



---

**Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2023**

---

## **Investigación**

---

# Evolución de la inversión social pública en el 2022

**Investigador:**

Juan Diego Trejos Solórzano

San José | 2023



362.5  
T787e

Trejos Solórzano, Juan Diego.

Evolución de la inversión social pública en el 2022 / Juan Diego Trejos Solórzano. --  
Datos electrónicos (1 archivo : 612 kb). -- San José, C.R. : CONARE - PEN, 2023.

ISBN 978-9930-636-05-3

Formato PDF, 52 páginas.

Investigación para el Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible  
2023

1. INVERSIONES PÚBLICAS. 2. EDUCACIÓN. 3. SEGURIDAD SOCIAL. 4.  
VIVIENDA. 5. ASPECTOS SOCIALES. 6. CONDICIONES ECONÓMICAS. 7. CULTURA.  
8. POLÍTICA SOCIAL. 9. PENSIONES. 10. BIENESTAR SOCIAL. 11. GASTO PÚBLICO  
12. PROGRAMAS SOCIALES. 13. COSTA RICA. I. Título.



## **Contenido**

Contenido .....	3
Descargo de responsabilidad .....	4
Resumen .....	4
Introducción.....	4
Una mirada de largo plazo de la Inversión Social Pública .....	6
La inversión social pública real muestra una mayor volatilidad en los últimos tres años .....	6
La inversión social pública pierde prioridad macroeconómica y fiscal en los últimos años .....	8
La inversión social pública real durante el año 2022 .....	10
La inversión social real total se contrae .....	10
La contracción de la inversión social real se concentra en educación, salud y protección social.....	11
Cuando los programas se organizan por criterios de acceso, la contracción de la inversión social real es generalizada .....	12
Visto por rubro, las remuneraciones y las transferencias al sector privado concentran la caída real de la ISPT .....	14
Evolución reciente de la inversión social pública real .....	16
La expansión de la inversión social se desacelera durante la pandemia para terminar contrayéndose en el 2022 .....	16
La inversión educativa acelera sus pérdidas de prioridades en los últimos tres años .....	20
La pandemia obligó a aumentar la inversión en salud, pero termina contrayéndose durante el primer año post pandemia .....	22
La inversión social en protección social aumenta de la mano de las pensiones contributivas pese a su contracción en 2022.....	24
La inversión social real en vivienda y territorio aumenta en los últimos dos años, aunque con bases distintas.....	27
Los servicios de cultura y recreación siguen siendo la cenicienta de la inversión social .....	30
La inversión social en programas selectivos se contrae pese al repunte del FODESAF.....	30
La inversión social en programas selectivos se contrae en los dos últimos años.....	30
La recuperación del FODESAF resulta insuficiente para proteger la inversión social selectiva .....	34
Conclusiones.....	39
Referencias .....	42
Anexo.....	44

## **Descargo de responsabilidad**

Esta Investigación se realizó para el Informe Estado de la Nación 2023. El contenido de la ponencia es responsabilidad exclusiva de su autor, y las cifras pueden no coincidir con las consignadas en el Informe Estado de la Nación 2023 en el capítulo respectivo, debido a revisiones posteriores. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.

**Aplicación de formato:** Suyen Miranda López.

## **Resumen**

La evolución a largo plazo de la inversión social pública (ISP) en Costa Rica muestra una mayor volatilidad en el último trienio (2020-2022), con pérdidas de la prioridad macroeconómica por la regla fiscal y de la prioridad fiscal por el creciente servicio de la deuda. Es importante señalar que el ciberataque que sufrió el Ministerio de Hacienda durante el 2022 no solo atrasó la disponibilidad de estadísticas en el año 2021, sino que impidió contar con mediciones definitivas para el año 2022.

En el año 2022 se observa una contracción de la ISP real total (-1,9%) y por habitante (-2,8%), lo que se acompaña de reducciones en su prioridad macroeconómica y fiscal. Esta caída se concentra en las tres funciones sociales dominantes, a saber: educación, protección social y salud, ya que las otras dos, esto es, la de vivienda y territorio y la de cultura y recreación, experimentaron aumentos reales en su inversión social, aunque insuficientes para neutralizar o revertir la reducción real.

El estudio también analiza la evolución en los últimos 13 años, caracterizados por una década de amplia y generalizada expansión de la ISP real, seguidos de dos años de pandemia donde la ISP real sigue creciendo, pero a un ritmo menor, debido a los servicios de salud y protección social, que muestran la respuesta estatal a la pandemia y un último año posterior a la pandemia donde la ISP real sufre la contracción ya comentada.

### **Palabras clave:**

Política social, gasto público, inversión social, educación, salud, protección social, vivienda, cultura, pensiones, servicios educativos, seguridad social, beneficios sociales, transferencias monetarias, Fodesaf, programas universales, selectivos, programas sociales.

## **Introducción**

Este informe busca ofrecer una panorámica de la evolución del gasto público social, denominado aquí como inversión social pública (ISP) por su papel en la formación y protección del capital humano de la población del país, con énfasis en el primer año post pandemia del Covid - 19. Primero se analiza la evolución de la inversión social pública a largo plazo y con información más agregada y después se depura y desagrega la información sobre la inversión social para estudiar los principales cambios durante el 2022 y en menor medida durante el 2021. Para ello se utiliza exhaustivamente la información generada y proporcionada por la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP) con su consolidación funcional y

referidos al sector público en su conjunto y se complementa con información provista por las principales instituciones del sector público social.

Se parte de una aproximación general del gasto o inversión social y luego se precisa la medición, y se amplía la desagregación, para tener una mejor aproximación sobre el esfuerzo fiscal desarrollado para mejorar directamente la calidad de vida de la población. Además, se pone la atención a un componente central de la inversión social como lo es el relativo a las políticas sociales selectivas y al papel del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), la principal fuente de financiamiento de estos programas.

Cabe señalar que en abril de 2022 el gobierno sufrió un ciberataque que afectó sus sistemas informáticos, particularmente en el Ministerio de Hacienda (MH) y en la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS). Ello originó atrasos en las liquidaciones referidas al año previo (2021), de modo que no se pudo contar con esa información hasta inicios del 2023 y no había sido analizada previamente. También el ciberataque afectó directamente el registro de las transacciones del Gobierno, a tal punto que la misma STAP señala que los datos para el 2022 son provisionales.

La Contraloría General de la República (CGR) indica además que también encontró problemas en el registro de algunas transacciones del Gobierno Central, por ello no dio el aval a la liquidación presupuestaria presentada (CGR, 2023). Ambos problemas impidieron a la CGR presentar la consolidación del gasto del Gobierno General por función y poner a disposición de los usuarios las bases de datos de las liquidaciones del presupuesto nacional y de las instituciones autónomas, con lo que, a su juicio, se da un debilitamiento de la transparencia y la rendición de cuentas.

Paralelamente, con la entrada en operación en el 2021 de la Ley de Fortalecimiento del Control Presupuestario de los Órganos Desconcentrados del Gobierno Central (ley 9524) y su reglamento (Decreto 42712-H), los presupuestos de los órganos desconcentrados fueron incorporados al presupuesto nacional para su discusión y aprobación por parte de la Asamblea Legislativa. Con esta incorporación, los órganos desconcentrados pasan a ser un programa presupuestario dentro del ministerio de origen. Esto hace que cuatro órganos desconcentrados del sector social se incorporen a ministerios no sociales por lo que salen de la cuantificación de la inversión social.

Este es el caso del Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (CONAPAM) y la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE) que se integran a al presupuesto de la Presidencia de la República, así como el Consejo Nacional de Personas con Discapacidad (CONAPDIS) y la mayor parte del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) que se incorporan al presupuesto del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS). En otros casos, aunque los órganos desconcentrados se consolidan en ministerios sociales, se hace necesario su separación para contar con información más desagregada. Este es el caso de la Dirección Nacional de CEN - CINAI integrado de nuevo al Ministerio de Salud (MS).

Ello aumenta la necesidad de contar con liquidaciones del presupuesto nacional por ministerio y programa. Esta información no estuvo disponible para el 2022 por la no existencia de la base de datos que ofrecía la CGR y por la negativa de algunos ministerios para entregar, al menos

oportunamente, esa liquidación detallada. Ello se trató de subsanar con información presupuestaria, y aunque corresponden a instituciones pequeñas dentro de la inversión social pública total, las estimaciones para el 2022 deben verse con cautela y en todo caso como provisionales.

El resto de este informe se organiza de la siguiente manera: la sección segunda hace un recuento de la evolución de la inversión social pública desde 1980. La siguiente sección analiza la inversión social del año 2022 con más detalle y precisión. La cuarta sección analiza la evolución de la inversión social por función desde el 2010 y con énfasis en los últimos tres años, signados los dos primeros por la pandemia del covid-19 (2020 y 2021) y el tercero por ser el primer año posterior a esa pandemia. La quinta sección pone su énfasis en la inversión social pública en programas selectivos y el papel del FODESAF como principal fuente de recursos para ellos. Finalmente, la sexta sección concluye con los principales hallazgos del estudio y algunas implicaciones de política.

## **Una mirada de largo plazo de la Inversión Social Pública**

Para tener una idea de la evolución del gasto o inversión social pública total (ISPT), durante los últimos 43 años, desde 1980, se recurre a varias fuentes.<sup>1</sup> La fuente principal la constituye la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP) del Ministerio de Hacienda que prepara un consolidado funcional del gasto para el conjunto del sector público desde 1987. Para ello, las instituciones públicas son asignadas a una función específica, con excepción de la CCSS que se separa en dos: salud y pensiones. Esta información se completa y complementa con información de un trabajo realizado por Mirian Coto, exfuncionaria de la STAP, para la Segunda Comisión de Reforma del Estado (COREC II) y con un trabajo pionero realizado por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), para su sistema de indicadores económicos, sociales y ambientales. Con estos insumos se ha construido una serie de inversión social pública social desde el año 1980, que se ha utilizado y actualizado anualmente para el Programa Estado de la Nación. Esta información se presenta a continuación y los datos de referencia se encuentra en el cuadro A1 del anexo<sup>2</sup>.

### **La inversión social pública real muestra una mayor volatilidad en los últimos tres años**

Al poner la atención en la evolución de la inversión social pública total (ISPT), es claro que luego de la contracción real que originó la crisis de la deuda de inicios de los años ochenta, la

---

<sup>1</sup> El gasto público social financia una serie de programas que buscan principalmente, aunque no exclusivamente, ampliar o proteger las capacidades de las personas, lo que se traduce en beneficios personales y sociales a largo plazo, asemejándose más a una inversión que a un gasto, por lo que prefiere usar el término de inversión social en lugar de gasto social.

<sup>2</sup> La serie de la STAP, disponible desde 1987, ha sufrido cambios a través del tiempo, principalmente en el 2002 cuando se introducen o excluyen instituciones o se trasladan de función. También se han producido cambios en los criterios de consolidación. Aquí se ha buscado ajustar hacia atrás estos cambios para mantener la mayor comparabilidad posible. El Banco Central ha presentado nuevas estimaciones del Producto Interno Bruto (PIB) con año base en 2017. Con ello se actualiza la serie del PIB desde 1980 y el deflactor de la inversión social desde 1983. Estos últimos indicadores tienden a ser preliminares o proyecciones para los últimos años disponibles y van cambiando con el tiempo. Ello puede generar pequeños cambios respecto a la serie publicada en informes anteriores.

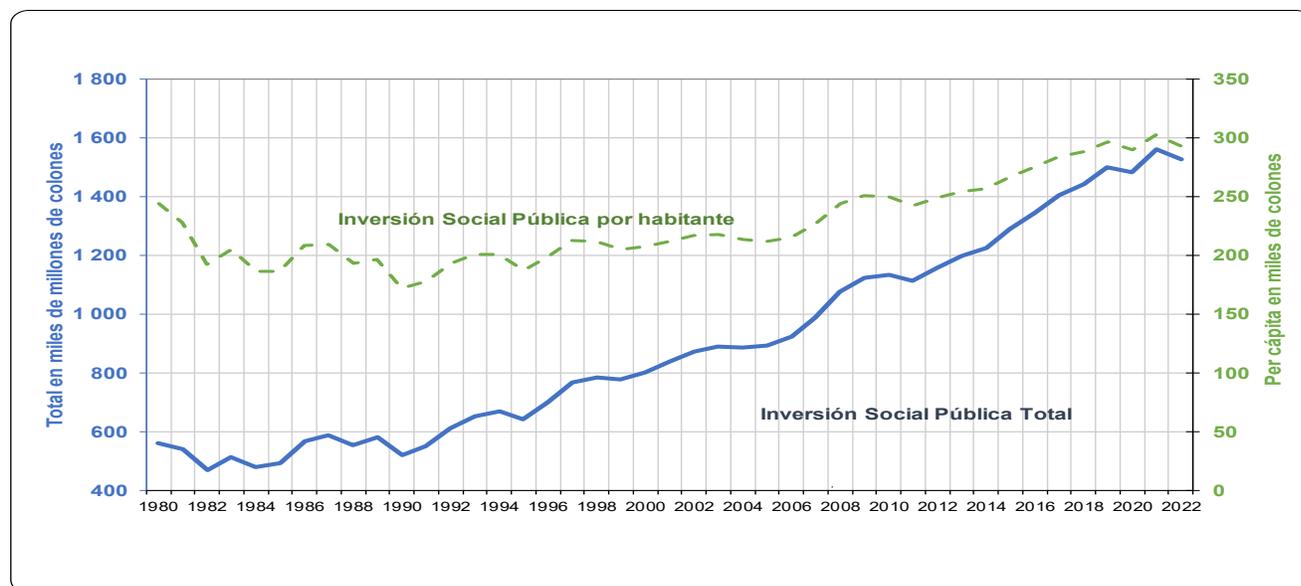
ISPT muestra una expansión real relativamente sostenida, aunque no libre de períodos contractivos coyunturales de limitada magnitud (ver gráfico 1). Dentro de este lapso sobresale a fuerte expansión durante la segunda mitad del decenio del 2000 y el crecimiento sostenido a partir del 2012 y hasta el 2019, donde la tasa máxima de crecimiento se alcanza en 2015 para luego empezar a desacelerarse acorde con el deterioro creciente en las finanzas públicas.

En todo caso, durante la década de 2010, la ISPT real aumentó un 34% de manera acumulada para una tasa anual promedio del 3%. Con la llegada de la pandemia del Covid – 19, la ISPT real se contrae en el 2020 pero logra recuperarse en el 2021, aunque vuelve a contraerse en el 2022, primer año posterior a la pandemia. Esta volatilidad implica un crecimiento real de la ISPT de solo 1,8% en tres años para una tasa anual del solo un 0,6% que contrasta con el 3% a que se expandió como media en la década previa. Como se verá más adelante, este resultado no se corrobora cuando se hace una medición más fina de la inversión social pública. Con esta medición solo se contrae durante el 2022 aunque sí se crece más lento que en la década previa. Esta discrepancia tiene su origen principal en el hecho de que la clasificación funcional de la STAP saca al Ministerio de Trabajo de las funciones sociales y con ello parte importante del gasto extraordinario realizado en el programa del Bono Proteger en el 2020. Cuando se incorpora el bono proteger, la ISPT real no se reduce durante el 2022. Visto a largo plazo, la ISPT casi triplica en el 2022 la magnitud real mostrada a inicios de los años ochenta, esto es, 42 años atrás.

Gráfico 1

Costa Rica: Evolución de la Inversión Social Pública Total y por Habitante. 1980–2022.

(en colones del año 2000)



Fuente: Cuadro A1 del anexo.

Cuando se ajusta por el crecimiento poblacional, la inversión social pública por habitante (ISPH) muestra una evolución menos satisfactoria. La crisis de la deuda reduce la ISPH en casi una cuarta parte durante la primera mitad de la década de los años ochenta situándola en alrededor de los 200.000 colones del 2000 por habitante (244 mil colones en 1980). Con altibajos coyunturales, la ISPH se mantuvo alrededor de ese monto el resto de esa década y la

siguiente y no es hasta el decenio del 2000 que se despega de ese piso y empieza a crecer de manera más sostenida.

Al igual que la ISPT, esta crece aceleradamente en el segundo lustro de la década del 2000 y luego retoma su expansión desde el 2012 hasta el 2019, alcanzando la expansión máxima en el 2015 para luego empezar a desacelerarse acorde con las dificultades fiscales crecientes. Aun así, la última década contempla el mayor período de crecimiento continuo (ocho años) de la ISP, total y por habitante, en los últimos 43 años. Durante el decenio de 2010, la ISPH real aumentó acumuladamente un 18% para una tasa media anual del 1,7%. Finalmente, para el 2020 se observa una contracción real del 2,2%, que como en el caso de la ISPT no se corrobora con las estimaciones presentadas posteriormente y que indican un aumento real en el 2020. Ambas estimaciones coinciden en mostrar una expansión real para el 2021 y una nueva contracción para el 2022, terminando ese año con una ISPH real inferior a la alcanzada previo a la pandemia (2019). Pese a esta evolución de largo plazo, en el año 2022 la ISPH real (en colones del 2000), apenas resulta un 20% superior al monto real invertido 42 años atrás.

