



---

Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2020

---

## Investigación de base

---

Seguimiento a la inversión social  
pública y programas sociales  
focalizados a 2019

**Investigador:**

Catherine Mata Hidalgo Juan  
Diego Trejos Solórzano

San José | 2020



303.4  
M425s

Mata Hidalgo, Catherine

Seguimiento a la inversión social pública y programas sociales focalizados a 2019 :  
investigación de base / Catherine Mata Hidalgo, Juan Diego Trejos Solózano. -- Datos elec-  
trónicos (1 archivo : 1300 kb). -- San José, C.R. : CONARE - PEN, 2020.

ISBN 978-9930-540-63-3  
Formato PDF, 50 páginas.

Investigación de Base para el Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano  
Sostenible 2020

1. INVERSIÓN SOCIAL. 2. PROGRAMAS SOCIALES. 3. CENTROS INFANTILES  
DE CUIDO. 4. FODESAF. 5. COSTA RICA. I. Trejos Solózano, Juan Diego. II. Título.



## Indice

<b>Presentación.....</b>	<b>3</b>
<b>Introducción .....</b>	<b>3</b>
<b>La Inversión Social Pública desde 1980 .....</b>	<b>4</b>
<b>La Inversión Social Pública durante el 2019 .....</b>	<b>7</b>
Consideraciones metodológicas .....	8
Fuerte expansión de la Inversión Social Pública durante 2019.....	9
La fuerte expansión de la ISP no es ni generalizada ni uniforme .....	11
<b>Situación y Evolución del FODESAF.....</b>	<b>20</b>
Ingresos cierran la década creciendo lentamente .....	21
Distribución entre programas del gasto del FODESAF .....	26
<b>Los Beneficiarios de los Programas Sociales Selectivos .....</b>	<b>32</b>
Pensiones del Régimen No Contributivo .....	33
Centros Infantiles de Cuido: CEN-CINAI y Red de Cuido .....	35
Transferencias monetarias de apoyo para estudio.....	40
<b>Conclusiones.....</b>	<b>46</b>
<b>Referencias.....</b>	<b>49</b>
<b>Anexos .....</b>	<b>50</b>

## Presentación

Esta investigación se realizó para el capítulo Equidad e Integración Social, del Informe Estado de la Nación 2020.

Las cifras de esta investigación pueden no coincidir con las consignadas en el Informe Estado de la Nación 2020, en el Capítulo de Equidad e Integración Social, debido a revisiones posteriores. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.

## Introducción

Este informe ofrece una panorámica de la evolución de la inversión social durante los últimos años. Primero se analiza la evolución en el largo plazo, desde 1980, a partir de una aproximación general del gasto social y luego se precisa la medición, y se amplía la desagregación, para tener una mejor aproximación sobre el esfuerzo fiscal desarrollado para mejorar directamente la calidad de vida de la población. Para esto último se estima la inversión social pública (ISP) durante el 2019 y se analiza su evolución reciente. Además, se pone la atención a un componente central de la inversión social como lo es el relativo a las políticas sociales selectivas. Específicamente se estudia el enfoque de los principales programas selectivos y se analiza la evolución del Fondo de Desarrollo Social (FODESAF), la principal fuente de financiamiento de estos programas.

Se encuentra que, luego de tres años de desaceleración en el crecimiento real de la ISP, acorde con un creciente deterioro en las finanzas públicas, la ISP da muestra de recuperarse durante 2019, pese a que los desequilibrios fiscales empeoran y se está en la antesala de la pandemia. Así, la ISP, total y por habitante, muestra las segundas tasas de expansión real más altas de la última década (4,7% y 3,6% respectivamente). Sin embargo, como se verá en el detalle del análisis, dentro de las políticas sociales, esta evolución no es ni generalizada ni uniforme.

Se destaca además que esta expansión de la ISP durante 2019, con sus matices, será el músculo de los programas sociales, en particular de los sociales selectivos y los servicios de salud que, pese a las endeble condiciones fiscales, permitan enfrentar la catástrofe que representa a partir de 2020 la pandemia del Covid-19. Además de esta inversión, se requerirán otra serie de medidas necesarias que eviten que se repita lo sucedido con la crisis de inicios de los ochenta, donde en pocos años se perdió una cuarta parte de la inversión social por habitante. No se debe olvidar que se necesitaron 24 años para empezar a recuperar dicha inversión y 34 años para alcanzar los niveles precrisis. En esa crisis, la inversión educativa fue la más afectada, hoy estancada, y ello limitó las oportunidades de toda una generación.

El resto de este informe se organiza de la siguiente manera: el capítulo dos hace un recuento de la inversión social pública desde 1980, en el tercer capítulo se detalla la inversión social pública de 2019 según sus principales componentes, en el capítulo cuatro se estudia la evolución de los ingresos y gastos del FODESAF, mientras que en el quinto capítulo se estudia el enfoque de algunos de los principales programas sociales selectivos financiados por el FODESAF.

Finalmente, el sexto capítulo concluye con los principales hallazgos del estudio y algunas implicaciones de política.

## La inversión social pública desde 1980<sup>1</sup>

Para tener una idea de la evolución del gasto o inversión social pública total (ISPT), durante los últimos 40 años, se recurre a varias fuentes. La fuente principal la constituye la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP) del Ministerio de Hacienda que prepara un consolidado funcional del gasto para el conjunto del sector público desde 1987. Esta se completa y complementa con información de un trabajo realizado por Mirian Coto, exfuncionaria de la STAP, para la Segunda Comisión de Reforma del Estado (COREC II) y con un trabajo pionero realizado por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), para su sistema de indicadores económicos, sociales y ambientales. Con estos insumos se ha construido una serie de gasto público social desde el año 1980, que se ha utilizado y actualizado anualmente para el Programa Estado de la Nación. Esta información se presenta a continuación y los datos de referencia se encuentra en el cuadro A1 del anexo.

Al poner la atención en la evolución del gasto o inversión social pública total (ISPT), es claro que la contracción real que originó la crisis de la deuda de inicios de los años ochenta, mantuvo a la ISPT por debajo de los niveles de 1980 (600 mil millones de colones del 2000) hasta inicios de los años noventa del siglo pasado, cuando logra superar esa barrera (ver gráfico 1).<sup>2</sup> A partir de ahí muestra una expansión real relativamente sostenida, aunque no libre de períodos contractivos coyunturales de limitada magnitud. Dentro de este lapso sobresale a fuerte expansión durante la segunda mitad del decenio del 2000 y el crecimiento sostenido a partir del 2012, que alcanza su máximo en 2015 para luego empezar a desacelerarse acorde con el deterioro creciente en las finanzas públicas.

No obstante, para el 2019 se observa un nuevo repunte de la ISPT real, pese a que el déficit fiscal sigue creciendo. Este repunte es el más alto en los últimos 10 años (4,8%), solo superado por el mostrado en 2015. Para el año 2019, la ISPT real (en colones del 2000) resulta 2,7 veces mayor a la existente a inicios de los años noventa y a la ofrecida durante todos los años de la década de los ochenta del siglo pasado.

---

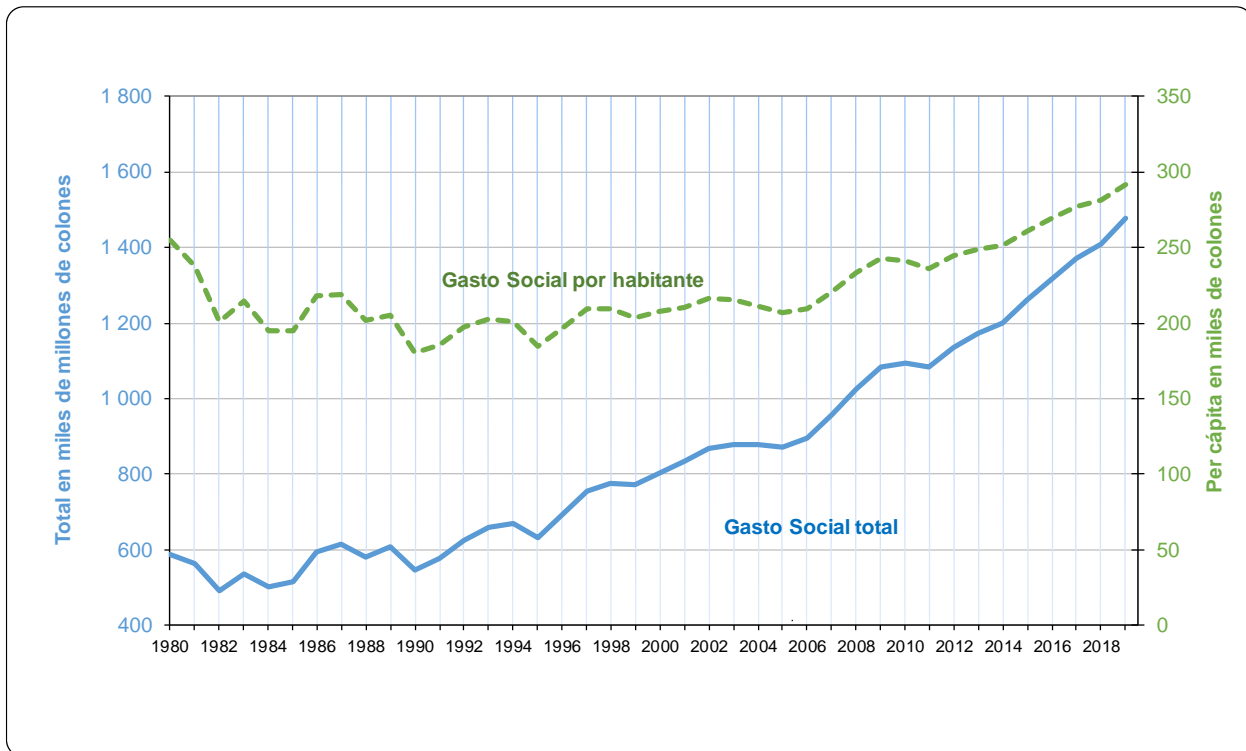
<sup>1</sup> El gasto público social financia una serie de programas que buscan principalmente, aunque no exclusivamente, ampliar o proteger las capacidades de las personas, lo que se traduce en beneficios personales y sociales a largo plazo, asemejándose más a una inversión que a un gasto, por lo que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

<sup>2</sup> La serie de la STAP ha sufrido cambios a través del tiempo, principalmente en el 2002 cuando se introducen o excluyen otras instituciones y se trasladan de función otras más. También se han producido cambios en los criterios de consolidación. Aquí se ha buscado ajustar hacia atrás estos cambios para mantener la mayor comparabilidad posible.

Cuando se ajusta por el crecimiento poblacional, la inversión social pública por habitante (ISPH) muestra una evolución menos satisfactoria. La crisis de la deuda reduce la ISPH en casi una cuarta parte durante la primera parte de la década de los años ochenta (-23,4%) situándola en alrededor de los 200 mil colones del 2000 por habitante (250 mil colones en 1980). Con altibajos coyunturales, la ISPH se mantuvo alrededor de ese monto por espacio de 24 años y no es hasta el 2006 que se despega de ese piso y empieza a crecer de manera más sostenida, pero solo logra superar la ISPH de 1980 en el año 2015, esto es, 34 años más tarde.

Gráfico 1

Costa Rica: Evolución del Gasto o Inversión Social Pública Total y por Habitante. 1980 – 2019. (En colones del año 2000)



Fuente: Cuadro A1 del anexo.

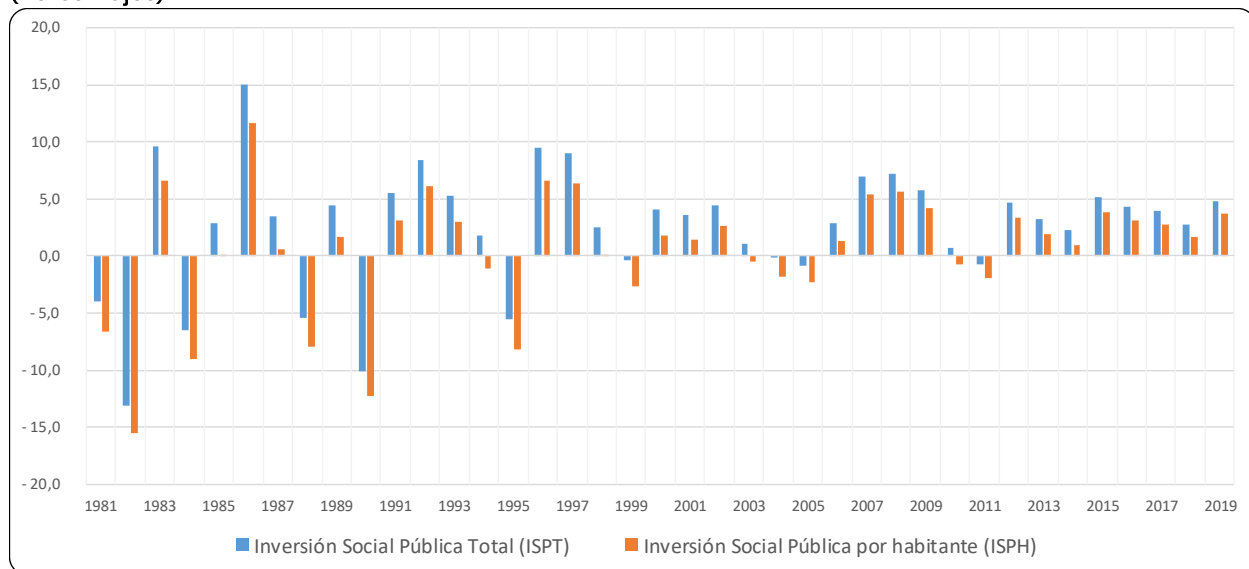
Al igual que la ISPT, esta crece desde el 2012 alcanzando la expansión máxima en el 2015 para luego empezar a desacelerarse acorde con las dificultades fiscales crecientes. Aun así, la última década contempla el mayor período de crecimiento continuo (ocho años) de la ISP, total y por habitante, en los últimos 40 años. Acorde con la evolución de la ISPT, esta repunta en el 2019 mostrando una tasa de crecimiento real (3.7%) solo superada por lo obtenida en el 2015 en el último decenio, ver gráfico 2. Pese a ello, en el año 2019 la ISPH real (en colones del 2000), apenas resulta un 15% superior al monto real invertido 39 años atrás.

La crisis de la deuda redujo la prioridad macroeconómica de la ISPT del equivalente al 18% del producto interno bruto (PIB) en 1980 al 13% en 1982 (5 p.p.), pese a que la producción nacional también se había contraído, ver gráfico 3. A partir de ahí y por espacio de 13 años, hasta 1995, la ISPT se mantuvo en torno al 15% del PIB, lo que significa que creció a un ritmo similar al de

la producción. No obstante, desde el año 1996 se observa una expansión de la ISPT superior a la de la producción hasta el 2002. Entre el 2002 y el 2006, la ISPT crece por debajo de la producción perdiendo prioridad macroeconómica. Esta prioridad la retoma a partir del 2008, primero de forma acelerada y luego de modo más pausado pero sostenido, esto es, creciendo por encima de la producción. Esta evolución se mantiene durante el 2019 de modo que la ISPT equivale ya a casi una cuarta parte de la producción nacional, cerca de 7 punto porcentuales (p.p.) más que los que prevalecía en 1980 o casi 12 p.p. por encima del nivel alcanzado en 1982. Para hacer este aumento sostenible, los ingresos fiscales deberían estar creciendo también sistemáticamente por encima de la producción, lo cual no parece ser el caso a la luz de los crecientes desequilibrios fiscales.

### Gráfico 2

Costa Rica: tasas de variación anual del gasto público social real total y por habitante. 1981 – 2019 (Porcentajes)



Fuente: Cuadro A1 del anexo.

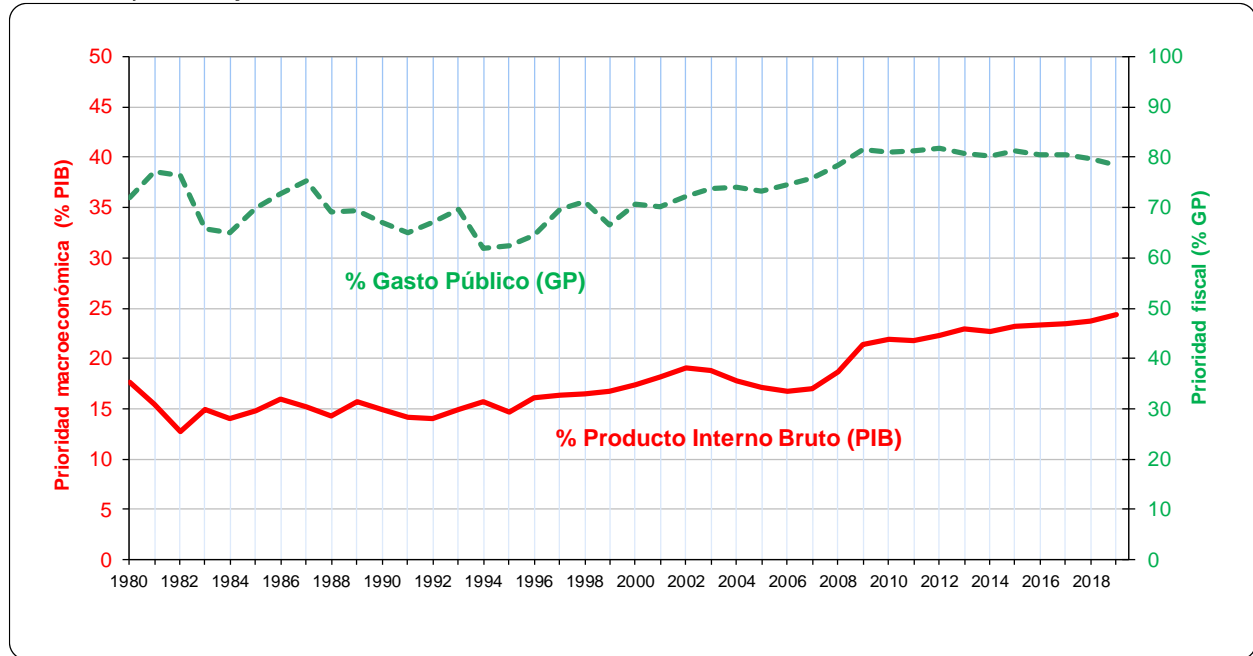
Cuando se confronta la ISPT con el gasto total del gobierno general, se obtiene la prioridad fiscal, pero con la salvedad de que el gasto social está referido al sector público total y no solo al gobierno general por lo que se está sobreestimando la prioridad.<sup>3</sup> Esta prioridad fiscal era del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

<sup>3</sup> La Contraloría General de la República realiza estimaciones del gasto social referido solo al gobierno general y con ciertas variantes metodológicas. Según estas estimaciones la ISPT del gobierno general ha representado, en promedio, cerca del 71% del gasto total del gobierno general desde el 2010 pero con una tendencia hacia la baja (CGR, 2019).

durante hasta el 2015. Esto significa que la ISPT se mueve en esos años al mismo ritmo que el gasto total del gobierno general.

Gráfico 3

Costa Rica: Evolución de la prioridad macroeconómica y fiscal del Gasto o Inversión Social Pública. 1980 – 2019. (En porcentajes)



Fuente: Cuadro A1 del anexo.

