deflatores que se utilizan también están sujetos a modificaciones por parte del Banco Central.

⁵ Se puede argumentar que esos máximos históricos podrían ser insostenibles, dada la estructura tributaria prevaleciente en esa época y que eso fue uno de los factores que contribuyeron a la crisis de la deuda. Más aún, las reformas económicas de los ochenta, llevaron a una reducción de esa base tributaria y en esa dirección a una menor capacidad de gasto social como se verá más adelante.

⁶ Existe evidencia de que el estancamiento de la pobreza que se observa desde mediados de los años noventa, se debe en parte a la reducción del GPS real en educación en los años ochenta que redujo marcadamente la cobertura en la educación secundaria (Trejos, 2003).

⁷ A partir del año 2000, es posible contar con una clasificación funcional del Gobierno General proveniente de la STAP. Aún a este nivel similar se mantienen diferencias en los pesos de las distintas funciones, lo que requiere de un análisis más detallada de las estimaciones de la CGR para determinar las diferencias.

⁸ Si bien se ha realizado una consulta formal a la CGR para buscar el origen de las discrepancias, a la fecha de redactar este informe no se contaba con la respuesta respectiva.

⁹ Se toma el año 2001, pues resulta el último donde la STAP muestra el gasto y los ingresos de cada institución previo a la consolidación.

¹⁰ En partir no existen estimaciones sobre la rentabilidad económica de la inversión en preescolar.

¹¹ También está la deserción entre años que no se mide aquí y que si bien está afectada por factores como la pérdida del curso, también pesan fuertemente las restricciones por el lado de la demanda.

¹² El otro tema es el rezago asociado con estos cambios, esto es, cuánto es el plazo requerido para que modificaciones en el gasto por estudiante impacten en las tasas de deserción o repetición.

¹³ Cabe destacar que el gasto medio por estudiante no representa el costo medio pues no se incluyen la rentabilidad implícita del capital físico incorporado y supone que el alumno es el "producto" y no el aprendizaje o las destrezas desarrolladas.

¹⁴ Para los primeros años del decenio de los ochenta no existe una separación entre público y privado. Los datos del gráfico presentan estimaciones realizadas tanto por el MEP como por el autor.

¹⁵ Esta elasticidad "b" se obtiene de la regresión $\ln(T) = \ln(A) + b \cdot \ln(C)$, donde T es la tasa respectiva, C es el costo real por estudiante y A es la constante.