

**DECIMOCTAVO INFORME  
ESTADO DE LA NACIÓN EN DESARROLLO  
HUMANO SOSTENIBLE**

**Informe Final**

**La Inversión social en el 2011: evolución en un contexto de  
lenta recuperación económica y crisis fiscal**

*Investigadores:  
Juan Diego Trejos*



**Nota:** Las cifras de las ponencias pueden no coincidir con las consignadas por el XVIII 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.

## Contenido

### Contenido

<b>Resumen Ejecutivo .....</b>	<b>3</b>
<b>I. Introducción .....</b>	<b>¡Error! Marcador no definido.</b>
<b>II. Evolución global de la inversión social pública .....</b>	<b>4</b>
<b>III. Evolución de la inversión social pública durante el 2011 .....</b>	<b>7</b>
3.1. Consideraciones metodológicas .....	7
3.2. La magnitud de la Inversión Social Pública en el 2011 .....	7
3.3. La Inversión Social Pública por sector o función .....	9
3.4. La Inversión Social Pública por tipo de programa.....	10
<b>IV. Evolución de la inversión social pública a partir del 2000 .....</b>	<b>14</b>
4.1. La evolución de la inversión social pública total .....	14
4.2. La evolución inversión social pública por función .....	15
4.3. La evolución de la inversión social pública por tipo de programa.....	17
<b>V. La distribución regional de la inversión social pública .....</b>	<b>19</b>
Vi. La evolución de los programas sociales selectivos.....	21
<b>Vi. Consideraciones finales.....</b>	<b>29</b>
<b>NOTAS .....</b>	<b>29</b>

## **I. Resumen Ejecutivo**

El 2011 se caracteriza por constituir el segundo año de una limitada 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. Este repunte se concentra entre el 2006 y el 2008, que se contó con alguna holgura fiscal y se mantuvo durante la contracción del 2009, como parte de una política anti cíclica, aunque ello ha deteriorado las finanzas públicas.

Este deterioro de las finanzas públicas, que no tiene en la expansión de inversión social su causa principal, se mantiene durante el 2010 y el 2011, cuando fracasan los intentos por aprobar una reforma fiscal y repercute finalmente en las posibilidades de crecimiento de la inversión social real. Ya para el 2011 se observa una contracción de la inversión social real bastante generalizada. Si no se logran recursos adicionales, que surjan de una reforma tributaria, difícilmente se podrá mantener el nivel y menos la expansión de la inversión social observada en la segunda mitad del decenio pasado<sup>1</sup>.

En este informe se buscará ofrecer una panorámica sobre la evolución de la inversión social durante los últimos años, con énfasis en el 2011. 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. Posteriormente se analiza la distribución regional de la ISP para concluir con un análisis de los principales programas sociales selectivo.

**Descriptor:** inversión social, gasto social, servicios restrictivos, salud, educación, servicios universales.

## 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) del Ministerio de Hacienda para el conjunto del sector público, se observa que durante el 2011 la ISPT se redujo en medio punto porcentual, por lo que las dificultades fiscales hicieron finalmente mella en los programas sociales (ver cuadro 1 y gráfico 1).

**Cuadro 1**  
**Costa Rica: Evolución de la Inversión Social Pública. 1980 - 2011**

Año	Inversión Social Pública Total (ISPT)			Inversión Social Pública por Habitante (ISPH)			Prioridad del IPST	
	Monto <sup>1</sup>	Índice	Tasa var.	Monto <sup>2</sup>	Índice	Tasa var.	% PIB	% GGG <sup>3</sup>
1980	587,1	100,0		253,5	100,0		17,7	72,0
1981	563,9	96,0	-4,1	236,5	93,1	-6,9	15,5	77,1
1982	490,0	83,5	-12,8	199,7	78,8	-15,4	12,8	76,3
1983	537,0	91,5	10,0	212,8	84,2	6,9	15,0	65,8
1984	501,8	85,5	-6,4	193,4	76,6	-9,0	14,1	65,1
1985	516,1	87,9	3,1	193,2	76,6	0,0	14,8	70,0
1986	594,0	101,2	15,2	215,9	85,7	11,8	16,0	72,8
1987	614,4	104,6	3,3	217,3	86,8	1,3	15,2	75,4
1988	581,1	99,0	-5,2	200,1	79,4	-8,6	14,3	69,2
1989	606,7	103,3	4,2	203,4	80,6	1,5	15,7	69,4
1990	545,5	92,9	-10,1	178,4	70,7	-12,3	14,9	67,0
1991	575,9	98,1	5,4	184,1	72,8	3,0	14,2	65,0
1992	624,7	106,4	8,5	195,0	77,2	6,1	13,9	67,2
1993	657,7	112,0	5,4	199,7	79,3	2,7	14,8	69,6
1994	669,8	114,1	2,0	197,6	78,5	-1,0	15,5	61,8
1995	632,6	107,7	-5,4	181,6	72,2	-8,1	14,4	62,4
1996	692,7	118,0	9,4	193,6	76,8	6,4	15,7	64,5
1997	755,4	128,7	9,5	206,0	82,0	6,8	16,0	69,8
1998	774,6	131,9	2,4	206,2	81,9	-0,1	15,9	71,3
1999	771,4	131,4	-0,5	200,6	79,6	-2,8	15,0	66,6
2000	803,1	136,8	4,1	204,4	81,0	1,7	16,3	70,6
2001	832,2	141,7	3,6	207,8	81,9	1,6	17,6	70,1
2002	869,4	148,1	4,5	213,5	84,2	2,8	18,6	72,2
2003	879,3	149,8	1,1	212,6	83,8	-0,4	18,5	73,9
2004	877,7	149,5	-0,2	209,0	82,4	-1,7	17,8	74,0
2005	870,4	148,2	-0,8	204,1	80,5	-2,3	17,2	73,2
2006	895,2	152,5	2,9	206,9	81,6	1,4	16,8	74,5
2007	957,6	163,1	7,0	218,2	86,1	5,4	17,3	75,8
2008	1.026,5	174,8	7,2	230,6	91,0	5,7	19,2	78,5
2009	1.085,2	184,8	5,7	240,7	94,9	4,4	22,2	81,5
2010	1.092,3	186,0	0,7	239,4	94,4	-0,5	22,5	80,9
2011	1.087,3	185,2	-0,5	235,6	92,9	-1,6	22,4	81,3

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.

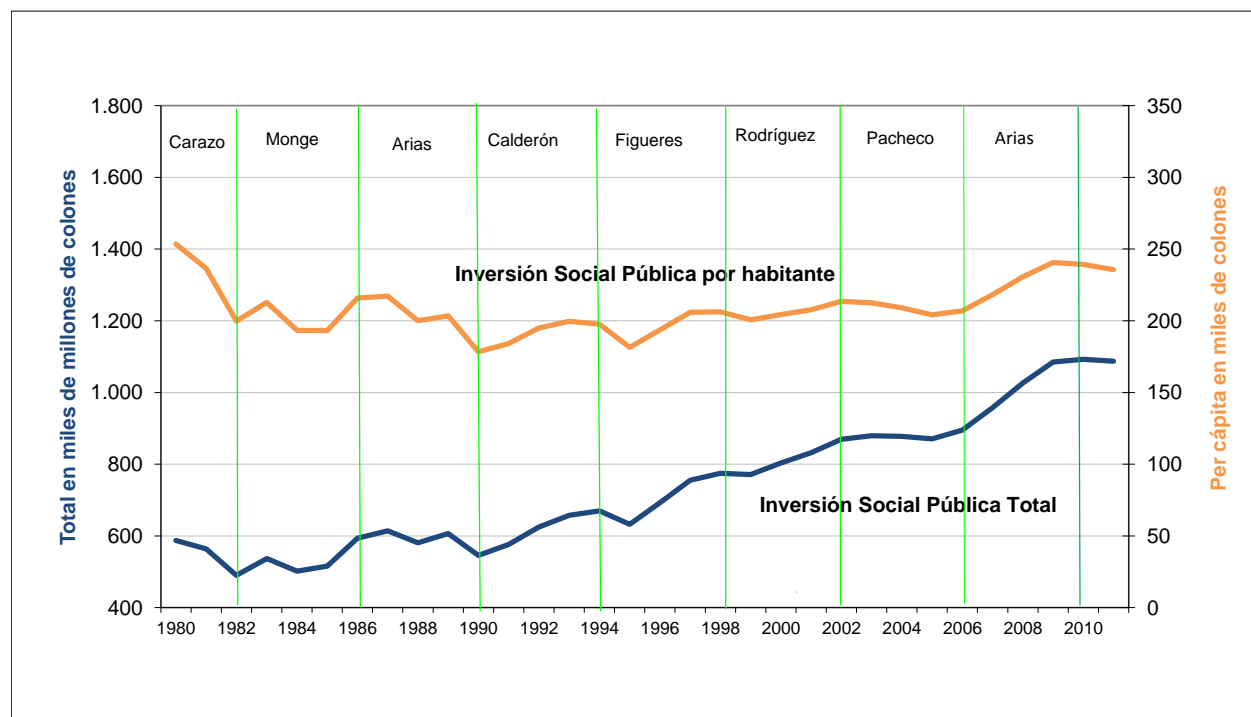
Fuente: Cálculos del autor con base en información de la STAP, la COREC II, las instituciones involucradas, el BCCR, la CGR, INEC y el CCP.

