



Informe Estado de la Nación 2025

Investigación

La inversión social pública mantiene la expansión real durante el 2024 de la mano de las pensiones contributivas y de los programas sociales selectivos

Investigador:
Juan Diego Trejos Solórzano

San José | 2025



362
T787i

Trejos Solórzano, Juan Diego

La inversión social pública mantiene la expansión real durante el 2024 de la mano de las pensiones contributivas y de los programas sociales selectivos / Juan Diego Trejos Solórzano. -- San José, C.R. : PEN, 2025.

1 recurso en línea (67 páginas): archivos de texto PDF, 800 KB

ISBN 978-9930-654-49-1

Investigación para el Informe Estado de la Nación 2025 (no. 31)

1. INVERSIONES PÚBLICAS. 2. SEGURIDAD SOCIAL. 3. PENSIONES. 4. ECONOMÍA SOCIAL. 5. COSTA RICA. I. Título.



Información de la persona autora:

Juan Diego Trejos Solórzano.

Esta obra se comparte bajo la licencia
Reconocimiento – No Comercial – Compartir Igual
(CC-BY-NC-SA)

Permite usar una obra para crear otra obra o contenido,
modificando o no la obra original, siempre que se cite al autor,
la obra resultante se comparta bajo el mismo tipo de licencia y
no tenga fines comerciales



Índice

Descargo de responsabilidad	5
Introducción	5
Consideraciones metodológicas	6
Criterios de consolidación	7
Otros ajustes realizados	9
La inversión social pública durante el año 2024	16
La magnitud inversión social pública durante el 2024	17
La inversión social pública real crece durante el 2024	20
<i>El repunte de la inversión social real se concentra de nuevo en la función de protección social</i>	<i>21</i>
<i>Cuando los programas se organizan por criterios de acceso, la expansión de la inversión social real se concentra en los servicios contributivos y selectivos.....</i>	<i>21</i>
<i>Vista la ISP por rubro la expansión se concentra en las transferencias</i>	<i>22</i>
La inversión social pública en educación muestra un respiro durante el 2024, aunque sigue perdiendo prioridad social y fiscal	23
<i>La magnitud de la inversión en educación en 2024</i>	<i>23</i>
<i>Durante el 2024 la inversión social pública en educación logra una mejora real, aunque insuficiente para revertir el deterioro sufrido</i>	<i>26</i>
La inversión social pública en salud acumula su segundo año de contracción real luego de la expansión vivida para enfrentar la pandemia	28
La magnitud de la inversión en salud en 2024	29
Durante el 2024 la inversión social pública en salud se contrae, por segundo año consecutivo, pese al repunte de la inversión del ministerio de salud	32
La inversión social pública en protección social completa dos años de gran expansión real y por su peso relativo produce aumentos en la inversión social total	33
La magnitud de la inversión en protección social en 2024	33
Durante el 2024 la inversión social pública en protección social muestra el mayor crecimiento real por segundo año consecutivo y arrastra al alza a la inversión social en su conjunto	37

La inversión social pública en vivienda y territorio tiende a estancarse en el año 2024 luego de dos años de recuperación insuficiente	38
La magnitud de la inversión en vivienda y territorio en 2024.....	39
Durante el 2024 la inversión social pública en vivienda y territorio muestra un estancamiento luego de dos años de expansión	41
En medio de la volatilidad y pequeñez que la caracteriza, la inversión social pública en cultura y recreación sigue perdiendo prioridad.....	42
La magnitud de la inversión en cultura y recreación en 2024	43
Durante el 2024 la inversión social pública real en cultura y recreación se contrae luego de dos años de una expansión insuficiente	45
Los programas o servicios selectivos vuelven a aumentar su inversión real de la mano del repunte del Fodesaf.....	46
La magnitud de la inversión en programas selectivos en 2024.....	47
Durante el 2024 la inversión social pública real en servicios selectivos vuelve a expandirse después de tres años de contracción o estancamiento	50
La recuperación del Fodesaf apuntala esta expansión en el 2024.....	51
Conclusiones.....	59
Referencias.....	65
Anexo Estadístico	67

Descargo de responsabilidad

Esta investigación se realizó para el *Informe Estado de la Nación 2025*. El contenido es responsabilidad exclusiva de su autor, y las cifras pueden no coincidir con las consignadas en el capítulo respectivo, debido a revisiones posteriores. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.

Introducción

Este informe tiene como objetivo presentar una estimación del monto y características 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, durante el año 2024 y su comparación con las estimaciones correspondientes a los años anteriores para ofrecer una visión panorámica sobre su evolución durante el primer cuarto del presente siglo. 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 y del propio Ministerio de Hacienda.

La realización de estas estimaciones ha enfrentado limitaciones especiales en los últimos años, por motivos externos al gobierno, como el ciberataque, por problemas en los registros de algunas transacciones, por la desaparición de las bases de datos que publicaba la Contraloría General de República (CGR) y por reformas legales sobre los órganos desconcentrados que obliga a ir a buscarlos dentro de los presupuestos ministeriales. Esto aumenta la necesidad de contar con las liquidaciones del presupuesto nacional por ministerio y programa, más allá de la publicada por la STAP, información que no siempre está disponible al menos con el detalle requerido ni con la oportunidad deseada.

Pese a estas limitaciones, en este documento se intenta presentar una estimación de la inversión pública social lo más realista posible. Los resultados encontrados señalan que la inversión social pública real repunta durante el 2024 de la mano de los programas de

pensiones contributivas, como el año anterior, y ahora apoyado por la expansión real de la inversión social en programas selectivos, en un contexto donde parece que los ministerios del sector social han disfrutado de una mayor holgura fiscal.

Como se ha indicado, esta información no estuvo totalmente disponible, o con la oportunidad requerida para los últimos años por la no existencia de la base de datos que ofrecía la CGR y por las dificultades de obtener estas liquidaciones directamente de los ministerios. Ello se trató de subsanar, para el 2022, con información presupuestaria, y aunque corresponden a instituciones pequeñas dentro de la inversión social pública total, las estimaciones para ese año deben verse con cautela y en todo caso como provisionales. Para el 2023, la STAP muy amablemente colaboró en el acceso a esta información faltante y para el 2024 se hizo uso de la base de datos abiertos del Ministerio de Hacienda, aunque en este último caso con un menor detalle sobre las transferencias entre instituciones estatales.

El resto de este informe se organiza de la siguiente manera: la sección segunda presenta las estimaciones globales de la inversión social pública durante el 2024 y su evolución en el presente siglo. En las secciones siguientes se analiza la misma información para cada función social en detalle, incluyendo una sección adicional referida a los servicios programas sociales selectivos que se encuentran dispersos en las funciones previas. Finalmente, la sexta sección concluye con los principales hallazgos del estudio y algunas implicaciones de política.

Consideraciones metodológicas

La estimación de la inversión social pública parte de la información que recoge y consolida anualmente la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP) con sede en el Ministerio de Hacienda. La STAP sigue un criterio de registro de caja en sus estimaciones, devengado en el caso del gobierno central, y se toma la consolidación funcional que realiza para el sector público en su conjunto, aunque lo ideal sería circunscribirse al gobierno general.

Para ello, la STAP clasifica las instituciones completas en las distintas funciones y subfunciones. En el ámbito de las funciones sociales, solo la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) es desagregada y ubicada en dos funciones, el seguro de salud en la función de

salud y el seguro de pensiones en la función de protección social (ver por ejemplo STAP, 2020a). Para cada institución, la STAP presenta la información del gasto más concesión neta de préstamos por clasificación económica.

A partir de esta consolidación se realizan algunos ajustes para aproximar de mejor manera la inversión social pública. En las estimaciones que se presentan en este documento, se mantienen las cinco funciones sociales establecidas por la STAP, pero no las subfunciones que se sustituyen por una clasificación propia.

Criterios de consolidación

En la consolidación que realiza la STAP se eliminan las transferencias, corrientes y de capital, realizadas entre las instituciones públicas para evitar la doble contabilización. Esta consolidación la realiza la STAP en tanto logre identificar las partidas en las dos instituciones, la que da la transferencia y la que la recibe. como el caso de las transferencias del Ministerio de Educación Pública (MEP) a las Universidades estatales y a los colegios universitarios, no así las dirigidas a las juntas de educación o administrativas que no son incorporadas como instituciones públicas independientes en las consolidaciones. Esto significa que las transferencias del MEP a las juntas de educación para infraestructura, gastos operativos, comedores o transporte escolar, se contabilizan como un gasto realizado, con independencia de que las juntas los ejecuten en su totalidad.

Esta consolidación de transferencias se hacía primero entre las instituciones de cada subfunción, luego por función y finalmente para el sector público en su conjunto, pero más recientemente se publica solo esta última a nivel de subfunción e institución y es la que se utilizará. Cabe señalar que en algunos se detectaron errores de transcripción de algunas partidas por institución o subfunción y a veces se duplican las provenientes de otras entidades, aunque en totales y subtotales estaban correctos. Esto sucedía principalmente con partidas como las contribuciones a la CCSS y las transferencias corrientes y de capital al sector público.

Esta consolidación también implicaría eliminar las contribuciones patronales a la seguridad social. No obstante, la STAP no elimina las contribuciones a la CCSS en su consolidación

funcional del sector público en su conjunto, aunque si lo hace en su clasificación institucional. Aquí se mantienen las contribuciones a la CCSS y se incorporan las referidas al Banco Popular y de Desarrollo Comunal (BPDC), ya excluidas por la STAP, para tener una mejor idea de la magnitud de la inversión referida al gobierno general. Las otras contribuciones sociales para el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) y el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf) se excluyen si se presentan.

Respecto a las contribuciones sociales para el Fodesaf, aparecen sin consolidar a partir del año 2021, cuando entra en vigor la ley sobre el fortalecimiento del control presupuestario de los órganos desconcentrados del Gobierno Central (ley No. 9524). Al pasar todos los presupuestos de los órganos desconcentrados de la Administración Central al presupuesto nacional, la mayor parte del Fodesaf pasa a ser parte del Ministerio de Trabajo, por lo que no se le puede dar seguimiento a los ingresos recibidos por el Fondo producto de las cargas sociales y su gasto como transferencias a las distintas instituciones. Por ello la STAP decidió mantenerlas sin consolidar. Pese a que estas contribuciones tienen un peso limitado dentro del sector social, pues el Gobierno Central está exento de su pago, en las estimaciones que se presentan a continuación se excluyen o consolidan.

Tampoco la STAP consolida las contribuciones a la CCSS correspondientes a la cuota del Estado como tal correspondiente a sus trabajadores por los seguros de salud y pensiones, que se clasifica como una transferencia corriente al sector público, ni la cuota estatal al sistema de pensiones del magisterio que se ubica también como una transferencia al sector público (a protección social no especificada). Las cuotas de Estado como tal para el resto de los trabajadores, las cuotas complementarias para los trabajadores independientes, así como los pagos por deudas acumuladas, ubicadas en el presupuesto del Ministerio de Salud, tampoco son objeto de consolidación, aunque en este informe se consolidan para mantener la comparación de las estimaciones en el tiempo. Otras transferencias a la Caja como los programas financiados por el Fodesaf, a saber, los asegurados por cuenta del Estado, los pacientes en fase terminal, el seguro de salud para cogedores de café más algunas transferencias ocasionales para construir Ebais tampoco son objeto de consolidación. Los recursos del Fondo dirigidos a la CCSS para financiar el régimen de pensiones no contributivas

si es objeto de consolidación pues la STAP lo maneja como una unidad presupuestaria separada de la Caja. Para el 2024, los recursos destinados a la construcción de la Torre de la Esperanza en el Hospital de Niños ya no se giraron en su totalidad a la asociación pro-hospital de niños, entidad privada, sino directamente a la CCSS y la STAP la mantiene sin consolidar.

Las contribuciones patronales para el régimen obligatorio de pensiones (ROP), el fondo de capitalización laboral (FCL) y el régimen de pensiones del magisterio administrado por la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional (Jupema) son clasificados por la STAP, no como una contribución a la seguridad social, sino como una transferencia corriente al sector privado y, por ende, no sujeta de consolidación.

Otros ajustes realizados

Con el fin de aproximar mejor la inversión social pública se realizan unos ajustes adicionales. Si bien se mantiene la clasificación funcional por instituciones que aplica la STAP, se introducen algunas modificaciones para precisar mejor el gasto social y mantener la comparación temporal de las estimaciones. Por una parte, se eliminan instituciones financieras que no son próximas al gobierno general, aunque las estimaciones no se restringen exclusivamente al gobierno general, como son la Comisión Nacional de Préstamos para la Educación (Conape) en la función educación, o el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM) en la función de vivienda y territorio. Otras instituciones que no eran parte del sector social en el pasado como las juntas administrativas de la imprenta nacional y del archivo nacional que se han incorporado a la función cultura y recreación también son excluidas.

Por otro lado, se agregan instituciones, dentro de la función protección social, como el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA), ahora denominado Instituto de Desarrollo Rural (Inder) y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), que no se consideran parte del sector social (Inder) o que se han excluido recientemente (MTSS). También se reacomodan otras instituciones entre funciones, siguiendo la definición prevaleciente antes del 2006 o por considerar que esa función es la más apropiada. Este es el caso del Instituto Nacional de la Mujer (Inamu), antes Centro Mujer y Familia y del Consejo Nacional de la Persona Joven (CNPJ) que inicialmente estaban en la función de cultura y recreación y que se ubican en la de

seguridad social. Instituciones que ahora se consideran como parte de la función salud, como el Patronato Nacional de Ciegos (Pananci) se mantienen dentro de la función de seguridad social, ahora llamado de protección social. En el caso de Jupema, incorporada más recientemente en las estimaciones, se mantiene dentro de la función de protección social pero ahora vinculada con las pensiones con cargo al presupuesto nacional, junto a los recursos ejecutados por la Dirección Nacional de Pensiones del Ministerio de Trabajo, como componentes administrativos de estos programas de pensiones.

También se realizan ajustes suprimiendo gastos que no son parte del gasto social, como las empresas comerciales del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), los pagos de los premios de lotería pagados por la Junta de Protección Social (JPS) o el programa de ahorro y crédito del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU).

Para la desagregación o depuración, al interior de las instituciones, se utilizan las liquidaciones presupuestarias y otras estadísticas de instituciones como la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), el Ministerio de Educación Pública (MEP), el Ministerio de Salud (MS), la JPS, el IMAS, el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf), el Fondo Nacional de Becas (Fonabe), la Oficina de Cooperación Internacional para la Salud (OCIS) y el Consejo Técnico de Asistencia Médico Social (CTAMS), estas últimas cuando aparecían.

En el caso de la función educación, se utiliza la liquidación presupuestaria del MEP para hacer una separación por nivel educativo. Para ello se recurre a las liquidaciones presupuestarias del MEP por programa. En sus versiones más recientes, el presupuesto del MEP está dividido en nueve programas presupuestarios. El último de ellos comprende los gastos directos en cada nivel educativo (573: Implementación de la Política Educativa). Este comprende cinco divisiones: preescolar y primaria juntos, secundaria académica, secundaria técnica, educación especial y educación de jóvenes y adultos. Esto significa que no hay datos separados de lo que se destina directamente a preescolar de lo asignado a primaria y ello responde a que este nivel se desarrolló como parte de las escuelas y aún hoy día sigue siendo así en algunas escuelas. La separación presupuestaria de ambos niveles es una tarea pendiente del MEP. Entonces, para hacer la separación se utiliza la matrícula lo que implica suponer costos por alumno similares.

Para un período limitado (2006 – 2013) el MEP (2015) ha realizado una estimación del gasto en preescolar y primaria utilizando el gasto en remuneraciones en cada nivel, pero esta información no está disponible para los otros años considerados, pese a que se ha actualizado en los últimos años, aunque las estimaciones no muestran mayores diferencias (Mata y Trejos, 2021).

Cabe señalar que, aunque la educación primaria y secundaria tradicional se separa en cuatro ciclos educativos, estos no cuentan con su correspondencia presupuestaria, sino que se sigue presupuestando por niveles educativos completos. También en la presupuestación de los recursos para primaria y secundaria, académica y técnica, solo se refiere a la educación tradicional o diurna. La inversión en la educación nocturna se incluye en la modalidad de jóvenes y adultos y la educación especial se mantiene también separada de la tradicional.

Los otros programas presupuestarios del MEP, excluido el 558 (Programas de Equidad), y consolidados de las transferencias a la educación postsecundaria, se consideran como gastos administrativos centrales y regionales y se agregan a los gastos directos en proporción a los recursos directos de cada nivel. En el trabajo del MEP (2015) se utiliza la matrícula para realizar esta distribución. Aquí se incluyen también los gastos del Consejo Superior de Educación (CSE), que se desagregan del MEP a partir del 2012. También se agregan al nivel secundario, los gastos de PROMECE, mientras existió, y los gastos del Instituto de Desarrollo Profesional Uladislao Gámez Solano (Idpugs) y la Junta Administrativa del Colegio San Luis Gonzaga (Jacslg) que aparecen como entidades presupuestarias independientes dentro de esta subfunción. 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 como el CSE, el Idpugs y el Fondo Nacional de Becas (Fonabe), mientras existió, pasan a ser un subprograma presupuestario dentro del Ministerio de Educación Pública.

El programa presupuestario del MEP 558 (Programas de Equidad) se separa y analiza por aparte para estimar la inversión en incentivos para estudiar en la educación general, conjunto de programas sociales selectivos que complementan los programas sociales universales de los servicios educativos. En este programa se consolidan las transferencias al Fondo Nacional de Becas (Fonabe), hasta el 2020, que se analiza por aparte y las transferencias al IMAS (Avancemos y Creemos). Del resto se separa la parte que va a comedores escolares, incluyendo huertas escolares de la parte que va a transporte escolar, incluyendo el programa integración y los gastos administrativos de la Dirección de Equidad. Estos últimos se reparten en proporción al gasto en cada programa. Al programa de comedores escolares se le agrega una estimación del sueldo de las cocineras que están en planilla del MEP desde el 2003, pues antes las financiaba directamente el Fodesaf y en cada nivel educativo.

Los Programas de Equidad aparecen como unidad presupuestaria en el 2009. Antes de este año, los comedores escolares eran manejados por la Dirección de Alimentación y Nutrición del Estudiante y el Adolescente (Danea), pero no era una unidad presupuestaria independiente y los recursos provenientes principalmente del Fodesaf estaban dentro de cada nivel educativo (programa 573) y había que reconstruirlos y segregarlos de los gastos directos de cada nivel educativo. Previo a esto, existió un órgano desconcentrado, denominado Oficina de Cooperación Internacional de la Educación (OCIE), que administraba los recursos procedentes del Fodesaf para los comedores escolares, mientras que el transporte escolar lo manejaba otra oficina interna del MEP.

