



CONSEJO NACIONAL  
DE RECTORES



# DECIMOSÉPTIMO INFORME ESTADO DE LA NACIÓN (2010)

## LA INVERSIÓN SOCIAL EN UN CONTEXTO DE RESTRICCIONES FISCALES Y RECUPERACIÓN ECONÓMICA: EL 2010

Informe final

Investigador:

**Juan Diego Trejos**

Agosto, 2011

**Nota: Las cifras de las ponencias pueden no coincidir con las consignadas por el Decimoséptimo Informe Estado de la Nación (2010) en el tema respectivo, debido a revisiones posteriores. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.**

Descriptores .....	1
Resumen Ejecutivo .....	1
I. INTRODUCCIÓN.....	2
II. EVOLUCIÓN GLOBAL DE LA INVERSIÓN SOCIAL PÚBLICA.....	2
III. EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN SOCIAL PÚBLICA DURANTE EL 2010 .....	6
3.1. Consideraciones metodológicas .....	6
3.2. La Inversión Social Pública por sector o función.....	8
3.3. La Inversión Social Pública por tipo de programa.....	11
IV. EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN SOCIAL PÚBLICA DURANTE EL DECENIO DEL 2000 13	
4.1. La inversión social pública total.....	13
4.2. La inversión social pública en educación.....	15
4.3. La inversión social pública en salud .....	16
4.4. La inversión social pública en seguridad social.....	18
4.5. La inversión social pública en vivienda y territorio .....	20
4.6. La inversión social pública en programas sociales selectivos.....	22
V. CONSIDERACIONES FINALES .....	23

## **Descriptores**

Inversión social, salud, vivienda, educación, seguridad social, territorio

## **Resumen Ejecutivo**

La presente ponencia estudia el año 2010, el cual se caracteriza por una recuperación económica, luego de la desaceleración sufrida en el 2008 y de la contracción del 2009. El principal objetivo de este estudio es ofrecer una panorámica sobre la evolución de la inversión o gasto social durante los últimos años, con énfasis en el 2010. En particular, se pudo comprobar que la inversión educativa durante toda la década y los programas sociales selectivos, son los sectores que han contado con mayor respaldo político, el cual se ha traducido en recursos reales adicionales por encima del crecimiento poblacional. El problema a futuro se complica por la crisis que enfrenta la prestación de servicios de salud y en particular el Seguro de Salud de la CCSS, aunado a los problemas fiscales del gobierno central y la deuda acumulada que se observa en el sector de vivienda y territorio durante toda la década previa.

## **I. INTRODUCCIÓN**

El año 2010 se caracteriza por una recuperación económica, luego de la desaceleración sufrida en el 2008 y de la contracción del 2009 que pusieron fin a un quinquenio de alto dinamismo económico (2003 a 2007) y a un decenio donde se creció en nueve de los diez años. Ese quinquenio, sin embargo no se caracterizó por una clara expansión de la inversión social pública (ISP), sino que es hasta el 2006 donde la inversión social pública repunta de manera sostenida. Eso significa que la ISP siguió creciendo durante la contracción del 2009, como parte de una política anti cíclica, aunque ello ha deteriorado las finanzas públicas y se encuentra en discusión la forma de enfrentarlo.

Si no se logran recursos adicionales, que surjan de una reforma tributaria, difícilmente se podrá mantener la expansión de la inversión social observada durante el último quinquenio (2006 – 2010), pues como se verá más adelante, las estimaciones disponibles apuntan a que el gasto social real siguió creciendo durante el 2010 pese a las limitaciones fiscales encontradas.<sup>1</sup>

En este informe se buscará ofrecer una panorámica sobre la evolución de la inversión o gasto social durante los últimos años, con énfasis en el 2010. Primeramente se analizará la evolución en el mediano plazo a partir de una aproximación menos fina del gasto social y luego se precisará la medición para tener una mejor aproximación sobre el esfuerzo fiscal desarrollado para mejorar directamente la calidad de vida de la población. Esta precisión implica utilizar las últimas estimaciones de población y de los deflatores de precios e incorporar las últimas informaciones disponibles para los años previos, por lo que los datos pueden diferir ligeramente de los publicados en informes anteriores.

## **II. EVOLUCIÓN GLOBAL DE LA INVERSIÓN SOCIAL PÚBLICA**

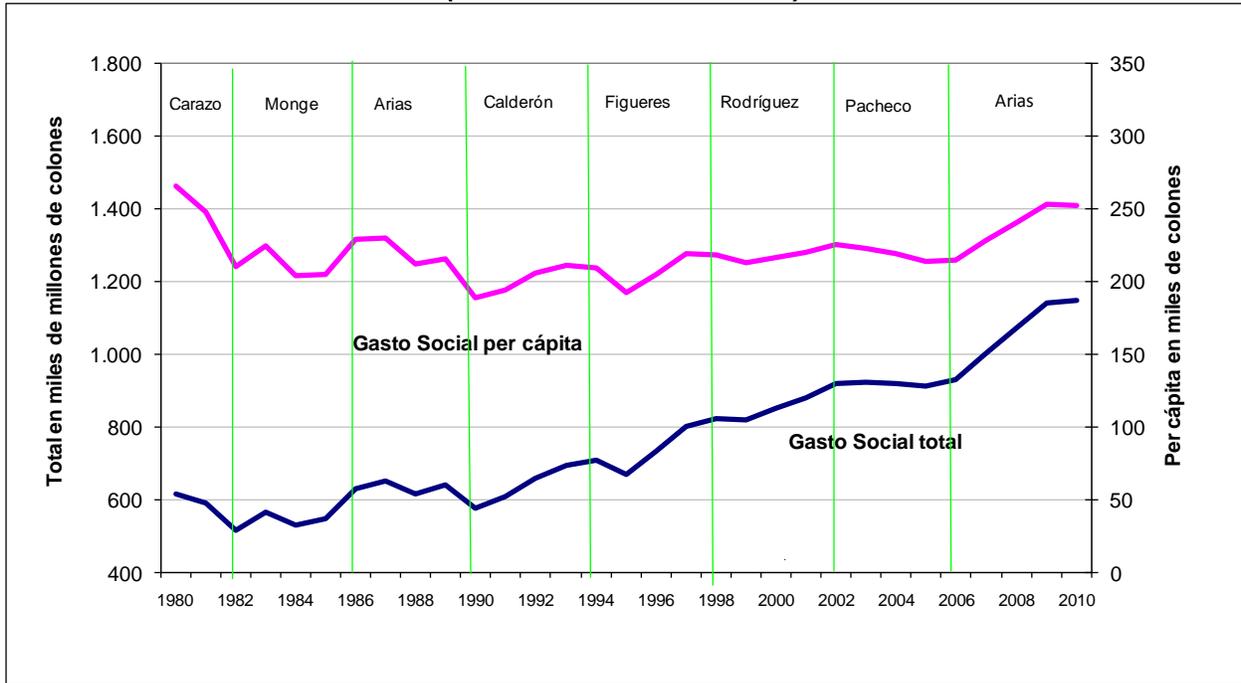
Si se toma el dato crudo de la inversión social pública total (ISPT), esto es, el dato que genera la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP) para el conjunto del sector público y considerando solo la consolidación al interior de cada función social y su definición anterior al 2006 para mantener la comparabilidad de la serie, la ISPT logró crecer durante el 2010 a pesar de las restricciones económicas (ver cuadro 1 y gráfico 1).

Si bien el crecimiento real de la ISPT total en el 2010 (0,8%) es limitado y menor que en los tres años previos (donde se creció alrededor del 7% anual), sigue siendo significativo por el contexto vivido y representa un crecimiento acumulado en los últimos cinco años (2006 al 2010, ambos inclusive) del 26%, lo que implica un aumento medio anual del 4,7%.

---

<sup>1</sup> El gasto social público financia programas que buscan principalmente crear y proteger las capacidades de las personas y en esa medida es una inversión más que un gasto, por lo que se utilizarán ambos términos como equivalentes.

**Gráfico 1**  
**Costa Rica: Evolución de la Inversión Social Pública. 1980 - 2010**  
**(En colones del año 2000)**



Fuente: cuadro 1

Para la última década en su conjunto (2001 al 2010, incluyendo ambos años), el crecimiento acumulado alcanzó el 35% para una media anual del 3,1%. Este crecimiento es inferior al mostrado en los últimos cinco años por el estancamiento de la ISPT total entre el 2003 y el 2006. Esta ISPT total es un 87% mayor a la existente 30 años atrás

