



---

Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2024

---

## Investigación

---

Efectos de la contracción de los presupuestos en algunos programas y servicios sociales seleccionados

**Investigador:**

José Francisco Pacheco Jiménez

San José | 2024



362  
P116e

Pacheco Jiménez, José Francisco

Efectos de la contracción de los presupuestos en algunos programas y servicios sociales seleccionados / José Francisco Pacheco Jiménez. -- Datos electrónicos. -- San José, C.R. : CONARE - PEN, 2024.

1 recurso en línea (51 páginas); archivos de texto PDF, 1.650 KB

ISBN 978-9930-636-62-6

Investigación para el Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2024

1. PRESUPUESTO. 2. ASISTENCIA PÚBLICA. 3. PROGRAMAS SOCIALES. 4. POBLACIÓN. 5. POLÍTICA SOCIAL. 6. GASTOS PÚBLICOS. 7. PENSIONES. 8. ASPECTOS SOCIALES. 9. PROSPECCIÓN 10. REGLA FISCAL. 11. COSTA RICA. I. Título.



## **Índice**

Descargo de responsabilidad .....	4
Palabras clave .....	4
Introducción.....	4
Objetivo general.....	4
Preguntas de investigación.....	5
Naturaleza y desempeño de los programas sociales evaluados.....	5
Ministerio de Educación Pública.....	5
Programa de Alimentación y Nutrición del Escolar y del Adolescente .....	7
Programa de Transporte.....	8
Evolución presupuestaria del MEP .....	8
Programa de Cuidado y Desarrollo Infantil.....	12
Descripción general de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil .....	12
Descripción general del Programa de Cuidado y Desarrollo Infantil.....	14
Desempeño del Programa de Cuidado y Desarrollo Infantil .....	14
Transferencias monetarias Avancemos y Crecemos.....	17
Desempeño de los programas de transferencias monetarias Avancemos.....	19
Pensiones del Régimen no Contributivo .....	21
Desempeño del RNC.....	23
Centros de Educación y Nutrición y de Centros Infantiles de Atención Integral (CEN-CINAI) .....	26
Escenarios de evolución presupuestaria.....	29
La Regla Fiscal de la Ley 9635.....	29
Resultados .....	31
Escenario 1: Evolución guiada por Regla Fiscal.....	31
Evolución del MEP.....	32
Programas de protección social .....	36
Escenario 2: presupuestos formulados según Marco Fiscal del Ministerio de Hacienda.....	40
Ministerio de Educación Pública.....	41
Conclusiones.....	48
Referencias bibliográficas .....	50

## **Descargo de responsabilidad**

Esta investigación se realizó para el *Informe Estado de la Nación 2024*. El contenido es responsabilidad exclusiva de su autor, y las cifras pueden no coincidir con las consignadas en el capítulo respectivo, debido a revisiones posteriores. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.

## **Palabras clave**

Política social, programas sociales, gasto público, inversión social, educación, beneficios sociales, focalización, transferencias monetarias, Fodesaf, red de cuidado, pensiones no contributivas, becas, incentivos, programas universales, personas beneficiarias, prospección.

## **Introducción**

Costa Rica tiene una larga tradición en el diseño e implementación de políticas sociales tanto de carácter universal como selectivo. Desde programas educativos y de salud pública hasta otros de transferencias monetarias, el abanico de iniciativas y herramientas en pro del bienestar poblacional es amplio.

Los acontecimientos fiscales de la última década han forzado al país a adoptar una serie de medidas, particularmente de control de gasto, para devolver las finanzas del Estado a la senda de la sostenibilidad. Si bien esto es deseable para evitar crisis económicas de mayor magnitud, se plantea un reto significativo: mejorar los indicadores fiscales sin sacrificar la inversión social.

La experiencia demuestra que los recortes presupuestarios suelen tener implicaciones directas en el desarrollo humano de la población y que su recuperación puede tardar varias décadas. En vista de lo anterior, la ponencia busca analizar el efecto que la aplicación de distintas políticas fiscales podría tener en la inversión social, sea universal o selectiva. Las decisiones presupuestarias que afectan los programas sociales deben tomar en cuenta su impacto sobre el potencial de la población, especialmente la más vulnerable, de forma que se puedan discutir estrategias alternativas de ajuste financiero, sin que necesariamente recaiga todo sobre el gasto estatal.

## **Objetivo general**

Analizar los efectos de la contracción de los presupuestos en los últimos años en algunos programas y servicios sociales seleccionados y estimar escenarios posibles para los próximos años.

## **Preguntas de investigación**

- ¿Cuál es la evolución de los recursos ejecutados de algunos programas y servicios sociales seleccionados en la última década?
- ¿Cuáles son los principales efectos en la prestación de servicios y beneficios de los recursos girados a esos programas sociales en los últimos tres años (2021-2023) y de ser posible, en el nivel de pobreza por ingresos?
- ¿Cuáles son algunos escenarios posibles que se podrían presentar en los próximos años en los recursos asignados a esos programas sociales seleccionados y cuáles efectos tendrían en la cantidad de personas beneficiarias?

## **Naturaleza y desempeño de los programas sociales evaluados**

Esta sección describe las principales características de cinco programas y sus presupuestos: el Ministerio de Educación Pública, el programa de transferencias monetarias de Avancemos, las pensiones del régimen no contributivo (RNC), el programa de Cuidado y Desarrollo Infantil del IMAS y los Centros de Educación y Nutrición y de Centros Infantiles de Atención Integral (CEN-CINAI). Los rubros presupuestarios fueron seleccionados por varias razones. Primero, porque están representados tanto programas universales (varios de los programas del MEP) como otros de tipo selectivo (Avancemos, RNC, etc.). Segundo, los programas selectivos se encuentran entre los más grandes dentro de la lista de iniciativas de forma que tienen un peso altamente significativo dentro del presupuesto del sector de protección social. Para cada uno de ellos se detallan sus principales características, así como la evolución de la asignación presupuestaria y número de personas beneficiadas por las prestaciones otorgadas<sup>1</sup>.

### **Ministerio de Educación Pública**

El Ministerio de Educación Pública de Costa Rica (MEP) es “el ministerio del gobierno de Costa Rica encargado de ejecutar el desarrollo y la consolidación de un sistema educativo que permita el acceso de toda la población a una educación de calidad, centrada en el desarrollo integral de las personas y en la promoción de una sociedad costarricense integrada por las oportunidades y la equidad social”<sup>2</sup>.

La organización, financiamiento y operación del Ministerio se encuentran regidas por una multiplicidad de piezas de legislación de muy diversa naturaleza que comprenden desde la Constitución Política hasta convenios internacionales, decretos y reglamentos internos. En materia constitucional, los artículos sustantivos en la materia se pueden visualizar en el siguiente cuadro. A ello es necesario adjuntar normativa como la Ley No. 7184 (Convención sobre los Derechos del Niño), la Ley No. 7184 (Convención sobre los Derechos del Niño), la Ley

---

<sup>1</sup> En esta primera entrega se incluyen el MEP, Avancemos, el RNC y el programa de Cuidado y Desarrollo Infantil.

<sup>2</sup> Ver <https://www.mep.go.cr/acerca-del-mep>

Nº 3481 (Ley Orgánica del Ministerio de Educación Pública) y la Ley Nº 2160 (Ley Fundamental de Educación), entre las más importantes.

#### Cuadro 1

##### Principales artículos de la Constitución Política referidos a la labor del MEP

Artículo	Tema considerado
Artículo 77	Organización de la educación pública por ciclos, desde pre-escolar hasta universidad.
Artículo 78	Acceso gratuito a la educación pública, desde pre-escolar pasando por general básica y diversificada. El Estado es el responsable de financiarla.
Artículo 82	El gasto público en educación no puede ser inferior al 8% del PIB. El Estado debe facilitar el acceso tecnológico a todos los niveles educativos. A personas en situación de pobreza, el Estado proveerá apoyos monetarios que les permita proseguir estudios superiores. Asimismo, el Estado deberá proporcionar alimento y vestido a escolares en condición de pobreza extrema.
Artículos 79 y 80	Sobre la libertad de educación, la supervisión estatal y el estímulo público a la enseñanza privada.
Artículo 83	Responsabilidad estatal de organizar educación para personas adultas.
Artículos 84 y 85	Sobre las universidades públicas y su financiamiento (FEES), así como de la preparación del Plan Nacional de la Educación Superior Universitaria Estatal.

Fuente: Elaboración propia con base en Constitución Política de la República de Costa Rica.

Desde el punto de vista de planificación y presupuestación, el MEP se estructura en torno a 9 programas: [Definición y Planificación de la Política Educativa](#), [Servicios de Apoyo a la Gestión, Desarrollo Curricular y Vínculo al Trabajo](#), [Infraestructura y Equipamiento del Sistema Educativo](#), [Aplicación de la Tecnología a la Educación](#), [Gestión y Evaluación de la Calidad](#), [Desarrollo y Coordinación Regional](#), [Programas de Equidad e Implementación de la Política Educativa](#). El primero coordina la política que rige al sistema educativo nacional mientras que los Servicios de Apoyo se encargan de administrar los recursos humanos, financieros y materiales que permiten operar y cumplir las metas de la política educativa. Desarrollo Curricular es quien propone y actualiza las políticas curriculares y la oferta educativa, según lo establece el mismo MEP (2023) en tanto Infraestructura y Equipamiento se dedica a diagnosticar, planificar, diseñar y ejecutar proyectos relacionados con la compra de terrenos, el levantamiento de nueva infraestructura y las tareas de mantenimiento. De una forma similar, el programa de Tecnología produce, experimenta, introduce y traslada nuevas tecnologías al proceso educativo y a los servicios de apoyo. Tal y como su nombre lo indica, el programa de Gestión y Evaluación de la Calidad tiene en sus manos la evaluación de este rubro mientras Desarrollo y Coordinación Regional tiene como misión dar seguimiento a la política educativo a nivel regional. Finalmente, los Programas de Equidad (PdE) administran los Comedores Estudiantiles, Avancemos y Transporte Escolar con el objetivo de aumentar las oportunidades de aquellas personas estudiantes en condición socioeconómica de pobreza o vulnerabilidad en tanto el programa de Implementación de la Política Educativa brinda los servicios educativos en cada nivel y modalidad.

Propiamente dentro de los temas de interés para la presente ponencia, Comedores Estudiantiles y Transporte Escolar merecen una anotación especial. Tal y como lo menciona la propuesta de presupuesto 2025, la misión de los Programas de Equidad es “...brindar mayores oportunidades a los estudiantes en condición de pobreza, vulnerabilidad o exclusión, para disminuir la brecha

*social en el sistema educativo; propiciando el mejoramiento de la calidad de vida de la población estudiantil mediante los programas de alimentación y nutrición, transporte estudiantil y apoyo económico con becas, que permitan la permanencia y calidad del aprendizaje de los beneficiarios.”* Tres programas hacen parte de los PdE: el de Alimentación y Nutrición del Escolar y del Adolescente, el de Transporte Estudiantil y Avancemos. Los dos primeros son de administración directa de Equidad mientras que con el tercero el programa transfiere recursos al IMAS para financiar a Avancemos.

### **Programa de Alimentación y Nutrición del Escolar y del Adolescente**

El Programa de Alimentación y Nutrición del Escolar y del Adolescente (PANEA) es la iniciativa encargada de ofrecer alimento complementario a las personas estudiantes del sistema educativo público. Según lo detalla la Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (DGDSAF, 2022: 34), los objetivos específicos del PANEA son:

- Contribuir al mantenimiento del estado nutricional de la población estudiantil mediante el aporte de un complemento diario, de acuerdo a los principios de equidad e inocuidad, en el comedor estudiantil.
- Promover el desarrollo de hábitos adecuados y permanentes, así como de prácticas, saberes, actitudes y habilidades sobre alimentación sana, inocua, nutritiva y variada, que mejore la calidad de vida de la población estudiantil y favorezca la adopción de un estilo de vida saludable.
- Proporcionar servicios de alimentación (raciones) a los estudiantes de los Centros Educativos que hayan sido seleccionados como beneficiarios del programa, con alimentos que se adquieren ya preparados o que son preparados por personal contratado para este fin, utilizando menús regionalizados que permitan brindar una alimentación balanceada de acuerdo con las necesidades de los estudiantes.
- Promover en el espacio de convivencia del comedor estudiantil una cultura alimentaria nutricional que permita la práctica de hábitos alimenticios saludables en la población estudiantil.

Sus antecedentes se encuentran hace más de un siglo cuando en 1905 el país inicia esfuerzos por proveer alimentación al estudiantado. Sin embargo, es con la Ley 5662 de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares de 1974 que se crea FODESAF y se otorga financiamiento al programa. Posteriormente, en 1987 el decreto N° 18753-MEP crea la División de Alimentación y Nutrición del Escolar y el Adolescente (DANEA) como administradora del Programa de Comedores Escolares. Hoy día, el PANEA es administrado por el Departamento de Alimentación y Nutrición (DAN).

Financieramente, el modelo funciona por medio de transferencias que la sede central del Ministerio remite a las Juntas Educativas y Administrativas para cubrir 4 rubros presupuestarios: compra de alimentos; contratación de personas servidoras del comedor estudiantil; equipo, mobiliario y utensilios y al Programa Nacional de Huertas.

La población meta del Programa son aquellas personas matriculadas en el sistema educativo público en situación de pobreza extrema o no extrema, vulnerabilidad o con problemas de malnutrición. Según la DGDSAF (2022), un 96,1% de los centros educativos poseen un servicio de comedor, mismos que totalizan una cobertura estudiantil del 88,3% de la matrícula pública.