Esta contracción del ISPT durante el 2011, luego del estancamiento del año previo, si bien es limitada como para revertir los aumentos obtenidos, ya muestra un quiebre en la tendencia alcista que se venía observando desde el 2006 (ver gráfico 1).<sup>2</sup>

### Gráfico 1

#### Costa Rica: Evolución de la Inversión Social Pública. 1980 - 2011

(En colones del año 2000)



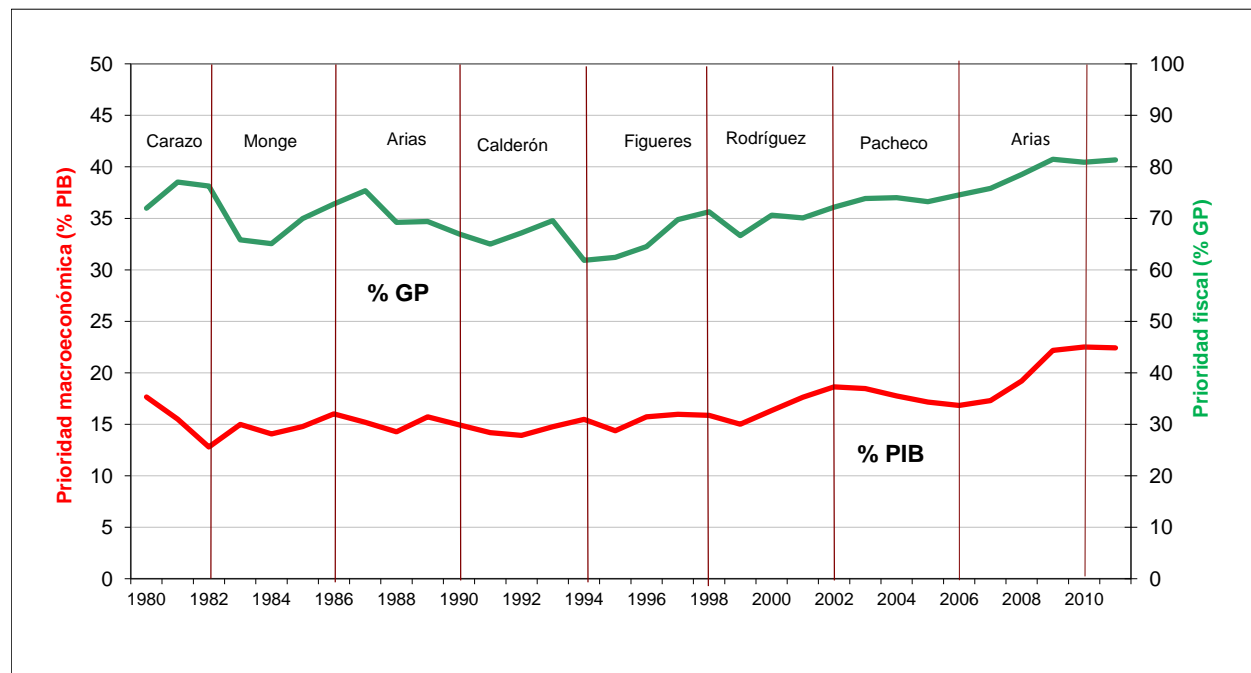
Fuente: cuadro 1

Si bien la ISPT ha venido creciendo de manera bastante sostenida desde el año 1990 y ya para el año 1992 había superado los niveles pre crisis (1980), es claro que el mayor dinamismo se produjo entre el 2006 y el 2009. En esos cuatro años, la ISPT real creció un 25% para una media anual del 5,7%. Con ello, la ISPT total es, en el 2011, un 85% mayor a la existente 30 años atrás.

Si se controla por el crecimiento de la población, la Inversión Social Pública por habitante (ISPH) mostró ya una contracción durante el 2010, de medio punto porcentual, pues 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. Esta contracción aumenta en el 2011 (-1.6%), de forma más generalizada y con ello se estaría rompiendo la onda expansiva de los últimos cuatro años.

En términos acumulados, la ISP real por habitante creció entre el 2006 y el 2009, un 18% para un crecimiento promedio anual del 4.2%, pero acumula una contracción real en los dos últimos años del -2,1%. En todo caso y pese a la fuerte recuperación entre el 2006 y el 2009, la ISP por habitante aún se mantiene por debajo de sus niveles alcanzados 30 años atrás. La ISP real por habitante en el 2011 resulta aún cerca de un 7% inferior a la ejecutada en el año 1980.

**Gráfico 2**  
**Costa Rica: Evolución de la prioridad de la Inversión Social Pública. 1980 – 2011**  
 (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 a partir del 2009 tiende a estancarse, lo que significa que la ISPT crece al mismo ritmo nominal que el conjunto del gasto público y que este crece a una tasa similar a la que expande el PIB nominal. Ver gráfico 2.

Para el 2011, la ISP total representó el equivalente al 22,4% del Producto Interno Bruto (prioridad macroeconómica), solo dos décimas porcentuales por encima del monto alcanzado en el año 2009, aunque se mantiene cerca de cinco puntos porcentuales por encima a los mostrados en el año 2005. La prioridad fiscal (porcentaje del gasto del gobierno general) de la ISPT se estanca también desde el 2009 en torno al 81% del GPT pero resulta ocho puntos porcentuales superior al monto alcanzado en el 2005, donde representaba el 73% del gasto público del gobierno general.<sup>3</sup> Ello refleja una decisión política de proteger la ISPT dentro de un período de restricciones económicas y fiscales, como parte de un plan de enfrentamiento de los efectos de la crisis que contrasta con lo sucedido a mediados de la década pasada, donde la preocupación por controlar el déficit fiscal privó sobre la protección de la ISP real.

### **III. Evolución de la inversión social pública durante el 2011**

Para precisar el comportamiento de la ISP durante el 2011, 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. Instituciones que ahora se consideran como parte del sector salud, se mantienen dentro del sector de seguridad social. Finalmente se efectúa una consolidación al nivel del sector social y no del sector público global. Esto implica, entre otras cosas, mantener las contribuciones al Banco popular, pero excluir las contribuciones o cargas sociales al IMAS, INA o FODESAF.

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).

#### ***3.2. La magnitud de la Inversión Social Pública en el 2011***

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 de un 3.3% en el 2011 y que equivale a cerca de 1.6 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. Teniendo en cuenta estas observaciones, el cuadro 2 muestra la estimación detallada de la ISP para el año 2011.

**Cuadro 2**

**Costa Rica: Inversión pública social por función y programa. 2011**

(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 2010-2011	
	Total	Per cápita	Distribución	Composición	Macro <sup>1</sup>	Fiscal <sup>2</sup>	Total	Per cápita
<b>Todos los sectores sociales</b>	4.495.788	974.059	100,0		21,7	78,7	-2,1	-3,2
<b>Sector Educación</b>	1.499.665	324.918	33,4	100,0	7,2	26,2	-6,3	-7,4
Educación General	977.707	211.830	21,7	65,2	4,7	17,1	-8,3	-9,3
Educación postsecundaria	312.537	67.714	7,0	20,8	1,5	5,5	2,2	1,1
Formación Profesional	60.125	13.027	1,3	4,0	0,3	1,1	-8,8	-9,8
Incentivos para estudiar	149.295	32.346	3,3	10,0	0,7	2,6	-8,6	-9,7
<b>Sector Salud</b>	1.293.591	280.270	28,8	100,0	6,2	22,6	0,5	-0,6
Salud Pública	47.884	10.375	1,1	3,7	0,2	0,8	-8,8	-9,8
Atención Primaria	271.041	58.724	6,0	21,0	1,3	4,7	-0,4	-1,6
Consulta Médica	268.370	58.145	6,0	20,7	1,3	4,7	2,0	0,8
Hospitalización	677.419	146.770	15,1	52,4	3,3	11,9	0,7	-0,4
Nutrición (CEN-CINAI)	28.876	6.256	0,6	2,2	0,1	0,5	9,9	8,7
<b>Sector Seguridad Social</b>	1.242.244	269.145	27,6	100,0	6,0	21,7	0,9	-0,2
Pensiones Contributivas	985.482	213.515	21,9	79,3	4,8	17,2	2,0	0,9
Pensiones No Contributivas	102.371	22.180	2,3	8,2	0,5	1,8	-4,0	-5,1
Regulación del Trabajo	16.986	3.680	0,4	1,4	0,1	0,3	2,1	0,9
Apoyo Grupos Vulnerables	137.404	29.770	3,1	11,1	0,7	2,4	-3,3	-4,4
<b>Sector Vivienda y Territorio</b>	424.132	91.893	9,4	100,0	2,0	7,4	-2,7	-3,8
Servicios de Vivienda	97.124	21.043	2,2	22,9	0,5	1,7	-3,3	-4,4
Suministro Agua	88.436	19.161	2,0	20,9	0,4	1,5	-2,7	-3,8
Servicios Municipales	238.572	51.689	5,3	56,2	1,2	4,2	-2,5	-3,6
<b>Sector Cultura y Recreación</b>	36.157	7.834	0,8	100,0	0,2	0,6	1,8	0,6

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.

La ISPT supera los 4,5 billones de colones (aproximadamente US\$ 9.000 millones) y la ISPH se ubica en torno a los 974 mil colones por año (aproximadamente US\$ 1.950). Para una familia de cuatro miembros ello equivale a un monto mensual cercano a los 325 mil colones, por encima del salario mínimo de un trabajador especializado y bastante más alto que el salario mínimo de protección.

Confrontado con el Producto Interno Bruto (PIB), esta inversión social representa en el 2011 casi el 22% de este (prioridad macroeconómica), así como el 79% del gasto de gobierno general (prioridad fiscal). Esto se traduce en un ligero descenso de las prioridades fiscal y macroeconómica respecto al 2010. También implica, por primera vez en seis años, una contracción real de recursos. Con relación al 2010, esta contracción se presenta tanto en relación a la ISP total (-2.1%) como en relación a la ISP por habitante (-3,2%).



### **3.3. La Inversión Social Pública por sector o función**

El **sector educación** absorbe cerca 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.

Representa en el 2011 el 7,2% del PIB y supera la norma constitucional del 6% del PIB, aun excluyendo al INA, pero se transforma en el sector que sufre la mayor contracción real de recursos en el 2011, particularmente la educación general o básica, incluyendo los incentivos para estudiar, y la formación profesional. La ISP en educación superior es la única que logra crecer, aun ajustando por la expansión de la población. Ello implica que el sector educativo pierde poder redistributivo.