No obstante, a partir del 2016 se observa un lento deterioro de la prioridad fiscal, que se acentúa en el 2019, donde representa el 78% del gasto del gobierno general, pese a la fuerte expansión experimentada en la ISPT. Ello evidencia que otros componentes del gasto público, en particular, el pago de intereses asociados al creciente endeudamiento público, están expandiéndose a un ritmo superior y reflejan claramente la insostenibilidad actual del financiamiento de la inversión social en la antesala de la pandemia.<sup>4</sup>

## La inversión social pública durante el 2019

Para precisar el comportamiento de la ISP durante el 2019, y los años precedentes a partir del año 2000, la información de la STAP se depura y se desagrega utilizando información de las instituciones involucradas por lo que difiere de los datos presentados previamente.<sup>5</sup> Por ello conviene repasar los principales cambios introducidos.

<sup>4</sup> Según la CGR (2020) el gasto del gobierno general aumentó, en términos corrientes, un 8% durante el 2019. A su interior, los servicios económicos y ambientales crecieron un 2%, los servicios sociales un 6% y los servicios generales, donde está el pago de intereses de la deuda, un 18%. Solo la partida de intereses aumentó un 28%.

<sup>5</sup> Las estimaciones para los años previos, para esta sección como la anterior, sufren modificaciones menores producto de que el Banco Central va pasando de estimaciones preliminares a definitivas con rezagos de tres años (PIB y deflactor implícito del gasto de consumo de gobierno general). También se producen ajustes en las estimaciones del



## Consideraciones metodológicas

La depuración implica eliminar instituciones financieras que no son próximas al gobierno general, aunque la estimación no se restringe solo al gobierno general, como son la Comisión Nacional de Préstamos para la Educación (CONAPE) o el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM) o instituciones que no eran parte del sector social en el pasado como las juntas administrativas de la imprenta nacional y del archivo nacional. 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).

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 un lado, se agregan instituciones como el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA), ahora denominado Instituto de Desarrollo Rural (INDER), que no se considera parte del sector social o instituciones que se han excluido recientemente, como el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS). Se reacomodan otras instituciones entre sectores, 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) y del Consejo de la Persona Joven (CPJ) que inicialmente estaban en la función de cultura y recreación y que se ubican en la de seguridad social, ahora denominada protección social. Instituciones que ahora se consideran como parte del sector salud, se mantienen dentro del sector de protección social.

Finalmente se efectúa una consolidación al nivel del gobierno general y no del sector público global. Esto implica, entre otras cosas, mantener las contribuciones al Banco popular, pero excluir las contribuciones o cargas sociales al IMAS, al Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) o al Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF). Las contribuciones a la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) se mantienen, como lo hace la STAP, pero se consolidan las transferencias del gobierno central a la Caja por pago de cuota como estado al seguro de salud, para los trabajadores independientes y los asegurados por cuenta del estado, así como los pagos por deudas acumuladas, ubicadas en el presupuesto de Ministerio de Salud.

Para la desagregación o depuración, al interior de las instituciones, se utilizan las liquidaciones presupuestarias y otras estadísticas de instituciones como la CCSS, el Ministerio de Educación Pública (MEP), el Ministerio de Salud (MS), el MTSS, la JPSS, el IMAS, el 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). Esta información se obtiene directamente de las instituciones o del Sistema de Información de Planes y Presupuestos (SIPP) de la Contraloría General de la República (CGR), aunque los clasificadores de gasto no se corresponden exactamente con los utilizados por la STAP.

---

gasto social si surgen nuevas informaciones. Por ello los datos puede diferir marginalmente de los presentados en informes anteriores.

## Fuerte expansión de la Inversión Social Pública durante 2019

Las estimaciones ajustadas de la ISPT para el 2019 la ubican en torno a los 8,4 billones de colones corrientes, equivalentes a US\$ 14,4 mil millones según el tipo de cambio promedio de las cuentas nacionales para ese año (587,30 colones por dólar). Esta estimación ajustada, resulta un 4.6% menor a las cifras aportadas directamente por la STAP y que sirven de base a la sección anterior, aunque mantiene la misma tendencia, esto es, significan un repunte del crecimiento en el 2019, a una tasa (4,7%) que solo es superada por la del 2015 en la última década, ver cuadro 1. La mayor diferencia se produce en el sector de protección social por la consolidación del FODESAF, la depuración del IMAS y la JPS y la incorporación de otras instituciones. También se producen ajustes importantes en el sector de salud, por la exclusión de las transferencias del gobierno a la CCSS por concepto de la cuota como estado, del aporte adicional para los trabajadores por cuenta propia, para el pago de los asegurados por cuenta del estado y otras deudas ya comentadas.

Este ajuste hacia bajo de la ISPT reduce la prioridad macroeconómica en 1,1 p.p., para ubicarla en un 23,2% del PIB y la prioridad fiscal en un 3,6 p.p. (74,9% del gasto del gobierno general), pero sin modificar la tendencia señalada en la sección previa: aumento de la prioridad macroeconómica y reducción de la prioridad fiscal en el 2019.

Cuando se controla por el crecimiento de la población, la ISPH muestra una expansión real del 3,6% en el 2019, el doble del año previo (1,8% en el 2018), para un monto per cápita de alrededor de los 1,7 millones de colones corrientes al año (aproximadamente US\$ 2,8 mil) o de 140 mil colones al mes por persona (US\$ 237). Para una familia de cuatro miembros ello equivale a un monto mensual promedio cercano a los 556 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.

El cuadro 1 presenta un detalle de la ISPT por rubro principal de gasto con el fin de conocer cuáles rubros explican la expansión de la inversión social pública en el último año. Globalmente se observa que, durante el 2019, el dinamismo de los distintos rubros tiende a ser inverso a su peso relativo en la estructura de gasto. Las remuneraciones son el rubro más importante dentro de la ISPT pues absorbe el 42% de los recursos y son los que menos se expanden.<sup>6</sup> Estas crecen cerca de un 2% real, menos de la mitad de la tasa a que se expande la ISPT, por lo que no explican el repunte de la ISPT. Cabe destacar que cerca de la mitad del gasto en remuneraciones se ubica en los servicios educativos (51%) mientras que un 35% proviene de los servicios de salud, de modo que cerca del 86% del gasto en remuneraciones se asocia con los programas sociales universales.

---

<sup>6</sup> Estas incluyen los sueldos y salarios y las contribuciones sociales a la CCSS y al Banco Popular (BPDC). Las contribuciones sociales al IMAS, INA y FODESAF, son consolidadas, cuando aparecen, y los aportes al régimen obligatorio de pensiones (ROP), al fondo de capitalización laboral (FCL), así como los aportes a otros fondos especiales de pensiones y asociaciones solidaristas son clasificados como transferencias al sector privado por parte de la STAP.

Las transferencias al sector privado, tanto corrientes como de capital, es el segundo rubro en importancia con un peso del 37% en la ISPT. Su principal componente corresponde a transferencias a personas, pero también incluye transferencias a instituciones privadas sin fines de lucro (IPSFL), e incluso transferencias a empresas privadas, aunque estas últimas son las menos. Tampoco todas las transferencias a personas van dirigidas a los usuarios o beneficiarios de los servicios, sino que unas pocas llegan a los mismos funcionarios de las instituciones (becas, prestaciones, ROP, FCL, etc.). La información de la STAP no permite este desglose por lo que hay que tomar el dato agregado.<sup>7</sup> Este rubro crece en el 2019 a una tasa similar a la media de la ISPT (4,5% vs 4,7%) por lo que se explica en parte la expansión observada en la ISPT. Cabe destacar que algo más de la mitad de este rubro (57%) corresponde al pago de pensiones contributivas y un 26% estaría vinculado con los programas sociales selectivos, de modo que el 82% de este rubro estaría asociado con los programas de protección social.

### Cuadro 1

Costa Rica: Gasto o inversión pública social por función, criterio de acceso y rubro. 2019

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

Rubro, función y criterio de acceso	Inversión Social Pública (ISP)			Prioridad de la ISP		Variación real 2018-2019 <sup>3</sup>	
	Total	Por habitante	Distribución	Macro <sup>1</sup>	Fiscal <sup>2</sup>	Total	Per cápita
<b>Gasto o Inversión social pública</b>	8 433 026	1 667 263	100,0	23,2	74,9	4,7	3,6
<b>Estructura por rubro</b>							
Remuneraciones	3 526 094	697 131	41,8	9,7	31,3	1,9	0,8
Bienes y servicios	949 034	187 630	11,3	2,6	8,4	5,4	4,2
Transferencias sector privado	3 122 269	617 292	37,0	8,6	27,7	4,5	3,3
Inversión	391 129	77 329	4,6	1,1	3,5	6,5	5,4
Otros rubros <sup>4</sup>	444 501	87 881	5,3	1,2	3,9	30,3	28,9
<b>Estructura por función</b>							
Educación	2 698 226	533 456	32,0	7,4	23,9	0,9	-0,2
Salud	2 211 623	437 252	26,2	6,1	19,6	4,2	3,1
Protección Social	2 586 050	511 278	30,7	7,1	23,0	8,9	7,7
Vivienda y Territorio	879 337	173 850	10,4	2,4	7,8	6,4	5,3
Cultura y Recreación	57 791	11 426	0,7	0,2	0,5	-1,0	-2,1
<b>Estructura por criterio de acceso</b>							
Servicios universales <sup>5</sup>	4 527 975	895 209	53,7	12,5	40,2	2,4	1,3
Servicios restrictivos <sup>6</sup>	800 009	158 167	9,5	2,2	7,1	0,4	-0,7
Servicios contributivos <sup>7</sup>	2 066 859	408 631	24,5	5,7	18,3	9,8	8,6
Servicios selectivos <sup>8</sup>	1 038 183	205 255	12,3	2,9	9,2	7,6	6,4

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.

<sup>7</sup> El SIIP de la CGR si permite este desglose, pero solo para las instituciones del gobierno central.

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

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

El tercer rubro en importancia, aunque bastante menor que los anteriores, es el relativo a la compra de bienes y servicios, con un peso del 11% de la ISPT. Este sí crece por encima de la media durante el 2019, con un 5,4%, de modo que aporta al repunte de la ISPT. Algo más de la mitad de este rubro (59%) se ubica en los servicios de salud y un 22% se asocia a los servicios de vivienda y territorio (suministro de agua y servicios municipales), de modo que ambos absorben el 81% de este gasto y se vinculan con programas sociales universales.

Los otros dos rubros pesan alrededor del 5% de la ISPT cada uno y son los más dinámicos. Los gastos en inversión directa, real y financiera crecen un 6,5% y se concentran en los servicios de vivienda y territorio (49%) y en servicios de salud (27%), de nuevo asociado con programas sociales universales. El otro rubro restante en realidad es un residuo de rubros pequeños y de distinta índole, intereses, transferencias y concesión neta de préstamos, pero que resulta el más dinámico al crecer un 30%. Este va a tener características distintas dependiendo de la función que se trate como se verá más adelante. En todo caso, el 46% de este rubro se concentra en las pensiones contributivas y un 25% en los servicios educativos.

### **La fuerte expansión de la ISP no es ni generalizada ni uniforme**

En el cuadro 1 presenta también la inversión social pública por función y criterio de acceso para el 2019 y la variación real respecto al año previo, esto último, tanto para la ISP total como por habitante. La información se presenta agregada para cada función y criterio de acceso, pero más adelante se presenta la información desagregada por programas específicos, aunque difieren de la clasificación de la STAP.<sup>8</sup> Los principales resultados se resumen a continuación.

---

<sup>8</sup> La STAP utiliza una clasificación funcional y otra sectorial. La funcional sigue una clasificación internacional, mientras que la clasificación sectorial se basa en decretos de conformación de sectores. Aquí se utiliza la clasificación funcional, aunque a veces se diga sector como sinónimo de función. La clasificación por función se realiza a nivel de institución, excepto para la CCSS que separa salud de pensiones. Aquí se sigue una clasificación que difiere de la desagregación utilizada por la STAP a partir del 2002.

**La inversión educativa pierde prioridad y se estanca o contrae por segundo año consecutivo:**

esta inversión se había contraído en términos reales durante el 2018, tanto para la ISPT como la ISP por habitante, luego de seis años de crecimiento sostenido. Para el 2019, crece marginalmente si se considera la ISP total, aunque cae, también marginalmente, si se ajusta por la población. Esta representa un casi un tercio de la IPST (prioridad social), un 25% del gasto del gobierno general (prioridad fiscal) y algo más del 7% del PIB (prioridad macroeconómica). Estas tres prioridades muestran disminuciones por segundo año consecutivo y la última se aleja de la norma constitucional del 8% del PIB.

A su interior, al igual que en el año previo, los servicios de educación general y los servicios de educación post secundaria son los que explican este estancamiento sufrido en el 2019. Los servicios de formación profesional y los incentivos para estudiar por su parte aumentan su inversión real pero no logran contrarrestar la caída por su reducido peso dentro de la inversión educativa (4% y 11% respectivamente) ya que el 85% de la inversión educativa se dirige a la educación general (61%) y la educación post secundaria (24%).

En el cuadro 2 se presenta la estructura de la inversión educativa por rubro para el 2019 y la variación de la ISPT por rubro. Para ello se consideran solo los servicios educativos “*puros*”, más cercanos a las políticas sociales universales, esto es, sin incluir los incentivos para estudiar que se agregan como parte de los programas o políticas sociales selectivas.

Los servicios educativos son mano de obra intensivos, ya que tres de cada cuatro colones invertidos en ellos van a remuneraciones. Este rubro crece cerca del 2% real, similar a la que sucede para la inversión social total. Para el conjunto de los servicios educativos, el estancamiento de la inversión social se explica por contracciones en la inversión directa y en la partida denominada otros rubros que, como se indicó anteriormente, son los más dinámicos a nivel de la ISPT global. Esta estructura y dinámica muestra diferencias entre los distintos servicios educativos.

Los servicios de educación general: preescolar, primaria, secundaria, especial y de adultos, son los servicios más mano de obra intensivos con un 82% de la inversión educativa asignada a remuneraciones, aún sin contar las contribuciones al ROP, al FCL y el régimen de pensiones del magisterio (JUPEMA). Esto da poco margen a los otros rubros de la ISP. La compra de bienes y servicios y la inversión directa crecen, pero son marginales mientras que las transferencias al sector privado (principalmente a IPSFL) y los “*otros rubros*”, que tienen mayor peso relativo son los que se contraen. En particular, el estancamiento de la inversión en educación general se explica por la contracción real de la partida otros rubros (-21%), que corresponde básicamente a las transferencias a las juntas de educación para los gastos operativos y de inversión de los centros educativos.

En el caso de los servicios educativos post secundarios, ya sea universitarios o parauniversitarios, el peso de las remuneraciones es menor (62%) y se mueven como la media del sector y de la ISPT. El estancamiento de la inversión educativa se explica en estos servicios por la contracción de la inversión directa (-13%) y en menor medida por la caída en la compra de bienes y servicios (-4%). Ambos rubros representan cerca del 10% de su gasto educativo. Los otros rubros crecen por encima del 3% real, en particular las transferencias al sector privado que representan el 17% de su gasto educativo. Aunque no se dispone de un desglose de esta partida, fuera de las contribuciones al ROP, el FCL, estarían las becas a funcionarios y estudiantes y probablemente transferencias a las fundaciones que manejan las universidades.

## Cuadro 2

### Costa Rica: estructura de la inversión social pública en educación y salud por rubro y evolución 2018 - 2019

Función	Inversión social pública (ISP)					
	ISP total	Remuneraciones	Bienes y servicios	Transferencias sect. Privado	Inversión	Otros rubros
<b>Estructura relativa</b>						
Servicios educativos	100,0	75,5	4,8	11,6	3,2	4,9
Educación general	100,0	82,5	1,6	9,1	0,2	6,6
Educación postsecundaria	100,0	62,5	9,6	17,4	9,5	1,1
Formación profesional	100,0	45,8	26,2	15,3	12,0	0,8
Servicios de salud	100,0	57,9	25,8	10,6	4,9	0,8
Salud pública	100,0	65,5	21,4	10,1	2,3	0,7
Salud curativa	100,0	57,6	25,9	10,6	5,0	0,8
<b>Variación % 2018 a 2019 <sup>1</sup></b>						
Servicios educativos	0,1	1,7	2,3	2,2	-9,2	-19,4
Educación general	0,0	1,8	16,1	-0,2	3,1	-20,6
Educación postsecundaria	-0,1	1,8	-3,7	3,4	-13,0	3,8
Formación profesional	3,9	-1,8	4,8	17,7	10,8	-8,7
Servicios de salud	3,9	2,0	7,0	-3,9	25,4	82,7
Salud pública	4,5	-6,3	47,2	20,8	-6,2	53,8
Salud curativa	3,9	2,4	6,1	-4,6	26,2	83,7

1/ De la inversión social pública total.

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

Finalmente, los servicios de formación profesional en manos del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), son los únicos que evidencian un aumento real en su inversión educativa

(4%). Las remuneraciones pesan menos (46% del gasto total) y se contraen durante el 2019, quizás producto de una mayor tercerización de los servicios. Su expansión se explica entonces por los otros rubros que tienen además pesos relativos significativos en la estructura del gasto. Lo que más crece es el gasto destinado a transferencias al sector privado (18%), seguido de la inversión directa (11%) y la compra de bienes y servicios (5%).

**La inversión social en salud continua con un crecimiento robusto por segundo año consecutivo:** la ISP en servicios de salud, total y por habitante, crece durante el 2019 a un ritmo similar a la ISP global (4,2% y 3,1% respectivamente), ver cuadro 1. Con ello, mantiene su prioridad social (26% de la ISPT), su prioridad fiscal (20% del gasto público) y su prioridad macroeconómica (6% del PIB). Este crecimiento es ligeramente mayor al observado en el 2018 y, al contrario de ese año, la expansión se observa tanto en los servicios de salud pública (Ministerio de Salud y órganos desconcentrados) como en los servicios de salud curativa a cargo de la CCSS (desde la atención primaria hasta la hospitalización). Con ello se completa un quinquenio donde la inversión en salud crece de manera sostenida. Esta función incorpora los centros de atención infantil (CEN-CINAI) que muestran en el 2019 una fuerte expansión en su inversión social por habitante (15%).

Si se excluyen los centros infantiles, para dejar solo los servicios de salud, el crecimiento global de la ISPT en salud se ubica en un 3,9%, siendo un tanto más alto en los servicios de salud pública, ver cuadro 2. De este cuadro se desprende que la estructura del gasto por rubro, al contrario de los servicios educativos, es bastante similar entre la salud pública y la curativa. Corresponden a la entrega de servicios que son mano de obra intensivos, de modo que las remuneraciones absorben una parte importante del gasto (58%) pero no tanto como en los servicios educativos, pues el consumo de bienes y servicios tiene también un peso importante (26%). En conjunto, las remuneraciones crecen de manera similar a la media (2%) aunque se observa una contracción en los servicios de salud pública.

En los servicios de salud pública, la expansión de la inversión social se concentra en la compra de bienes y servicios y en las transferencias al sector privado, mientras que, en los servicios de salud curativa, lo que sustenta su crecimiento son los gasto en inversión directa y la compra de bienes y servicios. Para ambos tipos de servicios, el componente “otros rubros” es el que muestra el mayor crecimiento relativo. No obstante, su peso es marginal pues no alcanza al 1% del gasto total.