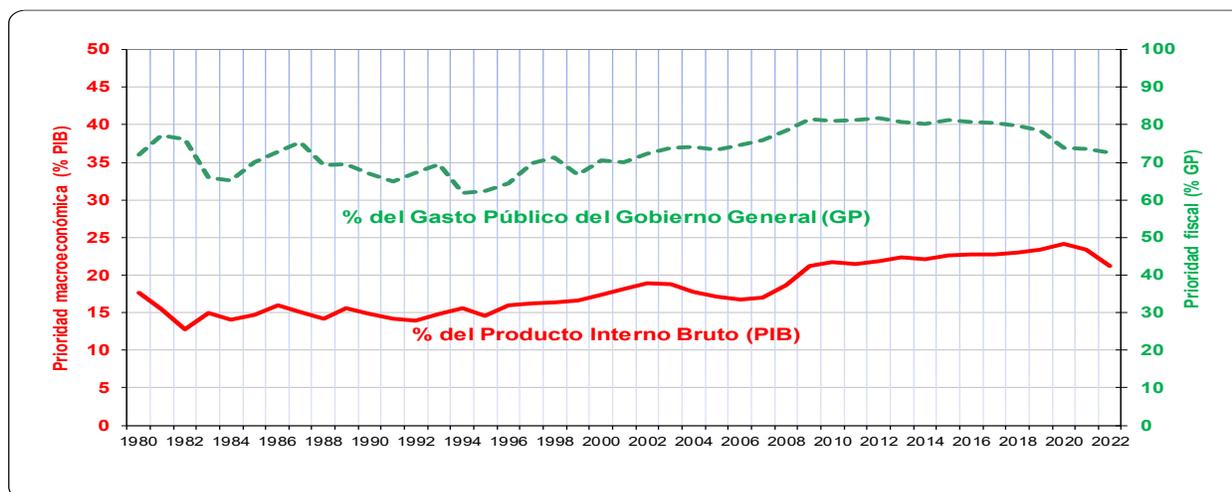
### **La inversión social pública pierde prioridad macroeconómica y fiscal en los últimos años**

La crisis de la deuda redujo la prioridad macroeconómica de la ISPT del equivalente al 18% del producto interno bruto (PIB) en 1980 al 13% en 1982 (-5 p.p.), pese a que la producción nacional también se había contraído, ver gráfico 2. A partir de ahí y por espacio de 13 años, hasta 1995, la ISPT se mantuvo en torno al 15% del PIB, lo que significa que creció a un ritmo similar al de la producción. No obstante, desde el año 1996 se observa una expansión de la ISPT superior a la de la producción hasta el 2002. Entre el 2002 y el 2006, la ISPT crece por debajo de la producción perdiendo prioridad macroeconómica. Esta prioridad la retoma a partir del 2008, primero de forma acelerada y luego de modo más pausado pero sostenido, esto es, creciendo por encima de la producción.

Esta evolución se mantiene durante el primer año de pandemia, 2020, apoyada ahora por una contracción del PIB en colones corrientes, el primero documentado desde 1950, de modo que la ISPT equivale ya a casi una cuarta parte de la producción nacional, cerca de 7 punto porcentuales (p.p.) más que los que prevalecía en 1980 o casi 12 p.p. por encima del nivel alcanzado en 1982. Para hacer este aumento sostenible, los ingresos fiscales deberían estar creciendo también sistemáticamente por encima de la producción, lo cual no parece ser el caso a la luz de los crecientes desequilibrios fiscales. Estos desequilibrios fiscales llevan a un aumento del endeudamiento público que activa la aplicación cada vez más estricta de la regla fiscal aprobada a finales del 2018. Con ello, la ISPT solo puede crecer por debajo del PIB haciendo perder prioridad macroeconómica. De este modo, en los dos últimos años, la ISPT pierde 3 p.p. del PIB al caer del 24% (2020) al 21% (2022).

Gráfico 2

Costa Rica: Evolución de la prioridad macroeconómica y fiscal de la Inversión Social Pública. 1980–2022 (en porcentajes)



Fuente: Cuadro A1 del anexo.

Cuando se confronta la ISPT con el gasto total del gobierno general, se obtiene la prioridad fiscal, pero con la salvedad de que el gasto social está referido al sector público total y no solo al gobierno general por lo que se está sobreestimando la prioridad, es decir, la ISPT incluye el gasto de algunas empresas públicas<sup>3</sup>. Esta prioridad fiscal era del 72% en 1980 y más bien aumenta durante la crisis de la deuda mostrando que otros componentes del gasto público sufrieron una contracción mayor en esa época. Esta prioridad fiscal no se puede mantener y rápidamente cae por debajo del 70% y se ubica por esos niveles hasta inicios del presente siglo donde muestra un aumento sostenido durante la primera década, hasta alcanzar el 80% del gasto del gobierno general (2009) para luego estancarse en ese nivel durante hasta el 2015. Esto significa que la ISPT se mueve en esos años al mismo ritmo que el gasto total del gobierno general.

No obstante, a partir del 2016 se observa un lento deterioro de la prioridad fiscal, que se acentúa después del año 2019, donde representó el 78,5% del gasto del gobierno general para terminar en el 2022 con el equivalente al 72,3% del gasto público. Ello significa una pérdida en la prioridad fiscal de casi 6 puntos porcentuales en los últimos tres años, lo que evidencia que otros componentes del gasto público, en particular, el pago de intereses asociados al creciente endeudamiento público, se están expandiendo a un ritmo superior y reflejan claramente la insostenibilidad actual del financiamiento de la inversión social, con un techo dado por la regla fiscal y un piso que se levanta producto del pago del servicio de la deuda.

<sup>3</sup> La Contraloría General de la República realiza estimaciones del gasto social referido solo al gobierno general y con ciertas variantes metodológicas. Según estas estimaciones la ISPT del gobierno general ha representado, en promedio, cerca del 68% del gasto total del gobierno general desde el 2000 pero con una tendencia hacia la baja (ver Memorias Anuales de la CGR). Como se indicó anteriormente, esta estimación no está disponible para 2022.

## **La inversión social pública real durante el año 2022**

En esta sección se afinan las estimaciones de la ISP a partir de las informaciones ofrecidas por la STAP y las obtenidas en las instituciones relevantes. Estas estimaciones se realizan para el 2021 y 2022 ya que como se indicó previamente, la información del 2021 no había estado disponible oportunamente por el ataque cibernético.

En términos generales, este afinamiento implica rescatar los órganos desconcentrados que quedaron fuera de las funciones sociales, identificar y separar otros órganos desconcentrados que están dentro de ministerios sociales, agregar a las funciones sociales el Ministerio de Trabajo (MTSS) y el Instituto de Desarrollo Rural (INDER), desagregar la ISP de la CCSS en salud por nivel de atención y del Ministerio de Educación (MEP) por nivel educativo, excluir del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), lo correspondiente a las tiendas libres (empresa auxiliar) y a la Junta de Protección Social (JPS) las mayor parte de su gasto que corresponde al pago de los premios de lotería (otra empresa auxiliar). También se realizan algunos cambios en las conciliaciones, incluyendo el pago de las cargas sociales referidas al Banco Popular y de Desarrollo Comunal (BPDC) y excluyendo las cargas sociales asociadas con el FODESAF y con el pago de la cuota de Estado a la CCSS, así como las transferencias del FODESAF a la CCSS como parte de los programas financiados. También se hace un reacomodo por función de unas pocas instituciones o programas con el fin de mantener la comparabilidad de la serie elaborada.

### **La inversión social real total se contrae**

En concordancia con las estimaciones agregadas presentadas en la sección previa, la inversión social pública total (ISPT) se reduce en términos reales durante el año 2022, cuando se afinan las estimaciones de la ISP. La inversión social total real se reduce un -1,9% durante el 2022 y la inversión por habitante lo hace a una tasa del -2,8%, ver cuadro 1, ligeramente por debajo de las estimaciones agregadas y presentadas en el cuadro A1 del anexo.

Las estimaciones ajustadas de la ISPT para el 2022 la ubican en torno a los 9,1 billones de colones corrientes, equivalentes a US\$ 14,2 mil millones según el tipo de cambio promedio simple diario MONEX para ese año (643,64 colones por dólar). Esta estimación ajustada, resulta un 3% menor a las cifras aportadas directamente por la STAP y que sirven de base a la sección anterior.

Cuando se controla por el crecimiento de la población, la ISP alcanza un monto per cápita de alrededor de los 1,7 millones de colones corrientes al año (aproximadamente US\$ 2.716) o de 146 mil colones al mes por persona (US\$ 226). Para una familia de cuatro miembros ello equivale a un monto mensual promedio cercano a los 582 mil colones, similar al salario mínimo de un bachiller universitario, por encima del salario mínimo de un trabajador especializado y bastante más alto que el salario mínimo de protección, aunque es claro que no todas las familias reciben en la práctica ese monto.

Esta contracción real se traduce en una reducción en la prioridad macroeconómica, apoyada por el aumento del PIB nominal y real en 2022. Así pasa de representar el 22,6% del PIB en el 2021 al 20,6% en el 2020, para una pérdida de dos puntos porcentuales. Del mismo modo, el mayor crecimiento de otros rubros del gasto del gobierno general, en particular el pago de intereses hace perder prioridad fiscal a la inversión social. Así la inversión social pierde 0,7

puntos porcentuales en su prioridad fiscal al pasar de representar el 71,2 % del gasto total del gobierno general en el 2021 al 70,5 % un año más tarde.

### **La contracción de la inversión social real se concentra en educación, salud y protección social**

Vista por funciones, la reducción real de la inversión social pública, total y por habitante, se origina en las tres funciones más grandes y que explican el 89% de la ISP total. Los servicios educativos, que aglutinan el 29% de la inversión social, son los que manifiestan la mayor reducción real. La inversión educativa real total cae un -3,7%, mientras que, ajustada por población, la pérdida sube al -4,6%. Con ello, esta inversión llega a representar solo el 5,9% del PIB, bastante lejos del 8% que señala la constitución, y absorbe una quinta parte del gasto público total.

Los servicios de protección social, esto es, las pensiones y los programas de apoyo a los grupos más vulnerables, son los que le siguen mostrando una amplia reducción real, -2,6% para la ISP total y -3,6% para la ISP por habitante. Pese a su caída en la inversión social real, siguen manejando la mayor cantidad de recursos entre las distintas funciones (32% de la ISPT), lo que le permite mostrar las mayores prioridades macro (6,6% del PIB) y fiscal (22,8% del gasto público).

La tercera función que muestra una caída real corresponde a los servicios de salud, servicios que junto a los de protección social, mantuvieron una evolución favorable durante la pandemia. Los servicios de salud representan en el 2022, el 28% de la ISPT y caen su ISPT un -1,1% y un -2% la ISP por habitante. Al manejar un volumen de recursos ligeramente menor a los de los servicios educativos, reflejan también una menor prioridad macro (5,7% del PIB) y fiscal (19,4% del gasto público).

Las otras dos funciones, que representan solo un poco más del 11% de la inversión social muestran por el contrario una expansión real de su inversión, pero que, por su limitado peso relativo, se torna insuficiente para contrarrestar la contracción de la ISP en las otras funciones. Ambas expanden su inversión social total a tasas cercanas al 3% y al 2% ajustadas por el crecimiento poblacional. Los servicios de vivienda y territorio son los más grandes de los dos, aunque absorben solo cerca del 11% de la ISP, como una tercera parte de cada una de las tres funciones anteriores, por lo que sus prioridades macro y fiscal son muy limitadas (2,2% del PIB y 7,6% del gasto público).

Los servicios culturales y recreativos mantienen su peso marginal dentro de la inversión social, con un aporte a la ISP total que se acerca más a la mitad del uno por ciento de toda la ISP. Esto hace que su inversión tenga un comportamiento muy volátil, pues pequeñas cantidades de recursos de más o de menos, generan cambios relativos amplios. Para el 2022 lo que muestra es una expansión, insuficiente para modificar su contribución a la ISP total ni para mover las también marginales prioridades macro (0,1% del PIB) y fiscal (0,7% del gasto público).

## Cuando los programas se organizan por criterios de acceso, la contracción de la inversión social real es generalizada

El cuadro 1 presenta también la información sobre la ISP, reacomodando los programas de las distintas funciones según los criterios de acceso de la población a su disfrute. Cuando ello se realiza, la contracción de la ISP se generaliza entre los distintos programas.

Los servicios contributivos, que incluyen las pensiones contributivas, son los que muestran la mayor caída en la inversión real (-3,2% para la ISPT y -4,1% para la ISPH). Esto significa un control en la expansión del pago de pensiones, por la no revaloración por costo de vida e introducción de impuestos solidarios a las pensiones más altas en los últimos años, aunque siguen representando una porción significativa de la ISPT, absorbiendo algo más de una cuarta parte de toda la inversión social (26%). Ello se traduce también en una elevada prioridad macro (5,4% del PIB) y fiscal (18.5% del gasto público).

### Cuadro 1

Costa Rica: Inversión social pública por función, criterio de acceso y rubro, 2022

Función, criterio de acceso y rubro	Inversión Social Pública (ISP)			Prioridad de la ISP		Variación real 2021- 2022 <sup>3</sup>	
	Total	Por habitante	Distribuci ón	Macro 1	Fiscal 2	Total	Per cápita
Inversión social pública total	9.113.202	1.748.043	100,0	20,6	70,5	-1,9	-2,8
Estructura por función	9.113.202	1.748.043	100,0	20,6	70,5	-1,9	-2,8
Educación	2.619.231	502.406	28,7	5,9	20,3	-3,7	-4,6
Salud	2.510.935	481.633	27,6	5,7	19,4	-1,1	-2,0
Protección Social	2.942.688	564.450	32,3	6,6	22,8	-2,6	-3,6
Vivienda y Territorio	988.006	189.514	10,8	2,2	7,6	3,1	2,1
Cultura y Recreación	52.341	10.040	0,6	0,1	0,4	3,4	2,4
Estructura por criterio de acceso	9.113.202	1.748.043	100,0	20,6	70,5	-1,9	-2,8
Servicios universales <sup>4</sup>	4.863.123	932.817	53,4	11,0	37,6	-1,1	-2,1
Servicios restrictivos <sup>5</sup>	747.976	143.473	8,2	1,7	5,8	-1,9	-2,8
Servicios contributivos <sup>6</sup>	2.393.019	459.015	26,3	5,4	18,5	-3,2	-4,1
Servicios selectivos <sup>7</sup>	1.109.084	212.738	12,2	2,5	8,6	-2,4	-3,4

### **Evolución de la inversión social pública en el 2022**

Función, criterio de acceso y rubro	Inversión Social Pública (ISP)			Prioridad de la ISP		Variación real 2021- 2022 <sup>3</sup>	
	Total	Por habitante	Distribuci ón	Macro 1	Fiscal 2	Total	Per cápita
Estructura por rubro	9.113.202	1.748.043	100,0	20,6	70,5	-1,9	-2,8
Remuneracio nes	3.655.181	701.116	40,1	8,3	28,3	-2,0	-2,9
Bienes y servicios	1.130.156	216.780	12,4	2,6	8,7	3,2	2,2
Transferencia s sector privado	3.420.760	656.151	37,5	7,7	26,5	-1,9	-2,8
Inversión	411.232	78.880	4,5	0,9	3,2	4,6	3,6
Otros <sup>8</sup>	495.873	95.116	5,4	1,1	3,8	-15,3	-16,2

Nota: (Cifras absolutas en millones de colones corrientes para el total y en colones corrientes para el per cápita y relativas en porcentajes)

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

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

Utilizando el índice de precios implícito del gasto de consumo final del gobierno general como deflactor.

Incluye educación general, servicios de salud, suministro de agua y servicios municipales.

Incluye educación postsecundaria, formación profesional y servicios culturales y recreativos.

Incluye sistemas de pensiones contributivos.

Incluye incentivos para estudiar, centros infantiles, pensiones no contributivas, bono vivienda y otros programas contra la pobreza y la exclusión.

incluye intereses, transferencias corrientes y de capital al sector público y sector externo y concesión neta de préstamos.

Fuente: estimaciones propias con base en información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, la Contraloría General de la República, el Banco Central de Costa Rica, el Instituto Nacional de Estadística y Censos y de las instituciones involucradas.

Los programas o servicios selectivos, aquellos dirigidos a los grupos más vulnerables, pobres o no pobres, son los segundos en la pérdida real de recursos (-2,4% en la ISPT y -3,4% en la ISPH). Ellos pesan menos dentro de la ISP total, absorbiendo el 12% de los recursos, lo que equivale al 2,5% del PIB y al 8,6% del gasto público total. Por otra parte, los servicios restrictivos por los requisitos para acceder a ellos muestran una reducción real similar a la de la inversión social en su conjunto y son los más pequeños en cuanto a recursos movilizados (8% de la ISPT, 5,6% del gasto público total y 1,7% del PIB).

Los servicios universales como la educación general, los servicios de salud, suministro de agua y servicios municipales, siguen manteniendo más de la mitad la ISP total (53% para el 2022) y son los que muestran una contracción menor (-1,1 en la ISPT y -2,1% en la ISPH). Por la

cantidad de recursos asignados, reflejan una amplia prioridad macro, con el equivalente al 11% del PIB, y una importante prioridad fiscal, con casi un 38% del gasto público total.

### Visto por rubro, las remuneraciones y las transferencias al sector privado concentran la caída real de la ISPT

Cuando se desagrega la ISP por rubros de gasto, es posible conocer su composición interna. En el cuadro 1 se presenta esta información para el 2022. Si bien, el rubro “otros” que incluye transferencias al sector público y al sector externo, el pago de intereses y la concesión neta de préstamos, es el que manifiesta la mayor contracción real, su poco peso relativo (5,4% de la ISP total), hace que tenga poco impacto en el resultado final.

Por el contrario, las remuneraciones, que representan el 40% de la ISPT, y las transferencias al sector privado, que aporta el 38% de la ISP total, son los que explican la caída real de la ISP total y por habitante. En conjunto representan el 78% de la ISP total y ambos pierden valor real similar a la de la ISP total. Ello sin embargo tiene implicaciones distintas. Mientras que la reducción de las remuneraciones refleja caídas en los salarios reales por su congelamiento en los últimos años, no implica necesariamente una menor cantidad de funcionarios y por ende una menor cantidad de servicios prestados a la población, aunque sí probablemente en su calidad. Por el contrario, la caída en las transferencias al sector privado si se traduce en una reducción real de las ayudas monetarias que está recibiendo la población.

