

# **Pobreza y Gasto Público Social en Costa Rica**

**Juan Diego Trejos Solórzano**

**Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas  
Universidad de Costa Rica**

# Objetivo

**Mostrar algunos resultados sobre el acceso de los pobres a los distintos programas sociales con énfasis en los programas universales y su evolución reciente.**

# **Dos principios orientadores sobre la Política Social**

- **No es la única responsable del combate a la pobreza**
- **El combate a la pobreza no es su único fin.**

# ¿Qué es la Política Social?

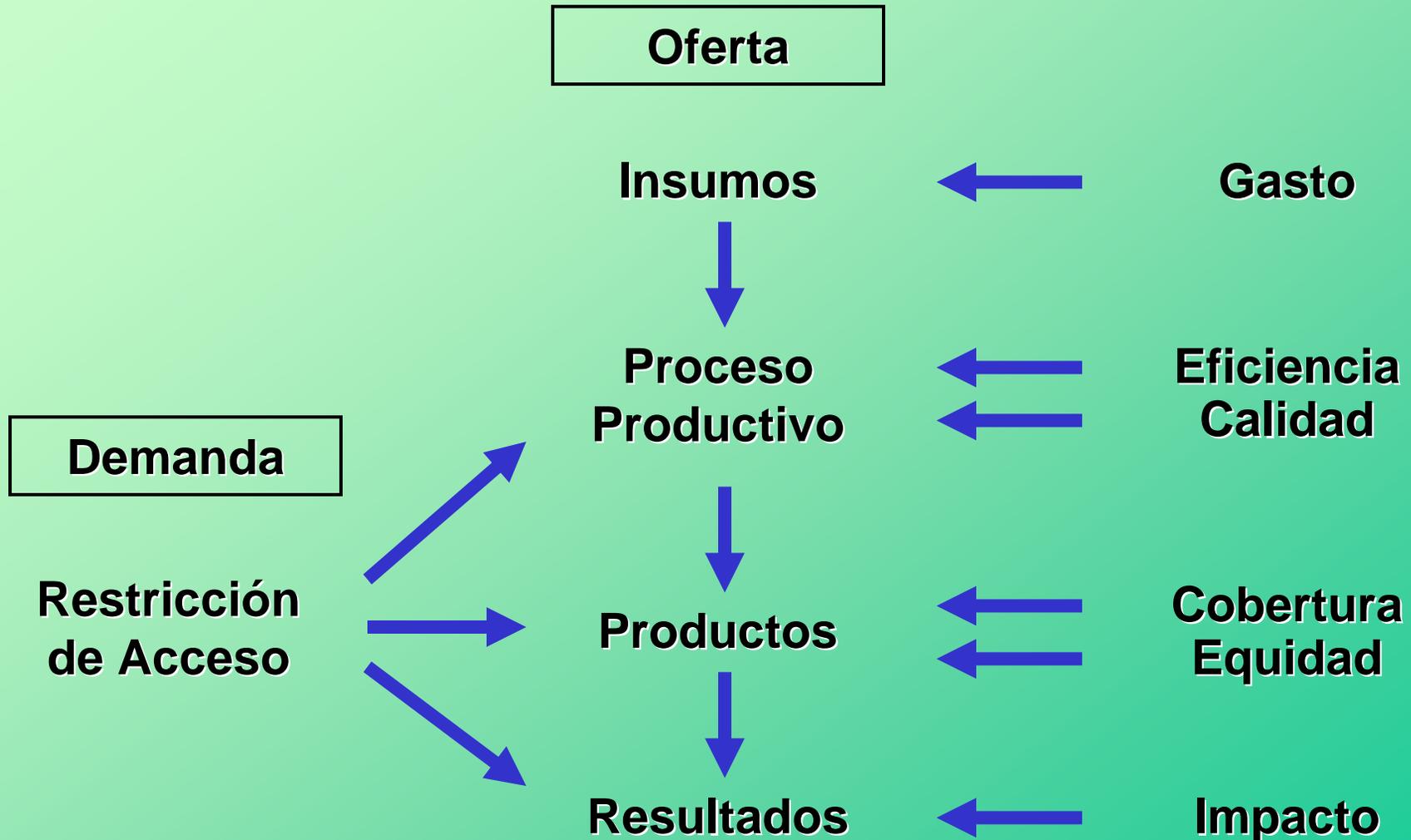
- **Conjunto de programas públicos dirigidos a la población y que buscan mejorar su calidad de vida, crear capacidades individuales y colectivas y promover ciudadanía e integración social.**
- **Estos programas entregan bienes (viviendas, alimentos, medicinas), servicios (educativos, curativos, tutela de derechos), transferencias monetarias (pensiones, subsidios) e incluso préstamos.**
- **Estos programas entregan esos bienes y servicios mayormente sin un pago directo de contrapartida, por lo que tienden a financiarse por medio de tributos.**

# **Política Social y Gasto Público Social**

- **Para funcionar los programas sociales requieren de funcionarios, materiales, otros insumos, equipos, maquinaria e instalaciones.**
- **El Gasto Social es una aproximación del valor monetario de los recursos físicos y humanos destinados a los programas sociales y en esa medida del valor de los bienes y servicios entregados a la población.**
- **Es una aproximación pues no incluye el valor de los servicios del capital incorporados en los programas, y a menudo, tampoco su depreciación. Tampoco incluye ajustes por sobrecostos asociados con ineficiencias en su producción.**
- **Como la mayoría de los programas sociales generan beneficios, pecuniarios y no pecuniarios, que trascienden a la persona que los recibe directamente o al período en que se recibe, el gasto social en su mayoría se constituye en una verdadera inversión social.**

# ¿Cómo Evaluar Calidad del Gasto Social?

## Programa Social



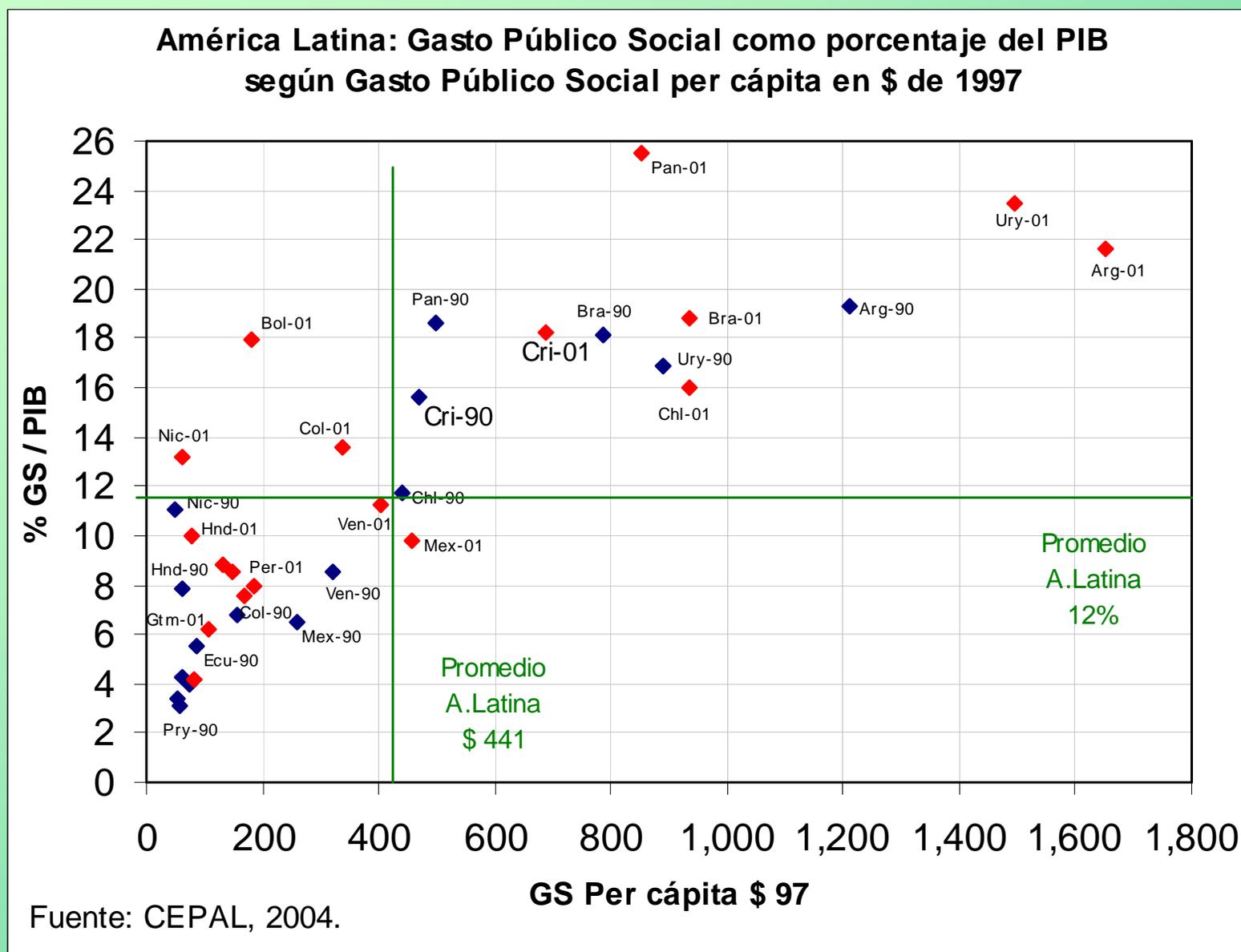
# ¿Cómo medir el impacto de la Política Pública Social en la pobreza?