### ***Programa de Transporte***

El Programa de Transporte Estudiantil (PTE) brinda beneficios económicos para personas estudiantes que tienen condiciones socioeconómicas, de distancia respecto al centro educativo y de acceso a medios de transporte público que requieren apoyo estatal para romper dichas barreras. Su antecedente legal se encuentra en el Decreto Ejecutivo N° 42907-MEP denominado Reglamento del Programa de Transporte Estudiantil en los Centros Educativos Públicos, publicado el 11 de mayo del año 2021.

El subsidio respectivo puede ser otorgado a través de dos modalidades. La primera se denomina Modalidad de Subsidio y se caracteriza por el otorgamiento de apoyos monetarios que el MEP hace a las Juntas de Educación o Administrativas para que con ellos cancelen servicios de transporte. La segunda modalidad se llama Modalidad de Ruta Adjudicada y en ella el MEP contrata por la vía administrativa servicios de transporte los cuales se encargan de trasladar ida y vuelta a las personas estudiantes desde su hogar de residencia.

Para ser persona beneficiaria del servicio, se debe cumplir con los siguientes requisitos (MEP, 2021):

- Estar matriculado en el sistema educativo formal y público.
- Presentar condición socioeconómica de pobreza extrema, pobreza básica o vulnerabilidad.
- Residir a una distancia no menor de 1 km lineal según los caminos disponibles al centro educativo.
- Asistir al centro educativo más cercano a su lugar de habitación o residencia.

### ***Evolución presupuestaria del MEP***

En materia financiera, el presupuesto que la Asamblea Legislativa aprobó en favor del MEP para el año 2024 se estableció en los ₡2,59 billones. Entre 2014 y 2024, el valor nominal de este presupuesto fluctuó entre ₡2,0 y ₡2,67 billones con dos etapas claramente detalladas. Hasta el 2018, el presupuesto creció de forma persistente, situación que le permitió pasar del 7,29% (2014) al 7,69% del PIB (2017), año en que alcanzó su máximo histórico con tendencia a cumplir con el 8% establecido en la Constitución Política.

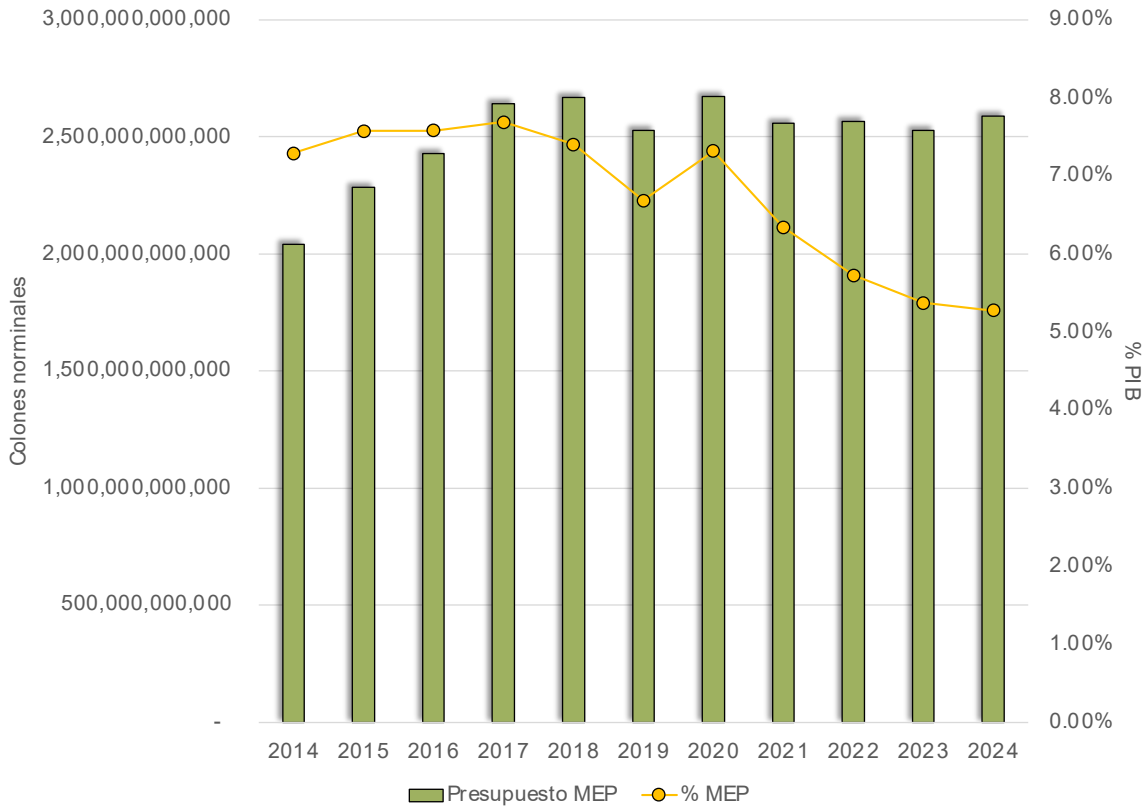
Durante la segunda etapa (2019-2024), el aumento nominal del presupuesto experimenta un patrón de altos y bajos con tres años (2019-2021-2023) en los cuales la asignación decreció en relación con el año previo. Esto significó una caída paulatina en términos del PIB, del 6,68% en 2019 al 5,27% en el 2024. Mientras en la primera etapa (2014-2018) el presupuesto del MEP creció al 7% por año, durante la segunda fase la tasa media fue del -0,44% anual. Este comportamiento concuerda con la implementación plena de la Regla Fiscal (Ley 9635 de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas) pero el hecho que exista decrecimiento

presupuestario refleja que los gobiernos de turno han aplicado ajustes más severos a los que la misma Regla Fiscal dictaba.

En esas circunstancias, la brecha entre el mandato constitucional y la asignación presupuestaria efectiva al MEP ha venido creciendo. Cabe recordar que el artículo 29 de la Ley de Fortalecimiento de la Finanzas Públicas establece que dentro de la contabilidad del 8% del PIB debe incorporarse lo asignado al MEP, a la REDCUDI y al INA, generando esto un “reacomodo financiero” respecto a la interpretación previa en donde el 8% del PIB se entendía como destinado únicamente al presupuesto del Ministerio (FEES incluido)<sup>3</sup>. De esta forma, si la brecha se midiese como la diferencia entre el porcentaje actual y el 7,40% del PIB prevaleciente en el 2018 (año de la reforma fiscal), entonces para el 2024 la distancia equivale a 2,13 puntos del PIB, cifra que se traduce en ₡1,04 billones menos de presupuesto<sup>4</sup>. En términos reales, el presupuesto del MEP se contrajo en un 13,4% entre 2018 y 2024.

Gráfico 1  
Evolución del presupuesto del MEP. 2014-2024

Valores monetarios y porcentaje PIB



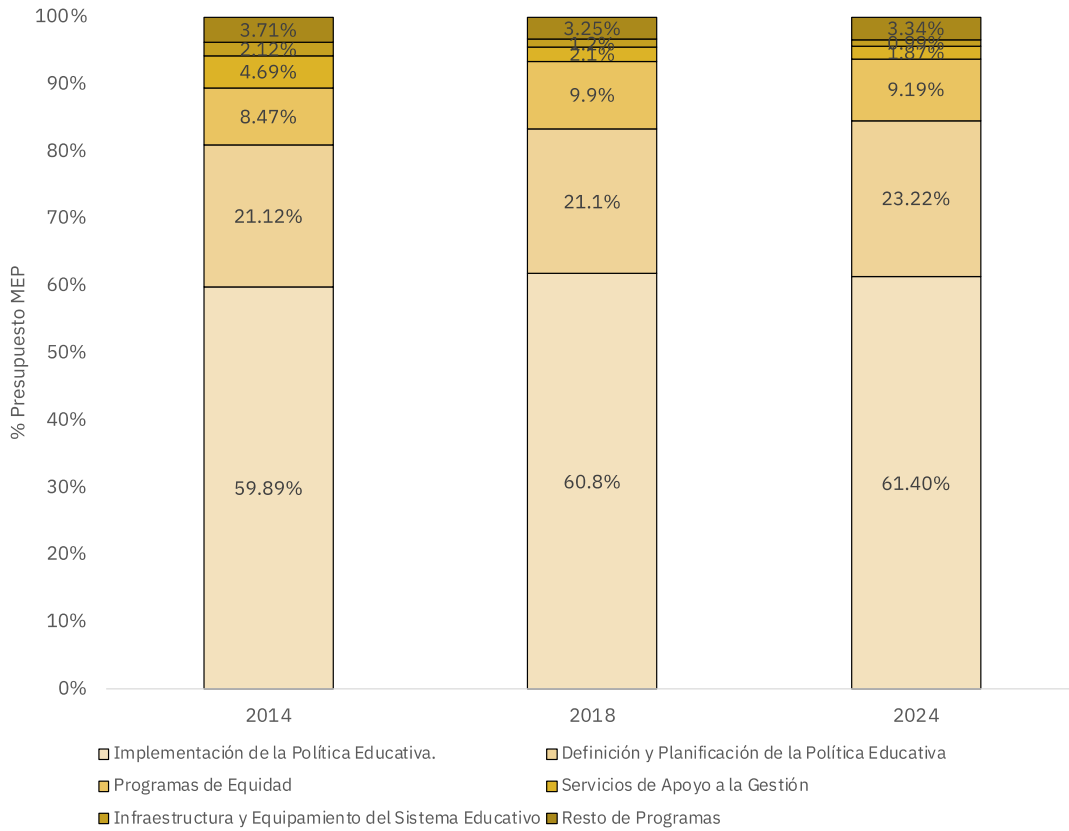
Fuente: Elaboración propia con información del Ministerio de Hacienda y el BCCR.

<sup>3</sup> Cabe mencionar que el Artículo 78 de la Constitución Política establece que la inversión educativa no podrá ser menor al 8% del PIB, estableciendo así un piso mas no un techo en el financiamiento.

<sup>4</sup> En el 2018, los recursos destinados a educación (considerando el concepto modificado en el Artículo 29) se distribuyeron así: 7,4% del PIB para MEP, 0,37% para el INA y 0,21% para Red de Cuido, todo lo cual totaliza 7,98% del PIB en ese año. Se considera, pues, que el porcentaje al MEP durante ese periodo

Según su estructura, el presupuesto ministerial muestra una alta concentración alrededor de tres programas que representan el 93,8% del monto aprobado para el 2024. Los tres programas claves son el de Implementación de la Política Educativa (61,4%), el de Definición y Planificación de la Política Educativa (23,22%) y los Programas de Equidad (9,19%). Por otro lado, ninguno de los otros seis programas posee una participación presupuestaria superior al 1,87% del total, aspecto que preocupa por cuanto algunos rubros claves en materia de calidad y acceso a la educación muestran presupuestos muy débiles, tal es el caso de aquellos relacionados con infraestructura/equipamiento y desarrollo tecnológico. Esto se analizará con mayor detalle más adelante.

**Gráfico 2**  
**Composición del presupuesto del MEP. 2014-2024**  
 (porcentaje PIB)



Fuente: Elaboración propia con base en MH, 2023.

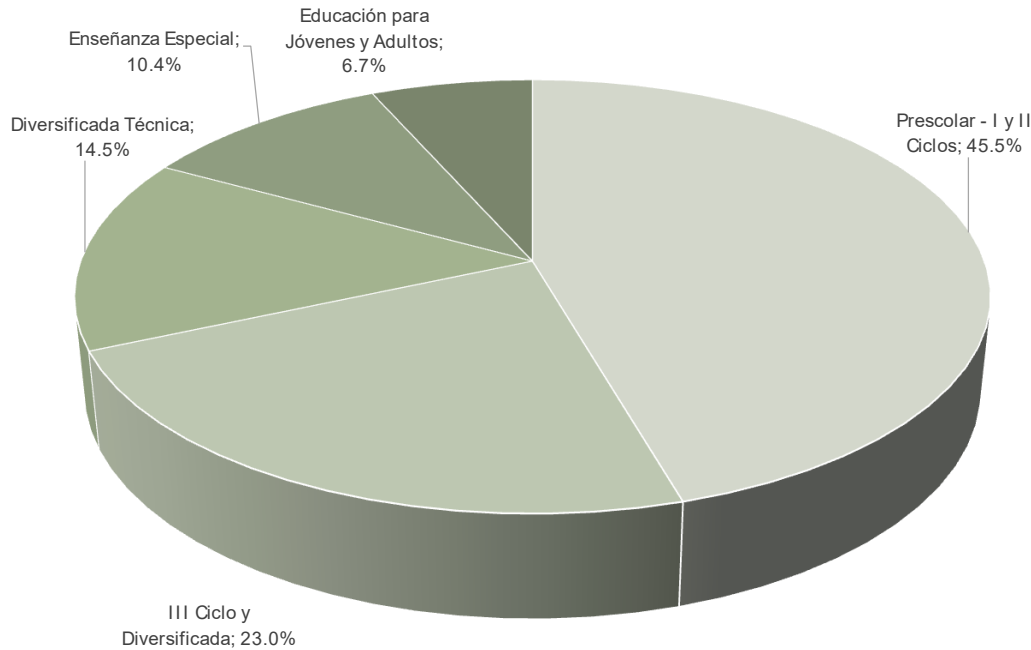
De los programas con mayor peso presupuestario, el de Implementación de la Política Educativa recibe seis de cada diez colones asignados al MEP siendo el pago de remuneraciones el 97,5% del presupuesto total de este programa.

