



RE2-06-005

**Serie de Estudios
Económicos y Sectoriales**

EL GASTO PÚBLICO EN COSTA RICA

**Humberto Petrei
Juan Diego Trejos y
Eric Thompson Chacón**



**BELICE
COSTA RICA
EL SALVADOR
GUATEMALA
HAITI
HONDURAS
MEXICO
NICARAGUA
PANAMA
REPUBLICA DOMINICANA**

Febrero 2006

REGIÓN II

Banco Interamericano de Desarrollo

Este documento de discusión no es una publicación oficial del Banco Interamericano de Desarrollo. Su propósito es servir como base para la discusión de aspectos importantes de política económica respecto al programa del Banco en la Región. Las opiniones y conclusiones contenidas en este documento pueden no necesariamente coincidir con las políticas y opiniones del BID, su Directorio o sus países miembros. Debido al uso de datos normalizados de otras instituciones multilaterales, las cifras presentadas pueden diferir de datos nacionales esencialmente por diferencias en definiciones, convenciones estadísticas y métodos de compilación.

PREFACIO

En 2004, el Departamento Regional de Operaciones II inició el proyecto regional “Construyendo capital social por medio de la reforma fiscal en Centroamérica y República Dominicana”, bajo los auspicios de la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (Asdi), la Agencia Noruega para el Desarrollo Internacional (NORAD) y el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID).

El presente trabajo constituye una versión resumida de un estudio más amplio elaborado por Humberto Petrei, Juan Diego Trejos y Eric Thompson en el marco de este proyecto. Este aborda la problemática del gasto público en Costa Rica, con especial énfasis en el gasto social. Lejos de pretender un diagnóstico exhaustivo de tan complejo tópico, el estudio se centra más bien en aquellos aspectos prioritarios que una reforma destinada a mejorar la eficiencia, transparencia y focalización del gasto público debiera priorizar.

Las propuestas aquí planteadas complementan las medidas de reforma tributaria elaboradas en el marco del proyecto “Reforma tributaria para el desarrollo humano en Centroamérica y República Dominicana” desarrollado por el Departamento entre 2001 y 2003. De esta manera, se elaborarán propuestas de reforma fiscal integrales a fin de avanzar decididamente en la aceleración del crecimiento, la reducción de la pobreza y la legitimización del estado en los países de la región.

El equipo coordinador del proyecto estuvo bajo la dirección de Manuel Agosin, hasta enero pasado Asesor Económico Regional (RE2/RE2) e integrado por Roberto Machado (RE2/RE2), Susana Sitja (RE2/SC2), Aaron Schneider (RE2/RE2), Vibeke Oi (RE2/RE2), Humberto Petrei (RE2/RE2) y Alberto Barreix (INT/ITD).

El BID agradece el apoyo recibido de parte del Gobierno de Costa Rica para la realización de este trabajo.

Un agradecimiento especial a Miriam Pérez-Fuentes, quien tuvo a su cargo la producción, presentación y realización técnica de este documento.

Máximo Jeria
Gerente
Departamento Regional de Operaciones II
México, Istmo Centroamericano, Haití y República Dominicana

Washington, D.C., febrero de 2006

Contenido

<i>I. Introducción</i>	5
<i>II. El proceso presupuestario</i>	6
Marco jurídico y organización.....	6
Cobertura del presupuesto	8
Preparación del presupuesto	9
Los entes autónomos.....	11
Tesorería	13
SIGAF	14
Destinos específicos: la discusión jurídica	15
Cambios en la posición de la Sala Constitucional	16
La batalla de los destinos específicos	18
Control	20
Control externo	21
El horizonte de reformas.....	22
Integralidad del presupuesto	23
Presupuestos plurianuales	23
Las relaciones entre planificación y presupuesto.....	25
Hacia un presupuesto por resultados.....	25
<i>III. Compras gubernamentales</i>	27
Compras electrónicas	28
<i>IV. El sistema de servicio civil</i>	29
Composición y crecimiento del empleo público.....	29
Ingreso, egresos y movilidad	30
Salarios e incentivos	31
<i>V. Descentralización</i>	31
Gastos y competencias.....	32
Recursos.....	33
<i>VI. Gasto público social: magnitud, composición y evolución</i>	37
Evolución del gasto social	37
Organización institucional y clasificación del gasto por funciones.....	42
La función servicios de educación.....	43
La función de asuntos y servicios de sanidad	46

La función de asuntos de vivienda y ordenamiento urbano rural	49
El Fondo de inversión social	51
VII. Gasto público social: aspectos de equidad.....	53
La identificación de los beneficiarios	54
La asignación del gasto público social	55
La inversión social pública en los años 1990 y 2003	55
Distribución del gasto por niveles de ingresos en el 2003.....	58
Cambios en la distribución entre 1990 y 2003	61
Impacto redistributivo global del gasto público social	63
La distancia entre las distribuciones del ingreso con y sin subsidios	66
El gasto público social y la lucha contra la pobreza	67
La evolución del gasto social por tipo de programas	67
La inversión social pública en las políticas selectivas.....	70
La cobertura de los programas selectivos	72
Algunas características de la población atendida	74
VIII. Recomendaciones.....	76
Bibliografía.....	79

Siglas utilizadas

BANHVI Banco Hipotecario de la Vivienda
BFV Bono familiar de la vivienda
BID Banco Interamericano de Desarrollo
BM Banco Mundial
CCSS Caja Costarricense de Seguro Social
CEFOF Centro de Formación de Formadores
CEN Centros de Educación y Nutrición
CEPAL Comisión Económica para América Latina
CINAI Centros Infantiles de Atención Integral
CNE Comisión Nacional de Emergencias
CNREE Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial
CONADRO Comisión Nacional contra las Drogas
CONAI Comisión Nacional de Asuntos Indígenas
CONAPAM Comisión Nacional de Persona Adulta Mayor
CONAPE Comisión Nacional de Préstamos para la Educación
CONARE Consejo Nacional de Rectores
CORECII Secretaría Técnica de la 2ª. Comisión de Reforma del Estado Costarricense
CPJ Consejo Nacional de Política Pública para la Persona Joven
CTAMS Consejo de Atención Médico Social
CTMS Impuesto a las importaciones
DGNP Dirección General de Presupuesto Nacional
DESAF Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares
ECR Editorial Costa Rica
EHPM Encuesta de hogares de propósitos múltiples.
FES Fondo de Emergencia Social
FMI Fondo Monetario Internacional
FODESAF Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares
FONABE Fondo Nacional de Becas
FOSUVI Fondo de Subsidio para la Vivienda
GPS Gasto público social
IAFA Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia
ICAA Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados
ICAA Instituto Nacional de Acueductos y Alcantarillados
ICD Instituto Costarricense contra las Drogas
ICODER Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación
IDA Instituto de Desarrollo Agrario
IICE
IMAS Instituto Mixto de Ayuda Social
INA Instituto Nacional de Aprendizaje
INAMU Instituto Nacional de la Mujer
INCIENSA Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud
INS Instituto Nacional de Seguros
JPSSJ Ganancias de la lotería
MCJD Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes
MEP Ministerio de Educación Pública
MIDEPLAN Ministerio de Planificación Nacional
MIVAH Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos
MS Ministerio de Salud
MTSS Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
OCIS Oficina Internacional de la Salud
PANACI Patronato Nacional de Ciegos
PANARE Patronato Nacional de Rehabilitación
PANI Patronato Nacional de la Infancia
PROMECE Proyecto para el Mejoramiento de la Educación Costarricense
SIVM Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte
STAP Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria

I. Introducción

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

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

Costa Rica tiene una larga tradición en la provisión de servicios sociales con amplia cobertura y alto impacto. Ello es claro si se tiene en cuenta que el país se ubica entre las naciones con alto desarrollo humano según el Índice de Desarrollo Humano (IDH) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Esta tradición también implica que el país destina una fracción importante de sus recursos a esos fines. En los últimos años, el gasto público social ha representado el 18 por ciento del valor de la producción nacional.

El objetivo de este trabajo es estudiar la gestión pública social para formular propuestas a fin de mejorar la administración, focalización y el orden de prioridades de los gastos sociales. Con ello se busca un uso más eficiente y efectivo de los recursos destinados al área social, y particularmente a la población de menores ingresos.

El país ha tenido un período largo de estabilidad política, con una cultura que hace al respeto de los principios básicos de la democracia y un sentido generalizado de la necesidad de acordar consensos tanto a nivel nacional como a los niveles locales. Esto no significa que el país que libre del trabajo de los grupos de interés que con frecuencia entorpecen las reformas necesarias para aumentar el crecimiento y mejorar la distribución del ingreso. Hasta hace poco subsistió un régimen de democracia bipartidista, pero a partir de la última elección presidencial se ha producido un resquebrajamiento de las disciplinas partidarias manifestada por corrientes dentro del partido gobernante que no responden al presidente o por la aparición de nuevos partidos políticos. La existencia de esta situación

en un país que elige sus autoridades por voto proporcional llevan a requerir un gran esfuerzo de concertación para obtener la aprobación de leyes que demanda la instrumentación de reformas que el gobierno quiere.

En la siguiente sección se analiza el proceso presupuestario. En la tercera sección se estudia el sistema de compras gubernamentales, mientras que en la cuarta se aborda la problemática del servicio civil. La sección V discute el proceso de descentralización. La sexta sección analiza la magnitud, composición y evolución del gasto público social. La sección VII explora el impacto del gasto social sobre la distribución del ingreso. Finalmente, en la sección VIII se presentan las conclusiones.

II. El proceso presupuestario

El proceso presupuestario se desenvuelve en un marco jurídico razonablemente actualizado, la administración cuenta con un cuerpo de funcionarios capaces donde funciona un buen sistema informativo que está en proceso de ser completado. Sin que existan reglas fiscales, la ejecución presupuestaria se ha adaptado a las necesidades macroeconómicas y aun cuando pueden mejorarse algunos aspectos de coordinación entre Banco Central y Ministerio de Hacienda, en los últimos años el manejo macroeconómico, dentro de los limitantes señalados, ha sido ordenado. Existe un extendido sistema de recursos con afectación específica que crea conflictos y genera rigidez en el gasto y no se cuenta con un cálculo actualizado de pasivos contingentes. Uno de los aspectos institucionales más débiles radica en la falta de una adecuada vinculación entre presupuesto y planificación. En este aspecto y en el diseño estratégico y operacional de los programas en el campo social y las formas de seguimiento y control pueden obtenerse mejoras sustanciales en la asignación de recursos. Resueltos esos temas podría pasarse a un enfoque de presupuesto plurianual y a comenzar a construir un efectivo sistema de presupuesto por resultados.

Marco jurídico y organización

La constitución dedica un capítulo especial al presupuesto de la república. Allí se regla la constitución, funcionamiento y facultades de la oficina encargada de conducir el proceso, el calendario principal del ciclo y las facultades del poder legislativo con relación a lo que pueda proponer el ejecutivo. Además fija un porcentaje del presupuesto para el poder judicial y manda resguardar de manera especial las necesidades de la Caja Costarricense de Seguro Social. Otro título se dedica a la tesorería nacional. Se rodea al Tesorero de garantías de independencia y estabilidad mientras dure su mandato de cuatro años. Hay una centralización del movimiento de fondos en esa dependencia y se establece la publicidad de los pagos.

La ley de administración financiera y presupuesto públicos (Ley 8131) incluye las normas esenciales para el proceso presupuestario. Esta ley es de cobertura amplia: cubre tanto las instituciones cuyos presupuestos son aprobados por la asamblea como aquellos en

que el presupuesto es aprobado por contraloría extendiéndose a las sociedades con participación minoritaria del sector público y los fondos públicos administrados por entidades del sector privado.

La ley de administración financiera crea la sujeción del proceso presupuestario al plan nacional de desarrollo que en la práctica en algunos aspectos se convierte en una obligación formal. Además de los principios y formas estándares de presupuestación (integralidad, anualidad, programación, publicidad) se especifica que el presupuesto debe ser equilibrado y que no pueden atenderse gastos corrientes con ingresos de capital.

Esta ley habla de la documentación y carriles de discusión para la aprobación del presupuesto y luego siguiendo un modelo común para la administración financiera en América Latina establece cuatro subsistemas: presupuesto, tesorería, crédito públicos y contabilidad.

El proceso presupuestario es liderado por la Autoridad Presupuestaria y por la Oficina de Presupuesto. La ejecución es llevada a cabo por la Tesorería, que depende del Ministerio de Hacienda, pero de requerirse una sub-ejecución ésta debe contar con la aprobación del Consejo de Gobierno, donde se escuchará la propuesta del ministerio de hacienda que deberá ser elaborada en consulta con las autoridades principales de cada ente u órgano de decisión.

La autoridad presupuestaria está formada por el ministro de hacienda, como presidente, por el ministro de planificación y un ministro designado por el presidente. La autoridad presupuestaria elabora la propuesta de lineamientos generales y específicos de política presupuestaria, incluyendo los entes autónomos cuyos presupuestos son aprobados directamente por la contraloría, pero excluyendo universidades, seguro social y los municipios. Aun cuando los presupuestos de los entes autónomos no van a la asamblea, la autoridad presupuestaria los revisa para ver si guardan relación con las directivas impartidas. La autoridad presupuestaria es la encargada de proponer las políticas salariales, de empleo, inversión y endeudamiento. El órgano rector es la dirección de presupuesto nacional, cuyo titular es designado por el ministro de hacienda y que en base a las directivas generales dicta directivas específicas para la elaboración de los presupuestos por parte de los órganos que la ley establece.

La constitución establece que en ningún caso el monto de los gastos presupuestarios podrá exceder el de los ingresos probables. Sin embargo, como se ha visto, durante varios años el presupuesto ha sido deficitario.¹

La asamblea no puede aumentar los gastos presupuestados por el poder ejecutivo a menos que señale los nuevos ingresos. En este caso debe haber un informe de la contraloría certificando su efectividad fiscal. Un ejemplo reciente puso a prueba esta norma. La asamblea a fin de incluir partidas que consideraba necesarias argumentó que los intereses de la deuda pública estaban sobreestimados y dio cabida a esas partidas rebajando los

¹ Costa Rica Constitución Política - Art. 176.

fondos reservados para intereses. La contraloría ratificó la posición del ejecutivo, en base a un informe del banco central en donde se informaba que el cálculo de intereses era correcto o en todo caso subestimaba el monto a pagar.

Pueden dictarse presupuestos extraordinarios e introducir modificaciones a los presupuestos vigentes pero la asamblea conserva el poder de aprobar los montos que signifiquen un incremento de los gastos, y los que signifiquen un aumento de los gastos corrientes en detrimento de los gastos de capital, las transferencias entre programas presupuestarios, los que afecten el nivel de endeudamiento y las transferencias entre servicios no personales y personales.² No hay una definición legal explícita sobre los gastos de capital.

El espíritu que animó la promulgación de la ley de administración financiera y presupuesto públicos 8131 fue la de establecer un marco jurídico de referencia suficientemente flexible que facilitara la labor de planificación, diseño, control y ejecución de los presupuestos nacionales ordinarios y extraordinarios y que mantuviera abierta la puerta a modificaciones reglamentarias a medida que las circunstancias lo demandaren. La Dirección Nacional de Presupuesto (DGNP) prepara una actualización reglamentaria importante que refleja las experiencias de la progresiva puesta en práctica de esta ley en los últimos ejercicios fiscales. Por otra parte el proyecto de ley de pacto fiscal y reforma fiscal estructural que se encuentra a consideración de la Asamblea Legislativa contiene varias disposiciones que modifican aquella ley. Se extiende la aplicación de la ley 8131 a los entes privados que custodien o administren fondos públicos para cumplir de forma paralela con competencias estatales. Reafirma por un lado la relación entre programación macroeconómica y presupuesto, pero agrega la tesis de que la inversión social no podrá cargarse a los gastos ni al cálculo del déficit de una institución pública. Aunque el espíritu parece estar en la protección del gasto social, se crea por esta vía un nuevo obstáculo al cierre del déficit. Se modifica la integración de la Autoridad Presupuestaria con la inclusión de un ministro en representación de los sectores sociales y designado por el presidente de la república. Se precisa la vinculación entre función de la Autoridad Presupuestaria y endeudamiento de los entes públicos. Se agrega el requerimiento de producir un informe sobre el cumplimiento de las metas objetivos y prioridades del plan de desarrollo. Con las salvedades señaladas, estas reformas permitirían fortalecer el proceso presupuestario dando más claridad a distintas situaciones existentes.

Cobertura del presupuesto

El presupuesto nacional incluye solamente el 50 por ciento de los gastos totales del sector público no financiero. Como se ha dicho, las instituciones descentralizadas (universidades, caja costarricense de seguro y otros) representan el 32 por ciento del gasto, otros organismos autónomos el 6 por ciento, mientras que los gobiernos locales solo participan

² Costa Rica Ley de administración financiera de la república y presupuestos públicos. (Ley No.8131) art 45. Gaceta oficial No.198 del 16 de octubre de 2001.

en el 3 por ciento. Las empresas públicas no financieras, medidas básicamente por la inversión y el déficit de operación, suman solo el 9 por ciento. El cuadro 2.1 muestra las cifras correspondientes a los años 2002 y 2003.

Cuadro 2.1. Costa Rica: Sector público no financiero
Gasto total de cada componente
en miles millones de colones

	2002		2003	
Gobierno central	851,36	0,49	948,27	0,50
Instituciones descentralizadas	523,37	0,30	607,26	0,32
Órganos desconcentrados	137,56	0,08	122,75	0,07
Gobierno locales	46,74	0,03	52,42	0,03
Empresas del estado	170,48	0,10	178,45	0,09
Total	1.728,48	1,00	1.911,6	1,00

Fuente: Ministerio de Hacienda

Preparación del presupuesto

El presupuesto cuenta como marco de referencia la programación macroeconómica que debe preparar el ministerio de hacienda con la colaboración del banco central y las instituciones cuyo concurso se requiera. Dentro de ese marco durante el primer trimestre del año la autoridad presupuestaria en consulta con el banco central prepara proyecciones económicas y fiscales a fin de ajustar los lineamientos globales a los que se ceñirá el presupuesto del año siguiente. Simultáneamente comienza una discusión acerca de la composición programática, de la política salarial y de la política de inversiones.³

A mediados de marzo la autoridad presupuestaria elabora un proyecto de decreto que envía al poder ejecutivo. A continuación éste dicta un decreto dando las directrices de política presupuestaria para los ministerios y entidades cubiertas por la autoridad presupuestaria y fija los procedimientos específicos a seguir en adición a los ya previstos en el marco jurídico descrito.

Paralelamente hay un proceso de preparación de planes operativos anuales (POA). Los ministerios antes del 30 de abril y las entidades autónomas antes del 16 de julio de cada año elevan a MIDEPLAN sus respectivos POAs. De inmediato se inicia una revisión cuyo proceso debe quedar completado antes del primero de junio para los primeros y antes del 1 de septiembre para las segundas. Antes del 15 de junio y antes del 30 de septiembre respectivamente se elevan los POAs a consideración de la DGPN y de la Autoridad Presupuestaria.

³ Artículos 19 y 20 de la ley de administración financiera.

En los planes anuales operativos que se preparan de manera concomitante con el presupuesto cada ministerio o responsable de definir aquellas acciones que se van a ejecutar durante el año siguiente y debe demostrar su vinculación con el plan nacional de desarrollo.

La preparación de los PAO se hace dentro de lineamientos generales que dicta entre los meses de febrero y marzo una comisión formada por representantes de la DGPN, por MIDEPLAN y por la contraloría. En la elaboración de los planes operativos anuales participan las distintas gerencias que componen un ministerio o agencia. A partir de un diagnóstico que se actualiza año tras año, se establece que cada ministerio debe vincular sus planes operativos anuales referidos al plan nacional de desarrollo con los lineamientos en materia presupuestaria. Para ello en cada ministerio se forma una comisión de presupuesto institucional, normalmente integrada por los responsables de la unidad de presupuesto y con participación de la unidad de recursos humanos y la unidad de planificación y con participación de los directores de programas o subprogramas y proyectos según corresponda. Las entidades deben comunicar antes del 10 de mayo la lista de funcionarios que integran esas comisiones.

Los planes elaborados por cada ministerio son enviados a MIDEPLAN que debe certificar que estos se ajustan al plan de desarrollo. Previo a esto, normalmente hay un proceso limitado de discusión hasta acordar posiciones comunes. Aunque básicamente el proceso se convierte en un ejercicio de respuestas cerradas – sí o no -.

La información de los POAs está integrada con el sistema nacional de evaluación. En años anteriores había poca correspondencia entre los POAs y el presupuesto. Había un número considerable de casos en que figuraban las metas contenidas en el plan de desarrollo y una leyenda que rezaba “no efectuada por falta de fondos”. En los dos últimos años hay una mayor convergencia entre presupuesto y planeación y la información incluida en el plan coincide al menos a nivel agregado con información contenida en el presupuesto. Además no se pueden incluir acciones que no tienen financiamiento. Las situaciones de emergencia pueden llegar a reducir la disponibilidad de fondos para algunos programas en ejecución.

Los ministerios son los responsables de proponer los indicadores de desempeño. Estos son generalmente aceptados por MIDEPLAN sin que haya una mayor reelaboración o cuestionamiento. No hay tampoco un examen crítico sobre las metodologías empleadas ni sobre el grado de relevancia de los indicadores. Si bien los indicadores han ido evolucionando, procurando responder más a cuestiones de calidad y eficiencia y algo menos a cantidad y economía, la definición de estrategias no parece reflejar con solidez lo que se busca y más bien hay un sistema de indicadores o metas un tanto dispersas.

Los POAs enviados a MIDEPLAN cuentan con un dictamen antes del 15 de junio. Entre el momento que se presentan y esta fecha hay una discusión entre el Ministerio respectivo y MIDEPLAN, pero más que la relevancia de las acciones propuestas o de la calidad de la estrategia del gasto, la preocupación central – y tal vez –única - es la de la correspondencia entre el Plan de Desarrollo y lo propuesto por el Ministerio

correspondiente. La enunciación de las metas del plan generalmente permite un acomodamiento para lo propuesto por los ministerios. Si un ministerio decide hacer algo diferente debe pedir una aprobación previa para apartarse del plan de desarrollo. El proceso de modificación es engorroso y los ministerios optan por hacer encuadrar las acciones dentro del plan, aunque sea formalmente.

A pesar de los sistemas de consulta la asignación está excesivamente regida por cuestiones inerciales. Como se ha señalado en la literatura, a pesar de los esfuerzos de programación, el presupuesto continua en prácticamente todos los casos siendo un ejercicio que produce modificaciones en el margen. Normalmente en la práctica el presupuesto se hace revisando las partidas que se cambian. Rara vez existe un planteamiento de base sobre todos y cada uno de los programas. Sin embargo, aun admitiendo el carácter marginalista del proceso presupuestario, existen diferentes grados de libertad y precisamente de eso se trata de procurar un proceso que dé lugar a reformas programáticas, o sea mejorar las condiciones para que se puedan tomar cuenta las prioridades del gasto conforme surgen de las decisiones colectivas.

Los entes autónomos

Si bien los entes autónomos envían sus presupuestos directamente a la contraloría hay algunos mecanismos que los vinculan con la autoridad presupuestaria. Por ejemplo durante el ejercicio, dentro de las tres semanas de concluido cada trimestre deben informar sobre la ejecución presupuestaria, y dentro de los quince días de cerrado cada mes, deben enviar información sobre el flujo de caja con informe detallado de ingresos, egresos y financiamiento. A su vez antes de mediados de febrero deben enviar la liquidación presupuestaria del año anterior y antes del 31 de marzo los estados financieros de cierre.

En virtud de distintas normas que asignan recursos específicos a distintas entidades y de tratamientos particulares que surgen de las directrices de política presupuestaria, el presupuesto pierde su carácter de integrador de las finanzas públicas. Las disposiciones no son suficientemente generales habiendo una serie de normas que se modifican de año en año.

La explicación acerca de la proliferación y fuerza que han alcanzado estos organismos autónomos tiene raíces históricas. En presencia de conflictos políticos serios y desconfianza entre las fuerzas que operan, estas han encontrado una manera de dar continuidad a aquellas líneas de política que se consideran necesarias para el desarrollo del país por encima de lo que cada una de esas fuerzas pueda pensar. Se ha llegado a definir políticas de estado y darles permanencia a través de estos entes.⁴

⁴ Lehoucq, Fabrice. "Policy making, parties and institutions in democratic Costa Rica – Trabajo de base presentado en la conferencia "Reforma del Estado y del proceso de toma de decisiones" para IPES 2005 Enero 14, 2005.

Una cuestión importante es definir con claridad la manera como se van a vincular con el gobierno central los entes autónomos. Aquí parece necesario distinguir dos grupos: un primer grupo compuesto por las empresas del estado que operan en un sistema de mercado comprando y vendiendo bienes y un segundo grupo formado por los entes que prestan servicios públicos o distribuyen subsidios.

La coordinación presupuestaria con las empresas del estado requiere una atención especial. Su control puede tener diversas modalidades, en donde la consideración de aspectos gerenciales e incentivos juega un rol central, sin embargo lo que interesa discutir ahora es la relación con presupuesto. Desde el punto de vista teórico y operativo es necesario que lo relativo a ingresos netos y programas de inversión de esas empresas estén dentro del presupuesto y asimismo es recomendable que si los bienes o servicios provistos por las empresas del estado tienen precios que incluyen elementos importantes de subsidio, estos sean mostrados de manera explícita en el presupuesto.

La política de inversiones de las empresas del estado no puede estar separada de la función presupuestaria. Los distintos programas del gobierno deben estar en un mismo nivel de competencia por fondos, y además desde el punto de vista macroeconómico la información acerca de lo que influye en el déficit debe ser considerado integralmente. Cuando una empresa esta decidiendo sobre sus utilidades o comprometiendo su patrimonio, y con frecuencia con garantías del país, sus actos deben estar sometidos a un examen que comprenda todas las otras alternativas del gasto. Puede argumentarse que las empresas públicas requieren para sus planes de operación e inversión un horizonte mayor que el de un año que contempla el presupuesto, pero esta situación especial es atendida cuando se utiliza un presupuesto plurianual, como se recomienda en otra parte de este trabajo.

La integralidad del presupuesto puede hacerse a través del examen de un plan de negocios que cada empresa presente con un horizonte de programación similar al menos al que se adopte para el gobierno centralo. Ese plan de operaciones debiera detallar los planes de inversión y la fuente de financiamiento prevista. Los recursos necesarios debieran figurar en el presupuesto.

Los cambios metodológicos recomendados por el FMI indican la necesidad de pasar a una mayor integración entre presupuesto y empresas públicas. El manual de estadísticas fiscales de 2001 que reemplaza al anterior de 1986 cambia el concepto de medición del sector público. En la práctica anterior las empresas del estado entraban por el neto de explotación. Ahora pasan a ser incluidas por el bruto de sus transacciones. Debe destacarse también que en el nuevo enfoque se va a una contabilidad de flujos y stocks en donde la hoja de balance pasa a cumplir un papel central y en donde el patrimonio neto del gobierno se convierte en la medida preferida para juzgar la sostenibilidad de las actividades fiscales. Es necesario avanzar hacia un balance consolidado del sector paraestatal y empresas del estado. Esto va a permitir un monitoreo, no solo del déficit agregado, sino también de la evolución del patrimonio neto. En el país ha habido avances importantes en cuanto a la información expost que se proporciona, pero no así durante el proceso de preparación del presupuesto.