Los incentivos para estudiar se complementan con las becas de Fonabe. Esta institución aparece en las consolidaciones de la STAP a partir del 2006. Para los años anteriores (1998 a 2005 y parte del 2006) se usan las liquidaciones presupuestarias presentadas a la CGR pues se administraba como un fideicomiso. Con la creación de Avancemos en el 2006, aparece el IMAS en la parte correspondiente. Posteriormente se incluyen las becas Creemos para primaria y preescolar que se le seccionaron a Fonabe a mediados del 2019. Al desaparecer Fonabe en 2021, la Dirección de Equidad se hace cargo de las becas a estudiantes de postsecundaria que administraba esa institución. También el IMAS incorpora en el 2008 un pequeño programa de útiles escolares para escuelas en zonas pobres y hasta el 2006 mantuvo un programa de becas

para primaria denominado Superémonos. Aunque el IMAS pertenece a otra función (protección social), esta parte de las transferencias, incluyendo una estimación del costo administrativo asociado, se pasan a la función educativa. Si bien las universidades estatales y el INA también cuentan con programas de becas, estos gastos no se pueden individualizar y se contemplan dentro del gasto total de cada institución. Las municipalidades, ubicadas en la función vivienda y otros servicios comunitarios, también realizan algunas transferencias a las juntas de educación y ofrecen algunas becas, pero este gasto no lo desagrega la STAP y se mantiene en su función social.

La STAP mantiene como subfunciones separadas los concerniente la educación parauniversitaria y la universitaria. En esta última, el Consejo Nacional de Rectores estuvo un tiempo fuera de la consolidación, pero se reincorporó nuevamente. Para el 2024 se encontró que la inversión social de la Universidad de Costa Rica (UCR) prácticamente se duplicaba ese año, aumentando considerablemente su déficit. Este dato se consideró inconsistente con los recursos otorgados a través del FEES y con las liquidaciones publicadas por la universidad y reconocidas por la CGR. Se tomó esta información para ajustar la inversión social de la UCR.

En el caso de la función de salud, se utiliza la liquidación del presupuesto del Ministerio de Salud, para separar el programa de los centros infantiles conocidos como CEN – CINAI. Inicialmente este programa aparecía como una dirección dentro del ministerio, pero solo incorporaba la parte asignada por el presupuesto nacional, no lo aportado por el Fodesaf ni otros recursos que se manejaban a través de la Ctams, luego se transformó en un ente desconcentrado donde la STAP la presentada por aparte y desde del 2021 vuelve a estar dentro de presupuesto del Ministerio por lo que se requiere su desagregación. Dentro de este presupuesto ahora está también Incienza, IAFA y, desde el 2020, el Consejo Nacional de Investigación en Salud (Conis) que se pueden separar para mantener la serie, aunque son parte de la misma subfunción (salud pública). Anteriormente se contaba con dos entes presupuestarios adicionales al Ministerio de Salud, el Consejo Médico de Asistencia Médico Social (Ctams) que manejaba recursos propios que dirigía a los CEN Cenai y a la atención primaria y la Oficina de Cooperación Internacional de la Salud (OCIS) que recibía los recursos del Fodesaf para los CEN Cinai y el saneamiento básico en zonas rurales.

Para el seguro de salud de la Caja Costarricense de Seguro Social, se hace uso del estudio de costos hospitalarios para separar la aparte de atención primaria (Ebais y clínicas) de la parte hospitalaria. A la parte hospitalaria se le agregaba el Hospital contra el Cáncer, mientras contó con recursos, y más recientemente el Hospital del Trauma. No obstante, no se ha podido contar con el estudio de costos hospitalarios desde el año 2020, por lo que se ha tenido que trabajar con proyecciones.

Para la función de protección social se reincorpora el Ministerio de Trabajo, excluido desde el 2006 y trasladado a la función económica. Se utiliza la liquidación presupuestaria para separarlo en cuatro grupos. El primero sería el correspondiente inicialmente a la Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Desaf), entidad encargada de la administración del Fodesaf y desde el 2001, incorpora además una parte sustantiva del Fondo. El segundo programa identificado sería la Dirección Nacional de pensiones, que administra los regímenes con cargo al presupuesto nacional y que se agrega a estos regímenes. El tercero corresponde al órgano desconcentrado denominado Consejo Nacional de Personas con Discapacidad (Conapdis). Finalmente, el resto corresponde a programas dirigidos a la protección de los derechos de los trabajadores.

En el caso del Fodesaf, la parte incluida en el Ministerio de Trabajo se refiere, como se ha indicado, al costo de la Desaf más las transferencias a programas ejecutados por instituciones descentralizadas, municipalidades y sector privado. La parte que va a programas que ejecutan los ministerios pasaron directamente a cargo del Ministerio de Hacienda y la Desaf perdió el control y seguimiento de esos recursos. Si bien se debe elaborar un presupuesto para el Fondo en su conjunto, pues la mayoría de los programas se financian como un porcentaje de ese monto, la Desaf no conoce bien cuánto gira finalmente el MH a los órganos desconcentrados incluidos en los presupuestos ministeriales, menos aún cuanto ejecuta de ellos. Poco a poco la Desaf ha empezado a recuperar ese control y ya para el año 2024 logró presentar la liquidación completa del Fondo. De paso se ha logrado que el MH gire en el 2024 gran parte de lo que le corresponde según lo estipulado por la ley de equilibrio fiscal del 2018.

En esta función, desde el 2021 se debe acudir a la liquidación presupuestaria de la Presidencia de la República, donde se ubican el Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (Conapam) y la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE) como órganos desconcentrados. También se utiliza la liquidación presupuestaria del IMAS no solo para separar la parte relativa a las empresas comerciales sino también para desagregar la inversión social en distintos programas: Avancemos, red de cuidado y resto. Igualmente se acude a las liquidaciones de la JPS para identificar los pagos de premios que no son estrictamente una inversión social.

En la función de vivienda y territorio y en la parte correspondiente a vivienda, urbanización según la STAP, se excluye la concesión neta del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (Invu) pues corresponde más a créditos para vivienda que inversión social (Programa de Ahorro y Crédito). Se mantiene al Banco Hipotecario de la Vivienda (Banvhi) pese a ser una institución bancaria pues es la que administra el bono familiar para la vivienda (BFV), cuyos recursos provienen mayoritariamente del Fodesaf. Estos recursos se utilizan para financiar las transferencias de capital para el sector privado. Para el 2021, 2022 y 2023 aparecen transferencias de capital al sector privado que duplican los montos girados por el Fodesaf para el BFV, mientras que en los años anteriores tendían a ser similares y no aparece en fuentes de ingresos el sustento de esa duplicación.

Información de la página web del Banvhi que muestra las liquidaciones presupuestarias para esos años, indica transferencias de capital que se corresponden más con los bonos de la vivienda otorgados y las transferencias realizadas por el Fodesaf. Se corrige esa información para 2021 a 2023, ya que para el 2024, los datos vuelven a mostrar una mayor coherencia. También se agrega al Ministerio de la Vivienda que la STAP lo considera en una subfunción aparte. La creación del Fondo Nacional del Subsidio para la Vivienda (Fosuvi), como un ente presupuestario independiente del Banvhi, como hizo con Régimen de Pensiones no Contributivas (RNC) de la Caja, en una tarea pendiente de la STAP.

La parte de los servicios territoriales, desarrollo comunitario para la STAP; corresponde al gasto de los municipios en su conjunto y del Instituto de Fomento Municipal (IFAM). A partir del 2020 aparecen federaciones y uniones de gobiernos locales, así como unas juntas de cementerios. Se excluye al IFAM y se mantienen los entes incorporados recientemente. El otro componente de esta función corresponde al suministro de agua potable y se incluye solamente al Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (ICAA o más conocido como AyA). No incorpora la parte de los acueductos municipales, que se mantienen en la subfunción anterior, ni lo correspondiente a las Asadas, más que transferencias que puedan estar recibiendo del ICAA. Tampoco se incorpora los servicios de suministro de agua y alcantarillado de la Empresa de Servicios Públicos de Heredia (ESPH), que se mantiene en su totalidad dentro de las funciones económicas.

Finalmente, los servicios de cultura y recreación se mantienen sin mayores cambios más que la extracción del Consejo Nacional de la Política Pública de la Persona Joven (CNPJ) para su ubicación en la función de protección social y la exclusión de las juntas administradoras del archivo nacional (JAAN) y de la imprenta nacional (JAIN) por no ser parte de la función antes del 2006. En el caso de la JAAN, esta aparece como un órgano desconcentrado dentro del Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes (MCJD), no así la JAIN que se ha incorporado a algún ministerio fuera del sector social. Para hacer esta extracción y esta exclusión se acude a la liquidación presupuestaria del MCJD. Cabe señalar que esta función contaba con una gran cantidad de órganos desconcentrados: museos, teatros, compañías, etc., que ahora se integran en el presupuesto del MCJD. Aclarados estos puntos, a continuación, se presentan las magnitudes y principales tendencias de la inversión social pública.

La inversión social pública durante el año 2024

En esta sección se presentan las estimaciones de la ISP ajustadas a partir de las informaciones ofrecidas por la STAP y las obtenidas en las instituciones relevantes, tal como se ha indicado en la sección precedente. Como se ha indicado, 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 y Seguridad Social (MTSS) y el Instituto de Desarrollo Rural (Inder), desagregar la ISP de la CCSS en salud por nivel de atención, del Ministerio de Educación (MEP) por nivel educativo y la ISP del Ministerio de Salud y del Ministerio de Trabajo por programa presupuestario. También implica excluir del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), lo correspondiente a las tiendas libres (empresa auxiliar) y de la Junta de Protección Social (JPS) la mayor parte de su gasto que corresponde al pago de los premios de lotería (otra empresa auxiliar). Además, 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 incluido en el Ministerio de Salud. También se hace un reacomodo por función de unas pocas instituciones o programas y se excluyen otras (Conape, IFAM) con el fin de mantener la comparabilidad de la serie elaborada y se hacen algunas correcciones en los datos de algunos años cuando se han detectado inconsistencias (Banhvi, UCR).

La magnitud inversión social pública durante el 2024

Las estimaciones ajustadas de la ISPT para el 2024, en términos nominales o corrientes, la ubican en torno a los 9,9 billones de colones corrientes, equivalentes a US\$ 19,2 mil millones según el tipo de cambio promedio de las cuentas nacionales para ese año (515,10 colones por dólar), ver cuadro 1. Esta estimación ajustada, resulta un 5,8% menor a las cifras aportadas directamente por la STAP, producto de los ajustes realizados más una corrección a las cifras de la inversión en la educación terciaria como se mencionó.

Cuando se controla por el crecimiento de la población, la inversión social pública por habitante (ISPH) alcanza un monto de alrededor de los 1,9 millones de colones corrientes al año (aproximadamente US\$ 3.618 al año) o de 155 mil colones al mes por persona (US\$ 301). Para una familia de cuatro miembros ello equivale a un salario social de un monto mensual promedio cercano a los 621 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 en especie.

Cuadro 1

Costa Rica: Inversión social pública Total (ISP_T) por función, criterio de acceso y rubro. 2024

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

Función, criterio de acceso y rubro	Inversión Social Pública (ISP_T)			Prioridad de la ISP_T		Variación real 2023-2024 ³		
	Total	Por habitante	Distribución	Macro ¹	Fiscal ²	Total	Per cápita	Aporte ⁴
Inversión social pública total (ISP_T)	9 894 922	1 863 578	100,0	20,1	68,1	3,1	2,2	
Estructura por función	9 894 922	1 863 578	100,0	20,1	68,1	3,1	2,2	100,0
Educación	2 799 633	527 274	28,3	5,7	19,3	2,1	1,2	15,7
Salud	2 581 621	486 214	26,1	5,3	17,8	-0,4	-1,2	-15,3
Protección Social	3 468 855	653 313	35,1	7,1	23,9	7,6	6,6	101,3
Vivienda y Territorio	989 488	186 357	10,0	2,0	6,8	0,7	-0,2	-0,9
Cultura y Recreación	55 326	10 420	0,6	0,1	0,4	-2,3	-3,1	-0,8
Estructura por criterio de acceso	9 894 922	1 863 578	100,0	20,1	68,1	3,1	2,2	100,0
Servicios universales ⁵	5 155 336	970 939	52,1	10,5	35,5	0,6	-0,3	-8,0
Servicios restrictivos ⁶	783 547	147 571	7,9	1,6	5,4	-0,2	-1,0	-3,9
Servicios contributivos ⁷	2 833 041	533 566	28,6	5,8	19,5	8,0	7,1	87,7
Servicios selectivos ⁸	1 122 997	211 502	11,3	2,3	7,7	5,8	4,8	24,2
Estructura por rubro	9 894 922	1 863 578	100,0	20,1	68,1	3,1	2,2	100,0
Gasto Corriente	9 305 798	1 752 624	94,0	18,9	64,1	3,4	2,5	107,4
Remuneraciones	3 866 181	728 144	39,1	7,9	26,6	1,2	0,3	5,3
Bienes y servicios	1 210 907	228 058	12,2	2,5	8,3	-0,4	-1,2	-7,2
Intereses	36 726	6 917	0,4	0,1	0,3	11,4	10,4	1,6
Transferencias corrientes	4 191 985	789 505	42,4	8,5	28,9	6,7	5,8	107,7
Gasto de capital	593 785	111 832	6,0	1,2	4,1	-0,8	-1,7	-4,7
Inversión	423 127	79 690	4,3	0,9	2,9	-7,1	-7,9	-17,1
Transferencias de capital	170 658	32 141	1,7	0,3	1,2	19,4	18,4	12,4
Concesión Neta de Préstamos	-4 661	-878	0,0	0,0	0,0	-549,0	-545,0	-2,7
ISP sin pensiones contributivas	7 061 881	1 330 012	71,4	14,4	48,6	1,3	0,4	

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

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

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

4/ Aporte relativo de cada rubro a la tasa de variación global de la inversión social pública real por habitante.

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

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

7/ Incluye sistemas de pensiones contributivos.

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

Fuente: Elaboración propia con base en información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, el Ministerio de Hacienda, 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 composición de la inversión social pública no muestra mayores cambios, como es de esperar. Por función, la de protección social se mantiene dominante con el 35% de la ISP total, cerca de un punto porcentual más que el año previo por ser la única que crece por encima de la media de la ISP total. Las funciones de educación y salud son las otras que concentran partes importantes de la inversión social, con el 28% y 26% de ella respectivamente y en conjunto

estas tres funciones dan cuenta de casi el 90% de la ISP. Muy atrás, la función de vivienda y territorio solo aporta un décimo de la ISP y la función de cultura y recreación no llega al 1% de la ISP.

El reacomodo de los programas por criterio de acceso mantiene a los servicios universales como dominantes, con más de la mitad de la ISP (52%), seguidos de los servicios contributivos, pensiones, que absorben un 29% de la ISP. Los servicios o programas sociales selectivos dan cuenta de un 11% de la ISP, mientras que los servicios con restricciones de acceso aportan el 8% restante de la inversión social. Como los servicios contributivos y los selectivos son los únicos que crecen por encima de la media, ganan casi dos puntos porcentuales de participación a costa de los otros.

La composición interna de esta inversión social por rubro muestra que el 94% de los recursos constituyen un gasto corriente, donde las transferencias corrientes, con un 42% de la ISP, y las remuneraciones con el 39% de la ISP, son sus principales componentes. Esto significa que solo un 6% de la ISP se componen de gastos de capital, principalmente bajo la forma de inversión real. Confrontado con el año previo, solo las transferencias corrientes aumentan su participación en cerca de un punto porcentual.

La inversión social pública representa en el año 2024, el equivalente al 20,1% del producto interno bruto (PIB), lo que se denomina su prioridad macroeconómica. Como en el año previo, alcanzó el 19,9% del PIB, se observa una ganancia de 0,2 puntos porcentuales (p.p.), aunque insuficiente para volver a la prioridad macroeconómica de los últimos 15 años, (gráfico 1). Esta mejora marginal en la prioridad macroeconómica se concentra en los servicios de protección social y por ende en los servicios contributivos y selectivos y en las transferencias corrientes.

Por el contrario, la inversión social pública sigue perdiendo prioridad fiscal durante el 2024, cuando representa el 68% del gasto del gobierno general, esto es 1,5 p.p. menos que en el año 2023 y se constituye en el nivel de prioridad fiscal más bajo de los últimos 25 años, ver gráfico 1. El mayor crecimiento de otros rubros del gasto del gobierno general, en particular el pago de intereses de la deuda pública es la causa principal de este deterioro. Si bien los servicios de protección social y por ende en los servicios contributivos y selectivos y en las transferencias

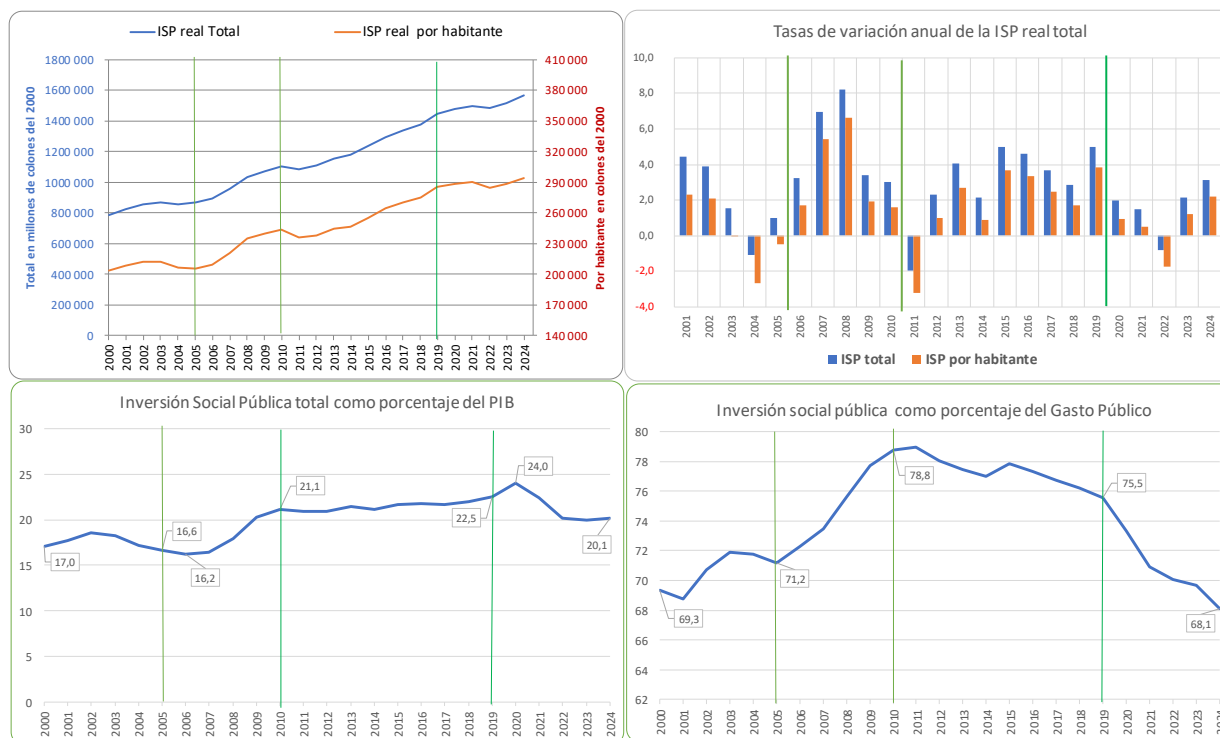
corrientes evidencian mejoras marginales en su prioridad fiscal, resultan insuficientes para neutralizar las pérdidas de prioridad en las otras funciones, servicios o rubros.