De forma integrada, educación preescolar y primaria es el sub-programa con la mayor cantidad de recursos con un 45,5% de lo que recibe la Política Educativa, seguido por educación secundaria (III Ciclo + Educación Diversificada + Educación Técnica) con un 37,5%. Entre el 2018 y 2024, esta estructura interna varió en diversas formas. Primeramente, el presupuesto

experimentó un recorte real de ₡207 mil millones<sup>5</sup> equivalente al 12% del monto en el 2018. Segundo, si bien todos los sub-programas observaron una caída en sus presupuestos, el gran sacrificado fue Preescolar/I-II ciclos con una reducción real del 15,7%. Ningún otro sub-programa tuvo recortes de dos dígitos y un caso, la educación técnica, prácticamente mantuvo su valor real.

### Gráfico 3

Estructura presupuestaria del programa Implementación de Política Educativa



Fuente: Elaboración propia con base en datos del MH, 2023.

A lo interno del programa sobre Definición y Planificación de la Política Educativa, el Fondo Especial para la Educación Superior (FEES) es la partida más relevante contabilizando un 96,8% del total programático. Entre 2018 y 2024, esta proporción no tuvo variación alguna.

Finalmente, dentro de los tres programas más importantes, los Programas de Equidad suelen generar debate intenso sobre sus movimientos presupuestarios al contemplar esquemas vitales en la estrategia país por incrementar la permanencia en el sistema educativo y reducir los niveles de pobreza.

El presupuesto real de los Programas de Equidad se redujo un 19,3% durante 2018-2024 (unos ₡52 mil millones). Específicamente en materia de los recursos orientados a las iniciativas estratégicas (Avancemos, Transporte, Huertas Escolares, Comedores Estudiantiles), se observa una multiplicidad de situación. De manera conjunta, los recursos destinados directamente a personas beneficiarias se contrajeron en ₡45.068 millones (términos reales), un 17,6% durante los años de interés.

<sup>5</sup> Colones del 2020.

Varias fuerzas moldean este patrón anterior. La primera es que, al unificarse FONABE y estar estas transferencias en manos del IMAS, el rubro desaparece del presupuesto del MEP. Esta modificación representó el 82% de la caída total de los Programas de Equidad, sin que ello implique que el beneficio haya desaparecido del ámbito nacional. Segundo, de los tres grandes programas restantes, Transporte vio crecer su presupuesto (+20,2%), Avancemos se contrajo levemente (-2,3%) y Comedores sufrió una significativa caída (-11,1%).

Para el 2024, por ejemplo, el Programa de Infraestructura y Equipamiento recibió una asignación de ¢25.658 millones equivalente al 0,99% del presupuesto del MEP. De ellos, ¢16.610 millones (64,7% de ese presupuesto) se destinan a las Juntas de Educación y Administrativas en forma de transferencias de capital para financiar la construcción, mantenimiento y adecuación de obras de infraestructura física educativa, según lo menciona el Presupuesto Ordinario 2024 de la entidad. Con esos recursos, el programa espera la construcción o mantenimiento de 50 mil m<sup>2</sup> y la ejecución de 250 obras de infraestructura de todo tipo.

Una situación similar se observa en el programa de Aplicación de la Tecnología, mismo que para el presente año recibió una asignación por ¢34.238 millones que representa un 1,32% del presupuesto total del MEP. El pago de telecomunicaciones (¢13.000 mil millones) es el rubro más significativo seguido por la compra de equipo de comunicación (¢5.343 millones), conformando ambos el 53,4% del monto total del programa.

## **Programa de Cuidado y Desarrollo Infantil**

El programa de Cuidado y Desarrollo Infantil es aquel que alberga las actividades relacionadas con los servicios de cuidado para personas menores de 13 años en situación de pobreza o vulnerabilidad. El programa pertenece al Instituto Mixto de Ayuda Social.

### ***Descripción general de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil***

La Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (REDCUDI) se crea mediante Ley No. 9220 del año 2014. Su artículo 1 indica que su objetivo es “*establecer un sistema de cuidado y desarrollo infantil de acceso público, universal y de financiamiento solidario que articule las diferentes modalidades de prestación pública y privada de servicios en materia de cuidado y desarrollo infantil, para fortalecer y ampliar las alternativas de atención infantil integral.*” La Ley original fue reformada por la Ley No. 9941 del 2021 (Reactivación y Reforzamiento de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil)

Puntualmente, los objetivos específicos de la REDCUDI se han establecido en los siguientes términos:

- Garantizar el derecho de todos las niñas y niños, prioritariamente los de cero a seis años, a participar en programas de cuidado, en procura de su desarrollo integral, según las distintas necesidades y de conformidad con las diferentes modalidades de atención que requieran.
- Promover la corresponsabilidad social en el cuidado mediante la participación de los diversos sectores sociales.

- Articular los diferentes actores, alternativas y servicios de cuidado y desarrollo infantil.
- Procurar que los servicios de cuidado y desarrollo infantil permitan la inserción laboral y educativa de los padres y las madres.

El diseño puntual de la REDCUDI apunta a tres aspectos centrales. El primero es que población objetivo de la Red es aquella comprendida entre 0 y 12 años dividida en dos subgrupos, a saber, personas menores de 7 años y de 7 a 12 años. El segmento de 0 a 6 años tiene la mayor prioridad en cuanto el segundo de ellos puede recibir servicios según disponibilidad presupuestaria. Con la reforma del 2021 se incluyó de igual forma a las personas menores de 18 años que experimenten alguna discapacidad.

En cuanto a su composición, la REDCUDI la conforman una Secretaría Técnica, las alternativas proveedoras del servicio y una Comisión Técnica Interinstitucional. La provisión pública se encuentra concentrada en las siguientes instancias: los centros de educación y nutrición y los centros infantiles de atención integral de la Dirección Nacional de Cen-Cinai del Ministerio de Salud, los centros de cuidado y desarrollo infantil gestionados por las municipalidades, los servicios ofrecidos por medio de los subsidios del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) y el Patronato Nacional de la Infancia (PANI).

Para financiar la REDCUDI, los Artículos 15 y 34 de la Ley 9941 han definido las siguientes fuentes de recursos: mínimo 4% de los ingresos de FODESAF; del 5% del impuesto de renta que el Patronato Nacional de la Infancia debe percibir, la normativa establece que un 20% debería orientarse a Red de Cuido (i.e. 1% del impuesto de renta). A lo anterior debe sumársele el superávit libre del PANI y el 50% del superávit del Instituto Nacional de la Mujer (INAMU). Otros recursos provenientes de préstamos, donaciones o copagos de familias también son alternativas de financiamiento.

El cuadro a continuación resume los flujos de financiamiento esperados al 2023 en caso de cumplirse con lo dispuesto en la legislación. En total, considerando los fondos del PANI, FODESAF, INAMU y lo asignado al Programa de Atención y Protección Infantil de los CEN-CINAI, la red debió percibir en el 2023 un total de \$65,011 millones equivalentes al 0,14% del PIB. De ellos, 41,8% provendrían del PANI (impuesto de renta y superávit libre), 29,0% de FODESAF y 27,2% del CEN-CINAI. El INAMU contribuye con el 2,0% restante.

Cuadro 2

Estimación de fuentes de recursos para REDCUDI según legislación vigente para 2023

Fuente	Monto
FODESAF 4%	18,862,448,280
PANI 1% de renta	24,891,830,741
50% superávit INAMU 2022	1,304,255,874
Superávit PANI 2022	2,845,702,935
Programa Atención y Protección Infantil de CEN-CINAI	17,672,794,500
<b>Total</b>	<b>65,577,032,330</b>
	0.14%

Fuente: Elaboración propia con base en Artículo 15, Ley 9941, Ministerio de Hacienda y Liquidaciones Institucionales.

**Descripción general del Programa de Cuidado y Desarrollo Infantil**

El programa de Cuido y Desarrollo Infantil “*promueve el acceso de niños y niñas hasta los doce años de edad cumplidos, y personas menores de edad con discapacidad, al servicio que brindan las Alternativas de Atención, facilitando con ello condiciones de protección y desarrollo*” (IMAS, 2022: 105). El programa cubre aquella población entre 0 y 6 años (prioritaria) y entre 7 y 12 años en situación de pobreza o pobreza extrema cuyos progenitores estudian o trabajen. La normativa interna del IMAS ha definido los siguientes requisitos para ser familia beneficiaria del programa:

- Cédula de identidad o documento de identificación válidos de la persona que realiza el trámite, sea nacional o extranjera.
- Documento de identificación válido de niños y niñas extranjeras.
- Constancia que demuestre los ingresos totales del núcleo familiar.
- Certificación de habilitación emitida por el Centro de Atención Integral (CAI)
- Documento que constate que el proveedor del servicio posee espacio disponible y atiende niños, niñas y adolescentes subsidiadas por el IMAS.
- Constancia de discapacidad, en caso de ser requerida.

**Desempeño del Programa de Cuidado y Desarrollo Infantil**

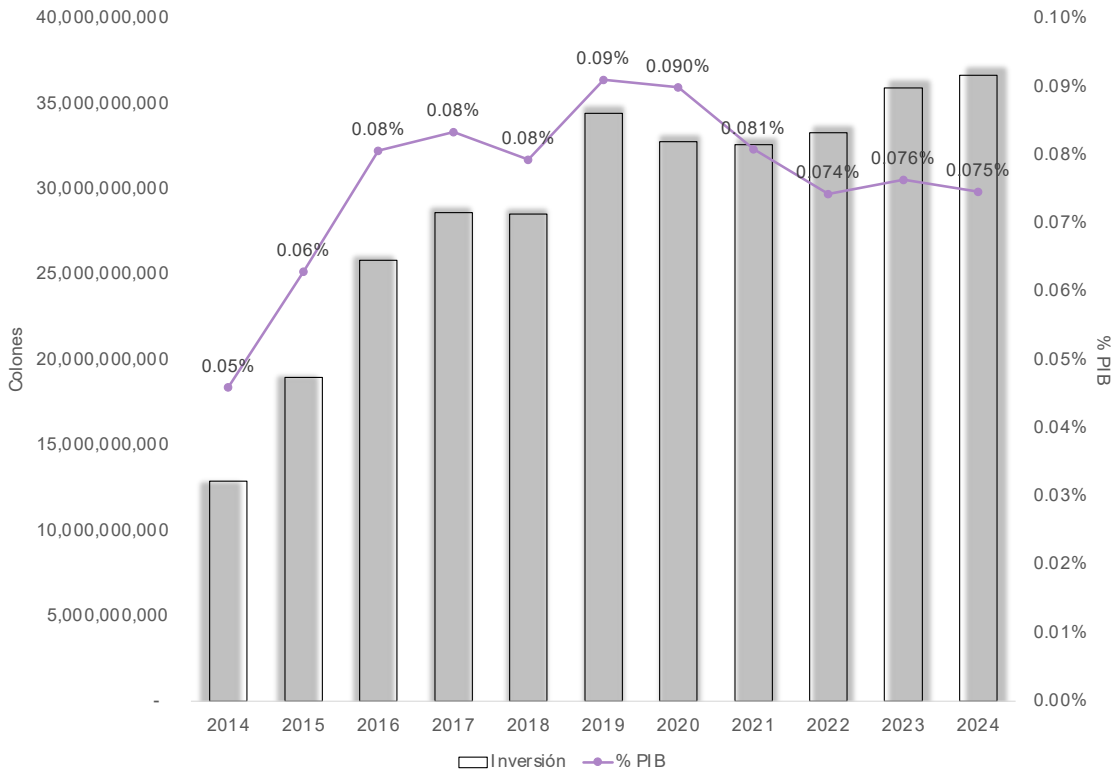
Entre 2014 y 2024, el presupuesto asignado al programa de Cuido y Desarrollo Infantil creció a un ritmo promedio del 13,3% pasando de ¢12.871 millones a ¢36.678 millones. En términos reales (2020 = 100), esto significó un aumento medio anual del 11,5%. No obstante este elevado porcentaje real, su promedio se explica por la presencia de algunos años extremos donde el crecimiento fue substancialmente elevado. En 2015 y 2016, el crecimiento medio fue 41,9%. Si se descuentan esos dos años, el crecimiento real medio decrece a 2,8% por año con una diferencia importante entre el lapso 2017-2019 (8,2%) y el 2020-2024 (-1,2%). Puesto en términos monetarios reales, en los últimos dos años de análisis (2023-2024), el presupuesto del programa fue fundamentalmente el mismo que se asignó en el 2020 y sería un 5,3% menor al del 2019, año con el mayor presupuesto del periodo.

Cuando la valoración se realiza en términos del PIB, la dinámica interna muestra la existencia de diversas etapas en materia de asignación presupuestaria. Por ejemplo, entre 2014 y 2019, la inversión pasó de 0,05% al 0,09% del PIB, siendo este último año el momento de mayor nivel de la década. A partir de entonces y hasta el 2022, el presupuesto del programa empieza una caída paulatina para promediar 0,08% del PIB con un valor mínimo del 0,07%. Entre 2023 y 2024 el monto asignado promedió 0,075% del PIB mostrando un patrón estable que ya se había visualizado en el 2022.

Gráfico 4

Presupuesto del programa de Cuido y Desarrollo Infantil. 2014-2024

(en colones nominales y porcentaje PIB)



Fuente: Elaboración propia con base en presupuestos del IMAS y datos del BCCR.