**Cuadro 1**  
**Costa Rica: Evolución de la Inversión Social Pública. 1980 - 2009**

Año	Gasto Social Total (GPS)			Gasto Social per cápita			Prioridad del GPS	
	Monto <sup>1</sup>	Indice	Tasa var.	Monto <sup>2</sup>	Indice	Tasa var.	% PIB	% GGG <sup>3</sup>
1980	616,3	100,0		266,1	100,0		18,5	74,6
1981	590,9	95,9	-4,1	247,9	93,1	-6,9	16,3	79,0
1982	515,2	83,6	-12,8	210,0	78,8	-15,4	13,5	80,2
1983	566,6	91,9	10,0	224,6	84,2	6,9	15,8	69,5
1984	530,6	86,1	-6,4	204,5	76,6	-9,0	14,9	68,8
1985	546,9	88,7	3,1	204,7	76,6	0,0	15,7	74,1
1986	629,9	102,2	15,2	229,0	85,7	11,8	17,0	77,2
1987	650,4	105,5	3,3	230,0	86,8	1,3	16,2	79,8
1988	616,4	100,0	-5,2	212,2	79,4	-8,6	15,1	73,4
1989	642,1	104,2	4,2	215,3	80,6	1,5	16,6	73,4
1990	577,2	93,7	-10,1	188,8	70,7	-12,3	15,8	70,9
1991	608,2	98,7	5,4	194,4	72,8	3,0	15,0	68,7
1992	659,9	107,1	8,5	206,0	77,2	6,1	14,7	71,0
1993	695,3	112,8	5,4	211,1	79,3	2,7	15,6	73,5
1994	708,9	115,0	2,0	209,1	78,5	-1,0	16,4	65,5
1995	670,3	108,8	-5,4	192,4	72,2	-8,1	15,2	66,1
1996	733,0	118,9	9,4	204,9	76,8	6,4	16,6	68,3
1997	802,9	130,3	9,5	218,9	82,0	6,8	17,0	74,1
1998	821,9	133,4	2,4	218,7	81,9	-0,1	16,9	75,6
1999	818,1	132,7	-0,5	212,8	79,6	-2,8	15,9	70,7
2000	851,3	138,1	4,1	216,7	81,0	1,7	17,3	74,9
2001	881,4	143,0	3,5	220,0	82,7	1,6	18,7	74,2
2002	919,9	149,3	4,4	225,9	84,9	2,7	19,7	76,4
2003	923,7	149,9	0,4	223,3	83,9	-1,1	19,4	77,6
2004	921,1	149,5	-0,3	219,3	82,4	-1,8	18,6	77,7
2005	913,0	148,1	-0,9	214,2	80,5	-2,3	18,0	76,8
2006	930,7	151,0	1,9	215,1	80,8	0,5	17,5	77,5
2007	1.001,2	162,5	7,6	228,1	85,7	6,0	18,1	80,6
2008	1.073,0	174,1	7,2	241,1	90,6	5,7	20,1	83,0
2009	1.141,0	185,1	6,3	253,0	95,1	5,0	23,4	87,7
2010	1.149,8	186,6	0,8	251,9	94,7	-0,4	23,9	85,1

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.

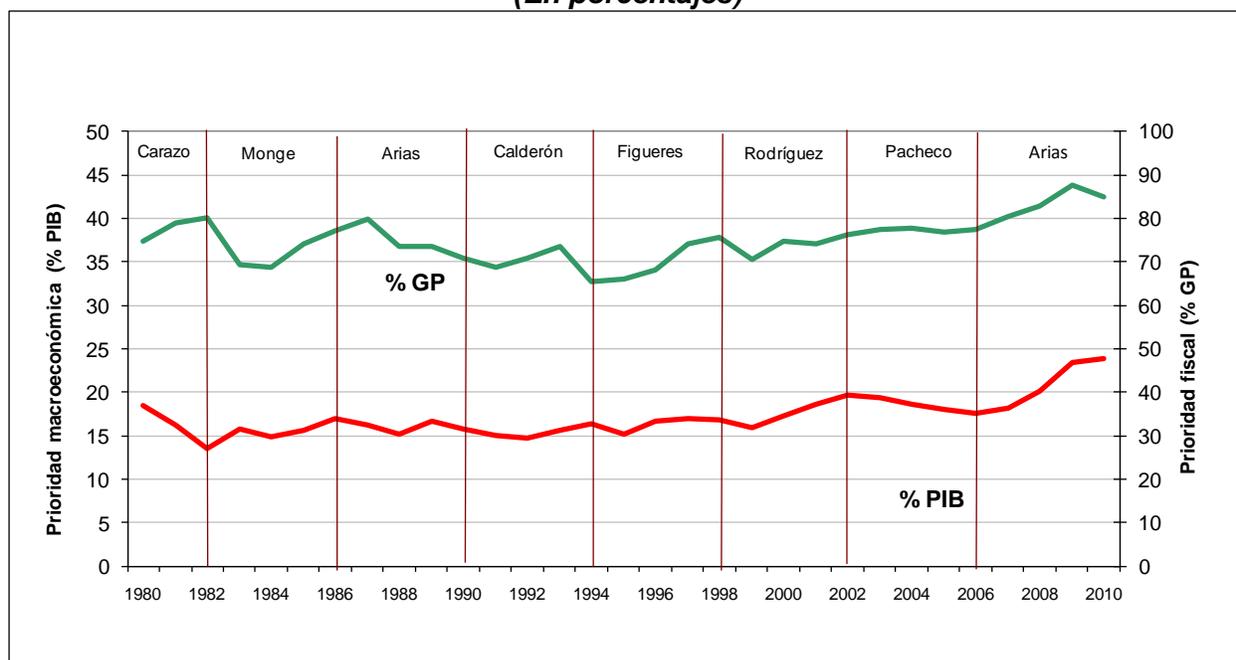
Fuente: Cálculos del autor con base en información de la STAP, la COREC II, las instituciones involucradas, el BCCR, la CGR, INEC y el CCP.

Si se controla por el crecimiento de la población, la Inversión Social Pública por habitante (ISPH) mostró una contracción durante el 2010 ya que el crecimiento de la ISPT no logró superar el aumento de la población, aunque como se verá más adelante, ese no es el caso cuando se consideran estimaciones más precisas. En todo caso, según estas estimaciones se estaría rompiendo la onda expansiva de los últimos cuatro años.

En términos acumulados, la ISP real por habitante creció en los últimos cinco años un 17,6% para un crecimiento promedio anual del 3,3%. Por el contrario, cuando se ve la década en su conjunto, el crecimiento real medio (1,5%) y el acumulado (16,2%) son

menores por la contracción real de la ISP por habitante sufrida entre el 2003 y el 2005. En todo caso y pese a la fuerte recuperación de los últimos cuatro años, la ISP por habitante aún se mantiene por debajo de sus niveles alcanzados 30 años atrás. La ISP real por habitante en el 2010 resulta aún cerca de un 5% inferior a la ejecutada en el año 1980.

**Gráfico 2**  
**Costa Rica: Evolución de la prioridad de la Inversión Social Pública. 1980 – 2010**  
**(En porcentajes)**



Fuente: cuadro 1

Esta evolución favorable de la ISP, total y per cápita, en los últimos años es producto de un aumento de su prioridad fiscal (peso relativo dentro del gasto público) y de su prioridad macroeconómica (relación porcentual con el producto interno bruto), aunque en el último año tiende a deteriorarse. Ver gráfico 2.

Para el 2010, la ISP total representó el equivalente al 23,9% del Producto Interno Bruto (prioridad macroeconómica), esto es, medio punto porcentual por encima del monto alcanzado en el año 2009 y cerca de seis puntos porcentuales superior a los mostrados cinco años atrás (2005). La prioridad fiscal (porcentaje del gasto del gobierno general) del la IST si se deteriora en el 2010 al caer al 85% per resulta ocho puntos porcentuales superior al monto alcanzado en el 2005, donde representaba el 77% para del gasto público del gobierno general.<sup>2</sup> Ello refleja una decisión política de aumentar la IST dentro de un período de restricciones económicas como parte de un plan de enfrentamiento de los efectos de la crisis que contrasta con lo sucedido a mediados de

<sup>2</sup> Como la ISP se estima sobre todo el sector público, incluyendo empresas estatales, la comparación con el gasto del gobierno general sobre dimensiona su prioridad social. Más adelante se incorpora una estimación del gobierno general ampliado.

la década, donde la preocupación por controlar el déficit privó sobre la protección de la ISP real.

### **III. EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN SOCIAL PÚBLICA DURANTE EL 2010**

Para precisar el comportamiento de la ISP durante el 2010, y los años precedentes del decenio del 2000, la información de la STAP se depura y se desagrega utilizando información de las instituciones involucradas por lo que difiere de los datos presentados previamente.

#### **3.1. Consideraciones metodológicas**

La depuración implica eliminar instituciones financieras que no son próximas al gobierno general como la Comisión Nacional de Préstamos para la Educación (CONAPE) o el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM); instituciones que no eran parte del sector social en el pasado como las juntas administrativas de la imprenta nacional y del archivo nacional; eliminar gastos que no son parte del gasto social como las empresas comerciales del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), los pagos de los premios de lotería pagados por la Junta de Protección Social (JPS) o el programa de ahorro y crédito del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU). También se agregan instituciones como el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) que no se consideran parte del sector social (IDA) o se han excluido recientemente (MTSS) y se reacomodan otras instituciones entre sectores, siguiendo la definición prevaleciente antes del 2006 o por considerar que esa función es la más apropiada. Este es el caso del Instituto Nacional de la Mujer (INAMU) y del Consejo de la Persona Joven (CPJ) que inicialmente estaban en la función de cultura y recreación y que se ubican en la de seguridad social. Finalmente se efectúa una consolidación al nivel del sector social y no de cada función como se hace en la primera sección.

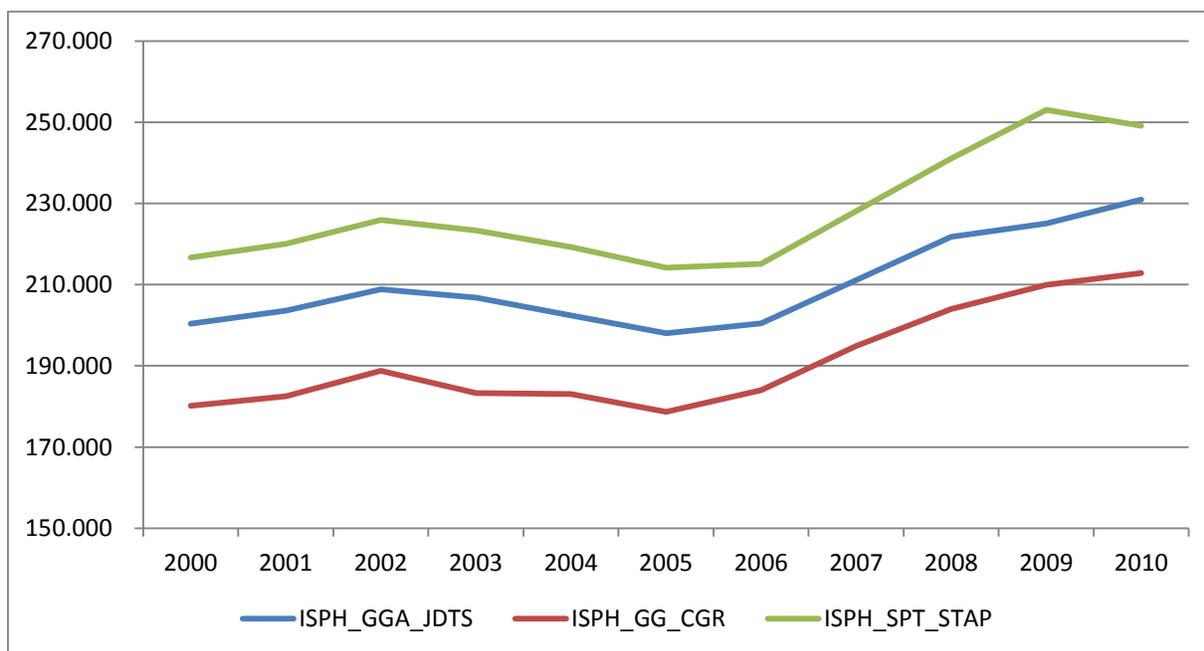
Para la desagregación se utilizan las liquidaciones presupuestarias y otras estadísticas de instituciones como la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), el Ministerio de Educación Pública (MEP), el Ministerio de Salud (MS), la JPSS, el IMAS, el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), el Fondo Nacional de Becas (FONABE), la Oficina de Cooperación Internacional para la Salud (OCIS) y el Consejo Técnico de Asistencia Médico Social (CTAMS).