Para estas empresas se podría constituir un “holding” para que las inversiones, su financiamiento y la utilización de ganancias y absorción de pérdidas sean armonizados con el presupuesto en la utilización de ganancias y absorción de pérdidas. Por ese método se pasaría a un régimen más racional en la distribución de los recursos dedicados a la inversión evitando su juzgamiento en comportamientos estancos. Una cuestión esencial para el mejor aprovechamiento de los recursos es poner a los distintos proyectos a competir entre sí, y esto puede hacerse a través de la figura del “holding”.

Las empresas del estado pueden integrar el presupuesto solo por su demanda de fondos para inversiones y la política de distribución de ganancias y pérdidas, en cambio los entes que satisfacen necesidades sociales deben integrarse completamente observando el principio de integralidad del presupuesto, o sea conservar la noción de que todos los programas compiten por un fondo general.

Un paso importante en esta línea de pensamiento se ha dado con la creación del consejo nacional de financiamiento interno, externo y de inversión (CONAFIN). Este consejo está integrado por el ministro de hacienda, el ministro de planificación y el presidente del banco central. Fue creado en marzo de 2004 con el objeto de ordenar el proceso de inversión-financiamiento.⁵ CONAFIN cuenta con un secretario ejecutivo y está en proceso de conformar sus equipos técnicos.

CONAFIN debe recomendar al presidente de la república el plan nacional de inversiones públicas, que debe establecer las prioridades y las fuentes de financiamiento. El plan de inversiones pasa a formar parte del plan nacional de desarrollo y por lo tanto es vinculante para todo el sector público. Sin embargo MIDEPLAN conserva la función de análisis de rentabilidad de los proyectos y su priorización. En la práctica sin embargo debe notarse que este organismo es muy débil en cuanto a su capacidad institucional para llevar a cabo tales tareas. La ley de creación de CONAFIN indica que éste debe desarrollar un banco de proyectos, metodologías de evaluación de proyectos, y poner en funcionamiento un sistema para hacer un seguimiento de las inversiones. Por ahora en la práctica CONAFIN actúa bajo un sistema de “no-objeción”. Debe recomendar las modalidades de financiamiento propuestas sobre la base de un análisis de los planes anuales. Todas las solicitudes de endeudamiento interno y externo así como las inversiones debidamente justificadas deben tener dictamen de CONAFIN previo a los trámites que correspondan ante el banco central y los ministerios de planificación y hacienda.

Tesorería

La tesorería cubre prácticamente todo el gobierno central y se extiende a los poderes legislativo y judicial y a la contraloría. No incluye algunas entidades adscriptas y las empresas del estado. Los ingresos y egresos se hacen totalmente a través del SIGAF (Sistema de información gubernamental de administración y financiamiento) armonizado

⁵ Costa Rica – Decreto del 1 de marzo de 2004 publicado en la gaceta oficial No. 53 del 16 de marzo de 2004.

con el sistema bancario. Iniciado un proceso de pago, este concluye a través del SIGAF con un depósito en la cuenta del proveedor. El sistema opera sobre el principio de cuenta única. No pasan por cuenta única los ingresos propios de las entidades adscriptas, aunque sí la transferencia de los fondos netos. El sistema de administración presupuestario está suficientemente organizado, los distintos momentos de cada operación quedan registrados a partir del compromiso previo, siguiendo con el devengado o compromiso el reconocimiento del gasto y el pago.⁶

Para el manejo de la liquidez la tesorería mantiene un plan anual y planes mensuales, semanales y diarios de desembolso. La tesorería produce informes en los que se subrayan aquellos programas que están ejecutando lentamente el presupuesto. Toda esta información si bien se basa en datos del SIGAF se maneja por separado.

La tesorería puede recurrir al mercado financiero por falta temporaria, debiendo observar el límite de 1.25 por ciento sobre la tasa de mercado. La tesorería es responsable de los activos del gobierno y no puede invertir los fondos excedentes que quedan en el Banco Central. Aunque esta cuestión está siendo revisada.

Hay una coordinación permanente con el Banco Central, pero la política monetaria no ha significado una barrera para los desembolsos. La tesorería cumple con el presupuesto y las prioridades del gasto no son alteradas por racionalización de fondos. La sub-ejecución presupuestaria está debidamente reglamentada. Normalmente hacienda estima los límites de ejecución y cada ministerio queda en libertad para aplicar en su área de acción los recortes necesarios.

SIGAF

Actualmente está en funcionamiento un sistema de administración financiera de alta capacidad de operación cuyo grado de cobertura se procura extender. La adopción del sistema no estuvo exenta de dificultades pero finalmente lo existente es eficiente.

El sistema de información gubernamental llamado SIGAF fue montado en un breve lapso. El país optó por desarrollar su sistema sobre la base de un soft existente. Luego de un llamado a licitación se optó por un sistema que descansa en programas estandares desarrollados para administración financiera. El sistema es muy completo y su versatilidad permite rápidos desarrollos. Actualmente están incorporados al sistema los procesos de ejecución presupuestaria, de contratación administrativa y de pago de obligaciones contraídas por el gobierno central. El sistema puede aun aprovecharse mucho más. Sería legítimo pensar en una extensión horizontal a todas las agencias del gobierno y en una expansión vertical, incorporando procesos que hoy no están cubiertos como son los de preparación del presupuesto y de evaluación.

⁶ Dado el carácter automático de los pagos que permite el SIGAF no se registra el momento de mandato a pagar que existía en las contabilidades tradicionales.

El sistema de administración financiera sigue los módulos ya tradicionales de presupuesto, tesorería, crédito público, contabilidad y se agrega administración de bienes y contratación.

La adopción del sistema no estuvo exenta de dificultades. Los esfuerzos para contar con un sistema integrado arrancan de 1996. En 1998 se contó con un sistema útil aunque con varias limitaciones. Al año siguiente se contrato a una empresa privada para el diseño de un sistema mas avanzado, pero las autoridades debieron rescindir el contrato por incumplimiento. En un segundo intento se evaluaron las alternativas disponibles que estaban siendo aplicadas en otros países, en especial el caso de Guatemala, y al mismo tiempo se invitó a varias firmas a hacer una propuesta. Por licitación internacional fue seleccionada una firma que ofrecía la adaptación de un “soft” desarrollado en Alemania y probado extensamente en el sector privado aunque con relativamente pocas experiencias en el sector público.

El sistema fue montado en un breve plazo: los trabajos se iniciaron en noviembre de 2001 y en octubre de 2002 el sistema ya estaba operando. Su costo es importante, cada estación de trabajo tiene un costo de licencia de alrededor de 5000 dólares más un costo de mantenimiento del 17 por ciento anual. Actualmente hay en funcionamiento 430 estaciones de trabajo y los responsables del programa consideran que habría que agregar 100 nuevas estaciones. Probablemente puedan conseguirse ahorros con un rediseño en particular en la entrada de datos.

Destinos específicos: la discusión jurídica

Existe un vasto sistema de destinos específicos algunos establecidos en la constitución otros fijados por distintas leyes. La suma de lo requerido para cumplir con todas las disposiciones excede de manera sustancial los ingresos que genera el estado. El ministerio de hacienda ha debido subprogramar los importes correspondientes, pero ello acarrea un discusión legal. Aun incluidos en el presupuesto el poder ejecutivo ha recurrido a veces a girar menos de lo programado. El cuadro 2.2 da una idea de la importancia de los destinos específicos.

Cuadro 2.2. Costa Rica: Destinos específicos detalle de los programas principales y diferencia entre el monto legal y lo girado - 2003
(en millones de colones)

Programa o sector	Importe			Porc de ingreso	
	Legal	Girado	Diferencia	legal	no girado
1. Fijados por leyes					
BANHVI	54418	0	54418	5.72	5.72
Asignaciones familiares	68000	21787	46213	7.14	4.85
PANI	10296	321	9975	1.08	1.05
Consejo Nac. De Vialidad	34357	26175	8182	3.61	0.86
Municipalidades(caminos vecinales)	11512	3768	7744	1.21	0.81
Juntas de educación	10418	5261	5157	1.09	0.54
Fonafifo	5372	1399	3973	0.56	0.42
Consejo Nac de desarrollo	3788	270	3518	0.40	0.37
Programas menores	6708	4278	2430	0.70	0.26
Municipios exportadores de banano	2000	1304	696	0.21	0.07
CEN-CINAI	3133	2945	188	0.33	0.02
	210002	67508	142494	22.06	14.97
2. Constitucionales					
Educación 6% PBI	418248	386746	31502	43.94	3.31
Poder judicial 6% ingresos corrientes	57116	57116	0	6.00	0.00
Municipios 10% ingresos ordinarios	95194	0	95194	10.00	10.00
	570558	443862	126696	59.94	13.31
3. Suma 1.) + 2.)	780560	511370	269190	82.00	28.28

Los montos requeridos por leyes específicas llegan 15 por ciento de los recursos del gobierno central. En la parte constitucional los recursos a girar a las municipalidades están sujetos a una ley de transferencia de funciones cuya implementación no se ha hecho aun, como se verá en la sección correspondiente. Todo esto genera una discusión e incluso un conflicto de poderes al tiempo que introduce un componente de inseguridad para quienes administran los programas. Para enmarcar el problema jurídico que se plantea vale la pena primero hacer una reseña de la forma como ha operado la Sala Constitucional en la interpretación de las normas y a continuación mostrar las aristas principales del problema recientemente planteado por una acción del ministerio de hacienda en busca de un manejo de los fondos que guarde realidad con las disponibilidades.

Cambios en la posición de la Sala Constitucional

La creación de la Jurisdicción Constitucional en 1989 marcó un hito en cuanto al desarrollo del control directo de constitucionalidad de las leyes y de las actuaciones de la Administración Pública en Costa Rica. Anteriormente, la revisión de casos con cuestionamientos de constitucionalidad por parte de la Corte Plena era difícilmente

accesible y por lo tanto muy ocasional, con lo que las posibilidades reales de provocar la anulación de normas o actos contrarios al texto y espíritu del constituyente eran muy limitadas. En contraste, quince años de funciones de la Sala Constitucional dejan una producción muy abundante de reflexiones sobre los límites que tanto la Asamblea Legislativa, el Poder Ejecutivo y los jueces deben observar a efectos del desempeño de sus respectivas potestades. La Sala Constitucional ha tenido y seguirá ostentando un rol protagónico en la evolución de la política fiscal, ya que sus decisiones tienen un impacto directo en la viabilidad de normativas vigentes o de proyectos normativos relativos tanto al área tributaria como al área del gasto público. Puede afirmarse que la política fiscal ya plasmada en instrumentos jurídicos y las propuestas de reforma están absolutamente sujetas al “refrendo constitucional” por parte de la Sala Cuarta, cuya jurisprudencia es vinculante para el Estado, sociedad civil o agentes económicos. Esta jurisprudencia no es pétrea, sino que tiene un grado inobjetable de volatilidad, debido a la evolución en el tiempo del pensamiento de los magistrados, los cambios en la integración de la nómina de magistrados, o inclusive a contradicciones en los criterios que en buena parte se deben a la elevada magnitud de la emisión de Votos, fenómeno de sobrecarga favorecido por el fácil acceso a los recurrentes y que ha generado inquietudes sobre opciones de reorganización de la Jurisdicción Constitucional en varios Tribunales en lugar de uno solo.

No puede ignorarse que diversos episodios de inestabilidad o volatilidad de dicha jurisprudencia debilitan la seguridad jurídica de los formuladores de la política fiscal del país, entre los que destacan especialmente el Ministerio de Hacienda y el Congreso, y obligan en ocasiones a reaccionar rápidamente para mitigar el impacto que tiene una sentencia en mecanismos o instrumentos presupuestarios. Por lo expuesto, un tribunal constitucional no puede abstraerse de las consideraciones sobre política fiscal y el impacto de su decisión en las finanzas públicas al momento de hacer una valoración jurídica. La práctica frecuente de votar primero y redactar el fallo después subraya la importancia de factores extra-jurídicos en la toma de la decisión colectiva de los magistrados, que suponen una concepción propia sobre la política fiscal que podría inclinar la balanza de la decisión concreta. Evidentemente, los llamados a profundizar en cuanto a las concepciones de los magistrados que inciden en la jurisprudencia sobre finanzas públicas son los formuladores de la política fiscal, que tienen que crear mayor conciencia en los magistrados de los contenidos y objetivos de la normativa o proyectos de nueva legislación.

Si la interpretación constitucional dominante en materia fiscal y presupuestaria plantea obstáculos de peso para la eficiente implementación de la política fiscal y presupuestaria, la mejor y más sostenible solución es la modernización del texto constitucional con una clarificación explícita y profusa de la intención del legislador-constituyente, lo cual prácticamente removería dichos grandes obstáculos y reservaría el control de constitucionalidad para aspectos relativamente marginales y focalizados.

La batalla de los destinos específicos

Los destinos específicos se originan en la desconfianza hacia un proceso abierto de competencia por la asignación de recursos basados en la demostración de los méritos de los programas u oficinas públicas, y particularmente hacia la excesiva concentración de poder en el Ministro de Hacienda en virtud de la exclusividad de la iniciativa de ley en materia presupuestaria. La actitud de desconfianza entre los grupos políticos principales lleva a crear estas afectaciones específicas.⁷ Si se tratara de encontrar un sentido técnico a esta actitud de desconfianza política, podría argumentarse que la carencia de una planificación presupuestaria plurianual ha generado tal incertidumbre sobre la estabilidad de programas y proyectos importantes del gasto público que la única solución política es garantizar jurídicamente la presupuestación del rubro que interese a través del destino específico. También puede señalarse que la ausencia de un involucramiento conjunto del gabinete en discusiones presupuestarias, con frecuencias reemplazada por acuerdos bilaterales entre algunos ministros hace más vulnerable la continuidad de determinados programas. Así, se podría demostrar que los rubros del gasto público que han disfrutado o disfrutaban de dicha inmunidad jurídica – especialmente destinos específicos de rango constitucional- tienen menor propensión a la volatilidad del ciclo presupuestario anual en el contexto de la crónica fragilidad de las finanzas públicas.

La intervención de la Sala Constitucional sobre el tema se puede sintetizar de la siguiente forma. Por años se mantuvo una posición reiterada en donde se rechazaron vicios de inconstitucionalidad de los destinos específicos, pero manteniendo un carácter “discrecional” en cuanto a la ejecución plena de los gastos. Téngase en cuenta que la ley de presupuesto implica una autorización de gasto, por lo que tradicionalmente se ha respetado la plena potestad de la administración pública de sub-ejecutar las partidas respectivas. Sea que la existencia de un destino específico no obligaba necesariamente a su presupuestación ni al pleno desembolso de los gastos correspondientes una vez aprobado el Presupuesto por parte del Congreso.

Más recientemente, la Sala inicia sus variantes interpretativas inclinadas hacia la obligatoriedad de la presupuestación y de la ejecución del destino específico, tal y como lo cuestionó oportunamente la Procuraduría General de la República, ubicando como fecha clave de la oscilación jurisprudencial noviembre de 1999.

La Sala Constitucional reacciona prudentemente ante los alegatos de la Procuraduría y del Ministerio de Hacienda, y matiza su cambiante línea jurisprudencial condicionando el cumplimiento de los destinos específicos a la capacidad de las finanzas públicas, con lo cual esencialmente se restituyó temporalmente el ámbito de discrecionalidad del Poder Ejecutivo en cuanto a la formulación presupuestaria.⁸

⁷ También se ha interpretado que los destinos específicos han permitido exteriorizar acuerdos o políticas de estado, y los legisladores han creído necesario proteger ciertas líneas de acción de los vaivenes políticos.

⁸ Voto No. 4884-2002, Sala Constitucional, Corte Suprema de Justicia

Sin embargo, durante el año 2003, la Sala Constitucional nuevamente inclina la balanza hacia el necesario cumplimiento de la presupuestación y giro efectivo de los destinos específicos, lo cual ha llevado a un debate abierto sobre el tema que se evidencia en la formulación del Proyecto de Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico 2005.

En apretada síntesis, el Ministerio de Hacienda reclama que la rigidez presupuestaria provocada por la tesis del cumplimiento pleno de los destinos específicos debe observar como mínimo la creación por parte del Congreso de ingresos cuantificables y suficientes, so pena de violación de los cánones constitucionales vigentes.

Pero en materia de finanzas públicas, el Ministerio de Hacienda propone y el Congreso y el Poder Judicial disponen. Y en cuanto al significado del texto constitucional, el intérprete oficial de la Constitución es únicamente la Sala Constitucional, la cual tiene pleno derecho a oscilar, retroceder, y evolucionar en su línea jurisprudencial, con pleno impacto en las decisiones y responsabilidades de los funcionarios que gerencian la hacienda pública y en los representantes populares que concretizan la política fiscal mediante leyes.

En conclusión, la batalla sobre los destinos específicos es clave para determinar el grado de flexibilidad que pueden tener las autoridades hacendarias en la formulación y ejecución presupuestarias para importantes rubros del gasto público social.

Para que el gasto público, y particularmente el gasto público social, cumpla con mayor calidad, eficiencia y eficacia sus objetivos, la flexibilidad es imprescindible, y no debe considerarse a la flexibilidad como enemiga de la sostenibilidad y estabilidad de rubros de gasto en un escenario plurianual que supliría la visión de corto plazo del presupuesto anual.

Por lo expuesto, que es recomendable insistir en los proyectos de ley de derogación de destinos específicos, y se debe buscar la prohibición de los destinos específicos en leyes ordinarias de manera explícita en el texto constitucional.

En contraste, no parece viable políticamente a mediano plazo el pretender eliminar los destinos específicos de rango constitucional vigentes, algunos muy importantes y de reciente creación tales como el caso de Educación (8% del Producto Interno Bruto) y Municipalidades (10% de ingresos tributarios). Debe hacerse notar que un factor de gran peso en la promulgación histórica de estos destinos específicos de rango constitucional es el fortalecimiento de la autonomía financiera y finalmente política de las entidades beneficiarias, sean Universidades Públicas o Municipalidades. Remover este fuero de protección jurídica a la dotación presupuestaria sólo tendría factibilidad en un contexto en el que exista un reconocimiento sólido y generalizado a la transparencia y calidad técnica del ciclo de preparación presupuestario, a la gerencia óptima de las finanzas públicas y al respeto al ejercicio de las funciones especializadas propias de la entidad autónoma sin que se preste para tentaciones de presión política por parte de las autoridades hacendarias.

La cultura del destino específico se encuentra todavía muy arraigada en Costa Rica, existe gran simpatía hacia la identificación del ingreso tributario con un servicio público concreto, y sólo el fortalecimiento de las nuevas técnicas y procedimientos presupuestarios permitirán gradualmente consolidar la conciencia de la ineficiencia implícita en el mecanismo de los destinos específicos y los problemas de equidad social consecuentes.

Control

El control interno se lleva a cabo por medio de auditores en cada una de las reparticiones estatales. Es responsabilidad de todo funcionario que esté al frente de un ministerio o ente estatal organizar la función de auditoría interna, para lo cual debe nombrar a un auditor y a un sub-auditor interno con dependencia directa de él y rodearlo de las garantías necesarias en cuanto a recursos y acceso a la información. En el año 2004 esta organización fue extendida a los municipios mandando a que la auditoría interna se ubique y funcione dentro de la organización como una de las unidades de mayor rango y con dependencia orgánica del máximo jerarca (consejos municipales y de distrito y consejos directivos).

Los cargos de auditores y sub-auditores, que son de dedicación exclusiva y por tiempo indefinido, deben ser llenados a través de concursos públicos, existiendo estrictas normas para que los puestos sean cubiertos dentro de determinados plazos. Como modalidad de trabajo establece el principio de administración activa haciendo responsable al jerarca máximo por la puesta en funcionamiento de los mecanismos que lleven a evitar el fraude y el uso ineficiente de los recursos. Sanciona la necesidad de planificar la actividad de auditoría, de mantener una valoración del riesgo, de hacer el seguimiento de las recomendaciones sobre errores o debilidades observados en el pasado y de mantener una mejora constante en el sistema.

La contraloría ejerce una supervisión del control interno a través de varios mecanismos: además de dictar las normas generales de auditoría interna, aprueba los reglamentos que dictan cada una de las auditorías internas y hace una fiscalización sobre la calidad del servicio. Asimismo revisa los concursos para nombrar auditores internos con poder de veto.

No existen mecanismos que vinculen horizontalmente a las auditorías internas del ejecutivo ni a cada una de las auditorías con un órgano central dependiente del poder ejecutivo, pero está establecido que la contraloría convocará al menos una vez cada dos años a un congreso nacional de gestión y fiscalización de la hacienda pública con la participación de los auditores y sub-auditores internos del sector público para establecer vínculos de cooperación intercambio de experiencias y presentar propuestas que tiendan a mejorar o agilizar la gestión sustantiva en el sector público.

Control externo

El control externo en Costa Rica está a cargo de la contraloría general de la república. La contraloría es “un órgano constitucional del estado, auxiliar de la asamblea legislativa en el control superior de la hacienda pública y rector del sistema de fiscalización” y “goza de absoluta independencia funcional y administrativa respecto de cualquier poder”.⁹ La ley ha intentado preservar su independencia otorgando al contralor y funcionarios principales estabilidad - sus nombramientos son por ocho años – y prerrogativas similares a la de los jueces junto con garantías de acceso y uso de la información con que cuenta el gobierno. Además tiene la administración, el registro y control de los recursos que se le transfieren. Los empleados tienen un estatuto especial sin necesidad de atenerse a las normas del servicio civil. En la práctica los recaudos legales no han sido un impedimento para que las decisiones tuvieran en varios casos un fuerte contenido político.

La contraloría tiene características especiales que la ponen fuera de lo que tradicionalmente se considera ámbito del control externo. En muchos actos aparece legislando con la asamblea, y en torso sus acciones se confunden con las acciones del poder ejecutivo. Los presupuestos de los entes autónomos son considerados en último término por la contraloría sin que estén incluidos en el documento que el poder ejecutivo envía a la legislatura. La contraloría forma parte del consejo que revisa los planes operativos anuales que producen los ministerios y agencias y que sirven de base para la elaboración del presupuesto. Vale decir que participa de la propuesta de asignación de fondos, una función tradicionalmente reservada al poder ejecutivo. Además interviene en otras fases del proceso presupuestario, por ejemplo en la aprobación de los contratos de mayor envergadura.

Entre las funciones de la contraloría se cuenta la del control de los ingresos. Fiscaliza la determinación de cargos, percepción, custodia y depósitos de las rentas y otros fondos públicos. Aun cuando algunos de esos aspectos deberían ser cubiertos por los mecanismos de control interno, la intervención de la contraloría la coloca en este terreno en un puesto de avanzada. El control de los ingresos, en particular de las proyecciones, ayuda a la transparencia y la previsibilidad del presupuesto. En distintos países se ha visto como la exageración de las proyecciones de ingresos ha requerido más tarde de ajustes desordenados y muy costosos.

Además del control financiero tradicional la contraloría realiza auditorías más amplias que las tradicionales, extendiéndose a un examen sobre los objetivos de los programas y la eficiencia con que se usan los recursos. Sin embargo estos esfuerzos son limitados. Este enfoque está siendo transmitido a los mecanismos de control interno, para los que se aboga por un cambio de visión, habiéndose establecido que además del principio de legalidad se actúe conforme a los principios de eficiencia y eficacia.

⁹ Costa Rica. Ley orgánica de la contraloría general de la república (N. 7428) artículos 1 y 2. La Gaceta, San José 4 de noviembre de 1994.

La contraloría es un órgano poderoso por las facultades que le ha delegado la asamblea y porque de hecho participa en las decisiones presupuestarias. Tiene personal calificado y se advierten deseos de impulsar cambios orientándose a un presupuesto por resultados. La característica especial anotada en párrafos anteriores se manifiesta también en la cantidad de recursos que comanda. El cuadro 2.3 compara la proporción de gastos del órgano supremo de control con respecto a los gastos totales para un grupo de países representativos por un lado de los países líderes en materia presupuestaria y por otro de los países de mayor tamaño de América Latina. Como puede verse esa proporción excede claramente a la observada para los otros casos.

**Cuadro 2.3. Proporción de los gastos de los órganos supremos de control con respecto a gastos presupuestarios (en porcentajes)
Países seleccionados 1993-2003**

Países	93-95	96-98	99-01	02-03
Costa Rica	0,387	0,295	s,d,	0,415
Países A.Latina	0,166	0,122	0,113	0,114
Argentina	0,047	0,057	0,050	0,055
Brasil	0,070	0,093	0,067	0,070
Chile	0,133	0,147	0,153	0,175
México	0,022	0,021	0,030	0,038
Países líderes en Presup. y control	0,052	0,047	0,042	0,048
Australia	0,059	0,036	0,033	0,031
Canada	0,048	0,033	0,035	0,040
EE UU	0,029	0,023	0,021	0,021
Nueva Zelanda	0,132	0,114	0,111	0,111
Reino Unido	0,019	0,019	0,021	0,021
Suecia	0,030	s,d,	0,025	s,d.

Fuente: Elaboración propia y Humberto Petrei: Presupuesto y control - Pautas de reforma para América Latina.

El horizonte de reformas

Hay varias áreas donde el proceso presupuestario requiere una revisión para adecuarlo mejor al análisis, discusión, toma de decisiones y seguimiento del gasto público social y para aumentar la transparencia de las cuentas públicas.

En materia de manejo y transparencia es necesario reflejar adecuadamente el monto del déficit. Debe adoptarse el criterio de lo devengado con cobertura de todas las relaciones financieras. La adopción del criterio de lo devengado completo - un presupuesto de recursos- que incluya costos por el uso de los activos físicos es por ahora una meta demasiado ambiciosa. Es preferible usar los recursos humanos para otros fines.

Integralidad del presupuesto

La consideración del presupuesto puede enriquecerse si simultáneamente al análisis de los datos se da información sobre pasivos contingentes, en particular sobre el funcionamiento de los sistemas de retiro. Si bien esta información existe su actualización se hace sin regularidad. Hay distintas maneras de tratar los gastos contingentes. Una de ellas es hacerlos figurar a través de cuentas de orden, otra es expresarlos en términos de probabilidad e indicarlos en el estado patrimonial o en los informes financieros que se presentan a fin de año.

Lo relativo a gastos impositivos debería encararse aunque fuera a nivel experimental para sentar las bases de estudios rutinarios y ulterior incorporación al presupuesto. Los gastos impositivos incluyen normalmente tratamientos especiales para promoción industrial, ayudas para la construcción de vivienda y deducciones y exenciones especiales referidas a cargas, de familia, seguros etc. Una parte importante de estos gastos está claramente asociado al gasto público social. El registro de estos gastos además de agregar transparencia va a permitir una mejor evaluación del esfuerzo que hace el estado en diversas acciones y programas. Si bien el cálculo de estos conceptos ofrece algunas dificultades, es conveniente comenzar con su registro e ir desarrollando progresivamente la metodología adecuada.

La discusión del presupuesto debería ser un proceso único. En este sentido ha habido avances al tomar la autoridad presupuestaria un mayor control, pero aun la información y los propios mecanismos de decisión aparecen fragmentados.

Presupuestos plurianuales

Hay dos áreas centrales que merecen una atención concentrada: la conveniencia de contar con un presupuesto plurianual y la necesidad de redireccionar las prácticas actuales hacia un efectivo presupuesto basado en resultados.