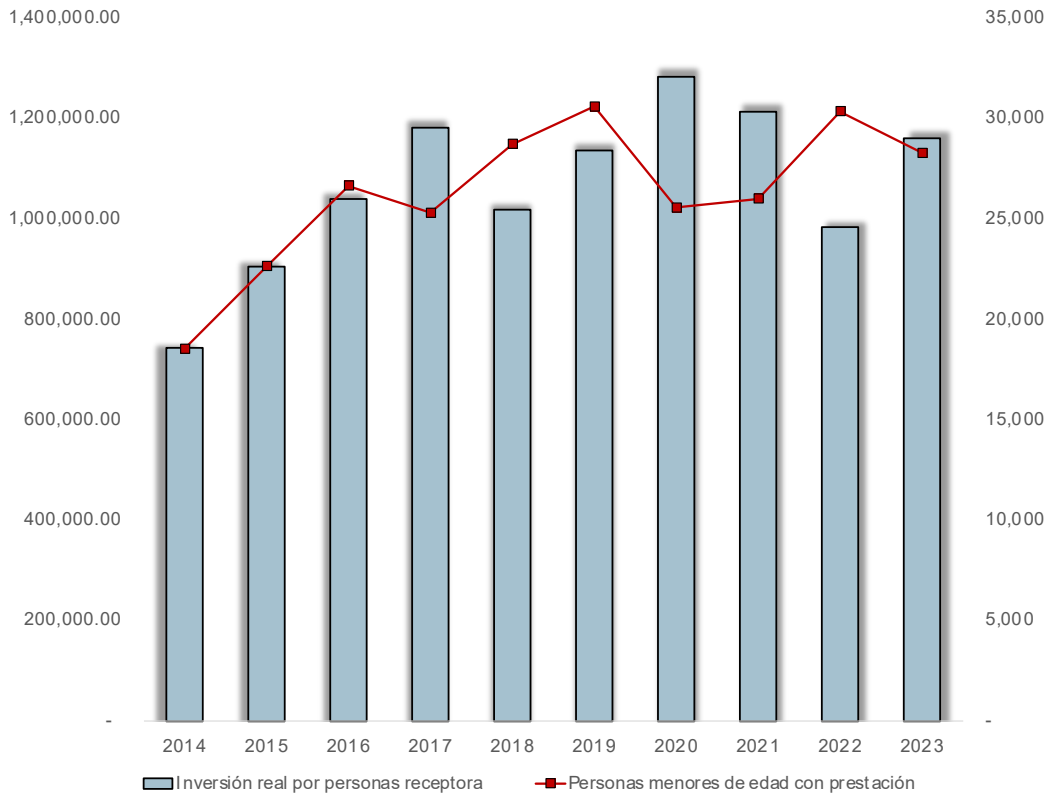
En cuanto a cobertura, la información disponible indica que la cantidad de personas menores de edad beneficiadas con los servicios de cuidado ha crecido de 18,538 a 28,287 en el término de los últimos 10 años, aumentando a una tasa promedio del 5,6% por año. Durante este mismo periodo, el avance en la afiliación no fue uniforme habiendo existido tres años (2017, 2020 y 2023) en las cuales la cantidad de personas beneficiadas disminuyó respecto al año previo. Si bien el Decreto Ejecutivo 42227 MP-S de marzo 2020 instruyó a las distintas modalidades de cuidado a permanecer abiertas durante la implementación de las medidas de emergencia sanitaria por COVID-19, la asistencia experimentó la mayor caída de la década con cerca de 5 mil personas beneficiarias menos asistiendo a los servicios cubiertos por el IMAS. Por su lado, al cerrar el 2023, la población beneficiada alcanzó las 28,287 personas menores de edad, una reducción aproximada a las 2 mil personas en relación con el 2022. Esta afiliación es similar a la

observada en el 2018. Una anotación especial indica que, en los años de expansión de la afiliación, la cantidad de menores de edad creció a un ritmo de 3 mil personas por año.

El costo promedio real por beneficiario siguió durante este lapso un patrón de aumentos y disminuciones recurrentes. Similar al presupuesto real comentado anteriormente, el costo por estudiante presenta una tendencia creciente hasta el 2019 con la excepción del año 2017, momento en donde el costo real cayó un 2,3%. Posterior a ese año, las asignaciones por personas beneficiaria han mostrado un valor decreciente hasta el 2023 cuando su monto se recupera un 18% en parte producto de una caída del 7% en la cantidad de personas beneficiarias y un aumento del 10% en el presupuesto real. Situación contraria sucedió en el 2022, año con el menor valor real del último quinquenio, producto de un crecimiento de más de 4,300 nuevas personas beneficiarias (respecto al 2021), un aumento significativo de la inflación y un crecimiento del presupuesto nominal de un 4%.

Gráfico 5

Personas beneficiarias totales y costo real por persona. 2014-2023



Fuente: Elaboración propia con base en presupuestos del IMAS y datos del BCCR.

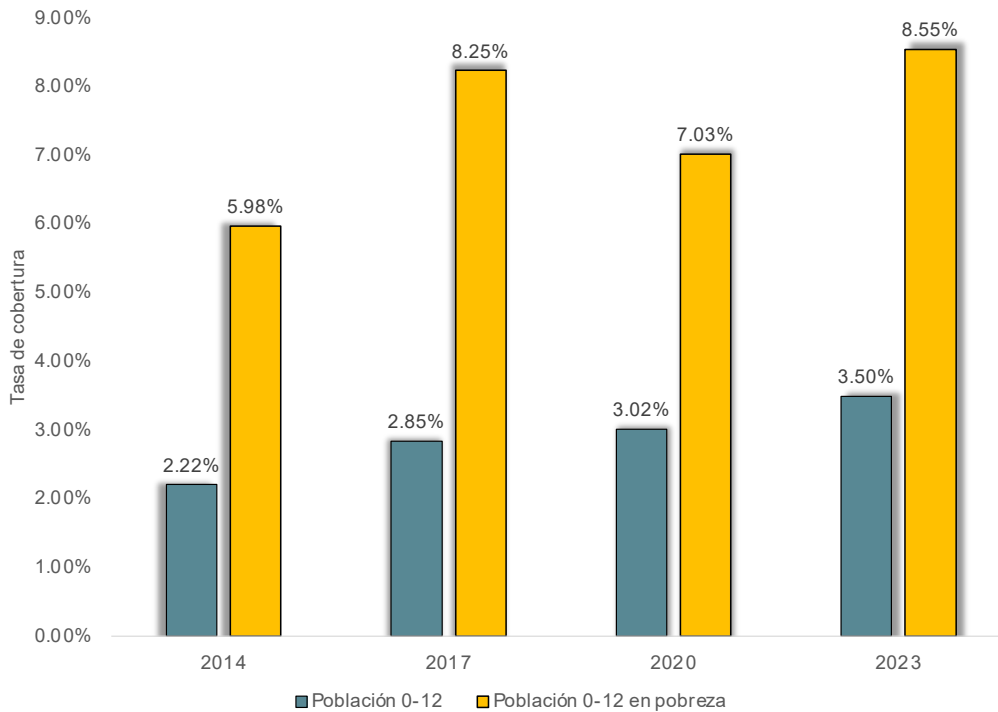
La tasa de cobertura del programa de Cuidado y Desarrollo Infantil se puede analizar desde dos ópticas. Si se considera la población de 0 a 12 años en situación de pobreza<sup>6</sup> (330,725 en el 2023), la tasa de cobertura se ubicaría en algo cercano al 8,6% del total, muy similar a la tasa

<sup>6</sup> Población objetivo del IMAS.

del 2017 (8,2%) y 2.6 puntos porcentuales por encima del 2014, año en que empieza a regir la nueva ley de cuidado.

Sin embargo, la tasa anterior tendría validez si la asignación de recursos estuviera libre de filtraciones, situación que usualmente no se presenta en programas de transferencias monetarias. En tal caso, la cobertura se considera como el porcentaje de menores de 13 años que son personas sujetas de cuidado al amparo del programa de Cuidado. Los números indican una tasa incremental que se ha movido entre 2,2% y 3,5%, cifras que se ubican por debajo de la cobertura universal que orienta el espíritu de la ley de cuidado.

Gráfico 6  
Cobertura del Programa de Cuidado y Desarrollo Infantil



Fuente: Elaboración propia con base en IMAS y ENAHO del INEC, varios años.

## Transferencias monetarias Avancemos y Crecemos

Los programas Crecemos y Avancemos son prestaciones monetarias condicionadas orientadas *“a la promoción, inclusión y la permanencia en el sistema educativo formal de personas estudiantes de primera infancia, primaria y secundaria, mediante una transferencia monetaria condicionada que complementa el ingreso familiar para la satisfacción de necesidades básicas.”*

Si bien hoy día el programa Avancemos alberga todo tipo de transferencias monetarias en un solo esquema, en las pasadas dos décadas ellas experimentaron variaciones importantes tanto en materia legal como institucional. Tres fases se pueden analizar al respecto. La primera fase se puede delimitar entre los años 2006 y 2019 y en ella Avancemos se establece como el programa de transferencias monetarias de las personas estudiantes de secundaria y postsecundaria en situación de pobreza, según fue definido en el Decreto Ejecutivo N° 33154-

MP-MIDEPLAN-MEP-MTSS-MIVAH. La transferencia tiene carácter condicionada siendo los artículos 7 y 8 aquellos dedicados a la definición de la población meta específica y a las condicionalidades que debe cumplir cada persona beneficiaria. Como se dijo anteriormente, el artículo 7 establece que adolescentes y jóvenes entre 12 y 21 años serían sujetos de la transferencia en el entendido que son personas en situación de pobreza, vulnerabilidad, riesgo o exclusión social.

El artículo 8, por su lado, fija dos tipos de condicionalidades, a saber, una obligatoria y otra opcional. La obligatoria se vinculaba a la asistencia y permanencia de la persona beneficiaria directa en el nivel de secundaria. La opcional, por su lado, comprendía la participación en actividades voluntarias del mismo centro educativo, instituciones públicas o instancias privadas en convenio con el IMAS. Finalmente, el programa Avancemos fue establecido para recibir su financiamiento de FODESAF y el Presupuesto Nacional, principalmente (Artículo 9). Durante este mismo periodo, el Fondo Nacional de Becas (FONABE) fungió como el programa de becas para estudiantes de preescolar y primaria.

La fase 2 se identifica con la firma del decreto ejecutivo N° 41569-MEP-TSS-MDHIS del 2019, FONABE se transforma en el programa Crecemos a la vez que pasa a ser administrado por el IMAS, transformaciones que permiten al sistema de becas públicas avanzar hacia un solo esquema evitando así ineficiencias y duplicidades.

Finalmente, la tercera fase surge con la firma de las Leyes No. 9617 (Fortalecimiento de las Transferencias Monetarias Condicionadas del Programa Avancemos) del 2019 y Ley No. 9903 (Reforma Ley de Fortalecimiento de las transferencias monetarias del programa avancemos, Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, Fortalecimiento de las transferencias monetarias condicionadas del programa avancemos, Creación del Fondo Nacional) y en las cuales Avancemos y Crecemos se fusionan en un único programa denominado Avancemos para la población estudiantil. Además de la unión de los dos esquemas, el modelo de financiamiento varió de la siguiente forma:

- No menos del 8% de los recursos de FODESAF se destinarían al Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas Avancemos mientras al IMAS se le asignaría como mínimo un 4% extra.
- Al MEP un 0,43 de los presupuestos ordinarios y extraordinarios de Fodesaf para becas de postsecundaria.

Si bien la legislación establece que el nuevo programa beneficiaría estudiantes desde primaria infancia hasta secundaria, en el 2023 el Consejo de Coordinación de Avancemos estableció que las poblaciones prioritarias serían las personas menores que cursaran primaria y secundaria.

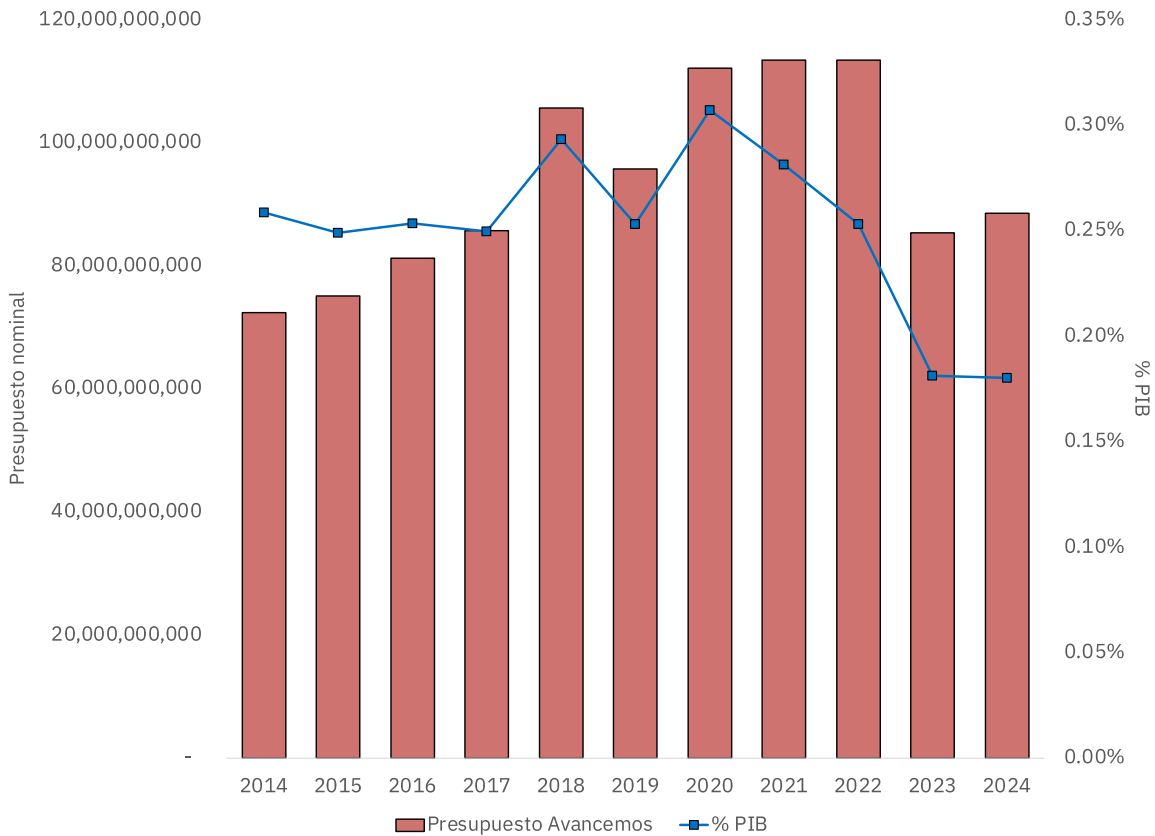
Hoy en día, Avancemos otorga los siguientes montos según el nivel académico donde se encuentre matriculada la persona estudiante: ₡18.000 para primera infancia y primaria, ₡30.000 para estudiantes cursando séptimo, octavo y noveno y ₡40.000 para aquellos en los últimos años de secundaria.