- Seguimiento de las familias pobres con encuestas de panel
- Estudiando la distribución del Gasto Público Social por estratos de ingresos.
- Imputando el Salario Social para construir un Ingreso Familiar Disponible (LP).
- Analizando el acceso efectivo a los distintos programas y su impacto (NBI).

# **La magnitud del Gasto Público Social**

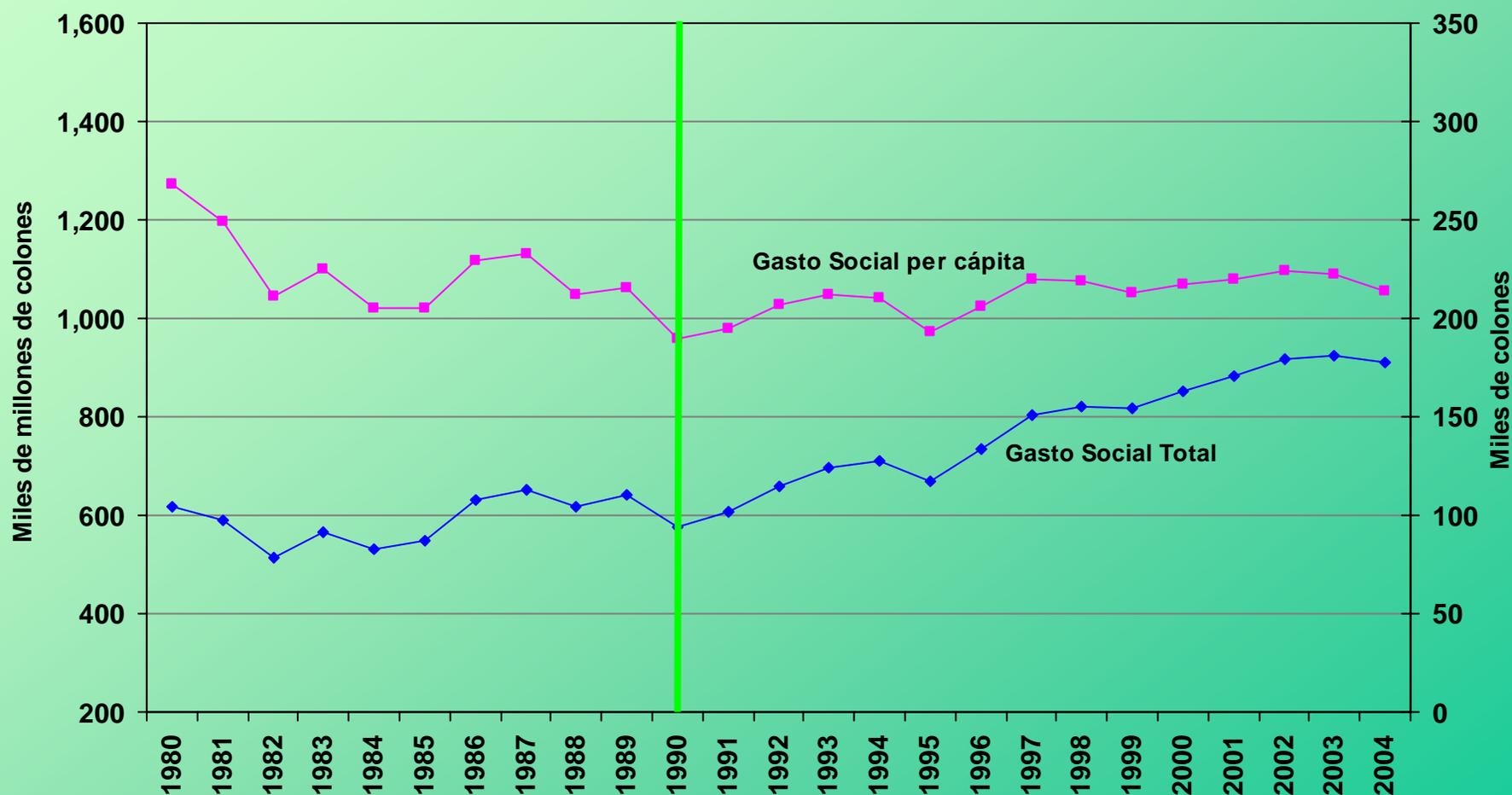
- **Según la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP), el Gasto Público Social en el año 2004 superó el billón y medio de colones (1.517.056,7 millones de colones).**
- **Esto equivale al 19% del PIB: prioridad macroeconómica.**
- **Y al 38% del gasto del sector público total o al 77% del gasto del gobierno general: prioridad fiscal.**
- **Significa un gasto de treinta mil colones al mes por habitante, lo que equivale a cerca de un salario mínimo por familia al mes.**

# Esto nos coloca entre los países que más invierten en su gente en la región latinoamericana



**Pese a ello, se debe destacar que el país no ha logrado recuperar la magnitud del gasto social por habitante que existía hace 25 años.**

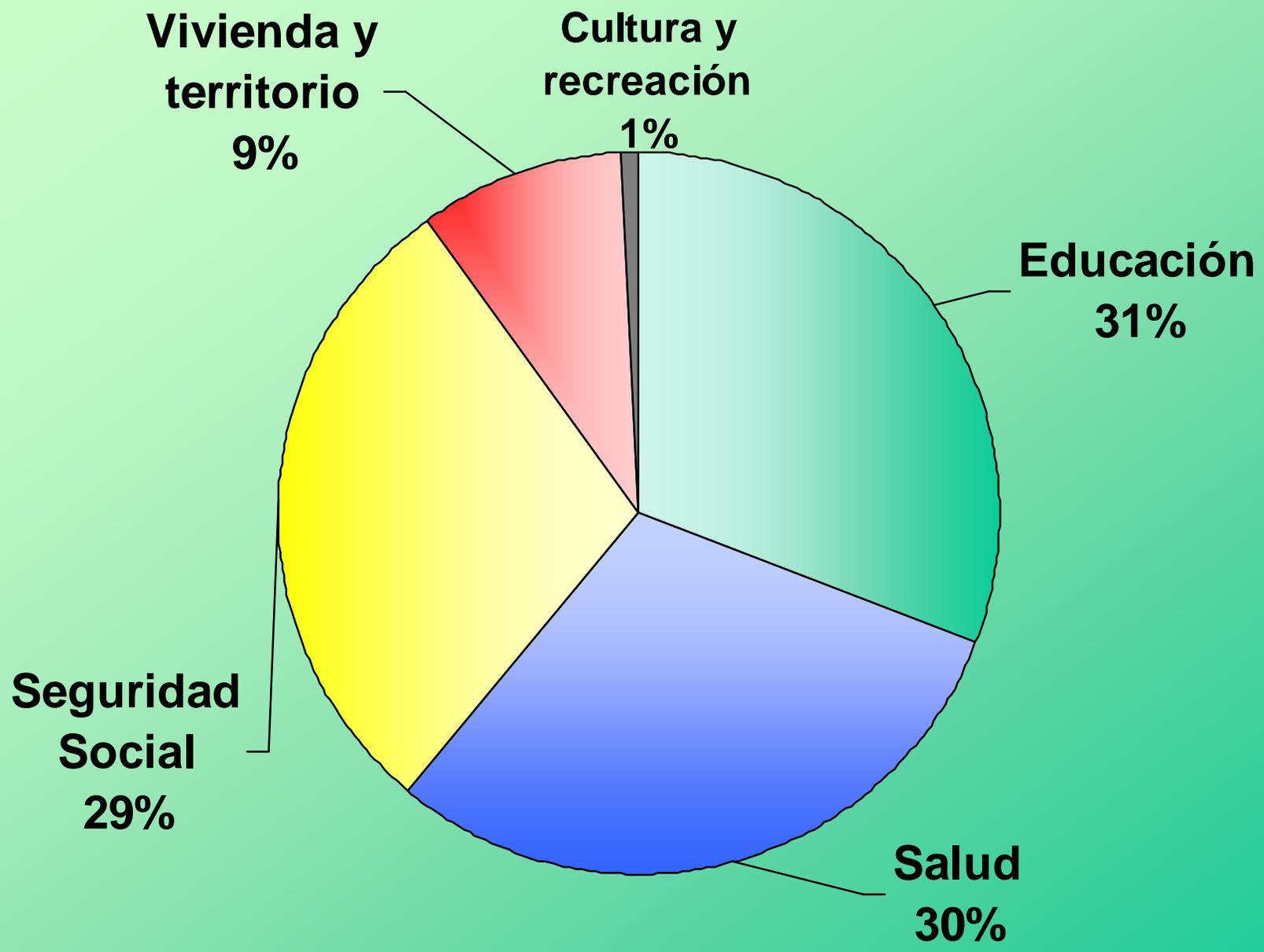
**Costa Rica: Evolución del Gasto Público Social  
(En colones del 2000)**



## La medición del Gasto Social por tipo de programas: Precisando la inversión social en el 2003

- La fuente primaria es la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria del Ministerio de Hacienda (STAP).
- La información se revisó para depurar cifras y desagregarlas por grupos de programas.
- La depuración implicó eliminación de partidas duplicadas por consolidación intersectorial, exclusión de partidas que no corresponden a gasto social (préstamos, pagos de premios de lotería) y reacomodo de instituciones entre sectores (INAMU, MNJ).
- La desagregación por grupos de programas implicó utilizar información adicional de las instituciones para identificar programas relevantes en educación (MEP), salud (CCSS), seguridad social (FODESAF, JPSSJ) y vivienda (ICAA).
- Con estos ajustes, la inversión social alcanzó así en el año 2003, los 1.258.891 millones de colones, monto que representa el 18% del PIB (prioridad macroeconómica) y el 72% del gasto de gobierno general (prioridad fiscal) y equivale a ¢ 302 mil (\$ 757) por persona al año.