Con estos procedimientos, algunos aún preliminares, se llega a una estimación de la ISPT que resulta menor a la presentada en el cuadro 1 en cerca del un 7% en el 2010 y que equivale a cerca de 2 puntos porcentuales menos del PIB. La mayor diferencia se produce en el sector de seguridad social por la consolidación del FODESAF y la depuración del IMAS y la JPS.

Si bien en general las estimaciones mantienen la misma tendencia, ese no es el caso para el 2010, donde las estimaciones más precisas, coincidentes con las estimaciones de la Contraloría General de la República (CGR) para un ámbito más limitado como lo es el gobierno general, muestran una clara expansión de la ISP por habitante durante el

2010, aunque por debajo de lo mostrado en los tres años previos. Como se observa en el gráfico 3 donde se comparan las estimaciones realizadas de la ISP por habitante para el gobierno general ajustado (ISPH\_GGA\_JDTS) que se utilizarán en el resto del informe, con las que surgen directamente de la STAP para el sector público en su conjunto (ISPH\_SPT\_STAP) y de la Contraloría General de la República pero limitada al gobierno general (ISPH\_GG\_CGR). Como se puede observar, la ISP por habitante seguiría expandiéndose durante el 2010 según estas mediciones más acabadas, con lo cual se puede afirmar que durante la recuperación económica del 2010 se observa una expansión de la ISP por habitante pese al deterioro de las finanzas públicas.

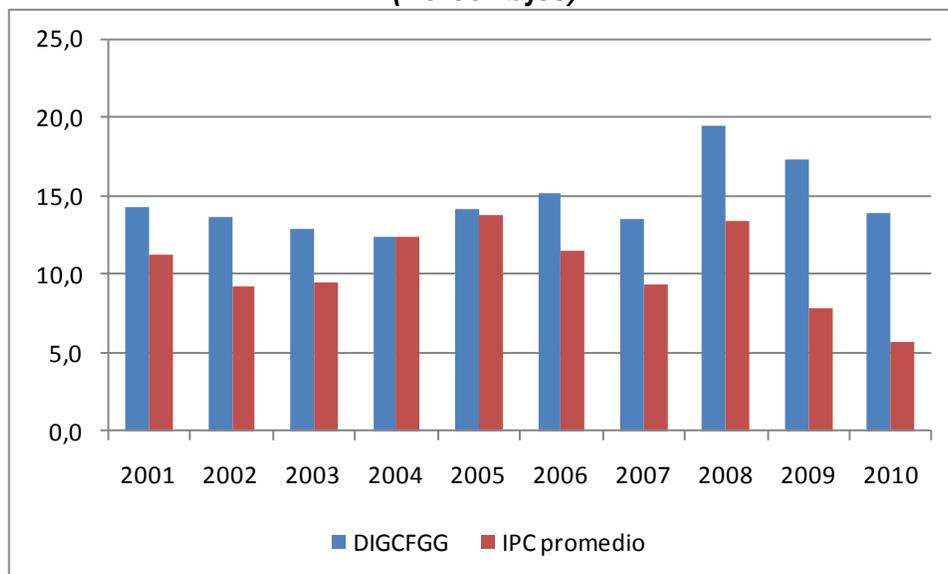
**Gráfico 3**  
**Costa Rica: evolución de la Inversión Social Pública por habitante (ISPH) real según distintas fuentes. 2000 – 2010 (En colones del 2000 utilizando al índice de precios implícito del gasto en consumo final del gobierno general como deflactor)**



Fuente: estimaciones del autor con base en información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, la Contraloría General de la República y de las instituciones involucradas.

Un tema a destacar es que este crecimiento real se observa pese a que el deflactor utilizado muestra un amplio crecimiento y por encima de la inflación. Como se especifica en el cuadro 1, el deflactor utilizado es el índice de precios implícito del gasto de consumo final del gobierno general (DIGCFGG) por considerarlo más apropiado pues recoge los aumentos en los salarios de los empleados públicos. En este sentido, un aumento de los salarios medios, aumenta el gasto social en colones corrientes, pero no así en términos reales (colones del 2000 en nuestro caso). Como en los últimos años se dieron importantes ajustes salariales en el sector público, eso hace que el deflactor sea mayor al indicador tradicional de inflación como lo es el índice de precios al consumidor (IPC), indicador que mostró una clara desaceleración (ver gráfico 4).

**Gráfico 4**  
**Costa Rica: Variaciones anuales del deflactor implícito del gasto de consumo final del gobierno general y del índice de precios al consumidor. 2001 – 2010.**  
**(Porcentajes)**



Fuente: elaboración propia con base en información del Banco Central de Costa Rica y del Instituto Nacional de Estadística y Censos.

La consecuencia de utilizar el IPC como deflactor sería una sobre estimación de la expansión de la ISP, total y por habitante. A manera de ejemplo, si se utiliza el IPC, la ISP por habitante habría crecido en la última década un 69%, cuando al utilizar el DIGCFGG la expansión real se ubica en torno al 15% en ese lapso y referido a las estimaciones ajustadas de la ISP.

### 3.2. La Inversión Social Pública por sector o función

Teniendo en cuenta estas observaciones, el cuadro 2 muestra la estimación detallada de la ISP para el año 2010. La ISPT supera los 4,1 billones de colones y la ISPH se ubica en torno a los 906 mil colones por año. Para una familia de cuatro miembros ello equivale a un monto mensual cercano a los 302 mil colones, por encima del salario mínimo de un trabajador especializado y bastante más alto que el salario mínimo de protección.

**Cuadro 2**  
**Costa Rica: Gasto o inversión pública social por sector y programa. 2010. (Cifras absolutas en millones de colones corrientes para el total y en colones corrientes para el per cápita y relativas en porcentajes)**

Sector y programa	Inversión Social Pública (ISP)				Prioridad de la ISP		Variación real 2009-2010	
	Total	Per cápita	Distribución	Composición	Macro <sup>1</sup>	Fiscal <sup>2</sup>	Total	Per cápita
<b>Todos los sectores sociales</b>	4.134.633	906.015	100,0		21,9	78,0	3,9	2,6
<b>Sector Educación</b>	1.405.266	307.933	34,0	100,0	7,5	26,5	10,2	8,9
Educación General	914.238	200.335	22,1	65,1	4,9	17,3	17,2	15,8
Educación postsecundaria	280.675	61.504	6,8	20,0	1,5	5,3	0,3	-0,9
Formación Profesional	63.728	13.965	1,5	4,5	0,3	1,2	-10,3	-11,4
Incentivos para estudiar	146.625	32.130	3,5	10,4	0,8	2,8	1,9	0,7
<b>Sector Salud</b>	1.181.197	258.834	28,6	100,0	6,3	22,3	0,9	-0,3
Salud Pública	48.218	10.566	1,2	4,1	0,3	0,9	14,4	13,1
Atención Primaria	248.592	54.473	6,0	21,0	1,3	4,7	-0,3	-1,5
Consulta Médica	240.781	52.762	5,8	20,4	1,3	4,5	0,7	-0,5
Hospitalización	619.489	135.748	15,0	52,4	3,3	11,7	0,6	-0,6
Nutrición (CEN-CINA)	24.117	5.285	0,6	2,0	0,1	0,5	0,0	-1,1
<b>Sector Seguridad Social</b>	1.122.087	245.881	27,1	100,0	6,0	21,2	2,0	0,8
Pensiones Contributivas	886.831	194.330	21,4	79,0	4,7	16,7	0,4	-0,8
Pensiones No Contributivas	97.909	21.455	2,4	8,7	0,5	1,8	1,4	0,2
Regulación del Trabajo	15.279	3.348	0,4	1,4	0,1	0,3	-1,6	-2,8
Apoyo Grupos Vulnerables	122.068	26.749	3,0	10,9	0,6	2,3	17,0	15,6
<b>Sector Vivienda y Territorio</b>	393.466	86.220	9,5	100,0	2,1	7,4	-2,1	-3,3
Servicios de Vivienda	85.267	18.684	2,1	21,7	0,5	1,6	-7,2	-8,3
Suministro Agua	83.491	18.295	2,0	21,2	0,4	1,6	7,4	6,1
Servicios Municipales	224.709	49.240	5,4	57,1	1,2	4,2	-3,3	-4,4
<b>Sector Cultura y Recreación</b>	32.616	7.147	0,8	100,0	0,2	0,6	-5,7	-6,9

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

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

Fuente: estimaciones del autor con base en información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria y de las instituciones involucradas.

Confrontado con el Producto Interno Bruto (PIB), esta inversión social representa en el 2010 casi el 22% de este (prioridad macroeconómica), así como el 78% del gasto de gobierno general (prioridad fiscal). Esto se traduce en un aumento de la prioridad macroeconómica junto a una estabilización de la prioridad fiscal con respecto al 2009. También implica un aumento real de recursos con relación al 2009, que se sitúa en torno al 3,9% visto globalmente o al 2,6% ajustado para considerar los cambios poblacionales. Esto último representa el principal cambio con relación a las estimaciones presentadas en la sección segunda de las cifras sin mayores ajustes.