**La inversión social en programas universales, pese a crecer, continúa perdiendo prioridad fiscal y social:** las dos funciones previas contemplan los principales programas sociales de carácter universal, a saber, los servicios de educación general y los servicios de salud, pública y curativa. Estos explican el 82% de la ISPT en programas universales, de modo que condicionan su evolución. Dado el estancamiento de la inversión en educación general y el crecimiento de la inversión en servicios de salud (3,9%), la ISP en programas o servicios sociales universales se

expande, pero a un ritmo intermedio (2,4% en la ISPT y 1,3% en la ISP por habitante), ver cuadro 1.<sup>9</sup>

Este crecimiento real es inferior al de la ISP total, de modo que pierden prioridad social, aunque continúan como el componente principal de la inversión social con un 54% de esta. Junto a la ISPT pierden prioridad fiscal ubicándose en torno al 40% del gasto público. Cabe señalar que esta pérdida de prioridad, social y fiscal, se acumula ya por una década pues en el 2010 mostraba guarismos del 57% (prioridad social) y del 45% (prioridad fiscal). Por el contrario, el crecimiento de la ISPT en programas universales ha crecido ligeramente por encima del crecimiento de la producción en la última década de modo que su prioridad macroeconómica pasa del 12,2% del PIB en el 2010 al 12,5% en el 2019.

**Los programas sociales restrictivos completan un segundo año de bajo desempeño:** la función de servicios educativos contempla los principales programas considerados no universales y que plantean restricciones a los ciudadanos para acceder por sus requisitos de acceso a ellos: la educación post secundaria y la formación profesional. A ellos se agregan los servicios culturales y recreativos que se contraen en el 2019. Cerca del 80% de la ISP en estos servicios lo representan los servicios de educación post secundaria, por lo que ella determina la evolución del conjunto y ello explica se estancamiento en el 2019. Este estancamiento viene antecedido de una contracción real de la ISP durante el 2018, con lo que completan dos años de pérdidas en las prioridad social, fiscal y macroeconómica.

**Los programas de protección social se mantienen como los más dinámicos:** visto como una función, los programas de protección social aumentan su ISPT en un 9% y ajustado por población en casi un 8% durante el 2019. Con ello, su prioridad social se sitúa en un 31% del gasto social, su prioridad fiscal llega al 23% del gasto público y su prioridad macroeconómica supera al 7% del PIB, prioridades que han venido aumentando desde hace más de una década. A su interior, las pensiones contributivas son responsables del 80% de la ISPT y son las que más se expanden. El resto corresponde a programas sociales selectivos dirigidos a atender grupos que sufren alguna vulnerabilidad. Como algunos de estos programas están incorporados en otras funciones, si se agregan como se hace en el cuadro 3, los programas sociales de protección social llegan al 37% de la ISPT.

**Las pensiones contributivas continúan su crecimiento explosivo:** en el cuadro 3, los programas de protección social se desagregan en dos grupos: las pensiones contributivas y los programas sociales selectivos. Las pensiones contributivas corresponden a lo que en el cuadro 1 se denomina programas contributivos y se componen del régimen de invalidez, vejez y muerte (RIVM) de la CCSS y de los regímenes con cargo al presupuesto del gobierno central.<sup>10</sup> Ellos representan prácticamente una cuarta parte de la IPST (prioridad social), un 18% del gasto público (prioridad fiscal) y el 5,7% del PIB (prioridad macroeconómica). La ISPT ha crecido

---

<sup>9</sup> Los otros dos servicios universales considerados, el suministro de agua y los servicios municipales, también crecen su ISP durante el 2019, ver más adelante.

<sup>10</sup> Pese a que el 99% del gasto en pensiones con cargo al presupuesto del gobierno central corresponden a pensiones contributivas, el 1% restante son regímenes no contributivos, que no se separan.



ininterrumpidamente desde el año 2009, así como sus distintas prioridades y son los que muestran la mayor expansión durante el 2019 (9,8% la ISPT y 8,6% la ISPH).

Estos programas de pensiones contributivos tienen una estructura del gasto donde predomina, como era de esperar, las transferencias al sector privado, transferencias que contemplan mayoritariamente el pago de las pensiones y sus aguinaldos. Esto es más acentuado en el RIVM de la Caja, donde llega a representar el 98% del gasto total y por lo tanto cuentan con un bajo costo administrativo. Para las pensiones con cargo al presupuesto del gobierno central, el pago de las pensiones (las transferencias al sector privado), tienen un peso menor, aunque dominante (75% del gasto total). El peso de otros rubros se debe en parte a que se le agregan como costos administrativos, la Dirección Nacional de Pensiones (DNP) del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y la Junta Administrativo de Pensiones del magisterio Nacional (JUPEMA). También se debe a que en las remuneraciones aparece las contribuciones patronales al seguro de salud de los pensionados, rubro que no tiene el RIVM y a que en los “otros rubros”, se incluyen las contribuciones del estado como tal para el RIVM de todos los asalariados, así como las cuotas complementarias que hace el estado para los trabajadores independientes, los asegurados voluntarios y los asegurados por convenio, entre otros.

Las pensiones del RIVM de la CCSS son las que han venido creciendo más rápidamente en los últimos años, lo cual no sucede en el 2019, donde el crecimiento mayor se observa en los otros regímenes (12,1% vs 7,4%). No obstante, esto se debe a que el rubro “Otros Rubros”, prácticamente se duplica en términos reales durante el 2019. Ello puede ser fruto del pago de deudas atrasadas con la Caja, pues las transferencias al sector privado solo crecen un 2,3% contra casi un 9% para el RIVM. Estas últimas completan nueve años de crecimiento creciente y explosivo.

**Los programas sociales selectivos presentan el mayor crecimiento real en la última década:** pese a las limitaciones fiscales, en los dos últimos años, estos programas presentan una ISP creciente, expandiéndose la ISPT a una tasa del 7,6% durante el 2019 (6,4% la ISP por habitante). Con ello alcanzan al 12.3% de la ISPT (prioridad social), al 9,2% del gasto público (prioridad fiscal) y casi un 3% del PIB (prioridad macroeconómica), ver cuadro 1.

## Cuadro 3

## Costa Rica: estructura de la inversión social pública en protección social y evolución 2018 - 2019

1/ De la inversión social pública total.

Función	Inversión social pública (ISP)					
	ISP total	Remuneraciones	Bienes y servicios	Transferencias sect. Privado	Inversión	Otros rubros
<b>Estructura relativa</b>						
Pensiones contributivas	100,0	3,7	0,3	86,2	0,1	9,8
Pensiones IVM-CCSS	100,0	0,6	0,2	98,3	0,0	0,8
Presupuesto Nacional	100,0	6,6	0,3	74,5	0,2	18,4
Programas selectivos	100,0	12,6	6,0	74,3	1,5	5,6
Incentivos para estudiar	100,0	6,1	3,0	90,7	0,1	0,0
Centros infantiles (CEN-CINAI)	100,0	40,7	2,2	52,0	5,1	0,0
Pensiones no contributivas (CCSS)	100,0	11,0	3,2	85,8	0,0	0,0
Bono Familiar para la vivienda	100,0	2,3	2,0	92,0	0,2	3,5
Otras Ayudas a familias pobres	100,0	9,4	7,5	57,4	4,7	21,0
Apoyo a grupos vulnerables	100,0	26,7	15,0	51,1	1,3	5,8
<b>Variación % 2018 a 2019 <sup>1</sup></b>						
Pensiones contributivas	9,8	1,9	-1,1	5,9	81,6	69,3
Pensiones IVM-CCSS	7,4	1,1	-6,0	8,9	-92,2	-56,7
Presupuesto Nacional	12,1	2,0	2,9	2,3	137,2	93,1
Programas selectivos	7,6	2,4	1,8	8,4	-1,7	18,5
Incentivos para estudiar	6,8	10,6	13,4	6,3	65,6	-88,7
Centros infantiles (CEN-CINAI)	16,3	2,1	72,6	20,0	242,6	
Pensiones no contributivas (CCSS)	5,1	10,1	-9,1	5,1		
Bono Familiar para la vivienda	18,3	-4,4	7,1	18,1	151,8	58,4
Otras Ayudas a familias pobres	1,2	-6,4	-3,7	4,7	-5,0	-0,9
Apoyo a grupos vulnerables	8,6	1,4	1,5	9,3	-44,4	210,4

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

En el cuadro 3 se presenta la estructura y evolución de los principales programas selectivos o grupos de ellos.<sup>11</sup> Como era de esperar, las transferencias al sector privado es el rubro principal de gasto, con un 74% como media, aunque ronda al 90% en los programas como incentivos para estudiar, pensiones no contributivas y el bono familiar de la vivienda.<sup>12</sup> En el caso de las otras ayudas a familias pobres, el peso de las transferencias baja al 57% pues se ha incorporado, junto al resto de los programas del IMAS no asociados con los incentivos a estudiar (Avancemos y Crecemos), al INDER, a la DESAF, SINIRUBE y las transferencias a la CCSS del FODESAF (principalmente el pago del seguro de salud para los hogares pobres y que la STAP no consolida).

<sup>11</sup> Aquí se han hecho algunas concesiones para que los datos reflejen de mejor manera la ayudas que llegan a las personas. En el caso de los comedores y el transporte escolar, los dineros se giran a las juntas educativas y aparecen entonces como transferencias al sector público, aquí se reclasifican como transferencias al sector privado. También en los CEN -CINAI las compras de alimentos para los paquetes de alimentos y las bolsas de leche se realizan a nivel central y aparecen como compra de bienes. Estos se pasan a transferencias al sector privado.

<sup>12</sup> En el caso del bono de la vivienda (BFV) se considera al BANVHI en su conjunto pues la STAP no ha individualizado al FOSUVI como una unidad presupuestaria independiente. En todo caso, las transferencias de capital al sector privado, asociadas con el BFV representan el 92% del gasto total del BANVHI.

Si se considera solo el resto del IMAS, las transferencias al sector privado llegan al 88% del gasto realizado.

En el caso de los CEN-CINAI y de las instituciones de apoyo a los grupos vulnerables, las transferencias al sector privado representan cerca de la mitad del gasto. En el caso de los CEN-CINAI porque la atención diaria con comida incluida aumenta el peso de las remuneraciones y en el caso de las instituciones de apoyo, por que tienden a dar servicios a casos individuales con atención que demanda también el pago de remuneraciones.

Globalmente el rubro principal, las transferencias al sector privado, crecen por encima de la ISP total y para los distintos programas este rubro crece similar o por encima de lo que lo hace la ISP total del programa indicando que este es el principal impulsor del aumento de la inversión, aunque con matices. Todos los programas sociales selectivos muestran un crecimiento real en su inversión social, aunque con diferencias marcadas en magnitud. El bono de la vivienda y los CEN-CINAI son los que más crecen. El primero por una mayor ejecución de los recursos girados para pagar el bono de la vivienda y en los centros infantiles por el fuerte aumento de las transferencias apoyados por un incremento en la inversión directa.

Los incentivos para estudiar, las pensiones no contributivas y el apoyo a grupos vulnerables, crecen similar al promedio de los programas selectivos e impulsados por las transferencias al sector privado. En el caso de los incentivos para estudiar, el traslado de las becas para primaria y preescolar del FONABE al IMAS aumenta el gasto administrativo (remuneraciones y compra de bienes y servicios). En las pensiones no contributivas se observa un crecimiento de las contribuciones al seguro de salud de los pensionados (remuneraciones) y en el caso de la atención de grupos vulnerables, el crecimiento se apoya también por los “otros rubros”, producto de unas transferencias de capital del PANI a la CCSS. Finalmente, las otras ayudas a familias pobres es el que muestra una menor expansión de su ISPT (1,2%) producto de una contracción generalizada en las partidas distintas a las transferencias al sector privado que crecen un 4,7%.

**La función vivienda y territorio continúa su expansión por octavo año:** los programas de vivienda, suministro de agua y servicios municipales aumentan su inversión social total en un 6,4% (5,3% la ISPH), similar al año previo. Esto implica una prioridad social del 10,4%, fiscal del 7,8% y macroeconómica del 2,4%, ver cuadro 1. Esta evolución ha ido de la mano de los servicios municipales que han crecido los últimos ocho años, pese a que en el último año muestra el menor dinamismo del período.

## Cuadro 4

Costa Rica: estructura de la inversión social pública en vivienda y territorio y en cultura y recreación por rubro y evolución 2018 - 2019

Función	Inversión social pública (ISP)					
	ISP total	Remuneraciones	Bienes y servicios	Transferencias sect. Privado	Inversión	Otros rubros
<b>Estructura relativa</b>						
Vivienda y territorio	100,0	35,2	28,2	4,2	26,0	6,4
Vivienda	100,0	36,1	9,5	17,1	36,2	1,0
Suministro de Agua	100,0	29,7	33,2	2,1	29,9	5,0
Servicios Municipales	100,0	36,9	27,0	4,5	24,6	7,0
Servicios culturales y recreativos	100,0	44,1	31,3	16,3	7,2	1,1
<b>Variación % 2018 a 2019<sup>1</sup></b>						
Vivienda y territorio	4,4	2,7	4,0	-44,2	5,3	196,6
Vivienda	57,0	-3,6	-11,1	59,4	1126,4	-43,3
Suministro de Agua	6,9	-0,8	2,1	-2,4	11,7	149,4
Servicios Municipales	2,9	3,8	4,9	-50,2	0,1	214,6
Servicios culturales y recreativos	-1,0	-8,8	20,7	-20,8	56,0	-28,3

1/ De la inversión social pública total.

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

El cuadro 4 presenta la estructura por rubro y la evolución durante el último año de la función, pero neta del bono familiar de la vivienda (BANHVI) que se incluyó como programa social selectivo en el cuadro 3. Con ello, la expansión de la ISPT se reduce del 6,4% señalada en el párrafo previo al 4,4%; pues el BANHVI representa el 92% de la ISPT de la función vivienda y creció un 18%. Globalmente, la estructura de la ISPT muestra que el 35% va a remuneraciones, un 28% a la compra de bienes y servicios y un 26% a inversión directa. Recuérdese que esta función aporta la mitad de la inversión directa realizada con la ISPT.

Excluido el BANHVI, la función vivienda queda limitada al Ministerio de la Vivienda y al INVU sin la sección de ahorro y crédito. Con ello su peso dentro de la función de vivienda y territorio no llega al 2% de la ISPT. Así, el alto crecimiento reportado, asociado a inversiones directas del INVU, impacta poco dentro de la función. Por el contrario, el 75% de la ISPT de la función la

aportan los servicios municipales. Estos aumentan su ISPT en solo un 3% debido a una contracción en las transferencias al sector privado y un estancamiento en la inversión directa. Por su parte, los servicios de suministro de agua, que comprende solo al AyA, tienen un mayor dinamismo durante el 2019, luego de contraerse el año previo, impulsado por la inversión directa y en menor medida por los “otros rubros”.

**Los servicios culturales y recreativos mantienen su peso marginal en la inversión social y su aparente ausencia de prioridad:** como se muestra en el cuadro 1, la ISPT real asignada a los servicios culturales y recreativos se contrae un -1% durante el 2019, lo que equivale a una caída del -2,1% al ajustarlo por la población. Esto se traduce en una prioridad social que no llega al 1% de la ISP total (0,7% de la ISPT), una prioridad fiscal del 0,5% del gasto público y una prioridad macroeconómica de apenas el 0,16% del valor de la producción nacional. En la última década, la inversión social asociada con estos servicios solo aumentó en dos años (2013 y 2017), de modo que las prioridades alcanzan valores que se obtuvieron diez u once años atrás (2008 y 2009).

En el cuadro 4 se presenta la estructura de la ISP total por rubro donde el 44% se destina a remuneraciones, el 31% a la compra de bienes y servicios y el 16% a transferencias al sector privado. Solo el 7% se asigna a inversión directa y el 1% restante a “otros rubros”. La evolución de la ISPT real durante el 2019 muestra que las transferencias al sector privado, esto es, ayudas a grupos culturales, recreativos o deportivos, se contrae un 20% y las remuneraciones casi un 9%. De modo que son los aumentos en las compras de bienes y servicios y sobre todo en inversión real, lo que evita una contracción mayor.

## Situación y Evolución del FODESAF

El Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) cumplió en 2019 45 años, desde su fundación en 1974, de ser la principal herramienta con que cuenta Costa Rica para la atención de las poblaciones en pobreza, a través de políticas sociales selectivas. Estas políticas sociales selectivas, financiadas por el FODESAF, son implementadas mayoritariamente por instituciones públicas y en menor medida por algunas instituciones privadas de bienestar social.

En el año 2009 el FODESAF fue sujeto de una reforma legal (ley 8783 que modifica la ley 5662) que aseguraba la parte de su financiamiento proveniente del gobierno, y ordenaba la distribución de al menos el 50% de sus recursos entre programas/instituciones que ya financiaba y otras nuevas que antes se financiaban vía presupuesto nacional. Para el año 2019, el 70,9% de los recursos del FODESAF, se giraron a instituciones mencionadas en sus leyes con un porcentaje fijo o mínimo; el 22,9% de los recursos fueron transferencias de recursos adicionales a dichas instituciones; y el restante 6,2% fue girado a otras instituciones y programas sociales según fue definido por las autoridades del sector social (DESAF, 2019)

Considerando sus ingresos efectivos, en 2019 el FODESAF llegó a manejar alrededor de 669.352 millones de colones, que representaron el equivalente a 1,8% del PIB del país de ese mismo año. De estos recursos, la DESAF giró a las instituciones ejecutoras 644.036 millones de colones,

por lo que cerró el año con un superávit de 25.317 millones de colones, que equivalía a 3,8% de sus ingresos efectivos.