La inversión social pública real crece durante el 2024

Cuando se descuentan los cambios en los precios, utilizando como deflactor el índice de precios implícito del gasto de consumo final del gobierno general, se obtiene una aproximación de la inversión social pública real, en este caso referida a los colones del año 2000. Como se muestra en el cuadro 1, la inversión social pública total (ISPT) real presenta un crecimiento del 3,1% durante el 2024, expansión que alcanza el 2,2% para la inversión social pública por habitante (ISPH). Este aumento resulta ligeramente mayor al experimentado durante el 2023 y como en ese año tiene diferentes orígenes, aunque mantiene un protagonismo especial de las pensiones contributivas.

Gráfico 1

Costa Rica: Indicadores sobre la evolución de la Inversión Social Pública Total. 2000 - 2024
(cifras absolutas en colones del año 2000 y relativas en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con base en información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, de las instituciones públicas involucradas, del Banco Central de Costa Rica y del Instituto Nacional de Estadística y Censos.

El repunte de la inversión social real se concentra de nuevo en la función de protección social

Vista por funciones, ver cuadro 1, se observa una recuperación real de la inversión social pública, total y por habitante, en educación (2,1% y 1,2% respectivamente), saliendo de los números rojos por primera vez después de cuatro años. Por su parte, la inversión en salud sigue perdiendo recursos reales, con una contracción de -0,4% en su ISPT y del -1,2% en su ISPH. Por el contrario, la ISP en la función de protección social muestra una amplia expansión real por segundo año consecutivo, lo que le permite arrastrar a la inversión social total. Esta función aumenta su inversión real total en un 7,6% y en un 6,6% cuando se ajusta por población.

Mientras que, durante el año 2023, la función de vivienda y territorio y la de cultura y recreación mostraron crecimientos reales en su inversión social total y por habitante, para el 2024 vuelven a mostrar estancamientos (vivienda y territorio) y contracciones (cultura y recreación), características de su amplia volatilidad.

El cuadro 1 presenta una última columna que muestra el aporte relativo de la variación de la inversión social real por habitante de cada función a la variación de la inversión social total por habitante. Mientras que la evolución de la inversión en educación explica un 16% del crecimiento total de la ISPH, esta se compensa con el aporte negativo de las funciones de salud principalmente y en menor medida de las funciones de vivienda y territorio y de Cultura y recreación. Esto significa que la inversión social per cápita de la función de protección social da cuenta prácticamente de la totalidad de la expansión observada en el 2024 en la inversión social real por habitante.

Cuando los programas se organizan por criterios de acceso, la expansión de la inversión social real se concentra en los servicios contributivos y selectivos

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 expansión de la ISP real, particularmente la ISP real por habitante, se concentra en los servicios contributivos por segundo año consecutivo y, en este año, acompañado de los servicios selectivos. Como los servicios contributivos y la mayor parte de los servicios

selectivos son parte de la función de protección social, ello explica que ambos tipos de servicios den cuenta de la totalidad del aumento de la ISP real por habitante durante el 2024.

Los servicios contributivos, que corresponden a las pensiones contributivas, son los que muestran la mayor expansión al crecer un 8% real en su inversión total y un 7% en su inversión real por habitante. Por su protagonismo dentro de la inversión social, con casi el 29% de ella, da cuenta del 88% del aumento en la ISP real por habitante. Como se muestra en el cuadro en marras, si se excluyen las pensiones contributivas, la inversión social real restante sólo aumentaría en el 2024 en un 1,3% y la ISP real por habitante se mantendría prácticamente estancada.

Este aumento en la ISP restante lo estarían aportando los servicios selectivos que presentan una recuperación significativa en su inversión real en el 2024 luego de tres años de contracción. La ISP real total crece un 5,8% durante el 2024, en tanto la ISP real por habitante se expande un 4,8% ese año.

Los servicios universales como la educación general, los servicios de salud, suministro de agua y servicios municipales, que aglutinan más de la mitad de la ISP, muestran un aumento muy limitado en la inversión total que no logra contrarrestar el aumento de la población. Esto significa que el repunte de la inversión real de los servicios educativos no logra contrarrestar la contracción de la inversión en servicios de salud. De este modo, estos servicios completan cuatro años de contracción o estancamiento de su inversión real en los últimos cinco años, ver cuadro A1 del anexo. Finalmente, los servicios restrictivos completan un quinquenio de malos resultados en su inversión social real.

Vista la ISP por rubro la expansión se concentra en las transferencias

Cuando se desagrega la ISPT por rubros de gasto, es posible conocer su composición interna. En el cuadro 1 se presenta esta información para el 2024 y su evolución respecto al 2023. Como era de esperar y acorde con que la expansión de la ISP se da en la función de protección social, tanto en sus servicios contributivos como en los selectivos, son las transferencias la que impulsan el crecimiento de la ISP real por rubro.

Son las transferencias corrientes las que explican más del 100% del crecimiento total de la ISP real por habitante, pues otros rubros se contraen, mientras que las transferencias de capital, que también aportan al alza, tienen un peso más limitado. También resulta limitado el aporte positivo de las remuneraciones, que vuelven a mostrar un aumento real durante el 2024, aunque marginal.

La inversión social pública en educación muestra un respiro durante el 2024, aunque sigue perdiendo prioridad social y fiscal

La inversión social pública en servicios educativos presenta una pequeña recuperación real durante el año 2024, que corta una racha contractiva de cuatro años pero que resulta insuficiente para revertir el deterioro sufrido. En esta sección se analiza la magnitud y composición de esta inversión, así como su evolución reciente.

La magnitud de la inversión en educación en 2024

Durante el año 2024, el país invirtió cerca de 2,8 billones de colones corrientes en la educación pública, lo que equivale a cerca de US\$ 5.400 millones de dólares al tipo de cambio de las cuentas nacionales para ese año. Esto representa una inversión por habitante que supera los 527 mil colones al año, aproximadamente US\$ 1.024. Por mes, la inversión educativa pública por persona alcanzó los 44 mil colones (US\$ 83), (cuadro 2).

Un 64% de esta inversión se dirigió a la educación general básica, principalmente a la educación primaria y la educación secundaria. Un 22% se canalizó a la educación postsecundaria, fundamentalmente a la educación universitaria pública, mientras que solo un 4% se destinó a la formación profesional. El 10% restante de la inversión educativa se usó para financiar un conjunto de programas sociales selectivos dirigidos principalmente a incentivar el acceso y la permanencia dentro de la educación general básica, a saber, comedores escolares, transporte estudiantil y transferencias monetarias condicionadas más algunas pocas becas para estudiar.

Cuadro 2

Costa Rica: Inversión social pública en Educación (ISP_ED) por nivel o programa y rubro. 2024

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

Nivel o programa y rubro	Inversión Social Pública (ISP_ED)			Prioridad de la ISP_ED			Variación real 2023-2024 ⁴		
	Total	Por habitante	Distribución	Macro ¹	Fiscal ²	Social ³	Total	Per cápita	Aporte ⁵
ISP en Servicios de Educación (ISP_ED)	2 799 633	527 274	100,0	5,7	19,3	28,3	2,1	1,2	
Estructura por nivel o programa	2 799 633	527 274	100,0	5,7	19,3	28,3	2,1	1,2	100,0
Educación General	1 795 063	338 076	64,1	3,7	12,4	18,1	3,4	2,5	131,0
Preescolar	179 942	33 890	6,4	0,4	1,2	1,8	5,3	4,4	22,6
Primaria	641 471	120 813	22,9	1,3	4,4	6,5	5,3	4,4	80,5
Secundaria	667 349	125 686	23,8	1,4	4,6	6,7	2,3	1,4	27,9
Académica	409 209	77 069	14,6	0,8	2,8	4,1	3,0	2,0	24,5
Técnica	258 141	48 617	9,2	0,5	1,8	2,6	1,3	0,4	3,4
Otra modalidad	306 301	57 688	10,9	0,6	2,1	3,1	0,9	0,0	0,1
Enseñanza Especial	188 107	35 428	6,7	0,4	1,3	1,9	4,1	3,2	17,4
Educación Abierta	118 193	22 260	4,2	0,2	0,8	1,2	-3,8	-4,7	-17,3
Educación postsecundaria	616 876	116 180	22,0	1,3	4,2	6,2	-0,3	-1,2	-21,8
Parauniversitaria	7 648	1 440	0,3	0,0	0,1	0,1	-4,2	-5,1	-1,2
Universitaria	609 229	114 740	21,8	1,2	4,2	6,2	-0,2	-1,1	-20,6
Formación Profesional (INA)	111 345	20 970	4,0	0,2	0,8	1,1	1,7	0,8	2,5
Incentivos para estudiar	276 349	52 047	9,9	0,6	1,9	2,8	-0,5	-1,4	-11,7
Comedor Escolar	127 767	24 063	4,6	0,3	0,9	1,3	0,3	-0,6	-2,2
Transporte Estudiantil	48 992	9 227	1,7	0,1	0,3	0,5	2,8	1,9	2,7
Becas y Transferencias monetarias (TMC)	99 590	18 756	3,6	0,2	0,7	1,0	-3,1	-3,9	-12,2
Estructura por rubro	2 799 633	527 274	100,0	5,7	19,3	28,3	2,1	1,2	100,0
Gasto Corriente	2 705 081	509 466	96,6	5,5	18,6	27,3	1,4	0,5	43,6
Remuneraciones	1 949 968	367 251	69,7	4,0	13,4	19,7	1,4	0,5	28,7
Bienes y servicios	124 181	23 388	4,4	0,3	0,9	1,3	4,9	3,9	14,0
Intereses	367	69	0,0	0,0	0,0	0,0	-66,8	-67,1	-2,2
Transferencias corrientes	630 565	118 759	22,5	1,3	4,3	6,4	1,1	0,2	3,2
Gasto de capital	100 853	18 994	3,6	0,2	0,7	1,0	34,1	32,9	74,5
Inversión	62 570	11 784	2,2	0,1	0,4	0,6	29,5	28,3	41,2
Transferencias de capital	38 283	7 210	1,4	0,1	0,3	0,4	42,4	41,2	33,3
Concesión Neta de Préstamos	-6 302	-1 187	-0,2	0,0	0,0	-0,1	2843,1	2816,8	-18,2

1/ Porcentaje de la Inversión Social en Educación sobre el producto interno bruto (PIB).

2/ Porcentaje de la Inversión Social en Educación sobre el gasto total del Gobierno General (GGG)

3/ Porcentaje de la inversión Social en Educación sobre la Inversión Social Total.

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

5/ Aporte relativo de cada rubro a la tasa de variación global de la inversión social pública real por habitante.

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

Al ser un servicio trabajo intensivo, un 97% de esta inversión educativa se compone de gastos corrientes, donde las remuneraciones se constituyen en el rubro principal, absorbiendo al menos un 70% de la inversión educativa total.¹ El otro componente importante son las transferencias corrientes, que representan un 23% de la inversión educativa total. En el caso de la educación general, estas transferencias incorporan los recursos canalizados a las juntas administrativas y educativas para cubrir los gastos de operación y mantenimiento de los

¹ Recuérdese que algunas cargas sociales se consolidan y otras la STAP las clasifica como transferencias corrientes.

centros educativos. Esto significa también que un poco menos del 4% de la inversión educativa corresponde a gastos de capital, lo que explica el amplio deterioro que sufre la infraestructura educativa de la educación general.

Como se ha indicado, esta inversión social en educación pública representó, en el 2024, el equivalente al 28% de la inversión social pública total (prioridad social), manteniéndose como la segunda función en importancia después de la función de protección social. No obstante, esta prioridad social se reduce -0,3 p.p. con respecto al 2023, tendencia que viene desde el año 2017 donde alcanzó un poco más del 34% de la inversión social total, para acumular una pérdida de prioridad social de -6 p.p. desde el 2017 y ubicarse en el 2024 con la prioridad social más baja en los últimos 25 años, (gráfico 2).

La inversión social pública en educación en el 2024 representó el 19% del gasto del gobierno general (prioridad fiscal), prioridad que también se deteriora en -0,6 p.p. respecto al 2023. El deterioro de la prioridad fiscal arranca en el año 2010 cuando representó el 27% del gasto público del gobierno general, con lo que acumula una pérdida de prioridad fiscal de casi -8 p.p. desde el 2010 y al igual que con la prioridad social, 2024 se convierte en el año con la menor prioridad fiscal de la inversión educativa desde el año 2000, (gráfico 2). En ambos casos, las pérdidas de prioridad social y fiscal respecto al 2023 se reproducen al interior de los niveles educativos y programas.

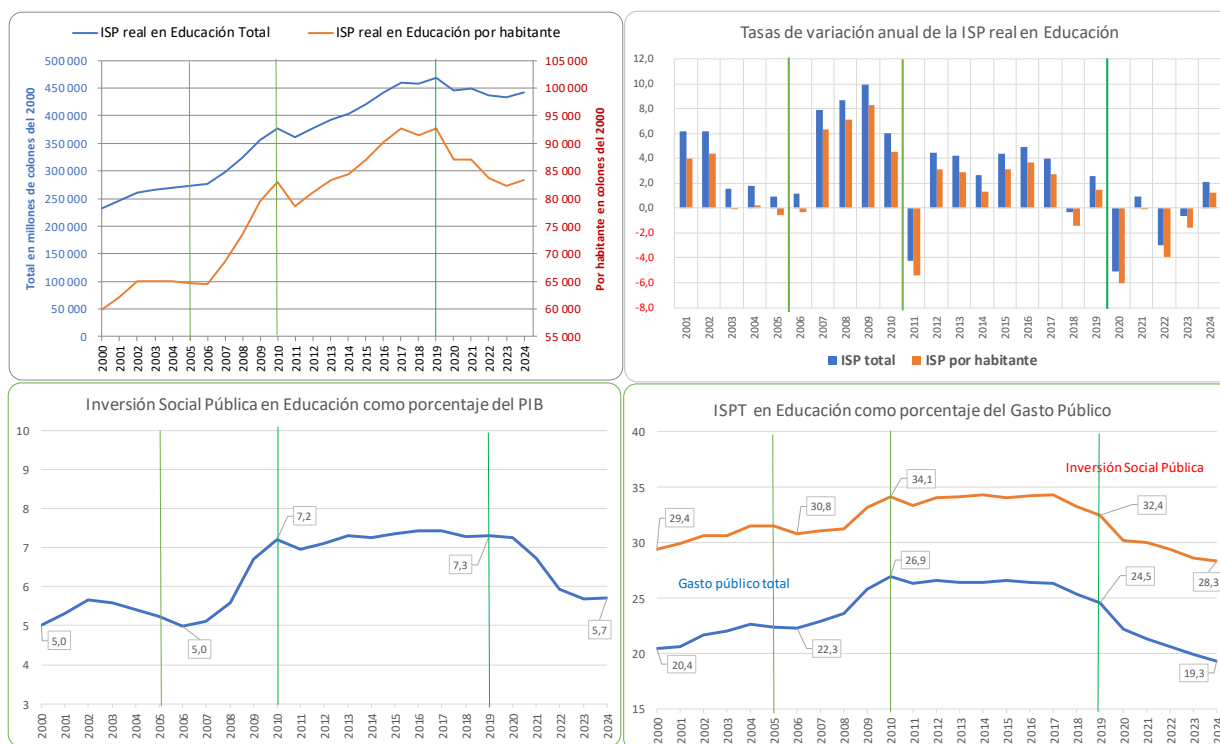
Confrontando la inversión social en educación con el producto interno bruto se obtiene la prioridad macroeconómica que se sitúa en el 2024 en el 5,7% del PIB. Esta prioridad alcanza al 3,7% para la educación general, al 1,3% para la educación postsecundaria, al 0,6% en los incentivos para estudiar y solo al 0,2% para la formación profesional. Esta prioridad macroeconómica no manifiesta cambios con respecto al año previo, pero viene deteriorándose desde el 2020 cuando alcanzó el 7,3% del PIB, para una pérdida del -1,6 p.p. Si bien la prioridad macroeconómica de la inversión educativa en el 2024 no es la más baja del último cuarto de siglo, si asume valores equivalentes a los obtenidos en los años 2008 y 2002, (gráfico 2).

Durante el 2024 la inversión social pública en educación logra una mejora real, aunque insuficiente para revertir el deterioro sufrido

La inversión total en educación presenta un aumento del 2,1% real durante el 2024, incremento que se reduce al 1,2% cuando se ajusta por la población, ver cuadro 2. Esta mejora viene antecedida de cuatro años de contracción real en la inversión y resulta insuficiente para contrarrestar los deterioros sufridos. La inversión social pública en educación se redujo durante los dos años de la pandemia (2020 y 2021) y siguió cayendo durante los dos primeros años posteriores a esta (2022 y 2023), con la excepción de la inversión total para el 2023, no así la inversión por habitante que si se redujo ese año.

Gráfico 2

Costa Rica: Indicadores sobre la evolución de la Inversión Social Pública en Educación. 2000 – 2024 (cifras absolutas en colones del año 2000 y relativas en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con base en información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, de las instituciones públicas involucradas, del Banco Central de Costa Rica y del Instituto Nacional de Estadística y Censos.

Agregados a esos años el 2024, los últimos cinco años que corresponden al primer quinquenio de la década del 2020, acumulan una contracción de la inversión total real de casi un -6%, contracción que resulta del -10% para la inversión educativa por habitante. Esto contrasta con

la evolución en los primeros dos decenios del presente siglo, donde la inversión educativa real se duplicó y la inversión real por habitante aumentó un 55%, (cuadro A2 del anexo).²

Volviendo al 2024, la recuperación de la inversión real en educación se concentra en la educación general, particularmente en la educación preescolar y primaria, ya que se producen deterioros en la inversión real en la educación post secundaria y en los incentivos para estudiar, en especial en las transferencias monetarias condicionadas conocidas como Avancemos, ver cuadro 2. Si bien la inversión real en formación profesional también crece durante el 2024, su limitado peso relativo hace que sea la inversión en educación general la que explica la expansión observada en este año.

Si bien no todos los niveles o programas muestran deterioros en todos los años del último quinquenio, todos terminan acumulando números rojos al final de quinquenio, (cuadro A2 del anexo). La inversión por habitante en la educación general acumula una pérdida real del -7% en el quinquenio, pérdidas que superan al -10% en preescolar y primaria y se ubican en torno al -3% en secundaria y las otras modalidades vistas en conjunto. La educación post secundaria enfrenta una reducción del -14% en su inversión real, la formación profesional del -8% y los incentivos para estudiar del -21%.

