



---

**Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2022**

---

## **Contribución Especial**

---

El Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares acumula en el 2021 una contratación por segundo año consecutivo

**Investigador:**

Juan Diego Trejos Solórzano

San José | 2022



*El fondo de desarrollo social y asignaciones familiares acumula en el 2021 una contratación por segundo año consecutivo*

---

## **Contenido**

Descargo de responsabilidad .....	3
Introducción.....	3
Ingresos se deterioran por segundo año consecutivo luego de una década de crecimiento .....	4
El gasto del FODESAF se contrae por segundo año consecutivo .....	10
Consideraciones finales .....	14
Referencias.....	15
Anexos.....	16

## **Descargo de responsabilidad**

Esta Contribución Especial se realizó para el *Informe Estado de la Nación 2022*. El contenido es responsabilidad exclusiva de su autor, y las cifras pueden no coincidir con las consignadas en el Informe Estado de la Nación 2022 en el capítulo respectivo, debido a revisiones posteriores. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.

## **Introducción**

Desde su creación en 1974, Costa Rica cuenta con el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) como el principal instrumento de financiamiento para la atención de población en pobreza. El FODESAF financia, de manera complementaria, políticas sociales selectivas que son ejecutadas mayoritariamente por instituciones públicas y, en menor medida, por algunas instituciones privadas de bienestar social.

En el año 2009 el FODESAF fue sujeto de una reforma legal (ley 8783 que modifica la ley 5662 y sus reformas posteriores) que aseguraba la parte de su financiamiento proveniente del gobierno. Para asegurar el financiamiento por parte del gobierno central, la reforma legal estableció que el Ministerio de Hacienda incluiría cada año, en el presupuesto ordinario anual de la República, una asignación equivalente a 593 mil salarios base utilizados por el Poder Judicial para fijar multas y penas por la comisión de diferentes infracciones, proveniente de la recaudación del impuesto sobre las ventas. Esta asignación se giraría a la Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (DESAF), para atender los programas y subsidios que se financian con recursos del FODESAF.

Con la aprobación de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas (Ley 9635) nueve años más tarde (2018), se flexibiliza el cumplimiento de los destinos específicos como el aporte con cargo al impuesto, ahora, sobre el valor agregado para el FODESAF, por lo menos para períodos de restricción fiscal, pero se establece que los recursos que deberá girar el Ministerio de Hacienda al FODESAF, provenientes del impuesto sobre el valor agregado, no pueden ser menores al monto asignado en el presupuesto del 2019.

La reforma legal del 2009 al FODESAF, también ordenaba la distribución de al menos el 50% de sus recursos entre programas e instituciones que ya financiaba y otras nuevas que antes se financiaban vía presupuesto nacional y que no se habían podido incorporar al Fondo por la inflexibilidad en la asignación que tenía previo a la reforma.

En los últimos años, alrededor del 90% de los recursos del FODESAF han sido girados a instituciones y programas mencionados en su ley. Si bien la ley establece montos mínimos de giro de recursos a estas instituciones que pueden llegar a representar alrededor del 70% del Fondo, poco más de 20% de sus ingresos se ha girado como recursos adicionales para programas ejecutados por las mismas instituciones. El porcentaje de recursos que se ha destinado a financiar programas definidos por las autoridades sociales o particulares de las administraciones no ha superado el 10% del Fondo.

Para el año 2021 entra en vigor la Ley de Fortalecimiento del Control Presupuestario de los Órganos Desconcentrados del Gobierno (Ley 9524, aprobada en 2018 pero su reglamento hasta

enero 2021). Con esta ley, las aprobaciones presupuestarias de los órganos desconcentrados del Gobierno Central serán incorporados al presupuesto nacional para su discusión y aprobación por parte de la Asamblea Legislativa. Al ser el FODESAF un órgano desconcentrado, se incorpora al presupuesto del Ministerio de Trabajo como el programa 737, denominado Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares.

Previo al 2021, desde el 2010 y hasta el año anterior, 2020, en el Ministerio de Trabajo se incorporaba el subprograma 732\_1 que correspondía solo a la administración del FODESAF, esto es, el presupuesto de la DESAF con las transferencias del gobierno central al Fondo. El FODESAF consolidaba estos ingresos con los provenientes de otras fuentes, principalmente del impuesto sobre las planillas, y elaboraba el presupuesto global del Fondo, fuera del Ministerio de Trabajo. Ahora el programa 737 incorpora el presupuesto de la DESAF y las transferencias que van a las unidades ejecutoras que no forman parte del gobierno central.

Las transferencias del FODESAF a las unidades ejecutoras dentro del gobierno central, se consolidan y las transfiere el Ministerio de Hacienda directamente a cada unidad ejecutora, por lo que se presupuesta en el ministerio respectivo, fuera del programa 737\_FODESAF. Este es el caso del Ministerio de Salud (Dirección General de CEN CINAI, OCIS, SANEBAR e IAFA), Ministerio de la Presidencia (CONAPAM), Ministerio de Educación (Comedores Escolares, FONABE y Avancemos del IMAS) y el Ministerio de Trabajo (PRONAE, CONAPDIS Y PRONAMYPE). Con ello se vuelve a una situación como la existente antes de la reforma del 2009 donde una parte de los recursos del FODESAF, se manejan fuera del Fondo y ahora, también se pierde el control de los ingresos y sus fuentes, lo que dificulta su análisis respectivo.

Pese a estas limitaciones, en este informe se busca analizar la evolución reciente, tanto de los ingresos como los desembolsos del Fondo.

## **Ingresos se deterioran por segundo año consecutivo luego de una década de crecimiento**

Para el año 2021, la incorporación del FODESAF dentro del presupuesto del gobierno central introduce limitaciones para darle seguimiento a los ingresos, pues estos se consolidan en el Ministerio de Hacienda y luego el presupuesto clasifica cada partida de gasto según su fuente de ingresos, pero agregado en tres partidas: ingresos corrientes, ingresos de capital y financiamiento o deuda. Esto significa que para la parte del Fondo que se incluye en el programa 737\_FODESAF, no puede identificarse la fuente de financiamiento específica dentro de los ingresos corrientes como impuesto sobre las planillas, transferencias corrientes del impuesto sobre el valor agregado, reintegro de las unidades ejecutoras, superávits, etc.