### Desempeño de los programas de transferencias monetarias Avancemos

Desde el 2014, los montos totales asignados a programas de transferencias monetarias educativas (Avancemos en cualquiera de sus formatos, FONABE o Crecemos) han promediado los ¢92.201 millones por año, esto en términos nominales. A lo largo de los 11 años contemplados en el análisis (2014-2024), el presupuesto ha fluctuado entre ¢72.4 y ¢113.4 mil millones. Al plantearse estos valores en términos reales, el dato más relevante muestra que entre 2020 y 2024, el presupuesto del programa cayó en un 29%, unos ¢32 mil millones menos. En términos del PIB, este declive significó una reducción del 0,31% al 0,18% del PIB.

Gráfico 7

Presupuesto asignado a programas Avancemos. 2014-2023

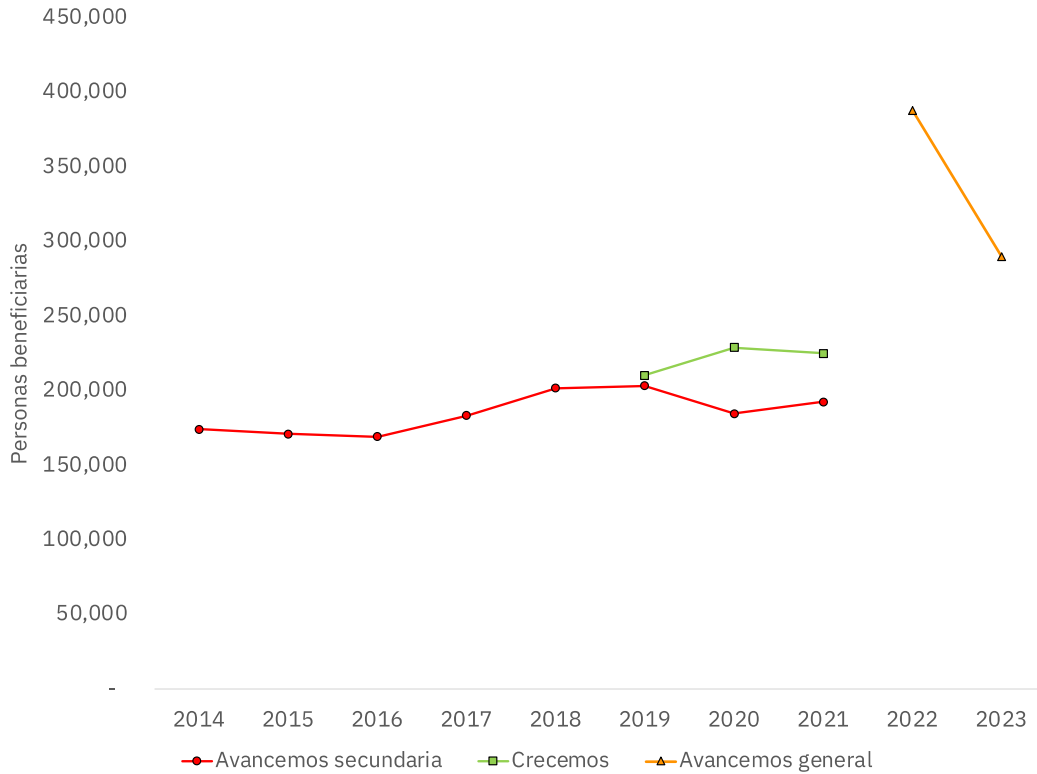


Fuente: Elaboración propia en base a estimaciones con base en datos del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) y MEP.

En cuanto al número de personas beneficiarias, esta cifra también experimentó una contracción muy importante. Al sumar la cantidad de personas en Avancemos y Crecemos en 2019 y 2020, en promedio el país reportó cerca de 413 mil personas con becas alcanzando en el 2021 la mayor cifra: 417 mil alumnos con beneficio. Sin embargo, posterior a pandemia, la cifra se reduce paulatinamente a 388 mil alumnos en el 2022 y 290 mil en 2023. En este comportamiento parece influir tanto las restricciones fiscales antes comentadas como la posible aparición de ahorros por eficiencia al integrarse ambos programas alrededor de Avancemos.

Gráfico 8

Personas beneficiarias con transferencias monetarias. 2014-2023



Fuente: Elaboración propia con base en datos del IMAS.

El siguiente cuadro muestra el perfil de las personas beneficiadas con Avancemos durante el año 2023. El grupo de referencia se limita a aquellas personas entre 4 y 18 años que se encuentren matriculadas en el sistema educativo excluyendo el nivel terciario.

A nivel general, la persona receptora de la transferencia suele ser mujer costarricense, de zonas rurales fuera de la Región Central, en pobreza extrema y de los primeros dos quintiles de ingreso. Si se comparan los resultados del cuadro 3 con los promedios nacionales de la población que asiste al sub-sistema educativo público, se nota la existencia de sesgos positivos en favor de poblaciones rurales, fuera de la Región Central y en situación de pobreza. Si bien la población con discapacidad tiene mayor peso en la estructura de Avancemos en relación con la composición nacional, su diferencia es pequeña (4,4% versus 3,2%). Algo similar ocurre cuando se analiza la situación por sexo, mismo donde las mujeres (50,1% de las personas beneficiarias) superan en 0,2 puntos el peso que tienen entre el estudiantado público.

Dos aspectos adicionales resultan relevantes a partir del perfil bajo análisis. En primer lugar, se estima en **233,000 el total de personas estudiantes que, viviendo en situación de pobreza y asistiendo al sub-sistema educativo público, no perciben la transferencia de Avancemos**. A esto cabe añadir que hay casi 134,500 personas estudiantes que reciben el subsidio, pero persisten en su situación de pobreza.

Esta última condición podría estar asociada con el peso relativo de Avancemos en los ingresos de los hogares que reciben la prestación. Las estimaciones respectivas indican que el valor mediano de la transferencia (¢18.000) equivale al 4,1% del ingreso total mediano neto de los hogares (¢436.976). Para un hogar en extrema pobreza con un ingreso mediano de ¢176.000 por mes, el monto de Avancemos significaría un 10,2% en tanto para hogares en pobreza no extrema ese porcentaje se ubica en 4,6%. Si el hogar percibiese la transferencia máxima de ¢40.000 por mes, entonces el peso de Avancemos sería de 22,7% para pobreza extrema y 10,2% para pobreza no extrema.

**Cuadro 3**  
**Perfil de las personas beneficiarias de Avancemos. 2023**

Indicador	Resultado en porcentaje
Porcentaje de mujeres	50,1
Porcentaje de personas beneficiarias rurales	46,1
Porcentaje que reside fuera de la Región Central	61,7
Porcentaje que tiene condición migrante externo	1,6
Porcentaje con discapacidad	4,4
Porcentaje que viven en hogares en pobreza extrema o pobreza no extrema	62,0
Porcentaje que pertenece a quintiles I y II	89,9
Avancemos como porcentaje de ingreso familiar mediano	4,1

Fuente: Elaboración propia con base en ENAHO del INEC, 2023.

### **Pensiones del Régimen no Contributivo**

El Régimen No Contributivo (RNC) de Pensiones de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) proporciona asistencia económica a personas que no han realizado aportes al sistema de pensiones. Su origen data de la aprobación misma de la Ley de FODESAF, misma que en su artículo 4 establece:

Artículo 4.- Del Fondo se tomará un veinte por ciento para la formación de un capital destinado a financiar un programa no contributivo de pensiones por monto básico, en favor de aquellos ciudadanos que, encontrándose en necesidad de amparo económico inmediato, no hayan cotizado para ninguno de los regímenes contributivos existentes, o no hayan cumplido con el número de cuotas reglamentarias o plazos de espera requeridos en tales regímenes. Este porcentaje se girará a la Caja Costarricense de Seguro Social, institución a la cual se le encomendará la administración de este régimen, a título de programa adicional al Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte. La reglamentación correspondiente para el otorgamiento de tales beneficios quedará a cargo de dicha institución.

En vista de lo anterior, el principal objetivo del RNC es reducir la pobreza y mejorar la calidad de vida de las poblaciones vulnerables que no cuentan con protección social adecuada.

Tres temas claves emergen del Artículo 4. El primero se refiere a su financiamiento. Si bien inicialmente la Ley de FODESAF estableció una asignación del 20% del fondo para el RNC, posteriormente, en el 2009, la Ley 8783 (Reforma de la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares) redujo el porcentaje asignado al RNC al 10,35%.

Segundo, la población potencialmente beneficiaria se detalla como aquella que se encuentre “en necesidad de amparo económico inmediato, no hayan cotizado para ninguno de los regímenes contributivos existentes, o no hayan cumplido con el número de cuotas reglamentarias o plazos de espera requeridos en tales regímenes”. Posteriormente, en el 2012, el Reglamento del RNC se modifica de forma que ahora establece que el Régimen tiene por objeto “proteger a todos los costarricenses y extranjeros residentes legales del país, así como a las personas menores de edad, quienes, a pesar de carecer de una condición migratoria regular en el territorio nacional, se encuentren en situación de pobreza o pobreza extrema (necesidad de amparo económico inmediato) y que no califican en alguno de los regímenes contributivos o no contributivos existentes.” Reglamentariamente, los grupos beneficiarios del RNC serían:

- Personas adultas mayores de 65 años o más.
- Personas con discapacidad que hayan perdido al menos dos tercios de su capacidad funcional.
- Viudos y viudas en desamparo.
- Huérfanos, entendidos como menores que han perdido a uno o ambos padres.
- Personas en indigencia/pobreza extrema.

Vale considerar en este apartado a la denominada Ley 8769 “Reforma de los artículos 1 y 2 de la Ley de Pensión Vitalicia para personas que padecen parálisis cerebral profunda N° 7125” (2009). En ella, se indica que personas con parálisis cerebral, autismo, mielomeningocele o cualquier otra enfermedad ocurrida en la primera infancia con manifestaciones neurológicas equiparables en severidad podrían ser sujetas de la pensión del RNC.

Para ser receptor de una pensión no contributiva, la persona debe cumplir con las siguientes condiciones generales, además de las ya consideradas arriba:

- Ser costarricense por nacimiento o naturalización.
- El ingreso per cápita del hogar debe situarse por debajo de la línea de pobreza oficial, según sea calculada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC).
- Que en el hogar no haya otro beneficiario del RNC.
- Haber sido declarado inválido por la Comisión Calificadora en los casos respectivos.

- Que la persona no posea familiares que le ayuden a financiar sus necesidades básicas.
- No poseer activos excepto la vivienda donde reside.

Tercero, el régimen es administrado por la CCSS si bien no es ella la fuente de recursos. Esto es, la CCSS funge como gestora del RNC en tanto FODESAF, como se dijo anteriormente, es la instancia financiadora.

La pensión actual del RNC asciende a ¢82 mil por mes, prestación que además incluye el otorgamiento de seguro de salud y aguinaldo. La pensión otorgada a personas con parálisis o similares asciende al salario mínimo legal establecido por el Poder Ejecutivo. Desde el 2019, los montos del RNC se han mantenido estables, lo cual significa una pérdida importante de su poder de compra en todos estos años. Entre junio 2019 y junio 2024, la capacidad adquisitiva de la pensión básica se ha reducido en un 11,3% de forma que su valor real es de unos ¢73.675 en tanto para la pensión a personas con parálisis se ha contraído a un valor real del 2019 aproximado a los ¢270 mil. Visto desde otra óptica, la pensión básica no contributiva debería aumentarse a algo cercano a los ¢91.265 por mes para tener el mismo poder de compra que en junio 2019.