La compra de bienes y servicios y la inversión muestran al contrario un crecimiento real, aunque insuficiente para evitar la caída de la ISP total. La inversión crece al 4,6% real, pero representa solo el 4,5% de la ISP total. Los bienes y servicios se expanden a una tasa menor (3,2% en la ISP total) aunque su peso relativo más que duplica al de la inversión (12,4% de la ISPT).

Es claro que esta estructura de la ISP por rubro y su evolución puede diferir entre las distintas funciones. Por ello se presenta en el cuadro 2 un cruce de la evolución de la ISP total real por función y rubro. Se destaca la contracción de las remuneraciones en todas las funciones y la expansión real de la compra de bienes y servicios en todas las funciones excepto en la función de cultura y recreación. También en el rubro “Otros” hay una caída bastante generalizada. Para el resto de los rubros los resultados son más variados.

#### Cuadro 2

Costa Rica: Estructura de la Inversión social pública por rubro dentro de cada función en 2022 y variación real 2022/2021

Rubro	Inversión Social Pública					
	Total	Educación	Salud	Protección Social	Vivienda y Territorio	Cultura y Recreación
Estructura relativa 2022						
Inversión total colones 2000	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Remuneraciones	40,1	69,2	54,7	5,8	27,6	45,8
Bienes y servicios	12,4	4,1	28,3	2,0	24,3	26,4
Transferencias sector privado	37,5	15,1	10,6	85,8	22,9	18,1

### **Evolución de la inversión social pública en el 2022**

Inversión	4,5	1,5	6,1	0,5	20,2	8,6
Otros <sup>1</sup>	5,4	10,1	0,3	5,9	5,0	1,1
Variación relativa real 2022/2021						
Inversión total colones 2000	-1,9	-3,7	-1,1	-2,6	3,1	3,4
Remuneraciones	-2,0	-2,7	-1,4	-0,1	-1,6	-4,2
Bienes y servicios	3,2	5,8	1,6	4,5	7,5	-7,5
Transferencias sector privado	-1,9	-4,0	4,7	-2,3	-1,5	27,4
Inversión	4,6	-32,1	19,4	-39,0	10,6	92,1
Otros <sup>1</sup>	-15,3	-7,6	-86,7	-7,2	3,3	-35,7

Nota: Incluye intereses, transferencias corrientes y de capital al sector público y sector externo y concesión neta de préstamos

Fuente: Estimaciones propias con base en información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, la Contraloría General de la República, el Banco Central de Costa Rica, el Instituto Nacional de Estadística y Censos y de las instituciones involucradas.

Dentro de la ISP de los servicios educativos, los que muestran la mayor contracción en el 2022, al ser los más trabajo intensivos con el 69% de la ISP destinada a remuneraciones, la caída de los salarios reales da cuenta importante de esa pérdida en la ISP real de la función. Esta reducción en las remuneraciones se complementa con reducciones adicionales en las transferencias al sector privado (becas entre otras) y en la inversión y en el rubro “otros” que incluye los recursos destinados a las juntas de educación para gastos de operación e inversión en los centros educativos.

La segunda función con una mayor caída en su ISP real es la de protección social. En este caso, donde el 86% de su inversión social se destina a transferencias al sector privado, es la caída real en ellas la que explica la contracción de la inversión social del sector. Ello se apoya en reducciones reales en otros rubros, pero su peso relativo es más limitado.

La tercera función en mostrar una reducción real en su ISP es la de los servicios de salud. La contracción de su ISP real se explica por la reducción de los salarios reales, ya que las remuneraciones aglutinan el 55% de su estructura de inversión. También se observa una fuerte contracción del rubro “otros” aunque su peso es marginal como para afectar el resultado observado. Por el contrario, el resto de los rubros presentan crecimientos reales, aunque insuficientes para revertir la caída de la inversión, aunque sí para atenuarla.

Las otras dos funciones experimentan aumentos en su inversión real, aunque ello no es generalizado entre sus distintos rubros. La función de vivienda y territorio muestra una estructura de la inversión social más equilibrada por rubro y su expansión real se apoya en el crecimiento real de la compra de bienes y servicios, la inversión y el rubro “otros”. Esta expansión es suficiente para neutralizar la leve reducción real en las remuneraciones y en las transferencias al sector privado, pese a que en conjunto dan cuenta de la mitad de la ISP de la función. Finalmente, la función de cultura y recreación sustenta la expansión real de su inversión real en el crecimiento de los recursos reales destinados a las transferencias al sector privado y a inversión. Aunque estos dos rubros dan cuenta de apenas de cerca de una cuarta

parte de la ISP de la función, su fuerte crecimiento resultó suficiente para revertir la fuerte contracción experimentada en los otros rubros.

## **Evolución reciente de la inversión social pública real**

En esta sección se parte de las estimaciones más afinadas o detalladas de la inversión social pública para analizar su evolución en los últimos tres años, dos de pandemia y uno post pandemia y se contrastan con la década de 2010 que como se ha visto se caracteriza por una amplia expansión de la ISP real. Primero se pondrá la atención en la ISP total y luego se verá los cambios al interior de las distintas funciones sociales consideradas.

### **La expansión de la inversión social se desacelera durante la pandemia para terminar contrayéndose en el 2022**

La inversión social pública real crece a una tasa media del 3% durante la década de 2010, luego se desacelerada para crecer a una tasa media del 2,6% durante la pandemia para finalmente mostrar una reducción durante el primer año de la pandemia. Como se ha indicado, esta evolución durante la pandemia difiere de la que surge de los datos publicados por la STAP y analizados en la sección segunda. Según esos datos, la IPST real se contrae durante el primer año de la pandemia (2020) y luego crece fuertemente en su segundo año (2021). Ello se debe principalmente a que estas estimaciones no incorporan al MTSS como inversión social y de este modo se excluyen esfuerzos especiales para enfrentar la pandemia como el bono proteger. Cuando ello se incorpora, la ISPT real sigue expandiéndose durante el 2020 y por ende crece menos en el año siguiente, tal como se muestra en el cuadro 3.

Considerando los tres últimos años en conjunto, la ISPT real se expande a una tasa media anual del 1,1%, cerca de un tercio a lo que creció en la década prepandemia aunque la ISPT real en el 2022 sigue siendo mayor a la existente al final de esa década (2019). Este menor dinamismo y contracción final se asocia con reducciones en la prioridad macro, donde termina perdiendo cerca de dos puntos porcentuales, pese al repunte en el 2020, al pasar del 22,3% del PIB en 2019 al 20,6% en el 2022, valor incluso inferior al mostrado en 2010. También se acompaña de una pérdida de prioridad fiscal, donde pasa del 75% del gasto público en 2019 al 70,5% en 2022, producto del estrujamiento generado por el servicio de la deuda. La prioridad fiscal mostrada en 2022 resulta cerca de 8 p.p. menos de la que tenía en 2010.

Como la población del país crece cada vez a tasas más limitadas, cuando la ISPT se ajusta por este crecimiento poblacional, las diferencias entre los períodos son menores. Así la ISP real por habitante se expande en la década prepandemia a una tasa media anual del 1,7%. Esta tasa es apenas un décimo superior a la mostrada durante la pandemia, aunque si se manifiesta con mayor peso durante la contracción del 2022. Aun así, la ISPH en el 2022 sigue siendo similar a la realizada en el 2019 (0,3% mayor), lo cual dista mucho del 17% de crecimiento real que acumuló durante la década previa a la pandemia, ver panel A del gráfico 3.

**Evolución de la inversión social pública en el 2022**

**Cuadro 3**

Costa Rica: evolución de la Inversión Social Pública (ISP) total por función. 2010, 2019 – 2022

Función social	Década pre pandemia		Pandemia		Post pandemia
	2010	2019	2020	2021	2022
Inversión Social Pública Total <sup>1</sup>	1.103.857	1.435.188	1.472.899	1.511.793	1.483.158
Variación relativa anual		3,0	2,6	2,6	-1,9
Prioridades					
Macroeconómica (% del PIB)	21,1	22,3	24,0	22,6	20,6
Fiscal (% del gasto del Gobierno General)	78,8	75,0	73,2	71,2	70,5
Estructura relativa					
Inversión Social Pública Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Educación	34,1	31,9	30,1	29,3	28,7
Salud	28,3	26,2	26,7	27,3	27,6
Protección Social	27,2	30,8	32,9	32,5	32,3
Vivienda y Territorio	9,6	10,4	9,8	10,3	10,8
Cultura y Recreación	0,8	0,7	0,6	0,5	0,6
Inversión Social Pública por habitante <sup>1</sup>	243.468	283.746	288.169	292.811	284.491
Variación relativa anual		1,7	1,6	1,6	-2,8
Variación relativa anual <sup>2</sup>					
Inversión Social Pública por habitante total		1,7	1,6	1,6	-2,8
Educación		1,0	-4,2	-1,2	-4,6
Salud		0,8	3,4	4,1	-2,0
Protección Social		3,1	8,4	0,6	-3,6
Vivienda y Territorio		2,7	-4,5	7,1	2,1
Cultura y Recreación		0,2	-15,4	-2,8	2,4

Nota: ISP total en millones de colones del 2000 e ISP por habitante en colones del 2000 según deflactor implícito del gasto de consumo final del Gobierno General.

De la inversión social real por habitante. En la columna del año 2019 se indica la tasa media anual de la década 2010, más específicamente del 2011 al 2019, esto es, en nueve años.

Fuente: Estimaciones propias con base en información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, la Contraloría General de la República, el Banco Central de Costa Rica, el Instituto Nacional de Estadística y Censos y de las instituciones involucradas.

El cuadro 3 también presenta la estructura de la ISPT por función y la variación anual de la ISPH real por función. Si bien la ISPH real muestra un crecimiento real en todas las funciones durante la década de 2010, lo hacen a ritmos variados y durante los últimos tres años, la evolución muestra amplias disparidades. La ISPH en educación es la que muestra una evolución menos favorable, después de cultura y recreación. Crece por debajo de la media en la década de 2010, con lo que pierde participación dentro de la ISPT y luego presenta contracciones reales en su ISPH real en los últimos tres años, para seguir perdiendo

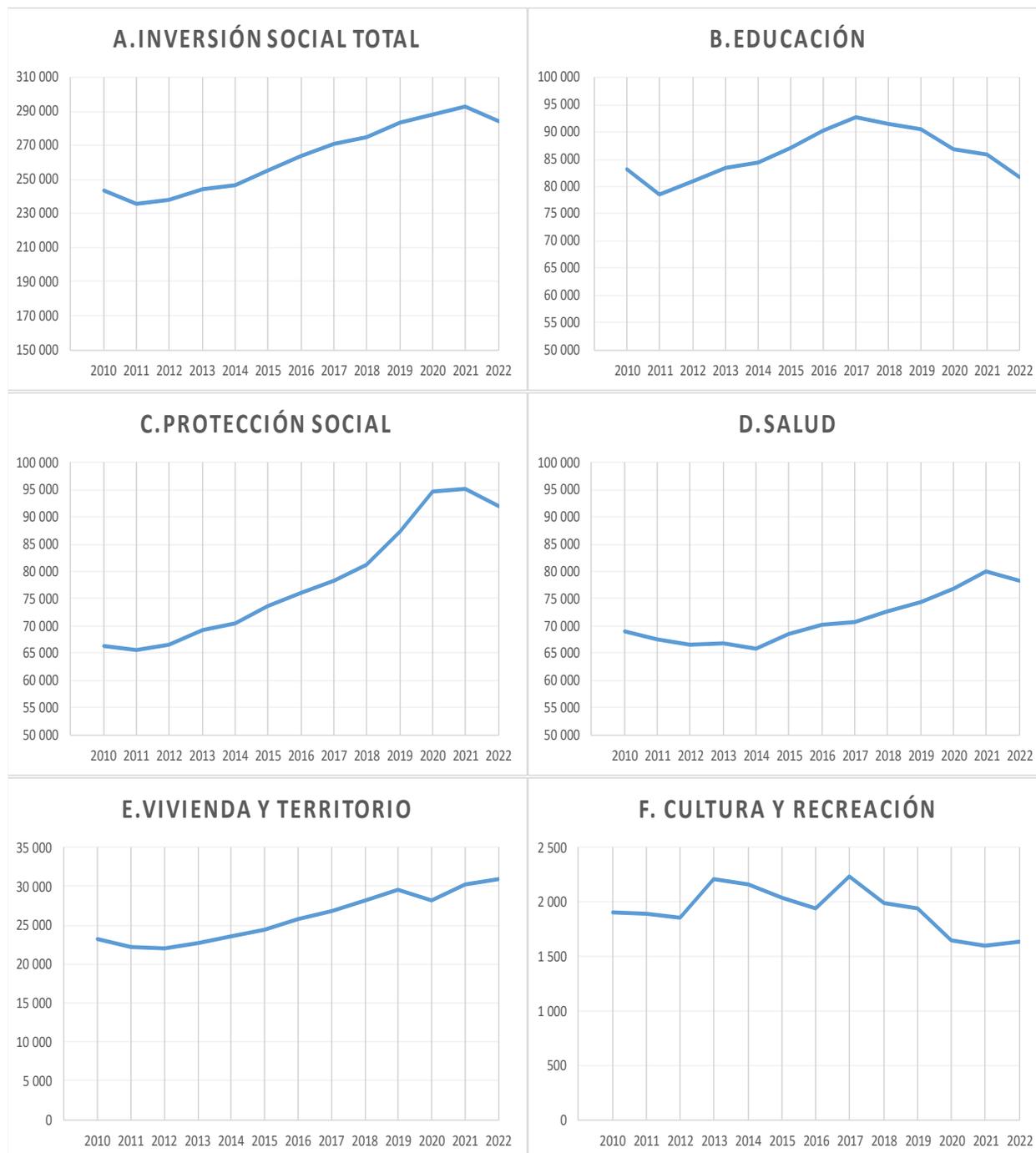
participación dentro de la ISPT. Así pierde algo más de 5 p.p. al pasar del 34% de la ISPT en 2010 al 29% en el 2022, donde algo más de 3 p.p. los pierde en los últimos tres años.

La ISP real en protección social es la que muestra una evolución más favorable pese a su contracción real en el 2022. Es la que más crece en la década precedente y sigue expandiéndose durante la pandemia gracias a la respuesta estatal de apoyo, especialmente en el 2020. Así su participación dentro de la ISPT aumenta 5 p.p. al pasar del 27% en 2010 al 32% en el 2022. La ISPH real en salud tiene una evolución similar a la anterior. Aunque muestra un menor dinamismo en la década prepandemia, sigue aumentando durante la pandemia como respuesta a ella y solo se contrae en el último año. Con ello su participación dentro de la ISPT tiende a recuperar, en el 2022, los niveles de arranque del 2010. Ambas funciones son las que explican el aumento de la ISP real durante la pandemia y ambas funciones colaboran con la inversión educativa en la contracción del 2022.

Las otras dos funciones, como se vio previamente, son las únicas que expanden su ISP real durante el 2022, aunque presentan evoluciones dispares. La ISP real en vivienda y territorio crece por encima de la media en la década previa, pero se contrae solo el primer año de la pandemia para luego repuntar. Ello le permite ganar un punto porcentual en su participación dentro de la ISPT, aunque tiende a mantenerse en torno al 10% de esta inversión social total. Por su parte, la ISP real en cultura y recreación es la que menos crece durante la década prepandémica y la que más se contrae durante la pandemia. Pese a su repunte durante el 2022, su participación marginal dentro de la ISPT apenas se modifica al pasar del 0,8% de la ISPT en 2010 al 0,6% en el 2022.

Gráfico 3

Costa Rica: evolución de la inversión social pública por habitante por función. 2010 - 2022  
(colones de 2000)



Fuente: Estimaciones propias con base en información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, la Contraloría General de la República, el Banco Central de Costa Rica, el Instituto Nacional de Estadística y Censos y de las instituciones involucradas.

## **La inversión educativa acelera sus pérdidas de prioridades en los últimos tres años**

La limitada expansión de la inversión educativa real en la década prepandemia, incluso con reducciones en los dos últimos años, junto a la contracción real de esa inversión en los tres años siguientes se traduce en una pérdida de prioridades desde el 2010. Así su prioridad macro en el 2022 del 5,9% del PIB resulta 1,3 p.p. menos de la alcanzada en el 2010 (7,2% del PIB). La prioridad fiscal pasa del 26,9% del gasto público en el 2010 al 20,3% en 2022, esto es, 6,6 p.p. menos y la prioridad social, comentada previamente, evidencia una pérdida de 5,4 p.p. en su participación dentro de la ISP total, ver cuadro 4.

En términos de la ISPT real en servicios educativos, esta acumula una pérdida real del 7% en los tres últimos años. No obstante, como esta inversión real creció, aunque de manera limitada, en los nueve años previos, la ISPT real del 2022 resulta aun un tanto mayor a la realizada en el 2010 (13% mayor). Este no es el caso cuando se controla por población. La ISP por habitante acumuló un aumento real del 9% durante la década prepandemia, pero perdió casi un 10% en los últimos tres años, incluso cerca del 12% en los últimos cinco años. De esta forma, la ISPH real en el 2022 resulta casi un 2% menor a la realizada en 2010, ver panel B del gráfico 3.

Desagregando esta inversión educativa real, la inversión en educación general, que representa el 62% de la inversión educativa total en 2022, es la que menos perdió durante la pandemia, pese a ello, su ISPH real acumula una contracción de cerca del 8% durante los últimos tres años. Como, además, mostró una limitada expansión en la década previa, esta contracción reciente más que compensa el aumento previo, de modo que su ISPH real en el 2022 resulta un 6% menor a la realizada 12 años atrás (2010) y con ello pierde participación dentro de la inversión educativa total.

La inversión en formación profesional, que representa el 4% de la inversión educativa en 2022, es la que menos crece, junto a la educación general, durante la década prepandemia y de las que más contrae su ISPH real en los últimos tres años (-12%) aunque concentrado en solo un año (2021). Esto hace que su inversión real por habitante en el 2022 resulte un 10% inferior a la ejecutada en 2010.