Una programación a mediano plazo plantea la necesidad de verificar si los objetivos de gobierno están siendo alcanzados, si los recursos se canalizan a los programas en la forma que han sido planeados, si el presupuesto es la forma de inducir a los responsables del gasto público a cumplir con los objetivos de desarrollo y si los instrumentos con que se cuenta permiten anticipar posibles crisis. Estas cuestiones en esencia están presentes en el esquema actual, pero las referencias al plan de desarrollo encuentran con mucha frecuencia el justificativo demasiado simple de “falta de fondos”.

Cualquier esquema de mediano plazo debe producir mejoras en la posibilidad de predecir la disponibilidad real de fondos para cada segmento del gobierno. Esto requiere esfuerzos para cerrar la brecha entre los pronósticos de ingresos y los ingresos efectivamente percibidos, para así reducir las necesidades de cortes presupuestarios durante el ejercicio fiscal. El acento en esta herramienta está en el análisis de las políticas y las soluciones propuestas para brindar la base de la programación presupuestaria plurianual. Este esquema va a forzar a hacer que las políticas sean más claras, consistentes

y transparentes. Este método, a la vez que refuerza la disciplina fiscal, procura maximizar los rendimientos en el uso de los fondos públicos y poner en vigor una visión estratégica para el gasto público. La planificación a mediano plazo debiera contar con una revisión anual agregando cada año uno al final. Un horizonte de tres años sería suficiente.

El escenario de mediano plazo incluye las proyecciones de las variables más importantes y el enunciado de políticas y estrategias sectoriales con las correcciones que se puedan prever en materia de gastos o de recursos fiscales mostrando soluciones alternativas para los principales problemas.

A su vez el presupuesto plurianual debe ser visto en un horizonte de mayor duración, donde los ciudadanos, las empresas y el sector público puedan contar con información sobre las iniciativas para el mediano plazo y conocer los problemas centrales que aquejan las variables agregadas. Las mejores prácticas aconsejan que tal escenario de mediano plazo contenga proyecciones de hasta 10 años. El conocimiento de esas proyecciones se torna crucial para ciertas variables presupuestarias como son los derechos de los ciudadanos sobre ciertos servicios que impactan a un buen número de ejercicios venideros como son los de gastos de seguridad social. En este sentido es útil agregar como condición en la presentación de los proyectos de presupuesto, proyecciones para 20 años a más. Un conocimiento amplio de esa información va a permitir una discusión ordenada de las soluciones posibles y evitar sorpresas. Si bien esas proyecciones pueden hacerse de tanto en tanto, por las razones expuestas es altamente conveniente incluirlas en la presentación del presupuesto. El presupuesto plurianual agrega transparencia, induce al gobierno a ser más explícito y consistente en las propuestas de política y da a los gerentes de programas del sector público una perspectiva mejor sobre sus deberes y responsabilidades a la vez que da una mejor continuidad a la asignación de recursos. El presupuesto plurianual será de particular valor en períodos de transición entre un gobierno y otro. El gobierno entrante tendría buena información y programas en marcha, que tendrá oportunidad de revisar, pero no verá apremiado a formular en unos pocos meses un plan de desarrollo que luego es una fuente de rigideces presupuestarias.

El presupuesto plurianual y un esquema de programación a mediano plazo son herramientas que se refuerzan mutuamente. El presupuesto plurianual va a permitir verificar al menos una vez al año la consistencia de las políticas en vigor. Esto va a enriquecer el diálogo entre las distintas partes del gobierno, hará disminuir las diferencias de apreciación y resultará en una reducción en los esfuerzos en tratar problemas recurrentes dejando mayor espacio para la innovación.

Si bien desde el punto de vista teórico lo ideal sería contar con un plan de mediano plazo en donde inscribir un presupuesto plurianual. En la práctica tal secuencia podría ser difícil de implementar y podría llevar a postergar innecesariamente la adopción de un presupuesto plurianual. Por lo tanto debieran hacerse esfuerzos para comenzar con ambos: un esquema móvil de planificación a mediano plazo y un presupuesto plurianual, pero el primero no debiera demorar la adopción del segundo.

El presupuesto plurianual puede tomar diversas formas. Un enfoque consiste en proyectar para los próximos años los costos de los programas existentes, sin considerar nuevos programas. Un segundo enfoque es trabajar con un conjunto de supuesto conservadores, que detalla ahorros en los programas existentes y nuevos programas solo cuando el financiamiento exista. Un tercer camino es trabajar con las mejores estimaciones que puedan hacerse acerca de los gastos en que habría que incurrir en los próximos años. Este enfoque es recomendable cuando hay programas cuyos gastos aumentan en virtud de legislación existente que confiere ciertos derechos a los ciudadanos. En la puesta en marcha de un presupuesto plurianual es conveniente indicar por separado los efectos sobre el gasto de los cambios en las variables atribuibles a cuestiones demográficas y a variación de precios, con lo cual se define una base de partida, y el impacto de los cambios de política previstos.

Las relaciones entre planificación y presupuesto

Hay un amplio margen para mejorar las relaciones entre presupuesto y planificación. En general se trata de dos ejercicios que aunque vinculados tienen carriles separados, débiles. El Ministerio de Planificación además del plan de desarrollo concentra y supervisa la preparación de los planes operativos anuales. Estos consisten en un marco general para evaluar el desempeño institucional y el desempeño de cada programa. Estos planes sirven para que cada parte de la administración pública piense su cometido, pero tiene pocas consecuencias para su redimensionamiento y grado de responsabilidad. La armonización entre el presupuesto y los planes operativos anuales han ido mejorando consistentemente.

El plan de desarrollo se hace al comienzo de cada administración y luego anualmente se hacen los planes operativos. Es natural pensar que a medida que pasa el tiempo las circunstancias cambien y que el plan de desarrollo vaya perdiendo vigencia, pero al mismo tiempo es conveniente no perder de vista en forma dinámica la visión de mediano plazo que podría aportar un plan móvil como el descrito en párrafos anteriores. Alcanzada una situación satisfactoria de armonización debiera considerarse seriamente los caminos a recorrer para integrar completamente ambos procesos.

Hacia un presupuesto por resultados

El sistema presupuestario en vigor ha sido suficiente para generar la información necesaria para ordenar el gasto y mantener una disciplina programática aceptable. Sobre la canalización de fondos a través del sector público para la satisfacción de las necesidades sociales. Sin embargo desde varios ángulos aparecen desafíos importantes. Como se ha dicho hay un déficit persistente que amenaza la competitividad y compromete el crecimiento y una demanda por mayores y más complejos servicios. La única respuesta es hacer más con menos. Los ahorros deben venir de diferentes fuentes. Un enfoque adecuado es usar el presupuesto para buscar ganancias de eficiencia a través del tiempo en muchas áreas de la administración pública. En ese sentido el presupuesto en base a resultados

constituye un arma de particular valor pero a su vez este instrumento debe servir para ordenar prioridades.

En el trasfondo de esta posibilidad convendrá profundizar y al mismo tiempo revisar la práctica existente en Costa Rica en materia de decisiones presupuestarias. Una vez aprobado el presupuesto se nota una puja constante entre los ministerios sustantivos y la secretaría de hacienda. Lo que practican los países líderes en materia presupuestaria puede marcar una ruta deseable. En estos países se ha producido una centralización de las decisiones presupuestarias en materia de los grandes números y el traspaso a los ministros de las decisiones hacia el interior de sus respectivos sectores. Una mayor libertad aumenta el grado de responsabilidad ministerial, los ministros se muestran no solo como líderes de su sector si no más comprometidos como miembros del gabinete. Este enfoque reduce el espacio para las discusiones bilaterales y subordina el papel de defensores de sector, que con frecuencia asumen miembros del gabinete. Al tiempo que cada ministro goza de mayor flexibilidad para establecer prioridades deben ponerse en funcionamiento mecanismos que vigilen los logros de metas.

La idea central de ligar en forma sistemática y verificable insumos con productos y con resultados no es extraña en el caso de Costa Rica. De hecho existe un amplio sistema informativo que procura mostrar tales vinculaciones. El presupuesto por resultados significará la completa la integración del presupuesto anual con los planes operativos anuales mostrando claramente las relaciones entre recursos y logros previstos, examinando los cambios en los resultados y explicando las diferencias entre lo previsto y lo logrado.

El presupuesto en base a resultados es una disciplina en formación. Este enfoque debe verse como un proceso más que como una reforma en un punto determinado en el tiempo. Los países líderes en materia de reforma presupuestaria han seguido distintos caminos en la búsqueda de eficiencia y relevancia para sus programas. El presupuesto en base a resultados constituye una excelente herramienta para incrementar la productividad de los recursos en el sector público y mejorar el grado de relevancia de cada programa. El sistema permite identificar los programas que andan mal, valorar los programas existente y destacar los programas que marchan bien. Provee incentivos y facilita la comparación de diferentes opciones para alcanzar objetivos dados. El método agrega transparencia a todo el proceso, informando al público y a los oficiales gubernamentales sobre los costos y resultados de sus acciones y a su vez induciendo correcciones.

En Costa Rica existe una buena base de información y un grado razonable de aceptación por parte de los funcionarios de programar en base a metas y resultados. Existe un desarrollo tendiente a recoger la información necesaria. El mayor esfuerzo ahora consiste en unir funcionalmente presupuesto y planificación en particular en la etapa de seguimiento.

III. Compras gubernamentales

Las compras del estado se rigen por la ley de contratación administrativa (LCA). En la ley están adecuadamente contemplados los principios de eficiencia, igualdad y libre competencia y publicidad. Están incluidos en esta ley la administración central y entidades autónomas, pero las operaciones que cuenta con financiamiento internacional no se rigen por sus disposiciones. En algunos casos como son la contratación de servicios públicos y los que involucran recursos naturales de propiedad del estado están sujetos a aprobación de la asamblea legislativa. Siempre se requiere un acto administrativo para iniciar una compra y que la entidad que lo inicia tenga fondos presupuestarios suficientes. La ley contempla el derecho de modificación unilateral – aumento o disminución – hasta un cincuenta por ciento del objeto de la contratación, cuando el interés público así lo aconsejara. En casos excepcionales la Contraloría puede iniciar un trámite de contratación.

La ley especifica las modalidades de contratación: licitación pública, licitación con registro y licitación restringida. Otra categoría la compra directa, muy utilizada en la administración, está incluida en el reglamento de la ley. Las mismas normas rigen tanto para la compra de bienes y servicios como para la contratación de servicios de consultoría. La ley contempla la posibilidad de aplicar un mecanismo de precalificación. De recurrirse a este método el anuncio debe indicar los criterios a utilizar y la ponderación asignada a cada uno de los factores a tener en cuenta.

De un sistema de compras altamente centralizado se ha pasado a uno bastante descentralizado, pero no ha ocurrido paralelamente un suficiente fortalecimiento institucional. El sistema no tiene reglamentos efectivos para sus procedimientos y existen vacíos legales de significación. Los cuadros técnicos no siempre tienen la solvencia necesaria, ni hay planes de proveer entrenamiento conmensurable con las necesidades. Hay excesivos controles en buena medida poco eficaces y los plazos de conclusión de una licitación son muy extensos.

Tanto la contraloría general de la república como el ministerio de obras públicas y transporte han producido sendos proyectos de reformas que atienden a los aspectos de publicidad, precisión de los plazos para el accionar de la administración, falta de adecuada planificación en las compras, revisión de las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplen con las normas y aspectos de procedimiento que requieren una simplificación. Los proyectos se encuentran en la asamblea, pero aun no han sido tratados. La dirección de compras no ha sido llamada a participar en ninguno de los dos proyectos.

La organización del sistema de compras descansa en las proveedurías institucionales que funcionan en cada uno de los ministerios y en la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa (DGABCA), este organismo producto de la reestructuración del sistema habida en el 2001, tiene básicamente funciones técnicas y normativas, desplegando tareas de asesoría, supervisión y confección de reglamentaciones aplicables a las proveedurías institucionales y entes descentralizados del gobierno pero que no incluyen a los entes autónomos. A su vez en cada uno de los ministerios hay

proveedurías institucionales que tienen su propio reglamento. Estas unidades son las encargadas de llevar a cabo las contrataciones del gobierno.

Hay un sistema de registro de proveedores para el gobierno central, pero no hay un registro nacional. O sea los entes que están fuera del sistema presupuestarios del gobierno central manejan sus propios registros. Con los municipios pasa algo similar, cada uno debe organizar su propio registro. Habría ahorros significativos unificando los registros tanto a nivel de gobierno nacional como a nivel municipal.

El control del sistema opera dentro del sistema general de control interno y externo vigentes, aunque con características particulares en cuanto a esta función. La administración debe remitir a la Contraloría un informe trimestral detallado sobre la actividad contractual desplegada durante el período de operación. La LCA establece que todo órgano comprendido en la ley debe estar sujeto a auditorías internas. El superior jerárquico de cada uno de esos órganos es responsable de las operaciones y para ello se vale de la unidad de auditoría interna que existe en su organización. La contraloría general de la república hace un control de legalidad recibe los recursos que interponen los interesados en los procesos de contrataciones.

En general el control tiene un acento marcado en el formalismo, a la vez que hay carencia de normas que pongan plazos a las decisiones que la administración como debe tomar en cada paso y hay demasiado flexibilidad en cuanto a la ejecución. La falta de acción de los responsables no genera acciones punitivas. Los mecanismos de control previo resultan excesivos, ocasionando atrasos que no guardan relación con los plazos o con la materia objeto del proceso de compra.

Compras electrónicas

Desde el año 1999 el gobierno viene abrazando las herramientas del gobierno electrónico. Dentro de ese contexto se desarrolló el Sistema de Información de Contrataciones (SICA). Su desarrollo planeado en varias etapas tiene por objeto sistematizar los procesos de compras tanto del gobierno central como de los municipios. En el año 2003 comenzó a prestar servicios el Sistema de Gestión Administrativa Financiera (SIGAF) y el SICA fue integrado a este conservando su carácter de sistema para las compras del estado. Está en curso la integración de esos sistemas con uno destinado a la administración de bienes del estado. Con posterioridad se ha adoptado un sistema más ambicioso el de CompraRED (sistema de contratación por medios electrónicos). Este programa procura dar agilidad a las compras del estado, aumentar la eficiencia de su gestión y afianzar la idea de transparencia.

El sistema es predominantemente informativo pero se encamina a ser interactivo y operacional. Por ahora, a través del sistema se pueden conocer las normas vigentes, el plan de compras del gobierno central, los llamados a concurso de precios y solicitar información sin que se genere vínculo legal. Aun en su fase informativa, por ahora no cubre todas las fases de contratación. Por ejemplo los resultados se dan a conocer solo al final y no se informa sobre las ofertas rechazadas.

En los últimos meses se han producido avances de importancia . Por un lado se está terminando el reglamento de unidad certificadora que permitirá recibir legalmente propuestas en forma electrónica. El sistema de identificación a ser usado está basado en una llave (token) aunque con la idea de agilizarlo se estudian métodos alternativos. Se está implementando la subasta a la baja para bienes genéricos. Para ello el catálogo ya ha sido aprobado y está en la fase de implementación.

El sistema de compras electrónicas no alcanza al Instituto Costarricense de Electricidad ni a la Caja Costarricense del Seguro Social que por ahora administran sus propios sistemas. Para el gasto público social esta última entidad es clave en cuanto maneja una considerable masa de recursos. La suma de esos organismos representó en promedio entre los años 2001 y 2003 el 38 por ciento de las compras del estado.

IV. El sistema de servicio civil

La administración del sistema de personal está a cargo de la Dirección General de Servicio Civil dependiente del Ministerio de la Presidencia. Esta dirección es la encargada de la aplicación de la legislación existente, el establecimiento de normas complementarias y de las políticas en el sector, de manera complementaria a las decisiones de la Autoridad Presupuestaria que tiene como funciones dictar las políticas en materia de empleo, remuneraciones y beneficios de los empleados públicos La DGSC Tiene un margen bastante amplio de independencia, algo prácticamente inexistente en América Latina. Rigen como normas básicas la ley del Estatuto de Servicio Civil de 1953 y la ley de salarios de la administración de 1957. El estatuto sanciona una serie de normas que adecuadamente usadas conducen a un uso eficiente de los recursos: adopta el criterio del mérito para la carrera administrativa, marca los principios de neutralidad, objetividad y probidad en el ejercicio de la función pública y contempla elementos necesarios para administrar esa carrera – clasificación y valoración de puestos – a la vez que legislación sobre la capacitación.

Las decisiones de la Autoridad Presupuestaria son para todo el sector público, pero las normas que cubre el estatuto que administra la DGSC cubre sólo lo relativo al sector gobierno que entra en el presupuesto y que suma el 56 por ciento de los empleos. El 44 por ciento restante que corresponde a los entes autónomos, las empresas del estado, los organismos legislativos y los municipios se rige por los estatutos propios que cada uno de esos entes tiene.

Composición y crecimiento del empleo público

Entre los años 1994 y 2003 el empleo público ha crecido en promedio a una tasa 1,68 menor que la tasa de crecimiento de la población para ese periodo que fue de 2,39. En ese contexto el empleo en los sectores sociales gubernamentales ha aumentado a una tasa mayor: 3,12. Este aumento se explica en gran medida por el crecimiento del empleo en el sector educación, que lo hizo a razón de 5.5 por ciento por año. El resto de los

componentes de los sectores sociales creció a tasas muy bajas o decreció. Las cifras ilustrativas aparecen en el cuadro 4.1.

Cuadro 4.1. Costa Rica: Número de plazas ocupadas por cargos fijos por sectores, porcentajes y tasas de cambio en el período 1994-2003

	1994		2003		T. cambio
	Número	Porcent.	Número	Porcent.	
Total	139632		162285		1.68
Sectores sociales	78997	56.58	104130	64.16	3.12
Educación	38119	27.30	62005	38.21	5.55
Salud	36282	25.98	37922	23.37	0.49
Trab y seguridad social	2383	1.71	2221	1.37	-0.78
Vivienda	583	0.42	319	0.20	-5.48
Cultura	1630	1.17	1663	1.02	0.22
Resto sector público	60635	43.42	58155	35.84	-0.46

Fuente: Costa Rica Autoridad Presupuestaria.

Ingreso, egresos y movilidad

Existe un sistema de mérito que está funcionando razonablemente bien. Aproximadamente en un 50 por ciento las plazas son cubiertas a través de un proceso que razonablemente contempla los aspectos de competencia y mérito. Aunque el concurso es requerido por ley, existen distintas vías para evitarlo, por ejemplo una persona puede ser designada de manera interina y luego producirse un llamado a concurso interno de esa plaza. Para los concursos existen pruebas de oposición a las que los candidatos deben someterse. El sistema funciona de manera descentralizada donde los ministerios tienen a su cargo el anuncio y las pruebas de oposición. Sin embargo la DGSC supervisa los procesos y con frecuencia colabora con los ministerios prestándoles asesoramiento. El proceso de autorización y llenado de una plaza es engorroso y toma bastante tiempo. Se estima que en promedio se necesita para llenar una vacante desde el momento que el ministerio respectivo ha decidido a llamar a concurso para un determinado cargo hasta el momento que la vacante se llena puede tomar entre seis y ocho meses.

Los empleados tienen estabilidad garantizada aunque la ley contempla la posibilidad de dar de baja a un empleado por razones económicas, administrativas y de bajo rendimiento.

Puede hacerse traslados siempre que se cause grave perjuicio al empleado. Esta disposición no es aplicable a docentes y empleados de salud que concursan para un determinado centro.

Salarios e incentivos

Los salarios son fijados por convenciones colectivas. El sector público posee tasas de sindicalización superiores al sector privado. Sus afiliados representan aproximadamente el 60 por ciento del total. De 54 convenciones colectivas 42 corresponden al sector público. Los salarios se ajustan dos veces al año por acuerdos con los sindicatos, gran parte de la discusión de esas convenciones gira alrededor del ajuste por inflación. Si se comparan los salarios del sector público con los salarios del sector privados ve que en las categorías superiores el sector privado tiene mejores remuneraciones, en cambio en las categorías inferiores hay una apreciable diferencia a favor de los ingresos del sector público.

El salario base no es un indicador confiable del nivel de ingresos de los trabajadores y la valoración de cargos y adicionales han pasado a formar parte significativa de los ingresos y se han constituido en el elemento de distinción de remuneraciones entre puestos o clases de puestos. Pero tanto los sueldos básicos como los adicionales no siempre guardan relación con aumentos de la productividad o mayor eficiencia. La valoración de puestos se hace conforme a un sistema de puntaje que data del año 1983. La escala está desactualizada y ha ido perdiendo consistencia. Dentro de una misma categoría hay dispersión salarial entre ministerios e inconsistencias dentro de una misma clase.

Los sistemas de evaluación pueden ser fijados por cada entidad. Estas se practican en el sector comprendido por el estatuto del servicio civil, fuera de ese sector su empleo es escaso. En la práctica tiende a documentárselos más como un requisito formal que como una herramienta de gestión de calidad. Hay premios por adiestramiento. Cada persona que recibe un título profesional generalmente es promovida al escalón correspondiente.

V. Descentralización

Un criterio central para la asignación de funciones entre distintos niveles de gobierno radica en la correspondencia de los servicios que se prestan con los beneficiarios de esos servicios. Aquellos servicios que tienen un efecto derrame acotado tienen ventajas de ser prestados localmente. Por el contrario no se justifica una descentralización cuando no se puede identificar un área donde viven quienes serán alcanzados por los beneficios de un servicio. Además de cuestiones de eficiencia presentes en este punto de partida – el adecuado tratamiento de los efectos externos -hay dos consideraciones importantes para justificar la descentralización: por un lado aumentar el grado de responsabilidad de los funcionarios y por otro proveer mejores mecanismos de participación de la ciudadanía. Estos componentes mejoran las posibilidades de correspondencia entre lo que los ciudadanos quieren y lo que el gobierno local puede proporcionar. Cuando varios niveles

de gobierno tienen facultades sobre una misma área de política se hace casi imposible que los ciudadanos puedan fijar su posición de acuerdo o desacuerdo con los resultados.

A partir de 1990 han habido varias reformas encaminadas a fortalecer el régimen municipal de gobierno. Sin embargo como tema dominante aparece una especie de despreocupación por parte de los líderes políticos. No pareciera que el desarrollo municipal ocupara una atención genuina como para incorporarlo a la agenda política de los distintos partidos.

Entre 1990 y 1994 hubo reformas para mejorar la organización y funcionamiento del estado, y aun cuando hubo un plan de descentralización que fue revisado y consultado a nivel municipal y en el seno del gabinete en la práctica no hubo progresos.

En el año 1995 el país fue alcanzado por la crisis internacional lo cual generó una discusión en la asamblea legislativa que finalmente llevó a la creación del impuesto inmobiliario bajo gestión local. Esa iniciativa y la aprobación de un nuevo código municipal en 1998 significaron reformas de importancia en el proceso de descentralización. En virtud de ese código se creó la figura del alcalde y de los consejos de distrito (una subdivisión de los cantones o municipios), a ser electos por voto popular. Previo a esa reforma los ciudadanos elegían solo a los miembros del consejo municipal quienes a su vez designaban al jefe de gobierno municipal.^{10 11} La elección de los consejos de distrito se puso en vigor por primera vez en el año 2002. Las elecciones de gobiernos municipales se llevan a cabo 10 meses después de los comicios nacionales. El propósito de este calendario fue generar un mayor interés de las elecciones a nivel local de que de otra manera quedan opacadas por las campañas electorales nacionales. La dirección del mandato de esos funcionarios es igual a la de los parlamentarios y presidente o sea 4 años. Reformas en marcha harían que los candidatos locales puedan postularse en forma independiente y que se pueda votar por candidatos específicos en lugar del sistema de listas de partido.

Gastos y competencias

En marzo de 1998 se sancionó la ley de control de las partidas específicas. Esta ley procura ordenar el proceso de selección y aprobación de obras de interés comunal. Antes de la sanción de la ley la distribución de estos fondos estaba en manos de los diputados.. Esto provocaba una atomización de las acciones. Los diputados asediados por múltiples pedidos de los vecinos y frente a recursos muy limitados preferían por razones políticas satisfacer el mayor número de pedidos aunque fuera de manera incompleta. Ahora hay una partida global en el presupuesto nacional que se gasta mediante un procedimiento establecido. Los fondos son administrados por ONGs, que reciben una precalificación del municipio con control a su vez de la contraloría de la república. Pero los proyectos deben originarse en un distrito. Si una municipalidad quiere optar por esos fondos, uno o varios de sus distritos

¹⁰ El número de miembros de los consejos municipales (regidores) varía en función del tamaño del municipio y yendo de 5 miembros para los municipios que tienen menos del uno por ciento de la población de país a 15 por ciento cuando tienen más del ocho por ciento de esa población. A su vez el número de síndicos corresponde al número de distritos dentro del cantón.

¹¹ Costa Rica está dividida en 7 provincias, 81 cantones y 463 distritos.

deben presentar la iniciativa. Hay una comisión formada por representantes del ministerio de planificación, del ministerio de hacienda, de la presidencia de la república y dos representantes de los municipios que dan pautas para la selección de los proyectos. Los fondos se asignan entre los distritos sobre la base de indicadores: población (25 por ciento), extensión (25 por ciento) e índice de pobreza (50 por ciento). Dentro de cada distrito los fondos se asignan por proyectos seleccionados por un consejo de distrito ampliado en sesión pública. Componen ese consejo de distrito ampliado cinco consejeros del distrito un representante de la municipalidad y de las entidades que han sido declaradas idóneas para administrar fondos de ese origen.

Una parte de los servicios municipales tiene vinculación con el gasto público social: el barrido de calles, la recolección de basura y los servicios de agua y alcantarillado. En materia de educación los municipios tienen funciones en la construcción y mantenimiento de edificios escolares en coordinación con el ministerio de obras y transporte. En forma indirecta los municipios participan en el servicio de educación primaria y secundaria mediante el nombramiento de los miembros de las juntas educativas, el manejo de un programa de becas escolares y el control contable de los presupuestos administrados por las juntas educativas. Además el consejo municipal nombra a los miembros del comité cantonal de deportes y financia sus gastos.

El código municipal de 1998 en relación con el anterior de 1971 aumentó la lista de servicios públicos bajo responsabilidad directa de los municipios y fortaleció su sistema rentístico. Estableció los servicios sobre los que se podrían cobrar tasas y precios y generó bases para la figura de contribución por mejoras, agregando las de regulación económica, principalmente a través de patentes de explotación.

En promedio para el período 2000-2004 los gastos de los municipios representaron el 0,83 por ciento del PBI. En ese periodo el gasto corriente representó el 75 por ciento del gasto total y la inversión física el 19.94, un cuarto de la cual fue dedicada a obras viales. El resto esta formado por la inversión financiera, transferencias de capital y amortización de deuda. El cuadro 5.1 muestra la composición de los gastos para el período 2000-2004.

Recursos

En promedio para el período 2000-2004 los ingresos totales de los municipios representaron el 0.76 por ciento del PBI. Dentro de estos los recursos corrientes representaron el 86 por ciento del total y el resto estuvo formado por ingresos de capital, fundamentalmente por transferencias del sector público (cuadro 5.2). Las transferencias de éste (corrientes y de capital) sumaron en promedio el 13.7 por ciento de los ingresos presupuestarios del ejercicio vigente.

Dentro de los ingresos corrientes el 54.9 por ciento estuvo formado por tributos. Dentro de estos el impuesto a la propiedad representó el 29.7 por ciento. El porcentaje restante se compone de impuestos selectivos sobre bienes y licencias profesionales y comerciales. Los municipios pueden hacer uso de recursos de contribución por mejoras. Los municipios no cuentan con autonomía para fijar nuevos impuestos ni exoneraciones,

cuya potestad está reservada a la Asamblea Legislativa. Los municipios acuerdan sus respectivos presupuestos en los que proponen sus tributos a la Asamblea.