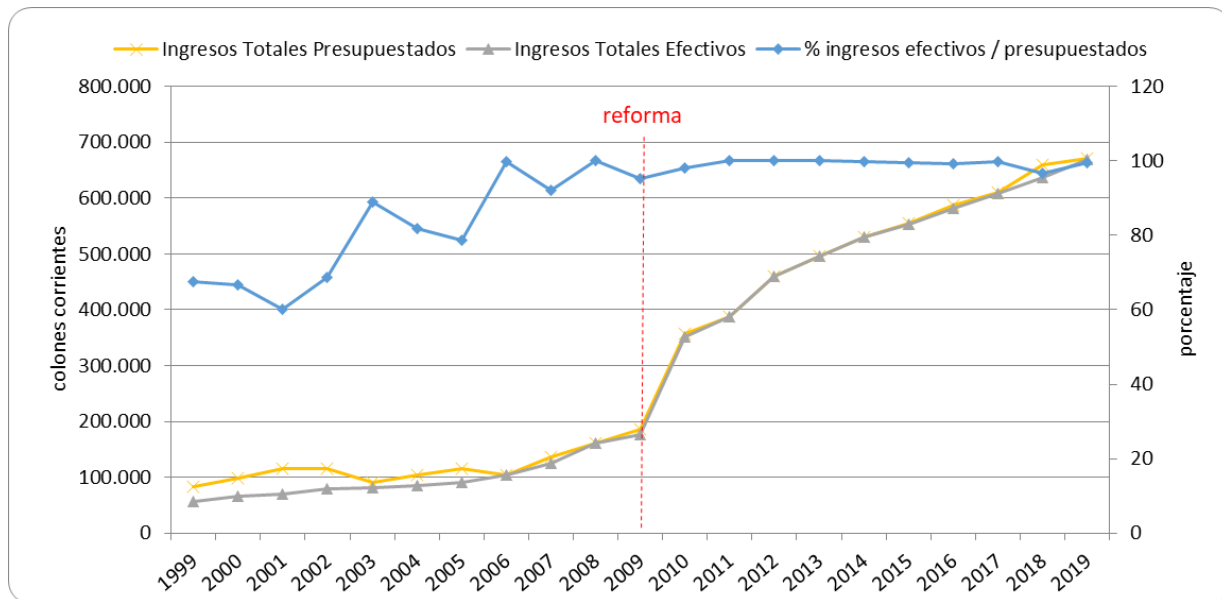
### **Ingresos cierran la década creciendo lentamente**

La década que inicia en 2010 significa para el FODESAF el aseguramiento de sus recursos gracias a la reforma de un año antes, lo cual se vio reflejado en la tasa de crecimiento de sus ingresos en 2010 respecto al año anterior. La primera mitad de esta década se vio caracterizada por el continuo crecimiento de los ingresos del Fondo, que crecieron a una tasa promedio de 10,9% durante los cuatro años que siguieron al 2010. Sin embargo, para la segunda mitad de la década este crecimiento se desacelera. Durante los últimos 5 años de la década los ingresos corrientes efectivos del Fondo crecieron a una tasa promedio de 4,8%.

Con la reforma y el aseguramiento de los recursos del Fondo también parece haberse ganado mayor estabilidad en la convergencia entre los ingresos presupuestados y los efectivos. Tal como se muestra en el gráfico 4, antes de 2010 el porcentaje de ingresos efectivamente recibidos sobre los presupuestados tendía a oscilar bastante de un año a otro, mientras que después de la reforma este indicador se mantiene estable y cercano al 100%. Esto indica que después de 2010 el Fondo recibe cada año ingresos muy similares a los que se le presupuestan. En específico, desde 2011 los ingresos efectivos del Fondo llegan a ser no menos del 99% de lo presupuestado, con excepción de 2018 donde se abrió una ligera diferencia de 3,3% entre ambas cuentas. Para 2019 la diferencia entre ambas cuentas se vuelve a cerrar, de forma que el Fondo recibió 99,6% de los recursos presupuestados para ese año.

Gráfico 4

Costa Rica: Evolución de los ingresos presupuestados y efectivos del FODESAF. 1999-2019  
(Nominal en millones de colones y razón efectivos a presupuestados)



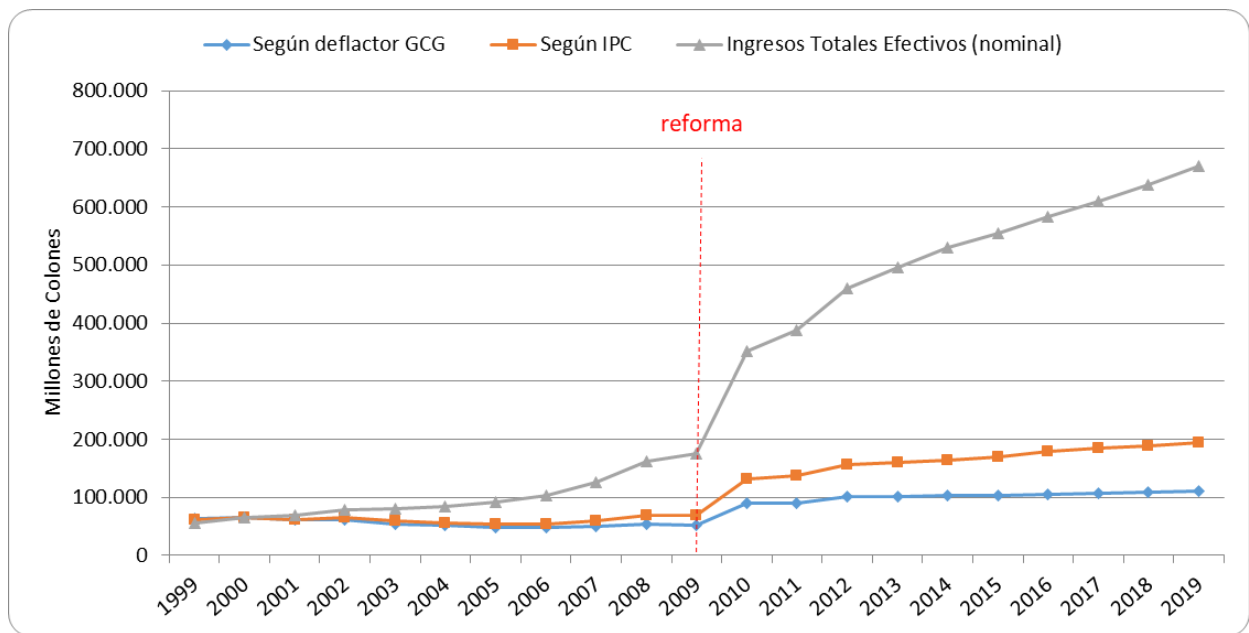
Fuente: Elaboración de los autores con datos de las liquidaciones del FODESAF.

En términos reales el crecimiento de los ingresos depende de lo que haya pasado con los salarios del sector público o con los precios de la economía, según sean los ingresos reales medidos. Para deflactar los recursos del FODESAF usamos dos medidas alternativas: el Índice de Precios al Consumidor (IPC) y el deflactor implícito del gasto en consumo del gobierno general (GCGG). El deflactor del GCGG puede considerarse un mejor estimador para reflejar los cambios en los salarios públicos y aproximar mejor el *quantum* de servicios detrás del gasto. Mientras que, el IPC refleja los cambios en precios al consumo de las personas, que puede a su vez reflejar mejor el cambio en el poder adquisitivo de las transferencias que el FODESAF hace a los beneficiarios en muchos de sus programas.

Utilizando el deflactor del GCGG se encuentra que en 2019 los ingresos crecieron 3%, lo que representa un aumento en la cantidad de servicios que el gobierno podía proveer con los ingresos del FODESAF. A su vez, el ingreso real aproximado con el IPC muestra un incremento muy similar, de 2,8%, lo que significa que los ingresos del Fondo crecieron en términos de su poder adquisitivo en el mercado. Aunque ambas tasas de crecimiento fueron mayores a las de un año anterior, el cambio del ingreso real de un año a otro fue mayor en la medida calculada a través del deflactor del GCGG. Es decir, el deflactor del GCGG creció un poco menos de lo que creció el IPC de 2018 a 2019.

Gráfico 5

Costa Rica: Evolución de los ingresos del FODESAF. 1999-2019  
(Nominal y deflactado a colones del 2000, en millones de colones)



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

Siguiendo la tendencia del ingreso nominal, el ingreso real del FODESAF presentó tasas de crecimiento mayores hacia la primera mitad de la década post-reforma y menores hacia la segunda mitad. Omitiendo el año 2010 por ser de comportamiento más atípico por la entrada a regir de la reforma, los primeros años de la década mostraron una tasa de crecimiento promedio de los ingresos reales de entre 3,6%(GCGG) y 5,4%(IPC), mientras que durante la segunda mitad este promedio de crecimiento osciló entre 1,7%(GCGG) y 3,4%(IPC).

Dentro de esta década en general la mayoría de los años se caracterizan por un crecimiento bajo pero constante en el crecimiento de los ingresos reales del FODESAF. Tal como se muestra en el gráfico 5, si bien los ingresos en colones corrientes muestran un crecimiento más pronunciado, cuando estos son deflactados terminan por mostrar montos que de un año a otro podría considerarse crecen constante, pero a tasas bajas. La excepción fueron los años 2010 cuando entra la reforma a regir y se traslada el grueso de los nuevos recursos, 2012 con un crecimiento importante de recursos respecto al año anterior y 2015 cuando por el contrario los ingresos en términos reales cayeron (0,3% respecto a 2014 medido a través del deflactor del GCGG).

Este crecimiento, aunque pequeño, al ser constante le ha valido al Fondo para ver crecer sus recursos disponibles en términos nominales de 2010 a 2019 en un 91%. En términos reales este crecimiento ha representado un incremento de los recursos de entre 25%(GCGG) y 48%(IPC) para el mismo periodo.



Históricamente el recargo sobre las planillas ha sido la principal fuente de ingresos del FODESAF. Este es un impuesto solidario pagado por los patronos sobre la base de los salarios devengados por sus trabajadores. Sin embargo, posterior a la reforma de 2009 las transferencias del gobierno cobran relevancia como fuente de financiamiento (ver gráfico 6). En particular, el gobierno debía cumplir no solo con su parte del financiamiento del Fondo en que venía fallando antes de la reforma, sino además inyectar los recursos necesarios para financiar aquellos programas antes financiados vía presupuesto nacional.

De esta forma, como se muestra en el gráfico 6 de la estructura de los ingresos del FODESAF, para 2010 las transferencias del gobierno y el recargo sobre las planillas pasan a tener una participación similar sobre el total de ingresos. Parte de las variaciones en la participación relativa de una u otra viene dada por los montos de reintegros y superávits de cada año, que se considera como fuente de ingreso a su vez. Para el año 2019, el recargo sobre las planillas aportaba el 55% de los recursos (367.634 millones) y la transferencia del gobierno era el 38,2% (255.583 millones) de los ingresos del Fondo, proviniendo el restante 6,9% de superávits y reintegros al Fondo.

Los ingresos por recargo sobre las planillas han sido los que muestran el crecimiento más constante a lo largo del periodo (ver gráfico 7). Estos dependen entre otros factores de la estabilidad y bonanza de la economía nacional con sus empresas y planillas, la capacidad de recaudación del Fondo a través de la CCSS, y las gestiones de cobro de la DESAF de deudas a morosos. Los ingresos provenientes de la transferencia del gobierno por su parte dependen también de la economía pues se generan a través del impuesto de ventas y posteriormente del cumplimiento del gobierno de trasladar lo correspondiente a los 593.000 salarios base del Poder Judicial para fijar multas y penas. Este segundo ha mostrado ser más volátil.

En la década previa a la reforma era común que el gobierno incumpliera con el traslado de los recursos correspondientes al FODESAF. Posterior a la reforma, hay mayor estabilidad en el traslado de los recursos, aunque su crecimiento no sea tan constante como en el ingreso proveniente del recargo a las planillas (ver gráfico 7). Para 2019 esta transferencia vuelve a aumentar después de que en 2018 se vio disminuida, con lo que logra recuperar el nivel del año trasanterior.

Gráfico 6  
Costa Rica: Estructura de los ingresos del FODESAF. 1999 – 2019

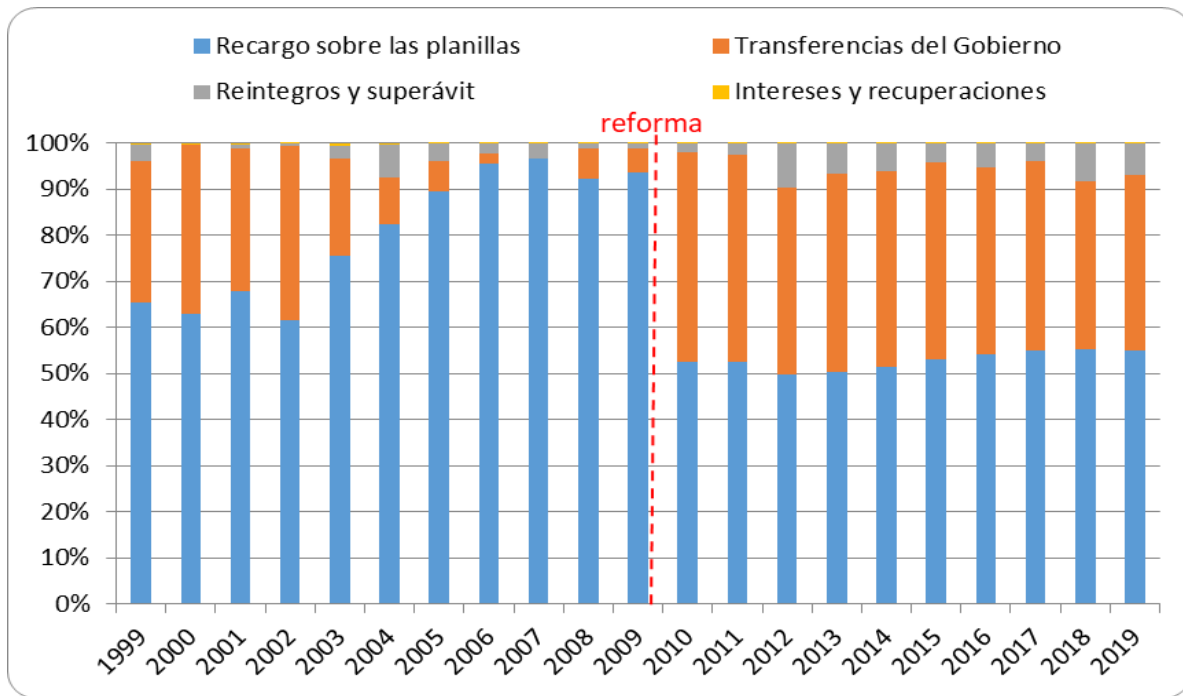
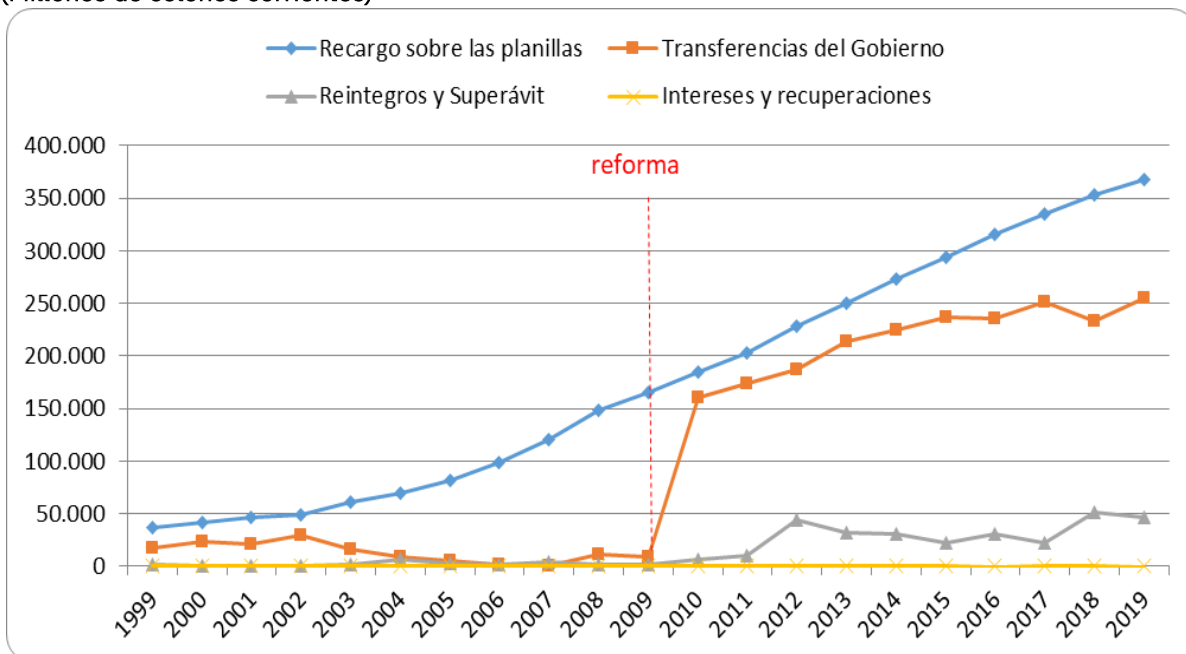


Gráfico 7  
Costa Rica: Evolución de los ingresos del FODESAF según fuente de financiamiento. 1999–2019 (Millones de colones corrientes)



Fuente: Elaboración de los autores con datos de las liquidaciones del FODESAF.

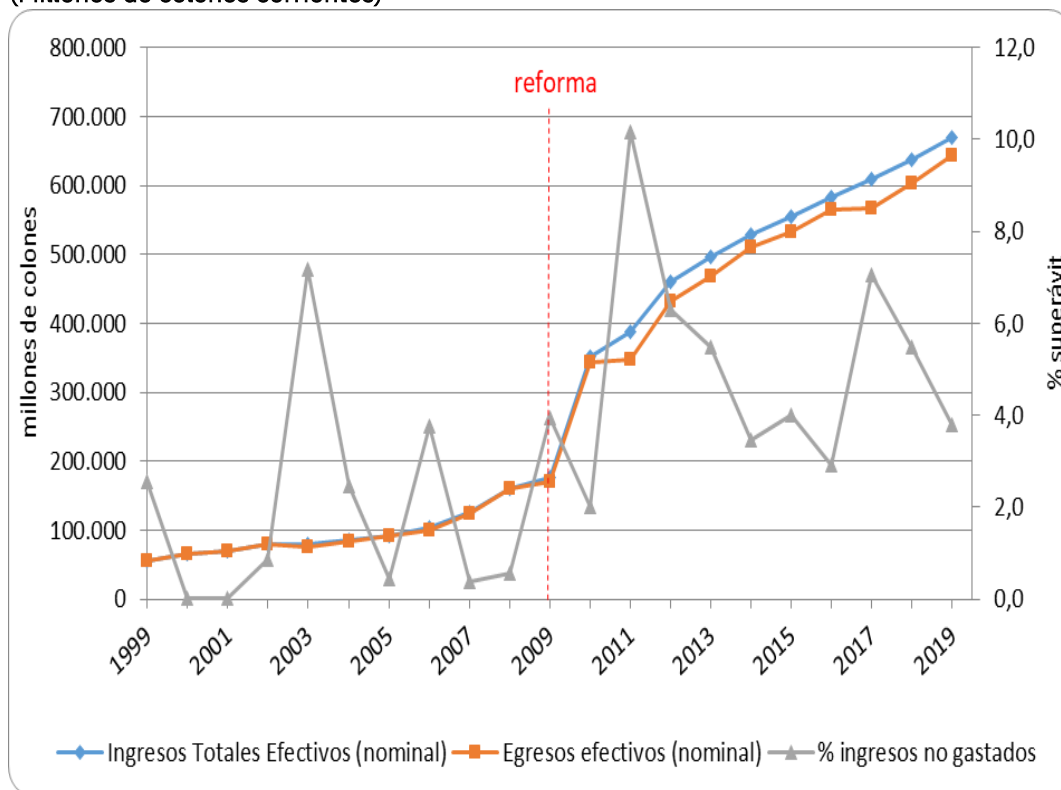
## Distribución entre programas del gasto del FODESAF

El gasto del FODESAF corresponde al giro de recursos que hace cada año la DESAF a las unidades ejecutoras de los programas sociales. En este sentido, el gasto efectivo puede divergir de lo presupuestado o bien puede ser menor a lo que efectivamente le ingresa al Fondo en recursos. En este último caso el Fondo queda al cierre del año con un porcentaje de sus ingresos sin ser gastado o transferido a las unidades ejecutoras<sup>13</sup>.