El **sector educación** absorbe algo más de un tercio de esa inversión y dentro de él, la educación general representa casi dos tercios de la inversión educativa, relación que sube a tres cuartos cuando se agregan los incentivos para estudiar que se aplican en esos niveles educativos.

Por segundo año se alcanza y supera la norma constitucional del 6% del PIB, aún excluyendo al INA y es el sector que más se expande en el 2010, particularmente la educación general o básica, ya que la ISP en educación superior aumenta poco (se

reduce en términos per cápita) y lo destinado a formación profesional muestra una fuerte contracción asociado a una reducción real de los recursos disponibles.

El **sector salud** le sigue en importancia con casi un 29% de la ISP, donde algo más de la mitad lo consumen los servicios hospitalarios y casi tres cuartos los servicios curativos (consulta médica y hospitalización). Esto implica una inversión anual en salud cercana al 6% del PIB, aunque el sector sufre una leve contracción real de sus recursos por habitante durante el 2010, fenómeno que ya se había observado un año atrás.

La contracción real se explica principalmente por los servicios curativos ya que el Ministerio de Salud y sus órganos desconcentrados (salud pública) muestran una amplia expansión. La contracción de la ISP por habitante en los servicios de atención primaria, secundaria y terciaria, de resorte de la CCSS, corrobora que la expansión de los gastos nominales que han llevado a los problemas financieros de la institución, se concentran en mayores pagos de salarios más que en un aumento en los servicios prestados. También los centros de atención infantil a cargo del MS (CEN-CINAI) reportan una contracción real, pese a ser el centro de la red de cuidado que intenta impulsar la actual administración, aunque el período analizado incluye solo los primeros seis meses de la Administración Chinchilla, donde los recursos ya están presupuestados y existen pocas posibilidades de maniobra.

El **sector de seguridad social** absorbe una porción similar de la ISPT (27%) de modo que estos tres sectores son responsables de casi el 90% de la ISPT. A su interior, los pagos por pensiones contributivas representan el 79% de la ISPT del sector y un 21% de la ISPT, aunque son de los que menos se expanden en términos reales perdiendo paulatinamente participación dentro del sector.

En conjunto el sector de seguridad social muestra un crecimiento real de sus recursos, aunque limitado, y los programas que más crecen, son los relacionados con el apoyo a los grupos vulnerables por pobreza, exclusión o discriminación, favorecidos por las reformas al FODESAF realizadas al final del 2009 y que entran en ejecución en el 2010.

Las pensiones no contributivas también evidencian una expansión real durante el 2010, pero más limitada pues ya han tocado techo y no hay mayor margen para asignar recursos adicionales del presupuesto nacional para aumentar su cobertura o el monto de la pensión promedio. En todo caso, son los programas de protección social (pensiones no contributivas y apoyo a grupos vulnerables) los que muestran un comportamiento satisfactorio durante una coyuntura de restricciones fiscales como la que caracterizó el 2010.

El **sector de vivienda y territorio** muestra por el contrario un comportamiento desfavorable al contraerse en términos reales por segundo año consecutivo. Para el 2010 la reducción es cerca al 2% (ISPT) y al 3% en la ISP por habitante. A su interior, los servicios municipales son los mayoritarios con el 57% de la ISPT y su evolución es similar a la media del sector. Son los servicios de vivienda, donde predomina el subsidio del bono familiar de la vivienda (BFV), los que muestran una mayor contracción (7% en

la ISP total y 8% en la ISPH). Por el contrario, la ISP asociada con el suministro de agua para consumo humano mostró una ampliación real durante el 2010.

Finalmente, los **servicios culturales y recreativos**, si bien no representan ni el 1% de la ISPT, si muestran también una contracción real luego del repunte vivido en el 2009, aunque insuficiente para modificar su marginal posición. En general corresponde a un sector que por su limitado tamaño, aunque compuesto de una gran cantidad de instituciones, enfrenta una gran volatilidad en sus recursos reales.

### **3.3. La Inversión Social Pública por tipo de programa**

Otra forma de ordenar los distintos programas es según el criterio de acceso a estos. Aquí se pueden identificar cuatro tipos de programas, siguiendo un criterio propio. El cuadro 3 muestra esa organización de la ISP en el 2010 y su evolución 2009/2010.

Los **programas o servicios universales**, son aquellos a que todos los residentes tienen derecho a acceder, solo por el hecho de residir en el país o por el criterio de ciudadanía. Aquí se incluyen los servicios de educación general, de salud, el suministro de agua potable y los servicios municipales. Representan el 58% de la ISPT en el 2010 y una expansión durante este año, aunque evoluciones variadas a su interior. También equivalen al 12,6% del PIB y al 45% del gasto público, mostrando la fuerte prioridad que tiende dentro de la inversión social la creación y protección de las capacidades de las personas.

Los servicios educativos (educación general) representan un 38% de la ISPT de este tipo de programas y ya se ha señalado que muestran un amplio crecimiento real, al igual que el suministro de agua. Los servicios de salud, que representan casi la mitad de la IPST en este grupo, se contraen en su componente mayoritario que es el de la atención de la enfermedad, al igual que los servicios municipales pero sin lograr anular la expansión de los programas en crecimiento, donde también aporta el suministro de agua para consumo humano.

Los **programas o servicios restrictivos**, aquellos que requieren del cumplimiento de ciertos requisitos previos (educación superior, formación profesional o regulación del trabajo) o que enfrentan restricciones de oferta (servicios culturales y recreativos), son limitados pues aportan un décimo de la ISPT. A su interior el dominante es la educación postsecundaria con el 71% de la ISPT, porcentaje que sube al 88% cuando se agregan los programas de capacitación. De nuevo mostrando la amplia prioridad en la formación de capacidades que conforman la inversión social pública.

Estos servicios equivalen al 2% del PIB y a algo más del 7% del gasto del gobierno general y muestran una contracción real durante el 2010. Esta contracción es generalizada cuando se observa la ISP por habitante (3,3%) y globalmente solo los servicios de educación post secundarios muestran alguna expansión real, aunque por debajo del aumento de la población. No obstante, vistos en su conjunto, la ISP total se reduce un 2,2% durante el 2010.

**Cuadro 3**

**Costa Rica: Gasto o inversión pública social según criterio de acceso y programa. 2010**  
**(Cifras absolutas en millones de colones corrientes para el total y en colones corrientes para el per cápita y relativas en porcentajes)**

Criterio de acceso y programa	Inversión Social Pública (ISP)				Prioridad de la ISP		Variación real 2009-2010	
	Total	Per cápita	Distribución	Composición	Macro <sup>1</sup>	Fiscal <sup>2</sup>	Total	Per cápita
<b>Todos los sectores sociales</b>	4.134.633	906.015	100,0		21,9	78,0	3,9	2,6
<b>Servicios universales</b>	2.379.518	521.419	57,6	100,0	12,6	44,9	6,4	5,1
Educación General	914.238	200.335	22,1	38,4	4,9	17,3	17,2	15,8
Salud Pública	48.218	10.566	1,2	2,0	0,3	0,9	14,4	13,1
Atención Primaria	248.592	54.473	6,0	10,4	1,3	4,7	-0,3	-1,5
Atención Curativa	860.270	188.509	20,8	36,2	4,6	16,2	0,6	-0,6
Suministro Agua	83.491	18.295	2,0	3,5	0,4	1,6	7,4	6,1
Servicios Municipales	224.709	49.240	5,4	9,4	1,2	4,2	-3,3	-4,4
<b>Servicios restrictivos</b>	392.298	85.964	9,5	100,0	2,1	7,4	-2,2	-3,3
Educación postsecundaria	280.675	61.504	6,8	71,5	1,5	5,3	0,3	-0,9
Formación Profesional	63.728	13.965	1,5	16,2	0,3	1,2	-10,3	-11,4
Servicios culturales y recreativos	32.616	7.147	0,8	8,3	0,2	0,6	-5,7	-6,9
Regulación del Trabajo	15.279	3.348	0,4	3,9	0,1	0,3	-1,6	-2,8
<b>Servicios contributivos</b>	886.831	194.330	21,4	100,0	4,7	16,7	0,4	-0,8
Pensiones IVM-CCSS	380.995	83.487	9,2	43,0	2,0	7,2	3,2	1,6
Presupuesto Nacional	505.836	110.843	12,2	57,0	2,7	9,5	0,6	-1,0
<b>Servicios selectivos</b>	475.986	104.302	11,5	100,0	2,5	9,0	3,3	2,1
Incentivos para estudiar	146.625	32.130	3,5	30,8	0,8	2,8	1,9	0,7
Nutrición (CEN-CINA)	24.117	5.285	0,6	5,1	0,1	0,5	0,0	-1,1
Pensiones No Contributivas	97.909	21.455	2,4	20,6	0,5	1,8	1,4	0,2
Apoyo Grupos Vulnerables	122.068	26.749	3,0	25,6	0,6	2,3	17,0	15,6
Servicios de Vivienda	85.267	18.684	2,1	17,9	0,5	1,6	-7,2	-8,3

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

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

Fuente: estimaciones del autor con base en información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria y de las instituciones involucradas.

Los **servicios contributivos** se refieren aquellos programas cuyo acceso pasa por una contribución previa que les otorga el derecho de usufructuar en el futuro de este beneficio, aunque ello incluya un importante componente de subsidio directo. Se refiere entonces a los programas de pensiones contributivas y éstos representan, como se mencionó algo más de una quinta parte de la ISPT en el 2010, aunque han venido perdiendo participación luego de la expansión vivida durante la primera mitad de la década. No obstante, representan el 4,7% del PIB y casi un 17% del gasto del gobierno general.