Por su parte, la inversión en educación post secundaria absorbe un 23% de la inversión educativa en el 2022 y es la que muestra la mayor expansión en la década previa y la mayor caída en los últimos tres años. Así durante la década previa su ISPH real crece a un ritmo anual del 3% para acumular un 30% de incremento real en los nueve años. Ello le permite más que compensar la contracción del 13% acumulada en los últimos tres años. De esta forma su ISPH real en el 2022 resulta un 13% mayor a la mostrada en 2010, con lo que de paso le permite ganar participación dentro de la inversión educativa.

**Evolución de la inversión social pública en el 2022**

**Cuadro 4**

Costa Rica: evolución de la Inversión Social Pública (ISP) en servicios educativos. 2010, 2019 – 2022

Nivel educativo o programa	Década pre pandemia		Pandemia		Post pandemia
	2010	2019	2020	2021	2022
ISP Total en Servicios Educativos <sup>1</sup>	376.698,0	458.386,4	443.662,7	442.669,2	426.275,4
Variación relativa anual		2,2	-3,2	-0,2	-3,7
Prioridades					
Macroeconómica (% del PIB)	7,2	7,1	7,2	6,6	5,9
Fiscal (% del gasto del Gobierno General)	26,9	23,9	22,1	20,8	20,3
Social (% de la Inversión Social Pública)	34,1	31,9	30,1	29,3	28,7
Estructura relativa					
Servicios Educativos Totales	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Educación General	65,5	61,1	62,2	62,5	62,4
Educación postsecundaria	19,7	23,5	23,0	22,6	22,7
Formación Profesional (INA)	4,2	4,0	4,2	3,6	3,9
Incentivos para estudiar	10,6	11,4	10,6	11,3	11,0
ISP por habitante en Servicios Educativos <sup>2</sup>	83.084,9	90.625,9	86.801,4	85.738,1	81.765,7
Variación relativa anual		1,0	-4,2	-1,2	-4,6
Variación relativa anual <sup>2</sup>					
Servicios Educativos por habitante		1,0	-4,2	-1,2	-4,6
Educación General		0,2	-2,4	-0,8	-4,8
Educación postsecundaria		3,0	-6,5	-3,0	-4,1
Formación Profesional (INA)		0,2	1,9	-15,8	2,6
Incentivos para estudiar		1,8	-11,3	5,8	-7,1

Nota: ISP total en millones de colones del 2000 e ISP por habitante en colones del 2000 según deflactor implícito del gasto de consumo final del Gobierno General.

De la inversión social real por habitante. En la columna del año 2019 se indica la tasa media anual de la década 2010, más específicamente del 2011 al 2019, esto es, durante nueve años.

Fuente: estimaciones propias con base en información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, la Contraloría General de la República, el Banco Central de Costa Rica, el Instituto Nacional de Estadística y Censos y de las instituciones involucradas.

Finalmente, la inversión en incentivos para estudiar, esto es, comedores escolares, transporte estudiantil y becas o transferencia condicionadas, aportan un 11% de la inversión educativa en el 2022. Su ISPH crece por encima de la media en la década previa, solo superada por la educación post secundaria y acumula una pérdida real cercana al 13% en los tres últimos años, similar a la educación postsecundaria. Este crecimiento en la década previa le permite compensar las pérdidas recientes de modo que termina en el 2022 con una ISPH real que resulta cerca de un 3% superior a la realizada doce años atrás.

En resumen, durante la década prepandemia, todos los componentes o sectores de los servicios educativos expanden su inversión educativa, pero a ritmos que no les permiten mantener las prioridades de la inversión educativa total. Ello se agudiza durante la pandemia y el primer año post pandemia, donde todos los sectores o componentes de los servicios educativos acumulan una contracción de su inversión real por habitante al punto que, en el caso de la educación general y la formación profesional, terminan en el 2022 con una ISPH real inferior a la realizada en 2010.

### **La pandemia obligó a aumentar la inversión en salud, pero termina contrayéndose durante el primer año post pandemia**

La función de servicios de salud es la más pequeña de las tres grandes funciones sociales en cuanto a los recursos movilizados, ligeramente por debajo de la inversión educativa. Al igual que esta última, durante la década prepandemia su inversión social pública creció a un ritmo menor a la media de la ISPT, con reducciones reales en la primera mitad de la década, de manera que venía perdiendo prioridad. Esto cambia durante la pandemia, donde su enfrentamiento obliga a aumentar la inversión en salud, de modo que durante el 2020 y el 2021, su ISPT real crece a tasas cercanas al 5% anual, esto es, más del doble de su crecimiento promedio anual durante la década previa, ver cuadro 5.

Superada la pandemia y dentro del marco de una regla fiscal más estricta, experimenta una reducción en su inversión real, al igual que las otras dos grandes funciones sociales. No obstante, la contracción durante el 2022 es limitada (-1,1%) comparada con la expansión durante la pandemia. Ello le permite mostrar un crecimiento real acumulado en su ISPT real de casi un 9% en los últimos tres años (5,5% en la ISPH). Sin embargo, esta contracción real de la ISPT durante el 2022 si neutraliza las ganancias en las prioridades obtenidas durante la pandemia y termina con prioridades macro, fiscal y social menores a las obtenidas en 2010. Ajustada por población, la ISP por habitante en salud se contrae en 2022 (-2%) pero acumula un crecimiento del 5,5% en los últimos tres años y del 14% en los últimos 12 años, ver panel D del gráfico 3.

Al interior de los servicios de salud se observan evoluciones disímiles. Los servicios de salud pública, esto es, el Ministerio de Salud y la mayor parte de sus órganos desconcentrados, absorben solo cerca del 3% de la ISPT en 2022 y muestra la evolución menos favorable. Su ISP por habitante se contrae durante la década prepandemia y pese que muestra una expansión muy significativa durante el segundo año de la pandemia, también refleja una amplia contracción en 2022 reflejando la presencia de gastos extraordinarios que ya no son necesarios. Así es el único componente que contrae su inversión en la década previa y el único que se contrae durante el primer año postpandémico, a tal punto que explica la contracción de

**Evolución de la inversión social pública en el 2022**

la ISP real en servicios de salud durante el 2022, total y por habitante. La ISPH real en 2022 resulta entonces un 23% menor la que se realizó en 2010.

**Cuadro 5**

**Costa Rica: evolución de la Inversión Social Pública (ISP) en servicios de salud. 2010, 2019-2022**

Nivel de atención o programa	Década pre pandemia		Pandemia		Post pandemia
	2010	2019	2020	2021	2022
ISP Total en Servicios de Salud <sup>1</sup>	312.345,5	375.720,1	392.738,6	413.065,7	408.650,4
Variación relativa anual		2,1	4,5	5,2	-1,1
Prioridades					
Macroeconómica (% del PIB)	6,0	5,8	6,4	6,2	5,7
Fiscal (% del gasto del Gobierno General)	22,3	19,6	19,5	19,4	19,4
Social (% de la Inversión Social Pública)	28,3	26,2	26,7	27,3	27,6
Estructura relativa					
Servicios de Salud Totales	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Salud Pública	4,1	3,6	3,5	5,2	2,7
Atención Primaria	21,2	20,7	20,8	20,4	20,9
Atención Curativa	72,7	73,2	73,5	72,3	74,1
Consulta Médica	20,5	20,5	20,9	20,6	21,1
Hospitalización	52,3	52,6	52,6	51,7	53,0
Nutrición (CEN-CINAI)	2,0	2,5	2,2	2,2	2,3
ISP por habitante en Servicios de Salud <sup>2</sup>	68.891,2	74.282,2	76.838,2	80.004,4	78.385,0
Variación relativa anual		0,8	3,4	4,1	-2,0
Variación relativa anual <sup>2</sup>					
Servicios de Salud por habitante		0,8	3,4	4,1	-2,0
Salud Pública		-0,5	-0,1	54,4	-47,9
Atención Primaria		0,6	3,7	2,3	0,5
Atención Curativa		0,9	4,0	2,3	0,4
Consulta Médica		0,9	5,3	2,5	0,5
Hospitalización		0,9	3,4	2,3	0,4
Nutrición (CEN-CINAI)		3,3	-8,2	1,1	1,7

Nota: ISP total en millones de colones del 2000 e ISP por habitante en colones del 2000 según deflactor implícito del gasto de consumo final del Gobierno General.

De la inversión social real por habitante. En la columna del año 2019 se indica la tasa media anual de la década 2010, más específicamente del 2011 al 2019, esto es, durante nueve años.

Fuente: estimaciones propias con base en información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, la Contraloría General de la República, el Banco Central de Costa Rica, el Instituto Nacional de Estadística y Censos y de las instituciones involucradas.

La ISPT en servicios de atención primaria, se mantiene durante todo el período en torno al 21% de la ISPT, evidenciando una evolución similar a la ISPT, excepto para 2022. Al igual que los otros servicios curativos, mantiene una expansión real en su ISP, total y por habitante, durante todo el período, aún en 2022. Los servicios curativos absorben la mayor parte de la inversión social en salud, pues captan alrededor del 74% de la inversión en salud. Para el 2022, acumulan un aumento real en la ISPH del 13% en atención primaria y de 16% en atención curativa.

Por su parte, los centros de atención infantil, conocidos como Cen - Cinai, tienen un peso muy limitado dentro de la ISPT de salud, alrededor del 2%, y muestran una evolución distinta a los anteriores. Es el programa que más se expande en la década prepandemia, como parte de la expansión de los programas selectivos y en particular de la red de cuidado. Sufren una fuerte caída en su inversión real en el primer año de la pandemia y pese a que vuelve a crecer los dos años siguientes, ello no le impide acumular una pérdida en la ISPH cercana al 6% en los últimos tres años. Pese a esta pérdida reciente, su ISPH en 2022 resulta un 26% superior a la realizada en 2010, gracias al fuerte crecimiento durante la década previa.

En resumen, la ISP real en servicios de salud se contrae durante el 2022 producto de la fuerte caída en los recursos reales del programa de salud pública, pues el resto de los programas aumentan su inversión real ese año, aunque a ritmos limitados. No obstante, la fuerte expansión de la inversión real durante la pandemia, más que compensa esa reducción del 2022 y termina los tres últimos años acumulando un crecimiento real en su inversión, total y por habitante. A su interior solo la salud pública y los Cen-Cinai acumulan reducciones reales en este lapso y solo salud pública acumula caídas en su inversión real desde 2010.

### **La inversión social en protección social aumenta de la mano de las pensiones contributivas pese a su contracción en 2022**

Los servicios de protección social son los que absorben la mayor porción de la inversión social y además los que han mostrado un mayor dinamismo en los últimos años. Ello se traduce en aumentos en las distintas prioridades, ver cuadro 6. Si se considera el año 2022 y se compara con el 2010, la prioridad macroeconómica aumentó 0,9 p.p. para ubicarse en 6,6% del PIB, la prioridad fiscal creció 1,3 p.p. para terminar en un 22,8% del gasto público y la prioridad social pasó del 27,2% en 2010 al 32,3% en 2022, es decir, 5,1 p.p. más.

La ISPT real en protección social aumentó a un ritmo elevado, 4,4% anual, en la década previa a la pandemia, siguió creciendo durante la pandemia, especialmente durante el 2020 y solo se contrae en el último año. Esto lleva a un aumento acumulado del 59% en los últimos 12 años. Lo mismo sucede con la ISPH, donde se acumula una expansión real del 39% en ese lapso, ver panel C del gráfico 3. Al interior de los programas de protección social, las dinámicas varían, así como su aporte a la evolución de cada año.

Las pensiones, contributivas y no contributivas son los programas dominantes absorbiendo cerca del 88% de la ISPT de protección social en los últimos años. Dentro de ellas, las contributivas dominan con el 81% de toda la ISP de la función. Las pensiones contributivas

tienen dos programas grandes con dinámicas distintas. Por un lado, está el seguro de invalidez, vejez y muerte de la CCSS (IVM) y por otro, los regímenes con cargo al presupuesto nacional<sup>4</sup>.

El IVM muestra en todo el período el mayor dinamismo. Se convierte en el que más crece su ISPH real en la década prepandemia y sigue expandiéndose durante la pandemia, el primer año a una tasa similar a la de la década previa (4,8% anual) y luego aumenta casi un 20% real durante el segundo año de pandemia. Los ajustes propuestos al régimen en cuanto a cerrar la pensión anticipada, aumentar la contribución y la edad de retiro pudo haber generado cierta corrida que ayude a explicar ese crecimiento. Finalmente contrae su inversión real durante el 2022. En todo caso, su dinamismo ayuda a explicar la expansión real de la ISP de los servicios de protección durante la década prepandemia y durante el primer año de pandemia y el que permite que siga creciendo la inversión real durante el segundo año de pandemia. Con este dinamismo pasa de absorber un tercio de la ISPT en protección social en 2010 al 44% en el 2022. También le permite acumular un crecimiento real del 18% en su ISPH en los últimos tres años y del 81% en los últimos 12 años. Esta expansión sin duda compromete la estabilidad financiera del IVM a largo plazo.

La ISPH real en los regímenes con cargo al presupuesto nacional muestran una evolución más modesta. En la década prepandemia crece a menos de la mitad al que aumenta el IVM, se contrae durante el primer año de pandemia y durante el primer año posterior a ella, aunque apoya la expansión de la ISPH real durante el 2021. Con ello, acumula una pérdida del 3% en los últimos tres años y aumenta solo un 17% en todo el período considerado. Así, pierde participación dentro de la ISPT en protección social, pasando del 44% en 2010 al 37% doce años más tarde.

Las pensiones no contributivas a cargo de la CCSS y financiadas principalmente por el FODESAF, son el único programa que contrae su inversión real por habitante en la década prepandemia, aunque mantiene un crecimiento sostenido los últimos tres años. Esto le permite acumular un aumento real de su ISPH del 6% en los últimos tres años y del 3% en todo el período estudiado. No obstante, ello resulta insuficiente para mantener su limitada participación dentro de la ISPT en protección social y cae del 8,6% de la ISPT en 2010 al 6,4% en 2022.

---

<sup>4</sup> Estrictamente no todos estos regímenes con cargo al presupuesto nacional son contributivos, pero sí los que absorben la mayor cantidad de recursos. En este programa se incluyen, a contrario de la STAP, a la Dirección de Pensiones del MTSS y a JUCEMA como administradores de estos programas. No está incluido el sistema de pensiones del Poder Judicial, ni los regímenes especiales que existen al interior de algunas instituciones públicas, programas que se encuentran dentro de los presupuestos de las mismas instituciones.

**Evolución de la inversión social pública en el 2022**

**Cuadro 6**

Costa Rica: evolución de la Inversión Social Pública (ISP) en protección social. 2010, 2019 – 2022

Programa	Década pre pandemia		Pandemia		Post pandemia
	2010	2019	2020	2021	2022
ISP Total en Servicios de Protección Social <sup>1</sup>	300.646,3	441.878,6	483.908,1	491.868,6	478.917,5
Variación relativa anual		4,4	9,5	1,6	-2,6
Prioridades					
Macroeconómica (% del PIB)	5,7	6,9	7,9	7,4	6,6
Fiscal (% del gasto del Gobierno General)	21,5	23,1	24,1	23,2	22,8
Social (% de la Inversión Social Pública)	27,2	30,8	32,9	32,5	32,3
Estructura relativa					
Servicios de Protección Social Totales	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Pensiones	86,6	85,8	79,7	87,9	87,7
Contributivas	78,0	79,5	73,6	81,8	81,3
Seguro IVM-CCSS	33,5	39,0	37,7	44,9	43,9
Presupuesto Nacional	44,5	40,5	35,9	37,0	37,4
No Contributivas-CCSS	8,6	6,3	6,1	6,1	6,4
Apoyo Grupos Vulnerables	13,4	14,2	20,3	12,1	12,3
ISP por habitante en Protección Social <sup>2</sup>	66.310,8	87.362,2	94.675,3	95.267,3	91.863,3
Variación relativa anual		3,1	8,4	0,6	-3,6
Variación relativa anual <sup>2</sup>					
Servicios de Protección Social por habitante		3,1	8,4	0,6	-3,6
Pensiones		3,0	0,7	11,0	-3,8
Contributivas		3,3	0,4	11,8	-4,1
Seguro IVM-CCSS		4,9	4,8	19,7	-5,7
Presupuesto Nacional		2,0	-3,9	3,5	-2,3
No Contributivas-CCSS		-0,4	4,0	1,3	0,9
Apoyo Grupos Vulnerables		3,8	54,8	-40,1	-1,9

Nota: ISP total en millones de colones del 2000 e ISP por habitante en colones del 2000 según deflactor implícito del gasto de consumo final del Gobierno General.

Nota: De la inversión social real por habitante. En la columna del año 2019 se indica la tasa media anual de la década 2010, más específicamente del 2011 al 2019, esto es, durante nueve años.

Fuente: estimaciones propias con base en información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, la Contraloría General de la República, el Banco Central de Costa Rica, el Instituto Nacional de Estadística y Censos y de las instituciones involucradas.

Los distintos programas de apoyo a grupos vulnerable, pobres o no pobres, son el último componente de la inversión social considerada en protección social. Su ISPH real crece fuertemente durante la década previa a la pandemia, a una tasa media anual del 3,8%, asociado con el impulso dado a los programas selectivos, principalmente a través del FODESAF. Durante el primer año de la pandemia muestra un sorprendente aumento real del 55%, asociado con los esfuerzos para enfrentarla, particularmente a través del bono proteger. Ese año la ISPT de estos programas representan el 20% de toda la ISPT en protección social, mientras que para el 2010 era solo del 13%. La desaparición de esas ayudas extraordinarias en el segundo año de la pandemia provoca una contracción real igualmente elevada en su ISPH (-40%), Esto no provoca una contracción de toda la ISP real en protección social gracias a la expansión de las pensiones, particularmente el IVM. Durante el 2022, su inversión real sigue disminuyendo para acumular una caída real de la ISPH en los últimos tres años del 9% y caer a aportar solo el 12% de la ISPT en protección social. No obstante, la fuerte expansión en la década previa, le permite mostrar en 2022 una ISPH real que resulta un 27% mayor a la realizada en 2010.