En el año 2019 la DESAF transfirió 644.035,7 millones de colones corrientes a las unidades ejecutoras, monto que es 6,8% superior al de un año anterior, y que en términos reales también creció. Deflactado con el IPC, el monto gastado a través del FODESAF muestra un crecimiento de 4,6%, y utilizando el deflactor implícito del GCGG se encuentra que los egresos totales crecieron 4,8% de 2018 a 2019.

Gráfico 8

Costa Rica: Relación de ingresos y egresos efectivos y superávit del FODESAF. 1999 - 2019 (Millones de colones corrientes)



Fuente: Elaboración de los autores con datos de las liquidaciones del FODESAF.

<sup>13</sup> En algunos casos parte de estos ingresos quedan comprometidos para programas o proyectos específicos a los que no pudo girárseles a tiempo al cierre del año calendario.

Adicionalmente, en 2019 vuelve a disminuir el porcentaje de ingresos no gastados (superávit) por segundo año consecutivo, después del aumento que se había dado en 2017 (ver gráfico 8). Desde 2011 se venía experimentando un período de disminución<sup>14</sup> en la tasa de recursos sin ejecutar, pero para 2017 este porcentaje pasó de 2,9 a 7,1% de los ingresos recibidos. Es decir, en 2017 aproximadamente 7,1% de los ingresos efectivamente recibidos por el FODESAF no se habían trasladado al cierre del año a las unidades ejecutoras de los programas sociales<sup>15</sup>.

De los recursos efectivamente trasladados a las unidades ejecutoras cada año, estos se reparten entre programas promocionales y una red de protección social (ver Trejos, 2013). En 2019 los programas promocionales absorbieron el 54,5% de los recursos y dentro de ellos se encuentran programas de apoyo, formación y protección del capital humano (63,8%) y programas de mejoramiento del hábitat (36,2%). En 2019 no se financiaron programas de apoyo productivo (PRONAMYPE por ejemplo). Por su parte, la red de protección social abarcó 45,5% de los recursos y comprende un programa compensatorio (3,2%), programas asistenciales (76,5%) y programas contra la exclusión (20,3%). Ver cuadro 5.

Dentro de los programas de apoyo, formación y protección del capital humano, los programas de mayor inversión son aquellos de apoyo al cuidado y formación de la primera infancia, alimentación en comedores escolares, y el apoyo económico a estudiantes de primaria, secundaria y niveles superiores, y el seguro de salud a personas de escasos recursos económicos. En conjunto, los centros de cuidado y enseñanza a la primera infancia ejecutados por la Dirección Nacional de CEN-CINAI y por el IMAS con la Red de Cuido representaron 25,5%. Los comedores escolares (PANEA) abarcaron el 22,7% del gasto de esta categoría de programas. Por su parte, las transferencias monetarias para secundaria, Avancemos, abarcaron 22,5% del gasto de esta categoría. Así mismo, el seguro de salud por cuenta del estado representó 16,5%. En 2019 se crea el programa Crecemos, a cargo del IMAS, que otorga transferencias monetarias para los primeros niveles educativos, que junto al FONABE que continúa entregando becas para niveles de educación superior y especial, comprendieron el 8,4% del gasto de esta categoría de programas.

En comparación al 2018, estos programas mantienen el mismo orden relativo de importancia, aunque con pequeñas variaciones en el porcentaje que representaron del total del gasto de su categoría. Al mantener casi el mismo monto de recursos respecto a 2018, los comedores escolares, aunque siguen siendo el programa que más recursos absorben en su categoría, disminuyeron su participación en 2 p.p. Los CEN-CINAI vieron aumentados los recursos que reciben y con ello su participación relativa, no así la red de cuidado administrada por el IMAS a la que, aunque se le aumentó un poco el ingreso, el cambio no fue tan importante como en CEN-CINAI. Cuando se toman en conjunto se tiene un aumento en los recursos y gasto relativo en la primera infancia que viene principalmente influida por el aumento de recursos de los CEN-CINAI. En secundaria, a Avancemos se le aumentan sus recursos y con ello aumenta su participación

---

<sup>14</sup>Con algunas excepciones, como de 2013 a 2014 que aumentó medio punto porcentual

<sup>15</sup> De acuerdo con FODESAF (2017), “el Gobierno Central depositó lo correspondiente a los doceavos de noviembre y diciembre del impuesto de ventas hasta el 27 de diciembre de 2017, por un monto de \$41.925 millones, que corresponden a un 6,86% del presupuesto total del Fodesaf. Por lo anterior, y aunado al cierre de oficinas del Gobierno Central a partir del 22 de diciembre de 2017, imposibilitó la utilización de estos últimos recursos”

relativa también. Mientras que al seguro por el Estado se le mantuvo el mismo monto de recursos, por lo que en términos relativos su participación dentro de la categoría disminuyó.

En el área de programas para el mejoramiento del hábitat, el bono familiar de la vivienda ejecutado por el Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI) sigue siendo el principal programa. Para el 2019, el bono representó el 95,9% de los recursos de esta área. La construcción de acueductos rurales constituyó el 1,8% al igual que el año anterior. En 2019 se incluye un nuevo programa de Titulación a Familias a cargo del INVU que representó 1,6% del gasto de esta categoría, al asignársele 2,019.8 millones de colones. A estos lo complementa el programa de Saneamiento Básico Rural (SANEBAR) que representó nuevamente 0,6% del gasto de este grupo de programas, aunque con un aumento en el monto nominal de ingreso recibido en 2019.

La norma en los años anteriores había sido que el único programa en la categoría de apoyo productivo era el Programa Nacional de Apoyo a la Microempresa y la Movilidad Social (PRONAMYPE) ejecutado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS). En 2019 no encontramos recursos de la transferencia del FODESAF que hayan sido trasladados a este programa. Sin embargo, esto no significa que el programa haya dejado de ejecutarse, pues este programa en particular puede continuar su ejecución con recursos propios de su Fideicomiso. Esto solo significa que en 2019 no se hizo transferencia de FODESAF para su ejecución.

Una vez dentro de la red de protección social, el único programa en la categoría de programas compensatorios es el Programa Nacional de Empleo (PRONAE) también ejecutado por el MTSS. En 2019 se le giró a este programa 9.394,1 millones de colones, monto que es superior al de un año antes. Sin embargo, comparado al resto de categorías de su red, siendo el único programa compensatorio, el PRONAE sigue siendo un programa ‘pequeño’ comparado al grupo de programas asistenciales y los programas contra la exclusión. En comparación a estos, este único programa compensatorio representa 3,2% del gasto de la Red de Protección Social.

Dentro de los programas asistenciales, las pensiones no contributivas son el componente más importante de gasto (70,1%), que sigue creciendo nominalmente y en importancia relativa dentro de su categoría y dentro del total del FODESAF como veremos más adelante. El otro grupo de programas asistenciales en importancia relativa son las diversas ayudas a familias proporcionadas por el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) (28,4%). Estas, aunque recibieron un poco más de recursos, pierden lo que ganaron las pensiones no contributivas en importancia relativa dentro de su grupo. El subsidio que se paga a los cuidadores de los pacientes en fase terminal nuevamente representó 1,5% del gasto de esta categoría y no muestra mayores cambios en los recursos recibidos, comparado a los programas que le acompañan en su grupo.

En el grupo de programas contra la exclusión encontramos instituciones que atienden poblaciones en pobreza y riesgo social más específicas como a adultos mayores (CONAPAM), niños, niñas y adolescentes (PANI), mujeres (INAMU), personas con discapacidad (CONAPDIS) o en adicción (IAFA), así como al ICODER que promueve la práctica del deporte y recreación a nivel nacional. El orden relativo de los programas en cuanto a la magnitud de los ingresos recibidos no presenta variación respecto al año anterior. El CONAPAM fue el programa de esta categoría que en 2019 absorbió más recursos del grupo (27,9%), aunque este porcentaje es menor al de 2018 gracias en parte a que recibió menos recursos. El PANI recibió 27,6% del total

de recursos de esta categoría, porcentaje muy similar al de un año antes, pero con un monto de recursos un poco mayor. El INAMU aumenta su participación relativa en 1,5 p.p. tras ver un aumento en sus recursos recibidos. De forma similar aumentaron su participación el CONAPDIS 1,1 p.p. y el ICODER 0,6 p.p., ambos con un aumento en recursos. Mientras que el IAFA mantuvo iguales ambos, su monto de recursos y su participación relativa dentro de la categoría.

## Cuadro 5

Costa Rica: Programas de Promoción y Protección Social financiados por FODESAF. 2018-2019  
(Millones de colones corrientes y % del total de su categoría superior inmediata)

Tipo de programa, programas e instituciones	2018		2019	
	Monto	(%)	Monto	(%)
<b>Programas Promocionales</b>	<b>314.639,6</b>	<b>53,9</b>	<b>348.284,4</b>	<b>54,5</b>
<u>Apoyo, Formación y Protección del Capital Humano</u>	<u>200.138,6</u>	<u>63,6</u>	<u>222.331,2</u>	<u>63,8</u>
TMC Avancemos (IMAS)	40.522,2	20,2	50.000,0	22,5
Creemos (IMAS)	--	--	7.845,2	3,5
Becas (FONABE)	18.640,0	9,3	10.887,9	4,9
Ciudad de los Niños (CDN)	792,9	0,4	869,4	0,4
Centros infantiles CEN CINAI (Dirección CENCINAI)	23.522,3	11,8	30.027,2	13,5
Comedores escolares PANEA (MEP)	49.346,5	24,7	50.469,3	22,7
Asegurados por Cuenta del Estado ACE (CCSS)	36.715,0	18,3	36.715,0	16,5
Red de Cuido (IMAS)	24.392,4	12,2	26.750,2	12,0
Construcción y equipamiento CEN CINAI (MINSA)	939,5	0,5	2.858,4	1,3
Electrificación, acueductos, red de cuido y otros (Municipalidades)	510,0	0,3	692,3	0,3
Construcción Torre de la Esperanza Hospital Nacional de Niños (APHN)	4.757,7	2,4	5.216,3	2,3
<u>Mejoramiento del Hábitat</u>	<u>113.001,1</u>	<u>35,9</u>	<u>125.953,2</u>	<u>36,2</u>
Bono Familiar de la Vivienda BFV (BANHVI)	110.219,7	97,5	120.844,1	95,9
Titulación de Familias (INVU)	--	--	2.019,8	1,6
Construcción de acueductos rurales (ICAA)	2.081,4	1,8	2.289,4	1,8
Sanearamiento Básico Rural SANEBAR (OCIS)	700,0	0,6	800,0	0,6
<u>Apoyo Productivo</u>	<u>1.500,00</u>	<u>0,48</u>	<u>-</u>	<u>-</u>
Apoyo microempresa PRONAMYPE (MTSS)	1.500,00	100,0	-	-
<b>Red de Protección Social</b>	<b>269.504,0</b>	<b>46,1</b>	<b>290.744,2</b>	<b>45,5</b>
<u>Programas Compensatorios</u>	<u>7.116,4</u>	<u>2,6</u>	<u>9.394,1</u>	<u>3,2</u>
Programa Nacional de Empleo PRONAE (MTSS)	7.116,4	100,0	9.394,1	100,0
<u>Programas Asistenciales</u>	<u>204.823,9</u>	<u>76,0</u>	<u>222.405,5</u>	<u>76,5</u>
Pensiones no Contributivas RNC (CCSS)	140.044,0	68,4	156.000,3	70,1
Pacientes en Fase Terminal PFT (CCSS)	3.049,8	1,5	3.343,8	1,5
Resto programas IMAS <sup>1</sup>	61.730,0	30,1	63.061,5	28,4
<u>Programas Contra Exclusión</u>	<u>57.563,8</u>	<u>21,4</u>	<u>58.944,5</u>	<u>20,3</u>
Infancia en riesgo social (PANI)	15.798,0	27,4	16.287,8	27,6
Mujeres (INAMU)	12.199,2	21,2	13.375,1	22,7
Discapacidad y pobreza (CONAPDIS antes CNREE)	6.874,7	11,9	7.706,1	13,1
Adultos mayores (CONAPAM)	18.027,6	31,3	16.470,1	27,9
Combate de adicciones en jóvenes (IAFA)	89,7	0,2	89,7	0,2
Promoción del deporte y la recreación (ICODER)	4.574,7	7,9	5.015,7	8,5

Fuente: Elaboración de los autores con datos de la liquidación 2017 FODESAF y clasificación de Trejos (2013).

Notas: Se excluye el gasto de la DESAF, el pago de comisiones a la CCSS por recaudo y las devoluciones al gobierno. 1/El IMAS se divide de acuerdo con la liquidación del FODESAF, y en resto de programas se pueden estar incluyendo 'motivos' o subprogramas menores que, aunque de protección social, pueden no ser estrictamente asistenciales.

Si se contempla el gasto total del FODESAF, sin categorías de gasto o tipo de programa, como se muestra en el gráfico 9, se encuentra la dominación del Fondo por unos pocos grandes programas, seguidos de varios programas medianos, y una serie de programas pequeños que varían la dinámica del Fondo en el tiempo. El gráfico 9 muestra 5 años de análisis: 2000, 2009, 2010, 2015 y 2019. Hay que recordar que más de la mitad de los destinos de recursos del FODESAF están determinados por porcentajes específicos en su ley (Mata, 2015) y otro tanto se reparte entre estos mismos programas. De hecho, según la liquidación presupuestaria del FODESAF en 2019 el 70,9% de los recursos del Fondo se giraron a instituciones mencionadas en la ley (y su modificación) con un porcentaje fijo o mínimo; el 22,9% de los recursos fueron transferencias de recursos adicionales a dichas instituciones; y el restante 6,2% fue girado a otras instituciones y programas sociales que han definido las autoridades del sector social, conforme con el Plan Nacional de Desarrollo y las prioridades de la actual Administración (DESAF, 2019).

Desde antes de la reforma al FODESAF hay dos programas que destacan por la proporción de recursos que reciben del Fondo: el Bono Familiar de la Vivienda (BFV) y las pensiones del RNC. Antes de la reforma el BFV era el programa que más recursos absorbía al llevarse al menos un tercio del Fondo, mientras que las pensiones del RNC abarcaban alrededor del 20%. Sin embargo, después de la reforma no sólo el Fondo como tal recibe más recursos, sino que tanto las pensiones como los programas del IMAS ganan importancia relativa, y con ello los recursos destinados al BFV pasan a representar alrededor de 20% de los recursos, siendo esta figura de 18,8% para el último año. Por su parte, las pensiones del RNC han pasado a ser el programa que más recursos consumen en 2019, específicamente 24,2% del FODESAF; seguido del conjunto de programas ejecutados por el IMAS que representaron el 22,9% del gasto del Fondo para el mismo año.

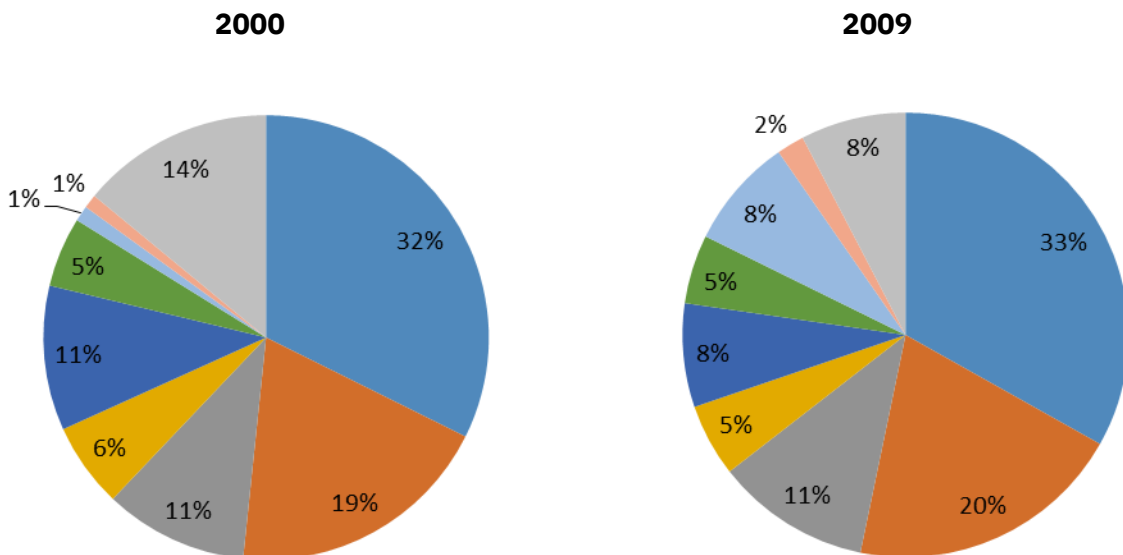
El conjunto de programas pequeños que inmediatamente después de la reforma, en 2010, no representaban juntos más del 10% del Fondo, al igual que en 2018 siguen en 2019 posicionándose como el cuarto grupo de gasto al representar 15,3% del total del gasto del FODESAF. Sin embargo, este grupo incorpora una serie de programas pequeños en términos de presupuesto, y no necesariamente incluye siempre a los mismos programas. Es así el grupo que le permite a las autoridades tener un poco más de flexibilidad para financiar proyectos temporales. Por ejemplo, los proyectos de acueductos, electrificación, construcción de centros de red de cuidado, y otros que se ejecutan a través de las municipalidades, se encuentran en esta categoría. Así como otros proyectos de infraestructura como la construcción de la Torre de la Esperanza del Hospital Nacional de Niños, y la construcción y equipamiento de los CEN-CINAI. Incorpora también programas nuevos como el de titulación a familias a cargo del INVU en 2019. Sin embargo, también incluye programas que, aunque pequeños, se mantienen en el tiempo como lo son el PRONAE, CONAPAM, CONAPDIS, PANI, ICAA, ACE, PFT, IAFA, ICODER, Ciudad de los Niños (incluido con la reforma), entre otros. Este grupo ha ganado importancia en los últimos años, especialmente si se compara contra su participación en 2010 cuando representaba 5,5% del Fondo.

Los comedores escolares disminuyeron nuevamente su importancia relativa en 1 p.p. en 2019 respecto al año anterior. Este porcentaje es el más bajo observado para el programa, aunque nominalmente no necesariamente lo es pues después de la reforma los recursos del Fondo se duplicaron. En el caso de los centros infantiles CEN-CINAI, a diferencia del año anterior, en 2019 recibieron más recursos y aumentaron su representación en el gasto del Fondo, al ser 4,7% de total. Para el CEN-CINAI esta es una de sus mayores tasas de participación después de la reforma (el otro año de alta participación fue 2017).