Cuadro 5.1. Costa Rica: egresos municipales 2000-2004

(en millones de colones)

	2000	2001	2002	2003	2004
TOTAL	38.011,8	45.044,3	52.848,7	57.105,6	69.867,6
GASTOS CORRIENTES	27.974,9	33.784,7	38.896,0	43.780,4	52.206,9
Gastos de consumo	23.593,5	28.631,7	32.846,6	37.110,3	44.602,8
Sueldos y salarios	15.817,0	18.792,7	21.758,0	24.997,5	29.628,5
Compra de bienes y servicios	7.776,5	9.839,0	11.088,6	12.112,8	14.974,3
Intereses y comisiones sobre la deuda	1.014,7	974,6	1.303,8	1.064,9	1.040,0
Transferencias corrientes	3.366,7	4.178,4	4.745,6	5.605,2	6.564,1
GASTOS DE CAPITAL	10.036,9	11.259,6	13.952,7	13.325,2	17.660,7
Formación de capital	6.309,2	7.284,3	8.138,4	8.306,5	11.188,9
Edificios	631,7	1.827,9	1.517,7	912,0	1.063,1
Instalaciones	385,8	635,2	998,6	649,4	734,1
Obras viales y portuarias	767,1	2.271,0	2.756,6	4.105,4	6.439,5
Otras	4.524,6	2.550,2	2.865,5	2.639,7	2.952,2
Compra de maquinaria y equipo	1.509,2	1.744,5	2.103,8	2.454,9	3.257,7
Inversión financiera	111,4	283,4	528,6	699,9	885,6
Transferencias de capital	291,0	444,6	524,7	470,2	1.068,6
Al Sector Privado	153,8	215,0	382,3	290,1	793,6
Al Sector Público	137,2	229,6	142,4	180,1	275,0
Amortización deuda interna	1.816,1	1.502,8	2.657,2	1.393,7	1.259,9

Fuente: Memorias de la Contraloría General de la República

Cuadro 5.2. Costa Rica: ingresos municipales 2000-2004
(en millones de colones)

	2000	2001	2002	2003	2004
TOTAL	49.591,6	58.708,0	71.707,7	82.243,5	99.057,0
INGRESOS CORRIENTES	34.523,6	40.713,0	47.260,5	54.995,0	64.861,8
Ingresos Tributarios	18.613,0	22.027,5	25.357,3	30.772,2	36.970,1
<i>Impuestos a la propiedad</i>	5.389,7	6.181,1	7.513,4	8.978,3	12.089,1
<i>Impuestos sobre bienes y servicios</i>	11.897,8	13.987,6	15.949,5	19.659,0	22.273,6
<i>Otros impuestos</i>	1325,5	1858,8	1894,4	2134,9	2607,4
Ingresos no tributarios	14.238,2	16.916,0	19.762,3	22.887,4	26.232,5
<i>Venta de servicios</i>	10.087,3	11.531,2	13.350,5	15.070,9	17.973,4
Provision de agua	1.321,2	1.462,8	2.105,3	2.748,6	3.005,5
Servicio de recolección de basura	4.604,7	5.382,5	6.238,0	6.867,7	8.271,5
Servicio aseo de vías y sitios públicos	2.177,2	2.452,5	2.599,4	2.784,5	3.208,8
Venta de otros servicios	1.984,2	2.233,4	2.407,8	2.670,1	3.487,6
<i>Otros ingresos no tributarios</i>	4150,9	5177,7	6260,1	7528,8	8030,9
Tranferencias corrientes	1.672,4	1.769,5	2.140,9	1.335,4	1.659,2
Del Gobierno de la República	1.335,2	1.546,5	1.868,6	1.075,3	1.303,5
De instituciones públicas de servicio	234,0	112,2	186,6	193,8	281,5
De empresas públicas	13,8	30,0	32,8	0,0	9,0
Del sector privado	89,4	80,8	52,9	66,3	65,2
INGRESOS DE CAPITAL	15.068,0	17.995,0	24.447,2	27.248,5	34.195,2
Venta de activos, terrenos e intangibl.	227,1	74,8	118,0	27,1	114,7
Endeudamiento	1.282,8	887,0	2.642,9	1.324,2	883,9
Tranferencias de capital	4.146,5	5.340,0	6.875,5	6.930,1	6.799,1
Del Gobierno de la República	3.543,5	4.145,9	5.952,4	5.602,7	5.019,8
De instituciones públicas de servicio	198,0	393,7	55,3	199,7	201,0
De empresas públicas	336,0	738,3	813,1	809,8	1.465,7
Del sector privado	69,0	62,1	54,7	317,9	112,6
Recursos de vigencias anteriores	9.401,9	11.674,8	14.810,3	18.956,4	26.386,2
Otros ingresos de capital	9,7	18,4	10,5	10,7	11,3

Fuente Memorias de Contraloría General de la República.

La reforma de 1995 fortaleció el financiamiento municipal otorgándoles la administración directa del impuesto inmobiliario. Con esto se pasaba de un régimen que dependía enteramente del gobierno central a uno basado en el manejo de los propios recursos. En 1996 se perfeccionó esta reforma: el valor imponible de las propiedades quedó en manos de los municipios y se pasó de un sistema progresivo a un impuesto proporcional. De hecho se transformó el sistema de distribución. Antes se recaudaba

centralmente el impuesto territorial cuyo producto se distribuía en proporción a la población. El nuevo sistema eliminó las transferencias implícitas a los municipios más pobres. El impuesto predial lo recaudan los municipios sobre la base de un catastro que es administrado centralmente. La valoración fue transferida a los municipios en 1996. La recaudación del impuesto creció en un 53 por ciento fundamentalmente por aumentos de tasas y de valuación. Hubo una reacción de los contribuyentes y como consecuencia se fijó un límite a la tasa del 0,30 por ciento. Existe un programa en marcha con apoyo del BID para fortalecer la capacidad de administración del tributo predial por parte de los municipios.

En el año 2000 se aprobó una reforma constitucional que establece que debe trasladarse a los municipios una cifra no menor del 10 por ciento de los recursos ordinarios del gobierno central e indicando que una ley especial habría de determinar las competencias que se trasladarán del gobierno central a los municipios. Al aprobarse esta reforma se incluyó una cláusula transitoria en donde se prevé que la transferencia habría de ser progresiva a razón de la incorporación del uno y medio por ciento por año hasta completar el 10 por ciento. La aprobación de la ley señaló que las competencias nacionales habrían de ser trasladadas con los recursos respectivos.

La implementación de esta reforma constitucional no se ha dado por falta de la aprobación de la Ley de Transferencia de competencias y fortalecimiento de los Gobiernos Locales, cuyo proyecto se tramita en la Asamblea Legislativa. Este obstáculo lógico para asegurar que no se genere un proceso de incremento del gasto público total por falta de redistribución del gasto público del Gobierno Central a las Municipalidades, como condición sine qua non para el incremento progresivo de la asignación de ingresos ordinarios, se encuentra hoy en día pendiente de ser removido.

Lo más delicado es que el Proyecto de Ley citado fue aprobado en primer debate en el Congreso, y quedó paralizado en el trámite legislativo por reacciones de protesta de sectores sindicales temerosos de procesos de reubicación y reestructuración de planilla de entidades del estado cuyas funciones serían transferidas a los municipios.

El proyecto de Ley de Transferencia de Competencias y fortalecimiento de los gobiernos locales debería ser retomado por el Poder Ejecutivo. Este se debería orientar a generar con un marco jurídico flexible y con una adecuada enunciación de principios y procedimientos aptos para ordenar un proceso de transición interinstitucional en la que el ritmo y velocidad del cambio se adaptara según la Municipalidad que corresponda.

Hubo esfuerzos fallidos de transferencia de servicios. Las transferencias de fondos, por las razones enunciadas, no se han efectuado en la medida. Por otra parte la recaudación de impuestos por parte de los municipios adolece de serios problemas administrativos. El BID colabora con el país en el fortalecimiento de la administración tributaria local y en el mejoramiento del catastro que potencialmente se utiliza para las bases del impuesto inmobiliario. Pero no ha habido un crecimiento del sector municipal y como se ha señalado el tema no está presente en la agenda de los principales actores políticos del país.

VI. Gasto público social: magnitud, composición y evolución

Para delimitar al sector público social se utiliza el criterio de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP) del Ministerio de Hacienda que sigue la clasificación establecida por las Naciones Unidas.¹² Conforme a esta clasificación el gasto social se compone de cinco funciones a saber: servicios de educación; servicios de salud; seguridad social; vivienda y territorio y servicios culturales y recreativos. Aunque en el análisis que se enfatiza los tres primeros sectores o funciones, como marco general para cuantificar el gasto público social total se consideran la totalidad de las funciones. Para cuantificar la magnitud y composición del GPS se toma como fuente primaria la consolidación que realiza anualmente, y desde 1987, la STAP. La STAP ubica 61 instituciones o unidades presupuestarias en cinco funciones sociales (2003 es el último año disponible), de modo que es una clasificación por institución y no por programas. Solo para la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) se realiza una separación por tipo de seguro (salud y pensiones), asignándolo a las funciones correspondientes. No se realiza la inclusión de otras instituciones no consideradas por la STAP en estas funciones.

La STAP considera todas las instituciones públicas y no solo las del gobierno general. Esto significa que entran empresas públicas, financieras y no financieras, como el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (ICAA) por ejemplo, cuya ejecución no es estrictamente gasto público aunque si cabe dentro de una perspectiva de inversión social.

Evolución del gasto social

Si se utiliza la información generada por la STAP, con el único ajuste de hacer comparable los años 2002 y 2003 con los precedentes, es posible ver la evolución global del gasto público total y del gasto social en particular.¹³ Esta información, aunque tiene la limitación de que no se realiza una consolidación entre funciones y que se considera el gasto de las empresas públicas, financieras y no financieras, como gasto público y no solo la inversión financiada por el superávit de operación, ofrece un buen marco para evaluar la evolución del GPS. Ello muestra de paso la necesidad de avanzar en estimaciones del GPS a distintos niveles del sector público como serían el presupuesto nacional, el gobierno central, el gobierno general, el sector público no financiero y el sector público total.

¹² Más recientemente, la STAP presenta una consolidación sectorial, donde los sectores se definen según la normativa local y por ello se reubican o incorporan algunas instituciones. Ninguna de estas clasificaciones es exhaustiva como se verá más adelante.

¹³ A partir de año 2002, la STAP modifica la metodología y presenta la información de cada institución ya consolidada al interior de cada función y, en el resumen global, consolidada las funciones entre ellas.

Es precisamente este último el que se presenta en el cuadro 6.1. El gasto público total muestra desde 1987 un crecimiento real sostenido con contracciones solamente en los años 1990 y 1995.¹⁴ Entre 1987 y 2003 el gasto público total creció un 48 por ciento o sea un crecimiento medio anual real del 2,5 por ciento en los últimos 16 años. Como la contracción más fuerte se produjo en el año 1990, el crecimiento acumulado es mayor en los últimos 13 años (59 por ciento), para una media anual del 3,1 por ciento real.

La composición interna del gasto público muestra una participación del gasto social relativamente estable y cercana al 38 por ciento, con una reducción hacia la mitad del período, por una expansión temporal de los servicios generales y por los efectos de la crisis del Banco Anglo que incrementa el componente que recoge el servicio de la deuda (Otros). La participación de los servicios económicos representa una media del 41 por ciento con una tendencia ligeramente decreciente. Por su parte, los servicios generales muestran un limitado peso (9 por ciento como media) con una clara tendencia a ceder espacio a los “otros” servicios, que se expanden por el crecimiento del servicio de la deuda, pasando del 10 por ciento en 1987 al 13 por ciento en el 2003, para una media del 12 por ciento. Este componente de gasto, sin una solución al problema de la deuda, sin duda presiona o estruja al gasto social y limita su sostenibilidad financiera en el mediano plazo. Ello parece claro a partir del año 1997, donde la GPS empieza a perder participación relativa de manera bastante sostenida.

Para la evolución del GPS es posible, y conveniente, llevar la serie hasta el año 1980. Se utilizan datos preparados para la Secretaría Técnica de la Segunda Comisión de Reforma del Estado Costarricense (COREC II) y que operó a inicios de los años noventa¹⁵. Estas estimaciones son comparables, aunque no estrictamente, con las de la STAP y se incorporan en el cuadro 6.2. Esto permite ver la evolución del GPS en las últimas dos décadas e inicios del 2000. Visto el GPS en su conjunto, este se contrae durante la primera parte de los años ochenta, producto de la crisis de la deuda aunque hacia el final del decenio ya había logrado recuperar su valor real. No obstante, no recuperaba ni la prioridad macroeconómica ni la fiscal que ostentaba en 1980.¹⁶ Más aún, ajustada esta inversión por el crecimiento de la población, el GPS per cápita se mantenía al final de los

¹⁴ Para transformar las cifras monetarias corriente a precios reales del 2003, último año disponible, se utiliza como deflactor el índice de precios implícito del consumo final del gobierno general que surge del sistema de cuentas nacionales. El uso de otros deflatores alternativos como el índice de precios al consumidor, el índice de precios implícito del Producto Interno Bruto o de la Demanda Interna, podrían modificar los resultados.

¹⁵ Coto, Mirian 1992 Series de ingresos y gastos de los sectores público sociales por institución y clasificación económica. Informe preparado para la Secretaría Técnica de la Segunda Comisión Mixta de Reforma del Estado. San José Costa Rica.

¹⁶ El GPS que calcula la STAP incorpora el gasto de empresas públicas, financieras y no financieras, por lo que su comparación con el gasto del Gobierno General sobreestima la prioridad fiscal. Como la mayoría del GPS no proviene de estas empresas, la comparación con el gasto público total (cuadro 1) subestima a su vez esta prioridad y resalta la necesidad de una estimación más fina circunscrita al Gobierno General.

años ochenta en cerca de un 20 por ciento por debajo de la que existía nueve años atrás, sufriendo a su vez una fuerte contracción en el año siguiente (1990). Se inicia el decenio de los noventa con un GPS por habitante un 30 por ciento inferior a que existía una década atrás.

Cuadro 6.1. Costa Rica: evolución del gasto público total consolidado 1987-2003

Año	Gasto Público Total			Composición por tipo de función o servicio			
	Monto ¹	Índice	Tasa var.	Generales	Sociales	Económicos	Otros ²
1987	2,064.5	100.0		8.1	37.1	45.0	9.9
1988	2,071.1	100.3	0.3	8.7	36.4	45.1	9.8
1989	2,183.8	105.8	5.4	10.6	36.1	43.7	9.6
1990	1,927.7	93.4	-11.7	11.5	36.5	41.4	10.7
1991	2,049.5	99.3	6.3	10.4	36.3	39.4	13.9
1992	2,128.6	103.1	3.9	9.9	37.6	43.0	9.5
1993	2,158.9	104.6	1.4	9.9	39.1	42.6	8.4
1994	2,409.0	116.7	11.6	12.7	35.9	40.7	10.7
1995	2,294.3	111.1	-4.8	10.0	35.8	38.2	16.0
1996	2,305.5	111.7	0.5	9.5	39.0	35.9	15.6
1997	2,466.0	119.4	7.0	6.9	40.6	38.8	13.6
1998	2,593.6	125.6	5.2	6.4	40.0	41.6	12.0
1999	2,669.5	129.3	2.9	5.8	38.2	42.4	13.6
2000	2,718.3	131.7	1.8	5.7	39.3	41.8	13.2
2001	2,861.0	138.6	5.2	5.8	38.8	41.7	13.7
2002	3,028.2	146.7	5.8	6.5	38.5	41.7	13.4
2003	3,057.3	148.1	1.0	5.4	38.7	43.1	12.9

1/ En miles de millones de colones del 2003 según deflactor implícito del gasto de consumo final del gob.gen

2/ Incluye servicio de la deuda, obras específicas, Dirección de Migración e Instituto Nacional de Seguros.

Fuente: Cálculos propios en base a información de la STAP y del Banco Central.

En el año 1990, como parte de un programa de ajuste económico, el GPS sufre una fuerte reducción real, solo comparable con la caída en el peor año de la crisis de la deuda y a partir de ahí empieza a crecer en forma bastante sostenida.¹⁷ Para el GPS total en 1995 y, en menor medida, en 1999 se rompe esta tendencia. En términos per cápita, se presentan además reducciones en los años que anteceden a esos años y en el 2003. En todo caso, ninguna de estas contracciones coyunturales logran revertir la tendencia alcista del GPS total iniciada en 1991. Esto significa que para el año 2003 el GPS total resulta un 50 por ciento superior al existente en 1980 y un 60 por ciento mayor a la existente en 1990, lo cual implica un crecimiento medio anual real del 1,8 por ciento entre 1980 y el 2003 y del 3,7 por ciento a partir de 1990. Esta expansión va acompañada de una recuperación de su prioridad fiscal, de modo que para el año 2003 el GPS representa casi el 20 por ciento del PIB y el 79 por ciento del Gasto del Gobierno General.

¹⁷ Este ajuste económico provocó una expansión de la incidencia de la pobreza de cinco puntos porcentuales, en solo ese año.

Cuadro 6.2. Costa Rica: Evolución del Gasto Social Público. 1980 - 2003

Año	Gasto Social Total			Gasto Social per cápita			Prioridad del GPS	
	Monto ¹	Indice	Tasa var.	Monto ²	Indice	Tasa var.	% PIB	% GGG ³
1980	901.8	100.0		391.8	100.0		18.5	74.6
1981	864.7	95.9	-4.1	364.5	93.1	-6.9	16.3	79.0
1982	753.8	83.6	-12.8	308.6	78.8	-15.4	13.5	80.2
1983	829.2	91.9	10.0	329.8	84.2	6.9	15.8	69.5
1984	776.5	86.1	-6.4	300.1	76.6	-9.0	14.9	68.8
1985	800.3	88.7	3.1	300.2	76.6	0.0	15.7	74.1
1986	921.8	102.2	15.2	335.6	85.7	11.8	17.0	77.2
1987	960.6	106.5	4.2	340.2	86.8	1.3	16.2	80.5
1988	902.0	100.0	-5.2	310.9	79.4	-7.7	15.1	73.4
1989	939.5	104.2	4.2	315.6	80.6	1.5	16.6	73.4
1990	844.7	93.7	-10.1	276.9	70.7	-12.3	15.8	70.9
1991	889.9	98.7	5.4	285.1	72.8	3.0	15.0	68.7
1992	965.5	107.1	8.5	302.6	77.2	6.1	14.7	71.0
1993	1,017.4	112.8	5.4	310.7	79.3	2.7	15.6	73.5
1994	1,037.3	115.0	2.0	307.6	78.5	-1.0	16.4	65.5
1995	980.9	108.8	-5.4	282.7	72.2	-8.1	15.2	66.1
1996	1,072.6	118.9	9.4	300.9	76.8	6.4	16.6	68.3
1997	1,174.8	130.3	9.5	321.3	82.0	6.8	17.0	74.1
1998	1,202.6	133.4	2.4	321.0	81.9	-0.1	16.9	75.6
1999	1,197.0	132.7	-0.5	311.9	79.6	-2.8	15.9	70.7
2000	1,245.7	138.1	4.1	317.4	81.0	1.7	17.3	74.9
2001	1,289.7	143.0	3.5	321.8	82.1	1.4	18.7	74.2
2002	1,341.8	148.8	4.0	328.1	83.8	2.0	19.7	76.4
2003	1,355.0	150.3	1.0	325.0	82.9	-1.0	19.9	79.4

1/ En miles de millones de colones del 2003 según defactor implícito del gasto de consumo final del Gobierno General.

2/ En miles de colones del 2003 según defactor implícito del gasto de consumo final del Gobierno General.

3/ GGG: gasto consolidado del gobierno general.

Fuente: Cálculos propios en base a información de la STAP, la COREC II, las instituciones involucradas y el CCP.

No obstante, este crecimiento no acompañó al crecimiento de la población, de modo que el GPS por habitante resulta en el 2003 un 17 por ciento menor al existente 23 años atrás. El GPS por persona mostró una clara tendencia decreciente durante los años ochenta y pese que a partir del decenio de los noventa, empieza a expandirse en términos reales, este crecimiento resulta todavía insuficiente para recuperar lo perdido. Este hecho, unido a la composición del GPS centrado en servicios más que en transferencias y a una medición de la pobreza a partir de los ingresos familiares corrientes, limita las comparaciones directas entre la evolución del GPS y la incidencia de la pobreza.

Al interior del GPS esta evolución tiende a reproducirse con algunas variantes. Durante los años ochenta, los servicios educativos fueron los más vulnerables en sus gastos reales y si bien empiezan recuperarse en los años noventa, aún se mantienen en cerca de un 82 por ciento de su valor per cápita de 1980 (cuadro 6.3). Pese a ello, logran recuperar su participación relativa dentro del GPS (28 por ciento) hacia el 2003. Los servicios de salud se mantuvieron en los años ochenta, pero a partir de los noventa continúan disminuyendo

Para el año 2003 sus recursos reales representa el 76 por ciento del GPS por habitante del que tenían 23 años antes. En parte esta contracción puede reflejar mejoras en la eficiencia que introdujo la reforma al sector que arrancó en los inicios de los noventa, pero también refleja una insatisfacción creciente de la demanda por servicios más especializados. Esto hace que su participación en el GPS pase del 32 por ciento en 1980 al 28 por ciento en el 2003.

Cuadro 6.3 Costa Rica: Evolución del Gasto Social Público por función. 1980 - 2003

Año	Composición relativa del Gasto Social total					Gasto Social per cápita real (Índice) ¹				
	Salud	Educación	Seg. Social	Vivienda	Cultura	Salud	Educación	Seg. Social	Vivienda	Cultura
1980	32.1	28.8	26.2	11.2	1.6	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1981	34.6	28.7	25.7	8.7	2.2	100.5	92.5	91.4	72.3	124.8
1982	31.0	29.6	28.0	9.2	2.1	76.1	80.8	84.3	64.6	103.1
1983	31.9	25.8	30.3	10.6	1.5	83.6	75.2	97.4	79.5	75.4
1984	29.7	25.7	31.7	11.4	1.5	71.0	68.1	92.6	77.7	72.6
1985	28.5	24.8	33.2	11.8	1.8	68.1	65.8	97.0	80.4	82.9
1986	27.4	25.2	33.7	11.7	1.9	73.1	74.8	110.4	89.6	100.4
1987	27.6	23.7	35.5	11.9	1.3	74.7	71.3	117.8	91.8	68.7
1988	30.3	22.8	34.0	11.6	1.3	75.1	62.7	102.9	81.7	64.8
1989	31.3	21.4	31.2	14.8	1.3	78.7	59.8	96.0	105.8	62.5
1990	30.8	24.0	31.9	12.1	1.2	67.8	58.8	86.2	76.1	52.5
1991	32.3	24.4	30.6	11.7	1.1	73.2	61.5	84.9	75.8	49.0
1992	30.0	26.5	30.8	11.7	1.0	72.3	71.0	90.7	80.5	46.6
1993	29.4	26.1	31.3	12.0	1.3	72.6	71.7	94.7	84.5	63.5
1994	29.2	26.0	32.4	11.0	1.4	71.4	70.7	97.1	77.2	66.3
1995	30.1	24.9	33.5	10.5	1.0	67.6	62.4	92.2	67.6	44.5
1996	28.9	26.3	32.2	11.5	1.0	69.1	70.0	94.5	79.0	48.9
1997	27.3	25.8	36.1	9.6	1.2	69.9	73.3	113.0	70.3	58.2
1998	28.3	26.5	34.9	9.3	1.1	72.2	75.3	109.1	67.6	53.5
1999	29.7	25.8	34.5	9.1	0.9	73.7	71.1	104.9	64.9	42.1
2000	29.0	27.2	34.4	8.6	0.8	73.1	76.3	106.5	62.1	41.3
2001	28.8	27.6	33.7	8.9	1.0	73.7	78.5	105.7	65.4	50.6
2002	29.0	28.1	32.8	9.2	0.9	75.7	81.5	105.0	68.6	44.5
2003	28.9	27.9	31.3	9.0	0.8	76.3	82.1	101.2	67.6	41.1

1/ Según deflactor implícito del gasto de consumo final del Gobierno General.

Fuente: Cálculos propios en base a información de la STAP, la COREC II, las instituciones involucradas y el CCP.

El sector de seguridad social, que incluye los sistemas de pensiones y los programas de promoción y asistencia social, es el único que mantienen el GPS por habitante, habiendo pasado del 26 por ciento en 1980 al 31 por ciento en el 2003 debido al creciente peso de los pagos de pensiones con cargo al presupuesto nacional. Aunque al mismo tiempo actuó en detrimento de los programas de promoción y asistencia social que se dirigen hacia los grupos vulnerables, particularmente los pobres. Los programas de vivienda y territorio, muestran un amplio crecimiento al final de los años ochenta, fruto de la creación del Sistema Financiero para la Vivienda (1987), que estableció el Bono Familiar para la Vivienda alimentado en un 33 por ciento con recursos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF). Durante la segunda mitad de los noventa comienzan a disminuir como parte de la contracción de la participación del gobierno central al FODESAF. Su participación ha oscilado en torno al 11 por ciento del GPS. Finalmente los servicios culturales y recreativos no solamente han sido marginales

dentro del GPS, sino que evidencian una creciente marginalización, de modo que los recursos disponibles en el 2003 por habitante, resultan apenas un 41 por ciento de los asignados en 1980.

Organización institucional y clasificación del gasto por funciones

En las secciones siguientes primero se hace una agrupación por instituciones cuyo rol predominante cae en las categorías del gasto de la clasificación funcional y se da una idea del papel central de cada institución. Luego se agrega la clasificación por sub-función dentro de cada categoría. Los datos de una y otra clasificación pueden diferir porque hay gastos que una entidad clasificada en una función realiza y que corresponden a otra función. Esto es particularmente notable en el caso de FODESAF que transfiere recursos a programas de distinta naturaleza.¹⁸

El cuadro 6.4 presenta un resumen de la clasificación del gasto social por instituciones y funcional. El gasto público social consolidado representa, según cifras de 2003, el 18 por ciento del PBI y el 66 por ciento del gasto público total. Esta medida representa un 7 por ciento menos que las estimaciones oficiales en donde se toman como base de cálculo las instituciones. En términos per capita el GPS equivale a 331 mil colones por persona o algo más de 25 mil colones por mes (us\$ 64.2) lo que implica que una familia típica de cuatro miembros estaría recibiendo, o dejando de gastar, un monto mensual de 100 mil colones (más que un salario mínimo minimorum) o casi 250 dólares.

Cuadro 6.4. Costa Rica: Gasto público social agrupado por sectores y por función. 2003
(en millones de colones)

Sector/Función-	Por instituciones		Clasif. funcional	
	Gasto	Porcentaje	Gasto	Porcentaje
Total	1354925,0		1258891,4	
Educación	386746,5	28,5	384623,1	30,6
Salud	399953,2	29,5	388339,8	30,8
Seguridad social	433185,1	32,0	357275,9	28,4
Vivienda	124088,0	9,2	119004,6	9,5
Cultura	10952,2	0,8	9648,0	0,8

Fuente: cálculos propios en base a datos de la Autoridad Presupuestaria y de las instituciones involucradas.