Si bien su expansión real total es limitada y no logra compensar la expansión de la población, ello es producto de la evolución de los regímenes con cargo al presupuesto nacional, que representan el 57% del gasto y que se reducen en términos per cápita real durante el 2010. Por el contrario, los pagos de pensiones del régimen de invalidez, vejez y muerte de la CCSS (RIVM) muestran un aumento real, tanto global como per cápita, aunque insuficiente para aumentar su participación interna que se mantiene en torno al 43%. Pese a este comportamiento modesto en términos de la presión de gasto, sin duda son de los programas que más presionarán las finanzas públicas en el futuro producto del envejecimiento de la población.

Finalmente, los **programas o servicios sociales selectivos**, dirigidos a población de menores recursos, vulnerables o que sufren situaciones de exclusión o discriminación, son los que más crecen, después de los servicios universales, durante el 2010. Ellos representan el 11,5% de la ISPT en el 2010, el 2,5% del PIB y casi un décimo del gasto público.

Los incentivos para estudiar (comedores escolares, transporte, becas y Avancemos) son los dominantes dentro del grupo con un 31% de los recursos totales, seguidos de los programas dirigidos a los grupos vulnerables por pobreza, exclusión o discriminación (26% del total) y que son los que más crecen. Las pensiones no contributivas aportan una cuarta parte de la ISP de estos programas y los vinculados con la vivienda, que representan el 17% de los recursos, son los únicos que sufren de una clara contracción. Ello muestra un esfuerzo durante el 2010 de proteger la creación de capital humano entre la población infantil (programas universales y selectivos).

#### **IV. EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN SOCIAL PÚBLICA DURANTE EL DECENIO DEL 2000**

Si se define el decenio del 2000 como el comprendido entre el año 2001 y el año 2010, ambos años inclusive es claro que la ISP por habitante se contrajo durante la primera mitad de la década (2001 a 2005), particularmente por lo sucedido entre el año 2003 y el 2005, y luego muestra un repunte importante durante la segunda mitad (ver gráfico 3). En esta sección se pondrá la atención en las especificidades que muestra esa evolución.

##### **4.1. La inversión social pública total**

Si se observa la ISP total, se obtiene que esta aumenta un 7% real durante el primer quinquenio (1,4% promedio anual), con lo que se logran mejoras discretas en las prioridades macroeconómicas y fiscal (0,6 y 1,8 puntos porcentuales respectivamente). No obstante, el segundo quinquenio, la expansión total real fue del 25% lo que implicó un aumento medio anual del orden del 4,5%. Ello se traduce en un aumento de la prioridad macroeconómica del orden de 5,3 puntos porcentuales y de la prioridad fiscal de siete puntos porcentuales. De este modo, al final de la década, la ISP total resulta un 34% superior a la existente en el año 2000. Ver cuadro 4.

Si esta inversión se controla por el crecimiento poblacional, se observa como se ha señalado previamente que durante el primer quinquenio, la ISP por habitante se reduce un 1,2% acumulado (-0.2 % al año), mientras que entre el 2006 y el 2010 repunta en términos reales un 17%, pues se expande a un ritmo anual medio del 3,1%. Esto significa que para el 2010, la ISP por habitante es un 15% mayor a la existente diez años atrás.

Durante la primera mitad del decenio, solo el sector educativo muestra un aumento de la ISP por habitante, de modo que gana participación dentro de la ISP total del 29,5% al 31,5%. El resto de los sectores muestran para el 2005 una ISP real por habitante

inferior a la existente en el año 2000, siendo el sector de vivienda y territorio el más afectado y el de seguridad social el que menos se deteriora. La segunda mitad de la década mantiene al sector educativo como el sector que mayor expansión logra, reflejando la prioridad asignada durante este decenio, de modo que su participación relativa en el total de la ISP termina en un 34%, esto es, casi cinco puntos porcentuales por encima del valor en el año 2000.

**Cuadro 4**  
**Costa Rica: Evolución de la Inversión Social Pública Real Total. 2000-2010**

Indicador	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Gasto Público Social Total</b> <sup>1</sup>	787.370	815.575	850.352	855.356	850.066	844.131	867.171	926.616	987.068	1.014.889	1.054.019
Índice 2000 = 100	100,0	103,6	108,0	108,6	108,0	107,2	110,1	117,7	125,4	128,9	133,9
Variación porcentual anual		3,6	4,3	0,6	-0,6	-0,7	2,7	6,9	6,5	2,8	3,9
<b>Estructura del Gasto Social</b>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Educación	29,5	29,9	30,6	30,6	31,5	31,5	30,9	31,2	31,3	32,0	34,0
Salud	29,6	29,6	30,0	31,0	28,5	28,7	29,0	29,4	30,1	29,4	28,6
Seguridad social	29,0	28,7	28,6	28,1	28,9	29,0	29,1	28,7	27,2	27,6	27,1
Vivienda y territorio	11,1	10,7	10,0	9,5	10,4	10,1	10,4	10,1	10,7	10,1	9,5
Cultura y recreación	0,8	1,0	0,8	0,8	0,6	0,8	0,6	0,7	0,7	0,9	0,8
<b>Prioridad del Gasto Social</b>											
Macro (% producción)	16,0	17,3	18,2	18,0	17,2	16,6	16,3	16,8	18,5	20,9	21,9
Fiscal (% gasto público)	69,2	68,7	70,6	71,9	71,7	71,0	72,2	74,6	76,3	78,0	78,0
<b>Gasto Social por habitante</b> <sup>2</sup>	200.387	203.612	208.835	206.795	202.383	197.991	200.452	211.116	221.753	225.066	230.965
Índice 2000 = 100	100,0	101,6	104,2	103,2	101,0	98,8	100,0	105,4	110,7	112,3	115,3
Variación porcentual anual		1,6	2,6	-1,0	-2,1	-2,2	1,2	5,3	5,0	1,5	2,6
<b>Gasto Social por habitante</b> <sup>3</sup>											
Educación	100,0	103,3	108,3	107,2	108,1	105,8	104,8	111,4	117,5	122,1	133,0
Salud	100,0	101,5	105,4	107,7	97,2	95,5	97,9	104,5	112,5	111,4	111,1
Seguridad social	100,0	100,6	102,7	100,0	100,7	98,7	100,4	104,1	103,7	106,9	107,8
Vivienda y territorio	100,0	98,4	93,6	88,8	95,2	89,7	93,9	95,8	107,2	102,3	98,9
Cultura y recreación	100,0	125,3	110,8	100,7	73,7	94,2	77,1	90,3	94,4	123,8	115,3

1/ En millones de colones del año 2000, deflactado con el índice de precios implícito del gasto de consumo del gobierno general.

2/ En colones del año 2000, deflactado con el índice de precios implícito del gasto de consumo del gobierno general.

3/ Índice del gasto social por habitante real de cada sector con base en el año 2000.

Fuente: elaboración propia con base en información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria y de las instituciones involucradas.

En este quinquenio, todos los sectores muestran un crecimiento real en sus recursos por habitante, pero el sector vivienda y territorio, no logra contrarrestar la contracción inicial de modo que termina la década con una ISP real por habitante inferior a la que realizó en el año 2000. El sector de cultura y recreación, pese a su limitado tamaño y alta volatilidad, se ubica en segundo lugar en cuanto crecimiento, seguido del sector salud y de seguridad social. No obstante, el crecimiento de estos sectores se torna insuficiente y pierden entre un punto (salud) y dos puntos (seguridad social) porcentuales en la distribución relativa de la ISP total.

## 4.2. La inversión social pública en educación

La inversión educativa es la que muestra un crecimiento mayor y sostenido durante todo el decenio, vista globalmente y para la mayoría de los años si se controla por el aumento de la población (ver cuadro 5).

**Cuadro 5**  
**Costa Rica: Evolución de la Inversión Social Pública Real en Educación. 2000-2010**

Indicador	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Gasto Social en Educación</b> <sup>1</sup>	231.882	244.111	260.364	261.786	267.838	266.129	267.605	288.651	308.578	324.943	358.237
Índice 2000 = 100	100,0	105,3	112,3	112,9	115,5	114,8	115,4	124,5	133,1	140,1	154,5
Variación porcentual anual		5,3	6,7	0,5	2,3	-0,6	0,6	7,9	6,9	5,3	10,2
<b>Estructura del Gasto Educación</b>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Preescolar	4,6	5,7	5,9	6,1	6,5	6,5	6,5	5,2	5,2	5,5	6,1
Primaria	35,8	35,2	34,9	33,6	32,9	31,9	32,3	30,0	26,2	27,2	28,7
Secundaria	21,8	22,1	22,0	21,7	22,0	21,0	22,2	21,3	21,0	20,9	22,0
Otra modalidad	5,7	5,4	5,8	5,8	6,6	7,5	7,4	7,6	7,4	7,6	8,3
Educación postsecundaria	21,1	20,1	19,0	21,9	21,5	22,0	21,5	21,7	23,0	21,9	20,0
Formación Profesional	5,9	6,2	6,9	6,2	4,9	5,3	4,9	5,4	6,0	5,6	4,5
Incentivos para estudiar	5,0	5,2	5,5	4,7	5,6	5,8	5,2	8,9	11,0	11,3	10,4
<b>Prioridad del Gasto Educación</b>											
Macro (% producción)	4,7	5,2	5,6	5,5	5,4	5,2	5,0	5,2	5,8	6,7	7,5
Fiscal (% gasto público)	20,4	20,6	21,6	22,0	22,6	22,4	22,3	23,2	23,9	25,0	26,5
Social (% gasto social)	29,5	29,9	30,6	30,6	31,5	31,5	30,9	31,2	31,3	32,0	34,0
<b>Gasto Educación por habitante</b> <sup>2</sup>	59.014	60.943	63.942	63.291	63.767	62.421	61.859	65.765	69.325	72.061	78.500
Índice 2000 = 100	100,0	103,3	108,3	107,2	108,1	105,8	104,8	111,4	117,5	122,1	133,0
Variación porcentual anual		3,3	4,9	-1,0	0,8	-2,1	-0,9	6,3	5,4	3,9	8,9
<b>Gasto Educación por habitante</b> <sup>3</sup>											
Preescolar	100,0	127,2	138,7	143,1	151,9	149,5	148,1	126,9	134,2	146,1	177,0
Primaria	100,0	101,6	105,5	100,6	99,3	94,2	94,5	93,4	86,0	92,8	106,5
Secundaria	100,0	104,8	109,5	106,9	109,0	102,0	106,6	108,6	113,2	116,9	134,1
Otra modalidad	100,0	97,6	110,1	107,9	124,9	139,4	135,9	147,9	152,6	161,8	192,3
Educación postsecundaria	100,0	98,1	97,4	110,9	109,9	109,8	106,8	114,2	128,0	126,7	125,6
Formación Profesional	100,0	109,1	126,8	111,6	89,5	94,2	86,8	101,4	119,3	115,1	102,0
Incentivos para estudiar	100,0	107,9	118,4	102,0	120,8	122,8	108,9	197,9	259,2	276,2	278,1

1/ En millones de colones del año 2000, deflactado con el índice de precios implícito del gasto de consumo del gobierno general.