# Costa Rica: Distribución porcentual del gasto público social



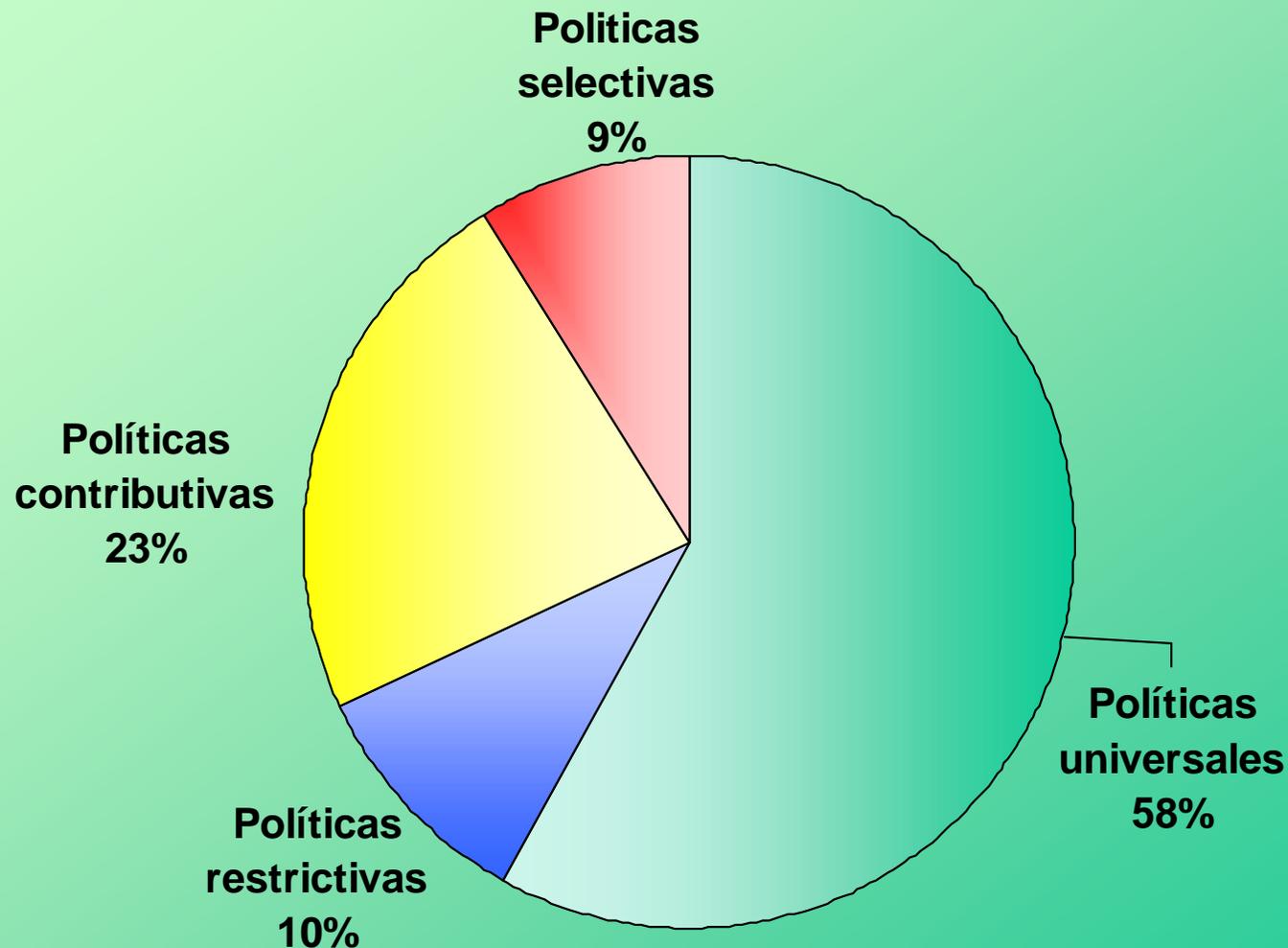
# Tipos de programas y su relación con pobreza

- Para analizar el Gasto Público Social es posible distinguir cuatro tipos de programas por sus características de acceso y relación con la pobreza

Programas	Ejemplos	Criterio de acceso	Efecto en la Pobreza
Universales	Educación General Servicios de Salud Suministro de Agua Servicios Municipales	Ciudadanía simple	En el corto plazo En el largo plazo
Restringidos	Educación superior Formación profesional Servicios culturales Regulación del trabajo	Cumplir ciertos requisitos	Pobres tiende a estar excluidos
Selectivos	Incentivos para estudiar Programas Nutrición Subsidios para vivienda Pensiones no contributivas	Necesidad	En el corto plazo En el largo plazo
Contributivos	Régimen IVM Pensiones a cargo del Presupuesto Nacional	Cotización previa	A largo plazo si se tiene acceso

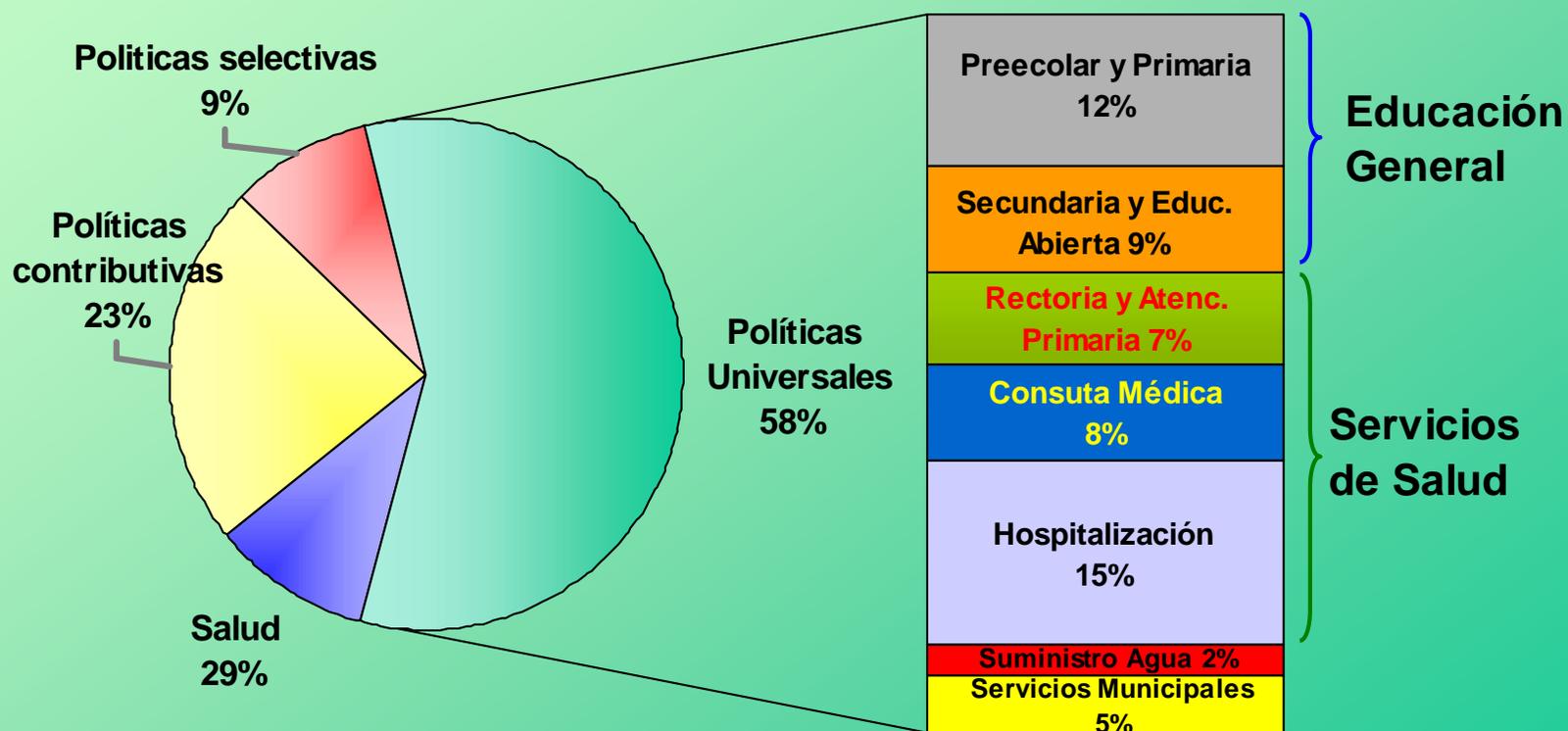
# Los programas o políticas universales aportan casi el 60% del Gasto Público Social