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 crece marginalmente su ISPT real en el 2011, no lo logra cuando se ajusta por la población, (ISPH) reflejando una leve contracción, bastante menor a la mostrada por el sector educativo.

La contracción real de la ISPH se explica principalmente por los servicios de salud pública (Ministerio de Salud y sus órganos desconcentrados) y por los servicios de atención primaria que muestran una amplia expansión. Los servicios de atención curativa sufren un estancamiento o ligera contracción real por habitante y reflejan, junto a la atención primaria, las dificultades financieras que enfrenta la CCSS. Por el contrario, los centros de atención infantil a cargo del MS (CEN-CINAI) reportan una sólida expansión en sus gastos reales, reflejando probablemente los mayores recursos asignados para atender la Red de Cuido, así como los recientes cambios administrativos que sufrió el programa.

El **sector de seguridad** social absorbe una porción similar de la ISPT que el sector salud (28%) de modo que estos sectores, junto a educación, 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 22% de la ISPT y logran aumentar los recursos reales durante el 2011, cuando el sector en su conjunto solo logra crecer en términos globales, no así per cápita.

El programa que más crece es el vinculado con la regulación al trabajo (Ministerio de Trabajo), aunque su peso relativo es marginal. Por el contrario, los programas dirigidos contra la pobreza y la exclusión, son los que se ven más afectados por las restricciones fiscales y evidencian contracciones significativas, pese a la protección que se le trató de dar al FODESAF a partir de las reformas del 2009.

El **sector de vivienda y territorio** continúa mostrando un comportamiento desfavorable al contraerse en términos reales por tercer año consecutivo. Para el 2011, la reducción real es cercana al 3% (ISPT) y del 4% en la ISP por habitante. A su interior, los servicios municipales son los mayoritarios con el 56% de la ISPT, aunque la contracción real es generalizada.

Finalmente, los **servicios culturales y recreativos**, si bien siguen sin alcanzar el 1% de la ISPT, si muestran una expansión real, aunque limitada, y claramente insuficiente para contrarrestar la tendencia general de la inversión social. 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.

### *3.4. 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 2011 y su evolución 2010/2011.

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 57% de la ISPT en el 2011 y una contracción real casi generalizada a su interior (-3.5% total y -4,6% per cápita). También equivalen al 12,4% del PIB y al 45% del gasto público, mostrando la fuerte prioridad que tiene 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 una fuerte contracción durante el 2011. Los servicios de salud, representan casi la mitad de la IPST en este grupo y se contraen tanto por los servicios de salud pública, como por los otros componentes, aunque en menor magnitud. Los servicios municipales y el suministro de agua, también declinan pero en magnitudes menores a los de educación y algunos componentes de salud.

Los **programas o servicios restrictivos**, son aquellos que requieren del cumplimiento de ciertos requisitos previos para su acceso (educación superior, formación profesional o regulación del trabajo) o que enfrentan restricciones de oferta (servicios culturales y recreativos) y son limitados pues aportan cerca de un décimo de la ISPT. A su interior el dominante es la educación postsecundaria con el 73% 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 un virtual estancamiento real durante el 2011. Este estancamiento es originado por los servicios de formación profesional, que muestran una clara contracción que es contrarrestada por la expansión real de los otros servicios, particularmente el de educación superior por su amplia gravitación.

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 2011 (22%), recuperando parte de la participación que han venido perdiendo luego de la expansión vivida durante la primera mitad de la década. Aun así, representaron en el 2011 casi el 5% del PIB y algo más del 17% del gasto del gobierno general.

Si bien su expansión real total es limitada, durante el 2011 (2% total y 0,9% per cápita), los gastos asociados con los pagos de las pensiones del régimen de invalidez, vejez y muerte de la CCSS (RIVM) son los que más crecen. Por el contrario, el gasto asociado con los regímenes a cargo del presupuesto nacional, si bien representan el 56% del gasto total en estos programas, su expansión real total no logra compensar la expansión de la población. Pese a este comportamiento modesto en términos de la presión de gasto en el 2011, sin duda son de los programas que más presionarán las finanzas públicas en el futuro producto del envejecimiento de la población.

**Cuadro 3**

**Costa Rica: Gasto o inversión pública social según criterio de acceso y programa. 2011**

(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 2010-2011	
	Total	Per cápita	Distribución	Composición	Macro <sup>1</sup>	Fiscal <sup>2</sup>	Total	Per cápita
<b>Todos los sectores sociales</b>	4.495.788	974.059	100,0		21,7	78,7	-2,1	-3,2
<b>Servicios universales</b>	2.569.429	556.694	57,2	100,0	12,4	45,0	-3,5	-4,6
Educación General	977.707	200.335	21,7	38,1	4,7	17,1	-8,3	-9,3
Salud Pública	47.884	10.566	1,1	1,9	0,2	0,8	-8,8	-9,8
Atención Primaria	271.041	54.473	6,0	10,5	1,3	4,7	-0,4	-1,6
Atención Curativa	945.789	204.915	21,0	36,8	4,6	16,5	1,1	-0,1
Suministro Agua	88.436	18.295	2,0	3,4	0,4	1,5	-2,7	-3,8
Servicios Municipales	238.572	49.240	5,3	9,3	1,2	4,2	-2,5	-3,6
<b>Servicios restrictivos</b>	425.805	92.255	9,5	100,0	2,1	7,4	0,5	-0,6
Educación postsecundaria	312.537	67.714	7,0	73,4	1,5	5,5	2,2	1,1
Formación Profesional	60.125	13.027	1,3	14,1	0,3	1,1	-8,8	-9,8
Regulación del Trabajo	16.986	3.348	0,4	4,0	0,1	0,3	2,1	0,9
Servicios culturales y recreativos	36.157	7.147	0,8	8,5	0,2	0,6	1,8	0,6
<b>Servicios contributivos</b>	985.482	213.515	21,9	100,0	4,8	17,2	2,0	0,9
Pensiones IVM-CCSS	433.757	93.978	9,6	44,0	2,1	7,6	4,5	3,4
Presupuesto Nacional	551.725	119.537	12,3	56,0	2,7	9,7	0,2	-1,0
<b>Servicios selectivos</b>	515.071	111.595	11,5	100,0	2,5	9,0	-4,4	-5,5
Incentivos para estudiar	149.295	32.130	3,3	29,0	0,7	2,6	-8,6	-9,7
Nutrición (CEN-CINAI)	28.876	5.285	0,6	5,6	0,1	0,5	9,9	8,7
Pensiones No Contributivas	102.371	21.455	2,3	19,9	0,5	1,8	-4,0	-5,1
Apoyo Grupos Vulnerables	137.404	26.749	3,1	26,7	0,7	2,4	-3,3	-4,4
Servicios de Vivienda	97.124	18.684	2,2	18,9	0,5	1,7	-3,3	-4,4

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.

Finalmente, los **programas o servicios sociales selectivos**, dirigidos a población de menores recursos, vulnerables o que sufren situaciones de exclusión o discriminación, sufren de una contracción generalizada, con la excepción de los CEN-CINAI, durante el 2011. Ellos representan el 11,5% de la ISP en el 2011, el 2,5% del PIB y un 9% del gasto público. Globalmente la inversión social real se reduce un 4,4%, porcentaje que sube al -5,5% cuando se ajusta por la población.

Los incentivos para estudiar (comedores escolares, transporte, becas y Avancemos) son los dominantes dentro del grupo con un 29% de los recursos totales, pero pierden participación al ser los que más se contraen. Las pensiones no contributivas aportan una cuarta parte de la ISP de estos programas y son los que siguen en la evolución contractiva al reducirse en términos reales en un 4% (-5,1% per cápita) durante el 2011. Los programas dirigidos a los grupos vulnerables por pobreza, exclusión o discriminación (27% del total) y los programas de vivienda (19% del total selectivo) caen en torno al 3% anual durante el 2011 y solo los CEN-CINAI muestran una expansión importante, ya comentada, que resulta insuficiente para contrarrestar las contracciones reales en los otros programas.

En general, se observa cómo las restricciones fiscales ya tienen un efecto en la inversión social pública durante el 2011 que tiende a disminuir en términos reales. Lo preocupante, es que son los programas sociales que más tienden a beneficiar a las familias de menores ingresos, los que más recortes reales muestran. Esto significa, que en ausencia de una redistribución de beneficios de los distintos programas sociales, redistribución que no parece haber ocurrido, la inversión social ha perdido capacidad redistributiva durante el 2011. Como no se vislumbra una mejora en las finanzas públicas en el corto plazo, los programas sociales seguirán bajo presión con el efecto negativo en las familias de menores ingresos.

Para verificar si los hogares más pobres han enfrentado una mayor contracción de los recursos recibidos por la inversión social, se ha estimado la distribución de la inversión social por estrato de ingreso. La inversión social se desagrega en 34 macroprogramas y estos se asignan por estrato de ingreso a partir de la distribución de los beneficiarios de cada uno según la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). Con el fin de analizar los cambios, el ejercicio se realizó para los años 2010 y 2011 y sus resultados se presentan en el cuadro 4. Como la ENAH permite distintas aproximaciones del ingreso familiar, se considera el referido al ingreso familiar neto, aunque el ejercicio se realizó también para el ingreso familiar autónomo y los resultados fueron similares, aunque cambios de la población en los distintos estratos, sobredimensionan los cambios.