En resumen, la ISP real en protección social, al igual que la inversión real en salud, crece durante la década previa a la pandemia, sigue creciendo durante la pandemia y solo se contrae en el primer año posterior a ella. Difiere con la evolución de la inversión en salud en que es mucho más intensa en la década previa y que tiene sustentos distintos durante la pandemia, en el primer año, son los programas de apoyo a grupos vulnerables los que marcan el crecimiento mientras que, en el segundo año de pandemia, son pensiones, especialmente el IVM, las que sostienen la expansión real de su ISPH. Para el primer año post pandemia, la contracción de la inversión real es bastante generalizada y solo las pensiones no contributivas muestran un aumento real.

### **La inversión social real en vivienda y territorio aumenta en los últimos dos años, aunque con bases distintas**

Se ha indicado que la ISP real, total y por habitante, en servicios de vivienda y territorio aumenta en el último año (2022), al igual que la inversión en servicios de cultura y recreación. En el caso de vivienda y territorio, la expansión de la ISP real se da también en el año previo y aunque se contrae durante el primer año de la pandemia, ello es revertido por la expansión posterior de modo que logra mostrar para los últimos tres años, un aumento en su inversión real, del 7,6% en la ISPT y del 4,4% en la ISPH. Si a ello se le agrega la expansión real mostrada en la década anterior a la pandemia, termina en el primer año postpandémico con una ISPT real que resulta un 52% mayor a la realizada en 2010 (32% en la ISPH), la mayor expansión acumulada después de los servicios de protección social en los últimos 12 años, ver panel E del gráfico 3.

Esta evolución tan favorable, le depara pocas mejoras es sus prioridades. Las prioridades macroeconómicas y fiscales decrecen en los últimos dos años lo que reduce las limitadas ganancias de la década previa. Así para el 2022 la ISPT en vivienda y territorio alcanza el 2,2% del PBI, apenas 0,2 p.p. más que en 2010 y la prioridad fiscal resulta en 2022 del 7,6% del gasto público total, apenas 0,1 p.p. más que en 2010. La prioridad social si logra con la mejora en los dos últimos años, acumular desde 2010, un aumento en su prioridad social de 1,3 p.p.

para terminar en 2022 con el equivalente al 10,8% de la inversión social pública total, ver cuadro 7.

Esta evolución de la ISP real en vivienda y territorio tiene bases distintas en el tiempo. Durante la década prepandemia, la expansión de la ISP real, total y por habitante, se sustentó en el crecimiento real de la inversión en servicios de suministro de agua y servicios municipales. Durante el primer año de la pandemia, la contracción de la ISP real fue generalizada, mientras que el aumento logrado el segundo año de la pandemia se origina en los servicios de vivienda y el crecimiento posterior, 2022, en los servicios municipales.

Los servicios de vivienda representaron el 23% de la ISPT en esta función en 2010, pierden participación en la inversión total hasta el primer año de pandemia. Para el segundo año de pandemia reflejan una expansión real de la inversión muy significativa (43% en la ISPH real) lo que le permita recuperar la participación inicial para luego perderla por la contracción de su inversión real en 2022, donde termina con el equivalente al 21,6% de la ISPT en servicios de vivienda y territorio, esto es, 1,5 p.p. menos que en 2010.

Esto es resultado de una evolución, que en términos de la ISP real por habitante muestra contracciones en todo el período excepto en el 2021 como se indicó, donde no solo no se contrae, sino que se expande a una tasa real muy elevada. Revisando con más detalle su origen, se encuentra en las transferencias de capital al sector privado del Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI) y que no corresponden al bono de la vivienda. Entre 2010 y 2020, los recursos girados por el FODESAF para el bono de la vivienda correspondieron al 106% de las transferencias de capital reportadas por el BANHVI y los bonos formalizados equivalen al 97% de las transferencias de capital. No obstante, para el 2021 y 2022, estos porcentajes se reducen a cerca de la mitad, en otras palabras, las transferencias de capital al sector privado por parte del BANHVI duplican los recursos girados por el FODESAF o los bonos formalizados por el BANHVI, mostrando que tienen otro financiamiento y otro destino.

#### Cuadro 7

Costa Rica: evolución de la Inversión Social Pública (ISP) en servicios de vivienda y territorio y en servicios de cultura y recreación. 2010, 2019-2022

Función y servicios	Década pre pandemia		Pandemia		Post pandemia
	2010	2019	2020	2021	2022
ISP Total en Servicios de Vivienda y Territorio <sup>1</sup>	105.543,9	149.385,6	144.199,4	155.948,3	160.796,3
Variación relativa anual		3,9	-3,5	8,1	3,1
Prioridades					
Macroeconómica (% del PIB)	2,0	2,3	2,4	2,3	2,2
Fiscal (% del gasto del Gobierno General)	7,5	7,8	7,2	7,3	7,6
Social (% de la Inversión Social Pública)	9,6	10,4	9,8	10,3	10,8
Estructura relativa					
Servicios de Vivienda y Territorio Totales	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Servicios de Vivienda	23,1	17,6	17,5	23,3	21,6

## Evolución de la inversión social pública en el 2022

Suministro Agua	20,9	19,9	20,8	19,3	17,8
Servicios Municipales	56,0	62,5	61,7	57,4	60,5
ISP por habitante en Vivienda y Territorio <sup>1</sup>	23.278,9	29.534,5	28.212,2	30.204,8	30.843,0
Variación relativa anual		2,7	-4,5	7,1	2,1
Variación relativa anual <sup>2</sup>					
Servicios de Vivienda y Territorio por habitante		2,7	-4,5	7,1	2,1
Servicios de Vivienda		-0,4	-5,3	43,0	-5,4
Suministro Agua		2,1	-0,2	-0,8	-5,5
Servicios Municipales		3,9	-5,6	-0,5	7,7
ISP Total en Servicios de Cultura y Recreación <sup>1</sup>	8.623,0	9.817,8	8.390,7	8.241,7	8.518,5
Variación relativa anual		1,5	-14,5	-1,8	3,4
Prioridades					
Macroeconómica (% del PIB)	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1
Fiscal (% del gasto del Gobierno General)	0,6	0,5	0,4	0,4	0,4
Social (% de la Inversión Social Pública)	0,8	0,7	0,6	0,5	0,6
ISP por habitante en Cultura y Recreación <sup>2</sup>	1.901,9	1.941,0	1.641,6	1.596,3	1.634,0
Variación relativa anual		0,2	-15,4	-2,8	2,4

Nota: ISP total en millones de colones del 2000 e ISP por habitante en colones del 2000 según deflactor implícito del gasto de consumo final del Gobierno General.

De la inversión social real por habitante. En la columna del año 2019 se indica la tasa media anual de la década 2010, más específicamente del 2011 al 2019, esto es, durante nueve años.

Fuente: estimaciones propias con base en información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, la Contraloría General de la República, el Banco Central de Costa Rica, el Instituto Nacional de Estadística y Censos y de las instituciones involucradas.

Los servicios de suministro de agua, en este caso corresponde solo al Instituto de Acueductos y Alcantarillado (AyA), muestra una pérdida de participación dentro de la ISPT de la función, pese a que su ISPH real se expandió durante la década previa a la pandemia, aunque, a una tasa media por debajo de la media de la función. Los años posteriores de pandemia y el primero posterior a ella, reflejan reducciones en su inversión particularmente en 2022. Así su participación dentro de la función cae 3,1 p.p. al pasar del 20,9% en 2010 al 17,8% en 2022. Este deterioro en sus recursos reales se acompaña de problemas crecientes en el suministro de agua y otros problemas de gestión, facturación, por ejemplo.

Finalmente, los servicios municipales no solo representan el componente mayor dentro de la inversión social de la función, sino que la aumentan, gracias al amplio crecimiento mostrado durante la década prepandemia y la fuerte expansión durante el 2022. Para 2010, la ISPT de los servicios municipales representaron el 56% de la ISPT de la función y ya para 2022 alcanza al 60,5% de la ISPT de la función, 4,6 p.p. más. Este resultado se apoya también en que durante la pandemia solo se contrae significativamente en 2020 y en que se le liberó de la regla fiscal, lo que ayuda a explicar el crecimiento real en 2022.

En resumen, la función de servicios de vivienda y territorio es la que muestra un crecimiento en su inversión social real desde 2010, solo superado por los servicios de protección social. Este aumento en la inversión real se debe no solo a la fuerte expansión en la década prepandemia,

sino, además, por el crecimiento real mostrado en los dos últimos años. En la década previa, el aumento de la inversión real no fue generalizada a su interior, donde los servicios de vivienda se contraen. Esta contracción se generaliza en el primer año de la pandemia, pero se revierte en el segundo, gracias a la fuerte expansión en vivienda y se mantiene en el primer año posterior a la pandemia gracias al crecimiento de los servicios municipales, desligados de las ataduras de la regla fiscal. Aunque todos los servicios terminan en el 2022 con niveles reales en su ISPH mayores a los exhibidos en 2010, los servicios municipales son los que más se expanden (43% acumulado), seguido de los servicios de vivienda (24%) y por último, los servicios de suministro de agua (13%).

### **Los servicios de cultura y recreación siguen siendo la cenicienta de la inversión social**

El cuadro 7 muestra también la evolución de la inversión social en servicios de cultura y recreación. Estos servicios no se desagregan por su limitado tamaño, desagregación que en todo caso se complica a partir de 2021, cuando todos los órganos desconcentrados se aglutinan dentro del Ministerio de Cultura. La ISP de esta función presenta una reducción real, total y por habitante, pese a su crecimiento real durante la década previa a la pandemia y a la expansión experimentada en 2022. Así para el 2022, la ISP total real resulta un -1,2% de la inversión real en 2010 y la ISP por habitante acumula una caída del -14,1% y con alta volatilidad, ver panel F del gráfico 3. Con ello, sus marginales prioridades macro, fiscal y social se reducen, tanto en los últimos tres años como en los 12 años acumulados. Esta limitadísima inversión, amenazada con recortes para el 2023, sigue siendo una deuda país.

### **La inversión social en programas selectivos se contrae pese al repunte del FODESAF**

En esta sección se analiza primero la evolución de la inversión social en programas selectivos y luego se pone la atención en el papel del FODESAF como principal fuente de financiamiento de estos programas.

#### **La inversión social en programas selectivos se contrae en los dos últimos años**

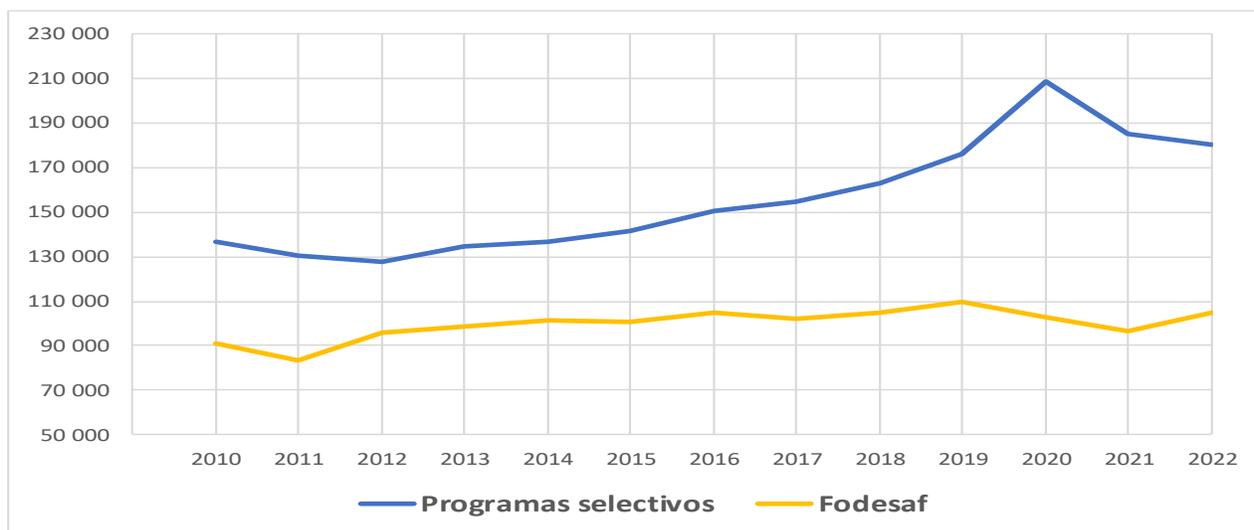
Si los programas se ordenan según el criterio de acceso, los programas selectivos muestran una contracción en su ISPH real en los últimos dos años y pese al aumento coyuntural en el primer año de la pandemia, reflejan en el último trienio una contracción acumulada del -0,7%, lo que indica un desempeño por debajo de la inversión social por habitante en su conjunto, que acumula una expansión del 0,3% en este lapso. Solo los programas restrictivos evidencian una evolución menos favorable, contrayendo su inversión real por habitante los últimos tres años en un -13%. Por su parte los programas universales, prácticamente mantienen su inversión real por habitante, en tanto que los programas contributivos si acumulan un aumento en la ISPH cercana al 8%, ver cuadro A2 del anexo. Si se agrega la década previa a la pandemia, donde crece su ISPH en forma similar al conjunto de la ISPT, en 2022 la ISPH real de los programas selectivos sería un 15% superior a la realizada en 2010, solo superada por los programas contributivos.

El cuadro 8 muestra la evolución de esta inversión social por tipo de programa. La ISP real en programas selectivos se reduce en los dos últimos años, tanto la total como la inversión por

habitante, luego de un aumento real importante durante el primer año de la pandemia, principalmente por el programa temporal conocido como bono proteger. A nivel de la inversión total, este aumento temporal le permite terminar el último trienio con un aumento real acumulado del 2,3%, pese que cuando se ajusta por el crecimiento poblacional, manifiesta mas bien una pérdida del -0,7% como se ha indicado. Ello viene precedido de una importante expansión durante la década previa (29% en la ISPT real y del 16% en la ISPH real) de modo que para 2022, la ISPT real resulta un 32% superior a la realizada en 2010 (15% la ISPH), ver gráfico 4.

Gráfico 4

Costa Rica: evolución de la inversión social pública total en programas selectivos y en FODESAF. 2010 – 2022 (millones de colones de 2000)



Fuente: Estimaciones propias con base en información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, la Contraloría General de la República, el Banco Central de Costa Rica, el Instituto Nacional de Estadística y Censos y de las instituciones involucradas.

Esta evolución no produce mayores cambios en las prioridades consideradas, con la excepción del repunte coyuntural del primer año de pandemia. Así la prioridad macroeconómica alcanza en 2022 el equivalente al 2,5% del PIB (-0,1 p.p. menos que en 2010), la prioridad fiscal resulta ese año del 8,6% del gasto público (-1,2 p.p. menos que en 2010) y la prioridad social llega al 12,2% de la inversión social total (-0,2 p.p. por debajo de 2010).

Dentro de los programas selectivos, los incentivos para estudiar son los que absorben una mayor porción de la inversión social, aunque pierden participación en los últimos tres años. Ellos representaron el 29% de la ISPT en programas selectivos en 2010 y terminan en 2022 con un 26% de ella, esto es, 3 p.p. menos. La fuerte contracción de su ISPH real en el primer año de pandemia y en el primer año posterior a ella, explican esta pérdida de prioridad interna, aunque, terminan en 2022 con una inversión real por habitante que resulta casi un 3% superior a la mostrada 12 años atrás.

La red de cuidado. Por el contrario, es el más pequeño de los programas, pero el que más se expande, principalmente durante la década prepandemia por la aprobación de una legislación que le otorga recursos específicos. Así su participación en la ISPT de los programas selectivos

pasa del 5% en 2010 a casi un 9% en 2022 para una ganancia de casi 4 p.p. Este programa solo se contrae en el primer año de pandemia y su ISPH en 2022 duplica la realizada en 2010.

El otro programa que gana participación dentro de la inversión social selectiva en el referido al acceso a la vivienda, principalmente por la vía del bono de la vivienda a través del BANHVI. Así gana un punto porcentual al pasar del 18% en 2010 al 19% en 2022, para un aumento real acumulado en su ISPH del 24% en el período. No obstante, esta expansión puede estar sobredimensionada al considerar al BANHVI en su conjunto pues se explica por el fuerte crecimiento en el segundo año de la pandemia, donde las transferencias de capital al sector privado crecen y duplican los recursos asignados al bono de la vivienda. Como se puede observar en el cuadro 8, durante la década previa a la pandemia, el primer año de esta y el primer año después de esta, muestra contracciones reales en su ISPH.

Las pensiones no contributivas, al igual que los programas de acceso a la vivienda sufren de una contracción real de la ISPH en la década prepandemia, pero logran mantener un aumento real, aunque limitado, los últimos tres años. Gracias a este aumento en el último trienio, terminan en 2022 con una ISPH real que resulta un 2,7% mayor a la de 2010, aumento similar al de los incentivos para estudiar y como en su caso, insuficiente para evitar pérdidas en su participación dentro de la inversión social selectiva. Así pierde 2 p.p. al pasar del 19% de la inversión social selectiva en 2010 al 17% en 2022.

Los otros dos programas: la atención de grupos pobres y el apoyo a grupos vulnerables, tienen un comportamiento similar, aunque a ritmos distintos. Ambos aumentan su ISPH real durante la década previa a la pandemia, muestran un gran crecimiento de su inversión social en primer año de la pandemia, por la ejecución del bono proteger, tanto por el Instituto de Ayuda Social (IMAS), dentro del programa de atención a grupos pobres, como por el MTSS dentro del programa de apoyo a grupos vulnerables. Pasado el bono proteger, su inversión real se contrae ampliamente en el segundo año de la pandemia y sigue cayendo durante el primer año posterior a ella. Esta contracción en los dos últimos años supera en aumento en el primer año de la pandemia y terminan invirtiendo menos en el 2022 de lo que hacían en el 2019, aunque superan la inversión real realizada en 2010.