¹⁸ Otras correcciones corresponden a criterios diferentes entre la fuente y los aquí empleados. Por ejemplo Autoridad Presupuestaria computa como gasto del sector la concesión neta de préstamos cuando es pertinente, si existiera, incluir el subsidio a la tasa de interés. Los datos incluyen otros ajustes menores considerados necesarios para tener una mejor aproximación del gasto social, como por ejemplo la exclusión de los premios de lotería como gasto.

La función servicios de educación

Según la STAP, para el año 2003, 16 instituciones o unidades presupuestaria conformaban el conjunto de servicios educativos públicos. Debido al cumplimiento de la ley de presupuestos públicos, dos entidades a saber, el Fondo Nacional de Becas (FONABE), que administra las becas para la educación básica financiada principalmente con recursos del FODESAF, y la Oficina de Cooperación Internacional para la Educación (OCIE), que administra los recursos del FODESAF dirigidos a los comedores escolares y al bono escolar, se integran al presupuesto ordinario del Ministerio de Educación (MEP). No obstante, se mantienen en forma separada el Proyecto para el Mejoramiento de la Educación Costarricense (PROMECE), que administra un préstamo inicial conjunto del BID y el Banco Mundial, de inicios de los años noventa, dirigido a mejorar la infraestructura en primaria y la gestión del MEP y otro préstamo más reciente del BID dirigido a la ampliación de la cobertura en preescolar y secundaria, particularmente en el ámbito rural. También se mantienen en forma separada, el Centro de Formación de Formadores (CEFOF) ente encargado de capacitar los profesores de los colegios técnicos y aparece por primera vez desagregada, los recursos dirigidos a la Junta Administrativa del Colegio San Luis Gonzaga. El resto de los recursos dirigidos a las Juntas de Educación (primaria y preescolar) y las Juntas Administrativas (secundaria), se incorporan dentro del presupuesto ordinario del MEP. Los recursos que reciben estas juntas por parte del MEP, y también por parte de los municipios, se destinan a compras de materiales y mantenimiento de los centros educativos, pero no se identifican claramente en las liquidaciones presupuestarias, de modo que no se puede arribar a una cifra clara de los recursos adicionales canalizados a la función de educación y en particular a la educación básica.

Como se observa en el cuadro 6.5, el 70,6 por ciento del gasto social en educación en el 2003 fue realizado por el MEP que tiene a su cargo la educación general básica (preescolar, primaria, secundaria y modalidades especiales o abiertas para completar estos ciclos). Su presupuesto en el 98,5 está dedicado a gastos corrientes y dentro de éstos el 83.9 del gasto total se dedica a salarios y cargas sociales. Solo el 1 por ciento se dedica a compra de bienes y servicios y el resto a transferencias. En ellas se incluyen los incentivos para estudiar (comedores, becas, bonos, transporte) y las otras transferencias a las Juntas, que se usan en parte para materiales y reparaciones.

Cuadro 6.5 Costa Rica: gastos en educación, clasificación institucional y económica.2003

(Cifras absolutas en millones de colones corrientes y relativas en porcentajes)

Institución y actividad	Gasto Total mas		Estructura relativa del gasto por institución						
	Concesión Neta		Gasto Corriente	Sueldos y Salarios	Bienes y Servicios	Intereses Pagados	Transfer. Corrientes	Gasto de Capital	Concesión Neta de P.
	Absoluto	Relativo							
Sector Servicios de Educación	386,746.5	100.0	94.3	75.2	5.6	0.0	13.5	5.0	0.7
Rectoría y Educación General Básica	275,417.5	71.2	98.5	83.3	0.9	0.0	14.3	1.5	0.0
Ministerio de Educación Pública (MEP)	272,881.3	70.6	99.1	83.9	0.8	0.0	14.4	0.9	0.0
Proyecto PROMECE	2,158.0	0.6	19.9	7.0	12.7	0.0	0.3	80.1	0.0
Centro Formación de Formadores (CEFOF)	301.5	0.1	99.9	75.9	19.4	0.0	4.5	0.1	0.0
Junta Colegio San Luis Gonzaga	76.7	0.0	93.2	44.3	43.8	0.0	5.1	6.8	0.0
Educación Parauniversitaria	3,267.4	0.8	93.0	66.6	20.4	0.4	5.6	7.0	0.0
Coleio Universitario de Alajuela (CUNA)	871.7	0.2	95.0	74.7	13.1	1.5	5.7	5.0	0.0
Colegio universitario de Cartago (CUCA)	866.7	0.2	94.5	70.2	15.6	0.0	8.6	5.5	0.0
Colegio Universitario de Limón (CUNLIMON)	195.9	0.1	66.1	43.6	21.1	0.0	1.3	33.9	0.0
Colegio Universitario de Puntarenas (CUP)	502.4	0.1	96.2	81.6	9.6	0.0	5.0	3.8	0.0
Colegio Universitario Región Trópico Seco (CURDTS)	298.5	0.1	87.1	41.0	44.4	0.0	1.7	12.9	0.0
Escuela Centroamericana de Ganadería (ECAG)	532.1	0.1	97.7	56.3	36.3	0.0	5.2	2.3	0.0
Educación Universitaria	80,696.2	20.9	88.4	63.4	13.5	0.1	11.5	11.6	0.0
Universidad de Costa Rica (UCR)	48,152.1	12.5	85.4	59.8	14.1	0.0	11.5	14.6	-0.1
Universidad Nacional (UNA)	16,778.9	4.3	90.3	69.2	7.7	0.2	13.2	9.6	0.0
Instituto Tecnológico de costa Rica (ITCR)	8,662.9	2.2	94.4	72.1	12.3	0.2	9.9	5.0	0.6
Universidad Estatal a Distancia (UNED)	7,102.3	1.8	96.5	63.3	24.2	0.0	9.0	3.5	0.0
Financiamiento (CONAPE)	3,737.2	1.0	26.5	6.4	4.8	0.0	15.3	0.2	73.3
Formación Profesional (Inst. Nac. Aprendizaje INA))	23,628.3	6.1	76.7	33.5	30.8	0.0	12.4	23.3	0.0

Fuente: Unidad de análisis y seguimiento fiscal. Secretaría técnica de la Autoridad Presupuestaria.

Un 22 por ciento del GPS en educación se dedica a la educación postsecundaria (cuadro 6.6). En ella participan seis colegios universitarios que imparten educación parauniversitaria dirigida a la formación de técnicos medios y cuatro universidades estatales. Los colegios universitarios solo reciben el 1 por ciento del GPS en educación (4 por ciento del gasto en educación postsecundaria), de modo que la estructura del gasto está determinada por las universidades. Ellas muestran una amplia dispersión, aunque en promedio, invierten cerca de un 11 por ciento de su presupuesto y destinan un 63 por ciento al pago de sueldos y salarios. El 25 por ciento restante se dedica a compra de bienes y servicios y a transferencias corrientes. Cabe señalar que la STAP excluyó desde finales de los años ochenta, al Consejo Nacional de Rectores (CONARE), entidad coordinadora de las universidades estatales y que se financia con los fondos que el Estado transfiere a estas a través del MEP. También las universidades estatales han venido utilizando fundaciones privadas para manejar las donaciones que reciben para investigaciones o las ventas de servicios, y que por su carácter privado se encuentran fuera del control de la STAP. La consecuencia directa es una subestimación de los recursos destinados por el país a la educación superior.

Por el contrario, la STAP si incluye a la Comisión Nacional de Préstamos para la Educación (CONAPE), entidad estatal financiera que se encarga de otorgar préstamos especialmente para estudios universitarios, dentro y fuera del país y con independencia del carácter o no de estatal de la institución en que se estudia. El gasto de CONAPE, representa el 1 por ciento del GPS en educación y el 73 por ciento de este corresponde a

concesión neta de préstamos. Completa el cuadro de las instituciones del sector educativo, el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) entidad encargada de la formación profesional y cuyo financiamiento proviene de un impuesto sobre las planillas. Esta institución maneja el 6 por ciento del GPS en educación y muestra una estructura del gasto donde solo un tercio del gasto se dedica al pago de salarios. Ello es así pues la Autoridad Presupuestaria le impide contratar nuevos trabajadores y debe recurrir a la compra de servicios de capacitación para ampliar su oferta educativa. Ello trae aparejado la generación de un superávit que se destina a la compra de títulos del gobierno central. Ello explica el porqué destina un 31 por ciento a la compra de bienes y servicios y su también alta inversión.

Cuadro 6.6. Costa Rica: educación, clasificación del gasto por sub-funciones.2003

Función	Gasto Social Total			Composición del GPS					
	Monto	%	%	G. Corriet.	Sueldos	Bienes	Intereses	Transf.	G. Capital
Sector Educación	384,623.1	30.6	100.0	95.0	75.8	5.6	0.0	13.6	5.0
Educación General	264,251.8	21.0	68.7	98.4	86.8	1.0	0.0	10.7	1.6
Preescolar	24,069.8	1.9	6.3	97.3	85.7	1.1	0.0	10.5	2.7
Primaria	132,113.0	10.5	34.3	98.9	87.3	0.9	0.0	10.7	1.1
Secundaria Académica	58,948.4	4.7	15.3	97.2	85.5	1.2	0.0	10.5	2.8
Secundaria Técnica	26,470.1	2.1	6.9	99.1	87.3	1.0	0.0	10.7	0.9
Enseñanza Especial	12,966.3	1.0	3.4	99.1	87.5	0.8	0.0	10.8	0.9
Educación Abierta	9,684.2	0.8	2.5	99.1	87.5	0.8	0.0	10.8	0.9
Educación postsecundaria	84,928.6	6.7	22.1	88.7	63.1	13.8	0.1	11.8	11.3
Parauniversitaria	3,267.4	0.3	0.8	93.0	66.6	20.4	0.4	5.6	7.0
Universitaria	80,663.9	6.4	21.0	88.4	63.4	13.5	0.1	11.5	11.6
Financiamiento	997.3	0.1	0.3	99.4	24.0	17.9	0.0	57.5	0.6
Formación Profesional	23,628.3	1.9	6.1	76.7	33.5	30.8	0.0	12.4	23.3
Incentivos para estudiar	11,814.4	0.9	3.1	99.9	6.3	0.3	0.0	93.4	0.1
Comedor Escolar	7,509.7	0.6	2.0	100.0	8.3	0.0	0.0	91.7	0.0
Bono Escolar	706.6	0.1	0.2	100.0	0.0	0.0	0.0	100.0	0.0
Becas	3,598.1	0.3	0.9	99.7	3.3	0.9	0.0	95.5	0.3

Fuente: Unidad de análisis y seguimiento fiscal. Secretaría técnica de la Autoridad Presupuestaria.

El gasto social en el sector educación (384 mil millones) alcanza el 31 por ciento del GPS, el 22 por ciento del GPT y el 5,5 por ciento del PIB. Dentro de este, un 72 por ciento se gasta en educación general (incluyendo incentivos para estudiar), un 22 por ciento en educación superior y un 6 por ciento en formación profesional. La educación primaria es la que absorbe la mayor proporción del gasto (34 por ciento sin incluir incentivos y 11 por ciento del GS). Los incentivos para estudiar (comedores, becas, bonos y otros) solo representan el 3 por ciento del gasto del sector y el 0,2 por ciento del PIB.¹⁹

¹⁹ Estos están subestimados pues solo se consideran los aportes del FODESAF y no la contrapartida del MEP en administración. Tampoco incorpora los gastado por el MEP en transporte escolar que se financia con el presupuesto ordinario de este.

La función de asuntos y servicios de sanidad

Para el año 2003, la STAP considera dentro de la función de servicios de salud a siete instituciones. Este sector ha sufrido una amplia transformación durante la década de los noventa cuando, con el apoyo financiero del BID y el BM, se ha procedido a modificar el modelo de atención y a consolidar las reformas que se iniciaron en la década de los años setenta cuando se instauró el sistema nacional de salud.²⁰ El Ministerio de Salud (MS) es el ente rector y maneja un 9 por ciento del GSP en salud (ver cuadro 5). Toda la atención del primer nivel que realizaba fue trasladada a la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) y solo mantienen algunas actividades primarias como saneamiento básico y control de la inmunización. Para estas actividades cuenta con el apoyo del Consejo Técnico de Atención Médico Social (CTAMS), institución adscrita al MS y que opera como intermediario financiero al administrar recursos provenientes de fuentes distintas al presupuesto nacional. Los recursos que administra la CTAMS son marginales (0,3 por ciento del GPS en salud), dedicado a compra de bienes y servicios, transferencias e inversiones y, por la ley de presupuestos públicos, en una institución en vías de extinción. El MS por su parte, dedica el 80 por ciento de su presupuesto a gastos corrientes, lo que significa una importante porción a gastos de capital (20 por ciento). Dentro de los gastos corrientes, los sueldos y salarios representan un 36 por ciento del gasto total del MS y un 39 por ciento se dedica a transferencias corrientes. El monto elevado de estas transferencias se debe en parte a la incorporación de las cuotas del Estado como tal a la Seguridad Social (aporte estatal a los seguros de salud y de pensiones de la CCSS correspondientes a los trabajadores asalariados del sector público y privado) y al subsidio estatal para las cuotas a la seguridad social de los trabajadores independientes o por convenio. Estas transferencias no son consolidadas por la STAP.

También administra el MS a los centros de atención infantil, conocidos como CEN-CINAI (Centros de Educación y Nutrición y Centros Infantiles de Atención Integral), que atienden a población preescolar (2 a 6 años) con programas de alimentación y de cuidado diario. Este programa aparece por primera vez a partir del presupuesto del 2002 claramente identificado, en tanto que en los años previos quedaba incluido dentro de los servicios de atención de la salud.

La mega institución del sector salud es la CCSS quién administra el 89 por ciento de los recursos del sector y se encarga de los servicios preventivos y curativos de la enfermedad (cuadro 6.7). La Caja es una institución autónoma pública de servicios y se financia con una contribución tripartita sobre las planillas (Estado, empresa, trabajador). Ella administra la red de hospitales, clínicas y áreas de salud y ha introducido, como parte

²⁰ En la década de los setentas, toda la atención hospitalaria se trasladó paulatinamente a la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), quedando el Ministerio de Salud (MS) con la atención primaria. En los años noventa, la atención primaria se traslada a la CCSS y el MS queda como ente rector y administrador de los programas de nutrición. La reforma contempla una mejora en la asignación presupuestaria con el establecimiento de compromisos de gestión y la creación de cuasimercados dentro de la esfera pública.

de la reforma, un sistema de asignación presupuestaria con base a compromisos de gestión. Para el año 2003, la CCSS dedicó un décimo de su presupuesto a inversión, destinando el 90 por ciento restante a gastos corrientes. Los sueldos y salarios representan cerca de la mitad de su gasto total (51 por ciento), asignando un 29 por ciento a compra de bienes y servicios y un 10 por ciento a transferencias. Pese a ser una institución que ha acudido frecuentemente al endeudamiento externo, el pago de intereses resulta marginal por el hecho de que históricamente el gobierno central ha asumido el pago de la deuda (principal e intereses) como forma de saldar parcialmente las deudas que este incurre al no pagar regularmente las cuotas a la seguridad social que le corresponde como patrono y como estado.

Cuadro 6.7. Costa Rica: gastos de salud, clasificación institucional y económica.2003

(Cifras absolutas en millones de colones corrientes y relativas en porcentajes)

Institución y actividad	Gasto Total mas Concesión Neta		Estructura relativa del gasto por institución						
	Absoluto	Relativo	Gasto Corriente	Sueldos y Salarios	Bienes y Servicios	Intereses Pagados	Transfer. Corrientes	Gasto de Capital	Concesión Neta de P.
Sector Asuntos y Servicios de Sanidad	399,983.2	100.0	89.1	49.5	27.0	0.2	12.4	10.9	0.0
Rectoría, nutrición y atención Primaria	37,242.5	9.3	79.9	36.0	5.3	0.0	38.6	20.1	0.0
Ministerio de Salud (MS)	35,905.9	9.0	79.6	37.3	3.1	0.0	39.2	20.4	0.0
Consejo Técnico Médico Social (CTAMS)	1,336.6	0.3	88.2	0.0	65.3	0.0	22.9	11.8	0.0
Atención primaria, secundaria y terciaria	356,178.0	89.0	89.9	51.3	28.6	0.2	9.8	10.1	0.0
Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS)	356,178.0	89.0	89.9	51.3	28.6	0.2	9.8	10.1	0.0
Prevención de Drogas	1,483.5	0.4	96.4	73.4	18.0	0.0	5.0	3.6	0.0
Instit. sobre Alcoholismo y farmadependencia (IAFA)	1,021.6	0.3	95.5	72.9	17.4	0.0	5.2	4.5	0.0
Instituto Costarricense sobre Drogas (ICD)	462.0	0.1	98.2	74.3	19.2	0.0	4.7	1.8	0.0
Programas de Nutrición	5,079.2	1.3	98.7	20.8	77.1	0.0	0.8	1.3	0.0
Inst. Cost. de Inv. y Ens. en Nutrición (INCIENSA)	1,012.7	0.3	93.4	77.4	13.1	0.0	2.9	6.6	0.0
Oficina de Coop. Int. de la Salud (OCIS)	4,066.5	1.0	100.0	6.7	93.0	0.0	0.3	0.0	0.0

Fuente: Unidad de análisis y seguimiento fiscal. Secretaría técnica de la Autoridad Presupuestaria.

En el ámbito de la prevención y combate de la drogadicción, existe el Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia (IAFA) y más recientemente se ha creado el Instituto Costarricense contra las Drogas (ICD), antigua Comisión Nación contra las Drogas (CONADRO). El IAFA es un ente autónomo adscrito al MS, que se financia con recursos del presupuesto nacional (transferencia del MS y de una transferencia del FODESAF) y en conjunto ambas instituciones manejan sólo un 0,4 por ciento del GPS en salud y este resulta una presupuesto de gastos corrientes (96 por ciento del gasto total) y de pago de sueldos (73 por ciento del gasto total).

Finalmente, dentro del ámbito de los programas de nutrición existen dos instituciones adicionales al MS. Por una parte está el Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición (INCIENSA) que se encarga básicamente de investigación aunque administra una clínica para la atención de casos de desnutrición severa. Este es un ente autónomo adscrito al MS, que se financia con recursos del presupuesto nacional (transferencia del MS y de una transferencia del FODESAF) y cuyo presupuesto asciende al 0,3 por ciento del GPS en salud. Este es también un presupuesto de gastos corrientes y de sueldos (93 por ciento y 77 por ciento respectivamente). La otra institución es la

Oficina de Cooperación Internacional de la Salud (OCIS), ente adscrito al MS y que funciona como un intermediario financiero que administra recursos que provienen fuera del presupuesto del MS. En particular la OCIS administra los fondos que transfiere FODESAF para el financiamiento de los CEN-CINAI, particularmente para la compra de alimentos, y que representan el 1 por ciento del GPS en salud.

Tanto CTAMS como OCIS buscan administrar recursos fuera del presupuesto del gobierno central y resolver de esa forma trabas que presenta su uso o reducir su vulnerabilidad.²¹ No obstante, con ello se limita la transparencia en el destino de los fondos y se dificulta saber cuanto se asigna a determinada actividad y cuanto es su costo por usuario. Por ejemplo, los CEN-CINAI reciben recursos del presupuesto nacional (MS), de OCIS (FODESAF) y eventualmente de la CTMS (impuesto a las importaciones), no existiendo para ninguno de los años previos una consolidación del gasto a nivel de este programa.

Cabe señalar que la STAP no contempla dentro de la función salud, ni en la función de seguridad social, al Seguro de Riesgos del Trabajo (SRT) que administra el Instituto Nacional de Seguros (INS) y que es el encargado de prestar la atención curativa en casos de accidentes laborales.²² Tampoco se incorpora al Consejo Nacional de Salud Ocupacional. Desde una perspectiva sectorial, los servicios de suministro de agua y alcantarillado, son considerados también como parte de este sector, aunque la STAP lo ubica dentro de la función de vivienda y ordenamiento territorial.²³

Cuadro 6.8. Costa Rica: salud, clasificación del gasto por sub-funciones.2003

Función	Gasto Social Total			Composición del GPS					
	Monto	%	%	G. Corriet.	Sueldos	Bienes	Intereses	Transf.	G. Capital
Sector Salud	388,339.8	30.8	100.0	88.7	51.0	27.8	0.2	9.8	11.3
Rectoría	19,306.8	1.5	5.0	62.1	44.8	4.7	0.0	12.5	37.9
Atención Primaria	72,722.0	5.8	18.7	89.8	50.3	29.2	0.2	10.1	10.2
Atención Curativa	284,804.0	22.6	73.3	89.9	51.3	28.6	0.2	9.8	10.1
Consuta Médica	97,657.3	7.8	25.1	89.9	51.3	28.6	0.2	9.8	10.1
Hospitalización	187,146.7	14.9	48.2	89.9	51.3	28.6	0.2	9.8	10.1
Prevención Drogas	1,483.5	0.1	0.4	96.4	73.4	18.0	0.0	5.0	3.6
Programas de Nutrición	10,023.6	0.8	2.6	99.3	58.0	40.9	0.0	0.4	0.7

Fuente: Unidad de análisis y seguimiento fiscal. Secretaría técnica de la Autoridad Presupuestaria.

²¹ El MS llegó a tener en el pasado hasta siete presupuestos distintos, con un gran número de transferencias entre ellos que hacían muy difícil determinar cuál era el gasto neto en salud.

²² El INS en su conjunto es ubicado en la función otros o no clasificados dentro de la clasificación funcional de la STAP.

²³ La STAP ha incorporado una consolidación por sector a partir del año 2002. Los sectores difieren de las funciones en la consideración de algunas instituciones y siguen como criterio, los decretos de sectorialización establecidos dentro del marco de la Ley de Planificación Nacional. En este trabajo se utilizarán los términos de función y sector como sinónimos, pero referidos a las funciones de la STAP.

El gasto social en el sector salud (388 mil millones) representa otro 31 por ciento del GPS (cuadro 6.8), el 22 por ciento de GPT y el 5,6 por ciento del PIB. Dentro de éste el 74 por ciento del gasto se ubica en servicios curativos, donde los servicios hospitalarios absorben casi la mitad del gasto en salud. El primer nivel de atención o atención primaria (EBAIS, áreas de salud) significa el 19 por ciento del gasto del sector (6 por ciento del GPS). Los programas de nutrición, incluido INCIENSA, representan solo el 2,6 por ciento del gasto en salud y el 0,8 por ciento del GPS.

La función de asuntos de vivienda y ordenamiento urbano rural

En esta función, la STAP incorpora seis instituciones, tres dedicadas al tema de la vivienda, una al suministro de agua y dos relacionadas con los gobiernos locales (cuadro 6.9). En el ámbito de los asuntos de vivienda, el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH) es el ente rector. Esas tres instituciones de vivienda significan el 28 por ciento del gasto en esta función, que como se recordará solo representa cerca del 10 por ciento del GPS total. Dentro de este el gasto del MIVAH es marginal (0,5 por ciento del gasto en esta función), la mitad se canaliza al pago de salarios, un 19 por ciento a la compra de bienes y servicios y un 27 por ciento a transferencias de capital. La institución más grande en recursos es el Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI) con una cuarta parte del gasto de la función. Este banco de segundo piso fue creado con la aprobación de la Ley del Sistema Financiero de la Vivienda y es quién administra el Fondo de Subsidio para la Vivienda (FOSUVI) que maneja el bono familiar de la vivienda (BFV). El BFV es un subsidio para que la población de bajos recursos pueda acceder a una casa propia y se financia con recursos del FODESAF, presupuesto nacional y ganancias de la lotería (JPSSJ). En la práctica el financiamiento ha recaído en el FODESAF y el gasto que presenta el BANHVI representa su gasto administrativo más los BFV otorgados. La clasificación presupuestaria de este banco ha estado signada por dificultades por la no incorporación del FOSUVI como una unidad presupuestaria independiente. Por ello tiende a identificar en algunos años solo lo aportado por FODESAF, en uno casos contabilizándolo totalmente como concesión neta de préstamos, en otros años dejándolo en el sector de Seguridad Social y más recientemente contabilizándolo como una transferencia corriente al sector privado.

La institución más antigua es el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU), creada en los años sesenta para atender los problemas de vivienda de la población pobre, básicamente para la erradicación de tugurios, y para ordenar el desarrollo urbano. Estas funciones se han debilitando, de modo que ahora el 56 por ciento de su gasto corresponde a la concesión neta de préstamos a través de un programa de ahorro y crédito dirigido a la clase media alta y a la clase alta.

Cuadro 6.9. Costa Rica: gastos de vivienda y ordenamiento urbano, clasificación institucional y económica.2003

(Cifras absolutas en millones de colones corrientes y relativas en porcentajes)

Institución y actividad	Gasto Total mas		Estructura relativa del gasto por institución						
	Concesión Neta		Gasto Corriente	Sueldos y Salarios	Bienes y Servicios	Intereses Pagados	Transfer. Corrientes	Gasto de Capital	Concesión Neta de P.
	Absoluto	Relativo							
Sector Vivienda y Ordenamiento Urbano Rural	124,088.0	100.0	78.7	31.0	20.6	5.4	21.7	17.2	4.1
Rectoría, asuntos de vivienda y ordenamiento territorio	34,684.5	28.0	75.5	8.4	7.8	11.1	48.2	8.4	16.0
Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MVAH)	585.7	0.5	73.5	50.6	18.7	0.0	4.2	26.5	0.0
Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI)	24,313.8	19.6	99.1	6.3	9.5	15.1	68.2	0.9	0.0
Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU)	9,785.0	7.9	17.0	11.1	2.8	2.0	1.1	26.2	56.8
Sumistro de agua y alcantarillado	30,056.5	24.2	78.8	34.3	35.2	6.1	3.3	21.9	-0.7
Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (ICAA)	30,056.5	24.2	78.8	34.3	35.2	6.1	3.3	21.9	-0.7
Servicios municipales	59,347.0	47.8	80.5	42.5	20.7	1.8	15.6	19.9	-0.4
Gobiernos Locales (GOBLOCAL)	55,513.2	44.7	78.9	43.7	21.8	1.9	11.4	21.2	0.0
Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM)	3,833.8	3.1	104.9	24.3	4.6	0.0	76.1	1.1	-6.1

Fuente: Secretaría técnica de la Autoridad Presupuestaria.

Una cuarta parte del gasto en la función de vivienda y territorio corresponde al suministro de agua y alcantarillado. Aquí la STAP incluye solo al Instituto Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ICAA), empresa pública no financiera dedicada a esta actividad. No incluye a la Empresa de Servicios Públicos de Heredia, entidad de suministra el agua potable a los habitantes de ese lugar, ni los acueductos en manos de los municipios. Si incorpora, el aporte que da el ICAA al desarrollo de los acueductos rurales manejados por las comunidades y que reciben ayuda del FODESAF. Estrictamente, esta parte de los acueductos rurales y el subsidio de los gobiernos locales a los acueductos municipales, es la parte que habría que considerar como gasto social. Puede concluirse que la medición del gasto social asociado con el suministro de agua es parcial.