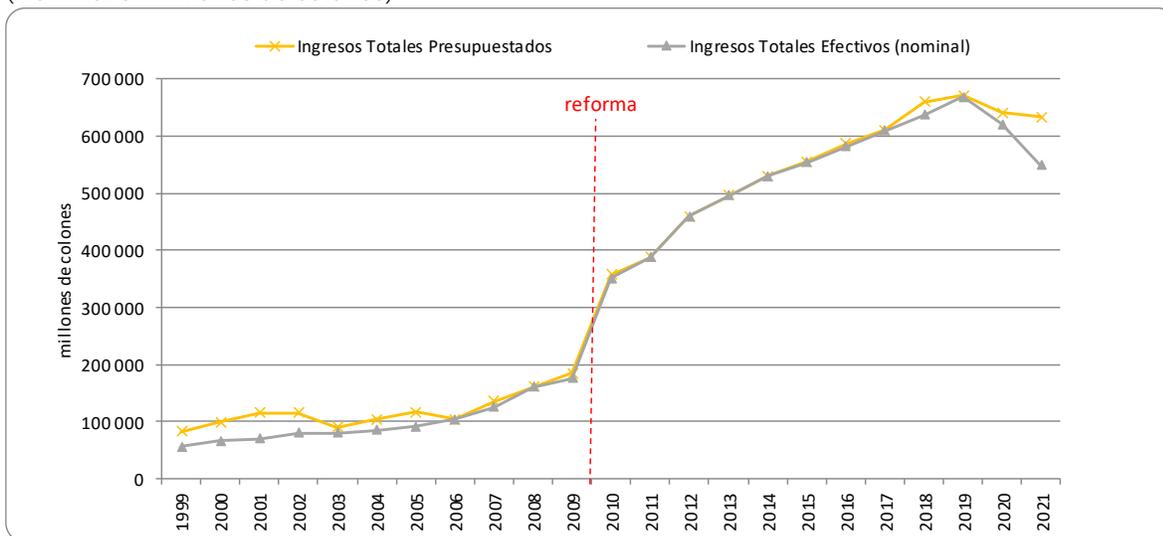
Del mismo modo, para los programas ejecutados dentro de otros ministerios, sus ingresos no pasan por el programa 737\_FODESAF y tampoco es posible determinar dentro de sus ingresos corrientes que parte corresponde al Fondo y qué parte proviene de otras fuentes de financiamiento. Es por ello por lo que la DESAF en su liquidación presupuestaria del 2021 omite lo correspondiente a la liquidación de ingresos y en la parte de egresos se circunscribe a lo que maneja el Fondo dentro del programa 737\_FODESAF (DESAF, 2022a).

Para tener una idea global de los recursos del Fondo en el 2021 hay que recurrir a un documento complementario de la liquidación presupuestaria (DESAF, 2022b). En este documento se incluye un cuadro la información resumen de las liquidaciones presentadas a la DESAF por las instituciones del gobierno central que reciben recursos del Fondo y que no están en el programa 737\_FODESAF. No obstante, ni CONAPAM ni FONABE habían presentado las liquidaciones a la fecha de preparación del informe. Para estimar los ingresos reales, se considera como tales el presupuesto final de ambas instituciones.

Como se indicó en el informe del año previo, la década que inicia en 2010 significó para el FODESAF el aseguramiento de sus recursos gracias a la reforma de un año antes, hecho que se vio reflejado en la tasa de crecimiento de sus ingresos nominales en 2010 respecto al año anterior. La primera mitad de esta década se vio caracterizada por el continuo crecimiento de los ingresos del Fondo, que crecieron a una tasa promedio de 10,9% durante los cuatro años que siguieron a 2010. Aunque para la segunda mitad de la década este crecimiento se desacelera, los ingresos corrientes efectivos del Fondo continuaron creciendo, aunque a una tasa menor que promedió 4,8% para los años 2015-2019 (ver gráfico 1).

Gráfico 1

Costa Rica: Evolución de los ingresos presupuestados y efectivos del FODESAF. 2000-2021  
(Nominal en millones de colones)



Fuente: Elaboración propia con datos de las liquidaciones del FODESAF.

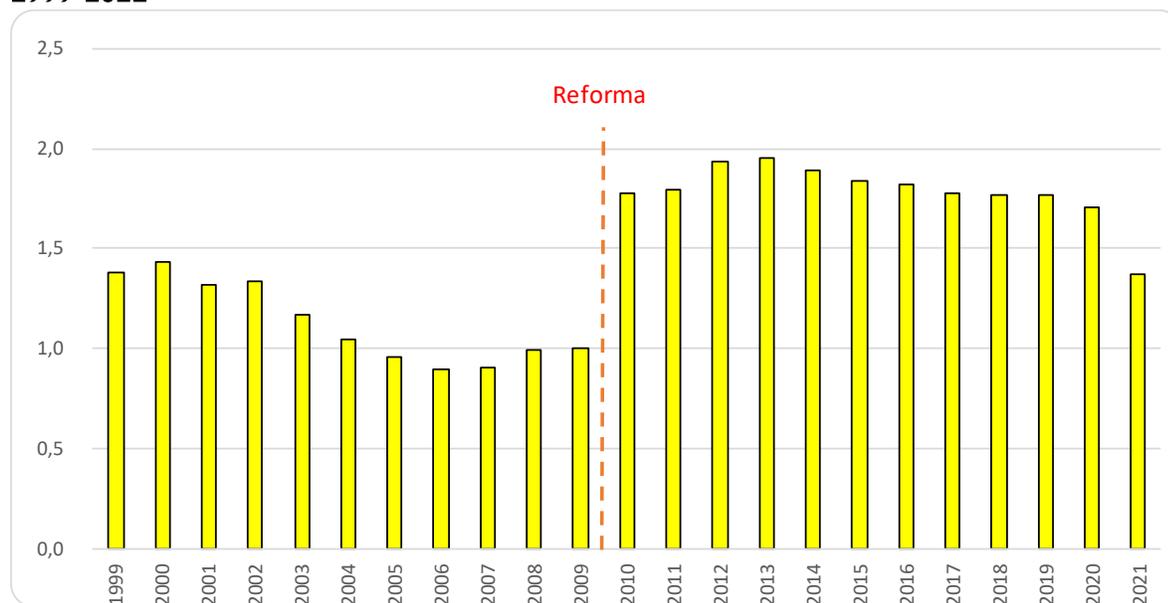
Esto le permitió al FODESAF contar con recursos, durante la década de 2010, que equivalían al 1,8% del valor de la producción nacional (Producto Interno Bruto o PIB) y cuyo monto global fue similar al que destinó el Estado para financiar a las universidades estatales a través del Fondo Especial para la Educación Superior Pública (FEES).

La caída en los ingresos nominales del FODESAF en 2020 marca el primer año después de la reforma en que los ingresos del Fondo no logran crecer o al menos sostenerse respecto al año anterior. En este año, los ingresos nominales del Fondo caen 7,2% respecto al año anterior, caída

que continúa y se agrava durante el 2021, con una reducción nominal del 11,6%. También se observa una creciente brecha entre los ingresos presupuestados y los efectivos. Para el 2020 el peso relativo de los ingresos efectivos respecto al PIB tiende a mantenerse (1,7% del PIB), lo que indica reducciones similares en ambos guarismos, pero para el 2021 los recursos efectivos del Fondo solo equivalen al 1,4% del PIB, ya que siguen cayendo pese a la recuperación del PIB nominal (ver gráfico 2).

Gráfico 2

Costa Rica: Evolución de los ingresos efectivos del FODESAF como porcentaje del Producto Interno Bruto. 1999-2021



Fuente: Elaboración propia con datos de las liquidaciones del FODESAF e indicadores económicos del BCCR.