Dentro de los incentivos para estudiar, las becas y Avancemos son los que sufren una mayor contracción durante el quinquenio y particularmente en los dos últimos años. La pérdida acumulada en su inversión real por habitante ronda el -37% y casi un -4% en el último año. En el caso de Avancemos, según la encuesta nacional de hogares (Enaho) del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) se estima que, entre la población en edad de estudiar la educación general, esto es, de cinco a 18 años, en situación de pobreza solo el 36% informa recibir la transferencia, un 58% no la recibe pese a estar asistiendo a un centro educativo, en tanto que un 6% está excluido por no asistir. Por lo tanto, la rebaja no parece responder a un problema de insuficiencia de demanda.

² Estrictamente se están contemplando 19 años de variación pues no se incluye el cambio en el año 2000 respecto al año 1999.

Por otra, el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), administrador de la transferencia recibió un aumento considerable de recursos reales para el 2024. Los recursos reales disponibles para inversión social del IMAS aumentaron casi un 7% pero la distribución interna implicó una reducción real del -3,3% para Avancemos, otra reducción del -1% para la red de cuidado y, por el contrario, un incremento real del 18% para el resto de los programas vistos en conjunto. Estos últimos programas van dirigidos a familias en situación de pobreza por distintos “motivos” como los llama la institución y se caracterizan por ser más puntuales y no condicionados. Entonces la contracción de la inversión real en Avancemos no parece ser tampoco un problema de recursos sino una decisión política.

Finalmente, si la atención se pone en los rubros que componen la inversión educativa, para el 2024, el crecimiento real de la inversión pública en educación está explicada por el aumento del gasto corriente, principalmente por las remuneraciones, y por la expansión de los gastos de capital. Estos gastos de capital, si bien tienen un peso relativo limitado, no llegan al 4% después de su expansión durante el 2024, si muestran elevadas tasas de crecimiento que explican la mayor parte de la recuperación de la inversión educativa por habitante durante el 2024, ver cuadro 2.

La inversión social pública en salud acumula su segundo año de contracción real luego de la expansión vivida para enfrentar la pandemia

La inversión social pública en servicios de salud presenta una contracción real durante el año 2024, que se agrega a la reducción sufrida en el año previo para la inversión total y para los dos años previos para la inversión en salud real por habitante. Con ello, la ISP en salud se mantiene en el 2004 por debajo de la alcanzada en el 2021 pero por encima de la mostrada antes de la pandemia. En esta sección se analiza la magnitud y composición de esta inversión, así como su evolución reciente.

La magnitud de la inversión en salud en 2024

Durante el año 2024, el país invirtió cerca de 2,6 billones de colones corrientes en los servicios de salud, lo que equivale a cerca de US\$ 5.012 millones de dólares al tipo de cambio de las cuentas nacionales. Esto representa una inversión por habitante que supera los 486 mil colones al año, aproximadamente US\$ 944. Por mes, la inversión en salud pública por persona alcanzó los 41 mil colones (US\$ 79), (cuadro 3).

Solo un 3% de esta inversión se dirigió a la denominada salud pública que incluye las labores del Ministerio de Salud (Minsa) sus órganos desconcentrados, ahora insertos dentro del presupuesto del ministerio, excepto los programas de nutrición (CEN – Cinai). Los CEN – Cinai absorben un poco más del 2% de la inversión en salud de modo que, en conjunto, el ministerio de salud y sus órganos desconcentrados, aportan el 5,5% de la inversión social pública en salud. El resto de la inversión en salud, el 94,5% se ubica en el ámbito principalmente de la Caja Costarricense de Seguro Social. Dentro de ella, la atención primaria es responsable de casi el 21% de la inversión en salud, mientras la atención más propiamente curativa aporta el casi 74% restante de la inversión. Dentro de ella, los servicios de hospitalización, incluido el Hospital del Trauma, dan cuenta de algo más de la mitad (53%) de toda la inversión pública en salud.³

Al ser un servicio trabajo intensivo, como en educación, un 96% de esta inversión en salud se compone de gastos corrientes, donde las remuneraciones se constituyen en el rubro principal, absorbiendo al menos un 54% de la inversión en salud total. Este componente en remuneraciones, si bien importante, es bastante menor al asignado dentro de la inversión educativa (70%) pues los servicios de salud demandan un mayor uso de bienes y servicios para su operación. Por ello, el 29% de la inversión se destina a la compra de bienes y servicios, mientras que en educación se ubican en un 4%, aunque este último dato está subestimado porque en el caso de la educación general, los recursos canalizados a las juntas administrativas y educativas para cubrir los gastos de operación y mantenimiento de los centros educativos se clasifican como transferencias corrientes. Esto significa también que cerca del 4% de la

³ Téngase presente que esta desagregación se basa en las estimaciones de costos que realiza la CCSS y que no estado disponibles desde el año 2020, obligando a utilizar proyecciones.

inversión en salud corresponde a gastos de capital, no mucho más de lo asignado en educación y que explica no solo el deterioro que sufre alguna infraestructura en salud como su insuficiencia para atender la demanda por los servicios de salud.

Cuadro 3

Costa Rica: Inversión social pública en Salud (ISP_SA) por nivel o programa y rubro. 2024

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

Nivel o programa y rubro	Inversión Social Pública (ISP_SA)			Prioridad de la ISP_SA			Variación real 2023-2024 ⁴		
	Total	Por habitante	Distribución	Macro ¹	Fiscal ²	Social ³	Total	Per cápita	Aporte ⁵
ISP en Servicios de Salud (ISP_SA)	2 581 621	486 214	100,0	5,3	17,8	26,1	-0,4	-1,2	
Estructura por nivel o programa	2 581 621	486 214	100,0	5,3	17,8	26,1	-0,4	-1,2	100,0
Salud Pública	80 356	15 134	3,1	0,2	0,6	0,8	12,6	11,6	-25,6
Atención Primaria	535 295	100 816	20,7	1,1	3,7	5,4	-1,2	-2,0	34,2
Atención Curativa	1 903 832	358 562	73,7	3,9	13,1	19,2	-1,0	-1,9	110,4
Consulta Médica	540 811	101 855	20,9	1,1	3,7	5,5	-1,2	-2,0	34,6
Hospitalización	1 363 021	256 707	52,8	2,8	9,4	13,8	-0,9	-1,8	75,8
Nutrición (CEN-CINAI)	62 138	11 703	2,4	0,1	0,4	0,6	12,1	11,1	-19,0
Estructura por rubro	2 581 621	486 214	100,0	5,3	17,8	26,1	-0,4	-1,2	100,0
Gasto Corriente	2 473 847	465 916	95,8	5,0	17,0	25,0	1,7	0,8	-57,2
Remuneraciones	1 405 786	264 761	54,5	2,9	9,7	14,2	0,9	-0,0	0,6
Bienes y servicios	757 757	142 714	29,4	1,5	5,2	7,7	-0,4	-1,3	29,7
Intereses	15 605	2 939	0,6	0,0	0,1	0,2	143,0	140,9	-28,0
Transferencias corrientes	294 699	55 503	11,4	0,6	2,0	3,0	8,0	7,1	-59,6
Gasto de capital	107 784	20 300	4,2	0,2	0,7	1,1	-31,7	-32,3	157,2
Inversión	107 784	20 300	4,2	0,2	0,7	1,1	-26,9	-27,5	125,3
Transferencias de capital	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	-100,0	-100,0	32,0
Concesión Neta de Préstamos	-10	-2	0,0	0,0	0,0	0,0			

1/ Porcentaje de la Inversión Social en Salud sobre el producto interno bruto (PIB).

2/ Porcentaje de la Inversión Social en Salud sobre el gasto total del Gobierno General (GGG)

3/ Porcentaje de la inversión Social en Salud sobre la Inversión Social Total.

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

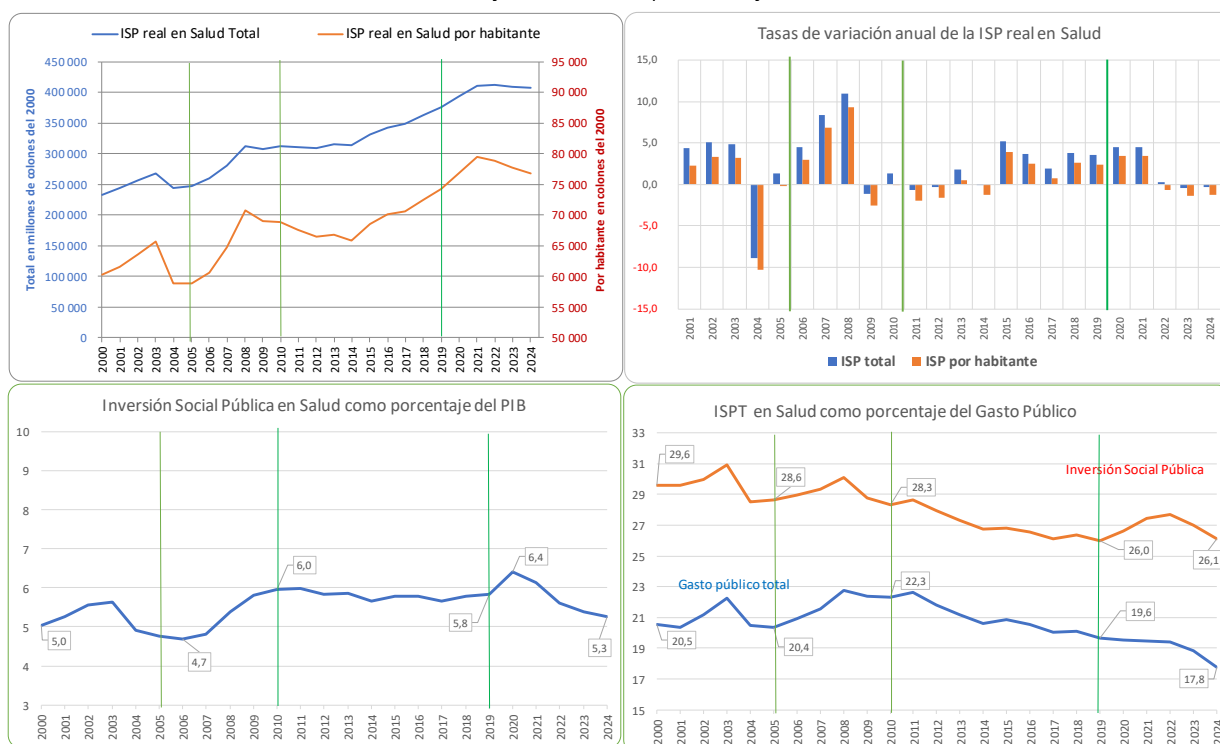
5/ Aporte relativo de cada rubro a la tasa de variación global de la inversión social pública real por habitante.

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

Como se ha indicado, esta inversión social en servicios de salud pública representó, en el 2024, el equivalente al 26% de la inversión social pública total (prioridad social), manteniéndose como la tercera función en importancia, aunque muy cerca de educación, y por debajo de la función de protección social. No obstante, esta prioridad social se reduce -0,9 p.p. con respecto al 2023. Aunque la prioridad social aumenta claramente durante la pandemia, a partir de 2023 se reinicia la pérdida de prioridad social, pérdida que viene dándose de una manera sostenida desde el año 2008, para acumular una reducción de -4 p.p. y ubicarse en el valor más bajo en los últimos 25 años, (gráfico 3).

La inversión social pública en salud en el 2024 representó el 18% del gasto del gobierno general (prioridad fiscal), prioridad que también se deteriora en un punto porcentual respecto al 2023. El deterioro de la prioridad fiscal arranca de manera sostenida en el año 2008 cuando representó casi el 23% del gasto público del gobierno general, y se mantiene durante la pandemia, con lo que acumula una pérdida de prioridad fiscal de casi -5 p.p. desde el 2008 y al igual que con la prioridad social, 2024 se convierte en el año con la menor prioridad fiscal de la inversión en salud desde el año 2000, (gráfico 3). En ambos casos, las pérdidas de prioridad social y fiscal respecto al 2023 se presentan en los servicios vinculados principalmente con la CCSS.

Gráfico 3
Costa Rica: Indicadores sobre la evolución de la Inversión Social Pública en Salud. 2000 – 2024
(cifras absolutas en colones del año 2000 y relativas en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con base en información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, de las instituciones públicas involucradas, del Banco Central de Costa Rica y del Instituto Nacional de Estadística y Censos.

La prioridad macroeconómica, la inversión social en salud como porcentaje del producto interno bruto, se sitúa en el 2024 en el 5,3% del PIB. Esta prioridad alcanza al 0,2% para los servicios de salud pública, sube al 0,3% si se agregan los CEN – Cinai. Por su parte, la atención

primaria equivale al 1,1% del PIB mientras que la atención curativa representa el 3,9% del PIB, donde la inversión en servicios hospitalarios equivale al 2,8% del PIB. Esta prioridad macroeconómica sufre una reducción mínima del -0,1 p.p. con respecto al año previo, pero viene deteriorándose desde el 2010, excepto del año 2020 de pandemia donde alcanzó al 6,4% del PIB, para retornar nuevamente la pérdida de prioridad a partir del 2021. Si bien la prioridad macroeconómica de la inversión en salud en el 2024 no es la más baja del último cuarto de siglo, si asume valores equivalentes a los obtenidos en la primera década del siglo XXI, (gráfico 3).

Durante el 2024 la inversión social pública en salud se contrae, por segundo año consecutivo, pese al repunte de la inversión del ministerio de salud

La inversión total en salud presenta una caída real del -0,4% durante el 2024, reducción que aumenta al -1,2% cuando se ajusta por la población, (cuadro 3). Este deterioro contempla dos años seguidos para la inversión total y los tres años para la inversión por habitante del período post pandemia. No obstante, como la inversión pública en salud se incrementó fuertemente para atender la pandemia, cuando se consideran los últimos cinco años, la inversión real en salud acumula un crecimiento real de casi un 9% para la inversión total y del 3,4% para la inversión por habitante, alcanzando en el año 2021 el mayor monto real de la inversión real en salud de los últimos 25 años. Cabe señalar que la expansión acumulada en la inversión real en salud en las décadas previas ha sido más limitada de la mostrada por la función de educación, mientras que la inversión en educación se duplica en las décadas previas, la inversión en salud acumula un aumento real del 61% en ese lapso y aunque ha mostrado una evolución más favorable en el último quinquenio visto en conjunto, sigue mostrando una menor expansión en los últimos 25 años, (cuadro A3 del anexo).

Volviendo al 2024, la contracción de la inversión real en salud se concentra en los servicios asociados principalmente con la CCSS. Por el contrario, los servicios vinculados al ministerio de salud, al mando de la vicepresidenta de la república, evidencian una clara expansión real en su inversión pero que se torna insuficiente para revertir la contracción de la inversión social de la CCSS. También se tornan insuficientes para evitar que estos servicios en la órbita del ministerio

de salud sean los únicos que acumulan una caída real en el último quinquenio, (cuadro A3 del anexo).

Finalmente, si la atención se pone en los rubros que componen la inversión en salud, para el 2024, son las compras de bienes y servicios y los gastos de capital los que explican la reducción de la inversión pública real por habitante en salud, con su efecto directo sobre la calidad del servicio. Las remuneraciones tienen un impacto marginal en esta contracción, mientras que el resto de los rubros actúan en dirección opuesta, pero sin lograr neutralizar la reducción global de la ISP en salud por habitante, (cuadro 3).

La inversión social pública en protección social completa dos años de gran expansión real y por su peso relativo produce aumentos en la inversión social total

La inversión social pública en protección social presenta un importante crecimiento real durante el año 2024, que se agrega al también significativo aumento real observado en el año previo. Con ello, la ISP en protección social se consolida como la función social más importante y motor de la expansión de la inversión social pública total. En esta sección se analiza la magnitud y composición de esta inversión, así como su evolución reciente.

La magnitud de la inversión en protección social en 2024

Durante el año 2024, el país invirtió cerca de 3,5 billones de colones corrientes en los servicios de protección social, lo que equivale a cerca de US\$ 6.734 millones de dólares al tipo de cambio de las cuentas nacionales. Esto representa una inversión por persona que supera los 653 mil colones al año, aproximadamente US\$ 1.268. Por mes, la inversión en protección social por habitante alcanzó los 54 mil colones (US\$ 106), (cuadro 4).

A su interior, las pensiones contributivas son el programa dominante con el 82% de la inversión social total. Dentro de las pensiones contributivas, el régimen de Invalidez, vejez y muerte de la CCSS (RIVM) es el más amplio aportando el 47% de toda la inversión social de la función y el 58% de la inversión social en pensiones contributivas. El resto de la inversión en pensiones contributivas incluye un conjunto de regímenes con cargo al presupuesto nacional (RPN),

regímenes que son responsables de casi el 35% de la ISP de la función.⁴ Las pensiones no contributivas, financiadas principalmente por el Fodesaf y administradas por la CCSS (RNC), aporta el 6% de la ISP de la función, de manera que los programas de pensiones, contributivos y no contributivos, son responsables del 88% de la inversión social pública en protección social.

El 12% restante de la inversión social en protección social se dirige a apoyar a distintos grupos vulnerables a través de programas selectivos. Estos programas pueden estar dirigidos a hogares por su situación de pobreza o a personas u hogares que sufren otras vulnerabilidades por sus características personales o locales, aunque la pobreza puede estar presente también pero no es el criterio inicial de selección. Para el 2024, ambos tipos de programas invirtieron montos similares y equivalentes al 6% de la ISP en protección social cada uno.

Al contrario de las funciones de educación y salud que ofrecen servicios que son trabajo intensivo, en el caso de la protección social, lo que priva son las transferencias, particularmente de tipo corriente, transferencias que son responsables del 92% de la ISP de la función. Las remuneraciones, con las salvedades señaladas, dan cuenta del 5% de la inversión social y la compra de bienes y servicios del 2% de ella. De este modo, el 99% de esta inversión se compone de gastos corrientes, relegando los gastos del capital al 1% restante.

⁴ Cabe mencionar que dentro del RPN se incluyen algunas pensiones no contributivas, como expresidentes, guerra y gracia, y que no se contempla ni el régimen de pensiones del Poder Judicial ni algunos regímenes especiales existentes al interior de algunas instituciones públicas.