Cuadro 6.10. Costa Rica: vivienda y ordenamiento urbano, clasificación del gasto por sub-funciones.2003

Función	Gasto Social Total			Composición del GPS					
	Monto	%	%	G. Corriet.	Sueldos	Bienes	Intereses	Transf.	G. Capital
Sector Vivienda y Territorio	119,004.6	9.5	100.0	82.1	32.3	21.5	5.7	22.7	17.9
Servicios de Vivienda	29,127.0	2.3	24.5	89.9	10.0	9.2	13.3	57.4	10.1
Suministro Agua	30,278.9	2.4	25.4	78.3	34.0	34.9	6.1	3.3	21.7
Acueductos Nacionales	29,325.9	2.3	24.6	78.3	34.0	34.9	6.1	3.3	21.7
Acueductos Rurales	953.0	0.1	0.8	78.3	34.0	34.9	6.1	3.3	21.7
Servicios Municipales	59,598.6	4.7	50.1	80.2	42.3	20.6	1.8	15.5	19.8

Fuente: Unidad de análisis y seguimiento fiscal. Secretaría técnica de la Autoridad Presupuestaria.

El gasto social en sector vivienda y territorio (102 mil millones) absorbe el 9,5 por ciento del GPS (cuadro 6.10), el 7 por ciento del GPT y el 2 por ciento del PIB. Dentro del sector, los servicios municipales representan el 50 por ciento del gasto, lo que equivale al 5 por ciento del GPS, el 3,4 por ciento del GPT y 1 por ciento del PIB. Aunque los servicios municipales son heterogéneos e incluyen aportes, probablemente crecientes, al sector educación y de salud, no es factible de separar por función. La regulación y subsidio a la

vivienda y el suministro de agua, tienen un peso similar de modo que cada uno representa el 25 por ciento del gasto del sector y cerca del 2,3 por ciento del GPS.

El Fondo de Inversión Social

El Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), cuyos recursos se encuentran incorporados en las distintas funciones analizadas previamente, requiere de un análisis particular. Creado en 1974, una década antes de la aparición de los FES (Fondos de Emergencia Social) y luego FIS (Fondos de Inversión Social), se diferencia de estos en varios aspectos claves: la coyuntura en que se creó (período crecimiento económico), el objetivo de su creación (apoyar los programas de lucha contra la pobreza estructural y no compensar los costos del ajuste económico), el financiamiento (recursos presupuestarios con impuestos de afectación específica y no donaciones externas), su inserción institucional (dentro de la normativa corriente de la administración pública y no como ente extrapresupuestario), el destino de los recursos (financiaba entrega de servicios sociales básicos y transferencias monetarias más que creación de infraestructura), la asignación de los recursos (por convenios y leyes y no fondos concursables) y los entes ejecutores (instituciones estatales que recibían estos recursos como complemento para programas específicos).

El FODESAF es un fondo administrado por una institución semiautónoma, adscrita al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social conocida como la Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (DESAF). La DESAF está al mando de un director general, actualmente asimilado a un viceministro del MTSS y depende jerárquicamente del Ministro de Trabajo, aunque durante algunas épocas, ha estado bajo la tutela de la *Autoridad Social* establecida, normalmente bajo un vicepresidente de la república. La DESAF se financia, desde el año 1996, con recursos del presupuesto ordinario del MTSS y su personal está bajo el marco de Servicio Civil. Antes de ese año, se financiaba con recursos del fondo y disponía de mayor flexibilidad laboral. Esto significa que la DESAF es actualmente una dependencia más del MTSS, encargada de la preparación y control del presupuesto del FODESAF y cierta actividad de seguimiento y evaluación. Carece por lo tanto de una dirección política relevante que garantice la pertinencia y continuidad de los programas que financia y funciona como una secretaría técnica, pero sin un claro órgano director a quién responderle. La necesidad de una junta directiva que dirija al FODESAF es un tema que se ha venido planteando desde mediados de los noventas en varios intentos de reforma a la ley de creación y a su reglamento, pero sin llegar a concretarse aún.

El FODESAF se financia con un impuesto del 5 por ciento sobre las planillas, con algunas pequeñas excepciones, que recauda la CCSS y una porción del impuesto sobre las ventas, que debe transferir el Ministerio de Hacienda. Al aprobarse la ley, el impuesto sobre las ventas se aumentó del 5 por ciento al 8 por ciento, para que esos tres puntos porcentuales se canalizaran hacia el fondo, lo que significaba el 37,5 por ciento del impuesto. Posteriormente, ante aumentos adicionales en la tasa del impuesto sobre las ventas, los recursos para el FODESAF se establecieron como un porcentaje de la

recaudación del impuesto (20 por ciento). No obstante, desde finales de los años ochenta, el Ministerio de Hacienda empezó a trasladar una porción menor de los recursos y con ello se ha acumulado una deuda. Por resolución de la Sala Constitucional, esta deuda se documentó en el año 1997, aunque como se ha visto la Sala Constitucional ha venido variando sus resoluciones sobre la obligación o no para el gobierno de cumplir con los impuestos con destino específico. Actualmente, el Ministerio de Hacienda determina cada año cuál es el monto que va a transferir al FODESAF y el presupuesto depende cada vez más del impuesto sobre los sueldos.²⁴ Con relación al impuesto sobre los sueldos, la CCSS como unidad recaudadora inició la práctica en los años noventa de llegar a acuerdos de pago de deuda con los patronos o empresas morosas, dándole prioridad a las cuotas de sus seguros de salud y pensiones. Con ello, la DESAF debió dedicar recursos humanos y financieros a las tareas de recaudación con miras a recuperar las deudas con los patronos morosos, generándose una duplicación de esfuerzos.

La ley establece que los recursos del FODESAF deben dirigirse a los “costarricenses de escasos recursos” aunque recientemente la Sala Constitucional ha señalado que deben ser “residentes” de escasos recursos y cubrirse por ende a extranjeros que viven en el país, aunque su estatus migratorio sea irregular. La ley también estableció o comprometió desde el inicio un porcentaje de los recursos a fines específicos. Así determinó que un 20 por ciento de los recursos debería utilizarse para el programa de pensiones no contributivas y que hasta otro 20 por ciento podía utilizarse en un programa de transferencias en dinero (asignaciones familiares). Este último no pasó de un plan piloto en pequeña escala (en el cantón de Bagaces, provincia de Guanacaste).

Esta asignación de los recursos hacia la población pobre ha sido variada en el tiempo por el diseño de programas específicos, como el de comedores escolares, que se ejecutó como un programa universal o los CEN-CINAI que daban prioridad a los niños con madre trabajadora y solo atienden a los que residen cerca del centro; por limitaciones en los mecanismos de selección, como el régimen de pensiones no contributivas y por la creación de leyes posteriores que asignan recursos del Fondo. Estas leyes posteriores, han asignado recursos tanto a programas dirigidos imperfectamente a la población pobre, como el bono familiar para la vivienda o el fondo de reconversión agrícola, como a instituciones donde el combate a la pobreza no es su misión. Este es el caso del Instituto de la Mujer (INAMU) y del Instituto de Nacional del Deporte y la Recreación (ICODER). El FODESAF se transformó así en una especie de caja chica, donde el Poder Legislativo ha ido tomando recursos para fines disímiles, de modo que el 80 por ciento de los recursos girados en el año 2003 estaban definidos por leyes específicas. Esta inflexibilidad creciente del Fondo, se complica con una resolución de la Contraloría General de la República (CGR), que

²⁴ En el pasado, la Contraloría General de la República obligaba a la DESAF y a las unidades ejecutoras, a presupuestar la totalidad de los recursos que les correspondían por ley. De esta forma, la DESAF y las unidades ejecutoras debían trabajar con dos datos, el presupuestado y el que el Ministerio de Hacienda aprobaba girar efectivamente. Esta última cifra se conocía parcialmente, por lo que existía poca transparencia. Posteriormente, la cifra se estableció claramente y ahora se toma solo ella como referencia para la presupuestación del Fondo.

establece que las instituciones beneficiadas por estas leyes, no deben dar cuentas a la DESAF sobre el uso de los recursos, evitando cualquier tipo de evaluación y, peor aún, de rectificación.²⁵

El resto de los recursos del Fondo se distribuyen bajo convenios interinstitucionales, aunque ello no garantiza que se dirijan efectivamente hacia la población pobre, que de paso la ley ni el reglamento definen. La ausencia de un sistema de información sobre los beneficiarios, los servicios, su calidad y sus costos efectivos, limitan las posibilidades de seguimiento y evaluación de esos programas. Tampoco se utilizan fuentes externas, como encuestas nacionales a hogares, para dar seguimiento al acceso efectivo a los programas, la cobertura real y las filtraciones existentes y, menos aún existen evaluaciones de impacto de los programas. Esto hace que aún en este caso, la asignación de recursos sea muy inercial. Para un uso más transparente y efectivo de los recursos del FODESAF, deben restablecerse las potestades, y fortalecer las capacidades, de seguimiento y evaluación a la DESAF, y debe establecerse la capacidad a la DESAF de no autorizar recursos, aunque estén definidos por ley, si no justifican adecuadamente, se garantiza su destino hacia la población pobre y se aplican las recomendaciones que pudieran surgir de las evaluaciones.

Las unidades ejecutoras son todas instituciones públicas: ministerios, instituciones autónomas de servicios, empresas públicas no financieras y empresas públicas financieras. Solo los municipios no participan como unidades ejecutoras y su vinculación con el FODESAF han sido muy esporádicas en el pasado. Ello se debe a la ausencia en los municipios, y desinterés por ejecutarlos, de programas de servicios sociales hacia la población pobre. La ley impide la participación de organizaciones privadas como unidades ejecutoras directas, aunque no indirectamente y su participación es entonces a través de las instituciones estatales participantes. Para el año 2003, 19 instituciones participaron como unidades ejecutoras, desarrollando 33 programas distintos.

VII. Gasto público social: aspectos de equidad

Esta sección tiene por objeto cuantificar la magnitud inversión social, caracterizarla y determinar el grado de equidad con que se reparten los recursos, y ver como la distribución del gasto ha cambiado entre 1990 y 2003. Para ello se realiza una estimación del gasto público social para el año 1990 y se confronta con la estimación para el año más reciente disponible, el 2003, con el fin de identificar sus principales cambios. Cabe destacar que

²⁵ La asignación por leyes es por montos absolutos o por porcentajes de los recursos y si se cumplieran todos probablemente no alcanzarían los recursos. Esto es el caso de la asignación establecida dentro del préstamo externo (BID- BM) para la reforma del sector salud, donde se agregó un artículo que señaló que el FODESAF debía financiar el costo de los personas indigentes aseguradas por cuenta del Estado. Este costo no se hace explícito y era una responsabilidad asumida por el Gobierno Central desde los años setenta cuando se inició la conformación del sistema nacional de salud y se le trasladaron los hospitales a la CCSS. Las estimaciones de la Caja se llevan prácticamente el Fondo pero la CGR ha detenido cualquier transferencia hasta que la CCSS prueba claramente cuál es este costo.

esta sección se concentra en el tema de la equidad distributiva y no se analizan otros temas asociados con el GPS como la eficiencia en el uso de los recursos, la eficacia con que se utilizan en términos de calidad de los servicios, su pertinencia e impacto, ni tampoco se emprende la evaluación de su sostenibilidad financiera.²⁶

Se cuantifica y analiza el GPS en 1990 y el 2003, mostrando sus principales cambios y teniendo como contexto la evolución en el mediano plazo del GPS ya reseñado previamente. Posteriormente se enfoca la atención en los cambios distributivos del gasto público social y su posible impacto en la desigualdad de la distribución del ingreso familiar. Teniendo estos insumos, se profundiza el análisis del GPS destinada a los grupos más pobres, con una pequeña caracterización de los cambios mostrados por los principales programas dirigidos hacia ellos. Se concluye con una síntesis de los principales hallazgos y sus implicaciones para propuestas o reformas de políticas públicas.

La identificación de los beneficiarios

La fuente primaria para la identificación de los usuarios efectivos de los programas sociales es la encuesta de hogares de propósitos múltiples (EHPM) que realiza anualmente el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). Con esta fuente se identifican los consumidores y, cuando es factible, la cantidad consumida. Como las encuestas de 1990 y del 2003 no ofrecen toda la información requerida, se utilizan encuestas cercanas para programas específicos. Para 1990 se utilizó también la encuesta sobre inversión social (ENISO) que realizó el Ministerio de Planificación nacional (MIDEPLAN) entre diciembre de 1992 y febrero de 1993. Para el año 2003, se complementa con la EHPM del 2001 que contiene un módulo sobre la utilización de los servicios de salud. La validez de utilizar la distribución de beneficiarios de encuestas de años cercanos radica en el hecho de que el acceso refleja una característica estructural de cada programa que tiende a cambiar más lentamente en el tiempo.

La identificación de beneficiarios directos fue posible para la mayoría de los programas y ellos representan por lo menos el 95 por ciento del GPS considerado. Para aquellos programas donde esto no fue posible, se utilizó un indicador indirecto para la asignación. Para aquellos programas cuyo beneficio va dirigido al hogar, como el suministro de agua o el bono de la vivienda, todos los miembros del hogar se consideraron como beneficiarios.

El uso de una fuente externa a las instituciones para identificar a los usuarios efectivos, se sustenta tanto por la ausencia de este tipo de información en muchas instituciones, como por el hecho de que cuando existe, esta no ofrece adecuada información para su caracterización social. Con las EHPM es posible identificar a los beneficiarios y caracterizarlos. Dentro de esta caracterización, es clave para el análisis de la equidad: el estrato de ingreso al que pertenece el hogar. Para el estrato de ingreso, las

²⁶ Los datos para el año 1990 provienen del trabajo Trejos (2004).

familias son ordenadas según su ingreso familiar per cápita, que es un mejor indicador de su bienestar relativo, y se han ordenado de las más pobres a las más ricas en diez grupos de igual tamaño (deciles) o en cinco grupos con un 20 por ciento de las familias cada uno (quintiles).

La asignación del gasto público social

Cuantificado el GPS e identificados los beneficiarios, la asignación del gasto se realiza en forma proporcional a la distribución de los beneficiarios de cada programa, según estrato de ingreso. Este procedimiento, que resulta bastante estándar en este tipo de trabajos implica suponer costos medios similares por programas, y calidades similares, con independencia del área geográfica en que se presta el servicio y la edad o sexo de la persona que lo recibe. La ausencia de una contabilidad de costos en las instituciones estatales, impide hacer cálculos más detallados. Esta es un área en que el país debe avanzar en aras de fortalecer la transparencia en la asignación de los recursos públicos.

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

La inversión social pública en los años 1990 y 2003

En la sección metodológica se han señalado algunos ajustes realizados a las informaciones de la STAP con el fin de llegar a una magnitud no solo más cercana al GPS sino con información además más desagregada. Esta información se incorpora en el cuadro 1. Medida en colones del 2003, el GPS pasa de los 776 mil millones en 1990 a algo más de un billón en el 2003, para un crecimiento acumulado del 62 por ciento en esos trece años o

del 3,8 por ciento promedio anual. El GPS aumenta de cerca del 15 por ciento del PIB en 1990 al 18 por ciento en el 2003 (cuadro 7.1).²⁷

El aumento del GPS es mayor en el sector de seguridad social (4,9 por ciento promedio anual) y en el de educación (4,7%), de modo que ambos sectores ganan participación dentro de la inversión total. El sector educación pasa del 27 por ciento en 1990 al 31 por ciento en el 2003 y el sector seguridad social aumenta del 25 por ciento al 28%. El sector salud crece por debajo de la media (3 por ciento anual) perdiendo tres puntos de participación, para quedar en un 31%. De este modo estos tres sectores representan en el año 2003 una participación cercana al 30 por ciento cada uno. Los otros dos sectores, vivienda y territorio y cultura y recreación, se expanden a una tasa aún menor, reduciendo parte de su ya limitada participación. Vivienda y territorio termina por debajo del 10 por ciento del GPS, en tanto que el sector de cultura y recreación baja de la unidad. Más aún, este crecimiento no compensa al aumento de la población de modo que por habitante, el GPS en estos últimos dos sectores se contrae en términos reales.

Así, mientras que el GPS real por habitante se expande un 19 por ciento entre 1990 y el 2003, al pasar de los 254 mil colones en 1990 a los 302 mil colones por año en el 2003, para un crecimiento medio anual del 1,3%, en el sector de vivienda y territorio el GPS por persona cae un 14 por ciento y en el sector cultura y recreación se reduce un 25%. Dentro del sector vivienda y territorio, la contracción se presenta tanto en los servicios de vivienda como en el suministro de agua y solo el gasto en los servicios municipales se expande a un ritmo similar al promedio del GPS. Aunque no se muestra en el cuadro, dentro de los servicios culturales y recreativos, la contracción real por habitante es generalizada.

27

Cabe señalar que la comparación del GPS con el gasto del gobierno general sobreestima su prioridad fiscal pues el GPS incorpora el gasto de algunas empresas públicas.

Cuadro 7.1. Costa Rica: Estructura y evolución del Gasto Público Social por función. 1990 - 2003.

(Se refiere al gasto total sin incluir la concesión neta de préstamos)

Función	Total		Composición		Variación % acumulada		Variación % anual	
	1990	2003	1990	2003	Total	Per cápita	Total	Per cápita
Gasto Público Social Total ¹	775,738	1,258,891			62.3		3.8	
Porcentaje del PIB	14.5	18.1						
Porcentaje del GP (Gov.General)	65.1	72.1						
Gasto Público Social per cápita ²	254,294	301,912				18.7		1.3
Distribución	100.0	100.0						
Sector Educación	27.2	30.6	100.0	100.0	82.4	33.4	4.7	2.2
Educación General	14.9	21.0	54.9	68.7	128.0	66.8	6.5	4.0
Preescolar	0.7	1.9	2.6	6.3	331.5	215.7	11.9	9.2
Primaria	8.6	10.5	31.7	34.3	97.8	44.7	5.4	2.9
Secundaria	5.3	6.8	19.3	22.2	109.4	53.2	5.9	3.3
Otra Modalidad	0.4	1.8	1.3	5.9	730.0	507.3	17.7	14.9
Educación postsecundaria	9.1	6.7	33.5	22.1	20.2	-12.0	1.4	-1.0
Parauniversitaria	0.3	0.3	1.1	0.8	44.4	5.7	2.9	0.4
Universitaria	8.7	6.4	32.1	21.0	19.1	-12.9	1.4	-1.1
Financiamiento	0.1	0.1	0.3	0.3	56.2	14.3	3.5	1.0
Formación Profesional	1.9	1.9	7.0	6.1	59.2	16.5	3.6	1.2
Incentivos para estudiar	1.2	0.9	4.5	3.1	23.7	-9.5	1.7	-0.8
Sector Salud	33.9	30.8	100.0	100.0	47.8	8.1	3.0	0.6
Rectoría	0.2	1.5	0.7	5.0	927.9	652.0	19.6	16.8
Atención Primaria	5.1	5.8	14.9	18.7	85.6	35.8	4.9	2.4
Atención Curativa	26.3	22.6	77.7	73.3	39.5	2.0	2.6	0.2
Consulta Médica	10.6	7.8	31.3	25.1	18.7	-13.2	1.3	-1.1
Hospitalización	15.7	14.9	46.4	48.2	53.5	12.3	3.4	0.9
Prevención Drogas	0.2	0.1	0.6	0.4	-2.5	-28.7	-0.2	-2.6
Programas de Nutrición	2.1	0.8	6.1	2.6	-37.5	-54.3	-3.6	-5.8
Sector Seguridad Social	24.7	28.4	100.0	100.0	86.3	36.3	4.9	2.4
Pensiones	20.6	24.6	83.3	86.7	93.8	41.8	5.2	2.7
Contributivas	19.1	23.0	77.3	81.2	95.6	43.1	5.3	2.8
IVM	9.2	8.1	37.0	28.4	43.1	4.7	2.8	0.4
Presupuesto Nacional ³	10.0	15.0	40.3	52.8	143.9	78.4	7.1	4.6
Magisterio	6.3	10.5	25.4	37.0	171.7	98.8	8.0	5.4
Resto	3.7	4.5	14.9	15.7	96.6	43.8	5.3	2.8
No Contributivas	1.5	1.6	6.0	5.5	70.6	24.8	4.2	1.7
Regulación del Trabajo	0.3	0.6	1.3	2.2	209.6	126.5	9.1	6.5
Apoyo Grupos Vulnerables	3.8	3.2	15.4	11.1	35.0	-1.2	2.3	-0.1
Sector Vivienda y Territorio	13.0	9.5	100.0	100.0	18.0	-13.7	1.3	-1.1
Servicios de Vivienda	4.9	2.3	38.0	24.5	-24.0	-44.4	-2.1	-4.4
Suministro Agua	3.3	2.4	25.4	25.4	18.4	-13.4	1.3	-1.1
Acueductos Nacionales	3.2	2.3	24.3	24.6	19.5	-12.6	1.4	-1.0
Acueductos Rurales	0.1	0.1	1.0	0.8	-8.3	-32.9	-0.7	-3.0
Servicios Municipales	4.8	4.7	36.6	50.1	61.3	18.0	3.7	1.3
Sector Cultura y Recreación	1.2	0.8			2.9	-24.8	0.2	-2.2

1/ En millones de colones del 2003, utilizando el deflactor implícito del gasto de consumo final del Gobierno General.

2/ En colones del 2003, utilizando el deflactor implícito del gasto de consumo final del Gobierno General.

3/ Considerando el dato de las pensiones efectivamente pagadas según la Dirección de Presupuesto del MH para el año 1990.

Los datos se refieren al gasto total sin incluir la concesión neta de préstamos.

Fuente: Cálculos de J.D.Trejos con base en estadísticas de la Autoridad Presupuestaria y de las instituciones involucradas.

Cabe señalar que en los tres principales sectores: educación, salud y seguridad social, si bien muestran un aumento real de los recursos canalizados, este aumento no es homogéneo a su interior. En el sector educativo, la mayor expansión se concentra en la educación general, particularmente en la educación preescolar y en las modalidades abiertas, en tanto que la educación postsecundaria, especialmente la de carácter universitaria muestra una contracción cuando se contrasta con el crecimiento de la población. También se produce una contracción en los recursos per cápita asignados a los incentivos para mantener a los alumnos en los centros educativos, pese a que la oferta se diversifica. Esto implica una reasignación al interior del sector educación hacia la educación general, lo que para algunos autores se puede considerar como una mejora en la eficiencia interna del sector (Grosh, 1990).²⁸ La educación general representó el 55 por ciento del gasto educativo en 1990 y sube al 69 por ciento en el 2003. Por el contrario, la educación postsecundaria pierde participación al bajar del 33 por ciento del gasto educativo en 1990 al 22 por ciento en el 2003.

En el sector de los servicios de salud, la reforma emprendida en los noventa se observa en el fortalecimiento del Ministerio de Salud en sus funciones rectoras, el mayor crecimiento del gasto asignado a la atención primaria, que permite reducir el gasto de la consulta externa y controlar el aumento de los gastos en la atención hospitalaria. No obstante ello se acompaña de una importante contracción de los recursos destinados a los programas de nutrición y de atención de la población en edad preescolar. En el sector de seguridad social, los programas de pensiones contributivas son los que muestran el mayor crecimiento, particularmente los asociados o con cargo al presupuesto nacional, dentro de los que sobresale el régimen del Magisterio Nacional. Los programas de pensiones contributivas ya absorben un 23 por ciento del gasto social y su peso dentro del sector pasó del 77 por ciento en 1990 al 81 por ciento en el 2003. Los programas de apoyo a grupos vulnerables muestran por el contrario un estancamiento en sus recursos reales per cápita, acompañados entonces de una pérdida de participación relativa dentro del sector y del gasto social en general.

Distribución del gasto por niveles de ingresos en 2003

La equidad en la asignación del GPS puede referirse a varios ámbitos. El más común es sin duda el distributivo, esto es, indagar cómo se distribuye el GPS entre las familias ubicadas en los distintos estratos socioeconómicos. Además de este enfoque, se puede investigar la equidad geográfica, es decir, cómo se distribuye el GPS entre las distintas áreas geográficas del país; la distribución por grupos de edad (equidad generacional) o la

²⁸ Esta mejora en la eficiencia interna se sustenta en el hecho de que el rendimiento social del gasto en los niveles de educación general es mayor que el de la educación superior. Esto sin embargo, no considera las externalidades que genera la educación, particularmente la universitaria, ni el grado de cobertura en los niveles básicos. En un país de ingreso medio como Costa Rica, con cobertura universal en la educación primaria y que está apostando a una mayor inserción a la economía mundial con productos capital humano intensivos, probablemente requiera asignar mayores recursos a la educación superior.

equidad por género. En este informe solo se analizará el primer componente aunque en otro estudio de uno de los autores de este trabajo se puede encontrar un análisis de los otros tipos de equidad para el GPS del año 2002.²⁹

Si las familias se ordenan en forma ascendente según su ingreso familiar per cápita en grupos de igual tamaño, ya sea deciles o quintiles, es posible analizar la distribución del GPS y sus cambios entre 1990 y el 2002. El cuadro 7.2 resume algunos indicadores sobre la distribución del GPS en el año 2003. Globalmente la distribución del GPS es bastante proporcional a la distribución de las familias, aunque se observa cierta regresividad en el quintil de mayor ingreso: este capta el 23 por ciento del GPS, a costa de los estratos medios que reciben algo menos que su peso poblacional relativo.

El sector educativo muestra una distribución progresiva del gasto social pues los quintiles más pobres captan una proporción mayor del GPS. Esta progresividad se sustenta en la educación general, particularmente la preescolar, la primaria y la educación especial, junto al conjunto de incentivos para mantener a los niños en la escuela (alimentación, becas, transporte, etc.). La educación secundaria, la educación abierta y la formación profesional tiende a favorecer más a los grupos medios, en tanto que la educación postsecundaria muestra una amplia concentración en los estratos de mayor ingreso. Casi dos de cada tres beneficiarios de la educación postsecundaria pertenece a los dos quintiles de mayor ingreso. Como se ha mostrado en otros trabajos esta regresividad de la educación superior estatal no se sustenta en barreras que impone este nivel educativo sino más bien en las dificultades que tienen los jóvenes de los estratos de menor ingreso en acceder a la educación.³⁰

El sector de servicios de salud es el más progresivo de todos, progresividad que se sustenta en la amplia cobertura de los servicios de salud en los distintos niveles de atención y probablemente la mayor demanda por estos servicios por parte de la población de los estratos de ingresos medios y bajos. Esta progresividad se refuerza con los programas de nutrición que muestran una amplia focalización. El caso opuesto resulta ser el sector de seguridad social cuya regresividad más que neutraliza la progresividad de los sectores previos y genera el resultado señalado de un mayor gasto social para el estrato de mayores ingresos. Lo que genera este resultado son los sistemas de pensiones contributivas particularmente las que están a cargo del presupuesto nacional. Más de la mitad del pago de pensiones, y el 70 por ciento del pago de las pensiones con cargo al presupuesto nacional, llegan al 20 por ciento más rico de la población.³¹ Aunque los sistemas de pensiones con cargo al presupuesto nacional tienen en principio cerrada su entrada, existe una deuda contraída con un importante grupo de funcionarios públicos que se encuentran

²⁹ Trejos, Juan Diego 2004. op.cit.

³⁰ Entre otros Ulate, Anabelle, Nancy Montiel, Luis Peralte, Juan D. Trejos e Inés Sáenz 2004. "La educación en Costa Rica: ¿Un solo sistema? San José Costa Rica . Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica.

³¹ Un análisis más detallado requeriría hacer un estudio de transferencias intergeneracionales.

cubiertos por los sistemas y que demandarán gastos mayores en el futuro. Como estos sistemas no crearon fondos de reservas y los perfiles de beneficios, y de cotizaciones, fueron definidos más por criterios políticos que por fundamentos actuariales, seguirán presionando en el futuro tanto al gasto social como a la equidad en que se distribuyen.