Esta caída en los ingresos nominales, en el 2020, equivale a una caída en los ingresos reales cercana al 8% ya sea que se deflacte con el índice de precios implícito del gasto en consumo del gobierno general (IPIGCGG) o si se utiliza el Índice de Precios al Consumidor (IPC)<sup>1</sup>. Para el 2021, la contracción real sube al 11.6%, si se deflacta con el índice de precios implícito del gasto de consumo del gobierno general, o del 13% si se utiliza el IPC como deflactor. Esto implica una contracción acumulada en los dos últimos años cercana al 20%, esto es, los ingresos reales del Fondo pierden una quinta parte de su poder adquisitivo durante los últimos dos años, pese a los bajos niveles de inflación enfrentados.

<sup>1</sup> Para deflactar los recursos del FODESAF usamos dos medidas alternativas: el Índice de Precios al Consumidor (IPC) y el índice de precios implícito del gasto en consumo del gobierno general (IPIGCGG). El deflactor del GCGG puede considerarse un mejor estimador para reflejar los cambios en los salarios públicos y aproximar mejor el quantum de servicios detrás del gasto. Mientras que, el IPC refleja los cambios en precios al consumo de las personas, que puede a su vez reflejar mejor el cambio en el poder adquisitivo de las transferencias que el FODESAF hace a los beneficiarios en muchos de sus programas y que representa el grueso de sus recursos.

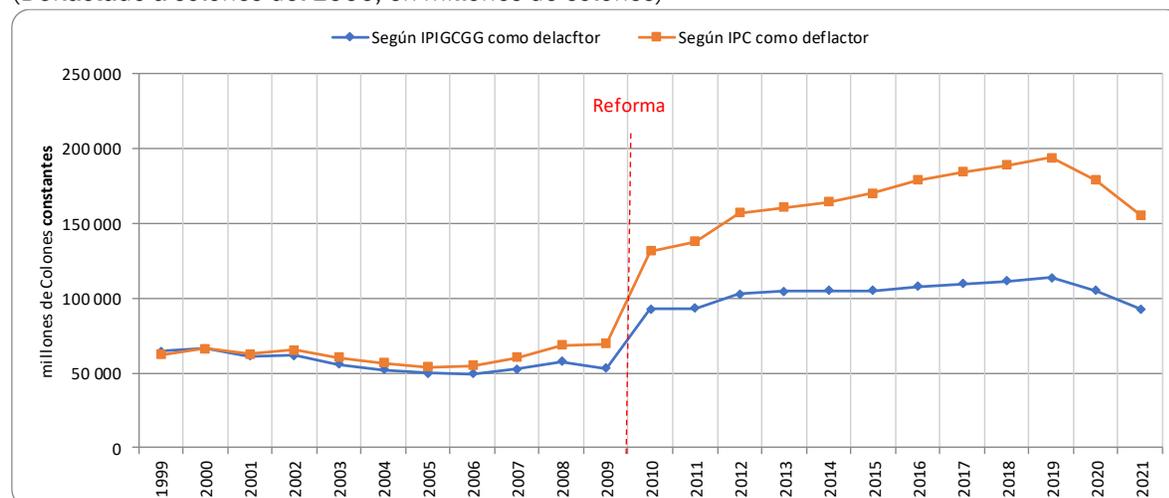
Como se muestra en el gráfico 3, durante la década que precede a 2020, los aumentos en ingresos nominales del Fondo son atenuados, pero no neutralizados, por los cambios en los salarios del sector público (IPIGCGG) o los precios de la economía (IPC). Esto hizo que, aunque los ingresos reales también crecieran durante el mismo periodo, sus aumentos no fuesen de la misma magnitud que los aumentos en los ingresos nominales.

Los primeros años de la década mostraron una tasa de crecimiento promedio de los ingresos reales de entre 3,6% (IPIGCGG) y 5,4% (IPC), mientras que durante la segunda mitad este promedio de crecimiento osciló entre 1,7% (IPIGCGG) y 3,4% (IPC). Así, el FODESAF ya venía cerrando la década con ingresos reales que crecían más lentamente que al inicio de esta. En 2020 y 2021, la situación se agrava pues no se logra siquiera mantener el mismo nivel de ingreso real del Fondo de un año antes.

Gráfico 3

### Costa Rica: Evolución de los ingresos reales del FODESAF. 1999-2021

(Deflactado a colones del 2000, en millones de colones)



Fuente: Elaboración propia con datos de las liquidaciones del FODESAF e indicadores económicos del BCCR y del INEC.

Una caída en los ingresos reales del Fondo, cuando se aproxima con el deflactor del GCGG, significa una disminución en la cantidad de servicios que el gobierno podría proveer a través del FODESAF. Así mismo, cuando la aproximación de los ingresos reales se hace utilizando el IPC, la caída significa que los ingresos del Fondo cayeron en términos de su poder adquisitivo en el mercado y con ello, eventualmente el de las transferencias que se hacen a los hogares beneficiarios de los programas.

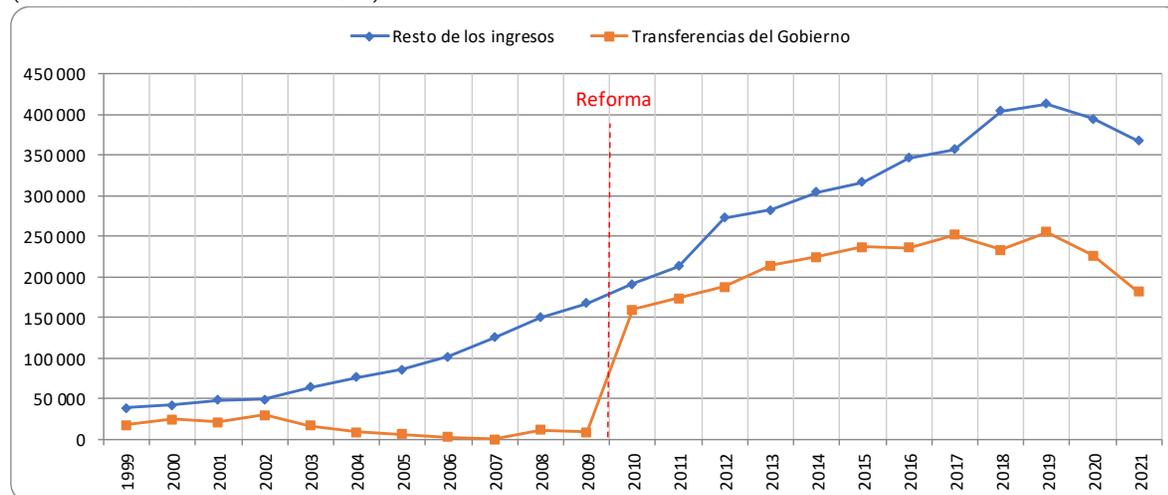
La disminución en los ingresos de 2020 es explicada por reducciones en los ingresos de todas las fuentes de financiamiento del FODESAF. Las dos principales fuentes de financiamiento, el recargo sobre las planillas y la transferencia del gobierno, disminuyeron nominalmente 1,1% y 11,5%, respectivamente. Como ha sido indicado anteriormente, ambas fuentes de ingresos están ligadas a la actividad económica del país, y esto ata al FODESAF a una posición de potencial gasto procíclico (ver PEN, 2020; Mata y Trejos, 2020). En 2020 en particular, los datos

indican que la mayor contracción vino por el lado del ingreso proveniente de la recaudación del impuesto sobre el valor agregado, que posteriormente el gobierno transfiere al Fondo el equivalente a 593 mil salarios base del Poder Judicial para fijar multas y penas, ver gráfico 4.