2/ En colones del año 2000, deflactado con el índice de precios implícito del gasto de consumo del gobierno general.

3/ Índice del gasto social por habitante real de cada sector con base en el año 2000.

Fuente: elaboración propia con base en información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria y de las instituciones involucradas.

Si se observa la ISP total en educación, se obtiene que esta aumenta un 15% real durante el primer quinquenio (2,8% promedio anual), con lo que se logran mejoras discretas en la prioridad macroeconómica (0,5 puntos porcentuales), pero mejoras significativas en la prioridad fiscal y social (alrededor de dos puntos porcentuales), lo que corrobora la prioridad alcanzada dentro de las finanzas públicas. Pero es el segundo quinquenio donde la expansión total real es más significativa pues aumentó un 35% para una tasa media anual del orden del 6,1%. Ello se traduce en un aumento de la prioridad macroeconómica del orden de 2,2 puntos porcentuales y de la prioridad fiscal de 4,2 puntos porcentuales, aunque la prioridad social mejora menos (2,5 puntos porcentuales) mostrando un período donde la ISP aumenta en todos los sectores. De

este modo, al final de la década, la ISP total en educación resulta un 55% superior a la existente en el año 2000.

Si esta inversión se controla por el crecimiento poblacional, mantiene una expansión real durante el primer quinquenio (5,8% total o 1,1% anual), siendo el único sector que logra crecer es este periodo como se ha señalado. Durante la segunda mitad de la década se acelera la expansión real de modo que entre el 2006 y el 2010 aumenta en conjunto un 35% y por habitante un 26%. Esto significa que para el 2010, la ISP por habitante en servicios educativos es un tercio mayor a la del año 2000.

Durante la primera mitad del decenio, los servicios educativos que muestran una mayor expansión real por habitante son la educación preescolar y las modalidades de educación especial y de adultos, junto con los incentivos para estudiar (comedores escolares, transporte escolar y becas). Por el contrario, los recursos reales por habitante asignados a la educación primaria y la formación profesional evidencian una contracción. Pese a ello, la educación primaria continúa acaparando cerca de un tercio de la inversión educativa.

En la segunda mitad de la década, la educación preescolar pierde empuje a favor de la educación secundaria que adquiere claramente prioridad, y se mantienen las otras modalidades con un fuerte crecimiento. Pero lo que más se expande en este período son los incentivos para estudiar. Estos aumentaron en términos reales y por habitante en un 23% durante el primer quinquenio y pasan a crecer un 127% en el segundo quinquenio. Con ello su participación dentro de la inversión educativa se duplica en la década al pasar del 5% en el año 2000 al 10,4% en el 2010. Cabe señalar que la ISP por habitante en educación postsecundaria, pese a la contracción vivida en los últimos dos años, termina el decenio con un nivel de inversión real por habitante que resulta un 26% mayor al existente al inicio. Por el contrario, la formación profesional, pese al repunte observado entre el 2007 y el 2009, vuelve a contraerse en el 2010 para terminar con una ISP real por habitante similar a la mostrada una década atrás.

### **4.3. La inversión social pública en salud**

Si se excluyen los servicios culturales y recreativos, los servicios de salud son los que muestran la segunda mayor expansión, aunque resulta alrededor de la mitad de lo que creció el sector educativo (ver cuadro 6). La ISP total en salud, crece solo un 3,6% real durante la primera mitad de la década (0,7% promedio anual), con lo cual no se logran mejoras en la prioridad macroeconómica y pierde prioridad, tanto fiscal como social, dentro del gasto público. Como el resto de los sectores, acelera su expansión durante el segundo quinquenio, para crecer un 24% en conjunto o a un ritmo anual del 4,5%. Con ello, recupera prioridad macroeconómica (1,5 puntos porcentuales) y fiscal (1,9 puntos porcentuales), aunque no logra aumentar su prioridad social. De este modo, al final de la década, la ISP total en salud resulta un 29% superior a la existente en el año 2000.

**Cuadro 6**  
**Costa Rica: Evolución de la Inversión Social Pública Real en Salud. 2000-2010**

Indicador	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Gasto Social en Salud</b> <sup>1</sup>	233.447	241.535	255.090	264.779	242.562	241.958	251.584	272.456	297.480	298.346	301.116
Índice 2000 = 100	100,0	103,5	109,3	113,4	103,9	103,6	107,8	116,7	127,4	127,8	129,0
Variación porcentual anual		3,5	5,6	3,8	-8,4	-0,2	4,0	8,3	9,2	0,3	0,9
<b>Estructura del Gasto Salud</b>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Salud Pública	2,6	3,4	4,5	5,6	4,1	4,1	3,9	3,8	4,5	3,6	4,1
Atención Primaria	17,0	17,0	17,8	18,7	19,6	17,6	20,3	21,2	21,2	21,3	21,0
Consulta Externa	29,2	27,9	26,2	25,1	25,2	23,7	23,0	21,4	20,2	20,4	20,4
Hospitalización	48,9	49,6	49,5	48,2	48,9	52,5	50,5	51,6	52,1	52,6	52,4
Nutrición (CEN-CINAI)	2,2	2,0	2,0	2,3	2,4	2,1	2,3	2,0	2,0	2,1	2,0
<b>Prioridad del Gasto Salud</b>											
Macro (% producción)	4,8	5,1	5,5	5,6	4,9	4,8	4,7	4,9	5,6	6,1	6,3
Fiscal (% gasto público)	20,5	20,3	21,2	22,2	20,5	20,4	20,9	21,9	23,0	22,9	22,3
Social (% gasto social)	29,6	29,6	30,0	31,0	28,5	28,7	29,0	29,4	30,1	29,4	28,6
<b>Gasto Salud por habitante</b> <sup>2</sup>	59.413	60.300	62.647	64.014	57.749	56.751	58.155	62.075	66.831	66.163	65.983
Índice 2000 = 100	100,0	101,5	105,4	107,7	97,2	95,5	97,9	104,5	112,5	111,4	111,1
Variación porcentual anual		1,5	3,9	2,2	-9,8	-1,7	2,5	6,7	7,7	-1,0	-0,3
<b>Gasto Salud por habitante</b> <sup>3</sup>											
Salud Pública	100,0	131,5	180,1	228,5	149,0	146,6	143,2	151,2	189,6	151,5	171,2
Atención Primaria	100,0	101,4	110,3	118,5	111,7	98,7	117,0	130,0	140,1	139,3	137,3
Consulta Externa	100,0	97,1	94,7	92,9	83,8	77,5	77,1	76,5	77,9	78,0	77,6
Hospitalización	100,0	103,0	106,6	106,1	97,1	102,5	101,1	110,2	119,9	119,8	119,1
Nutrición (CEN-CINAI)	100,0	91,9	94,6	111,1	102,8	91,4	99,4	95,0	100,7	102,3	101,1

1/ En millones de colones del año 2000, deflactado con el índice de precios implícito del gasto de consumo del gobierno general.

2/ En colones del año 2000, deflactado con el índice de precios implícito del gasto de consumo del gobierno general.

3/ Índice del gasto social por habitante real de cada sector con base en el año 2000.

Fuente: elaboración propia con base en información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria y de las instituciones involucradas.

Si esta inversión se controla por el crecimiento poblacional, se contrae durante el primer quinquenio (-4,5% total o -0,9% anual), compartiendo con los otros sectores distintos al educativo esta evolución. Durante la segunda mitad de la década se acelera la expansión real de modo que entre el 2006 y el 2010 aumenta en conjunto un 16% y por habitante un 3%. Esto significa que para el 2010, la ISP por habitante en servicios de salud resulta apenas un 11% mayor a la del año 2000.

Durante la primera mitad del decenio, pese a que el sector en su conjunto contrae la IPS por habitante, no todos sus componentes siguen esa dinámica. Los servicios de salud pública y de hospitalización son los que logran expandirse por encima del crecimiento poblacional, siendo los de consulta externa, seguidos por los servicios de atención infantil (CEN-CINAI) los más afectados.

En la segunda mitad de la década, toda la inversión en salud real por habitante se expande, con la excepción de consulta externa que no crece y acumula entonces una reducción real durante toda la década. La atención primaria por el contrario es la que muestra el mayor crecimiento real por habitante en este quinquenio mostrando claramente el cambio de la inversión en salud de la consulta externa a la atención

primaria. Por el contrario, los gastos hospitalarios siguen aumentando, de modo que al final de la década representan el 52,4% de la ISP en salud, cuando en el año 2000 representaron un 49%. Pero lo que más se expande en este período es la ISP por habitante real asociada con el Ministerio de Salud y sus instituciones adscritas (salud pública), aunque mantienen una participación limitada dentro del sector (4% en el 2010).

#### **4.4. La inversión social pública en seguridad social**

Los servicios de seguridad social se constituyen en los programas que muestran la menor expansión real en la ISP total, aunque si logran crecer. Por lo tanto se ubican por debajo de educación, salud y los servicios culturales y recreativos, aunque se expande de manera un tanto más balanceada (ver cuadro 7). La ISP total en seguridad social, crece un 7% real durante la primera mitad de la década (1,4% promedio anual), con lo cual se logran mejoras marginales en la prioridad macroeconómica y fiscal y ausencia de cambios en la prioridad social, lo que significa que se expande a un ritmo similar a la media del sector social.