Cuadro 4

Costa Rica: Inversión social pública en Protección Social (ISP_PS) por programa y rubro. 2024

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

Programa y rubro	Inversión Social Pública (ISP_PS)			Prioridad de la IS_PS			Variación real 2023-2024 ⁴		
	Total	Por habitante	Distribución	Macro ¹	Fiscal ²	Social ³	Total	Per cápita	Aporte ⁵
ISP en Protección Social (ISP_PS)	3 468 855	653 313	100,0	7,1	23,9	35,1	7,6	6,6	
Estructura por programa	3 468 855	653 313	100,0	7,1	23,9	35,1	7,6	6,6	100,0
Pensiones	3 038 936	572 343	87,6	6,2	20,9	30,7	7,5	6,5	86,1
Contributivas	2 833 041	533 566	81,7	5,8	19,5	28,6	8,0	7,1	86,6
Seguro IVM-CCSS	1 637 450	308 392	47,2	3,3	11,3	16,5	11,5	10,5	72,2
Presupuesto Nacional	1 195 591	225 174	34,5	2,4	8,2	12,1	3,6	2,7	14,3
No Contributivas-CCSS	205 894	38 777	5,9	0,4	1,4	2,1	0,4	-0,5	-0,5
Apoyo Grupos Vulnerables	429 919	80 970	12,4	0,9	3,0	4,3	8,5	7,5	13,9
Atención hogares pobres	215 742	40 632	6,2	0,4	1,5	2,2	14,3	13,3	11,7
Otros apoyos a grupos vulnerables	214 177	40 337	6,2	0,4	1,5	2,2	3,2	2,3	2,2
Estructura por rubro	3 468 855	653 313	100,0	7,1	23,9	35,1	7,6	6,6	100,0
Gasto Corriente	3 440 543	647 981	99,2	7,0	23,7	34,8	7,6	6,6	99,3
Remuneraciones	183 434	34 547	5,3	0,4	1,3	1,9	1,9	1,0	0,8
Bienes y servicios	63 067	11 878	1,8	0,1	0,4	0,6	0,9	-0,0	-0,0
Intereses	2 147	404	0,1	0,0	0,0	0,0	-60,7	-61,0	-1,6
Transferencias corrientes	3 191 895	601 151	92,0	6,5	22,0	32,3	8,2	7,3	100,0
Gasto de capital	26 661	5 021	0,8	0,1	0,2	0,3	5,5	4,5	0,5
Inversión	18 575	3 498	0,5	0,0	0,1	0,2	-17,0	-17,7	-1,9
Transferencias de capital	8 086	1 523	0,2	0,0	0,1	0,1	178,3	175,8	2,4
Concesión Neta de Préstamos	1 651	311	0,0	0,0	0,0	0,0	31,8	30,7	0,2

1/ Porcentaje de la Inversión Social en Protección Social sobre el producto interno bruto (PIB).

2/ Porcentaje de la Inversión Social en Protección Social sobre el gasto total del Gobierno General (GGG)

3/ Porcentaje de la inversión Social en Protección Social sobre la Inversión Social Total.

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

5/ Aporte relativo de cada rubro a la tasa de variación global de la inversión social pública real por habitante.

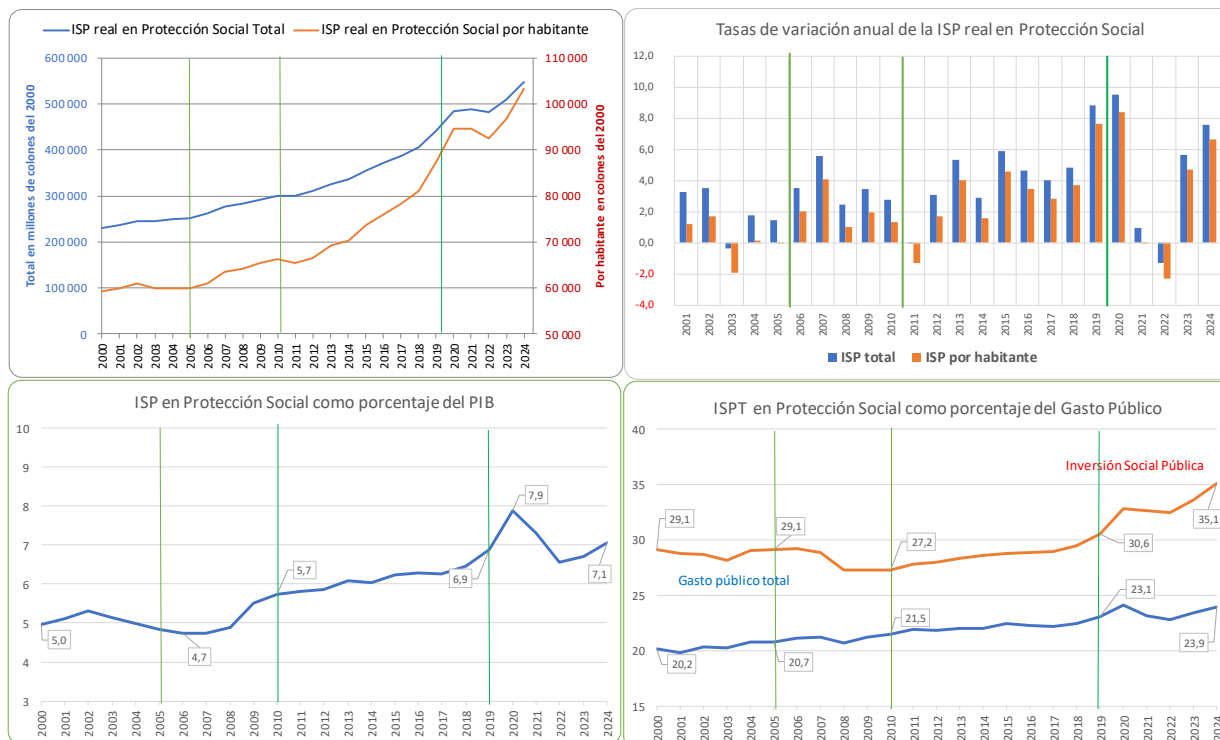
Fuente: Elaboración propia con base en información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, el Ministerio de Hacienda, la Contraloría General de la República, el Banco Central de Costa Rica, el Instituto Nacional de Estadística y Censos y de las instituciones involucradas.

Como se ha señalado, esta inversión social en servicios de protección social acaparó, en el 2024, más de un tercio de la inversión social pública total, para una prioridad social del 35%, manteniéndose como primera función en importancia. Esta prioridad social aumenta 1,5 p.p. con respecto al 2023, reafirmando la tendencia creciente que se observa desde el año 2010, cuando representó el 27% de la ISP total, lo cual implica una ganancia de 8 p.p. desde ese año y de 6 p.p. desde el inicio de siglo, (gráfico 4).

Gráfico 4

Costa Rica: Indicadores sobre la evolución de la Inversión Social Pública en Protección Social. 2000 – 2024

(cifras absolutas en colones del año 2000 y relativas en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con base en información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, de las instituciones públicas involucradas, del Banco Central de Costa Rica y del Instituto Nacional de Estadística y Censos.

La inversión social pública en protección social en el 2024 representó casi una cuarta parte (24%) del gasto del gobierno general (prioridad fiscal), prioridad que también aumenta medio punto porcentual respecto al 2023. Esta función muestra un aumento de la prioridad fiscal de manera bastante sostenida desde el año 2000 y hasta el primer año de la pandemia (2020) donde se refuerzan los programas selectivos, particularmente con la introducción del bono proteger. La desaparición del bono proteger (2021) y un deterioro de las pensiones contributivas (2022) lo hacen perder prioridad fiscal, y social, durante el 2021 y 2022 pero luego recupera la ganancia en la prioridad en los dos años siguientes para terminar en el 2024 con una prioridad fiscal similar a la de año 2020 y una prioridad social superior a esta, (gráfico 4).

La prioridad macroeconómica de la inversión social en protección social se sitúa en el año 2024 en el equivalente al 7,1% del PIB. Esta prioridad alcanza al 5,8% para las pensiones contributivas, donde el RIVM de la CCSS representa el 3,3% del PIB y los RPN el 2,4% del PIB. Por su parte las pensiones no contributivas (RNC) representan el 0,4% del PIB, mientras que la ISP en los programas de apoyo a los grupos vulnerables equivalen a casi un punto porcentual del PIB (0,9%). Para el 2024, la prioridad macroeconómica de la inversión social en protección social resulta un 0,4 p.p. superior a la alcanzada en el año previo.

Esta prioridad macroeconómica se mantuvo alrededor del 5% del PIB durante la mayor parte de la década del 2000, a partir del 2008 empieza crecer sistemáticamente hasta dar un salto en el primer año de la pandemia donde llega al 7,9% del PIB producto del aumento de la inversión para atender la pandemia y la contracción de la producción. Los dos años siguientes, al igual que las otras prioridades, se deterioran para repuntar en los dos siguientes. Con ello se termina en el 2024 con una prioridad macroeconómica similar a la mostrada antes de la pandemia (2019), (gráfico 4).

Durante el 2024 la inversión social pública en protección social muestra el mayor crecimiento real por segundo año consecutivo y arrastra al alza a la inversión social en su conjunto

La inversión total en protección social presenta un aumento real del 7,6% durante el 2024 luego de incrementarse un 5,7% en el 2023. En términos de inversión por habitante, estos guarismos alcanzan el 6,6% y el 4,7% respectivamente. Esta evolución junto al fuerte crecimiento experimentado durante el primer año de la pandemia hace que la inversión real de esta función haya acumulado un aumento real del 24% en el último quinquenio, 18% en la inversión por habitante, convirtiéndose en la función más dinámica del quinquenio y del primer cuarto de presente siglo, (cuadro A4 del anexo).

Volviendo al 2024, el aumento de la inversión real en protección social es bastante generalizado a su interior. Solo las pensiones no contributivas reflejan una caída de medio punto porcentual en su inversión por habitante, luego de cuatro años de expansión. La inversión real en las pensiones contributivas se expande un 8% durante el 2024 y a su interior, el RIVM de la Caja continúa como el de mayor crecimiento con una tasa anual real del 11,5%.

Como se ha señalado en otras oportunidades, esto no son necesariamente buenas noticias pues compromete seriamente su sostenibilidad financiera. Por el contrario, las pensiones con cargo al presupuesto nacional muestran un crecimiento del 3,5% que, aunque importante si es más moderado y por debajo de la mitad de la media a la que crece la función. Visto en términos de la inversión por habitante, la inversión en las pensiones con cargo al presupuesto nacional (RPN) acumula un aumento de solo 0,6% durante el último quinquenio en comparación con un incremento acumulado del 43% para el RIVM.

La inversión social en los programas de apoyo a grupos vulnerables crece un 8,5% durante el 2024, lo que equivale al 7,5% en la inversión por habitante. Dentro de ellos, los dirigidos a los hogares en pobreza, expanden su inversión real en un 14%, mientras que los dirigidos a cubrir otras vulnerabilidades crecen solo cerca de un 3% en su inversión real total, (cuadro 4). Recuérdese que el IMAS principal institución en los programas contra la pobreza, aumentó su inversión real en estos programas en un 18% a costa de Avancemos (incentivos para estudiar) y la red de cuidado. Como las pensiones contributivas y los programas de apoyo a grupos vulnerables crecen a ritmos parecidos, cada uno aporta al crecimiento total de la función en una proporción similar a su peso relativo. De este modo, las pensiones contributivas explican el 87% del crecimiento de la inversión social total y los programas de apoyo a grupos vulnerables el 14%.

Finalmente, si la atención se pone en los rubros que componen la inversión en protección social, para el 2024, son las transferencias corrientes las que explican prácticamente la totalidad del aumento real total. Los otros rubros tienen pesos marginales y se neutralizan entre sí, (cuadro 4).

La inversión social pública en vivienda y territorio tiende a estancarse en el año 2024 luego de dos años de recuperación insuficiente

La inversión social pública en vivienda y territorio presenta un virtual estancamiento real durante el 2024 al expandirse solo un 0,7% real, expansión que resulta insuficiente para superar el crecimiento poblacional. En términos de la inversión real por habitante, pese a haber crecido en los dos primeros años posteriores a la pandemia, este estancamiento le impide

superar los niveles de inversión por habitante alcanzados previo a la pandemia. En esta sección se analiza la magnitud y composición de esta inversión, así como su evolución reciente.

La magnitud de la inversión en vivienda y territorio en 2024

La función de vivienda y territorio maneja niveles de inversión social muy por debajo de las que disponen las tres funciones previas. Durante el año 2024, el país invirtió cerca de un billón de colones corrientes (989 mil millones de colones) en los servicios de vivienda y territorio, lo que equivale a cerca de US\$ 1.921 millones de dólares al tipo de cambio de las cuentas nacionales. Esto representa una inversión por persona que supera los 186 mil colones al año, aproximadamente US\$ 362. Por mes, la inversión en vivienda y territorio por habitante alcanzó los 16 mil colones (US\$ 30), (cuadro 5).

A su interior, los servicios municipales son los dominantes, con casi dos tercios de la inversión total. Los servicios de suministro de agua, referidos solo al ICAA, aportan el 20% de la inversión de la función, mientras que el 15% restante se refiere a los servicios de vivienda, donde el bono familiar de la vivienda (BFV) tiene un peso significativo. En el último cuarto de siglo, los servicios municipales han venido ganando participación relativa a costa de los otros dos.

Al contrario de las funciones de educación y salud que ofrecen servicios que son trabajo intensivo, o de la de protección social, donde predominan las transferencias, particularmente de tipo corriente, en los servicios de vivienda y territorio, el componente de gastos de capital adquiere un mayor protagonismo, aunque sin llegar a superar a los gastos corrientes, ver cuadro 5. Estos gastos de capital representaron en el 2024 el 36% de la inversión social total, cuando en las funciones previas y mayoritarias no superaron al 4%. Además, en estos gastos de capital son importantes tanto la inversión como las transferencias de capital, principalmente el BFV. Así, los gastos corrientes se ubican en un 64%, donde predominan las remuneraciones, con el 30% de la ISP total y la compra de bienes y servicios con el 25% de esta.

Cuadro 5

Costa Rica: Inversión social pública en Vivienda y Territorio (ISP_VT) por programa y rubro. 2024

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

Programa y rubro	Inversión Social Pública (ISP_VT)			Prioridad de la ISP_VT			Variación real 2023-2024 ⁴		
	Total	Por habitante	Distribución	Macro ¹	Fiscal ²	Social ³	Total	Per cápita	Aporte ⁵
ISP en Vivienda y Territorio (ISP_VT)	989 488	186 357	100,0	2,0	6,8	10,0	0,7	-0,2	
Estructura por programa	989 488	186 357	100,0	2,0	6,8	10,0	0,7	-0,2	100,0
Servicios de Vivienda	148 697	28 005	15,0	0,3	1,0	1,5	16,9	15,8	-1102,1
Suministro Agua	196 534	37 015	19,9	0,4	1,4	2,0	12,2	11,2	-1073,3
Servicios Municipales	644 257	121 337	65,1	1,3	4,4	6,5	-5,3	-6,1	2275,4
Estructura por rubro	989 488	186 357	100,0	2,0	6,8	10,0	0,7	-0,2	100,0
Gasto Corriente	636 457	119 868	64,3	1,3	4,4	6,4	-2,0	-2,8	1005,2
Remuneraciones	301 746	56 830	30,5	0,6	2,1	3,0	0,8	-0,1	15,4
Bienes y servicios	250 738	47 223	25,3	0,5	1,7	2,5	-3,2	-4,0	572,2
Intereses	18 606	3 504	1,9	0,0	0,1	0,2	-6,9	-7,8	84,9
Transferencias corrientes	65 367	12 311	6,6	0,1	0,5	0,7	-7,8	-8,6	332,7
Gasto de capital	353 031	66 489	35,7	0,7	2,4	3,6	5,9	5,0	-905,2
Inversión	229 262	43 178	23,2	0,5	1,6	2,3	-0,6	-1,5	193,3
Transferencias de capital	123 769	23 310	12,5	0,3	0,9	1,3	20,7	19,6	-1098,5
Concesión Neta de Préstamos	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0			0,0

1/ Porcentaje de la Inversión Social en Vivienda y Territorio sobre el producto interno bruto (PIB).

2/ Porcentaje de la Inversión Social en Vivienda y Territorio sobre el gasto total del Gobierno General (GGG).

3/ Porcentaje de la inversión Social en Vivienda y Territorio sobre la Inversión Social Total.

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

5/ Aporte relativo de cada rubro a la tasa de variación global de la inversión social pública real por habitante.

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

Como se ha señalado, esta inversión social en servicios de vivienda y territorio representó en el 2024, un décimo de la inversión social pública total (prioridad social), manteniéndose como cuarta función en importancia, aunque alejadas de las tres anteriores. Esta prioridad social se reduce -0,2 p.p. con respecto al 2023 y -0,3 p.p. en el último quinquenio. También se encuentra por debajo de la prioridad social que obtuvo al inicio del siglo XXI donde llegó al 11% de la ISP total, aunque los cambios en el primer cuarto de siglo han sido limitados, gráfico 5.

La inversión social pública en vivienda y territorio en el 2024 representó casi un 7% del gasto del gobierno general (prioridad fiscal), prioridad que también pierde -0.3 p.p. respecto al 2023 y un punto porcentual en el último quinquenio. Al igual que la prioridad social, los valores del 2024 son inferiores a los mostrados en el año 2000, (gráfico 5).

La prioridad macroeconómica de la inversión social en vivienda y territorio se sitúa en el año 2024 en el equivalente al 2% del PIB. Esta prioridad alcanza al 1,3% para los servicios municipales, el 0,3% para los servicios de vivienda y el 0,4% para el suministro de agua. Claramente hay en las funciones previas programas que tienen una mayor prioridad, que esta función en su conjunto. Esta prioridad macroeconómica alcanza su mayor valor en el primer año de la pandemia (2,4%) pero debido a la contracción del PIB en ese año y termina en el 2004 con una prioridad similar a lo mostrada al inicio del siglo, (gráfico 5).