#### Gráfico 4

#### Costa Rica: Evolución de los ingresos del FODESAF según fuente de financiamiento. 1999–2021

(Millones de colones corrientes)



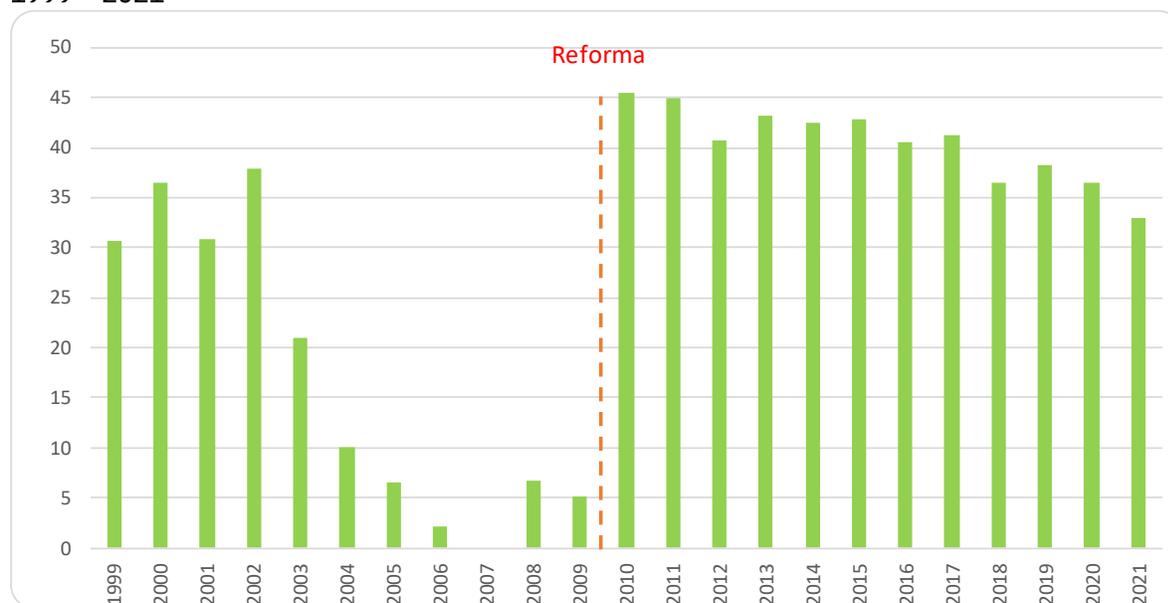
Fuente: Elaboración propia con datos de las liquidaciones del FODESAF.

Para 2020, la transferencia de gobierno por concepto de impuesto sobre el valor agregado debía corresponder a 266.968,6 millones de colones<sup>2</sup>. Sin embargo, el monto efectivamente transferido en el año fue no solo 11,5% menor al de un año antes, que equivale al mínimo establecido por la ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, sino un 15.3% menor a lo que la reforma a la ley del FODESAF establece. Por su parte, el impuesto solidario pagado por los patronos sobre la base de los salarios devengados por sus trabajadores presentó una baja más pequeña y continúa siendo la principal fuente de ingresos del FODESAF. En 2020, el ingreso por recargo sobre las planillas representó el 58,5% del total de los ingresos del FODESAF, mientras que la transferencia del gobierno proveniente del impuesto sobre el valor agregado representó 36,4% de sus ingresos. La evolución del peso relativo de este último rubro puede observarse en gráfico 5.

<sup>2</sup> De conformidad con la circular N° 227-2019 del 18 de diciembre de 2019 y publicada en el Boletín Judicial N° 4 del 9 de enero de 2020, el Salario Base es de ₡450.200.00 (cuatrocientos cincuenta mil doscientos colones exactos).

Gráfico 5

Costa Rica: Peso relativo de las transferencias del Gobierno Central en los ingresos efectivos del FODESAF. 1999 – 2021



Fuente: Elaboración propia con datos de las liquidaciones del FODESAF.

Para el 2021, como se ha indicado, no se puede hacer la desagregación de las fuentes de ingresos. Solo es posible identificar el aporte del gobierno proveniente del impuesto sobre el valor agregado. Según la DESAF (2022b), el gobierno transfirió al Fondo un monto cercano a los 181 mil millones de colones provenientes del impuesto al valor agregado. Este monto nominal representa un 20% menos de los recibido un año previo, un 29% menos del mínimo establecido por la ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas (presupuesto de 2019) y un 34% menos de lo que le corresponde al FODESAF según la reforma de 2009<sup>3</sup>.

Comparado con la transferencia efectiva del gobierno central en el 2019, la reducción acumulada en los dos últimos años se ubica en torno al 29% nominal (31% real según el IPC). Para el resto de las fuentes de ingreso, donde más del 90% corresponde al impuesto sobre la planilla, solo se puede obtener un subtotal por diferencia. Este subtotal resulta en el 2021 un 7% menor al valor nominal obtenido en el 2020 y un 11% por debajo de lo alcanzado en el 2019. Esto muestra que el principal ajuste hacia la baja de los ingresos se produce en la transferencia proveniente del impuesto sobre el valor agregado, que ahora representa un tercio de los ingresos efectivos en 2021, de modo que la reforma del 2009 a la ley del FODESAF, finalmente tampoco logró reducir la vulnerabilidad de su financiamiento ante las restricciones fiscales enfrentadas por el gobierno.

<sup>3</sup> El salario base para el 2021 es de 462.200 colones.