Como el resto de los sectores, acelera su expansión durante el segundo quinquenio, aunque no tanto como salud o educación, de modo que se expande un 17% real en su conjunto, para un crecimiento medio anual del 3,2%. Con ello, logra mejoras limitadas en la prioridad macroeconómica (1,1 puntos porcentuales) y fiscal (0,6 puntos porcentuales), pero insuficiente para evitar perder prioridad social (-1,8 puntos porcentuales). En este quinquenio entonces, se expande por debajo de la media del sector social. Así, al final de la década, la ISP total real en seguridad social logra superar en un 25% a la existente en el año 2000. Pese a ello, su participación dentro de la ISP total se reduce del 29% al 27%, perdiendo dos puntos porcentuales (ver cuadro 4).

Como durante la primera mitad la ISP real de sector de seguridad social se expande en magnitudes similares a la media del sector social, muestra la misma contracción real cuando se considera la ISP por habitante (-1.3% total y -0.3% promedio anual), compartiendo con los otros sectores distintos al educativo esta evolución. Durante la segunda mitad de la década se acelera la expansión real, aunque menos que los otros sectores, de modo que entre el 2006 y el 2010 aumenta en conjunto un 9% y por habitante un 1,8%. Esto significa que para el 2010, la ISP por habitante en servicios de seguridad social resulta apenas un 8% mayor a la del año 2000.

**Cuadro 7**  
**Costa Rica: Evolución de la Inversión Social Pública Real en Seguridad Social (SS). 2000-2010**

Indicador	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Gasto Social en SS <sup>1</sup></b>	228.542	234.419	243.134	240.577	245.973	244.702	252.506	265.807	268.365	280.316	286.048
Índice 2000 = 100	100,0	102,6	106,4	105,3	107,6	107,1	110,5	116,3	117,4	122,7	125,2
Variación porcentual anual		2,6	3,7	-1,1	2,2	-0,5	3,2	5,3	1,0	4,5	2,0
<b>Estructura del Gasto en SS</b>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Pensiones Contributivas	81,0	81,8	81,8	83,3	84,7	84,6	83,4	82,2	81,4	80,3	79,0
Pensiones No Contributivas	6,1	6,2	6,8	5,8	5,2	4,7	5,7	8,0	8,7	8,8	8,7
Regulación del Trabajo	1,3	1,2	1,2	1,1	1,0	1,0	0,9	1,0	1,1	1,4	1,4
Apoyo Grupos Vulnerables	11,7	10,7	10,2	9,9	9,0	9,7	9,9	8,8	8,7	9,5	10,9
<b>Prioridad del Gasto en SS</b>											
Macro (% producción)	4,7	5,0	5,2	5,1	5,0	4,8	4,7	4,8	5,0	5,8	6,0
Fiscal (% gasto público)	20,1	19,7	20,2	20,2	20,7	20,6	21,0	21,4	20,8	21,5	21,2
Social (% gasto social)	29,0	28,7	28,6	28,1	28,9	29,0	29,1	28,7	27,2	27,6	27,1
<b>Gasto en SS por habitante <sup>2</sup></b>	58.164	58.524	59.711	58.163	58.561	57.395	58.368	60.560	60.290	62.164	62.681
Índice 2000 = 100	100,0	100,6	102,7	100,0	100,7	98,7	100,4	104,1	103,7	106,9	107,8
Variación porcentual anual		0,6	2,0	-2,6	0,7	-2,0	1,7	3,8	-0,4	3,1	0,8
<b>Gasto en SS por habitante <sup>3</sup></b>											
Pensiones Contributivas	100,0	101,7	103,7	102,9	105,4	103,1	103,4	105,7	104,2	106,0	105,2
Pensiones No Contributivas	100,0	103,1	115,2	95,3	87,0	77,0	94,7	136,9	149,7	155,1	155,3
Regulación del Trabajo	100,0	96,8	95,5	82,1	80,5	75,3	73,4	83,4	88,1	116,9	113,6
Apoyo Grupos Vulnerables	100,0	92,3	89,7	84,5	77,6	81,8	85,2	78,4	77,5	86,7	100,2

1/ En millones de colones del año 2000, deflactado con el índice de precios implícito del gasto de consumo del gobierno general.

2/ En colones del año 2000, deflactado con el índice de precios implícito del gasto de consumo del gobierno general.

3/ Índice del gasto social por habitante real de cada sector con base en el año 2000.

Fuente: elaboración propia con base en información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria y de las instituciones involucradas.

Durante la primera mitad del decenio, pese a que el sector en su conjunto contrae la IPS por habitante, las pensiones contributivas logran crecer de modo que aumentan su participación dominante. Así pasan de representar el 81% de la ISP del sector en el año 2000, al 85% en el 2005. En este quinquenio, los programas dirigidos contra la pobreza, la exclusión y la discriminación (apoyo a grupos vulnerables y pensiones no contributivas) son los que más se deterioran, fuera del grupo marginal vinculado con las acciones del Ministerio de Trabajo, producto de la política aplicada de contraer los recursos reales del FODESAF como medio de enfrentar parcialmente los problemas fiscales existentes.

En la segunda mitad de la década, toda la inversión en seguridad social real por habitante se expande. Las pensiones contributivas son las que muestran el menor crecimiento de manera que pierden participación del 85% en el 2005 al 79% en el 2010, incluso por debajo de los niveles relativos mostrados al inicio de la década. Las pensiones no contributivas, por el contrario, son las que muestran la mayor expansión (102%) duplicando su participación dentro del sector. Al final de la década la ISP por habitante en pensiones no contributivas resulta un 55% mayor a la existente en el año 2000. Los recursos asignado al conjunto de programas incorporados dentro del apoyo a

los grupos vulnerables crecen menos y apenas logran contrarrestar la caída sufrida durante la primera parte de la década, pero sin lograr la participación relativa de esa época.

#### **4.5. La inversión social pública en vivienda y territorio**

Se ha señalado que el sector de vivienda y territorio es el que muestra la evolución de la inversión social más negativa. Esta ISP total real se contrae durante el primer quinquenio en un 2,6%, pese a la expansión vivida en el 2004. Esta contracción va acompañada de pérdidas en las prioridades macroeconómica, fiscal y social, particularmente en esta última (ver cuadro 8). Como el resto de los sectores, acelera su expansión durante el segundo quinquenio, incluso ligeramente por encima de salud, de modo que se expande un 18% real en su conjunto, para un crecimiento medio anual del 3,4%. Con ello, logra mejoras limitadas en la prioridad macroeconómica (0,4 puntos porcentuales) y fiscal (0,3 puntos porcentuales), pero insuficiente para evitar perder prioridad social (-0,6 puntos porcentuales). En este quinquenio entonces, se expande por debajo de la media del sector social. Así, al final de la década, la ISP total real en vivienda y territorio resulta apenas un 15% a la existente en el año 2000. Pese a ello, su participación dentro de la ISP total se reduce del 11% al 9,5%, perdiendo casi dos puntos porcentuales (ver cuadro 4).

Una contracción de la ISP real total del sector de vivienda y territorio durante el primer quinquenio, se agranda cuando se controla por el crecimiento poblacional. De este modo, la ISP real por habitante en el sector se reduce un 10% en los cinco años, para una caída anual promedio del orden de los -2,1%. Durante la segunda mitad de la década se acelera la expansión real, aunque similar que los otros sectores, de modo que entre el 2006 y el 2010 aumenta en conjunto un 10% y por habitante un 2%. Esta expansión apenas sirve para compensar la caída sufrida previamente de modo que para el 2010, la ISP por habitante en vivienda y territorio resulta apenas un 1% menor a la del año 2000, constituyéndose en el único sector que no muestra una expansión real durante la década.

**Cuadro 8**  
**Costa Rica: Evolución de la Inversión Social Pública Real en Servicios de Vivienda y Territorio. 2000-2010**

Indicador	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Gasto Social en Vivienda <sup>1</sup></b>	87.292	87.582	84.638	81.635	88.805	85.001	90.207	93.439	106.012	102.463	100.304
Índice 2000 = 100	100,0	100,3	97,0	93,5	101,7	97,4	103,3	107,0	121,4	117,4	114,9
Variación porcentual anual		0,3	-3,4	-3,5	8,8	-4,3	6,1	3,6	13,5	-3,3	-2,1
<b>Estructura del Gasto Vivienda</b>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Servicios de Vivienda	32,9	31,5	28,1	28,5	30,5	25,0	24,8	26,0	24,7	22,9	21,7
Suministro Agua	25,7	25,0	26,2	25,1	22,6	21,9	22,9	19,9	17,6	19,3	21,2
Servicios Municipales	41,4	43,5	45,6	46,4	46,9	53,1	52,2	54,1	57,7	57,8	57,1
<b>Prioridad del Gasto en Vivienda</b>											
Macro (% producción)	1,8	1,9	1,8	1,7	1,8	1,7	1,7	1,7	2,0	2,1	2,1
Fiscal (% gasto público)	7,7	7,4	7,0	6,9	7,5	7,2	7,5	7,5	8,2	7,9	7,4
Social (% gasto social)	11,1	10,7	10,0	9,5	10,4	10,1	10,4	10,1	10,7	10,1	9,5
<b>Gasto en Vivienda por habitante <sup>2</sup></b>	22.216	21.865	20.786	19.736	21.143	19.937	20.852	21.289	23.816	22.723	21.979
Índice 2000 = 100	100,0	98,4	93,6	88,8	95,2	89,7	93,9	95,8	107,2	102,3	98,9
Variación porcentual anual		-1,6	-4,9	-5,0	7,1	-5,7	4,6	2,1	11,9	-4,6	-3,3
<b>Gasto en Vivienda por habitante <sup>3</sup></b>											
Servicios de Vivienda	100,0	94,2	80,0	77,0	88,2	68,2	70,8	75,6	80,4	71,1	65,1
Suministro Agua	100,0	96,1	95,7	86,9	83,8	76,6	83,8	74,4	73,5	77,1	81,8
Servicios Municipales	100,0	103,2	103,1	99,4	107,7	114,9	118,4	125,2	149,4	142,7	136,4

1/ En millones de colones del año 2000, deflactado con el índice de precios implícito del gasto de consumo del gobierno general.