Costa Rica: Distribución porcentual del gasto público social



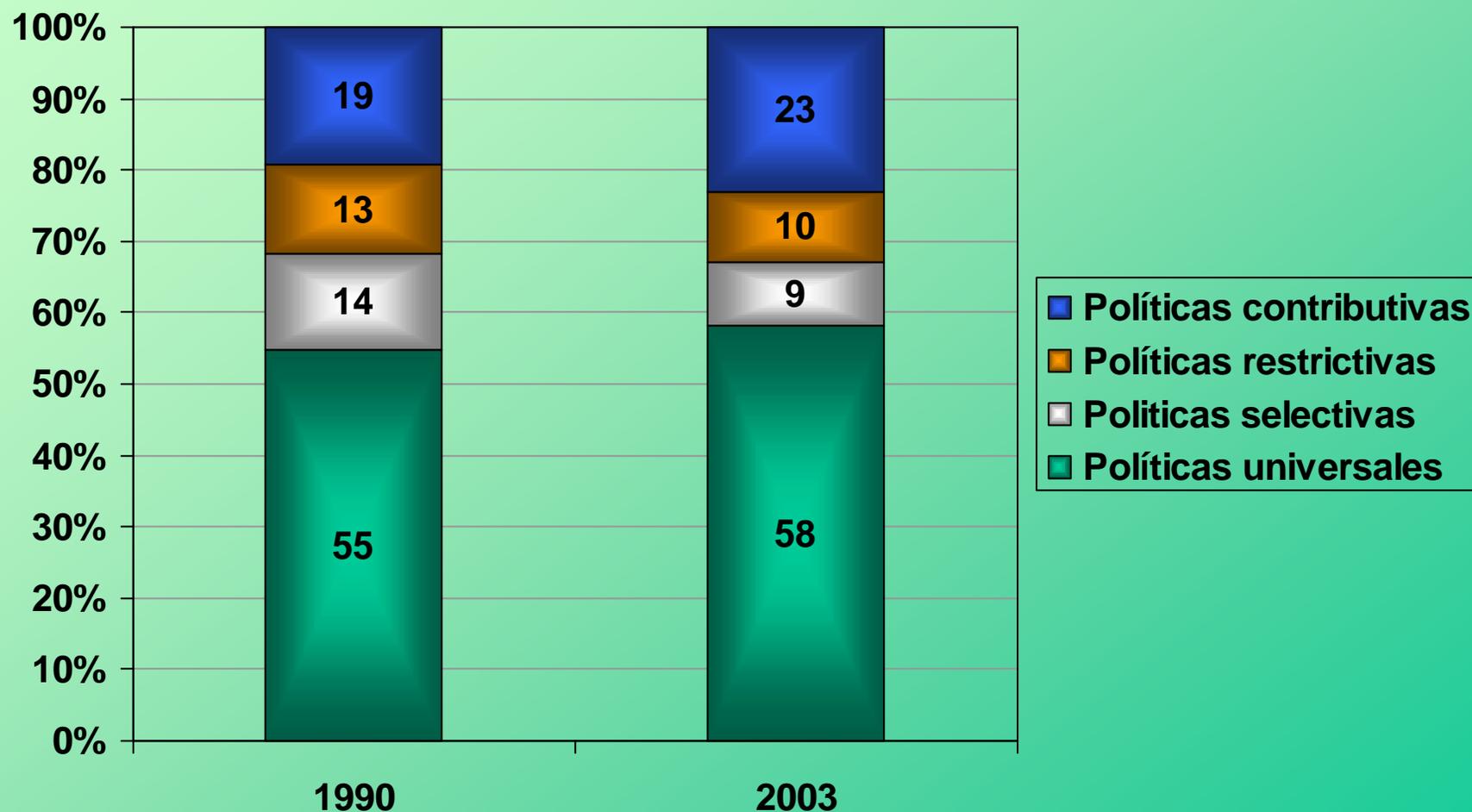
**Y dentro de ellos los servicios de salud absorben la mitad de los recursos, seguidos por los servicios de educación general**

## Costa Rica: Estructura porcentual del gasto público social



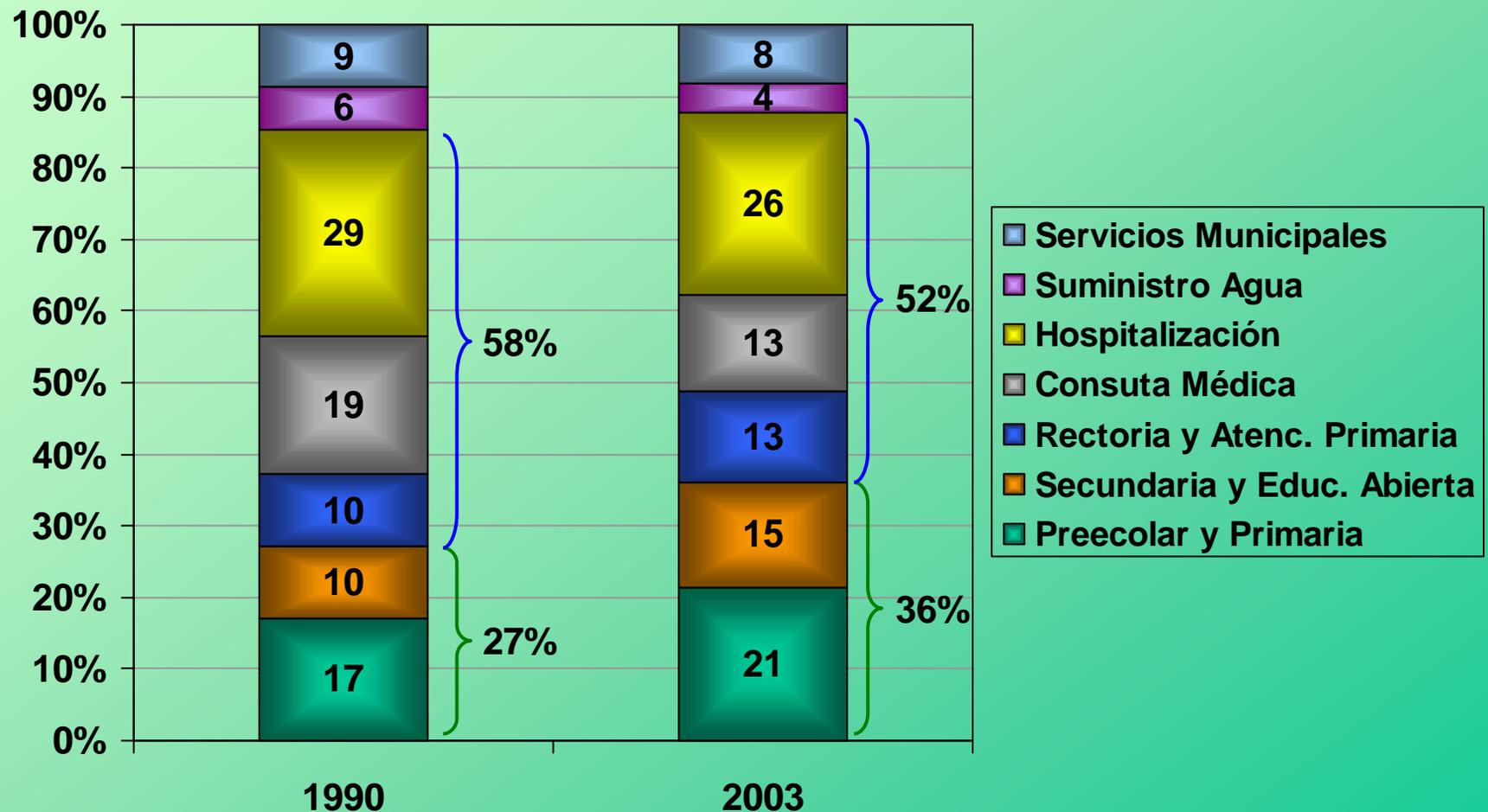
# Comparado con el año 1990, los programas universales han ganado participación, junto a los programas contributivos

## Costa Rica: Composición del Gasto Social por programa



# Y dentro de ellos, los servicios de educación general son los más dinámicos

## Costa Rica: Composición del Gasto Social por programa



## **¿Cómo determinar la parte del Gasto Público Social que llega a los pobres?: la identificación de los beneficiarios**

- La asignación del gasto requiere conocer los usuarios efectivos de los programas sociales (personas que estuvieron internadas por ejemplo) e, idealmente, la intensidad de su consumo (días de internamiento).
- Esto no es posible para todos los casos y para algunos programas incluso no existe información disponible sobre beneficiarios.
- La fuente primaria es la encuesta de hogares pues se requiere de información adicional sobre las características socioeconómicas de los beneficiarios.
- Dentro de estas características, interesa aquí el estrato de ingreso a que pertenece. Estos se han construido ordenando las familias según su ingreso familiar per cápita (que es un mejor indicador de su bienestar relativo y que determina su situación de pobreza) de menor a mayor ya sea en diez grupos del 10% de ellas (deciles) o en cinco grupos del 20% cada uno (quintiles).
- Para asignar el gasto la información se agrupó en 37 grupos de programas en que se subdividió el gasto proveniente de las 57 instituciones que conforman el sector social de la STAP.

## **¿Cómo determinar la parte del Gasto Público Social que llega a los pobres?: la identificación de los beneficiarios**