## El gasto del FODESAF se contrae por segundo año consecutivo

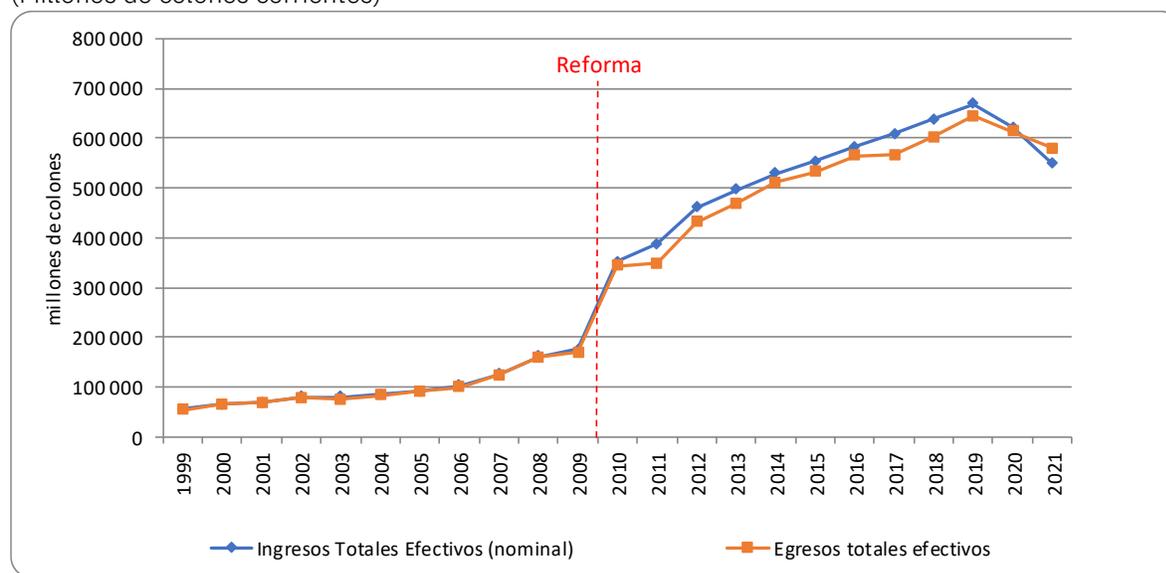
El gasto del FODESAF corresponde al giro de recursos que hace cada año la DESAF a las unidades ejecutoras de los programas sociales, más un pequeño gasto administrativo correspondiente al gasto de la DESAF y el pago de las comisiones a la CCSS por la recaudación del impuesto sobre los salarios. En este sentido, el gasto efectivo puede divergir de lo presupuestado o bien puede ser menor a lo que efectivamente le ingresa al Fondo en recursos. En este último caso el Fondo queda al cierre del año con un porcentaje de sus ingresos sin ser gastado o transferido a las unidades ejecutoras<sup>4</sup>. Mientras este superávit no sea elevado y variable, el gasto del Fondo tendrá una evolución similar a sus ingresos. En efecto, durante la década del 2010, el gasto nominal total aumentó, en tanto que, en los dos últimos años, muestra reducciones del 4,8% para el 2020 y del 5,4% para el 2021.

Como se vio en la sección anterior, si los ingresos del FODESAF están atados al ciclo económico no es sorpresa que su gasto siga la misma tendencia, pues el Fondo no cuenta con herramientas de ahorro o endeudamiento, como las propuestas en Fernández et al. (2020). En 2020, como era de esperar ante la baja de sus ingresos y la mayor necesidad de atender beneficiarios de los programas en el país, se encuentra el porcentaje de superávit (porcentaje de ingresos no gastados) más bajo del período posterior a la reforma, ubicándose en 1,4% del total de ingresos del año y para el 2021 se presenta un déficit<sup>5</sup>, como se puede inferir del gráfico 6.

Gráfico 6

Costa Rica: Relación de ingresos y egresos efectivos del FODESAF. 1999 - 2021

(Millones de colones corrientes)



Fuente: Elaboración propia con datos de las liquidaciones del FODESAF.

<sup>4</sup> En algunos casos parte de estos ingresos quedan comprometidos para programas o proyectos específicos a los que no pudo girárseles a tiempo al cierre del año calendario.

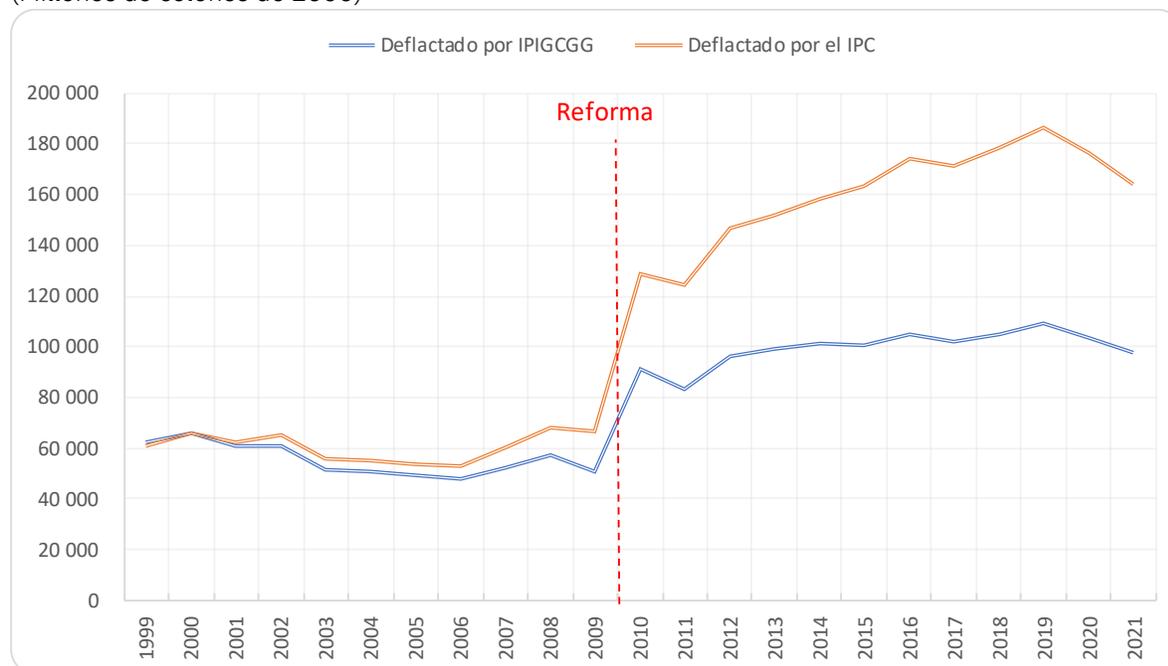
<sup>5</sup> Este déficit se origina principalmente en la incorporación, a través de un presupuesto extraordinario, de una partida por 28 mil millones para el bono de vivienda que no tenía contenido presupuestario y que se financió con deuda.

A partir de la reforma de 2009, el gasto real del Fondo creció del año 2010 al 2019, aunque no de manera sostenida, a una tasa media real del 4,2%, si se usa el IPC como deflactor, o a una tasa media del 2,1% si se utiliza el IPIGCGG como deflactor. Esto significa que el Fondo contó en el 2019 con recursos reales que eran entre un 20% y un 45% mayores a los gastados en el 2010. En 2020 el Fondo gastó 613.079 millones de colones corrientes, principalmente como transferencias a las unidades ejecutoras, monto que es 4,8% menor al de un año anterior, y que en términos reales también decreció. Deflactado con el IPC, el monto gastado a través del FODESAF muestra una contracción de 5,4%, y utilizando el índice de precios implícito del GCGG se encuentra que los egresos totales decrecieron 5,5% entre 2019 y 2020. Para el 2021, los gasto efectivos estimados y preliminares muestran un monto cercano a los 580 mil millones de colones, lo que representa un 5,4% menos que lo gastado un año antes<sup>6</sup>. Descontada la inflación, la contracción real se ubica entre un 5,4% (según el IPIGCGG) y un 7,0% (usando el IPC). Esto implica una caída real acumulada entre el 10,5% (IPIGCGG) y el 12% (IPC), contracción que, aunque importante, resulta menor a la observada en los ingresos, ver gráfico 7.