Los sectores restantes tienen menos impacto en la distribución global. El sector de vivienda y territorio, muestra una distribución con cierto sesgo en los sectores medios. El suministro de agua tiende a ser más proporcional y los servicios municipales tienden a mostrar una concentración un tanto mayor en los estratos medios y altos. Finalmente el sector de servicios culturales y recreativos, pese a su marginal peso presenta una estructura cargada hacia los estratos medios y altos, particularmente por el efecto de los programas de tipo cultural que tienden a concentrarse en la región metropolitana del país.

Cuadro 7.2. Costa Rica: Gasto público social total por función y quintil de ingreso. 2003

Función	Quintiles de Ingreso Familiar per cápita						Composición GPS	
	País	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Q1	Q5
Gasto Público Social Total ¹	1,258.9	273.9	247.8	228.0	218.5	290.7	273.9	290.7
Distribución por quintil de ingreso	100.0	21.8	19.7	18.1	17.4	23.1	100.0	100.0
Sector Educación	100.0	25.2	22.2	19.3	18.3	15.1	35.3	19.9
Educación General	100.0	32.1	25.2	19.5	15.4	7.8	31.0	7.1
Preescolar	100.0	32.8	28.7	17.2	13.0	8.3	2.9	0.7
Primaria	100.0	38.7	25.3	19.2	12.1	4.8	18.6	2.2
Secundaria	100.0	22.3	25.5	20.8	20.9	10.5	6.9	3.1
Enseñanza Especial	100.0	43.4	19.2	14.3	9.0	14.1	2.1	0.6
Educación Abierta	100.0	13.2	20.5	25.4	26.2	14.7	0.5	0.5
Educación postsecundaria	100.0	4.2	12.6	18.0	26.3	38.9	1.3	11.4
Formación Profesional	100.0	15.0	20.0	22.8	25.4	16.9	1.3	1.4
Incentivos para estudiar	100.0	40.3	28.6	16.8	11.2	3.0	1.7	0.1
Sector Salud	100.0	28.4	26.0	20.1	15.2	10.4	40.3	13.9
Rectoría ¹	100.0	23.1	21.9	20.0	19.0	16.1	1.8	1.2
Atención Primaria	100.0	29.8	28.6	20.8	14.7	6.1	7.9	1.5
Consulta Médica	100.0	25.3	24.6	21.4	17.6	11.1	9.0	3.7
Hospitalización	100.0	28.9	26.0	19.4	14.1	11.5	19.8	7.4
Programas de Nutrición	100.0	51.3	27.5	14.1	5.6	1.5	1.9	0.1
Sector Seguridad Social	100.0	12.2	9.3	13.3	17.3	47.9	15.9	58.9
Pensiones	100.0	6.4	7.2	13.1	18.6	54.8	7.2	58.4
Contributivas	100.0	3.0	6.2	12.9	19.6	58.3	3.2	58.2
Régimen IVM	100.0	7.5	12.3	19.3	23.3	37.5	2.8	13.1
Presupuesto Nacional	100.0	0.6	2.9	9.4	17.5	69.6	0.4	45.1
No Contributivas	100.0	56.0	21.8	15.8	4.6	1.9	4.0	0.1
Regulación del Trabajo	100.0	20.4	26.5	25.4	20.7	6.9	0.6	0.2
Apoyo Grupos Vulnerables	100.0	55.5	22.3	13.0	6.5	2.7	8.1	0.4
Sector Vivienda y Territorio	100.0	18.6	22.3	21.9	21.2	16.1	8.1	6.6
Servicios de Vivienda	100.0	25.3	27.5	23.4	18.2	5.5	2.7	0.6
Suministro Agua	100.0	19.2	21.0	21.2	20.8	17.8	2.1	1.9
Servicios Municipales	100.0	15.0	20.3	21.5	22.8	20.3	3.3	4.2
Sector Cultura y Recreación	100.0	12.3	21.0	22.4	23.3	21.0	0.4	0.7
Culturales	100.0	3.2	20.3	24.4	26.9	25.2	0.1	0.4
Recreativos y deportivos	100.0	20.2	21.6	20.7	20.2	17.3	0.4	0.3
Gasto Público Social per cápita ¹	301.9	284.5	271.9	274.0	276.0	432.9	284.5	432.9
Índice promedio nacional = 100	100.0	94.2	90.0	90.7	91.4	143.4	94.2	143.4

^{1/} El Gasto social total en miles de millones corrientes y el per cápita en miles de colones corrientes.
^{2/} Incluye prevención y combate a la drogadicción.

Fuente: Cálculos propios en base a datos de la Autoridad Presupuestaria, de las instituciones involucradas y del INEC.

Esta distribución del gasto social, junto al hecho de que las familias de los estratos más pobres son más numerosas, hace que el gasto promedio por habitante muestre mayores disparidades de las que sugiere la sola distribución del gasto social. Como se presenta en el cuadro, el gasto social per cápita alcanzó en el año 2003 el equivalente a los 302 mil colones anuales. El primer quintil recibe un GPS per cápita que resulta un 94 por ciento de la media nacional (284 mil colones), mientras que los miembros del quintil más rico reciben un gasto social medio que resulta un 43 por ciento superior a la media y un 52 por ciento mayor al recibido por el quintil más pobre, para un monto anual de 433 mil colones. Como se puede observar en la composición del subsidio bruto recibido por los quintales extremos, el mayor GPS per cápita recibido por el quintil más rico se debe al sector de seguridad social y en particular a las pensiones contributivas. Estas representan el 58 por ciento del GSP recibido por este estrato y casi la mitad proviene de las pensiones con cargo al presupuesto nacional. Por el contrario, para el quintil más pobre, son los programas de carácter universal como la educación general y los servicios de salud los que aportan la mayor parte del GPS recibido. Tres de cada cuatro colones recibidos provienen de estos programas de educación y salud.

Cambios en la distribución entre 1990 y 2003

El cuadro 7.3 presenta un resumen de los cambios distributivos del GPS entre el año 1990 y el 2003. Globalmente, el GPS total y por persona aumenta en todos los quintiles pero con mayor intensidad en los extremos. Pese a ello, el aumento en el 40 por ciento de las familias más pobre es mayor de modo que ganan participación en la distribución del GPS, lo que sugiere que se torna más equitativa. En efecto, el 20 por ciento más pobre o primer quintil recibió en 1990 el 20 por ciento del GPS y el 22 por ciento en el 2003. La ganancia del segundo quintil es más modesta, menos del uno por ciento, pero contribuye para que el 40 por ciento más pobre pase de recibir el 39 por ciento del GPS en 1990 al 41 por ciento en el 2003.

El quintil más rico crece marginalmente por encima de la media de modo que logra mantener su participación en la distribución, participación que se ubica en torno al 23%, lo que resulta un monto relativo superior a su peso poblacional. Pese a que los estratos intermedios reducen ligeramente su participación, esta se mantiene muy cercana al 20 por ciento por lo que la distribución global del GPS tiende a ser muy proporcional.

Dadas las diferencias de tamaño que tienen las familias de los distintos estratos, el GPS por miembro resulta también un indicador necesario de considerar. Se ha señalado que esta inversión por habitante pasa de 254 mil en 1990 (aproximadamente US \$ 638 del 2003) a 302 mil en el 2002 (US \$ 757 del 2003) y se comporta de manera similar que el GPS total, es decir, se expande con mayor intensidad en los estratos extremos, particularmente en los primeros dos quintiles. Pese a esta dinámica, el GPS por persona recibida por las familias del quintil más rico sigue superando la media del país y lo recibido por el quintil más pobre aunque la brecha se reduce. En todo caso, el GPS per

cápita del quintil más rico superaba a la recibida por el más pobre en un 64 por ciento en 1990 y para el 2003 este resulta todavía un 52 por ciento más alta.

Cuadro 7.3. Costa Rica: Evolución del Gasto Público Social por estrato de ingreso y sector. 1990 - 2003

Indicador	País	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5
Gasto Social Total (millones)¹						
1990	775,738	156,159	149,862	142,792	150,885	176,041
2003	1,258,891	273,912	247,837	227,952	218,459	290,731
Variación media anual	3.8	4.4	3.9	3.7	2.9	3.9
Gasto Social por habitante²						
1990	254,294	224,647	219,475	234,066	257,897	368,673
2003	301,912	284,463	271,856	273,971	276,000	432,878
Variación media anual	1.3	1.8	1.7	1.2	0.5	1.2
Composición en 1990						
Educación	27.2	26.3	26.2	26.1	29.8	27.4
Salud	33.9	45.9	40.1	38.6	28.9	18.3
Seguridad Social	24.7	16.7	17.2	16.7	25.8	43.9
Vivienda y territorio	13.0	10.6	15.4	17.0	14.0	9.1
Cultura y Recreación	1.2	0.6	1.1	1.6	1.6	1.3
Composición en el 2003						
Educación	30.6	35.3	34.5	32.5	32.2	19.9
Salud	30.8	40.3	40.7	34.2	26.9	13.9
Seguridad Social	28.4	15.9	13.4	20.9	28.3	58.9
Vivienda y territorio	9.5	8.1	10.7	11.4	11.5	6.6
Cultura y Recreación	0.8	0.4	0.8	0.9	1.0	0.7
Distribución en 1990						
Educación	100.0	20.1	19.3	18.4	19.5	22.7
Salud	100.0	19.5	18.6	17.7	21.3	22.9
Seguridad Social	100.0	27.3	22.9	21.0	16.6	12.3
Vivienda y territorio	100.0	13.6	13.5	12.4	20.3	40.3
Cultura y Recreación	100.0	16.3	22.8	24.0	20.9	15.9
Distribución en el 2003						
Educación	100.0	21.8	19.7	18.1	17.4	23.1
Salud	100.0	25.2	22.2	19.3	18.3	15.1
Seguridad Social	100.0	28.4	26.0	20.1	15.2	10.4
Vivienda y territorio	100.0	12.2	9.3	13.3	17.3	47.9
Cultura y Recreación	100.0	18.6	22.3	21.9	21.2	16.1
Variación media anual del GPS per cápita						
Educación	2.2	4.2	3.8	2.9	1.1	-1.2
Salud	0.6	0.8	1.8	0.3	0.0	-0.9
Seguridad Social	2.4	1.4	-0.3	3.0	1.3	3.6
Vivienda y territorio	-1.1	-0.2	-1.1	-1.8	-0.9	-1.3
Cultura y Recreación	-2.2	-0.4	-0.5	-2.6	-2.7	-3.5

1/ Se utiliza el deflactor implícito del gasto de consumo final del Gobierno General para ponerlo en colones del 2003.

2/ En colones del 2003 utilizando el mismo deflactor.

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

Al interior de cada quintil, la composición y distribución del GPS por sector o función, muestra que es el sector educativo el que explica la ganancia de participación de los dos quintiles más pobres, en tanto que el sector seguridad social mantiene, y refuerza, la situación de privilegio del último quintil. El GPS en educación representó el 26 por ciento de la inversión social recibida por el 40 por ciento más pobre en 1990 y para el 2003 sube al 35 por ciento. Esto hace que mientras que en 1990 cada uno de estos quintiles recibiera menos del 20 por ciento de la inversión educativa, para el 2003 el primer quintil recibe el 25 por ciento de esa inversión y el segundo del 22 por ciento. Un aumento de la cobertura de la educación básica, junto a un mayor incremento de los recursos destinados a esos niveles, en contraposición a lo percibido por la educación superior, explica esta evolución. Así, mientras que el GPS por persona recibida por los quintiles más pobres creció a una tasa anual del 1,8 por ciento y del 1,7 por ciento respectivamente, la parte correspondiente a la educación lo hizo alrededor del 4 por ciento.

Al otro extremo de la distribución, el sector seguridad social representó el 44 por ciento del GPS recibido por las familias del quintil más rico del país en 1990, monto que sube al 59 por ciento trece años más tarde. Esto significa que mientras que para el año 1990, el 40 por ciento de los recursos invertidos por el sector seguridad social llegaban al quintil más rico, ya para el año 2003 este estrato absorbe el 48 por ciento de los recursos del sector. Esto significa también que mientras que el GPS por persona del último quintil creció a una tasa media anual del 1,2 por ciento entre 1990 y el 2003, la proveniente del sector seguridad social lo hizo al 3,6 por ciento y, más aún, resulta el único sector que vio incrementada la inversión por persona en este estrato. Un aumento de los recursos asignados a financiar pensiones contributivas y que tienden a favorecer principalmente, y en mayor medida, a los trabajadores más calificados del país explica esta evolución.

Impacto redistributivo global del gasto público social³²

Si la atención se pone en la equidad distributiva, es posible medir hasta qué punto el GPS modifica la desigualdad en la distribución de los ingresos familiares. Para hacer esto se necesita una distribución del ingreso comparable con el GPS. Esta comparabilidad está determinada tanto por las magnitudes globales como por la definición del ingreso familiar. Para las magnitudes globales, si los ingresos de las familias tienen grados muy distintos de aproximación a los niveles “reales”, el impacto del GPS estaría distorsionado. Por ello se procedió a una estimación del ingreso familiar a partir de las cuentas nacionales y se ajustó el ingreso familiar de las encuestas. Este ajuste se hizo para el ingreso familiar total, a

³² Esta sección se toma de Trejos (2004) ya que no hay información disponible, o es muy preliminar, de Cuentas Nacionales para realizar los ajustes a la distribución del ingreso del 2003 y por ello se mantiene la estimación realizada para el 2002. Como no hay ningún cambio significativo en la magnitud o distribución del GPS, ni en la distribución del ingreso, entre el año 2002 y 2003, la comparación con el año 1990 sigue siendo válida.

través de un factor de ajuste para el ingreso familiar per cápita, y no por fuente de ingreso para respetar el grado de desigualdad que mostraban las encuestas en cada año estudiado.³³

Como el ingreso familiar contiene ya algunos componentes del GPS, particularmente las transferencias en efectivo como pensiones y ayudas, se procedió a estimar el ingreso autónomo del hogar, esto es, el ingreso libre del GPS. Por otra parte, el GPS se considera como un ingreso en especie que se agrega al ingreso autónomo para llegar al ingreso familiar disponible. Para hacer este cálculo se requiere calcular el GPS por familia y de paso se necesita una estimación comparable de las familias. Esta se obtuvo utilizando las proyecciones de población del Centro Centroamericano de Población y considerando el tamaño medio del hogar por decil que surge de las encuestas. Cabe señalar que al considerar todo el GPS como ingreso en especie, sin descontar los pagos necesarios para acceder a ella se está sobreestimando su impacto distributivo, por lo que los resultados deben verse con cautela. El cuadro 7.4 recoge los principales resultados obtenidos.

Cuadro 7.4. Costa Rica: Impacto redistributivo de la Inversión Social. 1990 – 2002
(En colones corrientes por familia al mes)

Deciles ¹	Ingreso familiar total mensual ajustado 1990 ²				Ingreso familiar total mensual ajustado 2002 ²			
	Autónomo	GPS	Disponible	Variación %	Autónomo	GPS	Disponible	Variación %
Todas las familias	58,527	11,714	70,241	20.0	308,549	87,836	396,385	28.5
D1	8,476	11,654	20,130	137.5	42,831	99,530	142,362	232.4
D2	21,408	11,851	33,259	55.4	88,423	94,014	182,438	106.3
D3	30,340	11,033	41,372	36.4	134,613	90,539	225,152	67.3
D4	36,947	11,251	48,198	30.5	166,133	83,336	249,469	50.2
D5	44,407	10,626	55,033	23.9	206,169	78,762	284,931	38.2
D6	53,132	11,328	64,459	21.3	250,782	80,636	331,417	32.2
D7	60,968	10,824	71,792	17.8	301,826	73,284	375,109	24.3
D8	80,651	11,943	92,593	14.8	372,428	78,307	450,735	21.0
D9	94,546	12,829	107,375	13.6	507,374	97,775	605,149	19.3
D10	154,923	13,795	168,718	8.9	1,013,869	102,230	1,116,099	10.1
Coefficiente de Gini ³	0.3741	0.0249	0.3126		0.4290	-0.0044	0.3350	
Relación Ingresos					0.0549	-0.0293	0.0223	
D10/D01	18.28	1.18	8.38		23.67	1.03	7.84	
Q5/Q1	8.35	1.13	5.17		11.59	1.03	5.30	

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

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

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

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

³³ El ingreso familiar se aproximó a través de la suma de las distintas fuentes de ingreso y utilizando las cuentas nacionales y las estadísticas de la STAP. Se consideraron las remuneraciones al trabajo, neto de cargas patronales y de pagos al exterior. También se suma el excedente de explotación, neto de pagos al exterior, del consumo de capital fijo, del excedente generado por las empresas del Estado y deducidos los impuestos sobre la renta. Finalmente se le agregan las transferencias netas del exterior al sector privado y las transferencias del Estado (pensiones y ayudas del IMAS).

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

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

Cuando se observa la distribución del ingreso familiar disponible (ingreso autónomo más GPS), la desigualdad se reduce en ambos años y tiende a converger entre ellos. Vista esta desigualdad en términos del coeficiente de Gini, este se reduce para 1990 del 0,37 al 0,31 y para el año 2002 del 0,43 al 0,33. También las brechas entre los ingresos de los extremos de la distribución se reducen marcadamente. En el caso de los deciles extremos se llega a una diferencia cercana a las ocho veces y en términos de quintiles extremos, la diferencia se ubica en torno a las cinco veces.³⁴

En resumen, el creciente GPS que se evidencia entre 1990 y el 2002, con una distribución prácticamente proporcional entre deciles de ingreso familiar, si bien no logra volver más equitativa la distribución del ingreso familiar en el tiempo, si logra casi neutralizar totalmente el deterioro de la equidad en la distribución de los ingresos familiares observado en el período. Pero una mayor focalización podría haber tenido un efecto mucho más fuerte.

³⁴ Aunque el subsidio proveniente del GPS se estima diferente en el estudio del IICE (1985), los resultados son similares. Para el año 1982, el GPS representó el 25 por ciento del ingreso autónomo, porcentaje que resultó del 128 por ciento para el primer decil y del 8 por ciento para el último decil. El coeficiente de Gini de la distribución del GPS fue del -0,0066, prácticamente proporcional y reduce la desigualdad de la distribución, de un coeficiente de Gini del 0,39 en el ingreso autónomo al 0,31 en el ingreso familiar disponible. Esto sugiere que en los años ochenta empeoró la equidad del GPS, particularmente asociado con la contracción de la inversión educativa y la caída de la cobertura en la educación secundaria y que en los años noventa se está recuperando los niveles de equidad, y los niveles de GPS, existentes a inicios de los años ochenta.

La distancia entre las distribuciones del ingreso con y sin subsidios

Un tratamiento riguroso de la contribución del gasto público social a la redistribución del ingreso, tanto para el total como para cada uno de sus principales componentes, puede hacerse midiendo la distancia que hay entre dos distribuciones, una del ingreso que no incluya el subsidio (o los subsidios) y la otra que lo incluya (o incluyan). Para ello se utiliza el coeficiente D_1 desarrollado por Camilo Dagum, modelo que pertenece a la categoría de los de descomposición del índice de Gini basados de una comparación ponderada.³⁵ Este índice va de 0 a 1. Cuanto menor sea el índice más próximas serán las distribuciones, cuanto más grande sea su valor mayor será la distancia. La comparación de dos distribuciones iguales dará una distancia estimada, o un valor de D_1 , igual a 0. La comparación de dos distribuciones que no tengan ningún punto en común dará un valor de 1.

**Cuadro 7.5. Distancia entre la distribución del ingreso con y sin subsidio
Comparación de las distribuciones para 1990 y 2003**

Sector	1990	2003
Total	0,266	0,301
Educación	0,081	0,096
Salud	0,944	0,103
Asistencia social	0,087	0,120
Vivienda	0,037	0,031
Cultura y recreación	0,004	0,003

Como puede verse en el cuadro 7.5, el impacto distributivo ha mejorado levemente entre 1990 y 2003. En el año 1990 los gastos en salud tuvieron el mayor efecto sobre la distribución del ingreso, seguido por asistencia social y educación. En el año 2003 el más alto impacto se registró en asistencia social, seguido de salud y educación. Como había quedado esbozado antes los gastos en vivienda y cultura y recreación han tenido poco efecto sobre la distribución del ingreso.

A su vez es de interés comparar las distribuciones del ingreso sin y con subsidio para los años 1990 y 2003. El valor correspondiente a la distancia entre las distribuciones de ingreso sin subsidios arrojó un valor de $D_1 = 0,15$ mientras que cuando se incorporan los subsidios la distancia es 0,10. El gasto social ha mejorado entre los años 1990 y 2003 levemente la distribución del ingreso.

³⁵ Dagum, Camilo. 1985 "Analyses of income distribution and inequality by education and sex" *Advances in Econometrics* vol4 167-227 y Dagum, Camilo 1997 "A new approach to the decomposition of the Gini income inequality ratio" *Empirical Economics* 22,4 515-531.

El gasto público social y la lucha contra la pobreza

Uno de los objetivos de la política social es el de apoyar el combate a la pobreza. Este apoyo se produce de dos maneras: por una parte, permitiendo que los miembros de las familias más pobres accedan a los programas universales de formación de capacidades como son la educación básica y a la protección de la salud y por otra, aplicando políticas selectivas que buscan compensar las desventajas que enfrentan estos grupos y en esa medida posibilitar un aprovechamiento de las políticas universales en igualdad de condiciones. En esta sección se analizan el alcance y los cambios en las distintas categorías de programas.

La evolución del gasto social por tipo de programas

Los programas en que se ha desagregado el GPS pueden verse no solo desde una perspectiva sectorial o funcional, como se ha hecho en las secciones previas, sino que pueden reacomodarse en función de su criterio de diseño o asignación. Cuatro grupos de programas surgen de esta clasificación. En primer lugar se tienen los programas universales ya que se refieren a políticas sociales universales y donde su criterio de acceso es la ciudadanía ampliada, esto es, se tiene derecho a ellos con solo la pertenencia o residencia en el país. Aquí se incorporan los programas de educación general o básica, los programas de atención primaria y curativa de la salud, el suministro de agua y los servicios municipales. El segundo grupo de programas, denominadas programas restringidos, se refiere a programas en principio universales pero que para acceder a ellos se requiere contar con un conjunto de requisitos previos, incluso el pago directo, que generan exclusión. Aquí se incorpora la educación superior, la formación profesional, la regulación del trabajo y los programas culturales y recreativos. El tercer grupo corresponde a las políticas contributivas, donde su acceso depende de haber contribuido por espacio de un largo tiempo. Aquí se incorporan los sistemas de pensiones contributivas a cargo de la CCSS (RIVM) y del presupuesto nacional.³⁶ El último grupo se asocia con las políticas selectivas. Estos programas están dirigidos a poblaciones meta específicas en función de algún elemento de vulnerabilidad o necesidad, principalmente aunque no exclusivamente, su situación de pobreza. Aquí se incluyen los programas que buscan incentivar el acceso y permanencia en la educación básica, los programas de nutrición y cuidado de niños, las pensiones no contributivas, los programas de apoyo a grupos vulnerables y los de dotación de vivienda.

³⁶ Los programas de pensiones a cargo del presupuesto nacional no son todos de tipo contributivo y en los contributivos se tiene que algunos funcionarios han accedido a ellos sin haber contribuido previamente. Los no contributivos son muy marginales y la información de las encuestas no permite segregación por lo que se mantienen como un solo bloque. Para el año 1990 tampoco es posible diferenciar estos programas del de la CCSS por lo que su consideración conjunta es necesaria.

El cuadro 7.6 recoge una serie de información sobre la distribución de estos programas por quintil de ingreso familiar. Como la incidencia de la pobreza se modifica según el criterio seguido y, dentro de una misma definición, según el momento temporal elegido, parece pertinente ver la distribución del GPS por quintiles. El primer quintil correspondería con el porcentaje de familias que se han ubicado por debajo de la línea de pobreza en los últimos diez años, en tanto que los dos primeros quintiles agruparían un porcentaje de familias similar al porcentaje de familias a que se arriba con definiciones ampliadas de pobreza (Méndez y Trejos, 2004).³⁷

Si se considera el GPS total, este creció a un ritmo anual del 3,8 por ciento entre 1990 y el año 2003 y este crecimiento es mayor en las políticas universales (4,3%) y sobre todo en las políticas contributivas (5,3). Por el contrario, las políticas o programas selectivos solo se expanden a una tasa media del 0,4 por ciento lo que significa una contracción del 2 por ciento en el GPS por habitante. Esta contracción del GPS por habitante también se observa en las políticas restringidas, aunque en una magnitud menor. Esto significa que los programas selectivos pierden participación en el GPS pasando del 14 por ciento en 1990 al 10 por ciento en el 2003.

Se puede argumentar que esta contracción en el GPS por habitante en las políticas selectivas es acorde con la reducción de las familias, y personas, pobres y que si estimara el GPS por persona pobre, es probable que el GPS per cápita de las políticas selectivas se pudiera estar incrementando en términos reales. En efecto, la pobreza por ingresos afectaba al 31 por ciento de la población en el año 1990 (937 mil personas pobres) y se reduce al 21 por ciento en el año 2003 (890 mil personas pobres). Esto significa que el GPS en programas selectivos por persona pobre por ingresos aumenta en este período a una tasa anual real del 0,8%, al pasar en términos reales de 112 mil colones anuales en 1990 al 124 mil trece años después.

³⁷ No obstante, los pobres por necesidades básicas o por el método integrado no se corresponde exactamente con el 40 por ciento de ingresos menores aunque existe un amplio traslape, esto es, existen familias que muestran carencias críticas y tienen ingresos por encima del cuarto decil.

Cuadro 7.6. Costa Rica: Evolución del Gasto Público Social por quintil y tipo de programa. 1990 - 2003

Indicador	País	Universales	Restringidas	Contributivas	Selectivas
Gasto Social Total (millones)¹					
1990	775,738	425,192	97,351	148,292	104,903
2003	1,258,891	732,446	125,926	290,124	110,397
Variación media anual	3.8	4.3	2.0	5.3	0.4
Gasto Social por habitante ²					
1990	254,294	139,382	31,913	48,611	34,388
2003	301,912	175,658	30,200	69,578	26,476
Variación media anual	1.3	1.8	-0.4	2.8	-2.0
Composición en 1990					
Quintil 1	20.1	24.5	7.0	4.0	37.3
Quintil 2	19.3	22.8	11.4	11.0	24.2
Quintil 3	18.4	21.2	15.3	11.4	19.9
Quintil 4	19.5	18.3	26.5	22.9	12.8
Quintil 5	22.7	13.2	39.8	50.7	5.8
Composición en el 2003					
Quintil 1	22.0	28.1	8.5	3.1	45.1
Quintil 2	19.8	25.0	16.0	6.3	24.8
Quintil 3	18.1	20.1	20.2	13.0	16.9
Quintil 4	17.3	16.1	25.6	19.6	9.9
Quintil 5	22.8	10.6	29.7	58.0	3.4
Distribución en 1990					
Quintil 1	100.0	66.7	4.4	3.8	25.1
Quintil 2	100.0	64.8	7.4	10.9	17.0
Quintil 3	100.0	63.1	10.4	11.9	14.6
Quintil 4	100.0	51.5	17.1	22.5	8.9
Quintil 5	100.0	31.9	22.0	42.7	3.5
Distribución en el 2003					
Quintil 1	100.0	73.2	3.8	3.3	19.7
Quintil 2	100.0	72.5	8.1	7.4	12.1
Quintil 3	100.0	63.3	11.1	16.6	9.0
Quintil 4	100.0	53.4	14.8	26.3	5.5
Quintil 5	100.0	26.8	13.0	58.9	1.4
Variación media anual del GPS per cápita					
Quintil 1	1.8	2.7	0.3	0.4	-0.6
Quintil 2	1.7	2.7	2.2	-1.5	-1.7
Quintil 3	1.2	1.4	1.5	3.8	-3.3
Quintil 4	0.5	0.9	-0.6	1.6	-4.0
Quintil 5	1.2	-0.1	-2.4	3.7	-6.5

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

2/ En colones del 2002 utilizando el mismo deflactor.