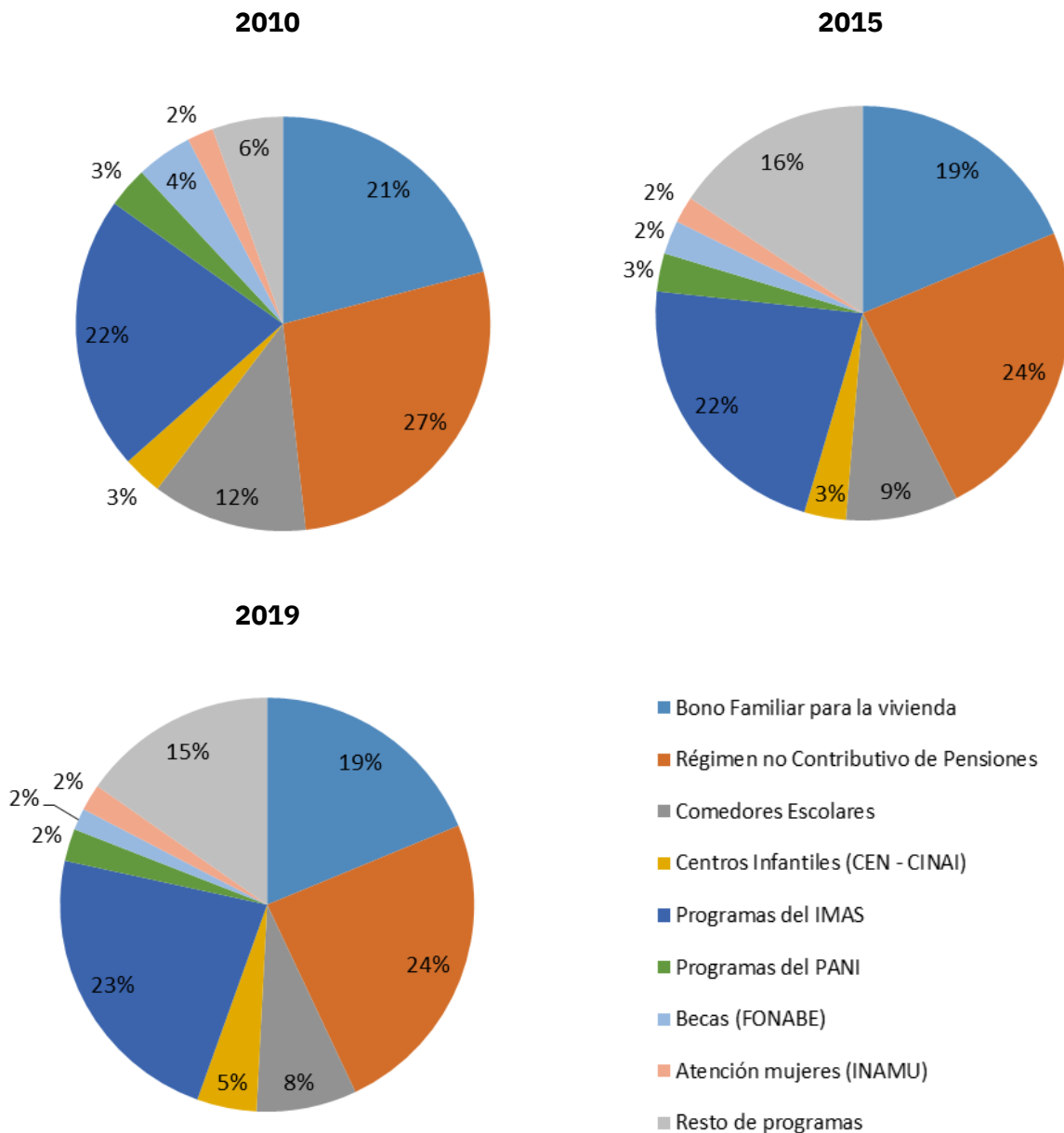
El PANI, INAMU y FONABE recibieron montos equivalentes cercanos al 2% del Fondo cada uno. Específicamente, el PANI recibió el equivalente al 2,5% del total del gasto del FODESAF, porcentaje muy similar al de los últimos años, aunque menor al de 2010, 2015, y previo a la reforma. Aunque nuevamente, esto no significa que nominalmente reciba menos recursos pues posterior a la reforma el total de gasto del Fondo se duplica. En esta misma línea, el INAMU por su parte ha mantenido desde 2003 como mínimo el 2% del Fondo, esto significa que después de la reforma, cuando el FODESAF duplicó sus ingresos, nominalmente el INAMU también vio sus ingresos duplicados pues conservó la proporción relativa de gastos del Fondo. En 2019, al INAMU se le asignó el equivalente a 2,1% del gasto del Fondo. Mientras que las becas de FONABE pasaron de ser 8% en 2009 a ser 4% después de la reforma, mostrando un ajuste porcentual acorde con el incremento de recursos del FODESAF, que no afectó sus ingresos nominales (los cuales de hecho crecieron). Para 2019 la participación del FONABE se redujo y pasó de ser 3,1% en 2018 a 1,7% del Fondo en 2019. Esto debido a que las becas de preescolar y primaria fueron trasladadas al IMAS bajo el programa Crecemos.

Gráfico 9

Costa Rica: Distribución del gasto FODESAF según programas financiados







Fuente: Elaboración de los autores con datos de las liquidaciones del FODESAF.

### Los Beneficiarios de los Programas Sociales Selectivos

En esta sección se analiza el alcance de algunos programas sociales selectivos en términos de los beneficiarios que atiende. Para ello se estudia en qué medida atienden su población objetivo, qué proporción de esta población queda excluida y qué porcentaje de los beneficiarios se considera filtraciones.

Para determinar qué porcentaje de la población objetivo están cubriendo estos programas, se define la población objetivo con base en los parámetros del programa y del FODESAF<sup>16</sup> (intersección entre ambos criterios) y se calcula la proporción de esta que está siendo atendida. Es decir, es la razón de beneficiarios efectivos entre población objetivo y se denomina cobertura efectiva. Serán beneficiarios efectivos sólo aquellos que declaran recibir el beneficio y que cumplen con los criterios de acceso, tales como nivel de pobreza. Para determinar la cobertura, se consideran tres aproximaciones a la población objetivo desde la perspectiva de la pobreza por ingreso: los que están en situación de pobreza extrema, los que están en situación de pobreza (tanto extrema como no extrema) y los que están en situación de pobreza o vulnerabilidad (40% más pobre de los hogares). En esta medida, se encuentran personas que reciben el beneficio pero que no cumplen con los requisitos de pobreza, a estos se les denomina filtraciones. Así mismo, la proporción de personas que cumplen con los requisitos, pero no están siendo atendidos se les denomina exclusiones.

En particular, se analizan los programas que absorben mayor proporción de los recursos del FODESAF, que pueden ser identificados en las Encuestas de Hogares del Instituto Nacional de Estadística y Censos, que por su naturaleza han sido de relevancia para el alivio de la pobreza o que se complementan con los primeros. Por lo tanto, el análisis incluye las pensiones del Régimen no Contributivo, los centros infantiles CEN-CINAI (junto a la red de cuidado del IMAS), y las ayudas para estudio que incluyen las transferencias de Crecemos y Avancemos, así como otras becas.

### Pensiones del Régimen No Contributivo

Las Pensiones del Régimen No Contributivo (RNC) tienen como principal población objetivo<sup>17</sup> los adultos mayores de 65 años o más edad, sin pensión contributiva ni empleo, y en estado de pobreza por ingresos. En 2019 este programa recibió 156.000 millones de colones del FODESAF (24,2% del Fondo) y de acuerdo con la ENAHO se reportan un aproximado de 99.825 adultos mayores beneficiarios. Este número de beneficiarios es mayor que el de un año antes, y tal como se observa en el cuadro 6, para 2019 el programa muestra un leve aumento en la cobertura efectiva de su población objetivo dentro de cada una de las categorías de pobreza utilizadas. El aumento más importante se encuentra al contemplar el total de la población en pobreza, donde la cobertura efectiva aumentó 3,3 p.p. respecto al año anterior. En particular, la cobertura dentro de la población en pobreza extrema aumentó 2,4 p.p. Por su parte, si se incluyen personas en vulnerabilidad para contemplar el conjunto total de pobreza y vulnerabilidad, la cobertura de este grupo aumentó 1,9 p.p. Esto indica que el aumento en cobertura del programa de RNC, aunque contempló tanto adultos pobres como en situación de vulnerabilidad, se enfocó más en los primeros.

Este aumento en cobertura efectiva no llega a alcanzar los niveles de cobertura observados en 2017 (o 2015). Esto se debe a que la población adulta mayor que requiere del programa (población objetivo) crece más rápido que la capacidad del programa para atender nuevos

---

<sup>16</sup>Aunque el FODESAF constituye la principal fuente de ingresos de la mayoría de estos programas, estos también cuentan en ocasiones con otras fuentes de financiamiento.

<sup>17</sup> No se incluye en este análisis las pensiones por parálisis cerebral u otras condiciones especiales.

beneficiarios. Por ejemplo, de 2017 a 2019 la población objetivo en pobreza extrema creció 17% mientras que el número de beneficiarios en igual condición de pobreza aumentó 12%. Considerando el total de personas en pobreza, la población objetivo para el mismo periodo creció 14% mientras que el número de beneficiarios creció 10%. De seguir esta tendencia, al menos en el corto y mediano plazo, con una proporción importante de la población envejeciendo y un porcentaje de esta con limitadas posibilidades de subsistencia económica, el programa de RNC continuará enfrentando pocas posibilidades de cubrir al total (o siquiera a la mayoría) de su población objetivo. En términos de sostenibilidad, estos cambios además plantearán otro reto, pues el programa del RNC ya es el de mayor consumo del gasto del FODESAF (ver gráfico 9), y si la población objetivo continuase aumentando y con ello el porcentaje de excluidos de la pensión, entonces el programa y el Fondo enfrentarán fuertes presiones monetarias para poder atender algún día al total de su población objetivo sin establecer recursos adicionales significativos provenientes de otras fuentes.

Para 2019 se estima que alrededor de 26% de los adultos mayores en pobreza extrema son excluidos del programa. Este número asciende a 39% si se consideran todos los adultos mayores en algún tipo de pobreza por ingreso, y aproximadamente 46% si se consideran los vulnerables inclusive. Uno de los primeros ejercicios para alcanzar a mayor parte de su población objetivo es la mejora en la focalización de los recursos actuales. A pesar de que las estimaciones muestran que alrededor de 33% de los beneficiarios del RNC no son adultos mayores pobres, este porcentaje se reduce a aproximadamente 18% cuando se considera como filtración aquellos que no estén en condición de pobreza ni vulnerabilidad. Este porcentaje se ha mantenido relativamente constante por varios años, con la disminución más notable en el año 2017.

#### Cuadro 6

Costa Rica: Acceso al programa de pensiones del régimen no contributivo. 2013 - 2019

Indicador	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Cobertura Efectiva</b>							
Pobres Extremos	66,8	67,7	77,0	74,1	77,2	71,2	73,6
Pobres Totales	55,8	55,7	63,3	63,1	62,9	57,4	60,8
Pobres y Vulnerables	49,2	50,0	56,0	57,6	55,7	52,5	54,4
<b>Porcentaje de Excluidos</b>							
Pobres Extremos	33,2	32,3	23,0	25,9	22,8	28,8	26,4
Pobres Totales	44,2	44,3	36,7	36,9	37,1	42,6	39,2
Pobres y Vulnerables	50,8	50,0	44,0	42,4	44,3	47,5	45,6
<b>Porcentaje de Filtrados</b>							
No pobres	33,7	29,3	32,2	33,2	30,0	33,4	32,9
No pobres ni vulnerables	20,1	19,6	17,7	17,8	16,1	17,6	18,0

Fuente: Estimación de los autores con datos de las ENAHO-INEC.

## Centros Infantiles de Cuido: CEN-CINAI y Red de Cuido

Los centros de cuidado para la primera infancia están a cargo de la Dirección Nacional de Centros de Educación y Nutrición y de Centros Infantiles de Atención Integral (o Dirección Nacional de CEN-CINAI en corto) y del IMAS a través de la red de cuidado. En 2019 el FODESAF destinó 30,027.2 millones de colones para los CEN-CINAI, lo que equivalía a 4,7% de los recursos del Fondo. Además, destinó 26,750.21 millones de colones al financiamiento de la red de cuidado del IMAS, representando 4% del gasto del FODESAF. Juntos atienden a la primera infancia y su población objetivo en términos del FODESAF se define como los menores de 7 años sin acceso a centros educativos o cuidado y en condiciones de pobreza<sup>18</sup>. Aunque los CEN-CINAI han ampliado su atención a la infancia de hasta 13 años y a madres en embarazo o período de lactancia, la principal atención sigue siendo en menores de 7 años, sobre quienes se centra el análisis en esta sección.

Los CEN-CINAI brindan servicios de cuidado diario, alimentación complementaria servida, así como entrega de paquetes de leche y de alimentos. La ENAHO permite identificar hasta tres de los cuatro tipos de beneficios por persona, aunque pocos reportan más de un beneficio y pese a que se pueden recibir los cuatro. Para efectos de las estimaciones de atención en esta sección, se consideran beneficiarios de los CEN-CINAI aquellos que reciban al menos uno de los beneficios. En 2019 la ENAHO muestra que los CEN-CINAI atendieron al menos a 98.183 beneficiarios, de los cuales 15.926 (16%) eran menores de 2 años y 64.013 (65%) tenían entre 2 y 6 años. Este número de beneficiarios menores de 7 años, sin embargo, resulta 35% menor al reporte administrativo anual<sup>19</sup>. Aunque cada año hay una diferencia marginal entre ambas fuentes de información, para 2019 esta diferencia mayor puede deberse a varias razones. Por una parte, la ENAHO capta los beneficiarios a julio de cada año cuando se realiza el trabajo de campo de la encuesta, mientras que los informes administrativos de Datos Básicos contemplan el total de beneficiarios del año. Según las metas establecidas por el programa<sup>20</sup> para la DESAF, el primer trimestre del año se caracteriza por empezar atendiendo una menor cantidad de beneficiarios que se estabiliza hacia una meta superior de estos en el segundo trimestre. Posibles atrasos en el cumplimiento de estas metas pudiesen generar que los beneficiarios no fuesen captados en la encuesta de julio, pero sí incluidos en el informe anual institucional<sup>21</sup>. Por otra parte, este tipo de discrepancias también pueden tener su origen en el efecto "enclave" que puede producir la atención en los centros, cuya ubicación geográfica no tiene que corresponder con el de la población total utilizada para escoger la muestra de la ENAHO. Sin embargo, este efecto produciría discrepancias mayores en los servicios de atención en los centros y las comidas servidas en ellos, mientras que menores discrepancias en la distribución de alimentos y de leche que por su mayor difusión tienden a estar mejor representados. Esto no se corrobora en los datos donde, por el contrario, el servicio de comidas servidas presenta menores discrepancias entre

---

<sup>18</sup> Para efectos de estimaciones, se considera población objetivo los menores de 7 años en condición de pobreza indistintamente de su asistencia al sistema educativo formal.

<sup>19</sup> Según información suministrada por la Dirección Nacional de CEN-CINAI sobre beneficiarios con corte a setiembre 2019.

<sup>20</sup> Ver ficha de cronograma de metas 2019 del programa CEN-CINAI disponible en sitio web del FODESAF.

<sup>21</sup> No obstante, a la fecha 22/07/2020 la información trimestral de ejecución 2019 del CEN-CINAI no se encontraba disponible en la página web del FODESAF para corroborar estos datos.

los datos de ambas fuentes, y vemos además mayores divergencias en la atención integral en centros y en la distribución de paquetes de alimentos. Esto podría deberse a cambios en el flujo de la ejecución particulares a 2019. Nuevamente, estos datos deberán ser contrastados en el futuro con informes de ejecución trimestral que permitan dar cuenta del flujo de beneficiarios en el año.

Por su parte, para la red de cuidado ejecutada por el IMAS se indaga en la ENAHO si la persona es beneficiaria o no de ella, y para nuestros efectos este dato se contrasta con la misma población objetivo de los CEN-CINAI. Es decir, los beneficiarios de ambos programas son comparados con la población menor de 7 años en condición de pobreza, y posteriormente se amplía a vulnerabilidad. La ENAHO 2019 identificó que la red de cuidado del IMAS atendió alrededor de 21.436 infantes. De esta forma, tal como se muestra en el cuadro 7, los CEN-CINAI continúan teniendo mayor cobertura que la red de cuidado del IMAS<sup>22</sup>. En 2019 los CEN-CINAI lograron atender a cerca de un tercio de la infancia en extrema pobreza del país, con especial énfasis en los menores de 2 a 6 años. Mientras que la red de cuidado del IMAS atendió el equivalente a 5,5% de los menores de 7 años en pobreza extrema, con los cual ambas instituciones logran atender alrededor del 37% de esta población.

Si agregamos el total de la pobreza por ingreso, los CEN-CINAI atienden a 27,5% de los menores de 7 años en algún estado de insuficiencia de ingresos, con mayor cobertura en los de edades entre 2 y 6 años (29,5%) y poco menos en los menores de 2 años (21,8%). La red de cuidado atiende alrededor de 6,6% del total de menores de 7 años en algún tipo de pobreza por ingreso, y así en conjunto ambas instituciones atienden cerca de 34% de la infancia de hasta 6 años en pobreza por ingresos.

Si agregamos hasta el segundo quintil de ingreso para incluir a los infantes en vulnerabilidad, encontramos que los CEN-CINAI atienden el equivalente a 24,4% de los menores de 7 años que se encuentran en este grupo de ingresos. La red de cuidado atiende a 5,6% de este grupo, y juntas ambas instituciones atienden el equivalente a 30% de la infancia en vulnerabilidad o pobreza por ingresos.

---

<sup>22</sup>La ENAHO podría tener una subestimación de los beneficiarios de la red de cuidado del IMAS, en comparación a los CEN-CINAI, pues los centros de CEN-CINAI están más dispersos en el país y sus beneficiarios en general son mejor captados en la muestra. Sin embargo, esto no cambia la mayor cobertura relativa de los CEN-CINAI respecto a la red de cuidado del IMAS.

## Cuadro 7

## Costa Rica: Cobertura efectiva de los centros infantiles de cuidado. 2013-2019

Población objetivo alternativa	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>CEN-CINAI</b>							
<b>Pobreza extrema</b>							
Total menores de 7 años	27,6	30,0	42,0	39,1	41,3	42,9	31,2
Menores de 2 años	28,8	28,2	33,0	33,7	39,7	40,3	28,6
De 2 a menos de 7 años	27,1	30,5	45,1	41,0	41,8	43,9	32,1
<b>Pobreza total</b>							
Total menores de 7 años	27,6	25,0	32,9	36,2	33,4	36,9	27,5
Menores de 2 años	25,7	23,3	24,9	31,9	28,6	33,1	21,8
De 2 a menos de 7 años	28,5	25,6	35,9	37,7	35,0	38,3	29,5
<b>Pobreza y vulnerabilidad</b>							
Total menores de 7 años	24,5	22,3	29,7	32,8	29,8	33,5	24,4
Menores de 2 años	23,4	21,0	22,1	29,4	26,2	29,4	20,1
De 2 a menos de 7 años	24,9	22,8	32,5	33,9	31,0	34,9	25,9
<b>Red de Cuido - IMAS</b>							
Pobres extremos					3,5	6,3	5,5
Pobres totales					4,0	5,8	6,6
Pobres y vulnerables					3,7	4,5	5,6
<b>TOTAL: CEN-CINAI + IMAS</b>							
Pobres extremos					44,8	49,2	36,7
Pobres totales					37,4	42,8	34,1
Pobres y vulnerables					33,5	38,0	30,0

Fuente: Estimación de los autores con datos de las ENAHO-INEC.