### Gráfico 7

Costa Rica: Evolución de los egresos efectivos reales del FODESAF. 1999 - 2021

(Millones de colones de 2000)



Fuente: Elaboración de los autores con datos de las liquidaciones del FODESAF e indicadores del BCCR y del INEC.

Como se ha indicado, la mayor parte de los recursos del Fondo se dirigen a las unidades ejecutoras que cuentan con recursos asignados por ley, aunque existe un margen para incluir o

<sup>6</sup> Recuérdese que no se cuenta con la liquidación presupuestaria del CONAPAM ni de FONABE y en su lugar se utiliza el presupuesto final aprobado. También se incluye el gasto efectivo de la DESAF y no el gasto presupuestado como se hace en la liquidación presentada sobre el Fondo (DESAF, 2022b).

excluir nuevas ejecutoras de un año a otro, principalmente municipalidades, así como incluir o excluir programas dentro de las unidades ejecutoras. Por ello, el número de instituciones ejecutoras y de programas puede variar de un año a otro. En un contexto de contracción de los recursos reales, es importante poner la atención en cuales programas se han tornado más vulnerables. Para ello se analiza el gasto real utilizando el IPC como deflactor por considerarlo más adecuado por el tipo de programa financiado. También los programas se agrupan por tipo siguiendo la propuesta de Trejos (2013), aunque existen otras opciones de agregación<sup>7</sup>. Cabe recordar que el FODESAF financia de manera complementaria los programas, aunque para algunos es la parte principal, de modo de que la evolución de las transferencias del Fondo no necesariamente representa la evolución de los recursos totales de cada programa, el resultado final puede ser peor.

El cuadro 1 resume y agrega la evolución de los recursos girados por el Fondo durante los tres últimos años según la tipología señalada, mientras que en el anexo se presenta la información nominal completa de los últimos seis años. La reforma del 2009 estableció un gasto administrativo a financiar por el Fondo con un máximo del 1% de él, repartido en partes iguales para pagar la comisión a la CCSS y para financiar a la DESAF. Como se observa en el cuadro, el Fondo no ha llegado a gastar el 1% en esos gastos principalmente porque la DESAF ha requerido menos recursos de los programados, pese a que el aumento real observado en el 2021 corresponde a lo gastado por la DESAF.

Esto significa que cerca del 99% de los recursos girados por el FODESAF se dirigen a las unidades ejecutoras. Estas se agrupan en dos grandes tipos de programas: los promocionales y la red de protección social. Los promocionales absorben un poco más de recursos que la red de protección social, aunque esta última refleja un deterioro menos marcado en sus recursos o una mayor protección relativa dentro de los recortes. Así, mientras que los programas promocionales acumulan una contracción real del 16,3% en sus recursos, agravado en el 2021, la red de protección social sufre una pérdida real del 7,4% en los dos últimos años.

Dos terceras partes de los recursos dirigidos a los programas promocionales se dedican a apoyar o proteger la formación de capital humano. Estos acumulan una contracción real de recursos del 11%, por debajo de la mostrada por el conjunto de los programas promocionales, concentrada en el 2021 y con diferencias marcadas a su interior. Por una parte, los programas dirigidos a facilitar el acceso a los servicios educativos universales muestran un incremento real en sus recursos particularmente en el 2021 y fruto de los mayores aportes dirigidos a los comedores escolares. Por otra parte, los programas dirigidos a la red de cuidado, experimentan una fuerte contracción durante el 2021, concentrada en los CEN – CINAI y la construcción de CECUDIS por las municipalidades, luego de una evolución favorable durante el 2020. Por último, las mayores caídas se encuentran en los programas que buscan facilitar el acceso a los servicios de salud, particularmente en el 2021. Ello se debe a la posposición de cerca de la mitad del pago del seguro de salud para la población pobre y a la reducción de la transferencia, establecida por ley,

---

<sup>7</sup> Por ejemplo, en la liquidación de la DESAF se sigue una agrupación sectorial, aunque para el 2021 solo para los programas dentro del título 737\_FODESAF del Ministerio de Trabajo. En la propuesta del IICE/UCR a la DESAF sobre indicadores de seguimiento, se agruparon en los que significaban una transferencia directa a las personas, los que apoyaban la prestación de servicios y los que correspondían a construcción de infraestructura física sanitaria.

para la construcción de la torre del Hospital de Niños. Los recursos asignados a estos programas en el 2021 no representan ni la mitad de lo disponible dos años atrás.

### Cuadro 1

Costa Rica: Programas de Promoción y Protección Social financiados por FODESAF. 2019-2021. (Millones de colones corrientes y % del total de su categoría superior inmediata)

Tipo de programa y programas	Total en millones de colones corrientes y cifras relativas			Variación relativa real <sup>1</sup>		
	2019	2020	2021	2020	2021	Acumulada
<b>Gasto total FODESAF</b>	<b>644 035,7</b>	<b>613 079,0</b>	<b>579 820,4</b>	<b>-5,5</b>	<b>-7,0</b>	<b>-12,1</b>
<b>Gasto administrativo</b>	0,8	0,7	0,9	-13,8	13,1	-2,6
<b>Programas Promocionales</b>	54,1	53,4	51,5	-6,6	-10,3	-16,3
<u>Apoyo a la Formación y Protección del Capital Humano</u>	63,7	67,3	67,5	-1,4	-10,0	-11,2
Acceso a servicios Educativos	54,1	54,1	66,6	-1,4	10,7	9,1
Acceso Red de Cuido	26,9	28,5	24,9	4,3	-21,5	-18,1
Acceso a servicios de Salud	18,9	17,4	8,6	-9,4	-55,5	-59,7
<u>Mejoramiento del Hábitat</u>	36,9	32,7	32,5	-17,4	-10,8	-26,3
Acceso a la vivienda	95,6	98,8	98,7	-14,6	-10,9	-23,9
Otros programas	4,4	1,2	1,3	-77,9	-4,7	-78,9
<u>Apoyo Productivo</u>	0,0	0,1	0,0		-100,0	
<b>Red de Protección Social</b>	45,1	45,9	47,6	-4,0	-3,5	-7,4
<u>Programas Compensatorios</u>	3,2	3,2	4,7	-6,3	42,7	33,8
<u>Programas Asistenciales</u>	76,5	76,1	77,0	-4,5	-2,3	-6,7
Pensiones no Contributivas RNC (CCSS)	70,1	69,8	70,6	-5,0	-1,2	-6,1
Resto programas	29,9	30,2	29,4	-3,5	-5,0	-8,3
<u>Programas Contra Exclusión</u>	20,3	20,8	18,3	-1,6	-14,9	-16,2
<b>Rentegros o devoluciones al gobierno central y otros</b>	0,0	0,0	0,0			

1/ De cifras en colones de 2000, usando el IPC como deflactor.