Durante el 2024 la inversión social pública en vivienda y territorio muestra un estancamiento luego de dos años de expansión

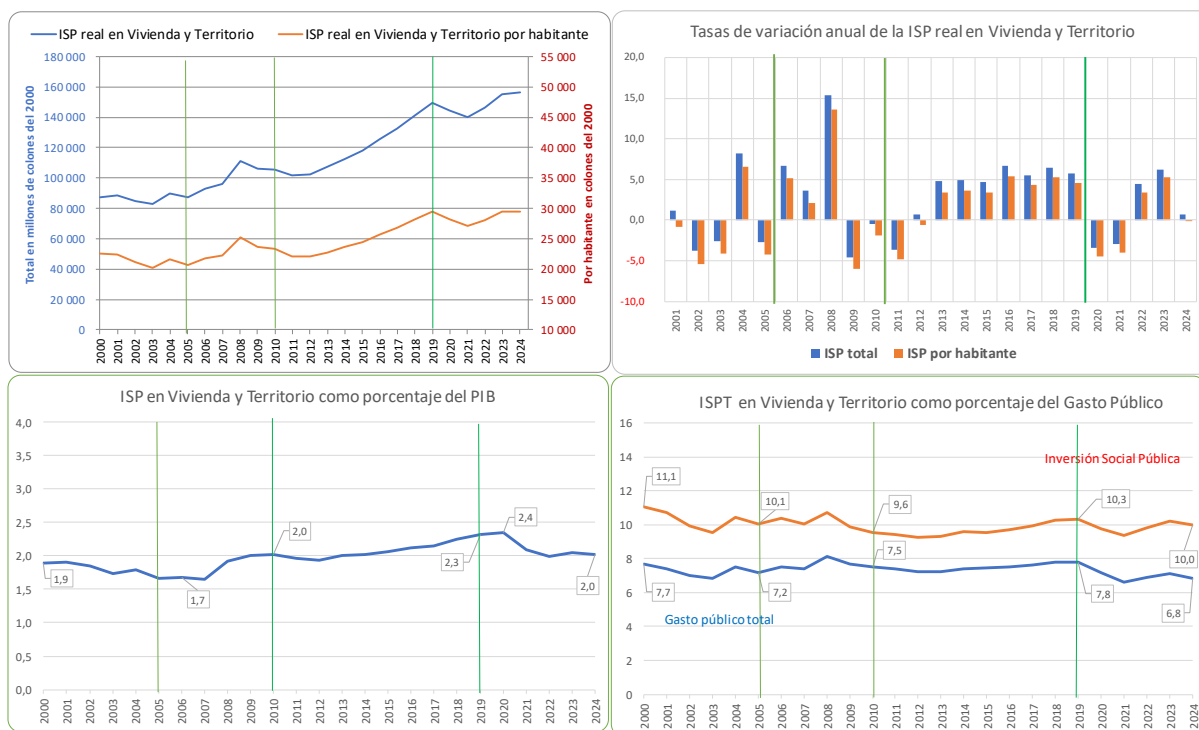
La inversión total en vivienda y territorio presenta un aumento real de tan solo el 0,7% durante el 2024, lo que implica una contracción de -0,2% en su inversión por habitante. Esta evolución viene precedida de dos años, posteriores a la pandemia, con un crecimiento anual superior al 4%, mientras que durante la pandemia sufrió contracciones también significativas. Durante la pandemia, los tres servicios perdieron inversión real, pero durante los dos primeros años posteriores a la pandemia, son los servicios municipales los que lideran la recuperación. Para el último año, las variaciones positivas en la inversión real se concentran en los otros servicios, vivienda y agua, mientras que los servicios municipales ven contraída su inversión social.

Considerando el último quinquenio en conjunto, la inversión real total acumula un aumento de solo un 4,7% en tanto que la inversión real por habitante acumula una pérdida del -0,3%. Esta pérdida de la inversión por habitante alcanza al -15% para los servicios de vivienda, se sitúa en -0,5% para el suministro de agua y presenta valores positivos del 4% para los servicios municipales, (cuadro A5 del anexo).

Volviendo al 2024, el prácticamente estancamiento de la inversión social real, total y por habitante, es generada por una contracción de la inversión real en los servicios municipales que, por su peso relativo, no puede ser revertido por los servicios de vivienda y suministro de agua, pese a expandirse de modo apreciable. Finalmente, si la atención se pone en los rubros que componen la inversión en vivienda y territorio, para el 2024, son los gastos corrientes los

que explican prácticamente la totalidad de la pequeña reducción real de la inversión social por habitante, (cuadro 5).

Gráfico 5
Costa Rica: Indicadores sobre la evolución de la Inversión Social Pública en Vivienda y Territorio. 2000 – 2024
(cifras absolutas en colones del año 2000 y relativas en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con base en información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, de las instituciones públicas involucradas, del Banco Central de Costa Rica y del Instituto Nacional de Estadística y Censos.

En medio de la volatilidad y pequeñez que la caracteriza, la inversión social pública en cultura y recreación sigue perdiendo prioridad

La inversión social pública en cultura y recreación presenta una contracción real durante el 2024 tanto en su inversión real total como en la inversión real por habitante. Con ello se pone fin a dos años de expansión que resultaban de todos modos insuficientes para compensar el deterioro sufrido durante la pandemia. En esta sección se analiza la magnitud y composición de esta inversión, así como su evolución reciente.

La magnitud de la inversión en cultura y recreación en 2024

La función de cultura y recreación maneja los menores niveles de inversión social, muy por debajo de los que disponen las cuatro funciones previas. Durante el año 2024, el país invirtió solo cerca de 55 mil millones de colones corrientes en los servicios de cultura y recreación, lo que equivale apenas a cerca de US\$ 107 millones de dólares al tipo de cambio de las cuentas nacionales. Esto representa una inversión por persona de 10.420 colones al año, aproximadamente US\$ 20. Por mes, la inversión en cultura y recreación por habitante no llega a los mil colones ni a los dos dólares, (cuadro 6).

A su interior, los servicios culturales, que incluyen al ministerio de cultura y la mayoría de sus órganos desconcentrados, son los dominantes, con un poco más de dos tercios de la inversión total (68%). Los servicios recreativos, que incluye solo a Icoder, le sigue en importancia con un 24% de la inversión de la función, mientras que el 8% restante se refiere a los servicios editoriales, de radio y televisión. En el último cuarto de siglo, los servicios recreativos han venido ganando participación relativa a costa de los otros dos, (cuadro A7 del anexo).

La estructura de esta inversión social por rubro muestra que los gastos corrientes absorben el 90% de la inversión, destinando a remuneraciones un 46%, a la compra de bienes y servicios un 27% y a las transferencias corrientes el 17% restante. Esto representa un poco menos de lo que asignan las funciones de educación y salud. Esto significa que un 10% de la ISP de la función se compone de gastos de capital, por encima de las funciones señaladas, (cuadro 6).

La inversión social en servicios de cultura y recreación representó en el 2024 solo el 0,6% de la inversión social pública total (prioridad social) y sin mayores cambios respecto al 2023. Al representar una magnitud relativa tan reducida de la inversión social total, menos del uno por ciento, para observar cambios hay que poner la atención en los centésimos de la unidad. En todo caso, la prioridad social viene cayendo desde el año 2013, con algunas subidas coyunturales, donde alcanzó al 0,9% de la inversión social total y el valor alcanzado en el 2024 es el más bajo de los últimos 25 años, (gráfico 6).

La inversión social pública en cultura y recreación en el 2024 representó un 0,4% del gasto del gobierno general (prioridad fiscal) y muestra la misma tendencia de la prioridad social, deterioro a partir del 2013 y el menor valor en el 2024 del primer cuarto del siglo XXI, (gráfico 6).

La prioridad macroeconómica de la inversión social en cultura y recreación se sitúa en el año 2024 en el casi imperceptible 0,1% del PIB. Esta prioridad alcanza al 0,08% para los servicios culturales, el 0,03% para los servicios recreativos y el 0,01% para los servicios editoriales, de radio y de televisión. Esta prioridad macroeconómica alcanza su mayor valor en el 2013 (0,19%) y, al igual que las otras prioridades, muestra una tendencia a la reducción hasta el 2024 cuando se sitúa en el nivel más bajo de los últimos 25 años, (gráfico 6).

Cuadro 6

Costa Rica: Inversión social pública en Cultura y Recreación (ISP_CR) por programa y rubro. 2024

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

Programa y rubro	Inversión Social Pública (ISP_CR)			Prioridad de la ISP_CR			Variación real 2023-2024 ⁴		
	Total	Por habitante	Distribución	Macro ¹	Fiscal ²	Social ³	Total	Per cápita	Aporte ⁵
ISP en Cultura y Recreación (ISP_CR)	55 326	10 420	100,0	0,1	0,4	0,6	-2,3	-3,1	
Estructura por programa	55 326,4	10 420	100,0	0,11	0,38	0,56	-2,3	-3,1	100,0
Servicios Recreativos	13 082,4	2 464	23,6	0,03	0,09	0,13	-8,2	-9,0	72,1
Servicios Culturales	37 828,0	7 124	68,4	0,08	0,26	0,38	4,4	3,5	-71,5
Otros Servicios ⁶	4 416,0	832	8,0	0,01	0,03	0,04	-28,1	-28,7	99,4
Estructura por rubro	55 326	10 420	100,0	0,11	0,38	0,56	-2,3	-3,1	100,0
Gasto Corriente	49 870	9 392	90,1	0,10	0,34	0,50	0,5	-0,4	12,4
Remuneraciones	25 247	4 755	45,6	0,05	0,17	0,26	2,4	1,5	-20,3
Bienes y servicios	15 164	2 856	27,4	0,03	0,10	0,15	3,2	2,3	-18,8
Intereses	0	0	0,0	0,00	0,00	0,00	0,0	0,0	0,0
Transferencias corrientes	9 459	1 782	17,1	0,02	0,07	0,10	-8,1	-8,9	51,5
Gasto de capital	5 456	1 028	9,9	0,01	0,04	0,06	-21,6	-22,3	87,6
Inversión	4 936	930	8,9	0,01	0,03	0,05	-26,9	-27,5	104,8
Transferencias de capital	520	98	0,9	0,00	0,00	0,01	146,6	144,4	-17,2
Concesión Neta de Préstamos	0	0	0,0	0,00	0,00	0,00	0,0	0,0	0,0

1/ Porcentaje de la Inversión Social en Cultura y Recreación sobre el producto interno bruto (PIB).

2/ Porcentaje de la Inversión Social en Cultura y Recreación sobre el gasto total del Gobierno General (GGG).

3/ Porcentaje de la inversión Social en Cultura y Recreación sobre la Inversión Social Total.

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

5/ Aporte relativo de cada rubro a la tasa de variación global de la inversión social pública real por habitante.

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

Durante el 2024 la inversión social pública real en cultura y recreación se contrae luego de dos años de una expansión insuficiente

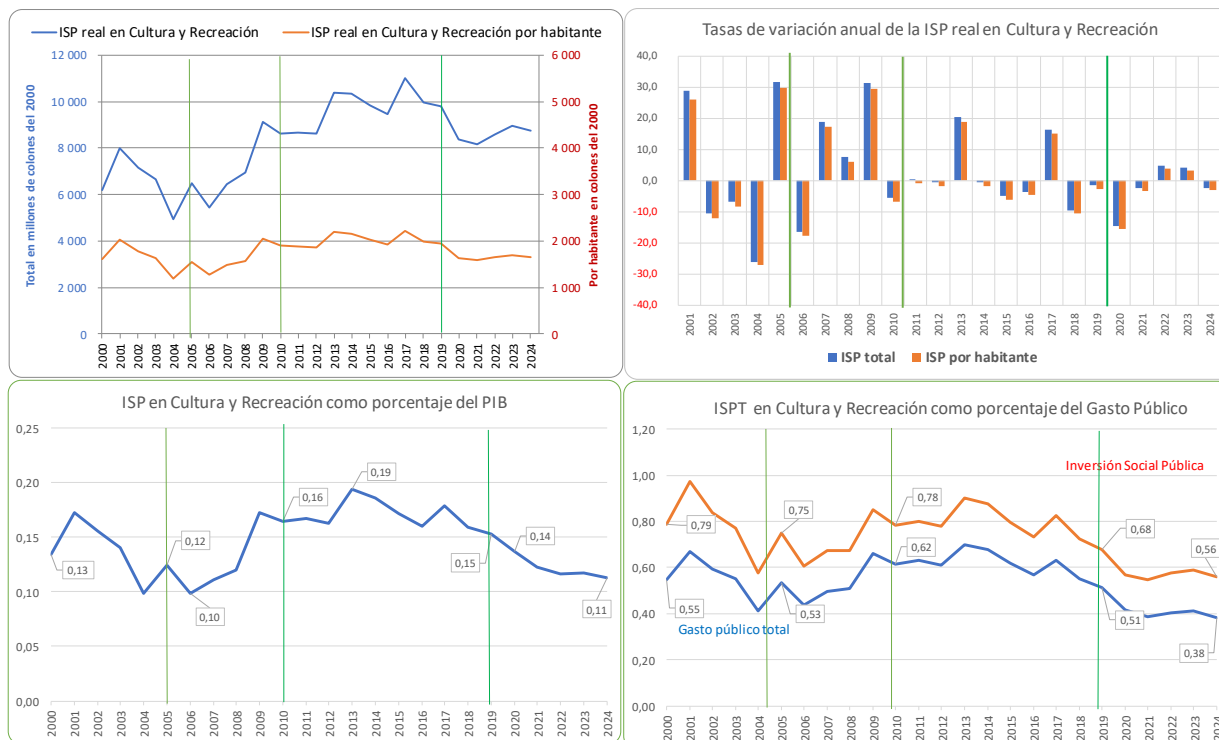
La inversión total real en cultura y recreación se contrae un -2,3% durante el 2024, reducción que resulta del -3,1% en su inversión real por habitante. Esta evolución viene precedida de dos años, posteriores a la pandemia, con un crecimiento anual superior al 4%, pero que resultan insuficientes para compensar la contracción sufrida durante la pandemia. Si bien el mayor valor de su inversión real lo alcanza en el año 2017, en el último quinquenio, primero de la década del 2020, la inversión real total acumuló una caída del -11% y ajustada por población del -15%.

Durante la pandemia, los tres servicios perdieron inversión real, pero durante los dos primeros años posteriores a la pandemia, son los servicios recreativos los que lideran la recuperación. Para el último año, la inversión real por habitante se contrae en estos servicios recreativos y siguen reduciéndose en los servicios editoriales, de radio y de televisión, que caen los cinco años. Por el contrario, los servicios culturales muestran un aumento real en su inversión, acorde con los mayores recursos que parecen haber contados al menos los ministerios del sector social en este año, (cuadro A7 del anexo).

Gráfico 6

Costa Rica: Indicadores sobre la evolución de la Inversión Social Pública en Cultura y Recreación. 2000 – 2024

(Cifras absolutas en colones del año 2000 y relativas en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con base en información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, de las instituciones públicas involucradas, del Banco Central de Costa Rica y del Instituto Nacional de Estadística y Censos.

Volviendo al 2024, la contracción de la inversión real en cultura y recreación se concentra entonces en los servicios recreativos y especialmente en los servicios editoriales, de radio y televisión, donde el Sistema Nacional de Radio y Televisión Cultural (Sinart S.A.) es un responsable directo. Finalmente, si la atención se pone en los rubros que componen la inversión en cultura y recreación, para el 2024, son las transferencias corrientes y la inversión real los que producen la contracción de la inversión real por habitante, cuadro 6.

Los programas o servicios selectivos vuelven a aumentar su inversión real de la mano del repunte del Fodesaf

El reagrupamiento de los programas sociales de las distintas funciones según las características de acceso de ellos permite identificar aquellos programas que siguen un criterio de selección asociado con la pobreza o las vulnerabilidades. La consideración por aparte de

este grupo de programas resulta de interés porque se encuentran dispersos en las diversas funciones y porque el Fodesaf se torna en una fuente importante de su financiamiento. Estos programas presentan un repunte de su inversión social pública durante el 2024 tanto en su inversión real total como en la inversión real por habitante, aunque no de forma generalizada, y junto a las pensiones contributivas son los que explican el aumento de la inversión social total real. En esta sección se analiza la magnitud y composición de esta inversión, así como su evolución reciente.

La magnitud de la inversión en programas selectivos en 2024

Los programas o servicios selectivos manejan recursos un tanto mayores a los que dispone la función de vivienda y territorio y muy por encima de los que manejan la función de cultura y recreación. Durante el año 2024, el país destinó cerca de 1,1 billones de colones corrientes en los servicios selectivos, lo que equivale a cerca de US\$ 2.180 millones de dólares al tipo de cambio de las cuentas nacionales. Esto representa una inversión por persona de 212 mil colones al año, aproximadamente US\$ 411. Por mes, la inversión en programas selectivos por habitante llega a los 18 mil colones, esto es, cerca de los US\$ 34 dólares, cuadro 7.

Los servicios selectivos se han agrupado en seis grupos de programas. A su interior, los incentivos para estudiar, a saber, comedores, transporte y transferencias monetarias condicionadas, reciben una cuarta parte de esta inversión convirtiéndose en los que más recursos absorben, aunque las pensiones no contributivas (RNC) es el programa independiente que más recursos capta con el 18% de la ISP total de los programas selectivos. Los programas de apoyo a grupos vulnerables, que comprenden un conjunto de instituciones que velan por los derechos y el bienestar de un conjunto de poblaciones específicas, obtienen un 19% de la inversión social. Los programas de apoyo a los hogares pobres y los de acceso a la vivienda tienen participaciones similares en la inversión social del grupo, 15% y 13% respectivamente, mientras que la red de cuidado recibe el 9% restante. En el último cuarto de siglo, los incentivos para estudiar, pese al deterioro en el último quinquenio, han venido ganando participación relativa a costa de principalmente de los programas de apoyo a los pobres y del acceso a la vivienda, (cuadro A8 del anexo).

La estructura de esta inversión social por rubro muestra, como es de esperar, un predominio de las transferencias corrientes que representan el 65% de la inversión total, si se le agregan las transferencias de capital, el peso relativo sube al 77% de la inversión total. En todo caso por la dominancia de las transferencias corrientes, dan cuenta del 86% de la inversión global, (cuadro 7).

Cuadro 7

Costa Rica: Inversión social pública en Servicios Selectivos (ISP_SS) por programa y rubro. 2024

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

Programa y rubro	Inversión Social Pública (ISP_SS)			Prioridad de la ISP_SS			Variación real 2023-2024 ⁴		
	Total	Por habitante	Distribución	Macro ¹	Fiscal ²	Social ³	Total	Per cápita	Aporte ⁵
ISP en Servicios Selectivos (ISP_SS)	1 122 997	211 502	100,0	2,3	7,7	11,3	5,8	4,8	
Estructura por programa	1 122 997	211 502	100,0	2,3	7,7	11,3	5,8	4,8	100,0
Incentivos para estudiar	276 349	52 047	24,6	0,6	1,9	2,8	-0,5	-1,4	-7,6
Red de cuidado	103 864	19 561	9,2	0,2	0,7	1,0	6,4	5,4	10,4
Pensiones no contributivas	205 894	38 777	18,3	0,4	1,4	2,1	0,4	-0,5	-2,1
Acceso a la Vivienda	148 697	28 005	13,2	0,3	1,0	1,5	16,9	15,8	39,4
Atención hogares pobres	174 016	32 774	15,5	0,4	1,2	1,8	18,8	17,7	50,7
Protección grupos vulnerables	214 177	40 337	19,1	0,4	1,5	2,2	3,2	2,3	9,2
Estructura por rubro	1 122 997	211 502	100,0	2,3	7,7	11,3	5,8	4,8	100,0
Gasto Corriente	963 947	181 547	85,8	2,0	6,6	9,7	3,6	2,7	48,4
Remuneraciones	138 250	26 038	12,3	0,3	1,0	1,4	-3,3	-4,1	-11,6
Bienes y servicios	85 387	16 082	7,6	0,2	0,6	0,9	-1,4	-2,3	-3,9
Intereses	5 440	1 024	0,5	0,0	0,0	0,1	-9,8	-10,6	-1,3
Transferencias corrientes	734 870	138 403	65,4	1,5	5,1	7,4	5,7	4,8	65,2
Gasto de capital	159 469	30 034	14,2	0,3	1,1	1,6	20,9	19,8	51,1
Inversión	28 599	5 386	2,5	0,1	0,2	0,3	-1,3	-2,1	-1,2
Transferencias de capital	130 870	24 648	11,7	0,3	0,9	1,3	27,2	26,0	52,3
Concesión Neta de Préstamos	-419	-79	0,0	0,0	0,0	0,0	-37,0	-37,5	0,5

1/ Porcentaje de la Inversión Social en Servicios Selectivos sobre el producto interno bruto (PIB).