**Cuadro 4**  
**Costa Rica: distribución de la inversión social por quintil de ingreso familiar per cápita. 2010 - 2011**

Indicador	2010	2011	Variación %
<b>Inversión Social Pública Total <sup>1</sup></b>	1.073.671	1.051.576	-2,1
Distribución por quintil <sup>3</sup>	100,0	100,0	
20% más pobre	23,3	23,4	-1,3
20% siguiente	19,2	19,5	-0,5
20% siguiente	18,5	18,1	-4,1
20% siguiente	16,2	17,0	3,1
20% más rico	22,8	21,9	-6,1
<b>Cuasi Gini</b>	-0,0137	-0,0212	-0,0076
<b>Inversión Social por habitante <sup>2</sup></b>	235.272	227.835	-3,2
Inversión per cápita por quintil <sup>3</sup>			
20% más pobre	236.913	235.776	-0,5
20% siguiente	214.643	207.485	-3,3
20% siguiente	207.297	198.161	-4,4
20% siguiente	205.597	203.099	-1,2
20% más rico	329.852	312.428	-5,3

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/ Hogares ordenados según su ingreso familiar per cápita neto.

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

Los resultados muestran mejoras pequeñas en la distribución de la inversión social pues el cuasi Gini se vuelve más negativo, aunque se mantiene cerca de cero, reflejando el conocido hecho de que la inversión social total tiende a distribuirse de manera proporcional a la distribución de los hogares. Esta mejora distributiva hace que la inversión social que recibe el quintil más pobre, ya sea global o por persona, decrezca menos que la contracción sufrida por los otros estratos. Esto significa que si bien los hogares más pobres se vieron afectados por la reducción de la inversión social, este grupo sufrió menos efectos negativos. El quintil más rico es el que sufre la mayor reducción, aunque se menor población y la concentración de los pagos de pensiones lo mantienen con la mayor inversión social por persona.

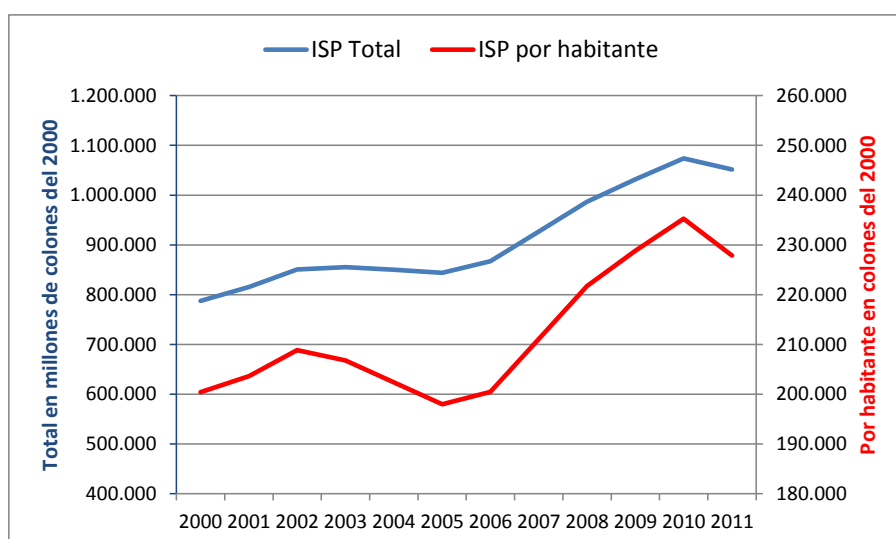
## IV. Evolución de la inversión social pública a partir del 2000

A partir del año 2000 se dispone de las estimaciones comparables y desagregadas de la ISPT. Es posible entonces poner en contexto la evolución durante el 2011 con un marco temporal más amplio. En esta sección se pondrá la atención en las especificidades que muestra esa evolución.

### 4.1. La evolución de la inversión social pública total

Como se puede observar en el gráfico 3, la evolución de la ISP desde el 2000 se puede separar en distintos períodos. Durante los dos primeros años posteriores al año 2000, la ISP creció en términos reales a una tasa media anual del 3,9%, lo que implica una expansión del 2,1% medio anual de la ISP por habitante. En ese bienio, la ISPT aumentó en total alrededor de un 8% y en un 4% cuando se considera la IPS por habitante.

**Gráfico 3**  
**Costa Rica: evolución de la inversión pública social real. 2000-2011**



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

El trienio siguiente, del 2003 al 2005, la ISPT se mantuvo estancada en términos reales lo que implicó una contracción real de la ISP per cápita. La ISPT varió a una tasa media anual del -0,2% lo que significó que para el 2005, el valor de esta fuera ligeramente menor a la que se produjo en el 2002. Este estancamiento total se tradujo en una fuerte contracción de la IPS por habitante, que perdió valor a un ritmo medio anual del 1,8%. En términos acumulados, la ISP por habitante resultó en el 2005 un 5% menor a la existente en el 2002 y por lo tanto revertió los aumentos previos para terminar con un valor inferior al mostrado en el año 2000.

El quinquenio siguiente, del 2006 al 2010, la ISP total y por habitante muestra una amplia expansión real, bajo distintos contextos económicos. Entre el 2006 y el 2008, crece dentro de marco de una holgura fiscal y alta prioridad fiscal y macro. En el 2009, sigue aumentando, pese a la crisis económica, fruto de su uso con fines contra cíclicos. Durante el 2010, mantiene su ritmo de expansión pese al agravamiento de la situación fiscal en un contexto de recuperación de la economía.<sup>4</sup> Globalmente, en este quinquenio, la IPS total se expande a un ritmo anual medio del 4,9% para un crecimiento acumulado del 27%. En términos per cápita, la IPS real aumenta un 18% acumulado en el quinquenio para una tasa media anual del 3,5%. Para el 2010, la ISPT resulta un 36% superior a la existente en el año 2000 y la IPSH resulta un 17% mayor a la de ese año.

En este contexto, la contracción del 2011 no logra revertir lo ganado pero da señales claras de los peligros que enfrenta la ISP en contextos de restricciones fiscales, sin reforma fiscal, aunque la economía esté creciendo. Esta fue la situación que caracterizó el periodo 2003 a 2005, dentro de la Administración Pacheco.

#### *4.2. La evolución inversión social pública por función*

Considerando los períodos identificados previamente y desagregando los últimos tres años, el cuadro 5 presenta la evolución de la ISP por función. El sector educación fue el que mostró un mayor crecimiento real de la ISP en el bienio inicial, sin considerar cultura y recreación, y una menor contracción en el trienio siguiente. De esta forma se constituye en el único sector que muestra para el 2005, un nivel de ISP real, tanto total como per cápita, superior a la existente en el año 2000. El quinquenio siguiente, sigue expandiéndose por encima del promedio, reflejando la prioridad fiscal asignada a la educación y pese a la fuerte contracción sufrida en el 2011, se constituye en el sector que más creció desde el año 2000. Para el 2011, la ISP por habitante en educación resulta un 29% superior a la existente en el 2000, con aumentos en su participación en la ISPT del 29,5% al 33,4%.

**Cuadro 5**  
**Costa Rica: Evolución de la Inversión Social Pública Real por función. 2000-2011**

Indicador	2000	2002	2005	2008	2009	2010	2011
<b>Inversión Soacial Pública Total</b> <sup>1</sup>	787.370	850.352	844.048	987.013	1.031.825	1.073.671	1.051.576
Índice 2000 = 100	100,0	108,0	107,2	125,4	131,0	136,4	133,6
Variación porcentual media anual		3,9	-0,2	5,4	4,5	4,1	-2,1
<b>Estructura de la Inversión Social</b>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Educación	29,5	30,6	31,5	31,3	33,2	34,9	33,4
Salud	29,6	30,0	28,7	30,1	28,9	28,0	28,8
Seguridad social	29,0	28,6	29,0	27,2	27,2	26,8	27,6
Vivienda y territorio	11,1	10,0	10,1	10,7	9,9	9,5	9,4
Cultura y recreación	0,8	0,8	0,8	0,7	0,9	0,8	0,8
<b>Prioridad de la Inversión Social</b>							
Macro (% producción)	16,0	18,2	16,6	18,5	21,1	22,1	21,7
Fiscal (% gasto público)	69,2	70,6	71,0	75,5	77,5	79,5	78,7
<b>Inversión Social por habitante</b> <sup>2</sup>	200.387	208.835	197.972	221.741	228.822	235.272	227.835
Índice 2000 = 100	100,0	104,2	98,8	110,7	114,2	117,4	113,7
Variación porcentual media anual		2,1	-1,8	3,9	3,2	2,8	-3,2
<b>Inversión Social por habitante</b> <sup>3</sup>							
Educación	100,0	108,3	105,7	117,4	128,6	139,0	128,8
Salud	100,0	105,4	95,5	112,5	111,2	111,0	110,3
Seguridad social	100,0	102,7	98,7	103,7	107,0	108,5	108,2
Vivienda y territorio	100,0	93,6	89,7	107,2	102,3	100,6	96,7
Cultura y recreación	100,0	110,8	94,2	94,4	123,8	115,3	116,0
<b>Tasas medias de variación anual</b>							
Educación		4,1	-0,8	3,6	9,5	8,1	-7,4
Salud		2,7	-3,2	5,6	-1,2	-0,2	-0,6
Seguridad social		1,3	-1,3	1,7	3,1	1,4	-0,2
Vivienda y territorio		-3,3	-1,4	6,1	-4,6	-1,6	-3,8
Cultura y recreación		5,3	-5,3	0,1	31,2	-6,9	0,6

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.

El sector salud le sigue al de educación en la expansión inicial, sin considerar cultura y recreación, pero se contrae fuertemente en el trienio 2003 -2005, terminando con un nivel de ISP por habitante en el 2005 por debajo de la que ostentaba en el año 2000. El trienio siguiente (2006-2008) muestra una fuerte expansión pero en los últimos tres años vuelve a contraerse la ISP real por habitante. De este modo, su crecimiento acumulado es del 10%, por debajo de la media, con lo que pierde participación dentro de la inversión social total.