Fuente: Elaboración propia con datos de las liquidaciones 2019-2021 FODESAF y clasificación de Trejos, 2013.

Como los programas de apoyo productivo están prácticamente ausentes en estos años, el tercio restante de los recursos dirigidos a los programas promocionales corresponden a los programas que buscan el mejoramiento del Hábitat, donde el bono familiar de la vivienda tiene un peso protagónico. Estos pierden cerca de una cuarta parte de los recursos reales que disponían en el año 2019 y la mayor pérdida se ubica en año 2020.

Dentro de la red de protección social, los programas de tipo compensatorio solo cuentan con el programa nacional de empleo (PRONAE) del Ministerio de Trabajo, aunque marginal en el conjunto de la Red (4,7%) y del Fondo (2,2%) muestra una expansión real durante el 2021 suficiente para acumular un crecimiento real durante los últimos dos años.

Tres cuartas partes de los recursos que van a la red de protección social se canalizan a programas asistenciales, donde sobresalen las pensiones no contributivas y una buena parte de los subsidios del IMAS. Estos no escapan a la caída de los recursos reales, aunque claramente se observa un esfuerzo por protegerlos, particularmente durante el último año.

El resto de los programas de la red de protección social, con cerca de una quinta parte de los recursos de este tipo de programas y menos de un décimo de los recursos del Fondo, se dirigen a proteger a población vulnerable no exclusivamente por su situación de pobreza. Ahí se concentran instituciones que luchan contra la exclusión, la discriminación, la explotación, el abuso o la violencia. Aquí se financian instituciones más que programas, con un alto componente de gasto operativo o administrativo. Mientras que en el 2020 mostraron una evolución bastante favorable, dentro de las circunstancias, para el 2021 si se observa una fuerte contracción cercana al 15% real. A su interior, fuera del IAFA que tiene un programa marginal en recursos y que casi desaparece, la siguiente mayor contracción acumulada (-27%) la experimentan los programas dirigidos a la población infantil en riesgo social (PANI). Los programas dirigidos a las mujeres (INAMU), la población con discapacidad (CONAPDIS), así como los dirigidos a la promoción del deporte y la recreación (ICODER), pierden recursos reales similares a la media del grupo (-16%). Finalmente, los programas dirigidos a los adultos mayores (CONAPAN) son los que acumulan una menor reducción (-8,2%), producto de aumentos reales en el 2019.

## **Consideraciones finales**

Durante el año 2021, el FODESAF continúa reduciendo sus recursos por segundo año consecutivo. Este deterioro se observa tanto en los ingresos como en los egresos del Fondo. Desgraciadamente, en ese año, la incorporación del presupuesto del Fondo dentro de presupuesto del gobierno central, producto de la entrada en vigor de la Ley de Fortalecimiento del Control Presupuestario de los Órganos Desconcentrados del Gobierno, limita el análisis pues impacta en la integralidad del Fondo e implica un retroceso con respecto a la reforma legal de 2009.

En el ámbito de los ingresos, en los dos últimos años, el FODESAF pierde cerca de un quinto de los recursos reales, contracción que se concentra principalmente en la transferencia que debe realizar el gobierno central de los ingresos recaudados por el impuesto sobre el valor agregado. Esto significa que se vuelve a una evolución similar a la época previa a la reforma del 2009, de modo que esta reforma ni la salvaguarda introducida en la ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, aprobada nueve años más tarde, logran protegerlo de las restricciones fiscales existentes, restricciones que seguirán en un futuro próximo.

En el campo de los egresos, la contracción real de los recursos girados por el Fondo sigue la misma tónica de los ingresos, esto es, reducción por segundo año consecutivo, aunque a un ritmo menor que los ingresos. El análisis de los recursos girados a los distintos programas financiados por el Fondo muestra que se ha tratado de minimizar el impacto, protegiendo relativamente las transferencias directas a las personas, tanto en programas promocionales como en la red de protección social. Esto ha hecho que el mayor ajuste se ubique en el financiamiento de obras de infraestructura y equipamiento, incluyendo la construcción de viviendas, y en las transferencias a instituciones, cuyos recursos no se canalizan directamente a los beneficiarios, sino a través de la prestación de servicios.

Si bien, para el año 2022 se aprobó una ley para incentivar el establecimiento de zonas francas fuera de la GAM, donde se excluye al FODESAF de la regla fiscal lo cual le daría un respiro en los

próximos años, también establece exoneraciones temporales a las empresas que se establezcan en el pago del impuesto sobre las planillas para el Fondo. No obstante, esta exclusión de la regla fiscal no se aplica a las unidades ejecutoras, de modo que las restricciones fiscales, ahora con una mayor inflación será la tónica que marcará el futuro cercano del Fondo.

## **Referencias**

- DESAF. 2022a. Informe de Ejecución Presupuestaria del FODESAF. Diciembre 2021. San José, Costa Rica: DESAF, Departamento de Presupuesto.
- DESAF. 2022b. Documento adicional Liquidación Presupuestaria del FODESAF Período 2021. San José, Costa Rica: DESAF, Departamento de Presupuesto.
- Fernández, Sergio, Amparo Pacheco, Pablo Sauma y Juan Diego Trejos. 2020. Capítulo 6: Recomendaciones para revitalizar la política social selectiva. En: Pensar con sentido práctico: un enfoque de resolución a problemas estratégicos del desarrollo nacional. Editor: Jorge Vargas Cullell. San José, Costa Rica.
- Mata, Catherine y Juan Diego Trejos. 2021. *Inversión social pública y programas sociales focalizados en Costa Rica: tendencias y primer año de pandemia por COVID-19*. Ponencia preparada para el Informe Estado de la Nación 2021. San José: Programa Estado de la Nación.
- Trejos, Juan Diego. 2013. *Recuperación de la Inversión Social Pública en el 2012 en un contexto de lento crecimiento económico y desequilibrio fiscal*. Informe preparado para el Decimonoveno Estado de la Nación. San José, Costa Rica: Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible.