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

No obstante, ello supone que toda la política selectiva va dirigida, y llega efectivamente, a la población pobre. Por el contrario, si se observa la composición de las políticas selectivas por quintil se nota que si bien mejoró la focalización, una parte importante llega al 60 por ciento de las familias no pobres. Esto significa que el 20 por ciento más pobres de las familias recibió en 1990 el 37 por ciento del GPS en programas selectivos, en tanto que para el 2003 aumentó al 45. Como se ha señalado que el GPS por habitante creció por encima del promedio en los dos primeros quintiles (véase cuadro 8.5), esto significa que son los otros programas los que explican esta mejora en los grupos más pobres. En efecto, son las políticas universales las que explican principalmente este resultado ya que se expanden en términos reales por persona a una tasa del 2,7 por ciento en ambos quintiles. Más aún, el GPS per cápita crece en el primer quintil en todos los tipos de programas, excepto en las políticas selectivas. Esto hace que aumente el protagonismo del GPS proveniente de las políticas universales en el primer quintil. Estas representaron en 1990 el 67 por ciento del GPS recibido por el grupo más pobre, en tanto que para en 2002 aportó el 73%, situación que resulta muy similar para el segundo quintil. Esto muestra que son las políticas universales y principalmente la inversión educativa general las que explican el fuerte aumento experimentado en los ingresos familiares disponibles de las familias de los primeros deciles o más pobres.

Cabe destacar la dinámica de las políticas contributivas (pensiones) como opuesto a lo sucedido con las políticas universales y selectivas. Las pensiones contributivas por persona crecen un 2,8 por ciento anual entre 1990 y el 2003, pero en el quintil más rico se expanden al 3,8 por ciento anual. Esto genera un aumento de la concentración del GPS de las políticas contributivas en el último quintil, ya que en 1990 el 51 por ciento de esta inversión iba a ese estrato mientras que para el 2002 ya absorbe el 58 por ciento del gasto en las políticas contributivas. La consecuencia adicional es un aumento del protagonismo de estos programas entre el GPS recibido por el 20 por ciento más rico de las familias. Como se puede ver en la distribución del GPS del último quintil, las pensiones contributivas representaron el 43 por ciento del GPS total recibido en 1990, porcentaje que aumenta al 60 por ciento para el 2003. Como el pago de las pensiones contributivas, particularmente las que están a cargo del presupuesto nacional, demanda un creciente aporte del Estado (los que pagan impuestos) y a partir de una estructura tributaria que no es precisamente progresiva su expansión introduce un componente de equidad cuestionable.

La inversión social pública en las políticas selectivas

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

vivienda pero también el gasto del Ministerio de la Vivienda, del BANVHI y del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU).

El cuadro 7.7 muestra la composición y evolución del GPS en estos programas selectivos. La reducción global del GPS per cápita es producto de la contracción que se observa en los programas de nutrición y de vivienda. Los incentivos para estudiar crecen marginalmente pese a que en 1990 solo existían los comedores escolares y para el 2003 se agregan las becas, el transporte y el bono escolar.³⁸ La misma situación de casi estancamiento se observa en los programas de apoyo a los grupos vulnerables. Esto significa que solo las pensiones no contributivas muestran un crecimiento importante.

Cuadro 7.7. Costa Rica: evolución del gasto público social en políticas selectivas. 1990 – 2003

(Cifras absolutas en colones del 2003 y relativas en porcentajes)

Programas	Gasto Social Total		Gasto Social per cápita		Variación media anual	
	1990	2003	1990	2003	Total	Per cápita
Políticas selectivas ¹	100.0	100.0	34,388	26,476	0.4	-2.0
Incentivos para estudiar	9.1	10.7	3,130	2,833	1.7	-0.8
Programas de Nutrición	15.3	9.1	5,258	2,404	-3.6	-5.8
Pensiones No Contributivas	11.0	17.8	3,781	4,720	4.2	1.7
Apoyo Grupos Vulnerables	28.1	36.0	9,649	9,533	2.3	-0.1
Dotación de Vivienda	36.6	26.4	12,569	6,985	-2.1	-4.4

1/ Gasto Social Público total en millones de colones del 2003 y Gasto Social Público por habitante en colones del 2003.

Fuente: Cálculos propios en base en estadísticas de la Autoridad Presupuestaria y de las instituciones involucradas.

La contracción de los recursos para vivienda, los hace perder su protagonismo dentro de las políticas selectivas, protagonismo que adquieren las políticas de apoyo a los grupos vulnerables. Estas últimas absorbieron el 36 por ciento del GPS en políticas selectivas en el año 2003 mientras que los programas de vivienda pasan al 26%.³⁹ Las pensiones no contributivas ganan participación del 11 por ciento en 1990 al 18 por ciento en el 2002 y los programas de nutrición e incentivos para estudiar intercambian sus limitados pesos relativos dentro del GPS en los programas selectivos.

³⁸ El Ministerio de Educación también ofrece, con recursos de su presupuesto corriente, un subsidio para el transporte de estudiantes rurales de educación secundaria. Este monto no está disponible para el año 1990, ni tampoco existe información sobre los beneficiarios, de modo que se mantiene dentro del gasto en educación secundaria.

³⁹ La contracción de la inversión en vivienda a través del BFV no se debe a una eliminación de recursos, pues el financiamiento al bono de la vivienda se mantiene, sino principalmente a limitaciones en la ejecución de nuevos proyectos habitacionales debido a mayores controles y requisitos impuestos por el Ministerio de la Vivienda, con el fin de reducir las filtraciones hacia población no meta y para mejorar la calidad de las viviendas construidas.

La cobertura de los programas selectivos

La mayoría de los programas selectivos son atomizados, de pequeña escala y limitada permanencia temporal. No obstante, existen algunos programas que son más estables y que además aglutinan la mayor cantidad de recursos. Esto significa que aunque las distintas administraciones gubernamentales plantean programas específicos contra la pobreza, lo cual es cierto de manera continua por lo menos a partir de los años noventa, existen ciertos programas centrales que mantienen su permanencia y que son los que moldean el combate a la pobreza desde el ámbito de las políticas selectivas.

Para cuatro de las cinco áreas en que se han dividido las políticas selectivas es posible identificar un programa central y caracterizarlo en el tiempo. Dentro de los programas de incentivos para estudiar está el programa de comedores escolares. Dentro del área de nutrición se encuentran los centros de atención infantil del Ministerio de Salud conocidos como CEN-CINAI. Las pensiones no contributivas son un programa en sí mismo y dentro de vivienda está el bono familiar de la vivienda. Solo para el área de apoyo a grupos vulnerables no fue posible caracterizar un programa típico. En esta área, los programas del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) resultan ser los que manejan más recursos. A pesar de los esfuerzos realizados el INEC no pudo introducir preguntas para identificar los beneficiarios de los programas del IMAS dentro del módulo social incorporado en la EHPM del 2003. Aunque la ENISO captó información para inicios de los noventa, para inicios del 2000 no existe información específica sobre ellos. Pese a que la mayoría de los programas del IMAS son transferencias en dinero, con distintas y cambiantes denominaciones y diseños, por la limitada temporalidad de las ayudas, las encuestas de hogares tienden a no captarlos al no constituirse en transferencias regulares. No obstante, las EHPM podrían mejorar su captación a un costo muy limitado ampliando el período de referencia de la pregunta sobre las ayudas monetarias recibidas por parte de entidades estatales, sin limitarse a las regulares.

Centrando la atención entonces en los cuatro programas señalados, el cuadro 7.8 muestra una serie de indicadores sobre acceso y cobertura. Para construir estos indicadores es necesario definir las poblaciones meta, poblaciones que pueden no coincidir con las definidas en sus diseños originales. Estas poblaciones meta se han circunscrito a la población pobre, aproximadas como el 20 por ciento de las familias de menores ingresos y alternativamente como el 40 por ciento más pobre.⁴⁰ Cabe señalar que los comedores escolares tienen un diseño universal en el acceso, que el bono de la vivienda puede llegar hasta las familias ubicadas en el octavo decil (cuarto quintil)⁴¹ y que los CEN-CINAI introducen criterios de riesgo infantil para definir los que tienen acceso. No obstante, aquí

⁴⁰ Los criterios adicionales para delimitar la población meta son: que sean menores de seis años (CEN-CINAI), que tengan entre 5 y 17 años (comedores escolares), que sean mayores de 59 años, sin pensión contributiva e inactivos (pensiones no contributivas) y que sea familias que hayan recibido el bono o tengan condiciones de albergue inadecuado en términos de NBI como lo definido en Méndez y Trejos (2004).

⁴¹ Al BFV pueden aspirar las familias con ingresos totales, no per cápita, de hasta cuatro salarios mínimos del peón de construcción, lo que equivale aproximadamente hasta el decil octavo de la distribución del ingreso.

interesa poner la atención en la población pobre por ingresos y ver cuanto de estos programas llegan efectivamente y como ha evolucionado en el tiempo.

El primer indicador se refiere a la cobertura potencial. Este indicador compara la totalidad de beneficiarios del programa con la totalidad de la población meta y busca responder a la pregunta de si el programa cuenta con recursos para atender a todos los pobres. Este parece ser el caso de los comedores escolares, las pensiones no contributivas (2003) y el bono de la vivienda cuando se considera al primer quintil de las familias. La cobertura completa sería posible si se consideran los dos primeros quintiles para los comedores escolares y el bono de la vivienda, en ambos casos en el 2003. Solo los centros infantiles del Ministerio de Salud (CEN-CINAI) muestran una limitada cobertura potencial pues solo podría atender a cerca de un tercio de los menores de seis años del 20 por ciento más pobre o una quinta parte de los menores del 40 por ciento más pobre en el 2003. Fuera de estas diferencias en cobertura, cabe señalar que en todos los programas se observa un aumento en su capacidad de atención potencial con relación a la población meta entre 1990 y el 2003.

Cuadro 7.8. Costa Rica: Indicadores sobre el acceso a los principales programas de combate a la pobreza

Indicador	Comedor Escolar		CEN / CINAI		Reg. No Contributivo		Bono Familiar Vivienda	
	1992/93	2003	1992/93	2003	1990	2003	1994	2003
Cobertura Potencial ¹								
20% más pobre	160.9	177.6	17.6	36.9	93.2	134.9	102.7	181.3
40% más pobre	89.4	100.1	9.7	20.2	61.6	86.0	61.9	100.4
Cobertura Efectiva ²								
20% más pobre	61.9	68.1	5.0	16.4	35.7	53.6	17.9	42.7
40% más pobre	56.8	64.5	3.7	13.9	29.9	46.1	26.3	50.3
Filtraciones ³								
20% más pobre	60.9	61.3	46.6	47.9	44.9	42.0	82.5	76.5
40% más pobre	35.5	35.0	28.3	19.2	30.3	21.7	57.5	49.9

1/ Beneficiarios totales como porcentaje de la población meta.

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

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

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

El segundo indicador se refiere a la cobertura efectiva dentro de la población meta, es decir, qué porcentaje de la población meta definida tiene efectivamente acceso al programa. Su complemento aditivo será un indicador de los errores de exclusión, esto es, que porcentaje de la población meta no está cubierto. Dentro de una tendencia hacia el aumento en el acceso en todos los programas, reducción de los errores de exclusión, se evidencia una amplia dispersión. Los comedores escolares son los más exitosos atendiendo cerca de dos de cada tres personas pobres en edad escolar. La pensiones no

contributivas y el bono de la vivienda logran atender efectivamente para el 2003 a cerca de la mitad de su población meta, en tanto que los centros infantiles solo atendieron al 5 por ciento de su población meta en 1990 y para el 2003 brindaron atención entre el 13 por ciento y el 16 por ciento de su población meta. Ello muestra que, con excepción de los servicios de salud, la atención a los menores de seis años es una de las áreas más débiles de la política social del país que se traduce en una baja inversión por niño (UCR - UNICEF, 2004).

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

En resumen, fuera del programa de centros infantiles, los programas selectivos tienen posibilidades de cubrir a toda la población pobre si se decidiera que este es su objetivo. En todo caso, esta parece ser la tendencia observada entre 1990 y el 2003 y corrobora lo señalado previamente a partir de información de la asignación del GPS. No obstante, no todos los programas han sido diseñados con ese objetivo y parece necesario replantearse el tema, particularmente en el caso del bono de la vivienda, programa que no solo parece sobredimensionado con relación al resto de las políticas selectivas, sino que involucra cuantiosos subsidios a los beneficiarios efectivos.

Algunas características de la población atendida

Para finalizar, es importante mostrar algunas características de los beneficiarios de los programas selectivos y ver si se han modificado desde el año 1990. El cuadro 7.9 recoge algunos indicadores al respecto. Con relación a la población femenina, los distintos programas muestran un aumento de la participación de las mujeres, en especial en los centros infantiles y sobre todo en el régimen no contributivo de pensiones donde llegan a representar el 60 por ciento de los beneficiarios. Este alto porcentaje refleja a su vez un proceso previo de exclusión mayor de los sistemas contributivos, tanto por una menor participación en el mercado de trabajo como por el hecho de que cuando lo hace tiende a inscribirse en la seguridad social como familiar o dependiente, lo que le excluye de los beneficios de las pensiones (Martínez, 2003). Como esta exclusión no es un fenómeno

nuevo, la mayor participación de las mujeres en el programa puede interpretarse como una mejora en la equidad.

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

Cuadro 7.9. Características de los beneficiarios de los programas de combate a la pobreza

Características	Comedores Escolares	CEN / CINAI	Régimen No Contributivo	Bono Familiar de la Vivienda
% Mujeres				
1990	47.8	47.8	52.0	49.4
2002	49.0	56.4	60.0	51.0
% Zona Rural				
1990	60.3	83.0	64.3	70.7
2002	54.7	70.1	51.5	45.0
% Regiones Periféricas				
1990	48.3	58.7	53.8	37.3
2002	46.2	50.0	51.9	40.0
% 20% más pobre				
1990	36.3	55.1	54.6	19.1
2002	38.7	51.3	56.0	25.3
% 40% más pobre				
1990	65.3	82.1	69.1	47.4
2002	65.0	78.8	77.7	63.9

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

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

pasa al 40 por ciento de las familias más pobres, se observan mejoras en la focalización, excepto en los centros infantiles, quienes pese ser los mejor enfocados en la población pobre, muestran un ligero deterioro.

En todo caso, tanto para los centros infantiles como para las pensiones no contributivas, el grado de focalización en el 2003 se aproxima al 80%. En los comedores escolares y el bono de la vivienda, la población beneficiaria en el 40 por ciento más pobre de las familias se aproxima a los dos tercios. Esto implica no cambios en el tiempo en el caso de los comedores y una mejora significativa en el bono de la vivienda. Este último programa parece tener entonces una concentración importante de beneficiarios en el segundo quintil y una deficiencia para beneficiar a las familias del primero.

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

VIII. Recomendaciones

En términos de comparaciones internacionales surge una lección muy clara: la baja inversión social en la educación secundaria y terciaria. Costa Rica está en esto a la zaga en América Latina, entre los países de ingresos medios-alto y en relación al promedio mundial. El mensaje es más claro en el caso de educación secundaria que en educación terciaria. Para este último podría argumentarse que Costa Rica ha preferido calidad a cantidad. Es una hipótesis que habría que probar pero hay indicios que muestran comparativamente un buen nivel para la enseñanza universitaria.

La porción de los ingresos públicos destinada a atender el gasto público social se ve amenazada por la incidencia creciente de los intereses de la deuda en el presupuesto. Esto es resultado de la situación de déficit permanente del sector público. Por lo tanto para el gasto público social es necesario cerrar ese déficit. En el mismo sentido deben implementarse reformas que contribuyan en el futuro a que un mejor resultado presupuestario. Debe prestarse particular atención a los gastos contingentes y en especial a los correspondientes a pensiones.

Un manejo macroeconómico que tenga un horizonte plurianual puede hacer disminuir el riesgo sobre el gasto público social y sobre los segmentos de la población más vulnerables a las fluctuaciones cíclicas o a los "shocks" externos. En este sentido debiera considerarse una programación con un horizonte de tres o cuatro años sujeta a alguna regla que permita suavizar los cambios presupuestarios provocados por cambios en el nivel de ingresos. Una posibilidad es recurrir al enfoque de resultado (déficit o superávit) estructural, que como regla evita los juegos políticos de corto plazo y da al sector privado un mayor marco de certidumbre.

Contribuirá al bienestar de los más necesitados la aplicación de una política macroeconómica que atienda debidamente el problema de la inflación. En los últimos años por esta vía se han venido deteriorando los sueldos y salarios. Mientras la mayoría de los países de la región ha logrado buenos índices de estabilización Costa Rica aun permanece con tasas de inflación que aunque moderadas tienen sus efectos negativos. En este terreno además del cierre del déficit conviene unificar la atención de servicios de la deuda y liberar al Banco Central de la carga del pago de intereses.

El proceso presupuestario y más ampliamente los mecanismos de presupuestación y planeamiento debieran ser revisados drásticamente. Hay considerables dificultades para llegar a un efectivo presupuesto basado en resultados, a pesar de que en teoría hay todo un sistema que permite el seguimiento del gasto y se emplean considerables recursos en ese terreno.

En el área de presupuesto deben implementarse reformas sustanciales para hacer de este instrumento un medio útil para definir prioridades. Por de pronto debe eliminarse la desnaturalización del proceso devolviéndole el carácter de unificador de las cuentas públicas, deben eliminarse las fuentes de conflicto no derivadas de la competencia natural por fondos – destinos específicos - y debe asegurarse un eficiente mecanismo de seguimiento de las decisiones presupuestarias.

Debe unificarse el proceso de discusión y aprobación presupuestaria dándole a la Autoridad Presupuestaria el manejo completo de todo el presupuesto –gobierno central, entes autónomos y la parte de inversión y de utilidades de las empresas del estados - Contribuiría a una mejora en la asignación de recursos una labor más activa del gabinete en su conjunto en la fase de preparación del presupuesto.

Debe avanzarse en la eliminación del vasto sistema de asignaciones específicas. Ha quedado probado que el estado no puede en forma realista atender a las distintas provisiones originadas en normas constitucionales y leyes de diversa naturaleza. Esto engendra permanentemente conflictos y genera incertidumbre en la disposición de fondos.

Un funcionamiento más eficiente del presupuesto requiere de una reforma de la ley de administración financiera que contemple los relativo a destinos específicos, manejo prudente de la deuda, unificación del presupuesto y sistematice lo relativos a información y transparencia presupuestarias.

Uno de los pasos más difíciles pero al mismo tiempo un área en donde el gasto público social va a ganar más, está en la adecuada vinculación entre planificación y presupuesto. Tanto desde el punto de vista macroeconómico como desde el punto de vista microeconómico se ganaría mucho si se pasara del sistema actual a uno más simple, más flexible, con una mejor orientación en todo el proceso basado en resultados y con mejores métodos de seguimiento. En este terreno caben dos reformas centrales: adoptar un presupuesto móvil de tres años y avanzar decididamente en la implementación de un presupuesto basado en resultados.

En materia de control existe una confusión de roles. La Contraloría participa en las decisiones presupuestarias y luego controla el presupuesto. Sería conveniente que la Contraloría se limitara a las funciones de contralor, dejando su participación en la elaboración y ejecución del presupuesto en manos de los organismos pertinentes. Liberada la contraloría de una serie de tareas propias del ejecutivo, podría dedicar parte de sus recursos a hacer un eficiente control de resultados.

En materia de compras debe avanzarse en la resolución de los problemas legales para hacer más ágiles los trámites. Debe continuar impulsándose el sistema de compras electrónicas y en particular incluir la participación de la CCSS.

En el servicio civil deberían implementarse reformas de distinta naturaleza que permitirán una mejor entrega de servicios. Entre esas reformas debe propenderse a acrecentar la transparencia y publicidad de los concursos y aumentar la precisión de las calidades esperadas. La difusión de los trámites de concursos por internet parece una mejora apropiada. La evaluación debe partir de indicadores prefijados y de fácil verificación. Deben encontrarse medios para disminuir la práctica de calificación complaciente y excesivamente discrecional del jefe inmediato. Debiera considerarse otorgar cierta flexibilidad a los sistemas de remuneración entre agencias, en particular para cerrar en los puestos altos la brecha con el sector privado. Facilitar los mecanismos de reubicación de personal y de cese de empleo ya sea por necesidades de reorganización o por cuestiones disciplinarias.

Los municipios pueden desempeñar un papel importante en la entrega de servicios sociales. Debe discutirse más activamente la transferencia de funciones, haciéndolo a partir de un plan realista y avanzar en la implementación de la transferencia de recursos que está prevista en la constitución y en la ley correspondiente.

El gasto público social presenta problemas de cobertura, equidad y eficiencia. Una contribución importante va a significar una revisión del encuadre jurídico en que se desenvuelven distintos programas del gastos público social. Aquí es necesario revisar los instrumentos legales que se han ido acumulando en el tiempo. Habría que pasar a una redacción conceptual más precisa y al mismo tiempo dejar cierto grado de flexibilidad que permita que los reglamentos contemplen las situaciones especiales y faciliten el cambio frente a nuevas circunstancias. Hay bases para decir que hay un alto grado dispersión en cuanto a calidad y cobertura de los servicios siendo las más afectadas las zonas rurales. Sería necesaria una revisión de una serie de programas de muy reducido impacto y de escasa cobertura. El seguimiento en cuestiones de calidad de los servicios debe ahondarse. En este sentido debe haber un programa que tengan como meta cerrar la brecha existente entre distintos puntos geográficos. El sector educación es en este terreno particularmente crítico.

La selección de beneficiarios adolece de serios defectos. Hay un sistema informativo que se aplica de manera muy limitada y que no cuenta con recursos para una actualización periódica adecuada. Un uso más general del sistema justificaría los costos y mejoraría sensiblemente las posibilidades de una buena focalización.

Bibliografía

- Armijo, Marianela. 2000. Diagnóstico de la metodología de evaluación presupuestaria. Costa Rica – Dirección General de Presupuesto Nacional. Ministerio de Hacienda Informe no publicado.
- Armijo, Marianela 2000 Propuesata de metodología de evaluación de la gestión presupuestaria. Costa Rica – Dirección general de presupuesto nacional . Ministerio de Hacienda . Informe no publicado.
- Banco Mundial. 2003. *Costa Rica: el gasto social y la pobreza*. Washington D.C., Estados Unidos de América: Banco Mundial.
- BID-Banco Mundial. 2005. República de Costa Rica – Informe de evaluación del sistema de contratación pública del país (CPAR).
- BID-Banco Mundial. 2005. República de Costa Rica – Country financial accountability assessment. (CFAA).
- Bolaños, Rodrigo. 2002. “Eficiencia y equidad en el sistema tributario costarricense”. En Fernando Herrero (editor): *El Sistema Tributario Costarricense. Contribuciones al debate nacional*. San José, Costa Rica: Contraloría General de la República.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2004a. *Panorama Social de América Latina 2002 – 2003*. Santiago, Chile: CEPAL.
- _____ -2004b. *Una década de desarrollo social en América Latina. 1990 – 1999*. Santiago, Chile: CEPAL.
- Coto, Mirian. 1992. *Series de ingresos y gastos de los sectores público sociales por institución y clasificación económica*. Informe preparado para la Secretaría Técnica de la Segunda Comisión Mixta de Reforma del Estado. San José, Costa Rica: documento mimeografiado.
- Davoodi, Hamid R., Erwin R. Tiongson y Sawitree S. Asawanuchit. 2003. How Useful Are Benefit Incidence Analyses of Public and Health Spending?. IMF Working Papers WP/03/227. Washington D.C., USA: International Monetary Fund.
- Demery, Lionel. 2003. “Analyzing the incidence of Public Spending”. En Francois Bourguignon y Luis A. Pereira (editores): *The impact of economic policies on poverty and income distribution: evaluation thecniques and tools*. Washington D.C., Estados Unidos de América: Banco Mundial y Oxford University Press.
- Grosh, Margaret E.. 1990. *Social Spending in Latin America. The Story of the 1980`s*. World Bank Discussion Papers No. 106. Washington D.C., USA: The World Bank.
- IMF 200. Costa Rica: Article IV Consultation Staff Report.

- Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas (IICE). 1985. *Costa Rica: los programas estatales de carácter social y su impacto en la distribución del ingreso familiar. Informe Final*. San José, Costa Rica: documento mimeografiado.
- Martínez, Juliana. 2003. *Estudio exploratorio sobre el acceso de las mujeres a los beneficios de los seguros sociales en Costa Rica*. San José, Costa Rica: Instituto Nacional de las Mujeres.
- Méndez, Floribel y Juan D. Trejos. 2004. “Costa Rica: un mapa de carencias críticas para Costa Rica”. En Luis Rosero (editor): *Costa Rica a la luz del Censo 2000*. San José, Costa Rica: Centro centroamericano de Población, Instituto Nacional de Estadística y Censos y Programa Estado de la Nación.
- Mendez Quesada, Eduardo y Álvaro Solera Ramírez. 2004. “Costa Rica: volatilidad macroeconómica y vulnerabilidad. Documento técnico. Banco Central de Costa Rica.
- Programa Estado de la Nación. 2004. Estado de la nación en desarrollo sostenible 2003 San José Costa Rica.
- Rojas Olmar .2005 “Diagnóstico del sistema de ingresos municipales de Costa Rica” en Memorias de la IX reunión de la red centroamericana por la descentralización y fortalecimiento municipal, Antigua, Guatemala, Diciembre 2002 .Publicado por Banco Interamericano de Desarrollo y Federación de Municipios del Istmo de Centroamérica. 2005.
- Rojas Sanchez, Mario Alfredo. 2003. “Indicadores alternativos para evaluar la sostenibilidad de la política fiscal y mediciones del resultado primario estructural del sector público” Nota técnica Banco Central de Costa Rica.
- Trejos, Juan Diego. 2004. *Evolución de la equidad de la inversión social pública desde la década de los años noventa*. Documento preparado para el Décimo Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Costa Rica: Mimeografiado.
- Sauma, Pablo y Juan D. Trejos. 1999. “Costa Rica” . En Enrique Ganuza, Arturo León y Pablo Sauma (editores): *Gasto Público en Servicios Sociales Básicos en América Latina y el Caribe. Análisis desde la perspectiva de la Iniciativa 20/20*. Santiago, Chile: PNUD-CEPAL-UNICEF.
- Ulate, Anabelle, Nancy Montiel, Luis C. Peralte, Juan D. Trejos e Inés Sáenz. 2004. *La educación en Costa Rica: ¿Un solo sistema?.* San José, Costa Rica: Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica.
- Universidad de Costa Rica y Fondo de la Naciones Unidas para la Infancia (UCR / UNICEF). 2004. *IV Estado de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia en Costa Rica*. San José, Costa Rica: UCR / PRIDENA – UNICEF.