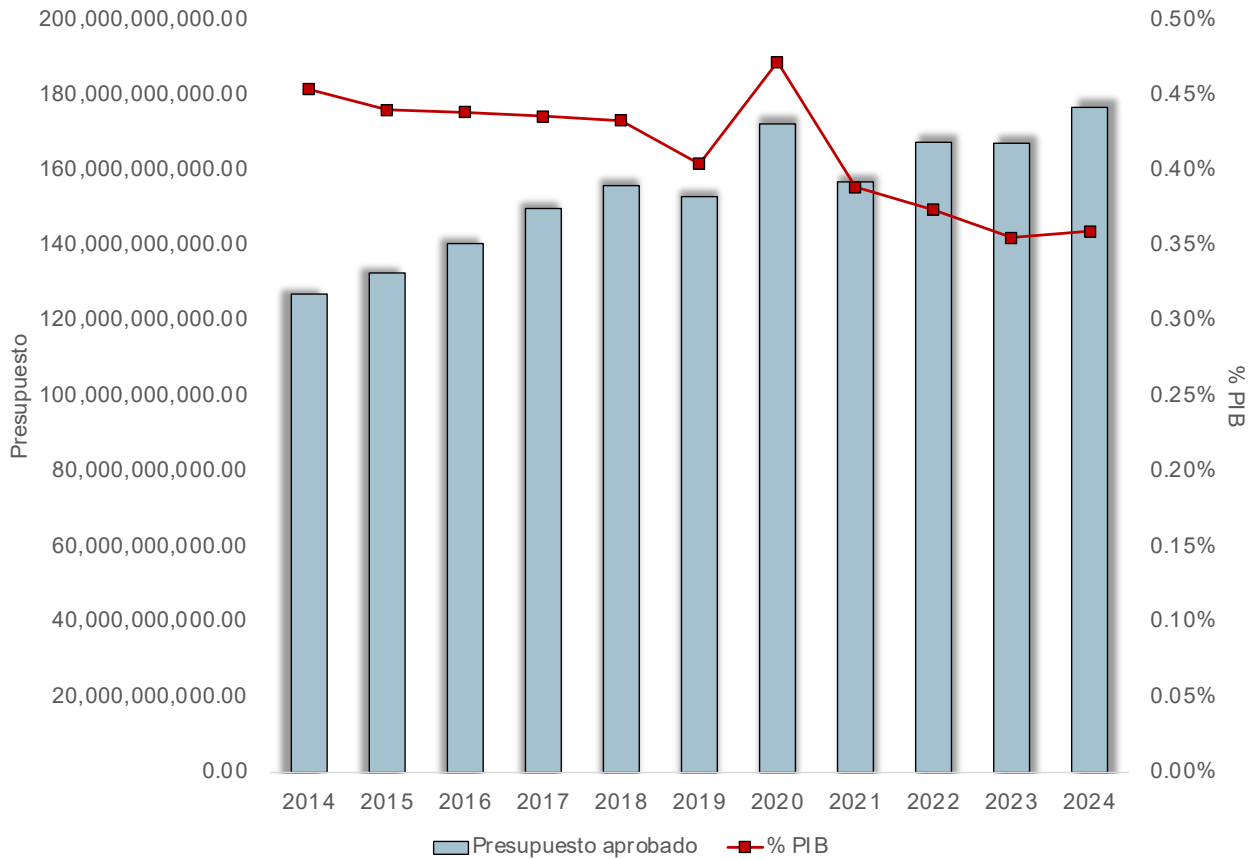
No obstante este deterioro paulatino, el monto del RNC aún se mantiene dentro de los parámetros que la CCSS ha establecido como apropiados desde la óptica actuarial. El artículo 10 del Reglamento del RNC ha establecido un rango (un piso y un techo) conformado por los siguientes parámetros: a) el piso no puede ser inferior al 50% de la pensión mínima otorgada por vejez dentro del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja mientras que b) en cuanto al techo, el monto de la pensión multiplicado por 1,5 no puede ser mayor al monto de la pensión mínima del Régimen del IVM. Dada una pensión mínima contributiva de ¢142.517, el rango de la pensión RNC se encontraría entre ¢71.259 y ¢95.011.

### ***Desempeño del RNC***

El presupuesto del RNC es el más representativo de los programas analizados en este documento al alcanzar un monto de ¢176,558 millones en el 2024. En términos reales, el presupuesto del Régimen ha crecido a un ritmo del 1,5% por año desde el 2014 siendo el año 2020 el momento donde se alcanza su valor máximo: ¢172,229 millones (valor real). A partir de entonces, el presupuesto se mantuvo con pocas variantes reales alrededor de las ¢151.551 millones por año (2021-2023) hasta que vuelve a recuperar terreno en el 2024. Cuando el análisis se centra en términos del PIB, la reducción se muestra en torno a 0.12 puntos (respecto al 2020), 0.10 puntos (respecto al 2014) y 0.03 puntos (reducción de los últimos 3 años). En otras palabras, si bien el monto del 2024 se recupera en cerca de ¢6 millones respecto al valor real del 2023, lo cierto es que aún se encuentra en niveles parecidos al del periodo 2017-2018.

Gráfico 9

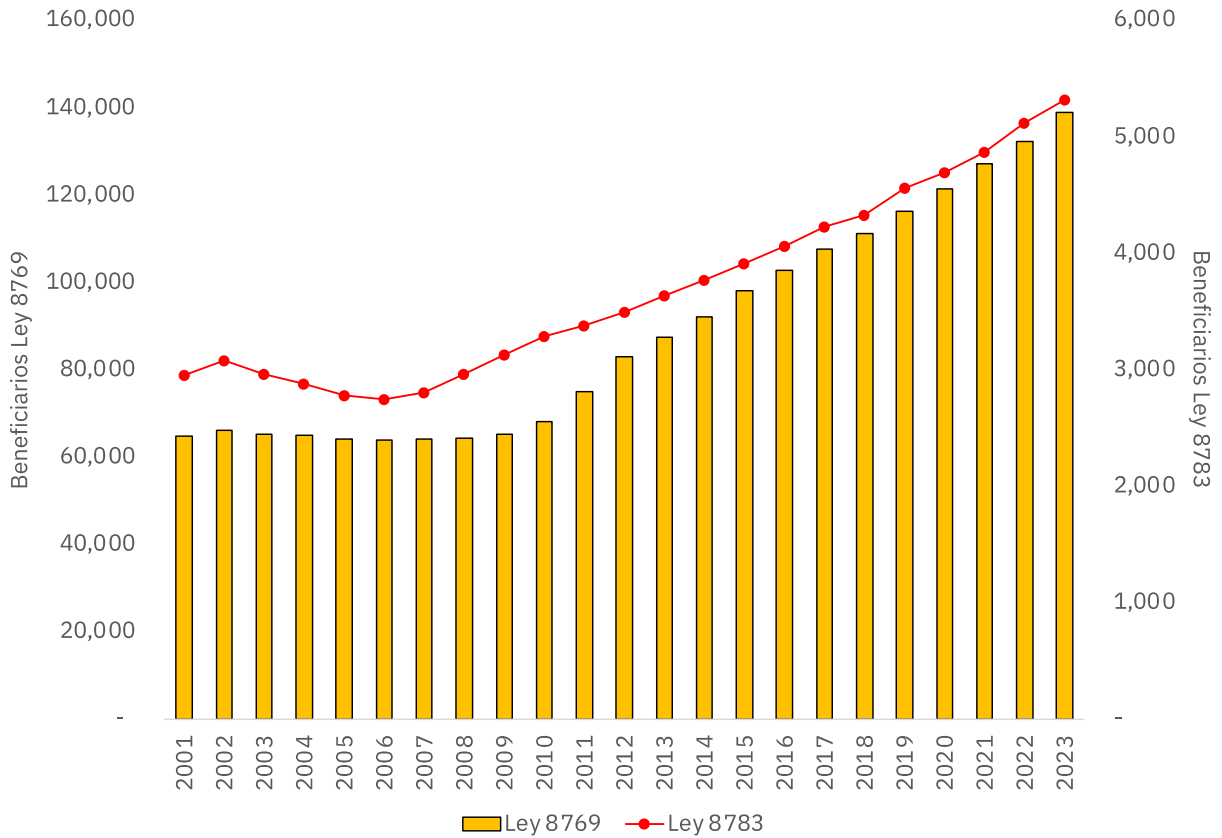
Presupuesto del RNC: valor nominal y porcentaje del PIB. 2014-2024



Fuente: Elaboración propia con base en datos de CCSS.

En cuanto a las personas beneficiarias, desde el 2010 su crecimiento ha sido constante hasta alcanzar las 146,905 personas de las cuales 141.700 pertenecen a las personas beneficiarias de la Ley 8769 (adultos mayores, huérfanos, personas en indigencia, personas con discapacidad, viudas, etc) mientras 5,205 corresponden a personas con parálisis y condiciones relacionadas. Diez años atrás, tales poblaciones fueron, respectivamente, 100,454 personas cubiertas por Ley 8769 y 3,449 personas por Ley 8783 que totalizaban 103,903 beneficiarias. Por año, el programa crece unas 4.660 personas si bien en los pasados tres años su afiliación se ha incrementado a un ritmo promedio de 5.760 nuevas personas por año. En esto surge la consideración del rol que cumple el congelamiento del monto del RNC para facilitar el incremento de la afiliación.

Gráfico 10  
Personas beneficiadas con RNC, por categoría. 2001-2023



Fuente: Elaboración propia con base en datos de CCSS.

El perfil de las personas beneficiarias del RNC se limita a aquellas mayores a 64 años. En relación con la situación de Avancemos, varios puntos son disímiles. Por ejemplo, la persona beneficiaria del RNC es mayoritariamente femenina con dos de cada tres personas de este grupo siendo mujer. Si bien aquellas residentes de zonas alejadas de la región Central son mayoría, su peso es menor al visto en el programa de transferencias condicionadas. La participación de personas migrantes externas y aquellas con discapacidad sí es muy superior: cerca del 6% de las personas receptoras de la pensión provienen de otro país mientras el 40% tienen alguna discapacidad. El 56,8% vive en situación de pobreza, aún y cuando recibe la prestación.

Según datos provenientes de la ENAHO 2023, en el 2023 poco más de 115 mil personas adultas mayores en situación de pobreza no recibían la pensión del régimen no contributivo. Para aquellos que sí la perciben (¢82.000 mensuales), el RNC representa el 36% del ingreso mediano del hogar donde reside.

#### Cuadro 4

##### Perfil de las personas receptoras del RNC. 2023

Indicador	Resultado en porcentaje
Porcentaje de mujeres	67,9
Porcentaje personas beneficiarias rurales	42,6
Porcentaje que reside fuera de la Región Central	55,7
Porcentaje que tiene condición migrante externo	5,8
Porcentaje con discapacidad	40,1
Porcentaje que viven en hogares en pobreza extrema o pobreza no extrema	56,8
Porcentaje que pertenece a quintiles I y II	77,6
RNC cómo porcentaje ingreso familiar mediano	36,0

Fuente: Elaboración propia con base en información de ENAHO, 2023.

### **Centros de Educación y Nutrición y de Centros Infantiles de Atención Integral (CEN-CINAI)**

Los Centros de Educación y Nutrición y los Centros Infantiles de Atención Integral (CEN-CINAI) son establecimientos que ofrecen servicios de atención y protección infantil a personas menores de edad entre 0 y 13 años y sus familias así como a mujeres embarazadas y en periodo de lactancia.

Si bien el programa fue formalmente creado por Ley 5412 (Ley Orgánica del Ministerio de Salud de 1973), los inicios de estos establecimientos datan de la década de los cincuenta cuando, mediante decreto ejecutivo, se crea el Departamento de Nutrición del Ministerio de Salubridad. Asimismo, a lo largo de esta década, se crean los Centros de Nutrición, mismos que alcanzan las 115 unidades para finales de los sesenta. Posteriormente, en el 2010, la Ley 8809 crea la Dirección Nacional de Centros de Educación y Nutrición y de Centros Infantiles de atención integral como un órgano de desconcentración mínima, adscrito al Ministerio de Salud, con personería jurídica instrumental.

Como tal, los CEN-CINAI persiguen tres objetivos:

- Contribuir a mejorar el estado nutricional de la población materno-infantil y el adecuado desarrollo de la niñez, que vive en condiciones de pobreza y/o riesgo social.
- Brindar al niño y a la niña en condición de pobreza y/o riesgo social la oportunidad de permanecer en servicios de atención diaria de calidad, facilitando la incorporación de las personas responsables de su tutela al proceso productivo y educativo del país.
- Incorporar la participación organizada de las personas responsables de la tutela de la persona menor y de la comunidad en los procesos de análisis y toma de decisiones relacionados con la ejecución del programa.

En cuanto al paquete de servicios provistos, los CEN-CINAI brindan servicios en materia de atención y protección infantil, alimentación complementaria, vigilancia del crecimiento y desarrollo, educación inicial y apoyo escolar. Además, los Centros cuentan con servicios extramuros que incluyen promoción de crecimiento y desarrollo, distribución de leche y distribución de alimentos a familias (DAF).