2/ En colones del año 2000, deflactado con el índice de precios implícito del gasto de consumo del gobierno general.

3/ Índice del gasto social por habitante real de cada sector con base en el año 2000.

Fuente: elaboración propia con base en información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria y de las instituciones involucradas.

En la primera mitad del decenio, pese a que el sector en su conjunto contrae la IPS por habitante, los servicios municipales logran crecer de modo que aumentan su participación ya dominante. Así pasan de representar el 41% de la ISP del sector en el año 2000, al 53% en el 2005. En este quinquenio, los programas dirigidos a satisfacer las necesidades de vivienda de los grupos más pobres son los que más se deterioran, seguidos de los servicios de suministro de agua para consumo humano. Aquí también la pérdida de recursos reales del FODESAF, ya que el bono de la vivienda es el componente principal de la inversión en vivienda, ayuda a explicar la contracción. Ello refleja además la vulnerabilidad de la inversión social dirigida a los grupos pobres en períodos de restricciones fiscales.

La segunda mitad de la década, no toda la inversión social en vivienda y territorio real por habitante se expande. Los recursos destinados vivienda muestran de nuevo una reducción real, de manera al final del período representa apenas cerca de dos tercios de la ISP real por habitante que tenía al inicio de este. La inversión en agua aumenta pero en magnitudes insuficientes para recuperar su ISP real por habitante de inicios de la década y los servicios municipales siguen expandiéndose a una tasa mayor de modo que siguen ganando participación para terminar con un peso equivalente al 57% de la inversión del sector.

#### **4.6. La inversión social pública en programas sociales selectivos**

Pese a que los programas sociales selectivos (PSS) se incorporan en los distintos sectores y dentro de ellos han sido ya analizados, resulta de interés su integración para verlos en conjunto. Ello se ha hecho en el cuadro 9 donde se muestra la misma información de los cuadros previos. La ISP total real en PSS se contrae fuertemente durante el primer quinquenio en un 10%, para una media anual por encima del -2%, convirtiéndose en la mayor reducción conjunta analizada. Esta contracción va acompañada de pérdidas en las prioridades macroeconómica, fiscal y social, particularmente en esta última. Ello refleja que la pérdida de prioridad macroeconómica no es producto solamente de la contracción del gasto público fruto de dificultades fiscales, sino que se ve agravada por una pérdida de prioridad dentro de éste.

Por el contrario, durante la segunda mitad de la década la tendencia se invierte y refleja la mayor expansión de todos los sectores considerados. En los últimos cinco años la ISP real en PSS crece un total del 57% (9,5% anual promedio). Con ello, logra mejoras en las prioridades macroeconómica, fiscal y social. Para el 2010, la ISP en PSS representa el 2,5% del PIB, el 9% del gasto del gobierno general y el 11,5% del gasto público social estimado. Así, al final de la década, la ISP total real en programas sociales selectivos en un 41% superior a la existente en el año 2000 y pese a la contracción sufrida durante la primera mitad del decenio.

Una contracción de la ISP real total en los PSS durante el primer quinquenio, se agranda cuando se controla por el crecimiento poblacional. De este modo, la ISP real por habitante en los PSS se reduce un 17% en los primeros cinco años, para una caída anual promedio del orden de los -3,8%. Durante la segunda mitad de la década el fuerte crecimiento se mantiene aunque se controle por la población, de modo que la ISP por habitante en PSS aumenta en conjunto un 47%, para una tasa media anual del 8%. Esta expansión más que compensa la caída sufrida previamente de modo que para el 2010, la ISP por habitante en PSS resulta un 21% mayor a la del año 2000.

En la primera mitad del decenio, pese a que el sector en su conjunto contrae la IPS por habitante, los incentivos para estudiar logran crecer de modo que aumentan su participación del 13% en el año 2000 al 20% en el 2005. En este quinquenio, los programas dirigidos a satisfacer las necesidades de vivienda de los grupos más pobres y las pensiones no contributivas son los que más se deterioran, seguidos de los apoyos a los grupos vulnerables. Como estos programas dependen mayoritariamente de los recursos del FODESAF, reflejan la pérdida de recursos reales que sufrió este fondo. Ello corrobora además la vulnerabilidad de la inversión social dirigida a los grupos pobres en períodos de restricciones fiscales.

**Cuadro 9**  
**Costa Rica: Evolución de la Inversión Social Pública Real en Programas Sociales Selectivos (PSS). 2000-2010**

Indicador	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Gasto Social en PSS</b> <sup>1</sup>	86.105	84.899	84.508	79.480	82.827	77.155	81.505	99.969	113.045	117.477	121.340
Índice 2000 = 100	100,0	98,6	98,1	92,3	96,2	89,6	94,7	116,1	131,3	136,4	140,9
Variación porcentual anual		-1,4	-0,5	-6,0	4,2	-6,8	5,6	22,7	13,1	3,9	3,3
<b>Estructura del Gasto en PSS</b>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Incentivos para estudiar	13,4	15,0	16,8	15,6	18,0	20,0	17,0	25,6	30,1	31,2	30,8
Nutrición (CEN-CINAI)	6,1	5,8	6,1	7,7	6,9	6,7	7,0	5,6	5,3	5,2	5,1
Pensiones No Contributivas	16,1	17,1	19,5	17,5	15,5	15,0	17,7	21,2	20,8	21,0	20,6
Apoyo Grupos Vulnerables	31,1	29,6	29,4	29,9	26,8	30,7	30,8	23,4	20,8	22,6	25,6
Servicios de Vivienda	33,4	32,5	28,2	29,3	32,7	27,6	27,5	24,3	23,1	19,9	17,9
<b>Prioridad del Gasto en PSS</b>											
Macro (% producción)	1,8	1,8	1,8	1,7	1,7	1,5	1,5	1,8	2,1	2,4	2,5
Fiscal (% gasto público)	7,6	7,1	7,0	6,7	7,0	6,5	6,8	8,0	8,7	9,0	9,0
Social (% gasto social)	10,9	10,4	9,9	9,3	9,7	9,1	9,4	10,8	11,5	11,6	11,5
<b>Gasto en PSS por habitante</b> <sup>2</sup>	21.914	21.195	20.754	19.215	19.719	18.097	18.840	22.776	25.396	26.052	26.589
Índice 2000 = 100	100,0	96,7	94,7	87,7	90,0	82,6	86,0	103,9	115,9	118,9	121,3
Variación porcentual anual		-3,3	-2,1	-7,4	2,6	-8,2	4,1	20,9	11,5	2,6	2,1
<b>Gasto en PSS por habitante</b> <sup>3</sup>											
Incentivos para estudiar	100,0	107,9	118,4	102,0	120,8	122,8	108,9	197,9	259,2	276,2	278,1
Nutrición (CEN-CINAI)	100,0	91,9	94,6	111,1	102,8	91,4	99,4	95,0	100,7	102,3	101,1
Pensiones No Contributivas	100,0	103,1	115,2	95,3	87,0	77,0	94,7	136,9	149,7	155,1	155,3
Apoyo Grupos Vulnerables	100,0	92,3	89,7	84,5	77,6	81,8	85,2	78,4	77,5	86,7	100,2
Servicios de Vivienda	100,0	94,2	80,0	77,0	88,2	68,2	70,8	75,6	80,4	71,1	65,1

1/ En millones de colones del año 2000, deflactado con el índice de precios implícito del gasto de consumo del gobierno general.

2/ En colones del año 2000, deflactado con el índice de precios implícito del gasto de consumo del gobierno general.

3/ Índice del gasto social por habitante real de cada sector con base en el año 2000.

Fuente: elaboración propia con base en información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria y de las instituciones involucradas.

La segunda mitad de la década, muestra claramente la prioridad que adquieren estos programas, particularmente los incentivos para estudiar, donde se incorpora el programa Avancemos, y las pensiones no contributivas, donde se hace un esfuerzo explícito para aumentar la pensión media. Los incentivos para estudiar aumentan su ISP por habitante un 127% en tanto que el régimen no contributivo lo hace en un 102%. El apoyo a los grupos vulnerables y los CEN-CINAI muestran un aumento más modesto, en tanto que los programas de vivienda siguen perdiendo recursos reales.

## V. CONSIDERACIONES FINALES

La inversión social logró capear la crisis de los años 2008 y 2009 y continuar creciendo durante el 2010 producto de decisiones políticas que mantuvieron su prioridad. En particular, la inversión educativa durante toda la década y los programas sociales selectivos, durante el último quinquenio, son los sectores que han contado con mayor respaldo político, respaldo que se ha traducido en recursos reales adicionales por encima del crecimiento poblacional.

Ello sin embargo se produce en períodos con distinta coyuntura fiscal. Si bien el segundo quinquenio de la década, se inicia con una amplia holgura fiscal que facilita la asignación creciente de recursos a esos programas, su mantención y expansión durante la crisis, agravaron las ya maltrechas finanzas públicas y aumentan su vulnerabilidad futura. Es claro, como muestra buena parte del primer quinquenio del 2000, cómo se torna vulnerable la inversión social en general y la destinada a programas sociales selectivos en particular, cuando se enfrentan restricciones fiscales continuadas.

El problema a futuro se complica por la crisis que enfrenta la prestación de servicios de salud y en particular el Seguro de Salud de la CCSS. Como se ha visto, la inversión social en salud por habitante ha mostrado un crecimiento relativamente modesto en la década y los últimos dos años contrae su inversión real por habitante, indicando la presencia de problemas para atender la demanda de la población. Si a ello se le agrega los problemas financieros de la CCSS, que se suman a los problemas fiscales del gobierno central, que puede hacer poco para ayudar sin recursos frescos adicionales, se podría estar al frente de una inminente contracción de la inversión social en el futuro próximo. El panorama también se complica por la deuda acumulada que se observa en el sector de vivienda y territorio durante toda la década previa.