El sector seguridad social, aunque sigue la misma evolución en su ISP real, muestra una expansión acumulada del 8%, por debajo del de salud, perdiendo también peso dentro de la inversión social total, aunque a su interior se encuentran programas contributivos y selectivos con dinámicas muy disímiles como se verá más adelante. El sector de vivienda y servicios territoriales, tiende a mostrar una evolución que se aparta del patrón general. No sólo se contrae durante el bienio inicial, cuando todos los sectores crecen, sino que sigue contrayéndose en los últimos años, para terminar en el 2011 con un nivel de ISP real por habitante, inferior a la que tenía en el año 2000. Con ello, claramente pierde participación dentro de la ISPT al pasar del 11% en el 2000 al 9,4% once años más tarde. Finalmente, los servicios culturales y recreativos, muestran una mayor volatilidad, pero un crecimiento acumulado importante (16%), pero que resulta insuficiente para alcanzar al 1% de la ISP total.

#### *4.3. La evolución de la inversión social pública por tipo de programa*

Los servicios universales reflejan la evolución de la ISP en educación general y salud. Crecen en el bienio inicial por encima de los otros, pero pierden lo ganado en el trienio siguiente de modo que para el 2005, muestran una ISP por habitante similar a la de cinco años atrás. El quinquenio siguiente reflejan una fuerte expansión, pero neutralizada en parte por la contracción de salud (2009 a 2011) y de educación (2011). Pese a ello, acumulan un crecimiento real en el ISP por habitante del 15%, ligeramente por encima de la media con la que obtienen una mejora en su participación dentro de la ISP total (ver cuadro 6).

Los servicios restrictivos, muestran un crecimiento acumulado del 17% en la ISP por habitante en todo el período, gracias a que no pierden recursos durante el trienio de contracción y a que logran crecer fuertemente entre el 2006 y el 2008, particularmente la educación superior y la formación profesional. Además son de los que menos se contraen en el 2011, aunque ya habían perdido recursos en el 2010.

**Cuadro 6**

**Costa Rica: Evolución de la Inversión Social Pública por tipo de programa. 2000-2010**

Indicador	2000	2002	2005	2008	2009	2010	2011
<b>Inversión Soacial Pública Total <sup>1</sup></b>	787.370	850.352	844.048	987.013	1.031.825	1.073.671	1.051.576
Índice 2000 = 100	100,0	108,0	107,2	125,4	131,0	136,4	133,6
Variación porcentual media anual		3,9	-0,2	5,4	4,5	4,1	-2,1
<b>Estructura de la Inversión Social</b>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Servicios universales	56,4	57,6	56,7	56,4	56,8	58,0	57,2
Servicios restrictivos	9,1	9,1	9,6	10,1	9,9	9,2	9,5
Servicios contributivos	23,5	23,4	24,5	22,1	21,8	21,0	21,9
Servicios selectivos	10,9	9,9	9,1	11,4	11,5	11,7	11,5
<b>Prioridad de la Inversión Social</b>							
Macro (% producción)	16,0	18,2	16,6	18,5	21,1	22,1	21,7
Fiscal (% gasto público)	69,2	70,6	71,0	75,5	77,5	79,5	78,7
<b>Inversión Social por habitante <sup>2</sup></b>	200.387	208.835	197.972	221.741	228.822	235.272	227.835
Índice 2000 = 100	100,0	104,2	98,8	110,7	114,2	117,4	113,7
Variación porcentual media anual		2,1	-1,8	3,9	3,2	2,8	-3,2
<b>Inversión Social por habitante <sup>3</sup></b>							
Servicios universales	100,0	106,3	99,3	110,5	114,8	120,6	115,1
Servicios restrictivos	100,0	104,0	104,1	121,8	123,8	118,7	117,9
Servicios contributivos	100,0	103,7	103,1	104,2	106,0	105,1	106,1
Servicios selectivos	100,0	94,7	82,5	115,8	120,3	126,0	119,1
<b>Tasas medias de variación anual</b>							
Servicios universales		3,1	-2,2	3,6	3,9	5,1	-4,6
Servicios restrictivos		2,0	0,0	5,4	1,7	-4,2	-0,6
Servicios contributivos		1,8	-0,2	0,4	1,7	-0,8	0,9
Servicios selectivos		-2,7	-4,5	12,0	3,9	4,7	-5,5

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.

Los servicios contributivos, reflejan el menor crecimiento acumulado del período (6%), producto de variaciones modestas en ambas direcciones. No obstante, durante la primera mitad del 2000 logran crecer la ISP real por habitante aumentando su participación dentro de la ISP total del 23,5% en el año 2000 al 24,5% en el 2005. Un menor crecimiento en los años siguiente les hace perder participación, de modo que terminan en el 2011 con el 21,9% de la ISP total, por debajo de la participación inicial.

Finalmente, los programas selectivos son los que muestran el mayor crecimiento acumulado pero las mayores variaciones entre períodos. Durante la primera mitad del 2000 se contrae la ISP por habitante asignada a esos programas, aún en el bienio

inicial de expansión. Para el 2005, la ISP real por habitante resultó un 17,5% inferior a la realizada en el año 2000, perdiendo participación dentro de la ISP total del 11,9% en el 2000 al 9,1% en el 2005, mostrando la fragilidad de estos programas a las restricciones fiscales. El trienio 2006 a 2008 representa la mayor expansión de recursos para estos programas con la introducción del programa Avancemos y el fuerte ajuste a las pensiones no contributivas. Estos recursos siguieron creciendo durante el 2009 y el 2010 y solo se contraen de nuevo en el 2011. Si bien la contracción del 2011 es significativa (5,5% en la ISP real por habitante), se termina con una participación en la ISP total del 11,5%. Estos programas dependen de lo que suceda con el FODESAF, fondo que se ha logrado proteger desde el 2010, aunque sus ajustes se mueven con los ajustes de los salarios, por lo que tienden a mantenerse estancados en términos reales.<sup>5</sup>

## **V. La distribución regional de la inversión social pública**

El ejercicio de asignación de la inversión social a partir de los beneficiarios de los 34 macroprogramas en que se desagrega esta, permite también una aproximación a la apertura geográfica, donde la ISP de cada macroprograma se distribuye geográficamente en función de cómo se distribuyen los beneficiarios. Ello implica suponer un costo medio de cada macroprograma igual en todos los territorios y las diferencias regionales reflejarán solo la distinta canasta de servicios que llega a cada zona. Al distribuirse según los beneficiarios de la ENAHO del INEC, solo se puede desagregar por regiones de planificación. Como dos tercios de la población, y de la ISP se concentra en la región central, esta se desagrega en su componente urbano y rural, que son dominios de estudio de la ENAHO estadísticamente significativos. El cuadro 7 resume los resultados encontrados.

**Cuadro 7**  
**Costa Rica: distribución de la Inversión Pública Social por región. 2011**

Indicador	Total	Región Central			Regiones Periféricas					
	País	Total	Urbana	Rural	Total	Chorotega	Pacífico C.	Brunca	H. Atlántica	H. Norte
<b>ISP Total <sup>1</sup></b>	4.495.788	2.939.789	2.317.465	622.324	1.555.999	355.365	233.335	306.780	438.472	222.047
Distribución	100,0	65,4	51,5	13,8	34,6	7,9	5,2	6,8	9,8	4,9
<b>ISP por habitante <sup>2</sup></b>	974.275	969.379	992.794	891.116	983.660	1.125.393	1.004.450	1.053.209	918.599	837.382
Índice Total país = 100	100,0	99,5	101,9	91,5	101,0	115,5	103,1	108,1	94,3	85,9
<b>Composición según</b>										
Sector o función	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Sector Educación	33,4	32,6	30,9	38,9	34,9	30,9	32,5	34,9	36,7	40,1
Sector Salud	28,8	26,0	24,6	31,3	33,9	36,6	31,9	38,4	30,2	33,0
Sector Seguridad Social	27,6	30,9	34,3	18,3	21,5	23,8	23,0	18,2	22,1	19,3
Sector Vivienda y Territorio	9,4	9,6	9,3	10,6	9,1	8,1	11,9	8,0	10,5	6,8
Sector Cultura y Recreación	0,8	0,9	0,9	0,9	0,6	0,6	0,7	0,5	0,5	0,7
Criterio de acceso	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Servicios universales	57,2	53,9	51,3	63,7	63,3	62,8	60,8	65,9	62,4	64,6
Servicios restrictivos	9,5	11,3	11,8	9,5	6,0	5,6	7,1	6,0	5,1	7,4
Servicios contributivos	21,9	26,4	30,5	10,8	13,5	16,1	16,0	9,1	14,5	11,2
Servicios selectivos	11,5	8,4	6,4	15,9	17,2	15,5	16,0	19,0	18,1	16,8

1/ Inversión Social Pública (ISP) total en millones de colones corrientes

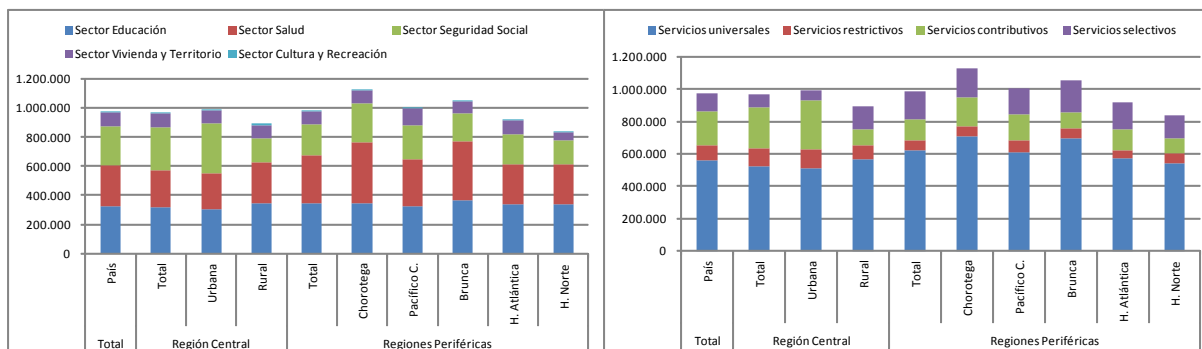
2/ Inversión Social Pública (ISP) por habitante en colones corrientes.