2/ Porcentaje de la Inversión Social en Servicios Selectivos sobre el gasto total del Gobierno General (GGG)

3/ Porcentaje de la inversión Social en Servicios Selectivos sobre la Inversión Social Total.

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

5/ Aporte relativo de cada rubro a la tasa de variación global de la inversión social pública real por habitante.

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

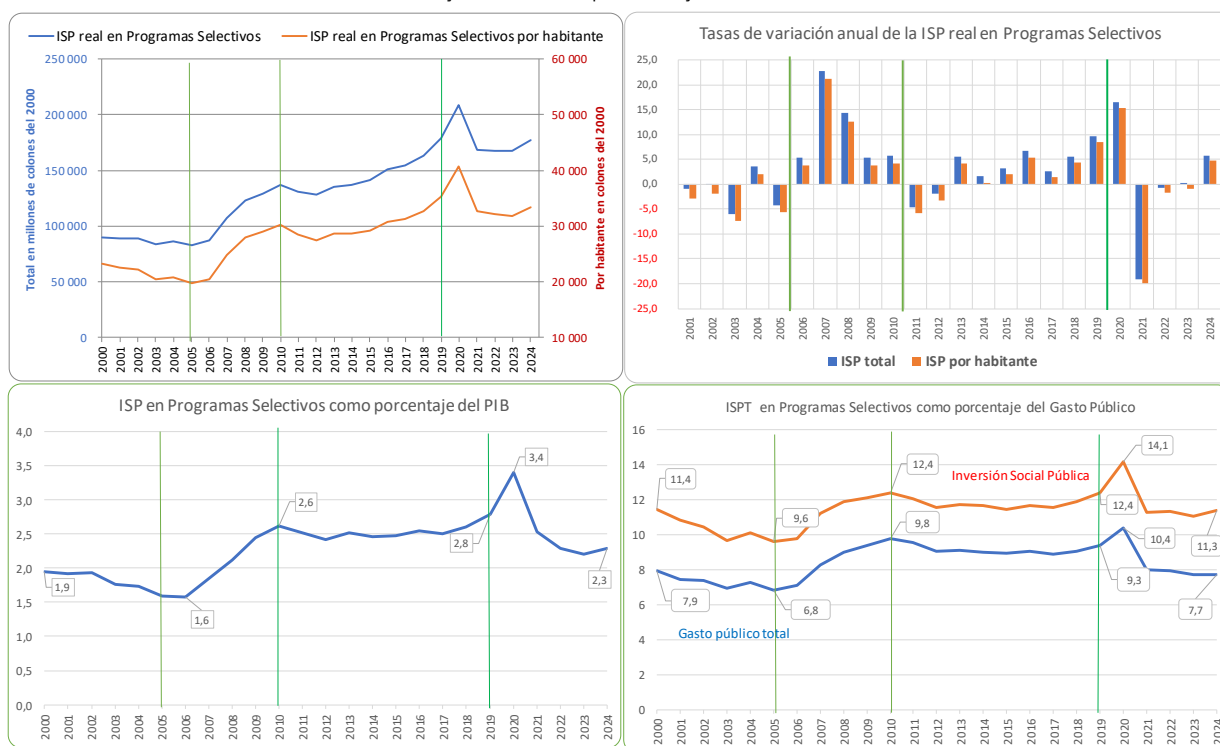
La inversión social en servicios selectivos representó en el 2024 el 11% de la inversión social pública total (prioridad social), 0,2 p.p. más que el año anterior. La prioridad social alcanza su máximo durante el primer año de pandemia cuando arriba al 14% de la inversión social total, cae el año siguiente y luego tiende a estabilizarse en torno al 11% los años siguientes, valor similar al mostrado en el año 2000, (gráfico 7).

Esta inversión social pública en servicios selectivos representó en el 2024 cerca del 8% del gasto del gobierno general (prioridad fiscal) y muestra la misma tendencia de la prioridad social, alcanza la máxima prioridad en el 2020, luego se contrae en el segundo año de la pandemia para estabilizarse en torno al 8% del gasto público, valor similar al de 24 años atrás, (gráfico 7).

Gráfico 7

Costa Rica: Indicadores sobre la evolución de la Inversión Social Pública en Servicios Selectivos. 2000 – 2024

(cifras absolutas en colones del año 2000 y relativas en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con base en información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, de las instituciones públicas involucradas, del Banco Central de Costa Rica y del Instituto Nacional de Estadística y Censos.

La prioridad macroeconómica de la inversión social en servicios selectivos se sitúa en el año 2024 en el 2.3% del PIB. Esta prioridad alcanza al 0,6% del PIB para los incentivos para estudiar, se ubica en torno al 0,4% del PIB para las pensiones no contributivas, los programas de apoyo a hogares pobres y a los grupos vulnerables. El acceso a la vivienda recibe recursos equivalentes al 0,3% del PIB y la red de cuidado al 0,2%. Esta prioridad macroeconómica alcanza su mayor valor en el 2020 (3,4% del PIB) y si bien empieza a perder prioridad macroeconómica

a partir de ese año, termina en el 2024 con una prioridad superior a la exhibida a principios de siglo, (gráfico 7).

Durante el 2024 la inversión social pública real en servicios selectivos vuelve a expandirse después de tres años de contracción o estancamiento

La inversión total real en servicios selectivos aumenta un 5,8% durante el 2024 y la inversión real por habitante los hace un 4,8%. Este crecimiento viene precedido de un fuerte aumento real durante el primer año de pandemia, seguido de tres años de contracción o estancamiento, que neutralizan las ganancias obtenidas. Si bien el mayor valor de su inversión real lo alcanza en el año 2020, en el último quinquenio, primero de la década del 2020, la inversión real total acumuló una caída del -0,8% y ajustada por población del -5,5%, (cuadro A8 del anexo).

Poniendo la atención en la inversión real por habitante, la inversión real cae en los incentivos para estudiar (-1,4%) y en las pensiones contributivas (-0,5%) durante el 2024, por lo que son los otros programas los que impulsan al alza la inversión real en los servicios selectivos. En particular, la atención de hogares pobres y el acceso a la vivienda son los que más impactan al alza durante el 2024.

Si se ve el último quinquenio en su conjunto, la caída acumulada del -5,5% en la inversión real por habitante es explicada por la contracción del -21% en los incentivos para estudiar, principalmente Avancemos, y por el acceso a la vivienda (-15%), aunque también contribuyen las caídas acumuladas reales en los programas de apoyo a grupos vulnerables (-6%) y en la red de cuidado (-3%). Por el contrario, las pensiones no contributivas (11%) y la atención de hogares pobres (19%) acumulan incrementos en su inversión real por habitante y ya se ha mencionado el papel del IMAS en estos resultados, (cuadro A8 del anexo).

Finalmente, si la atención se pone en los rubros que componen la inversión servicios selectivos, para el 2024, son las transferencias corrientes y las transferencias de capital la que explican el aumento de la inversión social real, (cuadro 7).

La recuperación del Fodesaf apuntala esta expansión en el 2024

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 eliminan, ajustan o establecen los porcentajes asignados a algunos programas, 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 ventas⁵. Con esta reforma también se cuelan o consolidan para su financiamiento algunas instituciones, programas o proyectos que no son selectivos ni dirigidos exclusivamente a los hogares pobres.

Los ingresos del Fondo repuntan en el 2024: los ingresos efectivos del Fodesaf para el 2024 rondaron los 763 mil millones de colones corrientes lo que equivale al 1,6% del PIB y casi un 15% más de los estimados para el año previo. Para ese año, dos tercios de los ingresos provinieron del impuesto sobre los salarios, un 30% correspondió a la transferencia del gobierno central y el 4% restante de otros ingresos, como recuperación de patronos morosos, devoluciones de los entes ejecutores y otros, (cuadro 8).

Con la incorporación de los órganos desconcentrados dentro del presupuesto nacional a partir del 2021, se les pierde el rastro a los ingresos del Fondo por fuente, Desaf (2022a y 2022b), pues ya la Desaf no recibe ni controla los ingresos correspondientes al impuesto sobre la planilla, ni a la transferencia del gobierno más allá de lo que se presupuesta en el Ministerio de Trabajo. Para estimar los ingresos de los años 2022 y 2023, se han rescatado los ingresos del impuesto sobre la planilla a partir de los informes del Ministerio de Hacienda sobre los recursos ejecutados (MH, 2023 y 2024) y la transferencia del gobierno se estima como el complemento necesario para cubrir el gasto total reportado por el Fondo, con déficit cero y superávit cero. Con ello Fodesaf pierde otros ingresos como superávits o devoluciones de períodos anteriores,

⁵ Con la aprobación del Fodesaf en 1974, el aporte estatal provenía de un aumento del 5% al 8% de la tasa del impuesto sobre las ventas, lo que representaba el 37,5% del impuesto. Posteriormente, con el aumento de la tasa del impuesto sobre las ventas, la transferencia estatal se fijó en un 20% del impuesto sobre las ventas. Con el tiempo, este porcentaje se empezó a incumplir lo que llevó a su establecimiento en términos de salarios base, lo que finalmente se termina incumpliendo.

intereses y recuperaciones. Así para los años 2022 y 2023, los ingresos y la inversión varían al mismo ritmo. Ya para el 2024, la Desaf ha logrado seguirles la pista a las transferencias a los órganos desconcentrados en los distintos ministerios, a través de las oficinas financieras de cada ministerio y por ende a las transferencias del gobierno central (Desaf, 2025).

La transferencia del gobierno tendió a cumplirse durante la década previa a la pandemia y ayuda a explicar la fuerte expansión real que mostró el Fondo en esa década en sus ingresos reales, pues los salarios base y reales también aumentaron. No obstante, la principal fuente de crecimiento en este período vino del impuesto sobre la planilla que aumenta su participación en el total de ingresos del Fondo del 52% en 2010 al 55% en 2019. 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), (cuadro A9 del anexo).⁶

Los dos años siguientes de pandemia se caracterizan por una contracción real de los ingresos, originado en la caída de los salarios reales y del empleo 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 de casi un -16% en los ingresos reales del Fondo. Mientras que los ingresos reales provenientes del impuesto sobre la planilla se recuperan en el segundo año de pandemia para terminar mostrando un aumento real acumulado del 2%, la transferencia del gobierno acumula una caída real del -31%.

⁶ 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).

Cuadro 8

Costa Rica: Inversión social pública financiada por el Fodesaf (ISP_Fodesaf) por programa. 2024

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

Programa y rubro	Inversión Social Pública (ISP_FODESAF)			Prioridad de la ISP_FODESAF				Variación real 2023-2024 ⁵		
	Total	Por habitante	Distribución	Macro ¹	Fiscal ²	Social ³	Selectiva ⁴	Total	Per cápita	Aporte ⁶
Ingresos efectivos del FODESAF	762 736	143 651	100,0	1,6	5,3	7,7	67,9	12,3	11,3	
Composición de los ingresos efectivos	762 736	143 651	100,0	1,6	5,3	7,7	67,9	12,3	11,3	
Impuesto Planillas	504 444	95 005	66,1	1,0	3,5	5,1	44,9	4,1	3,2	
Transferencia Gobierno	231 733	43 644	30,4	0,5	1,6	2,3	20,6	18,9	17,8	
Otros	26 559	5 002	3,5	0,1	0,2	0,3	2,4	n.d.	n.d.	
ISP del FODESAF (ISP_FODESAF)	758 639	142 880	100,0	1,5	5,2	7,7	67,6	11,7	10,7	
Estructura por programa	758 639	142 880	100,0	1,5	5,2	7,7	67,6	11,7	10,7	100,0
ISP Total en Programas Selectivos	753 772	141 963	99,4	1,5	5,2	7,6	67,1	11,8	10,8	100,6
Incentivos para estudiar	159 662	30 070	21,0	0,3	1,1	1,6	14,2	26,3	25,1	43,8
Red de cuidado	72 973	13 743	9,6	0,1	0,5	0,7	6,5	32,7	31,5	23,9
Pensiones no contributivas	178 322	33 585	23,5	0,4	1,2	1,8	15,9	-13,6	-14,3	-40,8
Acceso a la Vivienda	139 469	26 267	18,4	0,3	1,0	1,4	12,4	25,9	24,8	37,8
Atención hogares pobres	106 716	20 098	14,1	0,2	0,7	1,1	9,5	23,3	22,2	26,5
Apoyo grupos vulnerables	96 630	18 199	12,7	0,2	0,7	1,0	8,6	8,6	7,6	9,4
ISP en otros programas	4 867	917	0,6	0,0	0,0	0,0	0,4	-7,9	-8,7	-0,6

1/ Porcentaje de la Inversión Social financiada por el Fodesaf sobre el producto interno bruto (PIB).

2/ Porcentaje de la Inversión Social financiada por el Fodesaf sobre el gasto total del Gobierno General (GGG).

3/ Porcentaje de la inversión Social financiada por el Fodesaf sobre la Inversión Social Total.

4/ Porcentaje de la inversión social financiada por el Fodesaf sobre la Inversión en Servicios Selectivos.

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

6/ Aporte relativo de cada rubro a la tasa de variación global de la inversión social pública real por habitante.

Fuente: Elaboración propia con base en información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, el Ministerio de Hacienda, 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 caída se origina en la aplicación más estricta de la regla fiscal que conduce al incumplimiento del 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 última 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 y que ascendió a cerca de 256 mil millones de colones corrientes.

Para el primer año posterior a la pandemia, 2022, los ingresos reales vuelven a crecer en forma significativa (10% real) gracias a la expansión real del impuesto sobre la planilla y al aumento real de la transferencia del gobierno, sustentada en una ley aprobada ese año para incentivar el establecimiento de zonas francas fuera de la GAM, donde se excluye al Fodesaf de la regla

fiscal, Esto le podría dar 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 (ley 10234). No obstante, para el 2023, los ingresos reales aumentan solo un 1,6% sustentado en el impuesto a la planilla, ya que la transferencia del gobierno se contrae un -11%, ver cuadro A9 del anexo. Con esta evolución, el impuesto sobre la planilla aumenta su protagonismo dentro del financiamiento del Fondo ya que para el 2023 aporta el 71% de los ingresos recibidos, lo que contrasta con el 52% que pesaba en 2010.

El 2024 muestra otra cara pues se observa una fuerte expansión real en los ingresos del Fondo, esta vez liderada por la transferencia del gobierno central, ver cuadro A9 del anexo. Los ingresos reales del Fondo crecen algo más del 12% real, donde el impuesto sobre los salarios se expande un 4% y las transferencias del gobierno central casi un 19%, ver cuadro 8. Con ello, las trasferencias estatales vuelven a ganar peso dentro de financiamiento total (30%) aunque si alcanzar los valores de la década del 2010.

Cabe destacar que, con este aumento en los ingresos reales totales del Fondo durante el 2024, el primer quinquenio del decenio del 2020 muestra un aumento acumulado, aunque modesto, pero positivo del 6%, explicado por el impuesto sobre la planilla que crecen un 28% real acumulado. Por el contrario, las transferencias del gobierno acumulan una caída real del -16%. En todo caso, la fuerte expansión de la transferencia estatal durante el 2024, insuficiente para revertir las pérdidas del quinquenio, puede generarse en el fallo de la Sala Constitucional, a solicitud de algunos diputados, que obliga al Ministerio de Hacienda a girar los recursos de ley y a certificar el déficit acumulado, (cuadro A10 del anexo).

Lo cierto también es que, en el 2024, al menos los ministerios vinculados con el sector social parecen disfrutar de una mayor holgura fiscal. Pese a esta mayor holgura fiscal, en el 2024 aún no se recibió la totalidad de lo señalado por la ley de equilibrio fiscal del 2018. El incumplimiento en el monto de la transferencia del gobierno central viene desde el 2020, primer año de la pandemia, lo que significa que, en términos nominales, el Fondo ha dejado de percibir ingresos durante los últimos cinco años que acumulan entre los 237 mil millones de

colones, si se compara con los recursos recibido en 2019, y los 322 mil millones de colones, si se confronta con los salarios base que debía recibir.

La inversión social del Fondo se expande en el 2024: Por el lado de los egresos, la inversión social del FODESAF alcanza en el 2024 a los 759 mil millones de colones corrientes, aproximadamente US\$ 1.473 millones de dólares norteamericanos y un 15% más que el año 2023. Esta inversión social del Fondo equivale al 1,5% del PIB (prioridad macroeconómica), al 5,2% del gasto del gobierno general (prioridad fiscal) y al 7,7% de la inversión social total (prioridad social), ver cuadro 8. Estas prioridades reflejan mejoras durante el 2024 respecto al año previo, pero siguen por debajo de las alcanzadas en la década del 2010, (cuadro A9 del anexo).

Confrontada esta inversión con la realizada por los servicios selectivos, los recursos girados por el Fondo durante el 2024 corresponden al 68% de la inversión total en servicios selectivos, ver cuadro 8. Cabe recordar que estas cifras reflejan 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 ha señalado, 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 y que ya estaba como programa presupuestario del MTSS. No obstante, en este programa presupuestario 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.

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 injerencia sobre el resto de los recursos y debe hacer una presupuestación global de los egresos del Fondo pues la mayoría de los programas financiados tienen asignaciones definidas en la ley de creación del Fodesaf y sus reformas, asignaciones que corresponden a un porcentaje del total de egresos. 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 y su liquidación. No obstante, para el 2023 se produce un retroceso pues la DESAF solo maneja la liquidación de la parte incorporada en el Ministerio de Trabajo (programa 737) y para el resto solo maneja lo presupuestado. Por ello se hizo un esfuerzo por rescatar esta última parte a partir de las liquidaciones de los ministerios correspondientes, por lo que los resultados deben verse como preliminares. Para el 2024, la Desaf logra de nuevo seguirle a pista a los egresos ejecutados no solo los presupuestados y recupera parte de su función reguladora (Desaf, 2025)

Para el 2024, el Fondo aportó recursos para apoyar programas o proyectos en 17 instituciones, dos de ellas de la esfera privada y dos municipalidades. Con el fin de analizar la evolución de los programas, estos se organizan en grupos siguiendo la estructura utilizada para los servicios selectivos. El cuadro 8 muestra la composición de la inversión social durante el 2024 por tipo de programa y su evolución respecto al año anterior. Ya se ha indicado que la inversión en colones corrientes ascendió durante el 2024 a cerca de 759 mil millones de colones, equivalente al 1,6% del PIB, al 5,3% del gasto del gobierno general y al 7,7% de la inversión social total, en todos los casos con aumentos respecto al 2023. Esto se asocia con una expansión real cercana al 12% en la inversión total y del 11% en la inversión por habitante respecto al 2023.