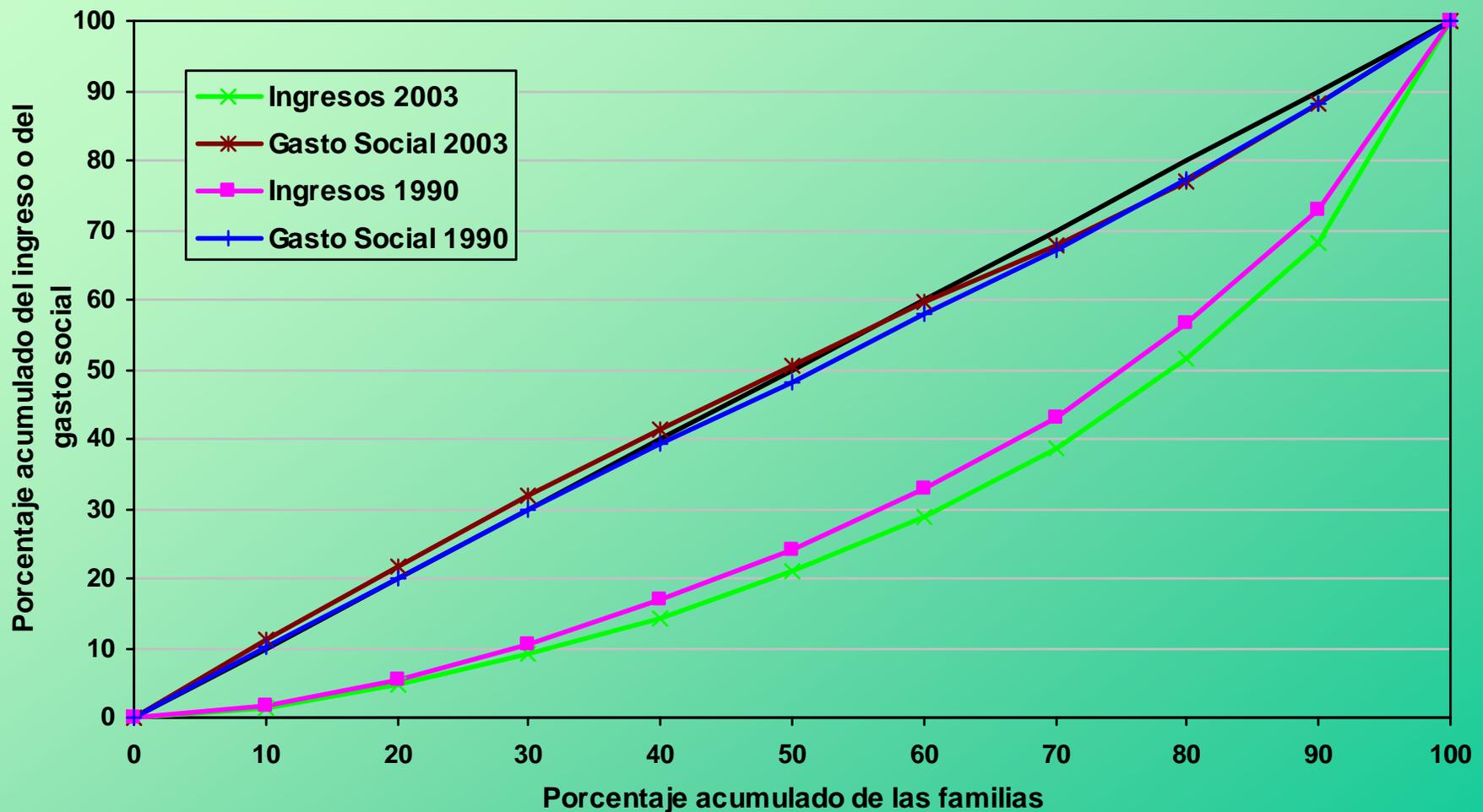
- **Más del 96% del gasto se asigna siguiendo un criterio directo, esto es, con identificación de los beneficiarios efectivos.**
- **Esta información se refiere principalmente al año bajo estudio y, en su ausencia, al año más próximo. Ello se justifica por la ausencia de información y por que el acceso es una característica estructural con pocas modificaciones en el corto plazo.**
- **Para identificar la parte del gasto social que llega a las distintas personas, los programas que benefician a todo el hogar (agua por ejemplo), se distribuye proporcionalmente entre ellos.**
- **La asignación del gasto entre los beneficiarios implica considerar el subsidio bruto que recibe la población, medido en términos de lo que cuesta al Estado proveerlo. No se descuenta el financiamiento o los pagos directos realizados (subsidio neto) ni se incorporan consideraciones de eficiencia (si se gasta más los beneficiarios reciben un mayor subsidio aunque sea por ineficiencia del programa o por simple aumento de salarios). Tampoco se aborda el tema de la calidad ni la eficacia.**

## La distribución del Gasto Público Social

- La forma tradicional de ver la equidad es confrontando la distribución del gasto social con la distribución de los ingresos familiares
- El diagrama de Lorenz ayuda a realizar la comparación y muestra en el eje horizontal el porcentaje acumulado de familias ordenadas de menor a mayor ingreso y en el eje vertical el porcentaje acumulado de ingreso ó del gasto social.
- La diagonal refleja una distribución del ingreso de igualdad distributiva o de proporcionalidad exacta.
- Si el gasto está entre la diagonal y la curva de distribución de los ingresos, se distribuye con más equidad que estos.
- Si la curva de distribución del gasto está por encima de la diagonal, el gasto es progresivo pues los más pobres reciben una porción mayor a su peso poblacional.

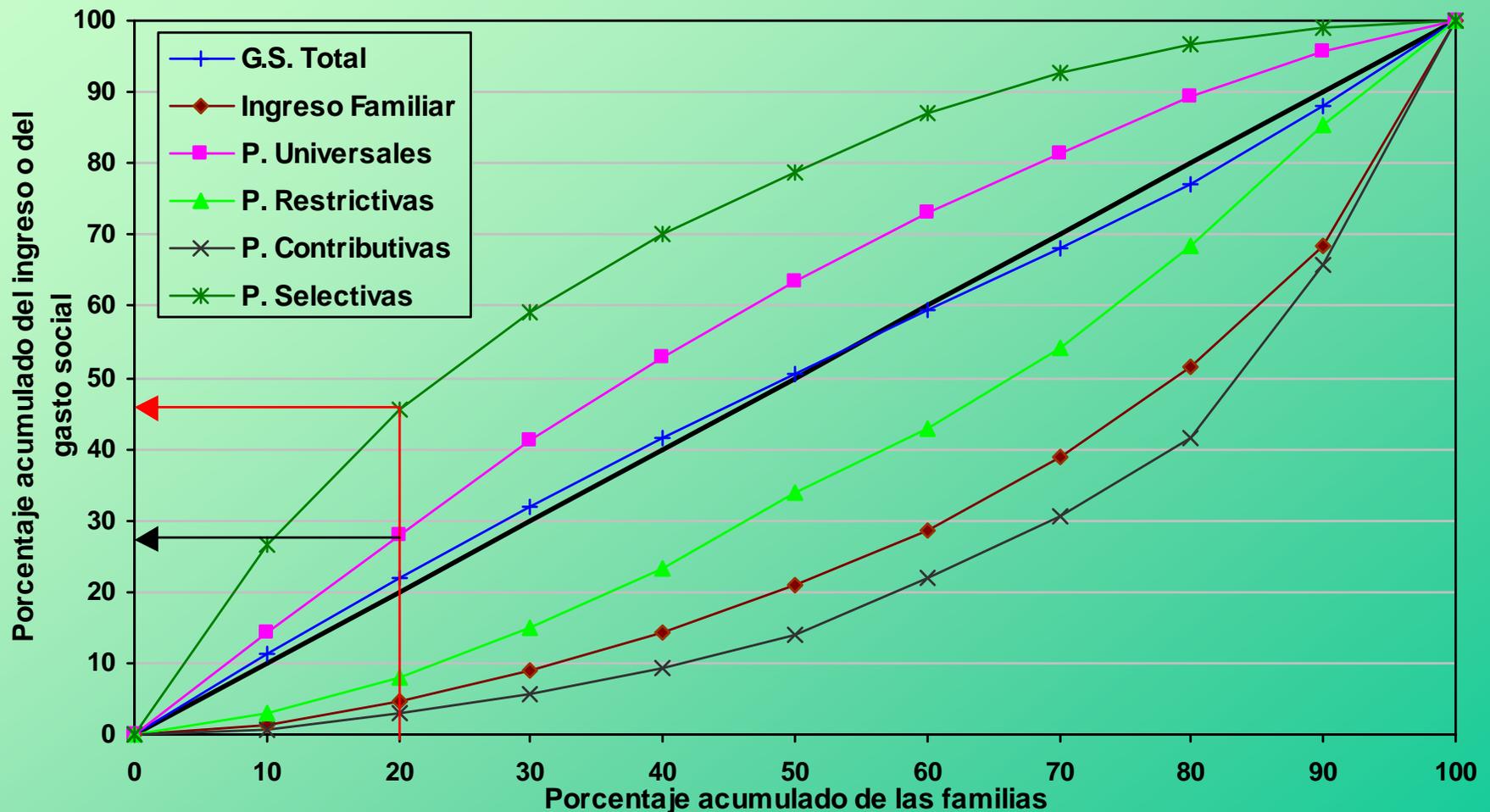
**El Gasto Público Social se distribuye de manera proporcional, de modo que los pobres reciben una porción equivalente a su peso poblacional en términos de hogares.**