En el caso de los CEN-CINAI, los datos muestran una focalización de su atención entre la infancia en edades entre 2 y 6 años inclusive, y en poblaciones que se encuentran en pobreza extrema, donde vemos las mayores tasas de cobertura. La red de cuidado del IMAS por su parte, se concentra en una versión más amplia de pobreza, al tener sus mayores tasas de cobertura efectiva cuando se considera el total de pobreza por ingreso.

Los errores de exclusión y filtración se muestran en el cuadro 8. En concordancia con las estimaciones de cobertura efectiva, la red de cuidado del IMAS muestra tasas de exclusión mayores a las de los CEN-CINAI. Sin embargo, es importante destacar que ambos programas no son necesariamente sustitutos perfectos. Mientras la red de cuidado provee el cuidado y la alimentación diaria a los infantes que así lo requieren, los CEN-CINAI ofrecen este servicio entre

varios otros que también ofrecen extramuros, es decir, sin necesidad de que los infantes se queden para el cuidado en el centro.

En 2019 la red de cuidado excluyó aproximadamente 94,5% de los menores de 7 años en pobreza extrema, los CEN-CINAI excluyen alrededor de 69%. Juntos dejan sin atender alrededor del 63% de la población infantil menor de 7 años en pobreza extrema.

Los CEN-CINAI presentan menores tasas de exclusión en el grupo etario de 2 a menos de 7 años para todos los grupos de pobreza, pues tal como se mostró anteriormente es el grupo de edad en que más se concentra el programa. No obstante, para ambos grupos etarios, la tasa de exclusión aumenta conforme se amplía la medición de pobreza alternativa, pues también como vimos anteriormente el programa atiende más beneficiarios en la parte baja del ingreso y por ende excluye más población objetivo conforme se amplía la definición de pobreza.

En el caso de la red de cuidado, conforme a sus tasas de cobertura antes presentadas, las menores exclusiones se encuentran cuando se agrega el total de los infantes en pobreza por ingreso. Alrededor de 93,4% de los menores de 7 años que se encuentran en algún tipo de pobreza – extrema o no extrema- no reciben aún atención de la red de cuidado. Este porcentaje llega a 94,4% cuando se incluyen también los menores en vulnerabilidad por ingresos.

En cuanto a los porcentajes de filtraciones, aproximadamente la mitad de los beneficiarios de la red de cuidado del IMAS no pertenecen a hogares pobres por ingresos insuficientes. Este porcentaje se reduce a 30% si consideramos como no filtraciones a los vulnerables, lo cual significa que 30,3% de los beneficiarios de la red de cuidado no son ni pobres ni vulnerables por ingreso. En el caso del CEN-CINAI, 45,8% de sus beneficiarios no son pobres o bien 18,2% no son ni pobres ni vulnerables por ingreso. En conjunto para ambos programas, la tasa de filtración es de 47% de beneficiarios no pobres o bien 20,7% de beneficiarios que no son ni pobres ni vulnerables por ingresos. Ver cuadro 8.

Finalmente, si consideramos la tendencia de estos programas en el último quinquenio, el (primer semestre de) 2019 puede considerarse más como un periodo atípico. Durante los últimos años, los CEN-CINAI han mostrado coberturas potenciales efectivas que rondaban el 40% de los menores de 7 años en pobreza extrema, entre 30 y 35% cuando se agrega el total de esta infancia en algún tipo de pobreza, y aproximadamente 30% cuando consideramos también a aquellos en vulnerabilidad. La red de cuidado del IMAS aparece más recientemente, y con ello muestra menores tasas de cobertura, pero logra su mayor crecimiento hacia 2018. Ambos programas muestran estar concentrados, en general, en las poblaciones bajo mayores problemas de pobreza por ingreso, según denotan los indicadores de cobertura. Sin embargo, los indicadores de filtraciones para ambos también indican que cuentan con espacio para mejorar su enfoque pues no menos del 10% de sus beneficiarios y hasta 20% inclusive en algunos años no son considerados pobres por ingresos ni vulnerables (CEN-CINAI). Este porcentaje de filtraciones, y con ello de espacio para mejora en el enfoque, llega a ser de una cuarta parte de los beneficiarios inclusive para el caso de la red de cuidado del IMAS.

## Cuadro 8

## Costa Rica: Exclusiones y filtraciones en programas de centros infantiles de cuidado. 2013-2019

Unidad ejecutora y grupo etario	Porcentaje de Excluidos			Porcentaje de Filtrados	
	Pobreza Extrema	Total Pobreza por Ingreso	Pobreza y Vulnerabilidad	No pobres por ingreso	No pobres ni vulnerables
<b>CEN-CINAI</b>					
<b>Total menores de 7 años</b>					
2013	72,4	72,4	75,5	42,3	17,9
2014	70,0	45,0	77,7	39,3	16,2
2015	58,0	67,1	70,3	44,9	20,4
2016	60,9	63,8	67,2	43,4	17,8
2017	58,7	66,6	70,2	44,6	19,3
2018	57,1	63,1	66,5	41,5	13,1
2019	68,8	72,5	75,6	45,8	18,2
<b>Menores de 2 años</b>					
2013	71,2	74,3	76,6	36,1	11,3
2014	71,8	76,7	79,0	39,0	13,2
2015	67,0	75,1	77,9	43,1	19,1
2016	66,3	68,1	70,6	43,6	17,1
2017	60,3	71,4	73,8	42,1	15,8
2018	59,7	66,9	70,6	36,4	9,4
2019	71,4	78,2	79,9	46,1	13,3
<b>De 2 a menos de 7 años</b>					
2013	72,9	71,5	75,1	44,4	20,2
2014	69,5	74,4	77,2	39,4	17,1
2015	54,9	64,1	67,5	45,4	20,7
2016	59,0	62,3	66,1	43,4	18,0
2017	58,2	65,0	69,0	45,3	20,2
2018	56,1	61,7	65,1	42,9	14,1
2019	67,9	70,5	74,1	45,8	19,4
<b>IMAS - Red de Cuido</b>					
2017	96,5	96,0	96,3	55,6	33,7
2018	93,7	94,2	95,5	41,0	25,5
2019	94,5	93,4	94,4	51,4	30,3
<b>TOTAL: CEN-CINAI + IMAS</b>					
2017	55,2	62,6	66,5	46,0	21,2
2018	50,8	57,2	62,0	41,5	14,8
2019	63,3	65,9	70,0	47,0	20,7

Fuente: Estimación de los autores con datos de las ENAHO-INEC.



## Transferencias monetarias de apoyo para estudio

En materia de estímulo a la educación para poblaciones económicamente en desventaja el FODESAF financia principalmente tres programas: el Fondo Nacional de Becas (Fonabe) y dos transferencias monetarias condicionadas, Crecemos<sup>23</sup> y Avancemos ejecutadas por el IMAS. El programa Empléate, ejecutado por el MTSS y financiado también por el FODESAF, continúa siendo un programa de más limitado alcance comparado a los primeros. Además, tal como se muestra en el gráfico 10, el país financia otras becas que la ENAHO identifica, y que son entregadas a través del INA, municipalidades, universidades públicas y privadas, y otros. Mientras Avancemos se concentra en el financiamiento de estudiantes de secundaria y Creceemos en preescolar y primaria, el espectro de beneficiarios del Fonabe y otras instituciones es más amplio y abarca desde el nivel de preescolar hasta universitarios, pasando por los niveles medios y especiales. Más aún, para 2019 no solo muchos procesos estaban en transición entre el Fonabe y el IMAS para esta última institución asumir el financiamiento de estudiantes de preescolar y primaria, sino que muchos de estos beneficiarios aún podrían considerar que su beneficio procedía de Fonabe. Inclusive, aunque tradicionalmente a nivel de la ENAHO es posible distinguir los beneficiarios de ambos programas, es común que las personas se confundan sobre la fuente de su beca, y así se encuentra quienes declaran recibir Fonabe aún a nivel de secundaria, cuando su transferencia debiese corresponder en la mayoría de los casos a Avancemos. Por esta razón, para efectos del análisis de ayudas para estudio se estiman los indicadores por nivel educativo y no por institución ejecutora.

Tal como se muestra en el gráfico 10, Avancemos, Creceemos y Fonabe son los tres programas que más estudiantes atienden. Entre Avancemos y Creceemos, el IMAS atiende a casi el 77% de los que reportaron haber recibido algún tipo de apoyo para estudio en 2019. Mientras que, este porcentaje fue de 13,2% en el caso del Fonabe. Entre ambas instituciones atendieron aproximadamente el 90% de los estudiantes beneficiarios.

De acuerdo con datos de la DESAF, en 2019 el Fonabe recibió 10.887 millones de colones del Fondo, equivalente a 1,7% del total del gasto de este. Mientras que para Avancemos se destinaron 50.000 millones de colones, es decir, 7,8% del total de gasto del FODESAF en ese año. Por su parte, para Creceemos se destinaron 7.845,17 millones de colones que representaron 1,2% del gasto del FODESAF en los programas. La ENAHO 2019 reporta alrededor de 391 mil beneficiarios<sup>24</sup> cuando se agregan todos los programas de apoyo para estudio. La población objetivo de estos programas está integrada por todos aquellos estudiantes activos en condición de pobreza, y sobre esta, para cada nivel educativo, se estima la cobertura efectiva que se muestra en el cuadro 9.

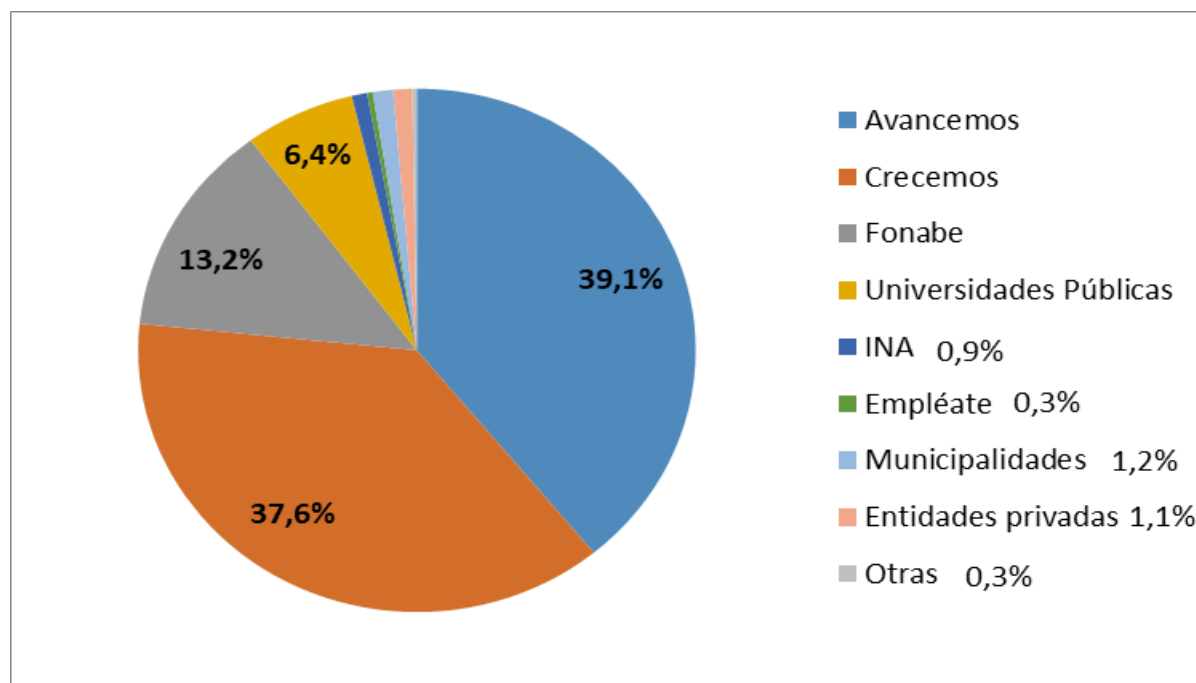
---

<sup>23</sup> El decreto 41569-MEP-MTSS-MDHIS de 27/02/2019 crea el programa Creceemos como un programa de transferencias monetarias condicionadas, para promover la permanencia de las personas en el sistema educativo formal a nivel de primera infancia y primaria, conformado por una Transferencia Monetaria, a cargo del Instituto Mixto de Ayuda Social, y que estará condicionada a la asistencia de la persona beneficiaria a la oferta educativa y formativa a cargo del Ministerio de Educación Pública. (Ficha descriptiva IMAS 2019 disponible en [www.fodesaf.go.cr](http://www.fodesaf.go.cr))

<sup>24</sup> Se excluyen de este número aquellos que declaran haber recibido beca pero que no declaran en la ENAHO el nivel académico al cual asisten. Este grupo equivaldría a 1% del total que recibió beca en algún momento del año.

Gráfico 10

Costa Rica: Distribución de beneficiarios de los programas de apoyo para estudio según institución ejecutora, 2019



Fuente: Estimación de los autores con datos de las ENAHO-INEC.

Al considerar a los estudiantes en pobreza extrema, para 2019 aumentó la cobertura efectiva que se había mantenido relativamente constante durante los últimos dos años para el total de los niveles educativos (53,6%). Aunque el grueso de las becas de preescolar y primaria fueron entregadas en 2019 a través del nuevo programa Creceemos a cargo del IMAS, los datos de la ENAHO muestran que algunas pocas fueron aun entregadas por el Fonabe<sup>25</sup>. En ambos niveles educativos, la cobertura efectiva de la población objetivo en extrema pobreza aumentó, lo que indica que las competencias del Fonabe en estos niveles no solo fueron trasladadas al IMAS, sino que este último amplió la cobertura de beneficiarios. Sin embargo, esto pareció repercutir en su programa de secundaria, pues en este la cobertura efectiva disminuyó entre la población en pobreza extrema.

Al considerar el total de la población en algún tipo de pobreza por ingreso, si bien la cobertura efectiva del total de todos los niveles disminuyó un punto porcentual, nuevamente la cobertura en preescolar aumentó y en secundaria disminuyó. Aunque el cambio es menos pronunciado que cuando solo se contempló la población en extrema pobreza. Además, la cobertura en primaria disminuyó al ampliar la población al total de la pobreza. El mismo comportamiento se muestra cuando se agrega a la población en pobreza también aquellos en situación de vulnerabilidad. Esto indica que dentro de los estudiantes de primaria se les dio prioridad a aquellos con mayores

<sup>25</sup> De acuerdo con la Ficha técnica Fonabe 2019 disponible en [www.fodesaf.go.cr](http://www.fodesaf.go.cr), de enero a finales de junio se tenían aprobadas para ejecución tanto becas de primaria como de postsecundaria, mientras que a partir de julio solo las últimas.

problemas de pobreza, donde el aumento de cobertura se da entre las poblaciones en pobreza extrema. Sin embargo, entre niveles educativos, se amplió la cobertura entre los primeros niveles –preescolar y primaria- más que en secundaria, aunque cabe destacar que las tasas de cobertura de estos tres niveles son mayores conforme mayor es el nivel educativo, es decir, las mayores tasas de cobertura efectiva siguen encontrándose en secundaria<sup>26</sup>.

Parte del cambio de dinámica en el otorgamiento de becas entre el Fonabe y el IMAS también se ve reflejado en la cobertura efectiva a nivel de educación superior y para educación especial. Dentro del grupo de personas en extrema pobreza, si bien la población objetivo en educación especial aumentó en 2019 las becas otorgadas por el Fonabe aumentaron aún más, por lo que se logró un aumento importante en cobertura al lograr pasar de cubrir alrededor de 30% de la población en 2018 a 71% aproximadamente en 2019. De forma similar, en educación superior también se aumentó la cobertura a 61% de la población objetivo en pobreza extrema. Aunque si se amplía al total de la población en pobreza (o a pobreza y vulnerabilidad), el aumento de cobertura en educación superior no se sostiene, lo que significa que los esfuerzos de atención se concentraron en los estudiantes más pobres.

---

<sup>26</sup> Es importante recordar que estos programas de apoyo a la educación responden no solo como auxilios a la pobreza de los estudiantes, sino como transferencias monetarias condicionadas para evitar la deserción de los estudiantes. Bajo este último objetivo, hace sentido que los mayores esfuerzos se concentren en secundaria, donde el país concentra los mayores problemas de deserción estudiantil y los programas han mostrado ser más efectivos (ver Mata y Hernández, 2015)

## Cuadro 9

## Costa Rica: Cobertura efectiva de becas y transferencias monetarias para estudio. 2013-2019

Población objetivo alternativa	Todos los niveles	Nivel educativo al que asiste				
		Preescolar	Primaria	Secundaria	Especial	Superior
<b>Cobertura efectiva</b>						
<b>Pobreza extrema</b>						
2013	38,4	2,4	34,5	54,5	43,6	37,4
2014	42,6	3,7	42,2	54,4	28,4	51,6
2015	48,0	7,5	48,0	60,3	57,4	63,5
2016	46,3	8,1	49,0	58,2	33,4	59,2
2017	51,3	13,1	55,4	67,1	57,7	57,2
2018	51,3	11,2	53,7	69,1	29,8	43,6
2019	53,6	17,8	57,4	64,7	70,7	61,1
<b>Pobreza total</b>						
2013	37,4	2,3	35,1	50,1	67,8	36,0
2014	37,6	2,6	34,3	50,5	32,9	46,8
2015	41,4	6,0	40,9	52,4	57,7	56,5
2016	40,8	9,0	41,5	50,8	49,6	58,9
2017	45,4	12,7	47,1	58,1	48,6	61,0
2018	46,8	11,6	49,8	59,9	50,8	53,9
2019	45,7	13,6	47,7	58,2	59,8	51,7
<b>Pobreza y vulnerabilidad</b>						
2013	35,4	3,1	34,1	45,5	59,5	31,3
2014	34,6	2,0	31,6	45,3	37,3	44,6
2015	38,1	7,2	38,7	47,1	58,1	47,2
2016	37,7	7,8	38,5	46,4	37,2	51,9
2017	41,5	12,6	44,1	51,3	34,6	58,6
2018	43,0	10,7	46,3	53,7	44,3	52,6
2019	42,2	13,3	45,7	52,1	57,0	45,5

Fuente: Estimación de los autores con datos de las ENAHO-INEC.

En concordancia con las tasas de cobertura, las menores tasas de exclusión se presentan en los niveles que se mostraban con mayor cobertura efectiva, como se muestra en el cuadro 10. En 2019 las poblaciones con menores tasas de exclusión son aquellas en pobreza extrema en educación especial o a nivel de secundaria. Les siguen las ayudas a los niveles educativos superior y primaria, dentro del mismo grupo de pobreza extrema. Cuando se agrega mayor población para incluir al total de estudiantes en pobreza por ingreso o incluso a aquellos en vulnerabilidad la tendencia se mantiene.

En general, dentro de la población de estudiantes en pobreza y vulnerabilidad poco menos de la mitad de los estudiantes de secundaria quedan excluidos de ayudas económicas para estudio. Este porcentaje de exclusión llega a ser poco más de la mitad en el caso de primaria y educación superior. En todas las aproximaciones de población objetivo, la estimación de exclusiones es superior al 80% en el caso de preescolar. Cuando se totalizan todos los niveles y se agrega a la población en pobreza o vulnerabilidad se encuentra que aproximadamente 58% de los estudiantes están excluidos de algún tipo de apoyo para estudio.