Fuente: elaboración del autor con base en información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, de las instituciones involucradas y de la ENAHO del INEC.

La distribución geográfica de la ISP muestra que el 65% de ella se queda en la región central y que algo más de la mitad (51,5%) en la región central urbana que coincide en gran medida con la Gran Área Metropolitana (GAM).<sup>6</sup> Algo más de un tercio fluye entonces hacia las regiones periféricas, donde la región Atlántica y la Chorotega son las que más captan, en tanto que la zona norte es la que recibe la menor porción del pastel.

Si la ISP se distribuyera en forma igual a como se distribuye la población, la ISP por habitante sería la misma en cada área geográfica. El cuadro 7 muestra que ello no es el caso (ver también gráfico 4). La región central muestra una ISPH que resulta medio punto porcentual por debajo de la media nacional, aunque a su interior la parte urbana supera al promedio nacional en casi dos puntos porcentuales, mientras que su contraparte rural resulta casi diez puntos porcentuales menor a la media nacional. En la región central urbana, son la seguridad social y particularmente las pensiones contributivas la que explican esa mayor ISP por habitante. El 30% de esa ISP lo constituyen las pensiones contributivas, cuando ellas en promedio representaron el 22% de la ISP total del país.

**Gráfico 4**  
**Costa Rica: inversión social pública por habitante en cada región según función y tipo de programa. 2011**  
 (Colones corrientes al año)



Fuente: elaboración del autor con base en información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, de las instituciones involucradas y de la ENAHO del INEC.

Las regiones periféricas reciben en promedio una ISP por habitante que resulta un 1% mayor a la media nacional, en parte porque reciben una mayor proporción de programas universales y selectivos, pero con grandes diferencias a su interior. Las regiones del litoral pacífico reciben una mayor inversión social por habitante en tanto que las de la zona Huetar se ubican por debajo de la media. La región Chorotega es la que ostenta la mayor ISP por habitante, fundamentada por una mayor inversión en educación y salud, esto es, en programas universales. Por el contrario, la región norte muestra una inversión por habitante que resulta un 14% inferior al promedio nacional y que se explica por la menor inversión que reciben en programas de vivienda, pensiones contributivas y otros servicios restrictivos.

#### *Vi. La evolución de los programas sociales selectivos*

Para los programas sociales selectivos de mayor escala, que comprenden la mayor parte de la inversión social dirigida a la política de protección social, es posible seguirle la pista en cuanto a un conjunto de características básicas a partir de las encuestas de hogares. No obstante, como las encuestas de hogares cambian a partir del 2010 pueden presentarse algunos problemas de comparación. Teniendo en cuenta esta limitación, el cuadro 8 muestra la evolución del principal programa, fuera de los servicios universales de salud, que atiende a la primera infancia. Se trata de los centros de cuidado a cargo del Ministerio de Salud, conocidos como CEN-CINAI.

**Cuadro 8**  
**Costa Rica: Algunas características de los Centros Infantiles (CEN-CINAI). 2003 - 2011**

Indicador	2003	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Beneficiarios<sup>1</sup></b>	56.472	43.166	65.015	71.588	79.104	58.109	65.575
Variación media anual		-8,6	50,6	10,1	10,5	-26,5	12,8
<b>Servicios brindados<sup>2</sup></b>	56.472	52.160	85.125	92.225	99.889	63.969	76.529
Variación media anual		-2,6	63,2	8,3	8,3	-36,0	19,6
<b>Tipo de servicio entregado</b>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Atención Intramuros	28,2	33,7	34,4	30,8	29,3	29,5	30,2
Atención Extramuros	71,8	66,3	65,6	69,2	70,7	70,5	69,8
<b>Perfil de los beneficiarios</b>							
% mujeres	49,0	52,6	48,5	51,0	53,7	55,7	51,0
% Menores de 2 años	18,5	17,9	22,1	20,8	20,4	23,5	25,0
% de 2 a 5 años	57,6	57,5	58,2	59,6	63,9	57,1	60,7
% residen regiones periféricas	50,0	59,5	54,2	60,8	62,4	56,8	57,0
% residen en zonas rurales	70,1	65,6	68,8	70,6	73,5	63,0	59,0
<b>Distribución por estrato del hogar<sup>3</sup></b>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Grupos pobres	52,5	51,0	55,9	55,2	52,0	44,8	47,8
Grupos vulnerables	26,4	23,9	24,7	25,4	28,1	34,1	32,1
Grupos medios	19,4	24,4	18,5	18,6	18,1	20,1	19,1
Grupos acomodados	1,7	0,7	0,9	0,8	1,9	1,0	1,0
<b>Cobertura efectiva</b>							
Entre menores de 7 años	9,8	7,5	11,8	13,4	15,5	10,9	13,7
<b>Índice de focalización<sup>4</sup></b>	-0,496	-0,472	-0,524	-0,537	-0,500	-0,475	-0,492
Atención Intramuros	-0,331	-0,363	-0,404	-0,384	-0,347	-0,334	nd
Atención Extramuros	-0,565	-0,544	-0,568	-0,555	-0,524	-0,540	nd

1/ Beneficiarios de alguna de las modalidades de atención.

2/ Atención intramuros (atención integral y comidas servidas) y atención extramuros (leche y alimentos).

3/ Según ingreso familiar per cápita autónomo, esto es, sin transferencias estatales en dinero. Los grupos pobres corresponden al primer quintil, los vulnerables al segundo quintil, los grupos medios a los quintiles tercero y cuarto y los acomodados al quintil más rico.

4/ Índices de concentración calculados sobre deciles de ingreso familiar per cápita autónomo.

Fuente: Elaboración propia con base en la EHPM y la ENAHO del Instituto Nacional de Estadística y Censos.

Los **CEN-CINAI** estarían mostrando una reducción de la cobertura en el 2010, que puede responder en parte a los cambios en la muestra, reducción que tiende a recuperar parcialmente en el 2011.<sup>7</sup> La mayor parte de los beneficiarios (70%) reciben solo atención extramuros, lo que implica una comida al mes, bolsas de leche y paquetes de alimentos a hogares con niños desnutridos, junto con algunas charlas de promoción y apoyos de seguimiento. Los menos reciben los servicios más sofisticados y caros, la atención integral, y otros solo acceden a comidas servidas pero no a atención integral dentro de los servicios intramuros.

Entre la población atendida tienden a predominar las mujeres, pues junto a la primera infancia apoya a la mujeres embarazadas o en período de lactancia. La mayor parte de los beneficiarios se concentran en el grupo etario de 2 a 5 años, aunque incursiona

entre los menores de 2 años y entre los escolares. Debido a su componente extramuros, muestra una distribución de beneficiarios que se concentra en las regiones periféricas y zonas rurales, aunque este sesgo regional parece disminuir en los últimos dos años. También muestra una reducción de su capacidad de enfoque, aunque esta se mantiene bastante alta, perdiendo peso relativo los grupos pobres a favor de los que se ubican en una situación de vulnerabilidad. Esto se corrobora en el índice de concentración de los beneficiarios (índice de focalización) que se reduce en el 2010, aunque parece recuperarse para el 2011. Cabe destacar que los servicios con mayor valor agregado (intramuros) son a su vez los menos enfocados. La cobertura efectiva entre la primera infancia (menores de siete años), se mantiene también muy limitada y su reducción en el 2010 sugiere que la contracción de ese año es algo más que cambios muestrales.

Los **Comedores Escolares** se dirigen principalmente, aunque no exclusivamente, a la población escolar. Si bien la población escolar se mantiene como dominante (66% de los beneficiarios en el 2011), ha venido perdiendo peso a favor de los estudiantes de secundaria y de preescolar (ver cuadro 9). El programa muestra una expansión en su población atendida en los últimos tres años, aunque 2010 afectada por los cambios de muestra y es el que ofrece la mayor cobertura efectiva por su diseño universalista, al menos en el nivel de la educación primaria.

**Cuadro 9**  
**Costa Rica: Algunas características de los Comedores Escolares. 2003 - 2011**

Indicador	2003	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Beneficiarios</b> <sup>1</sup>	500.453	515.493	494.568	481.324	489.927	550.702	569.069
Variación media anual		1,0	-4,1	-2,7	1,8	12,4	3,3
<b>Distribución por nivel de enseñanza</b>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Preescolar	9,7	3,8	2,8	4,7	5,7	6,5	10,6
Primaria	79,1	80,8	82,5	80,2	75,9	70,7	65,9
Secundaria	10,7	14,7	14,2	14,5	17,8	22,3	23,0
Especial	0,5	0,7	0,5	0,5	0,6	0,4	0,5
<b>Perfil de los beneficiarios</b>							
% mujeres	49,0	47,8	47,7	46,7	47,1	48,5	48,5
% de 6 a 11 años	71,7	68,6	68,9	68,9	64,2	62,1	57,4
% de 12 a 17 años	24,2	28,3	29,0	28,6	31,8	33,2	32,8
% residen regiones periféricas	46,2	45,6	45,2	45,3	45,2	44,4	44,6
% residen en zonas rurales	54,7	55,0	54,0	52,0	52,2	52,0	50,5
<b>Distribución por estrato del hogar</b> <sup>2</sup>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Grupos pobres	37,9	37,1	35,9	38,3	38,0	38,0	39,9
Grupos vulnerables	26,9	28,5	29,2	28,5	29,0	28,7	29,2
Grupos medios	30,6	30,9	31,5	29,4	29,1	29,2	27,0
Grupos acomodados	4,6	3,5	3,4	3,8	3,9	4,2	3,9
<b>Cobertura efectiva</b>							
Entre asistentes a la educación pública	58,3	60,2	57,5	52,5	58,1	61,1	61,5
<b>Índice de focalización</b> <sup>3</sup>	-0,335	-0,347	-0,335	-0,360	-0,349	-0,353	-0,375
Preescolar	-0,302	-0,372	-0,369	-0,412	-0,283	-0,372	-0,316
Primaria	-0,353	-0,346	-0,342	-0,359	-0,361	-0,353	-0,389
Secundaria	-0,232	-0,340	-0,284	-0,348	-0,323	-0,349	-0,363

1/ Asiste regularmente al comedor escolar gratuito en centro educativo público o semipúblico.