Según el artículo 10 de Ley 8809, el financiamiento de los CEN-CINAI proviene de las siguientes fuentes:

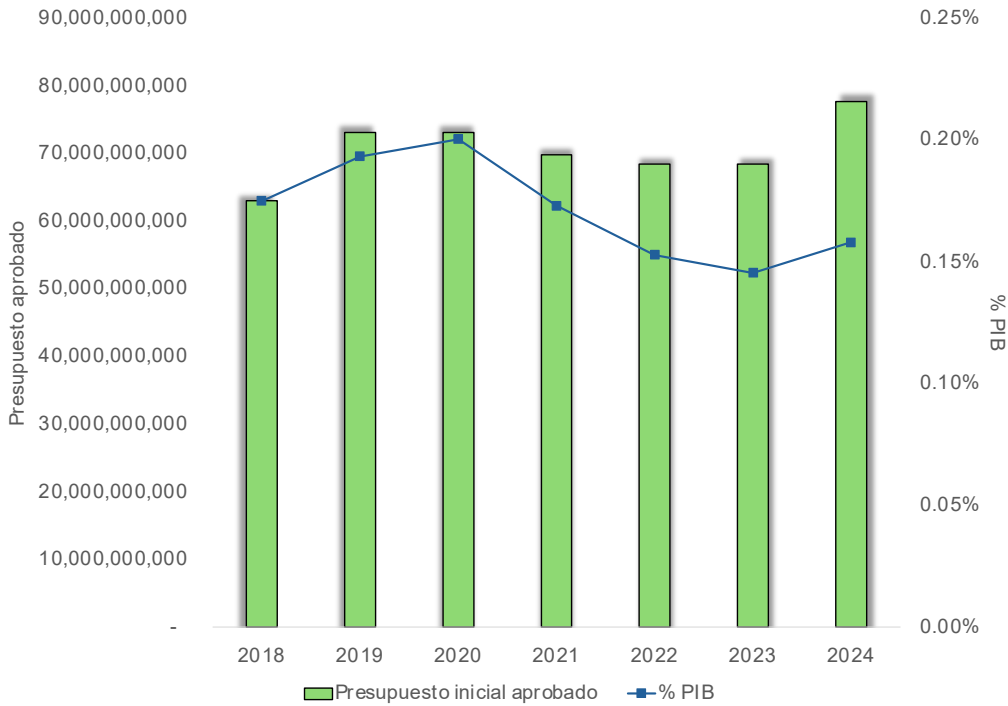
- Un 15% de los recursos de la Ley del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, N° 5662, y sus reformas.
- Recursos definidos en la Ley 6879 (Impuesto 1% Valor Aduanero Mercancías Importadas) y sus reformas.
- Cualquier recurso adicional asignado por medio del Presupuesto Nacional.
- Donaciones públicas o privadas, nacionales o internacionales.
- Las contribuciones voluntarias aportadas por las familias beneficiarias.

Desde el punto de vista presupuestario, el programa se estructura alrededor de cinco componentes: Atención y Protección Infantil (API), Nutrición Preventiva, Promoción del Crecimiento y Desarrollo, Inversión Pública Unidad de Servicios Generales y Gestión de Recursos. Esta estructura está vigente desde el 2021, año en el cual el programa pasó a ser parte integral del presupuesto del Ministerio de Salud. El componente API es el componente relacionado directamente con la REDCUDI.

El presupuesto total aprobado a los CEN-CINAI para el 2024 se ubicó en los ₡77.713 millones, cifra que equivale a un crecimiento del 23% en relación con el 2018 (términos nominales) y al 10% en términos reales. La asignación financiera alcanzó sus máximos históricos en el 2019 (0,19% del PIB) y 2020 (0,20% del PIB) si bien en este último año la caída de la producción asociada a la pandemia por COVID-19 estaría influyendo en el alto porcentaje. A partir de esos años, el presupuesto del programa empezó un declive progresivo hasta situarse en 0,15% del PIB en 2022 y 2023, sus mínimos del periodo. En el 2024, el presupuesto se recuperó levemente al 0,16% del PIB.

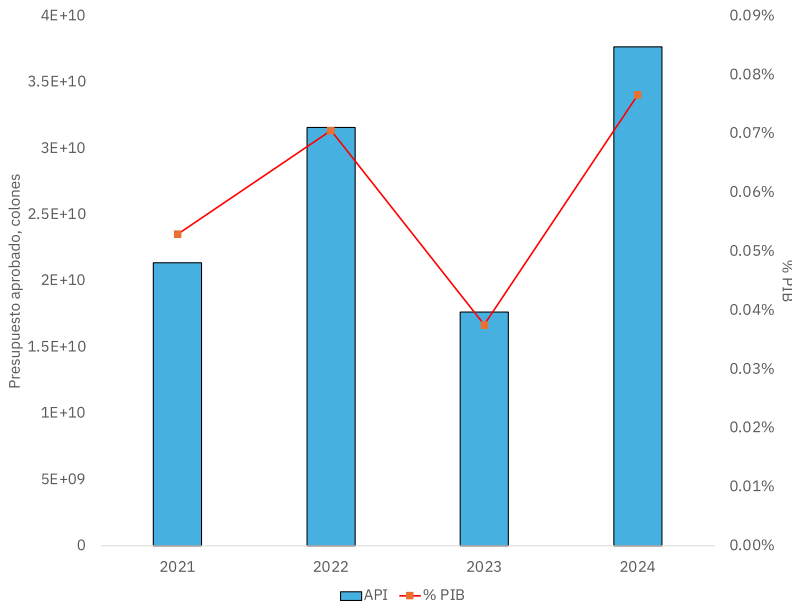
Propiamente dentro del componente API, el presupuesto entre 2021 y 2024 pasó de ₡21.362 millones a ₡37.667 millones, un incremento de 76,3% en ese periodo. En términos reales, ese aumento fue del 58%. Cabe resaltar que en el 2023 el API percibió un recorte presupuestario de casi ₡14 mil millones entre 2022 y 2023 que lo llevó a su mínimo de la década (₡17.673 millones). Cerca del 37% del presupuesto de los CEN-CINAI se destina al API, porcentaje equivalente al 0,06% del PIB (promedio del periodo).

**Gráfico 11**  
**Evolución del presupuesto aprobado a los CEN-CINAI. 2018-2024**  
 (valores monetarios y porcentaje PIB)



Fuente: Elaboración propia con base en dirección de CEN-CINAI, Ministerio de Hacienda.

**Gráfico 12**  
**Componente API: presupuesto aprobado. 2021-2024**  
 (monto nominal y porcentaje PIB)

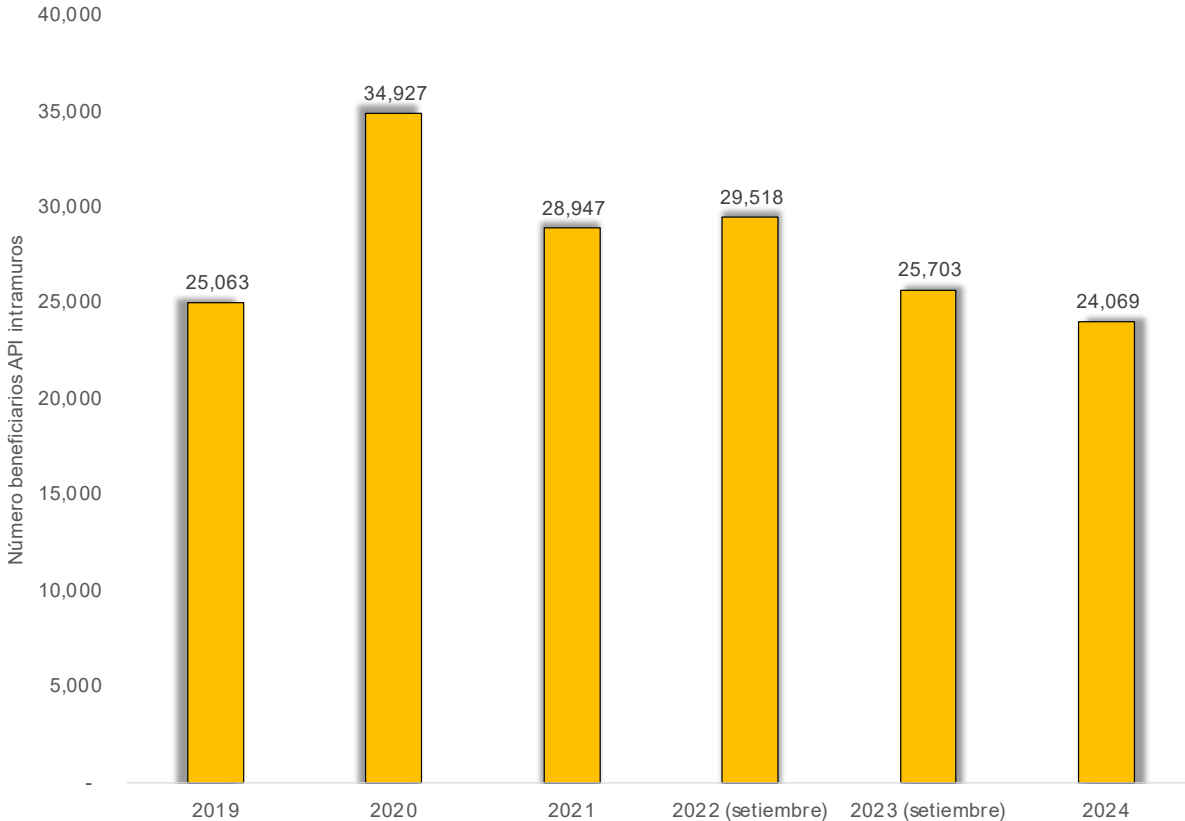


Fuente: Elaboración propia con base en dirección de CEN-CINAI, Ministerio de Hacienda.

En materia de cobertura, los CEN-CINAI ha venido experimentando un declive en el número de personas menores de edad atendidas por el API intramuros. Según los informes de la Dirección de los CEN-CINAI, entre octubre 2019 y junio 2024, la cantidad de personas beneficiarias pasó de 29.355 a 24.069 personas, una caída del 18%.

Gráfico 13

Componente API: número de beneficiarios intramuros



Fuente: Elaboración propia con base en dirección de CEN-CINAI, Ministerio de Hacienda.

## Escenarios de evolución presupuestaria

Esta sección muestra los resultados de una serie de escenarios sobre la posible ruta que seguirían los presupuestos de los programas sociales antes descritos a la luz de los lineamientos de política fiscal probables.

## La Regla Fiscal de la Ley 9635

En diciembre del 2018, la Asamblea Legislativa aprobó la Ley 9635 “Fortalecimiento de las finanzas públicas”. El Capítulo II de la citada norma incorpora la RF que regiría la política presupuestaria del Sector Público en los siguientes años, siendo quizás este apartado el cambio más importante incluida en la reforma, junto a la conversión del Impuesto de Ventas en Impuesto al Valor Agregado.

Formalmente hablando, la RF se define como el “límite al crecimiento del gasto corriente, sujeto a una proporción del promedio del crecimiento del PIB nominal y a la relación de deuda del Gobierno central a PIB” (Artículo 9). El artículo 11 de la citada ley define la metodología que estima el crecimiento del gasto público, especialmente el corriente, en un año determinado (cuadro 5). Dos variables son trascendentales: el nivel de deuda del Gobierno Central y la tasa de crecimiento promedio del PIB en los pasados cuatro años. Según la fórmula establecida, el gasto estatal aumentaría en un factor que se aplicaría a la tasa media del PIB, según el nivel de deuda; a mayor deuda, menor aumento aprobado.

#### Cuadro 5

##### Ajustes aplicados al gasto público según nivel de deuda vigente

Nivel de deuda	Gasto corriente	Gasto capital
<30% del PIB o Gasto corriente = 17% PIB	100% del crecimiento promedio producción en pasados 4 años	Sin restricción
Entre 30% y <45% del PIB	85% del crecimiento promedio PIB en pasados 4 años	Sin restricción
Entre 45% y <60% del PIB	75% del crecimiento promedio PIB en pasados 4 años	Sin restricción
60% o más del PIB	Gasto corriente y gasto de capital (gasto total) crecen a un 65% del crecimiento promedio del PIB	

Fuente: Elaboración propia con base en Ley 9635.

El anterior diseño y operación de la RF merece una serie de comentarios específicos relevantes para este producto. En primer lugar, la Regla crea una disociación entre ingresos y gastos de forma que, aunque el Gobierno recaude recursos adicionales, no se podría disponer de ellos para financiar programas estratégicos si eso significa hacer crecer el gasto por encima de lo que la Regla establece. Segundo, la RF también crea una separación entre necesidades y presupuesto de forma que la asignación de recursos no se alinea con los requerimientos que un sector particular pueda experimentar. Tercero, cabe recordar que, si bien la Regla desacelera el crecimiento del gasto estatal, en términos nominales sigue aumentando su valor. Cualquier congelamiento o recorte presupuestario (en valor monetario) es producto de decisiones que exceden el ámbito de la norma y corresponden a criterios discrecionales en manos de Presidencia y el Ministerio de Hacienda.

Además de la operación de la Regla, existen otras cláusulas importantes para los fines del presente documento. Sobresale acá lo especificado en el Artículo 11(a) según el cual una vez que el gasto corriente alcance el 17% del PIB, entonces el factor de ajuste de la Regla aumenta y se estabiliza en un 100% del promedio del PIB. Además, el Artículo 15 otorga potestad al Ministerio de Hacienda de limitar el monto destinado a los destinos específicos si la deuda supera el 50% del PIB.

Finalmente, siendo esto de interés particular para la presente ponencia, la Procuraduría General de la República (PGR) indicó en julio del 2022 que, según lo contemplado en la Ley de Fortalecimiento de la Competitividad Territorial (Ley No. 10234), las transferencias de FODESAF quedaron eximidas del cumplimiento de la Regla Fiscal. De esta forma, el RNC, los Comedores

Estudiantiles, las transferencias de Avancemos, los recursos a CEN-CINAI y la Red de Cuido no están sujetas a los lineamientos acá detallados. Así, los recursos por asignar a FODESAF debería seguir la normativa vigente para el Fondo en materia de financiamiento, es decir, el 5% de la planilla privada y una transferencia no menor a los recursos girados por el Estado en el 2019 (¢255.583 millones).

## **Resultados**

Este apartado muestra dos escenarios con la posible evolución presupuestaria del Ministerio de Educación Pública (MEP), el Régimen no Contributivo, las transferencias monetarias condicionadas de Avancemos y dos componentes de la Red Nacional de Cuido, a saber, el programa de Cuidados y Desarrollo Infantil del IMAS y el programa de Atención y Protección Infantil (API) de los CEN-CINAI. El primero de los escenarios se formula a partir de los lineamientos que se derivan de la Regla Fiscal vigente en Costa Rica. El segundo de ellos adopta las perspectivas emanadas del Marco Fiscal de Mediano Plazo preparado por el Ministerio de Hacienda. Se utiliza, en este caso, el escenario base.