En resumen, la inversión social selectiva aumenta ligeramente durante la pandemia y el primer año posterior a ella, cuando se mira la inversión social total real (2,3%) no así cuando se ajusta por población, donde acumula una caída cerca al -1%. No obstante, cuando se agrega la década previa a la pandemia, donde esta inversión social selectiva muestra una evolución más favorable, acumula en los últimos 12 años un crecimiento real tanto para la inversión total como para la inversión por habitante. Ello sin embargo no es uniforme entre sus programas.

**Cuadro 8**

Costa Rica: evolución de la Inversión Social Pública (ISP) en programas selectivos. 2010, 2019 – 2022

Tipo de programa	Década pre pandemia		Pandemia		Post pandemia
	2010	2019	2020	2021	2022
ISP Total en Programas Selectivos <sup>1</sup>	136.808	176.371	208.536	185.004	180.501
Variación relativa anual		2,9	18,2	-11,3	-2,4

**Evolución de la inversión social pública en el 2022**

Tipo de programa	Década pre pandemia		Pandemia		Post pandemia
	2010	2019	2020	2021	2022
<b>Prioridades</b>					
Macroeconómica (% del PIB)	2,6	2,7	3,4	2,8	2,5
Fiscal (% del gasto del Gobierno General)	9,8	9,2	10,4	8,7	8,6
Social (% de la Inversión Social Pública)	12,4	12,3	14,2	12,2	12,2
<b>Estructura relativa</b>					
ISP Total en Programas Selectivos	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Incentivos para estudiar	29,1	29,7	22,5	27,1	26,1
Red de cuidado	4,8	9,1	7,1	8,2	8,5
Pensiones no contributivas	18,9	15,8	14,1	16,2	16,9
Acceso a la Vivienda	17,8	14,9	12,1	19,7	19,3
Atención hogares pobres	12,6	12,4	14,4	11,4	11,6
Apoyo grupos vulnerables	16,7	18,0	29,8	17,4	17,6
ISP por habitante en Programas Selectivos <sup>2</sup>	30.175	34.870	40.800	35.832	34.623
Variación relativa anual		1,6	17,0	-12,2	-3,4
<b>Variación relativa anual <sup>2</sup></b>					
ISP en programas Selectivos por habitante		1,6	17,0	-12,2	-3,4
Incentivos para estudiar		1,8	-11,3	5,8	-7,1
Red de cuidado		9,0	-8,2	1,3	0,0
Pensiones no contributivas		-0,4	4,0	1,3	0,9
Acceso a la Vivienda		-0,4	-5,3	43,0	-5,4
Atención hogares pobres		1,5	35,6	-30,8	-1,1
Apoyo grupos vulnerables		2,5	93,3	-48,7	-2,4

Nota: ISP total en millones de colones del 2000 e ISP por habitante en colones del 2000 según deflactor implícito del gasto de consumo final del Gobierno General.

Nota: De la inversión social real por habitante. En la columna del año 2019 se indica la tasa media anual de la década 2010, más específicamente del 2011 al 2019, esto es, durante nueve años.

Fuente: estimaciones propias con base en información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, la Contraloría General de la República, el Banco Central de Costa Rica, el Instituto Nacional de Estadística y Censos y de las instituciones involucradas.

En la década prepandemia, la ISPH real se contrae en las pensiones no contributivas y el acceso a la vivienda, sin lograr reducir la inversión total selectiva. Durante el primer año de pandemia, la ISPH selectiva real aumenta gracias a la introducción del programa bono proteger. Su desaparición en el segundo año de pandemia explica la contracción en la inversión real selectiva durante ese año y pese al aumento extraordinario de la ISPH en servicios de vivienda. Para el primer año posterior a la pandemia, la contracción de la ISPH por habitante es bastante generalizada con la excepción de las pensiones no contributivas que logran seguir aumentando.

## **La recuperación del FODESAF resulta insuficiente para proteger la inversión social selectiva**

El Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) es el encargado de financiar, de manera complementaria, a las distintas instituciones que ejecutan programas sociales selectivos. Creado en 1974 (ley 5662) sufre una importante reforma en 2009 (ley 8783), donde se consolidan algunos programas dentro del Fondo, se mantiene el impuesto del 5% sobre las planillas como una de sus dos fuentes de financiamiento y el aporte adicional del gobierno se establece en el equivalente a 593 mil salarios base utilizados por el Poder Judicial para fijar multas y penas, y proveniente de la recaudación del impuesto sobre las ventas. Con esta reforma también se cuellan o consolidan algunas instituciones y programas que no son selectivos ni dirigidos a los hogares pobres.

Esta transferencia del gobierno tendió a cumplirse durante la década prepandemia y explica la fuerte expansión real que mostró en esa década en sus ingresos reales, pues los salarios reales también aumentaron. Los ingresos reales del FODESAF crecieron a una tasa media anual del 2,3% real para un aumento acumulado de algo más del 22% en esos nueve años (2011 a 2019), ver cuadro 9.<sup>5</sup>

Los dos años siguientes de pandemia se caracterizan por una contracción real de los ingresos, originado en la caída de los salarios reales durante el 2021 (impuesto sobre la planilla) y a la reducción de la transferencia estatal en ambos años. Los dos años de pandemia acumulan una contracción real del -15% en los ingresos reales del Fondo. Mientras que los ingresos reales provenientes del impuesto sobre la planilla se recuperan durante el segundo año de pandemia para terminar mostrando un aumento real acumulado del 2,5%, la transferencia del gobierno acumula una caída real del 30%.<sup>6</sup>

Esta caída se origina en la aplicación más estricta de la regla fiscal que conduce al incumplimiento de financiamiento establecido en la reforma de 2009 y a lo establecido en la ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas (Ley 9635). Si bien esta ley flexibiliza el cumplimiento de los destinos específicos como el aporte con cargo al impuesto de ventas, ahora, sobre el valor agregado para el FODESAF, por lo menos para períodos de restricción fiscal, establece que los recursos que deberá girar el Ministerio de Hacienda (MH) al FODESAF, provenientes del impuesto sobre el valor agregado, no pueden ser menores al monto asignado en el presupuesto del 2019.

Para el primer año posterior a la pandemia, 2022, los ingresos reales vuelven a crecer en forma significativa (8,6% real) gracias a la ley aprobada ese año 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, aunque también establece exoneraciones temporales a las nuevas empresas que se establezcan en el pago del impuesto sobre las planillas para el Fondo

---

<sup>5</sup> En esta sección se mantiene el ajuste para neutralizar la inflación, a través del índice de precios implícito del gasto de consumo final del gobierno general como deflactor y para mantener la coherencia con el resto del documento. En trabajos previos se ha utilizado el índice de precios al consumidor como deflactor por corresponder en su mayoría a transferencias corrientes al sector privado (Trejos, 2022; Mata y Trejos, 2021 por ejemplo).

<sup>6</sup> Con la incorporación de los órganos desconcentrados dentro del presupuesto nacional, se les pierde el rastro a los ingresos del Fondo por fuente, ver DESAF (2022a y 2022b). Aquí se han rescatado los ingresos del impuesto sobre la planilla a partir del informe del Ministerio de Hacienda sobre los recursos ejecutados en 2022 (MH, 2023).

(ley 10234). Con esta evolución, el impuesto sobre la planilla adquiere protagonismo dentro del financiamiento del Fondo ya que para el 2022 aporta el 67% de los ingresos recibidos, mientras que en 2010 su aporte ascendía al 52% de los ingresos.

Cabe destacar que, pese al aumento real de los ingresos durante el 2022, el último trienio mantiene una pérdida neta de recursos reales del orden del -8% y aún no se recibe lo estipulado en la legislación vigente. Esto significa que, en términos nominales, el Fondo ha dejado de percibir ingresos que rondan entre los 148 mil millones de colones, si se mantiene los recibido en 2019, y los 196 mil millones de colones, si se confronta con los salarios base que debía recibir.

La inversión social del FODESAF lo que refleja es lo que el Fondo gira a los distintos programas para complementar su financiamiento. Ello no significa que todo lo gaste la unidad ejecutora ni que esos sean los únicos recursos disponibles de cada programa selectivo para financiar su inversión social selectiva. La inversión social final de esos programas se ha analizado en la sección previa. Aquí se pondrá la atención en los recursos girados por el Fondo. Como se analizó en Trejos (2022), la entrada en vigor en 2021 de la ley de Fortalecimiento del Control Presupuestario de los Órganos Desconcentrados del Gobierno (Ley 9524), 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 y Seguridad Social como el programa 737, denominado Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, integrando en él a la Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (DESAF), su unidad administradora. No obstante, en este programa se incluye solo cerca del 70% de los recursos del Fondo, pues el resto se presupuesta en los cuatro ministerios que ejecutan programas del Fondo, es decir, solo se manejan los recursos que financian programas en instituciones fuera del presupuesto nacional.

#### Cuadro 9

Costa Rica: evolución de la Inversión Social Pública (ISP) del FODESAF en programas selectivos. 2010, 2019–2022

Ingresos por rubro e inversión por tipo de programa	Década pre pandemia		Pandemia		Post pandemia
	2010	2019	2020	2021	2022
Ingresos efectivos del FODESAF <sup>1</sup>	92.870	113.712	104.425	96.668	104.956
Variación relativa anual		2,3	-8,2	-7,4	8,6
Composición de los ingresos efectivos					
Ingresos totales	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Impuesto Planillas	52,4	54,9	58,5	66,2	67,2
Transferencia Gobierno	45,5	38,2	36,4	31,3	32,8
Otros	2,0	6,9	5,1	2,5	0,0
ISP Total del Fodesaf <sup>1</sup>	91.010	109.412	103.064	96.668	104.956
Variación relativa anual		2,1	-5,8	-6,2	8,6

**Evolución de la inversión social pública en el 2022**

Ingresos por rubro e inversión por tipo de programa	Década pre pandemia		Pandemia		Post pandemia
	2010	2019	2020	2021	2022
<b>Prioridades</b>					
Macroeconómica (% del PIB)	1,7	1,7	1,7	1,4	1,5
Fiscal (% del gasto del Gobierno General)	6,5	5,7	5,1	4,6	5,0
Social (% de la Inversión Social Pública)	8,2	7,6	7,0	6,4	7,1
Selectiva (% de la ISP en Programas Selectivos)	66,5	62,0	49,4	52,3	58,1
<b>Estructura relativa</b>					
ISP Total del FODESAF	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Gasto administrativo	0,5	0,8	0,8	0,9	0,8
Programas Promocionales	57,4	54,1	53,4	51,5	44,6
Apoyo a la Formación del Capital Humano	34,8	34,4	35,9	34,8	29,1
Acceso a servicios Educativos	31,4	18,6	19,4	23,2	19,9
Acceso Red de Cuido	3,3	9,3	10,2	8,6	9,1
Acceso a servicios de Salud	0,1	6,5	6,2	3,0	0,1
Mejoramiento del Hábitat	22,3	19,6	17,4	16,7	15,5
Acceso a la vivienda	20,9	19,1	17,2	16,5	14,9
Otros programas	1,3	0,6	0,2	0,2	0,5
Apoyo Productivo	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0
Red de Protección Social	42,1	45,1	45,8	47,6	54,7
Programas Compensatorios	0,4	1,5	1,4	2,2	2,7
Programas Asistenciales	34,2	34,5	34,9	36,7	40,4
Pensiones no Contributivas	27,3	24,2	24,3	25,9	27,4
Otros programas	6,9	10,3	10,5	10,8	13,0
Programas Contra Exclusión	7,5	9,2	9,5	8,7	11,6

Nota: ISP total en millones de colones del 2000 e ISP por habitante en colones del 2000 según deflactor implícito del gasto de consumo final del Gobierno General.

De la inversión social real por habitante. En la columna del año 2019 se indica la tasa media anual de la década 2010, más específicamente del 2011 al 2019, esto es, durante nueve años.

Fuente: estimaciones propias con base en información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, la Contraloría General de la República, el Banco Central de Costa Rica, el Instituto Nacional de Estadística y Censos y de las instituciones involucradas.

Se podría pensar que, con esta ley, el FODESAF pierde cerca del 30% de sus recursos y ello ha generado confusión en análisis realizados sobre la evolución reciente del Fondo. En realidad, el Fondo sigue teniendo control sobre el resto de los recursos, la mayoría de los cuales tienen asignaciones definidas en la ley de creación del FODESAF y sus reformas. Si bien ello le causó dificultades a la DESAF para manejar el presupuesto total del FODESAF en 2021, ya para en 2022 existe una información completa sobre el presupuesto del Fondo.

Lo que no puede hacer la DESAF a partir de 2021 es tener control de los ingresos totales y por fuente, pues esos los maneja directamente el Ministerio de Hacienda, a tal punto que en la liquidación presupuestaria de 2021 se omite explícitamente esta parte. Por ello, en el cuadro 9, los ingresos y la inversión social o egresos coinciden, no hay superávit ni déficit. Lo que se hizo, fue tomar la inversión social y equipararla a los ingresos y a estos se le resta los ingresos por el impuesto sobre las planillas, obtenidos de otra fuente y el resto es considerado como la transferencia estatal.

Teniendo en cuenta estas limitaciones, el cuadro 9 muestra la evolución de la ISPT del FODESAF y su comportamiento es similar al de los ingresos ya comentada. Amplia expansión en la década previa a la pandemia (20% real acumulado), contracción real durante los dos años de la pandemia (-12% real acumulado) y recuperación parcial de la inversión real durante el primer año posterior a la pandemia, donde ISPT real crece casi un 9% pero insuficiente para contrarrestar las pérdidas de los dos años previos. Con ello, el último trienio acumula una reducción de la ISPT real cercana al -4%. Esta pérdida reciente, sin embargo, no logra neutralizar las mejoras de la década prepandemia, de modo que la ISPT real en 2022 sigue siendo mayor a la existente en 2010 (15% mayor), aunque si produce reducciones en sus distintas prioridades.

La prioridad macroeconómica se ubica en 2022 en el equivalente al 1,5% del PIB, -0,3 p.p. por debajo de 2010. La prioridad fiscal alcanza en 2022 al 5% del gasto público, lo que resulta -1,5 p.p. por debajo de lo obtenido en 2010. La prioridad social indica que aporta en 2022 el equivalente al 7% de la ISPT, mientras que en 2010 era 1,2 p.p. mayor. Finalmente, mientras que la ISPT del Fondo financiaba al 67% de la ISPT selectiva en 2010, doce años más tarde solo aporta el financiamiento para el 58% de la inversión social selectiva, mostrando una pérdida de protagonismo pese a las mejoras de los dos últimos años. Esto es producto de un menor crecimiento real de la ISP del FODESAF en comparación con la ISP de los programas selectivos en la década previa a la pandemia y la pérdida acumulada en el último trienio, cuando la ISP real de los programas selectivos contó con recursos adicionales como los del bono proteger que no pasaron por el Fondo, ver gráfico 4.

Para el 2022, el Fondo aportó recursos para apoyar 34 programas o proyectos en 21 instituciones, dos de ellas de la esfera privada. Con el fin de analizar la evolución de los programas, estos se organizan en grupos siguiendo una propuesta realizada tiempo atrás (Trejos, 2013). Esta propuesta identifica dos grandes grupos de programas, por un lado, aquellos que buscan apoyar la creación, protección y potenciación del capital humano de las personas, denominados programas promocionales. Por otro lado, estarían un conjunto de programas asociados con la red de protección social. El cuadro 9 muestra la evolución en la composición relativa de estos programas mientras que el cuadro 10 se presentan las tasas de variación de la inversión social de cada tipo de programa en el período bajo estudio y en el cuadro A3 del anexo se presenta el detalle de los programas e instituciones incorporadas en cada tipo de programa definido.

El 2010, los programas promocionales recibían el 57% de la ISP del FODESAF, pero van perdiendo participación en el transcurso de los 12 años siguientes para terminar con solo el 45% de la inversión social del Fondo. Esta pérdida de participación es bastante generalizada a su interior, con la excepción de la red de cuidado, y tiene su origen en la década previa a la

pandemia por mostrar un crecimiento real en su inversión menor al mostrado por la red de protección social. Durante la pandemia, la pérdida de participación se origina en una contracción de su inversión social mayor a la experimentada por la red de protección social. Finalmente, en el primer año posterior a la pandemia, la pérdida de participación dentro de la inversión social del Fondo se sustenta en una contracción adicional de su inversión social bastante generalizada, en tanto que los recursos reales para la red de protección social aumentan en términos reales y de manera generalizada. Esto muestra claramente una apuesta en los últimos años hacia la red de protección social y a costa de los programas promocionales.

En particular, en los últimos tres años, dentro de los programas promocionales, solo los que buscan facilitar a los servicios educativos, como comedores escolares, becas y transferencias monetarias condicionadas, acumulan un pequeño crecimiento positivo, aunque concentrado en un solo año. Al otro extremo, los programas que buscan facilitar el acceso a los servicios de salud prácticamente desaparecen en este trienio. Por un lado, los recursos para el pago del seguro de salud por parte del Estado para los hogares pobres, que empieza a pagar el Fondo a partir de 2012, aunque la obligación surge a inicios de los años noventa del siglo pasado, y que alcanza cerca de los 37 mil millones anuales entre el 2017 y el 2020, se reduce a la mitad para el 2021 y desaparece para el 2022, en medio de disputas entre la DESAF y la CCSS. Por otro lado, la transferencia a la Asociación pro - Hospital Nacional de Niños para construir una torre en ese hospital, establecida en la reforma de 2009 y equivalente al 0,78 % del Fondo, se empezó a desembolsar en el 2014 y alcanzó algo más de cinco mil millones de colones en 2019. Para el primer año de la pandemia se bajó a cerca de 1600 millones y para los siguientes dos años se financió solo el equivalente a 500 millones por año.