## Anexos

### Anexo 1.

Costa Rica: Programas de Promoción y Protección Social financiados por el FODESAF. 2016-2021. (Millones de colones corrientes)

Tipo de programa, programas e instituciones	Millones de colones corrientes					
	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Gasto total FODESAF</b>	<b>565 252,5</b>	<b>566 142,0</b>	<b>602 861,5</b>	<b>644 035,7</b>	<b>613 079,0</b>	<b>579 820,4</b>
<b>Gasto administrativo</b>	<b>4 200,0</b>	<b>4 298,3</b>	<b>4 550,7</b>	<b>5 007,1</b>	<b>4 345,1</b>	<b>4 998,5</b>
Comisiones (CCSS)	2 893,6	3 033,1	3 049,8	3 343,8	2 968,1	3 126,6
DESAF (MTSS)	1 306,4	1 265,2	1 500,9	1 663,4	1 377,0	1 871,9
<b>Programas Promocionales</b>	<b>309 624,0</b>	<b>311 478,7</b>	<b>314 639,6</b>	<b>348 284,4</b>	<b>327 549,2</b>	<b>298 753,1</b>
<b>Apoyo a la Formación y Protección del Capital Humano</b>	<b>200 188,1</b>	<b>206 265,4</b>	<b>200 138,6</b>	<b>221 758,8</b>	<b>220 318,7</b>	<b>201 726,0</b>
Acceso a servicios Educativos	117 478,1	111 908,7	109 301,7	120 071,8	119 267,7	134 279,6
Incentivos monetarios para estudiar	67 454,2	62 368,3	59 162,2	68 733,1	67 017,1	62 908,0
TMC Avancemos (IMAS)	48 970,0	43 936,3	40 522,2	50 000,0	48 395,6	47 267,2
Creemos (IMAS)	-	-	-	7 845,2	16 016,2	15 140,8
Becas (FONABE)	18 484,2	18 431,9	18 640,0	10 887,9	2 605,4	500,0
Comedores escolares PANEA (MEP)	48 119,8	48 777,9	49 346,5	50 469,3	51 405,7	70 558,7
Otros programas	1 904,1	762,5	792,9	869,4	844,9	812,9
Ciudad de los Niños (CDN)	756,7	762,5	792,9	869,4	844,9	812,9
Construcción aula (MCJ)	1 147,4	-	-	-	-	-
<b>Acceso Red de Cuido</b>	<b>43 196,0</b>	<b>53 259,3</b>	<b>49 364,2</b>	<b>59 755,7</b>	<b>62 778,2</b>	<b>50 134,4</b>
<b>CEN CINAI</b>	<b>20 079,3</b>	<b>29 120,5</b>	<b>24 461,8</b>	<b>32 885,5</b>	<b>37 228,7</b>	<b>25 121,8</b>
Centros infantiles CEN CINAI (Dirección CENCINAI)	19 405,9	26 453,8	23 522,3	30 027,2	32 506,8	25 121,8
Construcción y equipamiento CEN CINAI (MINSa)	673,3	2 666,8	939,5	2 858,4	4 721,8	-
Red de Cuido del IMAS y Municipalidades	23 116,7	24 138,8	24 902,4	26 870,2	25 549,5	25 012,6
Red de Cuido (IMAS)	23 116,7	23 923,4	24 392,4	26 750,2	25 549,5	25 012,6
Red de Cuido (Municipalidades)	-	215,4	510,0	120,0	-	-
Acceso a servicios de Salud	39 514,0	41 097,3	41 472,7	41 931,3	38 272,8	17 312,0
Asegurados por Cuenta del Estado ACE (CCSS)	35 000,0	36 715,0	36 715,0	36 715,0	36 715,0	16 812,0
Construcción Torre de la Esperanza Hospital Nacional de Niños (APHN)	4 514,0	4 382,3	4 757,7	5 216,3	1 557,8	500,0
<b>Mejoramiento del Hábitat</b>	<b>107 435,9</b>	<b>103 863,4</b>	<b>113 001,1</b>	<b>128 545,3</b>	<b>106 980,5</b>	<b>97 027,1</b>
Acceso a la vivienda	104 575,3	101 523,3	110 219,7	122 863,8	105 713,3	95 798,2
Bono Familiar de la Vivienda BFV (BANHVI)	104 575,3	101 523,3	110 219,7	120 844,1	105 713,3	95 798,2
Titulación de Familias (INVU)	-	-	-	2 019,8	-	-
Otros programas	2 860,6	2 340,0	2 781,4	5 681,5	1 267,2	1 228,9
Construcción de acueductos rurales (ICAA)	1 958,6	1 490,0	2 081,4	2 289,4	967,2	945,3
Saneamiento Básico Rural SANEBAR (OCIS)	402,0	700,0	700,0	800,0	300,0	283,6
Acueductos y otros (Municipalidades)	500,0	150,0	-	572,3	-	-
<b>Apoyo Productivo</b>	<b>2 000,00</b>	<b>1 350,00</b>	<b>1 500,00</b>	<b>-</b>	<b>250,00</b>	<b>-</b>
Apoyo microempresa PRONAMYPE (MTSS)	2 000,00	1 350,00	1 500,00	-	-	-
Otros Reconversión Productiva (CNP)	-	-	-	-	250,00	-
<b>Red de Protección Social</b>	<b>247 687,7</b>	<b>246 056,9</b>	<b>269 504,0</b>	<b>290 744,2</b>	<b>281 184,6</b>	<b>275 980,4</b>
<b>Programas Compensatorios</b>	<b>11 806,4</b>	<b>7 886,4</b>	<b>7 116,4</b>	<b>9 394,1</b>	<b>8 868,5</b>	<b>12 876,5</b>
Programa Nacional de Empleo PRONAE (MTSS)	11 806,4	7 886,4	7 116,4	9 394,1	8 868,5	12 876,5
<b>Programas Asistenciales</b>	<b>184 963,8</b>	<b>187 397,1</b>	<b>204 823,9</b>	<b>222 405,5</b>	<b>213 867,4</b>	<b>212 509,0</b>
Pensiones no Contributivas RNC (CCSS)	131 834,5	126 134,8	140 044,0	156 000,3	149 307,1	150 098,4
Resto programas IMAS <sup>1</sup>	51 624,6	57 867,6	61 730,0	63 061,5	61 452,9	59 284,1
Pacientes en Fase Terminal PFT (CCSS)	1 504,7	3 394,7	3 049,8	3 343,8	3 107,4	3 126,6
<b>Programas Contra Exclusión</b>	<b>50 917,5</b>	<b>50 773,4</b>	<b>57 563,8</b>	<b>58 944,5</b>	<b>58 448,6</b>	<b>50 594,9</b>
Infancia en riesgo social (PANI)	16 276,8	14 551,5	15 798,0	16 287,8	16 096,3	12 195,6
Costruyendo lasos de solidaridad: Adultos mayores (CONAPAM)	13 037,3	14 930,8	18 027,6	16 470,1	17 480,0	15 495,9
Atención Mujeres (INAMU)	11 574,5	11 236,7	12 199,2	13 375,1	12 429,5	11 506,3
Discapacidad y pobreza (CONAPDIS antes CNREE)	5 025,7	5 757,4	6 874,7	7 706,1	7 693,5	6 866,8
Promoción del deporte y la recreación (ICODER)	4 913,5	4 213,8	4 574,7	5 015,7	4 661,1	4 502,0
Combate de adicciones en jóvenes (IAFA)	89,7	83,2	89,7	89,7	88,3	28,3
<b>Retegros o devoluciones al gobierno central y otros</b>	<b>3 740,8</b>	<b>4 308,1</b>	<b>14 167,1</b>	<b>-</b>	<b>0,1</b>	<b>88,4</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de las liquidaciones 2016-2021 FODESAF y clasificación de Trejos (2013).

<sup>1</sup>El IMAS se divide de acuerdo con la liquidación del FODESAF, y en resto de programas se pueden estar incluyendo 'motivos' o subprogramas menores que, aunque de protección social, pueden no ser estrictamente asistenciales.