Costa Rica: Distribución del ingreso y del gasto social



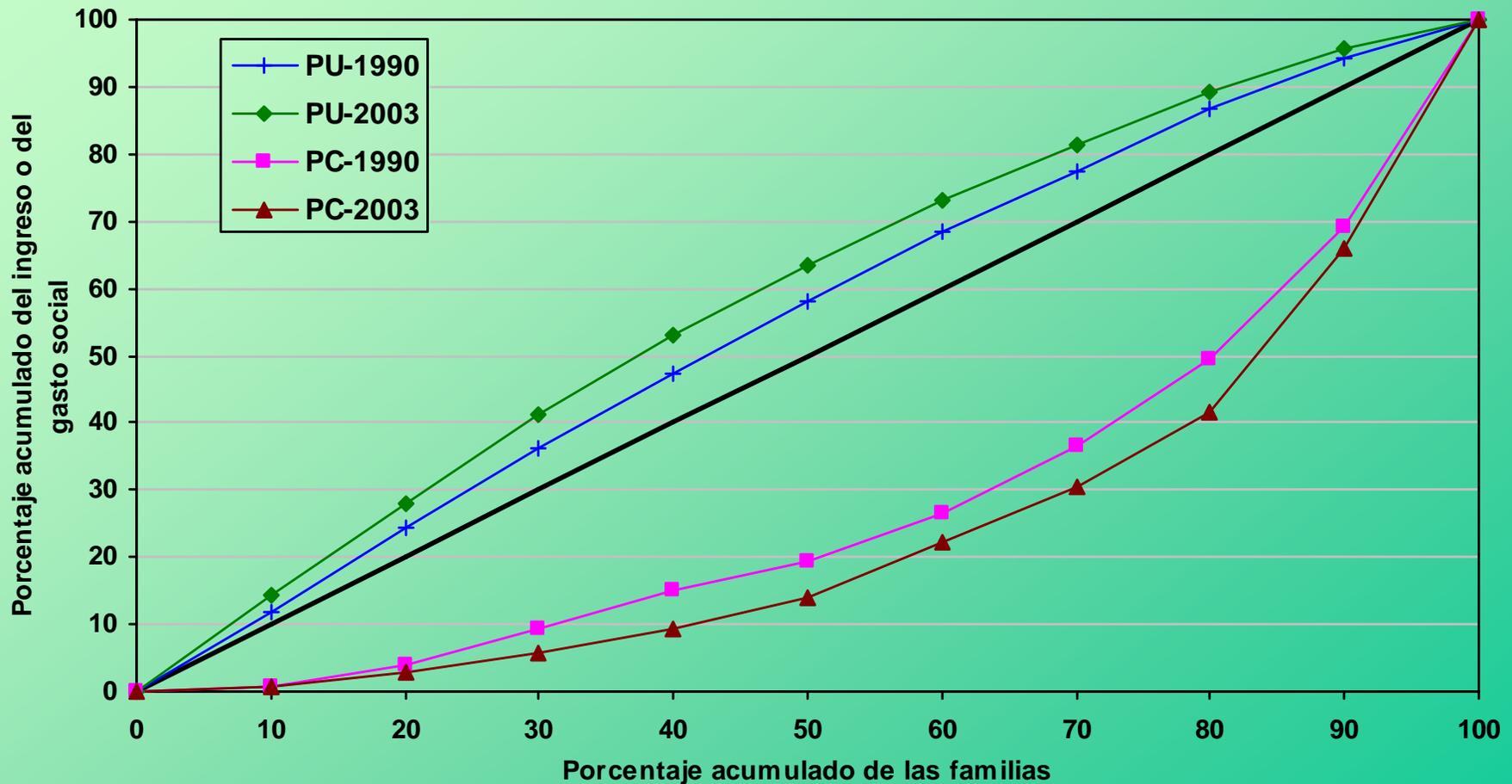
**No obstante, este resultado es producto de distribuciones muy disímiles de los gastos dentro de los distintos programas.**

**Costa Rica: Distribución del ingreso y del gasto social en 2003**



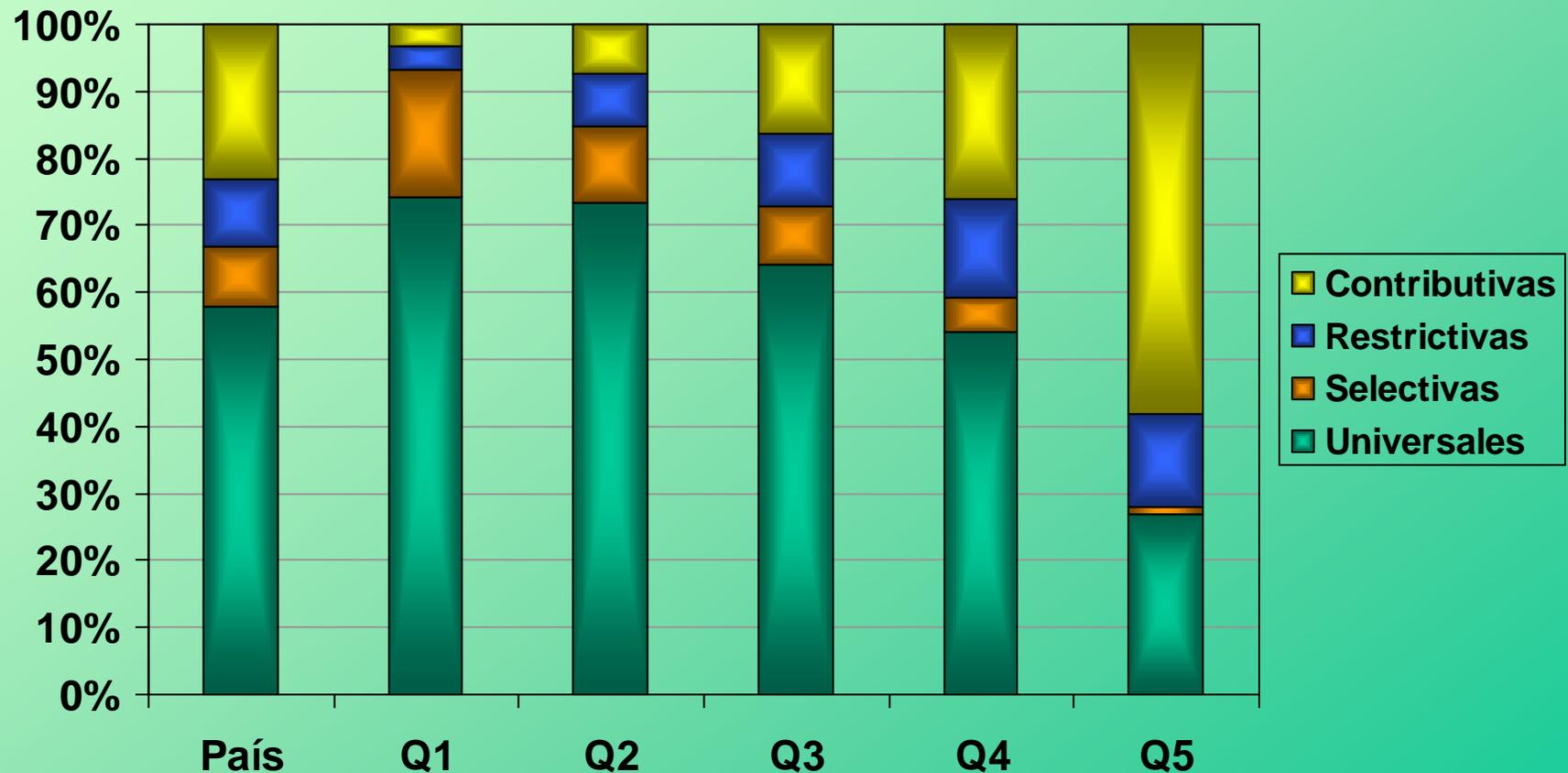
**Donde la proporcionalidad del Gasto Público Social se sustenta en una mejora de la equidad distributiva de los programas universales que neutralizan la ampliación de la iniquidad asociada con los programas contributivos.**

**Costa Rica: Distribución del gasto social en Políticas Universales y Contributivas**



**Todo ello configura una canasta de programas sociales que reciben los pobres, fuertemente centrada en los programas universales.**