2/ Según ingreso familiar per cápita autónomo, esto es, sin transferencias estatales en dinero. Los grupos pobres corresponden al primer quintil, los vulnerables al segundo quintil, los grupos medios a los quintiles tercero y cuarto y los acomodados al quintil más rico.

3/ Índices de concentración calculados sobre deciles de ingreso familiar per cápita autónomo.

Fuente: Elaboración propia con base en la EHPM y la ENAHO del Instituto Nacional de Estadística y Censos.

Las características de los beneficiarios no refleja el sesgo femenino de los CEN-CINAI, y sus beneficiarios se concentran entre la población con edad de estudiar la educación básica (de 6 a 17 años). Mantienen también una mayor presencia relativa en las regiones periféricas y rurales aunque por debajo de los CEN.CINAI y esta distribución se modifica poco pese a los cambios en las encuestas. Pese a su carácter masivo, mantiene un elevado enfoque, que no da señales de deteriorarse en los últimos años ni verse afectado por el cambio de la muestra de la encuesta a los hogares.

Otro programa selectivo que atiende a la población en edad de estudiar son las **ayudas monetarias para estudiar** (becas y Avancemos). Los beneficiarios crecen aceleradamente a partir del 2007 con la apertura de Avancemos, aunque ya para el 2011 se observa una ligera contracción en su número (ver cuadro 10).



**Cuadro 10**  
**Costa Rica: Algunas características de las becas y AVANCEMOS. 2003 - 2011**

Indicador	2003	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Beneficiarios <sup>1</sup></b>	75.878	69.650	91.392	164.798	251.542	317.401	308.690
Variación media anual		-2,8	31,2	80,3	52,6	26,2	-2,7
<b>Distribución por nivel de enseñanza</b>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Primaria	27,9	28,2	21,0	30,1	42,0	43,2	44,5
Secundaria	46,0	50,8	69,9	60,7	51,2	50,2	49,6
Superior	26,1	20,9	9,0	9,2	6,8	6,5	6,0
<b>Distribución por ejecutor</b>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
AVANCEMOS (IMAS)	4,3	8,3	45,6	34,1	46,3	44,2	46,4
FONABE	47,3	55,5	36,2	49,9	44,2	46,6	44,2
Otros <sup>2</sup>	48,5	36,2	18,1	15,9	9,5	9,2	9,4
<b>Perfil de los beneficiarios</b>							
% mujeres	52,5	56,0	51,7	52,0	50,6	51,0	49,9
% de 6 a 11 años	17,5	19,6	14,6	22,3	31,1	32,5	34,7
% de 12 a 17 años	47,0	45,1	65,9	55,4	51,6	50,7	55,1
% de 18 a 24 años	25,7	29,3	17,4	18,8	15,4	14,2	9,6
% residen regiones periféricas	37,0	44,5	46,9	49,4	53,7	48,9	52,7
% residen en zonas rurales	40,1	50,4	53,7	53,7	58,3	55,9	59,1
<b>Distribución por estrato del hogar <sup>3</sup></b>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Grupos pobres	35,2	39,5	46,3	46,8	48,6	46,1	48,3
Grupos vulnerables	28,0	31,2	30,9	28,8	31,2	29,4	30,6
Grupos medios	29,0	25,7	20,4	21,9	19,4	23,2	20,1
Grupos acomodados	7,8	3,5	2,3	2,5	0,9	1,3	1,1
<b>Cobertura efectiva</b>							
Entre asistentes a la secundaria pública	10,1	9,4	17,2	25,7	32,9	40,4	39,4
<b>Índice de focalización <sup>4</sup></b>	-0,291	-0,375	-0,460	-0,464	-0,496	-0,460	-0,488
Primaria	-0,478	-0,541	-0,469	-0,552	-0,567	-0,518	-0,556
Secundaria	-0,432	-0,415	-0,490	-0,483	-0,485	-0,457	-0,469
Superior	0,179	-0,042	-0,205	-0,010	-0,157	-0,102	-0,130

1/ personas que recibieron beca u otra ayuda monetaria (AVANCEMOS) para estudiar.

2/ De universidades (públicas o privadas), municipalidades u otras instituciones públicas o privadas.

3/ Según ingreso familiar per cápita autónomo, esto es, sin transferencias estatales en dinero. Los grupos pobres corresponden al primer quintil, los vulnerables al segundo quintil, los grupos medios a los quintiles tercero y cuarto y los acomodados al quintil más rico.

4/ Índices de concentración calculados sobre deciles de ingreso familiar per cápita autónomo.

Fuente: Elaboración propia con base en la EHPM y la ENAHO del Instituto Nacional de Estadística y Censos.

Como en los primeros años de funcionamiento, el programa Avancemos lo ejecutó tanto el IMAS como FONABE, no es posible su diferenciación completa. No es con la ENAHO, donde este se viene a distinguir con claridad de las becas. Por ello, las ayudas por nivel educativo dan una mejor idea del alcance del programa. Las ayudas a los estudiantes de los colegios han sido las mayoritarias, aunque han venido perdiendo importancia relativa con relación a los estudiantes de primaria. Ello responde al hecho de que al asumir el IMAS, inicialmente de manera parcial (hasta el 2008) y luego de manera completa a partir del 2009, la entrega de ayudas a los estudiantes de

secundaria, FONABE se quedó con recursos abundantes, pues de hecho aumentó su financiamiento estatal, y estos recursos los enfocó principalmente en el nivel primario, sin que ello respondiera a un aumento de la demanda o necesidad de ese nivel educativo, tema que debe plantearse y discutirse ampliamente.

Acorde con esa concentración de las ayudas para estudiar en la educación general, los beneficiarios tienden a concentrarse en las edades para llevar los niveles primario y secundario (de seis a 17 años), aunque Avancemos atiende a los estudiantes de secundaria hasta los 22 años y se están implementando modalidades para aquellos que terminan la secundaria.<sup>8</sup> El perfil de los beneficiarios no evidencia una situación más favorable para las mujeres, aunque si se mantiene un sesgo a favor de las zonas más alejadas del centro del país y sin mayores cambios fruto de las modificaciones en las encuestas a los hogares, aunque el 2010 si refleja cierta pérdida de protagonismo de las regiones periféricas y de las zonas rurales, fenómeno que se revierte en el 2011.

Tampoco se observan cambios significativos en el enfoque de las ayudas, que tienden a concentrarse entre los hogares pobres o vulnerables. Fuera del deterioro temporal del enfoque en el 2010, para el 2011, casi la mitad de las ayudas llega al 20% de las familias más pobres y casi el 80% se queda en los dos primeros quintiles de la distribución del ingreso familiar autónomo per cápita. Ello en parte es resultado del aumento de las becas a la educación primaria, que tiende a favorecer a las familias más pobres, pues estas concentran a los hogares con niños. Por ello, el índice de focalización es mayor en este nivel educativo, seguido de los que se encuentran en el colegio, quienes muestran cierta pérdida de enfoque que puede tener su origen en el cambio de la muestra de la encuesta de hogares. Por su parte, los beneficiarios de las ayudas para seguir estudios superiores, son los que muestran un menor enfoque sin perder su carácter pro pobre, pues el índice de focalización se mantiene negativo pero cercano a cero.

Al pasar de la población infantil a los adultos mayores, el otro programa selectivo de escala significativa son las **pensiones no contributivas** que administra la CCSS y financia, principalmente, el FODESAF. Este programa se ha caracterizado por una expansión importante de la pensión entregada en el último quinquenio, no así en cuanto al número de beneficiarios (ver cuadro 11). Estos beneficiarios son mayoritariamente adultos mayores de 64 años (71%) y dominan las mujeres (58%). También es un programa que mantiene una mayor presencia relativa (al peso poblacional) en las regiones periféricas y las zonas rurales. Se torna en el programa selectivo con mejor enfoque y este no parece haberse deteriorado, con la excepción del 2010, pese al aumento de los recursos transferidos.

**Cuadro 11**  
**Costa Rica: Algunas características de las pensiones no contributivas. 2003 - 2011**

Indicador	2003	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Beneficiarios<sup>1</sup></b>	80.079	72.714	77.163	76.433	84.260	85.235	85.257
Variación media anual		-3,2	6,1	-0,9	10,2	1,2	0,0
<b>Monto mensual recibido (colones 2006)</b>	21.380	20.141	38.549	46.989	49.937	51.078	52.619
Variación media anual		-2,0	91,4	21,9	6,3	2,3	3,0
<b>Perfil de los beneficiarios</b>							
% mujeres	60,0	58,6	56,7	57,6	60,5	57,4	57,5
% de 50 a 64 años	17,6	15,5	14,8	14,0	12,9	13,4	14,0
% de 65 o más años	67,8	69,7	68,7	72,8	71,8	70,2	71,0
% residen regiones periféricas	51,9	49,2	50,0	46,4	48,5	45,7	46,8
% residen en zonas rurales	51,5	58,7	57,5	52,8	48,9	50,3	52,4
<b>Distribución por estrato del hogar<sup>2</sup></b>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Grupos pobres	66,1	64,0	62,8	62,4	62,7	61,5	64,3
Grupos vulnerables	15,1	19,0	14,8	17,6	20,2	19,4	16,6
Grupos medios	17,5	16,0	20,3	18,8	14,9	15,4	16,9
Grupos acomodados	1,3	1,0	2,1	1,2	2,2	3,7	2,2
<b>Cobertura efectiva</b>							
Personas de 60 o más años	34,0	29,5	33,2	29,9	29,7	27,3	27,2
<b>Índice de focalización<sup>3</sup></b>	-0,603	-0,603	-0,559	-0,571	-0,589	-0,548	-0,576

1/ Personas que reciben pensión no contributiva de la Caja Costarricense de Seguro Social.