**Cuadro 10**

Costa Rica: evolución de la Inversión Social Pública (ISP) del FODESAF en Programas Selectivos. 2010, 2019–2022

(tasas de variación anual de la ISP total en colones del año 2000)

Tipo de programa o proyecto	Década pre pandemia <sup>1</sup>		Pandemia		Post pandemia	Últimos tres años <sup>2</sup>	
	2010 - 2019	2020	2021	2022	a	2020 - 2022	
ISP Total del FODESAF	2,1	-5,8	-6,2	8,6		-4,1	-1,1
Gasto administrativo	6,8	-8,2	6,7	-2,2		-4,2	-1,2
Programas Promocionales	1,4	-7,0	-9,5	-6,1		-20,9	-7,5
Apoyo a la Formación del Capital Humano	1,9	-1,7	-9,2	-9,2		-19,0	-6,7
Acceso a servicios Educativos	-3,7	-1,8	11,7	-6,5		2,6	1,1
Acceso Red de Cuido	14,4	3,9	-20,8	13,9		-6,3	-1,0
Acceso a servicios de Salud	55,7	-9,7	-55,1	-97,2		-98,9	-54,0
Mejoramiento del Hábitat	0,7	-	-10,0	0,3		-24,5	-8,7
Acceso a la vivienda	1,0	-	-10,1	-1,8		-24,9	-8,9
		16,4					
		14,9					

## Evolución de la inversión social pública en el 2022

Tipo de programa o proyecto	Década pre pandemia <sup>1</sup>	Pandemia		Post pandemia	Últimos tres años <sup>2</sup>	
	2010 - 2019	2020	2021	2022	2020 - 2022	
Otros programas	-7,1	-	-3,8	163,4	-13,2	31,3
Apoyo Productivo	-100,0	65,8	-			-
Red de Protección Social	2,9	-4,3	-2,6	24,7	16,1	5,9
Programas Compensatorios	16,7	-6,6	44,1	29,9	74,7	22,4
Programas Asistenciales	2,2	-4,9	-1,4	19,6	12,2	4,4
Pensiones no Contributivas	0,7	-5,3	-0,3	15,0	8,5	3,1
Otros programas	6,8	-3,8	-4,1	30,8	20,7	7,6
Programas Contra Exclusión	4,4	-1,9	-14,1	44,6	21,8	9,5

Nota: En esta columna se indica la tasa media anual de la década 2010, más específicamente del 2011 al 2019, ambos años inclusive.

En esta columna se muestra la tasa de variación de la ISP real acumulada durante los últimos tres años (2020 a 2022, ambos años incluidos).

Fuente: estimaciones propias a partir de las liquidaciones presupuestarias del FODESAF e información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, la Contraloría General de la República y del Banco Central de Costa Rica.

### Conclusiones

El ciberataque que sufrió el gobierno durante el 2022 no solo atrasó la disponibilidad de estadísticas sobre la inversión social en 2021 sino que impidió contar con mediciones definitivas para la inversión social en 2022. Teniendo presente entonces que las estimaciones para 2022 son preliminares, la evolución a largo plazo de la ISP muestra una mayor volatilidad en los últimos tres años, con pérdidas de la prioridad macroeconómica por la regla fiscal y de la prioridad fiscal por el creciente servicio de la deuda.

Cuando la atención se pone en el año 2022 y se utiliza una estimación más acabada de la inversión social, se observa una contracción de la inversión social real, total (-1,9%) y por habitante (-2,8%), lo que se acompaña de reducciones en su prioridad macroeconómica y fiscal. Esta caída de la inversión real se concentra en las tres funciones dominantes, a saber: educación, protección social y salud, ya que las otras funciones, esto es, la de vivienda y territorio y la de cultura y recreación, experimentaron aumentos reales en su inversión social, aunque insuficientes para neutralizar o revertir la reducción real en las otras funciones.

La inversión educativa es la que muestra la mayor pérdida real en 2022, -3,7% (ISPT) y -4,6% (ISPH), pérdida que se generaliza a su interior en sus distintos rubros, con la excepción de la compra de bienes y servicios, aunque la caída de las remuneraciones da cuenta importante de este resultado. Los servicios de protección social ocupan el segundo lugar en cuanto a la reducción de la inversión social real (-2,6% total y -3,6% por habitante) y esta es influida por la contracción de las transferencias al sector privado (pensiones y otras ayudas). Finalmente, la

inversión en salud es la que muestra la menor caída real de las tres, -1,1% en su ISPT y -2,0% en su ISPH, explicada por la caída real en las remuneraciones. Esta inversión social organizada por criterios de acceso refleja una contracción generalizada en 2022 pero mayor en los servicios contributivos (pensiones) y los servicios o programas selectivos.

Con estas estimaciones más detalladas y afinadas, se analizó la evolución en los últimos 13 años, caracterizados por una década de amplia y generalizada expansión de la ISP real, seguidos de dos años de pandemia donde la ISP real sigue creciendo, pero a un ritmo menor y gracias a los servicios de salud y protección social que muestran la respuesta estatal a la pandemia y un último año posterior a la pandemia donde la ISP real sufre la contracción ya comentada.

Esta evolución favorable de la inversión social en los últimos 12 años no resulta suficiente para evitar reducciones en sus prioridades macro y fiscal, particularmente en los últimos tres años. Pese a ello, la ISP real en 2022 resulta un 34% superior a la de 2010 y un 3% mayor a la alcanzada en 2019, último año previo a la pandemia. Ajustado por población, la ISPH acumula al 2022 un aumento real del 17% con respecto al 2010, aunque muestra un estancamiento respecto a la alcanzada en 2019 (0,3% de aumento).

En este período, la inversión educativa es la que muestra una evolución menos favorable pues se expande poco durante la década previa a la pandemia, con contracciones reales en 2011, 2018 y 2019 y luego acumula tres años más de contracción, lo que se traduce en pérdidas importantes en sus prioridades macro, fiscal y social, que terminan en 2022 por debajo de las que ostentaba en 2010. Durante la década prepandemia, todos los componentes o sectores de los servicios educativos expanden su inversión educativa, pero a ritmos distintos, donde la educación postsecundaria y los incentivos para estudiar son los más dinámicos. Ello resulta insuficiente para mantener las prioridades de la inversión educativa total y se agudiza durante la pandemia y el primer año post pandemia, donde todos los sectores o componentes de los servicios educativos acumulan una contracción de su inversión real por habitante al punto que, en el caso de la inversión educativa total, la inversión en educación general y en la formación profesional, terminan en el 2022 con una ISPH real inferior a la realizada doce años atrás.

Al igual que la inversión educativa, la inversión en servicios de salud evidenció durante la década previa a la pandemia, una expansión real limitada, aunque bastante generalizada, con excepción de los servicios de salud pública, esto es, el Ministerio de Salud y la mayor parte de sus órganos desconcentrados. La pandemia obligó a redoblar esfuerzos y la inversión real en salud creció de manera amplia y bastante generalizada para terminar contrayéndose en 2022. La ISP real en servicios de salud se contrae durante el 2022 producto de la fuerte caída en los recursos reales del programa de salud pública, pues el resto de los programas aumentan su inversión real ese año, aunque a ritmos limitados. No obstante, la fuerte expansión de la inversión real durante la pandemia, más que compensa esa reducción del 2022 y termina los tres últimos años acumulando un crecimiento real en su inversión, total y por habitante. A su interior solo la salud pública y los CEN - CINAI acumulan reducciones reales en este lapso y solo salud pública acumula caídas en su inversión real desde 2010.

La ISP real en protección social, al igual que la inversión real en salud, crece durante la década previa a la pandemia, sigue creciendo durante la pandemia y solo se contrae en el primer año posterior a ella. Difiere con la evolución de la inversión en salud en que es mucho más intensa

en la década previa, particularmente en las pensiones del régimen de invalidez, vejez y muerte (IVM) de la CCSS y los programas de apoyo a los grupos vulnerables, con lo que aumenta sus prioridades. Su expansión durante la pandemia tiene sustentos distintos, en el primer año, son los programas de apoyo a grupos vulnerables los que marcan el crecimiento mientras que, en el segundo año de pandemia, son las pensiones, especialmente del IVM, las que sostienen la expansión real de su ISPH. Para el primer año post pandemia, la contracción de la inversión real es bastante generalizada y solo las pensiones no contributivas muestran un aumento real, aumento real que viene desde los años de pandemia, aunque es cada vez más limitado.

La función de servicios de vivienda y territorio es la que muestra un amplio crecimiento en su inversión social real desde 2010, solo superado por los servicios de protección social. Este aumento en la inversión real se debe no solo a la fuerte expansión en la década prepandemia, sino, además, por el crecimiento real mostrado en los dos últimos años. En la década previa, el aumento de la inversión real no fue generalizada a su interior, donde los servicios de vivienda se contraen. Esta contracción se generaliza en el primer año de la pandemia, pero se revierte en el segundo, gracias a la fuerte expansión en vivienda y se mantiene en el primer año posterior a la pandemia gracias al crecimiento de los servicios municipales, desligados de las ataduras de la regla fiscal. Aunque todos los servicios terminan en el 2022 con niveles reales en su ISPH mayores a los exhibidos en 2010, los servicios municipales son los que más se expanden, seguido de los servicios de vivienda y, por último, los servicios de suministro de agua.

Los servicios culturales y recreativos siguen siendo la cenicienta de la inversión social. La ISP de esta función, que no llega al 1% de la ISP total, presenta una reducción real en 2022 respecto a 2010, total y por habitante, dentro del marco de una alta volatilidad, y pese a su crecimiento real durante la década previa a la pandemia y a la expansión experimentada en 2022. Así para el 2022, la ISP total real resulta un -1,2% de la inversión real en 2010 y la ISP por habitante acumula una caída del -14,1%. Con ello, sus marginales prioridades macro, fiscal y social se reducen, tanto en los últimos tres años como en los 12 años acumulados. Esta limitadísima inversión, amenazada con recortes para el 2023, sigue siendo una deuda país.

Si se pone la atención en los servicios o programas selectivos, su inversión social aumenta ligeramente durante la pandemia y el primer año posterior a ella, cuando se mira la inversión social total real (2,3%) no así cuando se ajusta por población, donde acumula una caída cercana al -1%. No obstante, cuando se agrega la década previa a la pandemia, donde esta inversión social selectiva muestra una evolución más favorable, acumula en los últimos 12 años un crecimiento real tanto para la inversión total como para la inversión por habitante. Ello sin embargo no es uniforme entre sus programas.

En la década previa a la pandemia, la ISPH real se contrae en las pensiones no contributivas y el acceso a la vivienda, sin lograr reducir la inversión total selectiva. Durante el primer año de pandemia, la ISPH selectiva real aumenta gracias a la introducción del programa bono proteger. Su desaparición en el segundo año de pandemia explica la contracción en la inversión real selectiva durante ese año, pese al aumento extraordinario de la ISPH en servicios de vivienda. Para el primer año posterior a la pandemia, la contracción de la ISPH por habitante es bastante generalizada con la excepción de las pensiones no contributivas que logran seguir aumentando.

La principal fuente de financiamiento complementario de los programas selectivos proviene del FODESAF. Este acompaña su expansión en la década previa a la pandemia gracias a la reforma de 2009, pero durante la pandemia pierde fuerza por la aplicación de la regla fiscal y el incumplimiento del gobierno en aportar la totalidad de los recursos establecidos, lo que se traduce en una reducción de sus recursos reales. La incorporación de los órganos desconcentrados al presupuesto nacional también ha complicado el accionar del Fondo, que de partida pierde la administración de sus fuentes de financiamiento. No obstante, la liberalización de la regla fiscal le permite cierta recuperación de la inversión para el 2022, aún insuficiente para volver al protagonismo de la década del 2010 en el financiamiento de los programas selectivos. La respuesta a esta estrechez reciente de recursos ha sido la de apostar por el financiamiento de la red de protección social a costa de los programas más promocionales.

## **Referencias**

- Contraloría General de la República. 2023. Memoria Anual 2022. Disponible en: <https://sites.google.com/cgr.go.cr/rchp/ma2022/>
- Contraloría General de la República. 2021b. Sistema de consultas del Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP). <https://www.cgr.go.cr/02-consultas/consulta-pp.html>
- 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.
- DESAF. 2021. Liquidación Presupuestaria del FODESAF al 31 de diciembre de 2020. San José, Costa Rica: DESAF. Disponible en: <https://fodesaf.go.cr>
- 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.
- Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas (IICE). 2020. *Estimación de los Efectos del Covid-19 sobre la Economía Costarricense*. San José, Costa Rica: Universidad de Costa Rica. Tomado de: [http://iice.ucr.ac.cr/conferencia\\_prensa/Covid%20IICE%20V5-final.pdf](http://iice.ucr.ac.cr/conferencia_prensa/Covid%20IICE%20V5-final.pdf)
- 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.
- Mata, Catherine y Juan Diego Trejos. 2020. *Seguimiento a la inversión social pública y programas sociales focalizados a 2019*. Ponencia preparada para el Informe Estado de la Nación 2020. San José: Programa Estado de la Nación.

Ministerio de Hacienda. 2023. *Informe de Resultados Físicos y Financieros de los Programas Ejecutados Ejercicio Económico 2022, Gobierno de la República*. Documento MH-DGPN-DG-INF-0002-2023. Dirección General de Presupuesto Nacional <https://www.hacienda.go.cr/Presupuesto.html>.

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS). 2021. *Noveno Informe Mensual de Seguimiento a la Ejecución del Bono Proteger. Plan Proteger*. San José, Costa Rica.

Programa Estado de la Nación (PEN). 2020. *Capítulo 08: Balance 2020 Equidad e Integración Social*. Informe Estado de la Nación 2020. San José: Programa Estado de la Nación.

Trejos, Juan Diego. 2022. *El Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares acumula en el 2021 una contracción por segundo año consecutivo*. Informe preparado para el 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.

**Anexo**

Cuadro 1A

Costa Rica: Evolución del Gasto o Inversión Público Social, total y por habitante. 1980- 2022

Año	Inversión Social Pública Total			Inversión Social Pública por habitante			Prioridad de la ISP	
	Monto <sup>1</sup>	Indice	Tasa var.	Monto <sup>2</sup>	Indice	Tasa var.	% PIB	% GGG <sup>3</sup>
1980	562,3	100,0		244,0	100,0		17,6	72,0
1981	540,0	96,0	-4,0	227,8	93,4	-6,6	15,4	77,1
1982	469,3	83,5	-13,1	192,5	78,9	-15,5	12,7	76,3
1983	514,3	91,5	9,6	205,3	84,1	6,6	14,9	65,8
1984	480,6	85,5	-6,6	186,7	76,5	-9,0	14,0	65,1
1985	494,2	87,9	2,8	186,8	76,5	0,0	14,7	70,0
1986	568,8	101,2	15,1	208,7	85,5	11,7	16,0	72,8
1987	588,4	104,6	3,4	209,8	86,0	0,6	15,1	75,4
1988	556,5	99,0	-5,4	193,3	79,2	-7,9	14,2	69,2
1989	581,0	103,3	4,4	196,6	80,6	1,7	15,6	69,4
1990	522,4	92,9	-10,1	172,5	70,7	-12,3	14,9	67,0
1991	551,5	98,1	5,6	177,8	72,9	3,1	14,1	65,0
1992	612,0	108,8	11,0	193,0	79,1	8,5	13,9	67,2
1993	652,1	116,0	6,6	201,3	82,5	4,3	14,9	69,6
1994	670,8	119,3	2,9	201,2	82,4	0,0	15,6	61,8
1995	641,4	114,1	-4,4	187,1	76,7	-7,0	14,5	62,4
1996	701,8	124,8	9,4	199,3	81,7	6,5	16,0	64,5
1997	769,5	136,9	9,6	213,1	87,3	6,9	16,2	69,8
1998	783,8	139,4	1,9	211,9	86,8	-0,6	16,4	71,3
1999	778,2	138,4	-0,7	205,5	84,2	-3,0	16,6	66,6
2000	803,1	142,8	3,2	207,4	85,0	0,9	17,4	70,6
2001	839,4	149,3	4,5	212,3	87,0	2,4	18,1	70,1
2002	873,0	155,3	4,0	217,0	88,9	2,2	18,9	72,2
2003	891,8	158,6	2,1	218,2	89,4	0,6	18,7	73,9
2004	885,7	157,5	-0,7	213,3	87,4	-2,3	17,7	74,0
2005	892,5	158,7	0,8	211,7	86,8	-0,7	17,1	73,2
2006	922,9	164,1	3,4	215,7	88,4	1,9	16,7	74,5
2007	987,6	175,6	7,0	227,5	93,2	5,5	16,9	75,8
2008	1.076,0	191,4	8,9	244,3	100,1	7,4	18,6	78,5
2009	1.123,2	199,8	4,4	251,3	103,0	2,9	21,2	81,5
2010	1.133,7	201,6	0,9	250,1	102,5	-0,5	21,7	80,9
2011	1.114,6	198,2	-1,7	242,7	99,5	-2,9	21,5	81,3
2012	1.159,8	206,3	4,1	249,3	102,2	2,7	21,9	81,8
2013	1.199,9	213,4	3,5	254,6	104,3	2,1	22,4	80,7
2014	1.226,7	218,2	2,2	257,0	105,3	1,0	22,1	80,3
2015	1.290,2	229,4	5,2	267,0	109,4	3,9	22,6	81,3

**Evolución de la inversión social pública en el 2022**

Año	Inversión Social Pública Total			Inversión Social Pública por habitante			Prioridad de la ISP	
	Monto <sup>1</sup>	Indice	Tasa var.	Monto <sup>2</sup>	Indice	Tasa var.	% PIB	% GGG <sup>3</sup>
2016	1.346,3	239,4	4,4	275,3	112,8	3,1	22,7	80,6
2017	1.404,4	249,8	4,3	283,9	116,3	3,1	22,7	80,4
2018	1.442,4	256,5	2,7	288,3	118,1	1,6	23,0	79,8
2019	1.502,2	267,2	4,1	297,0	121,7	3,0	23,4	78,5
2020	1.484,2	264,0	-1,2	290,4	119,0	-2,2	24,2	73,8
2021	1.562,4	277,9	5,3	302,6	124,0	4,2	23,4	73,5
2022	1.529,2	272,0	-2,1	293,3	120,2	-3,1	21,2	72,7

Nota: En miles de millones de colones del 2000 según deflactor implícito del gasto de consumo final del Gobierno General.