**Gasto Público Social por quintil de ingreso y tipo de política. 2003**

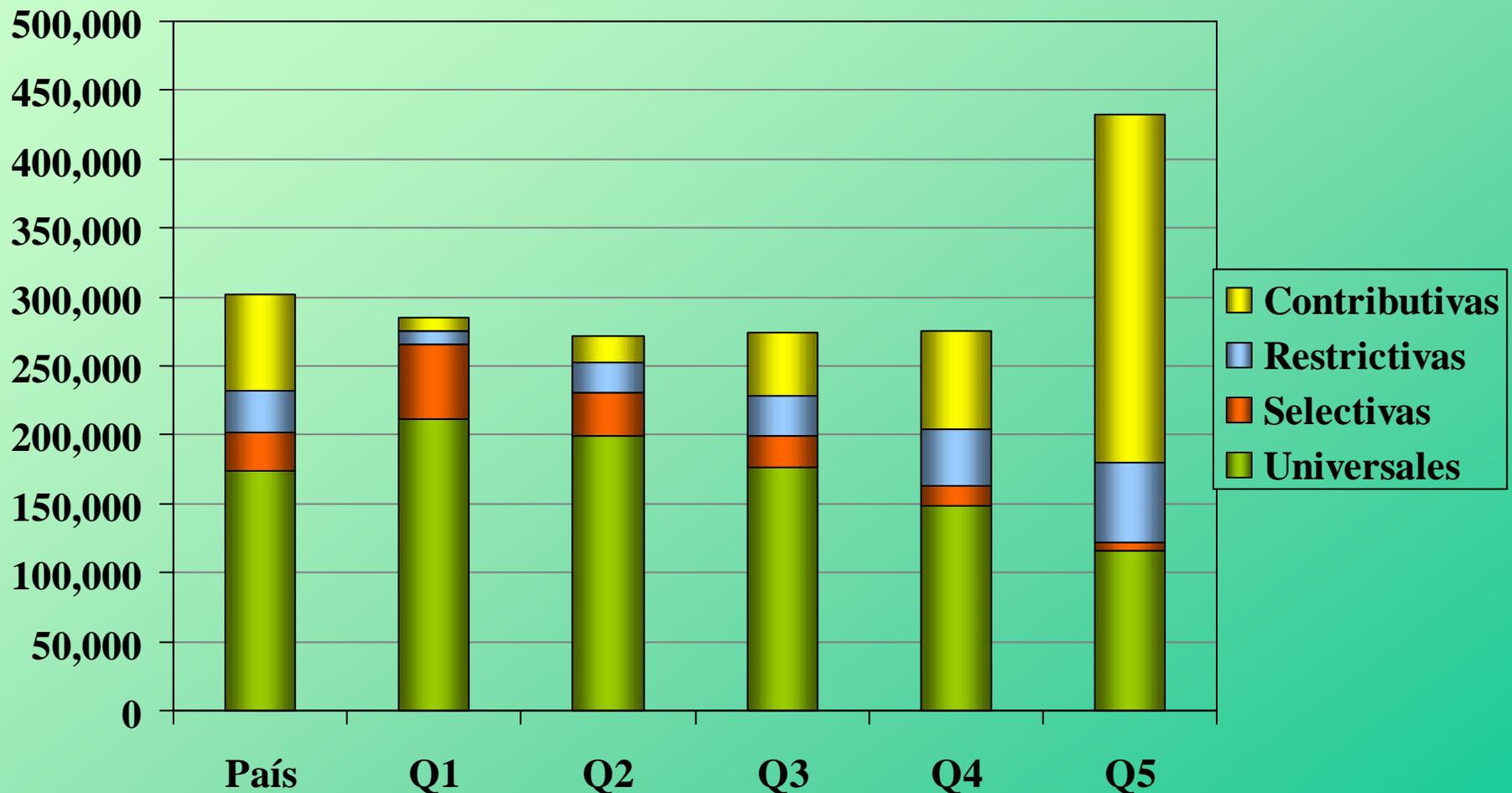


# **El Gasto Público Social per cápita**

- **Visión tradicional omite el hecho de que el ingreso familiar per cápita se asocia inversamente con el tamaño de las familias.**
- **Como las familias más pobres son más grandes, una mayor proporción del gasto social no implica que cada miembro esté recibiendo más.**
- **Para los estratos superiores, una porción menor del gasto es compatible con un gasto per cápita mayor.**
- **Por ello es necesario poner también la atención en el gasto social per cápita que recibe cada estrato de familias.**
- **Este alcanzó en el año 2003 los 302 mil colones, cerca de 25 mil colones por persona al mes. (\$ 63)**

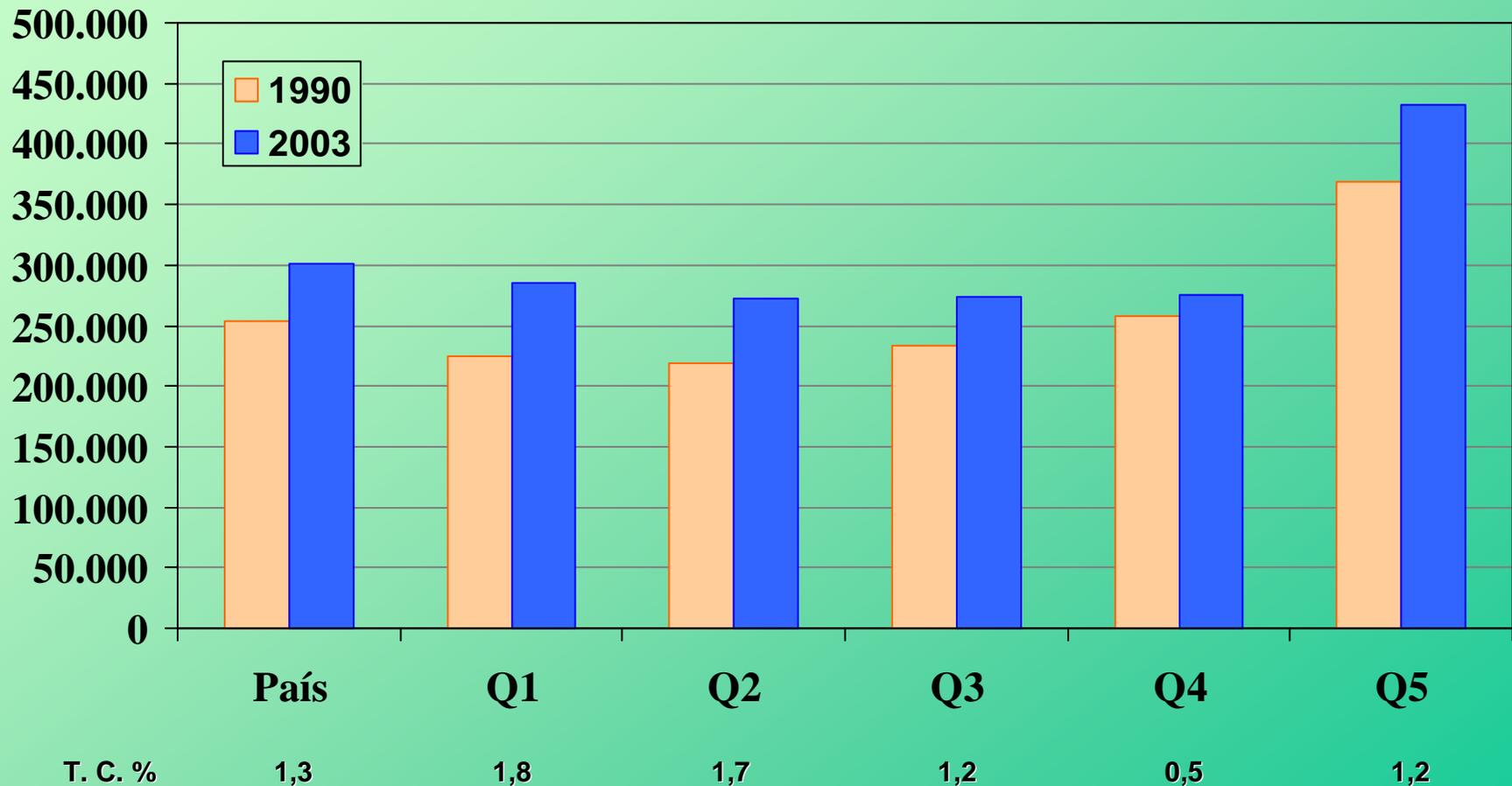
**Pese que el Gasto Público Social se distribuye de manera proporcional, el Gasto por persona favorece más al estrato más rico del país, por el impacto de los programas contributivos**

**Gasto Social per cápita por quintil de ingreso y tipo de política. 2003**  
*(Colones por persona al año)*



**Aunque el Gasto Social per cápita aumentó más en el estrato pobre.**

**Gasto Social per cápita Total**  
*(Colones del 2003 por año)*



## Producto de los programas universales

Costa Rica: tasas de variación media anual real del Gasto Público Social por habitante. 1990 - 2003

	País	20% más pobre	20% más rico
Gasto Público Social	1.3	1.8	1.2
Políticas Contributivas	2.8	0.4	3.7
Políticas no Contributivas	0.9	1.9	-1.2
Universales	1.7	2.7	-0.1
Restrictivas	-0.4	0.3	-2.4
Selectivas	-1.7	-0.3	-6.2

## El Gasto Público Social atenúa, pero no neutraliza ni revierte, el proceso hacia una mayor desigualdad en la distribución del ingreso.

	Cambio % en el Ingreso Familiar	
	1990	2002
Todas las familias	20.0	28.5
20% más pobre	78.7	147.5
20% siguiente	33.1	57.8
20% intermedio	22.5	34.9
20% siguiente	16.1	22.5
20% más rica	10.7	13.1
<b>Coeficiente de Gini</b>		
Ingreso Autónomo	0.374	0.429
Ingreso Social	0.025	-0.004
Ingreso Disponible	0.313	0.335
<b>Relación Ingresos D10/Q1</b>		
Ingreso Autónomo	10.4	15.4
Ingreso Social	1.2	1.1
Ingreso Disponible	6.3	6.9

**Si el Salario Social (valor de los bienes y servicios aportados por los Programas Sociales), más que duplica el ingreso corriente de las familias, ¿significa esto que dejan de ser pobres?**

- **Imputación del salario social a cada familia**
  - Según valor del servicio (lo gastado) efectivamente usado
  - En salud, según el uso promedio de los servicios
  - En BFV, según renta implícita de alquiler imputado
- **Ajustes adicionales**
  - Ajuste ingreso familiar por fuente de ingreso según SCN, del 25.5% (INEC) al 41.1%
  - Ajuste LP para incluir gasto social, en alimentos y en no alimentos
  - Coeficiente urbano pasa de 2.18 a 2.69 y el rural de 1.97 a 2.57

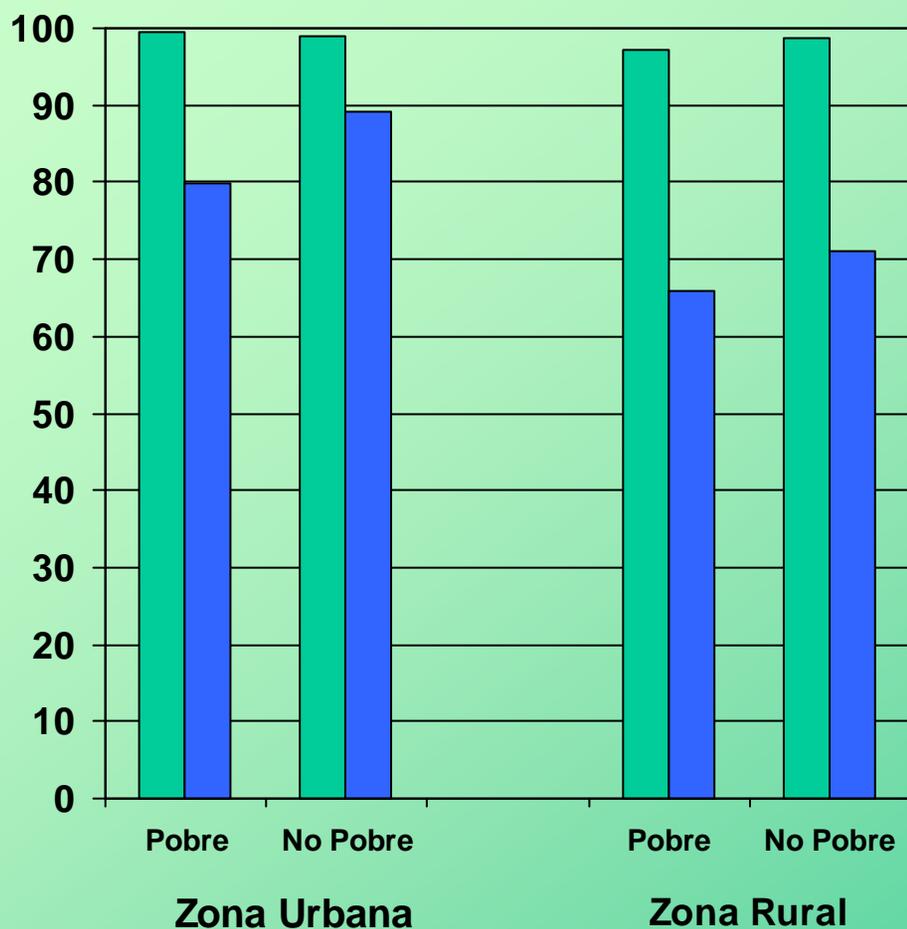
**El salario social y la LP: la pobreza por ingresos se torna menor si se considera el ingreso en especie aportado por la política social, aún ajustando la línea de pobreza**