2/ Según ingreso familiar per cápita autónomo, esto es, sin transferencias estatales en dinero. Los grupos pobres corresponden al primer quintil, los vulnerables al segundo quintil, los grupos medios a los quintiles tercero y cuarto y los acomodados al quintil más rico.

3/ Índices de concentración calculados sobre deciles de ingreso familiar per cápita autónomo.

Fuente: Elaboración propia con base en la EHPM y la ENAHO del Instituto Nacional de Estadística y Censos.

El último programa social selectivo de tamaño significativo es el **Bono Familiar de Vivienda**. Es un programa dirigido a la familia en su conjunto, pero tiene una población meta que supera a la población pobre, por lo que es de esperar que su enfoque sea menor que los anteriores. Esto es claro cuando se observan los beneficiarios acumulados desde su creación (1987) no tanto cuando la atención se pone en los beneficiarios recientes (ver índice de focalización en cuadro 12). Esta diferencia sugiere que el bono al dotar de un activo a los hogares como es la vivienda, esta se transforma en un mecanismo de mejoramiento social.

**Cuadro 12**  
**Costa Rica: Algunas características del Bono Familiar de la Vivienda. 2003 - 2011**

Indicador	2003	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Beneficiarios: personas</b> <sup>1</sup>	718.634	756.600	782.266	801.047	843.696	791.804	833.110
Variación media anual		1,7	3,4	2,4	5,3	-6,2	5,2
<b>Beneficiarios: hogares</b> <sup>1</sup>	169.552	185.127	192.357	200.917	215.907	206.198	219.061
Variación media anual		3,0	3,9	4,5	7,5	-4,5	6,2
<b>Perfil de los beneficiarios (jefes hogar)</b>							
% mujeres	26,1	29,8	30,6	31,9	33,8	34,2	34,7
% de 25 a 49 años	65,3	62,0	60,0	59,5	57,2	54,7	50,5
% de 50 a 64 años	22,8	25,5	28,1	28,1	29,5	31,3	35,4
% residen regiones periféricas	40,6	41,3	42,4	43,1	42,7	44,4	42,7
% residen en zonas rurales	44,7	47,3	50,1	51,5	51,3	53,6	51,6
<b>Distribución por estrato del hogar</b> <sup>2</sup>							
100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Grupos pobres	38,2	34,8	33,2	42,5	45,9	39,6	44,0
Grupos vulnerables	25,1	30,7	29,9	29,5	22,9	33,5	27,1
Grupos medios	35,7	32,8	33,1	28,0	31,2	24,6	25,5
Grupos acomodados	1,0	1,7	3,8	0,0	0,0	2,3	3,4
<b>Cobertura efectiva</b>							
Hogares con problema de vivienda	40,3	38,9	38,1	38,5	39,4	37,0	37,2
<b>Índice de focalización</b> <sup>3</sup>							
Beneficiarios acumulados (hogares)	-0,165	-0,171	-0,176	-0,195	-0,231	-0,214	-0,210
Beneficiarios último año y medio (hogares)	-0,392	-0,357	-0,316	-0,433	-0,428	-0,396	-0,419

1/ Personas u hogares donde algún miembro recibió el BFV desde su creación, esto es, beneficiarios acumulados.

2/ Según ingreso familiar per cápita autónomo, esto es, sin transferencias estatales en dinero. Los grupos pobres corresponden al primer quintil, los vulnerables al segundo quintil, los grupos medios a los quintiles tercero y cuarto y los acomodados al quintil más rico. Hogares último año y medio.

3/ Índices de concentración calculados sobre deciles de ingreso familiar per cápita autónomo.

Fuente: Elaboración propia con base en la EHPM y la ENAHO del Instituto Nacional de Estadística y Censos.

La contracción de los beneficiarios acumulados en el 2010 responde al cambio de muestra (ENAHO) y al uso a partir de ahí de unos factores de expansión que buscan reproducir una proyección de población que resulta menor a la que utilizaba la EHPM. Este efecto en los beneficiarios absolutos en el 2010 hay que tenerla presente en los casos anteriores. No obstante, el pequeño deterioro en el enfoque que evidencian casi todos los programas en el 2010, parece responder a los cambios de muestra, donde adquiere una mayor peso relativo los asentamientos urbanos. De ser este el caso, es claro como el enfoque mejora en el 2011, donde no hay efecto muestra, en todos los programas considerados. Finalmente, en el caso del bono de la vivienda, el perfil de los jefes de los hogares beneficiados no muestra mayores cambios y sigue dominando los hogares con un hombre al frente y en las etapas iniciales de ciclo de vida de la familia. También se mantiene el sesgo hacia las regiones más alejadas y rurales, que responde en este caso, a la mayor disponibilidad de terrenos de menor costo para desarrollar los proyectos de vivienda.

## **Vi. Consideraciones finales**

El análisis de la evolución de la inversión social, tanto en su versión agregada como la versión más desagregada y con una mayor precisión en su determinación, ofrece el mismo panorama para el 2011. Finalmente las restricciones fiscales se traducen en una contracción real de los recursos asignados a los programas sociales, aunque la evolución un año antes (2010) no es similar en ambas aproximaciones. La medición más detallada sugiere que durante el 2010 se logró aumentar la inversión social por habitante en tanto que la estimación más agregada indica lo contrario. En todo caso es claro como las restricciones fiscales finalmente hacen mella en las posibilidades de mantener la inversión social real y, en ausencia de recursos frescos originados en nuevos ingresos tributarios, no se vislumbra un cambio en la tendencia observada en el 2011, poniendo en peligro las ganancias obtenidas en el último quinquenio.

La contracción de la inversión social se centra en los programas universales y los selectivos lo que sugiere un efecto negativo mayor en los hogares más pobres. No obstante, una mejor asignación de los recursos durante el 2011 aminoró, aunque no eliminó, el efecto negativo de la contracción real de la inversión social. Si las restricciones de recursos aumentan en el futuro, los programas más vulnerables serán los programas selectivos que llegan en mayor medida a los grupos más pobres, tal como sucedió hacia la mitad del decenio pasado. De aquí la necesidad de restablecer los equilibrios fiscales no por la vía de la contracción del gasto sino por medio de mayores ingresos tributarios.

La descomposición geográfica de la inversión social del 2011 mostró que esta, al igual que cuando se considera su distribución por estratos de ingreso, es bastante proporcional. Dentro de esta proporcionalidad hay regiones favorecidas con mayor inversión social como son las regiones del litoral pacífico, particularmente la región Chorotega, junto a la región central urbana, quien concentra buena parte de los que se dedica a pago de pensiones contributivas. Por el contrario, el ámbito rural de la región central y en particular la zona norte, se constituyen en las áreas geográficas donde la inversión social pública muestra un claro rezago, rezago que tiende a concentrarse en los programas sociales universales.

Finalmente, el análisis de los principales programas sociales selectivos mostró que pese a las mayores dificultades financieras que enfrentaron durante el 2011, no se produjeron cambios negativos en cuanto a cobertura o al enfoque de estos y siguieron llegando a los mismos tipos de beneficiarios. Los principales cambios se observan para el 2010, pero estos están signados por las importantes modificaciones introducidas por el INEC a las encuestas de hogares, de manera que resulta difícil distinguir el origen de esas modificaciones.

## **NOTAS**

<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.

<sup>2</sup> Las estimaciones incorporadas en el cuadro y gráfico 1 difieren marginalmente en magnitud, aunque no en la tendencia, de las presentadas en los informes previos, tanto por las actualizaciones de los deflatores como por el uso ahora de la consolidación a nivel del sector público (no solo a nivel de cada función social) y por utilizar la clasificación funcional que viene operando desde el 2006, aunque con estimaciones desde el 2002. Para los años anteriores al 2002 se han empalmados las series.

<sup>3</sup> Como la ISP se estima sobre todo el sector público, incluyendo empresas estatales financieras y no financieras, la comparación con el gasto del gobierno general sobre dimensiona su prioridad social. Cuando la estimación se circunscribe al gobierno general, el porcentaje se sitúa en torno al 74% del gasto del gobierno general (CGR, 2012).

<sup>4</sup> Si bien el cuadro 1 muestra una ligera contracción de la ISP por habitante en el 2010, esta no se produce cuando se hacen los ajustes señalados en el texto para precisar la magnitud de la inversión social y este resultado resulta coincidente con el que obtiene la Contraloría General de la República, aunque limitado al Gobierno General.

<sup>5</sup> Recuérdese que la inversión social se deflacta por un índice que recoge principalmente los ajustes de salarios en el gobierno general para reflejar el quantum de servicios (índice de precios implícito del gasto corriente del gobierno general) y no de los precios de los productos que consumen las personas (índice de precios al consumidor).

<sup>6</sup> Algunos conglomerados urbanos como las ciudades de San Ramón y Palmares estarían fuera de la GAM.

<sup>7</sup> Los CEN-CINAI concentran su atención entre los niños que viven cerca de este, particularmente los servicios intramuros, por lo que puede sufrir del efecto enclave que tiende a subestimar el número total de beneficiarios.

<sup>8</sup> En los primeros años con información disponible (2003 y 2006), aparecen muchos becados (relativos) en los niveles de educación superior, en parte, porque en esos años no se especificaba que la beca debía incluir ayuda monetaria y en las universidades públicas, existen muchas becas que corresponden a exoneraciones parciales de los montos de matrícula a pagar.