Como se ha indicado también, no todos los programas financiados corresponden estrictamente a servicios selectivos, aunque sí la mayoría. Las estimaciones sugieren que el 99,4% se pueden clasificar como selectivos.⁷ Las pensiones no contributivas son el programa más grande, captando con cerca del 24% de los recursos del Fondo, aunque mostrando una contracción real de sus ingresos, contracción que en menor medida se refleja ya en este programa selectivo total. Los incentivos para estudiar le siguen en importancia con el 21% de los recursos del Fondo y con un crecimiento muy significativo (26% en la ISPT y del 25% en la ISPH), que contrasta claramente con la inversión mostrada por estos programas (-1.4%), (cuadros 7 y 8). El Fodesaf financia solo comedores escolares y transferencias monetarias no transporte escolar, pero las diferencias pueden reflejar también problemas de ejecución, sustitución de fuentes o reducción del aporte directo de las instituciones (MEP e IMAS).

El tercer programa en importancia corresponde al acceso a la vivienda, donde el Fondo financió, con un 18% de sus recursos, la mayor parte del bono familiar para la vivienda. Este programa muestra también un fuerte incremento, aunque menor al experimentado por el programa en su conjunto. Un 14% se destina directamente a la atención de hogares pobres, donde el IMAS tiene un papel protagónico y donde el Fodesaf financia una serie de programas a la institución, adicionales a Avancemos y a la red de cuidado. Los recursos del Fondo a estos programas muestran también una amplia expansión durante el 2024, acorde con el crecimiento señalado para los servicios selectivos totales en este rubro.

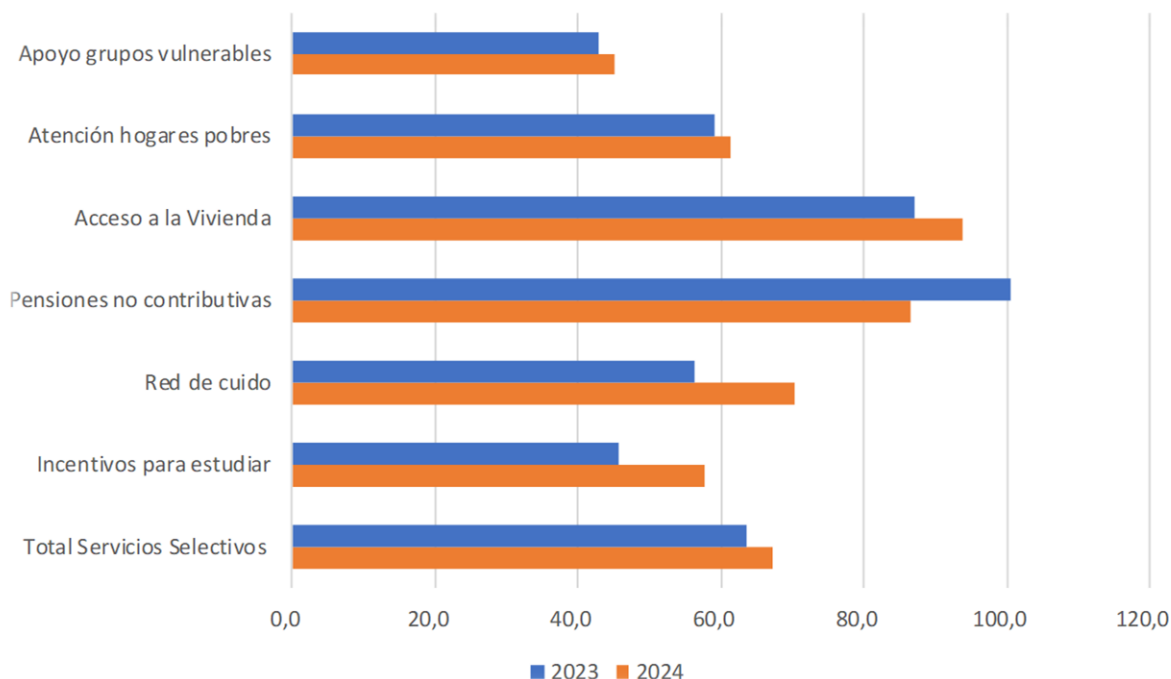
El quinto grupo de programas, con un 13% de los recursos del Fondo corresponde al apoyo de los grupos vulnerables y muestra en menor crecimiento positivo, tanto en los recursos girados por el Fondo como en la inversión total realizada por las instituciones receptoras. Finalmente, la red de cuidado es la que presenta el mayor incremento en los recursos girados por el Fondo pese a que apenas capta un décimo de éste. La inversión total realizada por las instituciones muestra un menor dinamismo, lo que sugiere problemas de ejecución (CEN -Cinai) y sustitución de fuentes (IMAS).

⁷ El porcentaje asignado a programas no selectivos puede ser mayor pues la transferencia para construir la torre del hospital de niños no consiste necesariamente en un programa selectivos, pero al ser una transferencia al sector privado, queda en el neto de los recursos de Fodesaf no consolidados y que se ubican como atención a grupos pobres.

En resumen, fuerte aumento en el financiamiento del Fodesaf a los servicios selectivos permitió también una importante expansión de su inversión real durante el 2024 y liberar recursos para financiar otros programas de interés institucional, como en el MEP y en el IMAS. Como se observa en el gráfico 8, el aporte de los recursos del Fodesaf en los distintos servicios selectivos, no solo es dispar, aunque importante y en la mayoría de ellos aumenta su importancia relativa.

Gráfico 8

Costa Rica; financiamiento del Fodesaf como porcentaje de la inversión social en servicios selectivos por programa. 2023 y 2024
(cifras relativas en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con base en información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, de las instituciones públicas involucradas, del Banco Central de Costa Rica y del Instituto Nacional de Estadística y Censos.

El cuadro A9 del anexo 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 un 10% pero cae posteriormente a solo menos del 2% en 2023, para terminar en el 2024 con un aumento real del 11%. Con este aumento real en el

2024, se logra contrarrestar con creces la contracción vivida durante la pandemia, de modo que, si se considera el primer quinquenio del decenio del 2020, la inversión real realizada por el Fodesaf acumula un crecimiento real cercano al 10%.

El cuadro A10 del anexo resume las tasas de variación de la inversión real del Fodesaf por tipo de programa. Si la atención se mantiene en el último quinquenio, la transferencia a los programas de apoyo a grupos vulnerables es el que muestra el mayor dinamismo acumulado (42%) aunque concentrado en solo dos años. Le siguen los incentivos para estudiar, con un aumento real acumulado del 25% pero al igual que el anterior concentrado en dos años. La red de cuidado ocupa en tercer lugar en crecimiento acumulado, con un 14% y con números positivos en tres años. Las pensiones no contributivas y el acceso a la vivienda muestran crecimientos acumulados más modestos en tanto que los programas de apoyo a hogares pobres, pese a su fuerte expansión en 2024, no logran recuperar la inversión existente antes de la pandemia.

Conclusiones

Las estimaciones realizadas sobre la inversión social pública a partir de las consolidaciones ofrecidas por la STAP y ajustadas para precisarla mejor indican que la inversión social real aumenta durante el 2024 un 3,1% respecto al año previo y que la inversión social por habitante también se expande un 2,2%. Con ello aumenta ligeramente su prioridad macroeconómica (0,2 p.p.) no así la prioridad fiscal que se ve deteriorada frente a otros gastos públicos (-1,5 p.p.). Al igual que el año 2023, esta recuperación de la inversión social pública se sustenta principalmente en la expansión de la inversión en las pensiones contributivas, particularmente las del RIVM de la CCSS, que muestra un gasto explosivo en los dos últimos años y que pone en peligro su sostenibilidad financiera por corresponder a un gasto no discrecional. Al igual que el año 2023, si se excluyen las pensiones contributivas, la inversión social pública crecería de manera más modesta, un 1,3% real la inversión total y un 0,4% la inversión por habitante.

Mientras que, en el 2023 los servicios municipales y en menor medida los servicios culturales y recreativos ayudaron a expandir la inversión social, para el 2024 son los servicios selectivos y en menor medida los servicios educativos los que apoyan el incremento de la inversión social, en medio de una mayor holgura fiscal que parecen enfrentar al menos los ministerios del sector

social más grandes. Acorde con estos resultados, la expansión de la inversión social se concentra mayoritariamente en el aumento de las transferencias corrientes.

Visto los últimos cinco años en conjunto, dos de pandemia y tres posteriores a ella, el primer quinquenio del decenio del 2020 muestra una ligera recuperación de la inversión social al acumular un aumento real del 8% y del 3% en su inversión real por habitante. Este aumento resulta insuficiente para recuperar su prioridad macroeconómica, que se sitúa similar a la de 15 años atrás, ni la prioridad fiscal se torna en la más baja del primer cuarto del presente siglo.

La inversión social real en educación muestra un respiro durante el 2024 luego de cuatro años de contracción casi generalizada. Este respiro se encuentra en un aumento real del del 2,1% en su inversión total y del 1,2% en su inversión real por habitante. Este incremento le permite mantener su prioridad macroeconómica en un 5,7% del PIB, no así las prioridades fiscales y sociales que siguen cayendo. A su interior, la expansión de la inversión educativa real se concentra en la educación general, particularmente en la educación preescolar y primaria y con un empuje importante de los gastos de capital pese a que no superan el 4% de la inversión total y que se acompaña de aumentos en las remuneraciones y en la compra de bienes y servicios, sugiriendo una mayor holgura fiscal para el MEP. Por el contrario, la educación post secundaria y los incentivos para estudiar evidencian contracciones reales. En los incentivos para estudiar, las mayores caídas se presentan en las becas y transferencias monetarias condicionadas, pese a la amplia demanda insatisfecha existente y al aumento significativo de recursos que contó el IMAS para su inversión social y que dispuso canalizarla a otros programas distintos de Avancemos y de la red de cuidado. Entonces la disminución de inversión hacia Avancemos no parece tampoco un problema de insuficiencia de recursos sino fruto de una decisión política.

Este respiro en la inversión educativa resulta insuficiente para revertir el deterioro sufrido en los cuatro años previos, de modo que la inversión real en el último quinquenio acumula una contracción real de casi un -7% en su inversión total y del -10% en su inversión por habitante. Este deterioro en los recursos reales se acompaña de una reducción de su prioridad

macroeconómica que resulta la más baja de los últimos 15 años, mientras que las prioridades fiscal y social se tornan en las más reducidas de los últimos 25 años.

La inversión social en salud se contrae por segundo año consecutivo, luego de la expansión vivida para enfrentar la pandemia. Su inversión total real se reduce en el 2024 en un -0,4% y su inversión real por habitante en un -1,2%, lo cual se acompaña de caídas en sus distintas prioridades macroeconómica, fiscal y social. A su interior, la reducción de la inversión social real se concentra en los servicios vinculados con la CCSS y que representan la mayor parte de la inversión en salud. Por el contrario, el ministerio de salud y sus órganos desconcentrados, incluidos los CEN – Cinai, muestran expansiones reales significativas en sus inversiones sociales, insuficientes para revertir la contracción total por su poco peso relativo, pero que muestra también una mayor holgura fiscal ministerial.

Esta contracción de la inversión real aún no neutraliza la expansión vivida durante la pandemia de modo que el último quinquenio acumula un aumento real de la inversión en salud de casi un 8% total y de algo más del 3% por habitante. Este aumento le permite mantener en el 2024 la prioridad social que tenía previo a la pandemia (2019), pero que como venía deteriorándose desde el 2008, se convierte en el nivel más bajo de los últimos 25 años. Igual sucede con la prioridad fiscal, que incluso no logra recuperar en el 2024 el valor previo a la pandemia ni siquiera la disfrutada en el año 2000. La prioridad macroeconómica también se reduce durante el último quinquenio y se ubica en valores similares a los mostrados 17 años atrás.

La inversión total en protección social presenta un aumento real del 7,6% durante el 2024 luego de incrementarse un 5,7% en el 2023. En términos de inversión por habitante, estos guarismos alcanzan el 6,6% y el 4,7% respectivamente. No solo es la función más grande con alrededor de un tercio de la inversión social sino la que más crece y arrastra entonces toda la inversión social. Este aumento en el 2024 implica también mejoras en sus distintas prioridades. A su interior, las pensiones contributivas son la dominante y las que más crecen, particularmente el RIVM. La inversión real total en pensiones contributivas se expande un 8% y dentro de ellas, las del RIVM crecen un 12% real, mientras que las pensiones con cargo al presupuesto nacional solo aumentan en casi un 4%. Esto hace que las pensiones del RIVM

expliquen el 72% del aumento de la inversión de la función y que las pensiones contributivas den cuenta del 87% de este incremento sectorial. Cabe señalar que los programas de apoyo a los grupos vulnerables también reflejan una amplia expansión en su inversión real en el 2024, particularmente los dirigidos a los hogares pobres donde el IMAS tiene un papel protagónico.

Durante la primera mitad de la década del 2020, solo durante el 2022 su inversión real se redujo de manera que el quinquenio acumula un aumento de la inversión real total del 24% y del 18% en la inversión por habitante. Las pensiones contributivas acumulan un incremento en su inversión social real por habitante del 22% en este lapso, del 43% el RIVM, mientras que la inversión por habitante dirigida a los grupos vulnerables solo acumuló un aumento de 3%. Esta evolución se acompaña de un aumento casi sostenido de las distintas prioridades, asociados a incrementos casi sostenidos en su inversión real, de modo que el 2024 ostenta los mayores valores de ellas y se constituye en la función que más crece en los 25 años.

La función de vivienda y territorio, que aporta solo un décimo de la inversión social, vuelve a estancarse a nivel real total (0,7%) y a contraerse en el nivel real por habitante (-0,2 %) durante el 2024, reduciendo sus prioridades. Este virtual estancamiento de la inversión social en vivienda y territorio se basa en una contracción de la inversión municipal, que cae durante el 2024 después de dos años de gran expansión impulsados por la eliminación de la regla fiscal. Por el contrario, los servicios de vivienda, impulsado por el bono familiar de la vivienda, y el suministro de agua aumentan su inversión real significativamente, pero resulta compensado por la caída de la inversión municipal que es el servicio dominante. En esta función, donde los gastos de capital dan cuenta del 36% de la inversión social total, son los gastos corrientes los que explican el estancamiento total.

La inversión en esta función se contrae durante la pandemia, particularmente la vinculada a los servicios de vivienda, pero en los tres años posteriores logra recuperarse para acumular un aumento real del 5% en los últimos cinco años, aunque insuficiente para permitir un incremento real en la inversión real por habitante (-0,3%). En términos de esta inversión real por habitante, solo los servicios municipales presentan valores positivos, acumulando un incremento cercano al 4%, mientras que los servicios de vivienda pierden un 15% de su

inversión real por habitante. Ello se acompaña de deterioros en la prioridad macroeconómica que termina en valores similares al año 2000 y de las prioridades fiscal y social, cuyos valores en el 2024, como en educación y salud, son los más bajos de los últimos 25 años.

La inversión social en cultura y recreación vuelven a contraerse en el 2024 luego de dos años de expansión. La inversión social total real cae un -2% y la inversión por habitante un -3%. Esta inversión no llega al 1% de la inversión social total (0,6% de prioridad social) y se ubica en torno al 0,4% del gasto público y al 0,1% del PIB. A su interior los servicios culturales que aportan cerca de dos tercios de la inversión total presentan un crecimiento positivo de su inversión social real. En estos servicios se incluye al ministerio de cultura, juventud y deportes y sus órganos desconcentrados y refleja de nuevo una mayor holgura fiscal ministerial. Por el contrario, los servicios recreativos (Icoder) que aporta un cuarto de la inversión total se contrae, pero especialmente los servicios editoriales de radio y televisión, particularmente el Sinart S.A. resulta el más afectado con una caída del -28% en su inversión real. Al ser un sector tan pequeño, sufre de grandes fluctuaciones en su inversión que no logra sin embargo mover sus distintas prioridades, aunque si mantienen una contracción acumulada y generalizada en su inversión real durante el último quinquenio.

Finalmente, reordenando los programas por los criterios de acceso, resultan de interés particular los servicios o programas selectivos. Estos representan el 11% de la inversión social y son uno de los factores que mueven la inversión social total al crecer un 6% en su inversión social real total y un 5% en su inversión real por habitante, lo que implica también una mejora en sus prioridades.

A su interior, los incentivos para estudiar representan un cuarto de la inversión total y son los únicos que reducen su inversión real total. Si la atención se pone en la inversión real por habitante, las pensiones no contributivas, el programa independiente más grande, también muestra cierto deterioro. Eso significa que la expansión global de la inversión real en servicios selectivos se concentra en otros programas, donde el acceso a la vivienda y el apoyo a los hogares pobres son los que más aportan al crecimiento total. Por el carácter de los programas, el crecimiento también se concentra en las transferencias. Tanto corrientes como de capital.

Este repunte de la inversión en los servicios selectivos es impulsado a su vez por una expansión importante de su principal fuente de financiamiento, el Fodesaf. Este Fondo es responsable de dos de cada tres colones que van a los programas selectivos y logra un aumento importante de recursos durante el 2024, principalmente a partir de la transferencia del gobierno central, transferencia que aumenta un 19% real y que permite que los ingresos totales del Fondo crezcan un 12% real. Este aumento de transferencia estatal, aunque aún no llega a lo dictado por la ley de equilibrio fiscal, refleja de nuevo una mayor holgura fiscal para los ministerios. Con estos recursos, el Fondo aumentó el financiamiento a los programas selectivos durante el 2024 en un 12% real. Este financiamiento aumentó en todos los programas excepto en las pensiones no contributivas. Como el aumento real de la inversión en servicios selectivos fue menor a aumento de la transferencia del Fondo, ello sugiere sustitución de fuentes de financiamiento (MEP, IMAS), problemas de gestión (red de cuidado) o aumentos en el déficit del programa (RNC). Queda por ver cuál sostenible es este aumento de la inversión social por la vía de los presupuestos ministeriales.

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. 2025. Informe consolidado de la liquidación presupuestaria periodo 2024, Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), Departamento de Presupuesto (DP-Desaf), junio.

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

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 Hacienda. 2024. *Informe de Resultados Físicos y Financieros de los Programas Ejecutados Ejercicio Económico 2023, 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. 2023. *La inversión social pública se contrae durante el primer año post pandémico*. Informe preparado para el 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 Estadístico

Cuadro 1A

Costa Rica: Evolución del Gasto o Inversión Público Social, total y por habitante. 1980 – 2023

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

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

3/ GGG: gasto consolidado del gobierno general.

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

Cuadro A2

Costa Rica: evolución de la Inversión Social Pública (ISP) por tipo de programa según criterio de acceso. 2010, 2019 - 2023

1/ 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.

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

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

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

5/ Incluye sistemas de pensiones contributivos.

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

Fuente: Elaboración propia 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.