**Estimaciones de la pobreza antes y después  
del subsidio de la Política Social  
(% de Hogares Pobres)**

	1983		2003	
	Antes	Después	Antes	Después
Total	25.7	9.8	16.5	5.8
Urbano	19.0	7.7	12.4	5.1
Rural	33.4	12.3	23.1	6.9

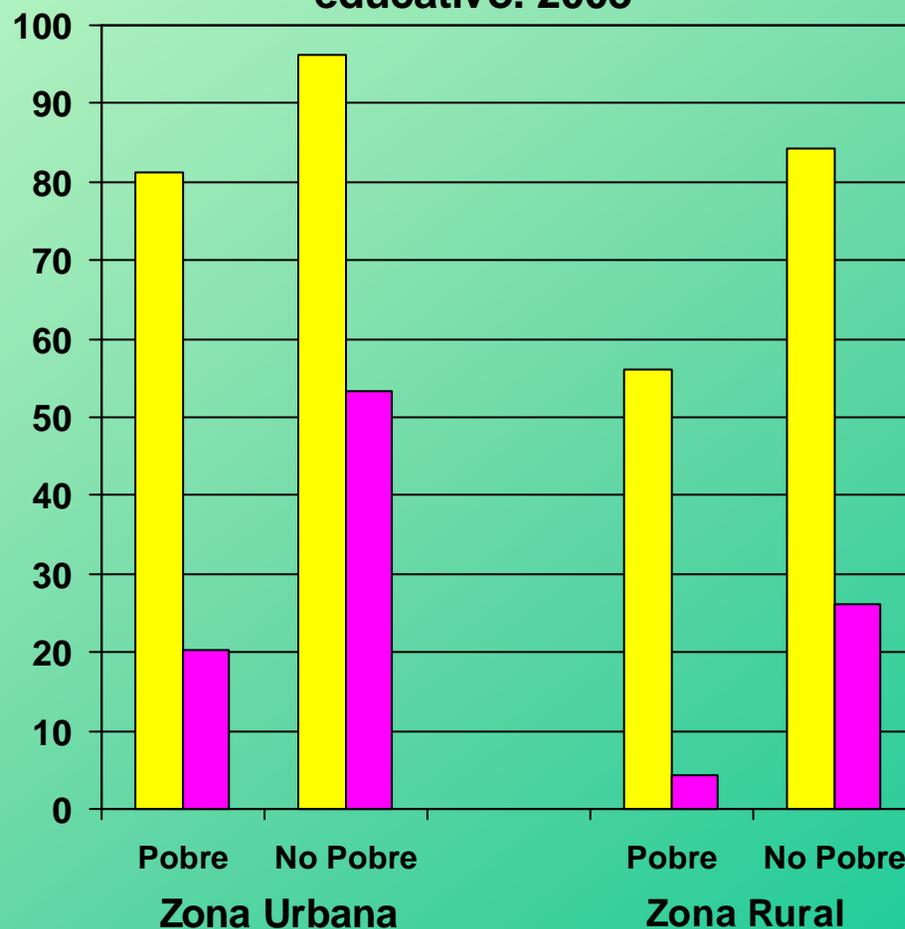
# No solo interesa cuánto es el gasto social sino también cómo se gasta y con qué resultados: El acceso a la educación y el logro educativo

## Tasas de asistencia escolar. 2003



■ De 7 a 11 años ■ De 12 a 17 años

## Porcentaje que completa el nivel educativo. 2003

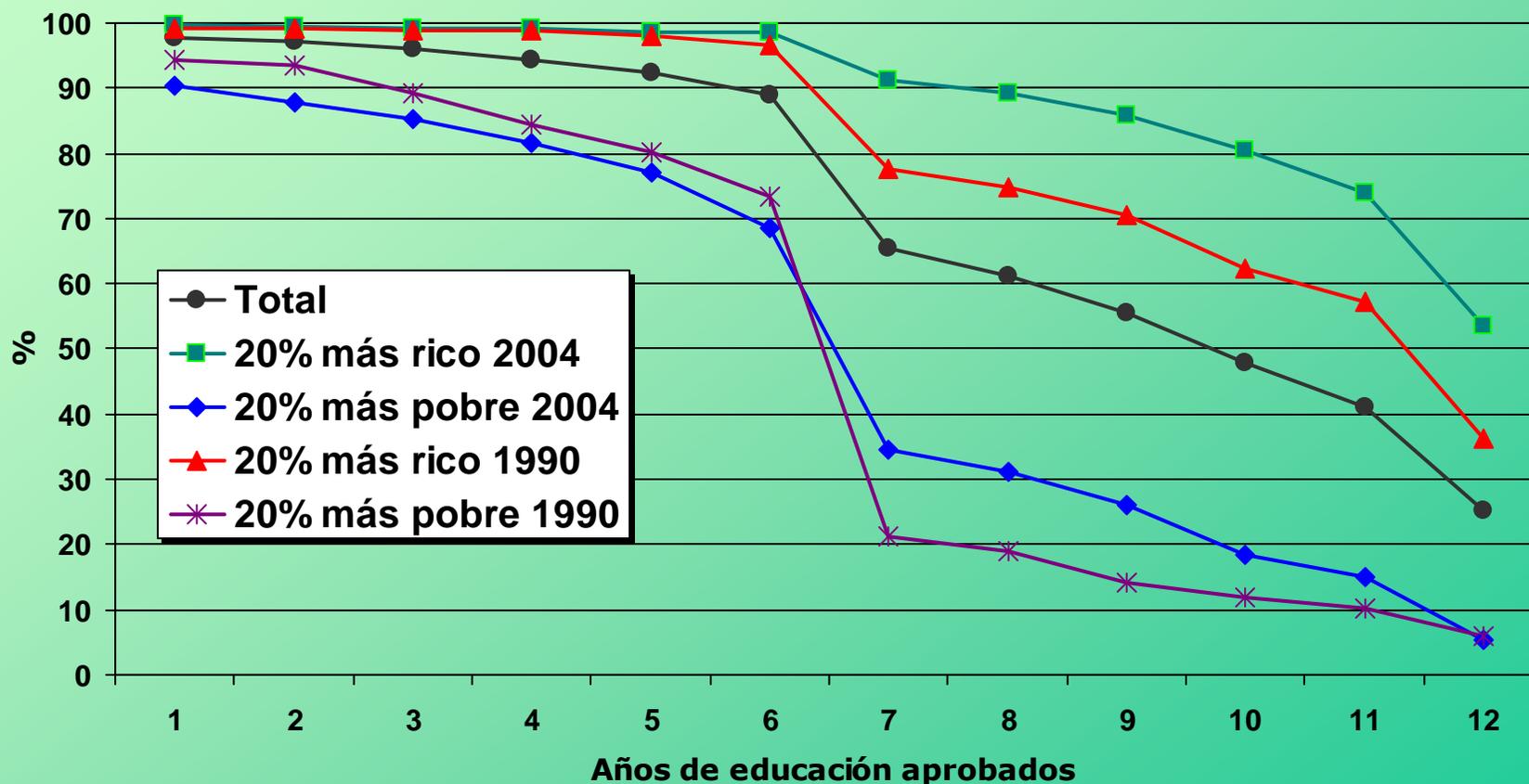


■ % compl. primaria ■ % compl. secundaria

**El acceso a los programas universales no es suficiente, importan los resultados, y fuera de las diferencias en calidad, los pobres muestran un limitado logro en educación general.**

### **Logro Educativo por estrato de ingreso familiar**

(porcentaje de la población de 20 a 24 que alcanza cada nivel educativo)



# Consideraciones finales

- Los programas universales aportan tres de cada cuatro colones que dirige el Estado hacia los pobres a través de las Políticas Sociales y este aporte ha crecido en el tiempo.
- Este gasto se canaliza a invertir en el capital humano de los pobres por lo que su efecto en la pobreza es principalmente de largo plazo.
- Su incorporación dentro del ingreso familiar, aún con ajustes en las líneas de pobreza, muestra una situación de pobreza menos generalizada.
- Este parece un ejercicio que el país debe realizar periódicamente, aunque no parece práctico intentar su cálculo anual. En esta dirección resulta más urgente mejorar la medición de los ingresos corrientes.
- En todo caso, es claro que no sólo interesa cuánto se gasta, sino cómo se gasta y con qué resultados. En esta dirección, las EHPM del INEC pueden medir con facilidad el acceso efectivo a los principales programas sociales y permitir así un seguimiento de los resultados más inmediatos de las políticas sociales.

**GRACIAS !!!**