En miles de colones del 2000 según deflactor implícito del gasto de consumo final del Gobierno General.

GGG: gasto consolidado del gobierno general.

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

**Cuadro 2A**

Costa Rica: evolución de la Inversión Social Pública (ISP) por tipo de programa según criterio de acceso. 2010, 2019-2022

Tipo institución ejecutora	Década pre pandemia		Pandemia		Post pandemia
	2010	2019	2020	2021	2022
Inversión Social Pública Total <sup>1</sup>	1.103.857	1.435.188	1.472.899	1.511.793	1.483.158
Variación relativa anual		3,0	2,6	2,6	-1,9
Prioridades					
Macroeconómica (% del PIB)	21,1	22,3	24,0	22,6	20,6
Fiscal (% del gasto del Gobierno General)	78,8	75,0	73,2	71,2	70,5
Estructura relativa					
Inversión Social Pública Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Servicios universales 3	57,4	53,6	52,9	52,9	53,4
Servicios restrictivos 4	9,0	9,5	8,8	8,2	8,2
Servicios contributivos 5	21,2	24,5	24,2	26,6	26,3
Servicios selectivos 6	12,4	12,3	14,2	12,2	12,2
Inversión Social Pública por habitante <sup>1</sup>	243.468	283.746	288.169	292.811	284.491
Variación relativa anual		1,7	1,6	1,6	-2,8
Variación relativa anual <sup>2</sup>					
Inversión Social Pública por habitante total		1,7	1,6	1,6	-2,8
Servicios universales 3		0,9	0,2	1,7	-2,1
Servicios restrictivos 4		2,4	-6,0	-4,9	-2,8
Servicios contributivos 5		3,3	0,4	11,8	-4,1
Servicios selectivos 6		1,6	17,0	-12,2	-3,4

Nota: ISP total en millones de colones del 2000 e ISP por habitante en colones del 2000 según deflactor implícito del gasto de consumo final del Gobierno General.

De la inversión social real por habitante. En la columna del año 2019 se indica la tasa media anual de la década 2010.

Incluye educación general, servicios de salud, suministro de agua y servicios municipales.

Incluye educación postsecundaria, formación profesional y servicios culturales y recreativos.

Incluye sistemas de pensiones contributivos.

Incluye incentivos para estudiar, centros infantiles, pensiones no contributivas, bono vivienda y otros programas contra la pobreza y la exclusión.

Fuente: estimaciones de los autores con base en información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, la Contraloría General de la República, el Banco Central de Costa Rica, el Instituto Nacional de Estadística y Censos y de las instituciones involucradas.

**Evolución de la inversión social pública en el 2022**

**Cuadro 3A**

Costa Rica: Inversión social pública en Programas Selectivos financiados por FODESAF. 2010, 2019-2022

(millones de colones corrientes)

Tipo de programa, programas e instituciones	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<b>Gasto total FODESAF</b>	344.2 39,3	348.1 94,0	431.2 12,5	468.9 41,2	511.3 09,6	531.7 25,8	565.25 2,5	566.14 2,0	602.86 1,5	644.03 5,7	613.38 0,4	579.82 0,4	644.8 97,4
<b>Gasto administrativo</b>	1.773, 7	2.902 ,3	3.147 ,5	4.374 ,9	4.073 ,5	4.364 ,3	4.200, 0	4.298, 3	4.550, 7	5.007, 1	4.646, 5	4.998, 5	5.009, 3
<b>Comisiones (CCSS)</b>	1.773, 7	1.978 ,1	2.203 ,6	2.391 ,9	2.609 ,0	2.751 ,8	2.893, 6	3.033, 1	3.049, 8	3.343, 8	2.968, 1	3.126, 6	3.386, 7
<b>DESAF (MTSS)</b>	-	924,1	943,9	1.983 ,0	1.464 ,5	1.612 ,5	1.306, 4	1.265, 2	1.500, 9	1.663, 4	1.678, 4	1.871, 9	1.622, 6
<b>Programas Promocionales</b>	197.6 13,7	189.7 04,0	240.2 34,4	240.8 06,3	279.5 70,1	292.5 23,3	309.62 4,0	311.47 8,7	314.63 9,6	348.28 4,4	327.54 9,2	298.75 3,1	287.3 92,8
<b><u>Apoyo a la Formación y Protección del Capital Humano</u></b>	<u>119.9</u> <u>64,7</u>	<u>120.1</u> <u>68,5</u>	<u>145.4</u> <u>82,0</u>	<u>145.8</u> <u>16,8</u>	<u>168.2</u> <u>09,0</u>	<u>189.1</u> <u>95,3</u>	<u>200.18</u> <u>8,1</u>	<u>206.26</u> <u>5,4</u>	<u>200.13</u> <u>8,6</u>	<u>221.75</u> <u>8,8</u>	<u>220.31</u> <u>8,7</u>	<u>201.72</u> <u>6,0</u>	<u>187.5</u> <u>37,1</u>
<b>Acceso a servicios Educativos</b>	108.0 47,9	104.7 57,3	106.1 97,4	106.0 95,8	117.4 38,9	110.6 38,1	117.47 8,1	111.90 8,7	109.30 1,7	120.07 1,8	119.26 7,7	134.27 9,6	128.5 61,6
<b>Incentivos monetarios para estudiar</b>	66.11 4,1	65.95 4,1	64.17 6,5	61.72 0,4	68.98 0,5	62.47 8,4	67.454 ,2	62.368 ,3	59.162 ,2	68.733 ,1	67.017 ,1	62.908 ,0	76.48 5,4
<b>TMC Avancemos (IMAS)</b>	51.00 0,0	50.50 0,0	47.50 0,0	42.00 0,0	48.50 0,0	48.50 0,0	48.970 ,0	43.936 ,3	40.522 ,2	50.000 ,0	48.395 ,6	47.267 ,2	47.26 7,2
<b>Crecemos (IMAS)</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	7.845,	16.016	15.140	26.31

**Evolución de la inversión social pública en el 2022**

Tipo de programa, programas e instituciones	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
										2	,2	,8	0,8
<b>Becas (FONABE, DPE)</b>	15.11 4,1	15.45 4,1	16.67 6,5	19.72 0,4	20.48 0,5	13.97 8,4	18.484 ,2	18.431 ,9	18.640 ,0	10.887 ,9	2.605, 4	500,0	2.907, 4
<b>Comedores escolares PANEA (MEP)</b>	41.69 4,3	38.31 3,5	41.42 4,8	43.73 1,9	47.79 3,0	47.44 4,2	48.119 ,8	48.777 ,9	49.346 ,5	50.469 ,3	51.405 ,7	70.558 ,7	51.23 1,4
<b>Otros programas</b>	239,5	489,7	596,1	643,4	665,4	715,5	1.904, 1	762,5	792,9	869,4	844,9	812,9	844,7
<b>Ciudad de los Niños (CDN)</b>	239,5	489,7	596,1	643,4	665,4	715,5	756,7	762,5	792,9	869,4	844,9	812,9	844,7
<b>Construcción aula (MCJ)</b>	-	-	-	-	-	-	1.147, 4	-	-	-	-	-	-
<b>Acceso Red de Cuido</b>	11.41 6,8	15.41 1,2	26.58 4,6	21.64 7,0	22.11 3,7	40.26 4,3	43.196 ,0	53.259 ,3	49.364 ,2	59.755 ,7	62.778 ,2	50.134 ,4	58.47 5,6
<b>CEN CINAI</b>	10.61 6,9	12.48 7,2	15.71 5,6	15.13 5,0	17.24 5,2	17.48 1,9	20.079 ,3	29.120 ,5	24.461 ,8	32.885 ,5	37.228 ,7	25.121 ,8	31.38 2,2
<b>Centros infantiles CEN CINAI (Dirección CENCINAI)</b>	10.61 6,9	12.48 7,2	15.31 6,6	15.13 5,0	15.72 7,6	16.97 2,3	19.405 ,9	26.453 ,8	23.522 ,3	30.027 ,2	32.506 ,8	25.121 ,8	31.38 2,2
<b>Construcción y equipamiento CEN CINAI (MINSa)</b>	-	-	399,0	-	1.517 ,6	509,6	673,3	2.666, 8	939,5	2.858, 4	4.721, 8	-	-
<b>Red de Cuido del IMAS y Municipalidades</b>	799,9	2.924 ,0	10.86 9,0	6.512 ,0	4.868 ,5	22.78 2,4	23.116 ,7	24.138 ,8	24.902 ,4	26.870 ,2	25.549 ,5	25.012 ,6	27.09 3,4
<b>Red de Cuido (IMAS)</b>	-	-	-	-	-	22.01	23.116	23.923	24.392	26.750	25.549	25.012	27.09

**Evolución de la inversión social pública en el 2022**

Tipo de programa, programas e instituciones	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
						4,6	,7	,4	,4	,2	,5	,6	3,4
<b>Red de Cuido (Municipalidades)</b>	799,9	2.924,0	10.869,0	6.512,0	4.868,5	767,8	-	215,4	510,0	120,0	-	-	-
<b>Acceso a servicios de Salud</b>	500,0	-	12.700,0	18.074,0	28.656,4	38.292,9	39.514,0	41.097,3	41.472,7	41.931,3	38.272,8	17.312,0	500,0
<b>Asegurados por Cuenta del Estado ACE (CCSS)</b>	-	-	12.500,0	17.179,0	24.657,2	34.000,0	35.000,0	36.715,0	36.715,0	36.715,0	36.715,0	16.812,0	-
<b>Construcción Torre de la Esperanza Hospital Nacional de Niños (APHN) <sup>1</sup></b>	500,0	-	200,0	895,0	3.999,2	4.292,9	4.514,0	4.382,3	4.757,7	5.216,3	1.557,8	500,0	500,0
<b>Mejoramiento del Hábitat</b>	<u>76.649,0</u>	<u>68.536,7</u>	<u>94.003,5</u>	<u>94.689,5</u>	<u>99.328,0</u>	<u>101.953,9</u>	<u>107.435,9</u>	<u>103.863,4</u>	<u>113.001,1</u>	<u>126.525,5</u>	<u>106.980,5</u>	<u>97.027,1</u>	<u>99.653,2</u>
<b>Acceso a la vivienda</b>	72.093,4	67.582,1	91.233,2	90.675,5	94.848,6	99.451,0	104.575,3	101.523,3	110.219,7	122.863,8	105.713,3	95.798,2	96.337,1
<b>Bono Familiar de la Vivienda BFV (BANHVI)</b>	72.093,4	67.582,1	90.174,7	89.433,6	92.648,6	99.451,0	104.575,3	101.523,3	110.219,7	120.844,1	105.713,3	95.798,2	96.337,1
<b>Titulación de Familias (INVU)</b>	-	-	1.058,5	1.242,0	2.200,0	-	-	-	-	2.019,8	-	-	-
<b>Otros programas</b>	4.555,6	954,6	2.770,3	4.014,0	4.479,4	2.502,9	2.860,6	2.340,0	2.781,4	3.661,7	1.267,2	1.228,9	3.316,1
<b>Construcción de acueductos rurales (ICAA)</b>	1.587,9	863,6	2.492,1	3.614,3	4.059,5	2.191,6	1.958,6	1.490,0	2.081,4	2.289,4	967,2	945,3	945,3
<b>Saneamiento Básico Rural</b>													

**Evolución de la inversión social pública en el 2022**

Tipo de programa, programas e instituciones	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
SANEBAR (OCIS)	267,7	91,0	278,2	399,7	419,9	311,3	402,0	700,0	700,0	800,0	300,0	283,6	281,7
CNE e Infraestructura en zonas indígenas (MTSS)	2.700,0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1.494,4
Acueductos y otros (Municipalidades)	-	-	-	-	-	-	500,0	150,0	-	572,3	-	-	594,7
<u>Apoyo Productivo</u>	<u>1.000,00</u>	<u>998,83</u>	<u>748,81</u>	<u>300,00</u>	<u>12.033,17</u>	<u>1.374,00</u>	<u>2.000,00</u>	<u>1.350,00</u>	<u>1.500,00</u>	-	<u>250,00</u>	-	<u>202,45</u>
Apoyo microempresa PRONAMYPE (MTSS)	1.000,00	998,83	748,81	300,00	900,00	1.300,00	2.000,00	1.350,00	1.500,00	-	-	-	182,45
Otros Reconversión Productiva (CNP) <sup>2</sup>	-	-	-	-	11.133,17	74,00	-	-	-	-	250,00	-	20,00
Red de Protección Social	144.851,9	155.587,7	187.830,6	223.760,1	227.666,0	234.838,2	247.687,7	246.056,9	269.504,0	290.744,2	281.184,6	275.980,4	352.480,1
<u>Programas Compensatorios</u>	<u>1.500,00</u>	<u>1.917,22</u>	<u>2.807,77</u>	<u>4.500,66</u>	<u>7.617,55</u>	<u>12.547,37</u>	<u>11.806,44</u>	<u>7.886,44</u>	<u>7.116,44</u>	<u>9.394,11</u>	<u>8.868,55</u>	<u>12.876,55</u>	<u>17.134,88</u>
Programa Nacional de Empleo PRONAE (MTSS)	1.500,00	1.917,22	2.807,77	4.500,66	7.617,55	12.547,37	11.806,44	7.886,44	7.116,44	9.394,11	8.868,55	12.876,55	17.134,88
<u>Programas Asistenciales</u>	<u>117.696,9</u>	<u>123.012,0</u>	<u>147.812,1</u>	<u>177.127,9</u>	<u>174.579,3</u>	<u>175.404,9</u>	<u>184.963,8</u>	<u>187.397,1</u>	<u>204.823,9</u>	<u>222.405,5</u>	<u>213.867,4</u>	<u>212.509,0</u>	<u>260.394,2</u>
Pensiones no Contributivas RNC (CCSS)	93.997,3	94.833,4	106.277,6	115.352,1	122.145,8	126.768,8	131.834,5	126.134,8	140.044,0	156.000,3	149.307,1	150.098,4	176.761,2
Resto programas IMAS <sup>1</sup>	22.78	27.21	40.34	60.48	51.10	47.20	51.624	57.867	61.730	63.061	61.452	59.284	80.38

**Evolución de la inversión social pública en el 2022**

Tipo de programa, programas e instituciones	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
	6,4	0,5	1,5	9,1	0,5	5,1	,6	,6	,0	,5	,9	,1	4,2
Pacientes en Fase Terminal PFT (CCSS)	913,2	968,1	1.193,0	1.286,8	1.333,1	1.431,0	1.504,7	3.394,7	3.049,8	3.343,8	3.107,4	3.126,6	3.248,8
<b>Programas Contra Exclusión</b>	<u>25.65</u>	<u>30.65</u>	<u>37.21</u>	<u>42.13</u>	<u>45.46</u>	<u>46.88</u>	<u>50.917</u>	<u>50.773</u>	<u>57.563</u>	<u>58.944</u>	<u>58.448</u>	<u>50.594</u>	<u>74.95</u>
	<u>5,0</u>	<u>8,5</u>	<u>0,8</u>	<u>1,5</u>	<u>9,1</u>	<u>6,0</u>	<u>,5</u>	<u>,4</u>	<u>,8</u>	<u>,5</u>	<u>,6</u>	<u>,9</u>	<u>1,1</u>
Infancia en riesgo social (PANI)	10.922,7	12.530,8	16.519,1	16.085,2	15.887,7	15.800,6	16.276,8	14.551,5	15.798,0	16.287,8	16.096,3	12.195,6	29.884,3
Construyendo lasos de solidaridad: Adultos mayores (CONAPAM)	1.337,9	3.997,7	4.162,7	8.328,6	11.065,6	11.869,5	13.037,3	14.930,8	18.027,6	16.470,1	17.480,0	15.495,9	19.042,4
Atención Mujeres (INAMU)	7.024,6	7.446,8	9.177,3	9.898,6	10.254,4	11.007,3	11.574,5	11.236,7	12.199,2	13.375,1	12.429,5	11.506,3	12.995,2
Discapacidad y pobreza (CONAPDIS antes CNREE)	3.710,2	3.827,8	3.842,9	4.023,5	4.328,1	4.565,6	5.025,7	5.757,4	6.874,7	7.706,1	7.693,5	6.866,8	8.129,9
Promoción del deporte y la recreación (ICODER)	2.634,2	2.792,6	3.441,5	3.712,0	3.845,4	3.555,0	4.913,5	4.213,8	4.574,7	5.015,7	4.661,1	4.502,0	4.873,2
Combate de adicciones en jóvenes (IAFA)	25,4	62,8	67,4	83,8	87,9	88,0	89,7	83,2	89,7	89,7	88,3	28,3	26,2
Reintegros o devoluciones al gobierno central y otros							3.740,8	4.308,1	14.167,1	-	0,1	88,4	15,3

Nota: Incluye construcción de EBAIS (2012 y 2013) y del centro de Oftalmología del Hospital Calderón Guardia (2010). Desembolsos para la Torre de la Esperanza empiezan en 2014.

Incluye ayuda a cafetaleros por roya (2014) y a JAPDEVA (2015).

Fuente: Elaboración propia con datos de las liquidaciones del FODESAF y clasificación de Trejos (2013)