En cuanto a filtraciones, a nivel de secundaria donde el programa Avancemos es el predominante, en 2019 el porcentaje de beneficiarios que no eran pobres por ingresos disminuyó por segundo año consecutivo. Sin embargo, 45% de los estudiantes que declararon recibir algún tipo de apoyo para estudio en secundaria no eran pobres por ingresos. Este porcentaje se reduce si consideramos como filtraciones solo a quienes no son ni pobres ni vulnerables, en cuyo caso estas filtraciones también han venido disminuyendo y en 2019 fueron de 18,7% del total de beneficiarios.

Un fenómeno similar, filtraciones que disminuyeron respecto al año anterior y que además disminuyen aún más cuando se consideran como beneficiarios no filtrados a aquellos en pobreza y vulnerabilidad, sucedió en educación superior y especial. En educación primaria por su parte, a pesar de los cambios de administración en 2019, los datos no muestran cambios en el porcentaje de filtraciones respecto al año anterior. Alrededor de 45% de los beneficiarios en primaria no se encontraban en pobreza, y del total de beneficiarios aproximadamente 17% no estaban ni en pobreza ni vulnerabilidad. En preescolar, aunque el porcentaje de beneficiarios que no se consideran pobres por ingresos aumentó 1,9 p.p., el porcentaje de filtraciones de beneficiarios que no eran ni pobres ni vulnerables más bien disminuyó 5 p.p.

En general, al considerar el total de los programas de apoyo para estudio entregados, aproximadamente 47% de los beneficiarios no se encontraban en situación de pobreza por ingresos, porcentaje que disminuye a 19% si consideramos la situación de vulnerabilidad. Es decir, 19% de los beneficiarios no pertenecían al 40% más pobre de los hogares en la distribución del ingreso autónomo.

## Cuadro 10

## Costa Rica: Exclusiones y filtraciones de las becas y transferencias para estudio. 2013-2019

Población objetivo	Todos los niveles	Nivel educativo al que asiste				
		Preescolar	Primaria	Secundaria	Especial	Superior
<b>Porcentaje de excluidos</b>						
<b>Pobreza Extrema</b>						
2013	61,6	97,6	65,5	45,5	56,4	62,6
2014	57,4	96,3	57,8	45,6	71,6	48,4
2015	52,0	92,5	52,0	39,7	42,6	36,5
2016	53,7	91,9	51,0	41,8	66,6	40,8
2017	48,7	86,9	44,6	32,9	42,3	42,8
2018	48,7	88,8	46,3	30,9	70,2	56,4
2019	46,4	82,2	42,6	35,3	29,3	38,9
<b>Pobreza Total</b>						
2013	62,6	97,7	64,9	49,9	32,2	64,0
2014	62,4	97,4	65,7	49,5	67,1	53,2
2015	58,6	94,0	59,1	47,6	42,3	43,5
2016	59,2	91,0	58,5	49,2	50,4	41,1
2017	54,6	87,3	52,9	41,9	51,4	39,0
2018	53,2	88,4	50,2	40,1	49,2	46,1
2019	54,3	86,4	52,3	41,8	40,2	48,3
<b>Pobres y Vulnerables</b>						
2013	64,6	96,9	65,9	54,5	40,5	68,7
2014	65,4	98,0	68,4	54,7	62,7	55,4
2015	61,9	92,8	61,3	52,9	41,9	52,8
2016	62,3	92,2	61,5	53,6	62,8	48,1
2017	58,5	87,4	55,9	48,7	65,4	41,4
2018	57,0	89,3	53,7	46,3	55,7	47,4
2019	57,8	86,7	54,3	47,9	43,0	54,5
<b>Porcentaje de Filtrados</b>						
<b>No pobres</b>						
2013	51,5	58,9	47,8	51,4	41,6	69,8
2014	45,7	25,4	39,6	45,5	51,7	69,8
2015	46,4	58,0	42,2	44,8	37,4	71,9
2016	48,1	37,9	42,7	48,5	42,5	71,4
2017	49,4	50,4	45,8	49,2	40,0	69,4
2018	48,2	41,9	45,4	47,9	26,1	70,9
2019	46,7	43,8	45,6	45,1	21,3	67,1
<b>No pobres ni vulnerables</b>						
2013	22,2	10,1	15,8	22,9	15,9	50,2
2014	21,2	9,7	17,0	20,2	17,7	42,1
2015	20,9	18,7	15,9	19,6	12,6	51,6
2016	22,1	15,4	17,4	20,6	29,5	49,1
2017	21,5	19,1	18,3	20,2	32,4	44,8
2018	21,0	14,4	16,9	20,3	26,1	47,3
2019	19,3	9,4	16,6	18,7	7,4	43,1

Fuente: Estimación de los autores con datos de las ENAHO-INEC.

## Conclusiones

Luego de tres años de desaceleración en el crecimiento real de la inversión social pública (ISP) acorde con un creciente deterioro en las finanzas públicas, la ISP da muestra de recuperarse durante 2019, pese a que los desequilibrios fiscales empeoran y se está en la antesala de la pandemia. Así, la inversión social pública, total y por habitante, muestra las segundas tasas de expansión real más altas de la última década (4,7% y 3,6% respectivamente), solo superadas por las alcanzadas durante el 2015. Ambos años corresponden al primer año con presupuestos propios elaborados por las administraciones Solís y Alvarado.

Dentro de las políticas sociales, esta evolución no es ni generalizada ni uniforme ni responde siempre a gastos discrecionales. La función de protección social, definida en sentido amplio al incluir todos los programas sociales selectivos, es la que muestra la mayor expansión y aglutina ya al 37% de la inversión social. A su interior, las pensiones contributivas son el gasto menos discrecional de todos y es el que más crece (9,8%), fenómeno que lleva ya casi una década. Si bien, puntualmente, las pensiones con cargo al presupuesto del gobierno central muestran la mayor expansión durante el 2019 (12%), este no se debe directamente al pago de las pensiones, que aumentan solo un 2,3%, sino a otras partidas, particularmente pagos a la CCSS, probablemente asociados a deudas atrasadas. Por el contrario, las pensiones a cargo de la CCSS (RIVM) crecen un 7,4% global, pero el pago directo de las pensiones aumenta un 8,9%, casi cuatro veces más que las con cargo al presupuesto del gobierno central y muestra un crecimiento explosivo del gasto.

Los programas sociales selectivos, completan siete años de expansión en su inversión real, con un aumento significativo en los dos últimos. Durante 2019 crece la inversión real un 7,6% y corresponde al segundo año en la década en que el aumento es generalizado entre todos los programas. Con ello absorben ya el 12,3% de la inversión social, lo que equivale al 9% del gasto público y al 3% del PIB. Los centros infantiles (CEN – CINAI) y el bono de la vivienda (BFV) son los más dinámicos, con aumentos importantes en los recursos transferidos a las personas (transferencias al sector privado), en el caso del BFV gracias a una mayor ejecución de los recursos girados y en los CEN-CINAI complementados por una mayor inversión en infraestructura. Por el contrario, en el caso de los incentivos para estudiar (comedores, transporte y becas o TMC), que crecen un punto porcentual por debajo del promedio, se observan aumentos mayores a las transferencias en los gastos administrativos, asociados con el paso de las becas de preescolar y primaria del FONABE al IMAS hacia la mitad del año. Las pensiones no contributivas a cargo de la CCSS crecen un 5% después de dos años de contracción real y una década dominada por las reducciones en los recursos reales. No obstante, buscar financiar su expansión futura con deuda (ahorro en pensiones de lujo) como se está proponiendo no parece una opción razonable.

Los servicios de salud y los de vivienda y territorio, muestran expansiones que resultan cerca de la mitad de la mostrada por la función ampliada de protección social. Y cuyas tasas varían dependiendo de si se incorporan o no los programas selectivos tradicionales de esas funciones; centros infantiles y BFV. En el caso de los servicios de salud, el crecimiento es similar tanto para los servicios de salud pública como curativa y esta expansión también fue importante el año

previo. Su estructura de gasto es similar pero su dinámica no. Los servicios de salud pública sustentan su expansión en la compra de bienes y servicios y en las transferencias al sector privado, mientras que los servicios de salud curativa se sustentan en una mayor inversión directa y en las compras de bienes y servicios.

Los servicios de vivienda y territorio, sin el BFV, crecen un 4,4% y esta expansión es mayor en vivienda y suministro de agua, por el crecimiento en la inversión directa. Pese a su predominio, los servicios municipales desaceleran su expansión, al crecer un 2,9% durante el 2019 por la contracción de las transferencias al sector privado y el estancamiento de la inversión directa.

Los servicios educativos, con o sin los incentivos para estudiar, presentan una contracción de la inversión real por segundo año consecutivo o como mínimo un estancamiento. Para el 2019, el estancamiento se observa tanto en la educación general, que se manifiesta en la contracción de las transferencias a las juntas de educación para gastos operativo o para inversión, en la educación post secundaria, universitaria y parauniversitaria, que se centra en la contracción de la inversión directa y la compra de bienes y servicios. En ambos servicios, las remuneraciones, que son su rubro principal de gasto, siguen creciendo de modo que no se prevé una reducción en la cantidad de los servicios ofrecidos sino en su calidad, por lo menos a mediano plazo de seguir la tendencia.

Los servicios de formación profesional, que cuentan con financiamiento propio, siguen expandiendo su inversión social, apuntalando la inversión directa y las transferencias al sector privado. Por el contrario, las remuneraciones se contraen sugiriendo una mayor terciarización de sus servicios. La inversión social se completa con los servicios culturales y recreativos que no logran captar ni el 1% de la inversión total. Luego de dos años de contracción y solo dos de crecimiento fuerte en la última década, no dan muestra de contar con alguna prioridad dentro del andamiaje de la política social.

Esta expansión de la inversión social real durante el 2019, con sus matices, les dio algún músculo a los programas sociales, particularmente los programas sociales selectivos y los servicios de salud, pese a las endeble condiciones fiscales, para enfrentar la catástrofe que representa a partir del 2020 la pandemia del covid-19. Hay que tomar las medidas que sean necesarias para evitar que se repita lo sucedido con la crisis de inicios de los ochenta, donde en pocos años se perdió una cuarta parte de la inversión social por habitante, se necesitaron 24 años para empezar a recuperarla y 34 años para alcanzar los niveles precrisis. En esa crisis, la inversión educativa fue la más afectada, hoy estancada, y ello limitó las oportunidades de toda una generación.

Los ingresos del FODESAF ya venían mostrando un crecimiento lento hacia el cierre de la década. Además, su financiamiento está directamente ligado a lo que suceda en la economía nacional. Por una parte, la transferencia del gobierno depende no solo de la salud de las finanzas públicas que ya venían en fuerte deterioro, sino que depende a su vez de la recaudación que el gobierno logre a través del impuesto de ventas. De forma que cuando el consumo interno disminuye en una economía desacelerada los ingresos por este concepto podrán disminuir y poner en riesgo la sostenibilidad de la transferencia al FODESAF.



Por otro lado, la fuente de financiamiento que ha sido más estable en su crecimiento y participación ha sido la parte del recargo sobre planillas. Sin embargo, estos ingresos dependen entre otros factores de la estabilidad y bonanza de la economía nacional con sus empresas y planillas. Al verse la economía afectada por una crisis como la que se augura con el COVID-19, si el parque empresarial nacional se ve afectado, con ello también se podrán ver afectados los ingresos del FODESAF, y con ello la posibilidad de mantener la política social selectiva del país.

De esta forma, ambas fuentes de financiamiento del FODESAF pueden mostrar deterioros en tiempos de crisis, por estar directamente ligadas a la actividad económica nacional, justo en el momento que el país necesita mayores aportes a la lucha contra la pobreza y contención de posibles aumentos en ella derivados de potenciales aumentos en el desempleo. Es entonces necesario que el país posea mecanismos que le permitan en momentos de crisis no solo financiar los programas sociales selectivos permanentes, sino también aquellos nuevos temporales. En corto, necesita desarrollar métodos de financiamiento que sean sostenibles para desarrollar política social selectiva contra - cíclica. Esto no significa que en tiempos de bonanza no sigue siendo necesaria la inversión social en lucha contra la pobreza, sino que significa que el país necesita desarrollar herramientas o mecanismos que le generen recursos para luchar contra la pobreza y otros infortunios en tiempos de crisis, siendo estos inclusive mayores que los invertidos en tiempos de bonanza.

Finalmente, en cualquier escenario los recursos continuarán siendo limitados y una mejora en el enfoque de los programas podría ayudar parcialmente a liberar recursos para reenfoarlos hacia las poblaciones con mayores necesidades urgentes. Tal como han mostrado los datos de enfoque de los programas, todos muestran algún margen de mejora en su focalización si se eliminasen las filtraciones de beneficiarios que no se encuentran en condición de pobreza. Sin embargo, aún eliminando el total de estas filtraciones, en tiempos pre-COVID, para la mayoría de los programas no sería posible atender al total de su población objetivo. Aunque no por ello el trabajo en mejorar la focalización pierde importancia. Así mismo, es de suma importancia el trabajo interinstitucional para atender a las familias de manera integral, de forma tal que la intervención necesaria para superar la pobreza reduzca su horizonte temporal.

En otros programas como el RNC, la “graduación” de sus beneficiarios no es posible y las tendencias indican que la población objetivo crece más rápido que la capacidad estatal de atenderlos. Además, su participación actual dentro del total de gastos del FODESAF indica que acciones preventivas para desacelerar tal crecimiento de la población objetivo serán necesarias para evitar que el FODESAF sea insuficiente en el mediano plazo. Esto significa que el país debe buscar soluciones para que las personas lleguen a su vejez con pensiones contributivas, de forma tal que no requieran de los subsidios del RNC, aliviando así la presión sobre la demanda por recursos para financiar este programa que eventualmente puede desfinanciar el resto de los programas de lucha contra la pobreza.

## Referencias

- Contraloría General de la República. 2020a. Memoria Anual 2019. San José, Costa Rica: Contraloría General de la República.
- Contraloría General de la República. 2020b. Sistema de consultas del Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP). <https://www.cgr.go.cr/02-consultas/consulta-pp.html>
- DESAF. 2019. Liquidación Presupuestaria del FODESAF al 31 de diciembre de 2019. San José, Costa Rica: DESAF
- DESAF. 2019. Cronograma de metas e inversión CEN-CINAI 2019. San José, Costa Rica. Disponible en <https://fodesaf.go.cr>
- DESAF. 2019. Cronograma de metas e inversión FONABE 2019. San José, Costa Rica. Disponible en <https://fodesaf.go.cr>
- DESAF. 2019. Ficha descriptiva IMAS 2019. San José, Costa Rica. Disponible en <https://fodesaf.go.cr>
- Mata, Catherine y Karla Hernández. 2015. Evaluación de Impacto de la implementación de transferencias monetarias condicionadas para educación secundaria en Costa Rica (Avancemos). *Revista de Ciencias Económicas*, No.33
- Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP). 2020. Consolidación de cifras de ingresos, gastos y financiamiento del Sector Público 2019. San José, Costa Rica: Ministerio de Hacienda.
- Trejos, Juan Diego. 2013. *Recuperación de la Inversión Social Pública en el 2012 en un contexto de lento crecimiento económico y desequilibrio fiscal*. Informe preparado para el Decimonoveno Estado de la Nación. San José, Costa Rica: Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible.

## Anexos

## Cuadro A1

## Costa Rica: Evolución del Gasto o Inversión Público Social, total y por habitante. 1980 – 2019

Año	Inversión Social Pública Total (ISPT)			Inversión Social Pública por habitante (ISPH)			Prioridad de la ISPT	
	Monto <sup>1</sup>	Indice	Tasa var.	Monto <sup>2</sup>	Indice	Tasa var.	% PIB	% GGG <sup>3</sup>
1980	587,1	100,0		254,8	100,0		17,7	72,0
1981	563,9	96,0	-4,0	237,9	93,4	-6,6	15,5	77,1
1982	490,0	83,5	-13,1	201,1	78,9	-15,5	12,8	76,3
1983	537,0	91,5	9,6	214,3	84,1	6,6	15,0	65,8
1984	501,8	85,5	-6,6	195,0	76,5	-9,0	14,1	65,1
1985	516,1	87,9	2,8	195,0	76,5	0,0	14,8	70,0
1986	594,0	101,2	15,1	217,9	85,5	11,7	16,0	72,8
1987	614,4	104,6	3,4	219,1	86,0	0,6	15,2	75,4
1988	581,1	99,0	-5,4	201,8	79,2	-7,9	14,3	69,2
1989	606,7	103,3	4,4	205,3	80,6	1,7	15,7	69,4
1990	545,5	92,9	-10,1	180,1	70,7	-12,3	14,9	67,0
1991	575,9	98,1	5,6	185,7	72,9	3,1	14,2	65,0
1992	624,7	106,4	8,5	197,0	77,3	6,1	14,0	67,2
1993	657,7	112,0	5,3	203,0	79,7	3,0	14,9	69,6
1994	669,8	114,1	1,8	200,9	78,8	-1,0	15,7	61,8
1995	632,6	107,7	-5,6	184,5	72,4	-8,1	14,6	62,4
1996	692,7	118,0	9,5	196,7	77,2	6,6	16,0	64,5
1997	755,4	128,7	9,1	209,2	82,1	6,3	16,3	69,8
1998	774,6	131,9	2,5	209,4	82,2	0,1	16,4	71,3
1999	771,4	131,4	-0,4	203,7	79,9	-2,7	16,7	66,6
2000	803,1	136,8	4,1	207,4	81,4	1,8	17,4	70,6
2001	832,2	141,7	3,6	210,5	82,6	1,5	18,2	70,1
2002	869,4	148,1	4,5	216,1	84,8	2,7	19,0	72,2
2003	879,3	149,8	1,1	215,2	84,4	-0,5	18,8	73,9
2004	877,7	149,5	-0,2	211,4	83,0	-1,8	17,8	74,0
2005	870,4	148,2	-0,8	206,5	81,0	-2,3	17,2	73,2
2006	895,2	152,5	2,9	209,2	82,1	1,3	16,8	74,5
2007	957,6	163,1	7,0	220,6	86,6	5,4	17,0	75,8
2008	1.026,5	174,8	7,2	233,1	91,5	5,6	18,7	78,5
2009	1.085,2	184,8	5,7	242,8	95,3	4,2	21,3	81,5
2010	1.092,9	186,1	0,7	241,0	94,6	-0,7	21,9	80,9
2011	1.085,2	184,8	-0,7	236,3	92,7	-2,0	21,8	81,3
2012	1.136,2	193,5	4,7	244,2	95,8	3,3	22,3	81,8
2013	1.173,3	199,8	3,3	248,9	97,7	1,9	22,9	80,7
2014	1.200,3	204,4	2,3	251,5	98,7	1,0	22,6	80,3
2015	1.262,2	215,0	5,2	261,2	102,5	3,9	23,2	81,3
2016	1.317,2	224,3	4,4	269,3	105,7	3,1	23,4	80,6
2017	1.369,9	233,3	4,0	276,9	108,7	2,8	23,5	80,4
2018	1.408,3	239,9	2,8	281,5	110,5	1,7	23,7	79,8
2019	1.476,1	251,4	4,8	291,8	114,5	3,7	24,4	78,5

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 de los autores con base en información de la STAP, la COREC II, las instituciones involucradas, el BCCR, la CGR, el INEC y el CCP.