### **Escenario 1: Evolución guiada por Regla Fiscal**

El escenario propuesto tiene como objetivo estimar el gasto de los programas acá contemplados para el periodo 2025-2029 a partir de la evolución esperada del gasto público según Regla Fiscal.

En cuanto al primero de los escenarios, se asumen los siguientes parámetros relacionados a la evolución de la regla fiscal:

- El PIB nominal crecerá a un ritmo del 6,34%, el promedio observado en Costa Rica en la pasada década.
- La deuda del Gobierno Central bajará del 60% en el 2026 según lo estima el propio Ministerio de Hacienda.
- Para el 2025 se utilizan las cifras del proyecto de ley del Presupuesto Nacional para dicho año.
- El gasto corriente desciende por debajo del 17% del PIB en el 2025 (16,6% según el Ministerio de Hacienda) y de esta forma se activa lo establecido en el Artículo 11A de la Ley 9635 según el cual dicho gasto podría crecer al mismo ritmo que el promedio del PIB.
- El gasto de capital y el corriente crecerán a la misma tasa si bien para después del 2027 la inversión pública se encontraría libre de hacerlo a ritmos mayores.
- Cualquier cambio en la aplicación de la regla se aplica dos años después de que suceda (p.ej. si la deuda baja del 60% en el 2025, entonces ese ajuste se observará en el presupuesto del 2027).

Resulta importante anotar que, por el diseño de la Regla Fiscal, es posible que una caída en el presupuesto de una institución o programa en términos del PIB se vea acompañado por un aumento del valor monetario de ese presupuesto. Esto se debe a que el gasto bajo Regla sigue la dirección que determine el PIB nominal (usualmente al alza) pero a un ritmo menor, rezagado.

## **Evolución del MEP**

En el caso del MEP, cuyo financiamiento está establecido a nivel constitucional, la aplicación de la Regla tendría un efectivo significativo de recorte en su presupuesto entre 2025 y 2029. Esta caída se produce aún si el gasto corriente puede crecer al 100% del promedio del PIB en el 2027.

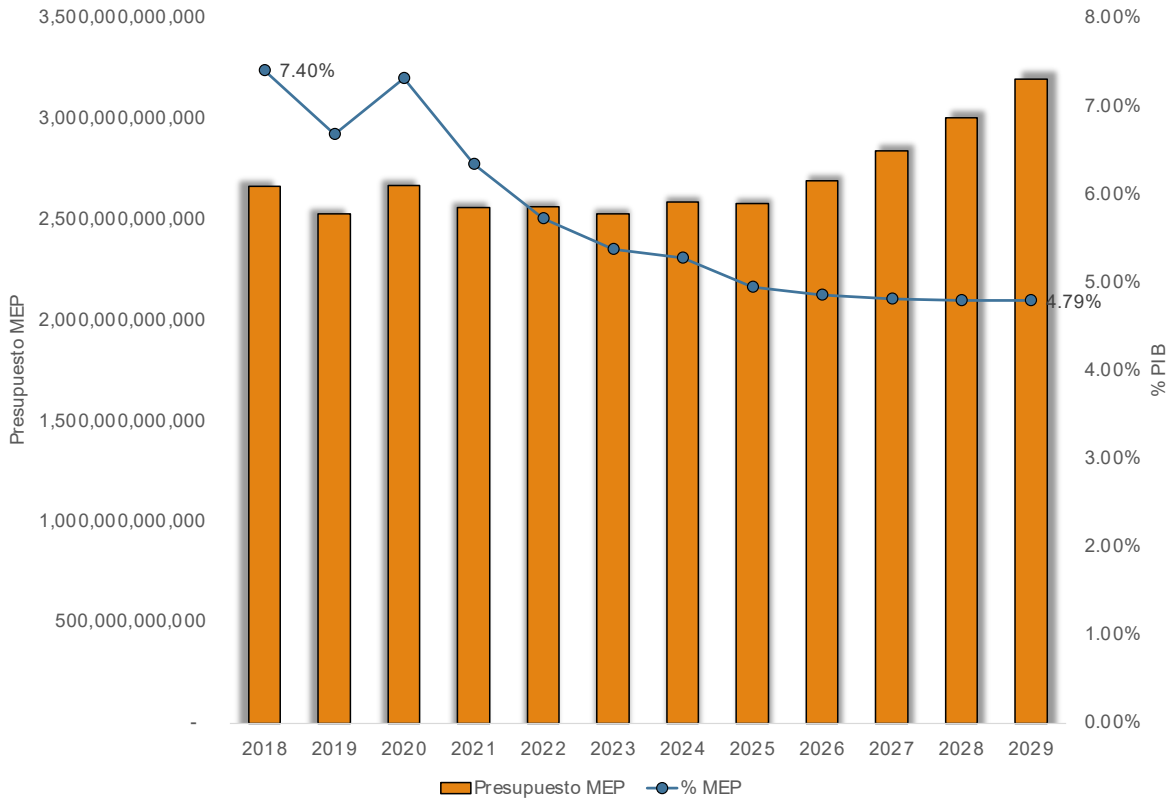
Nominalmente hablando, el presupuesto del MEP pasaría de ₡2,67 billones en el 2018 a ₡2,58 billones en el 2025 (propuesta del Gobierno de la República) y a ₡3,19 billones en el 2029. Sin embargo, en colones del 2020, tales cifras se ubicarían en ₡2,73 billones en el 2018, ₡2,32 billones en el 2024 y ₡2,47 billones en el 2029. Tres cifras resultan relevantes en este punto:

- En términos reales (colones del 2020), el presupuesto del MEP del 2029 sería unos ₡262,500 millones menos que su equivalente en el 2018.
- Entre 2024 y 2029, el presupuesto real aumentaría en ₡152 millones (₡609 mil millones en términos nominales).
- Considerando que, constitucionalmente, el presupuesto del MEP podría andar cercano al 7,5% del PIB (dejando un 0,5% para REDCUDI e INA), entonces la brecha promedio entre lo definido por el Artículo 78 y lo que se calcula por Regla Fiscal rondaría los ₡1,5 billones por año (₡1,24 billones en términos reales). En otras palabras, el presupuesto del Ministerio debería ser billón y medio de colones más para que cumpla con la norma.

Como porcentaje del PIB, los resultados anteriores representarían una caída de 2,6 puntos porcentuales entre 2018 y 2029 en tanto para 2024-2029 esa disminución equivaldría a 0,48 puntos. Así, si se desease tener en el 2029 el presupuesto equivalente al 2018, entonces en ese año la asignación debería ser ₡1,74 billones más grande a la estimada. En la misma línea, para que en el 2029 el presupuesto MEP sea esencialmente el mismo que en el 2024 (en términos del PIB), entonces el mismo debería ser unos ₡321,600 millones más.

Vale anotar que a partir del 2027 el crecimiento del gasto ministerial, especialmente el corriente, podría entrar en un *estado de inalterabilidad*, es decir, su valor (como porcentaje del PIB) se estabilizaría alrededor del 4,79% del PIB y así se mantendría por los siguientes años. Eventualmente podría darse una reducción si el Gobierno de turno decide aplicar un factor más severo al que la Regla Fiscal detalla, pero no podría crecer dado que para esos años su tasa de crecimiento equivale al 100% del promedio del PIB.

Gráfico 14  
Evolución del presupuesto MEP. 2022-2029



Fuente: Elaboración propia.

El gráfico a continuación permite adentrarse en el comportamiento que tendrían dos programas claves del MEP como lo son Comedores Estudiantiles y Transporte Estudiantil para el periodo 2024-2029.

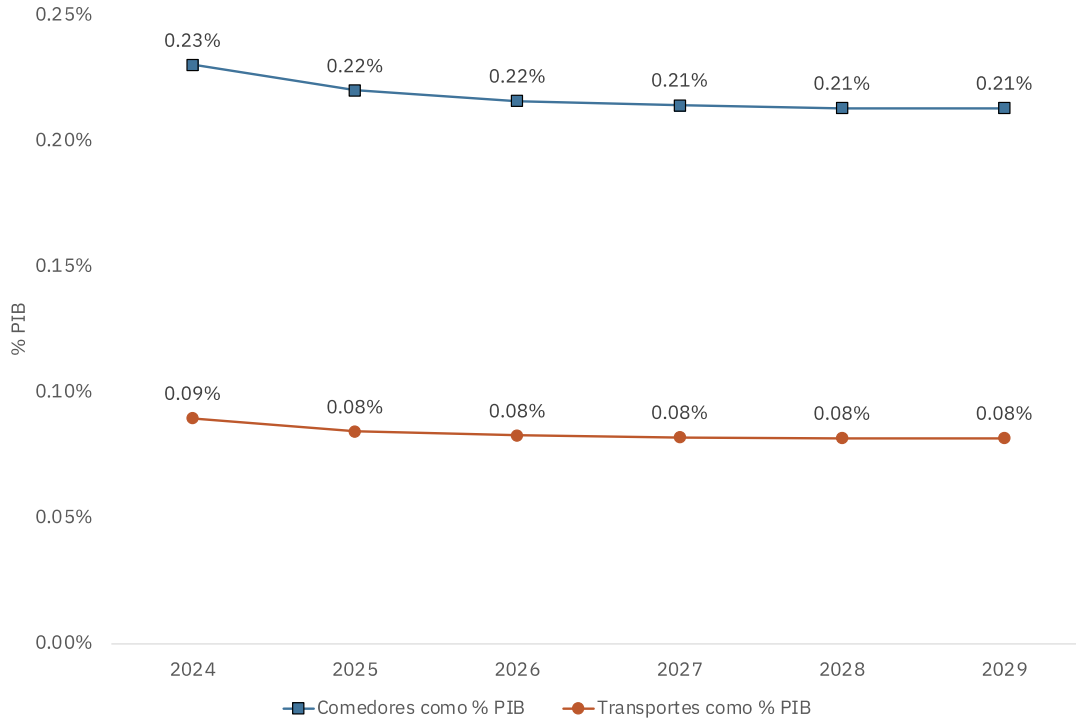
Sobre el primero de ellos, el presupuesto pasaría de unos ₡112.928 millones en 2024 a ₡142.135 millones. Sin embargo, en colones del 2020, estas asignaciones equivaldrían a ₡101.138 millones y ₡109.805 millones, respectivamente. En pocas palabras, habría un incremento del gasto asignado a Comedores tal y como lo dicta la Regla Fiscal. En términos del PIB, sin embargo, los presupuestos en esos dos años pasarían de 0,23% al 0,21%, una “pérdida neta” de 0,02% del PIB.

El meollo del asunto no está en el incremento monetario per se sino en el monto que pudo haberse otorgado de mantenerse el presupuesto dado en el 2024 (en % PIB). Así las cosas, si la simulación asignase a Comedores Estudiantiles un 0,23% del PIB en el 2029, entonces el presupuesto de ese año sería ₡153.556 millones. De tal forma, el resultado muestra que entre esa cifra y la esperada vía aplicación de Regla Fiscal habría una diferencia de ₡11.421 millones menos. Ese es el monto que se dejaría de asignar al programa en el 2029.

Situación similar se refleja en Transporte Estudiantil, mismo en donde el presupuesto esperado crecería de ₡44.000 millones en el 2024 a ₡54,480 millones en el 2029, cifras que corresponden

a una caída del 0,09% al 0,08% del PIB. Nuevamente, si la proporción del PIB del 2024 se aplicase al 2029, entonces el presupuesto de Transporte debería ser ¢5.350 millones más al proyectado para ese año.

Gráfico 15  
Evolución del presupuesto de programas de Equidad. 2024-2029



Fuente: Elaboración propia con base en datos del MH y BCCR.

Para convertir los presupuestos antes estimados en prestaciones potencialmente otorgables, el análisis asume que el costo de la prestación promedio en el 2024 se ajusta por efecto inflación hasta el 2029. Con ese ajuste definido, se calcula el número de personas beneficiarias en cada año.

En el caso de Comedores, se estima en 874,327 personas las beneficiarias del programa en el 2024, esto según datos del mismo Ministerio de Educación. Al ajustar el costo medio del 2024 (¢129.160 por persona por año) según el crecimiento del índice de precios de alimentos y bebidas no alcohólicas en los pasados 3 años (5,5% por año), el costo por beneficiario para el 2029 sería de ¢168,808. Con este nuevo dato y el presupuesto calculado para dicho año, el total de personas beneficiarias se reduciría a 841,991 (i.e. 32.336 personas menos respecto al 2024).

Este dato, claro está, podría requerir interpretaciones alternas. Por ejemplo, el ajuste a los cambios presupuestarios podría no venir por el lado del número de personas menores de edad beneficiadas con Comedores (dado que la naturaleza universal del servicio y su dinámica a lo interno de los centros hace muy difícil aplicar criterios de exclusión) sino por la vía de la calidad de la prestación, sea a través de alimentos poco nutritivos, recorte en el número de comidas o reducción del tamaño de las porciones.

Un cálculo alternativo estimaría el total de personas beneficiarias en caso de mantenerse el presupuesto 2024 (en términos PIB) para el 2029. Bajo esas circunstancias, el monto resultante (¢153.556 millones) permitiría financiar servicios de alimentación para 909.656 personas, un 4% más que en la actualidad. La brecha completa podría, pues, establecerse, como la diferencia entre el número de beneficiarios de haberse mantenido el presupuesto del 2024 y el número esperado resultado bajo la aplicación de la regla fiscal. En total, esa diferencia se eleva a 67.663 personas.

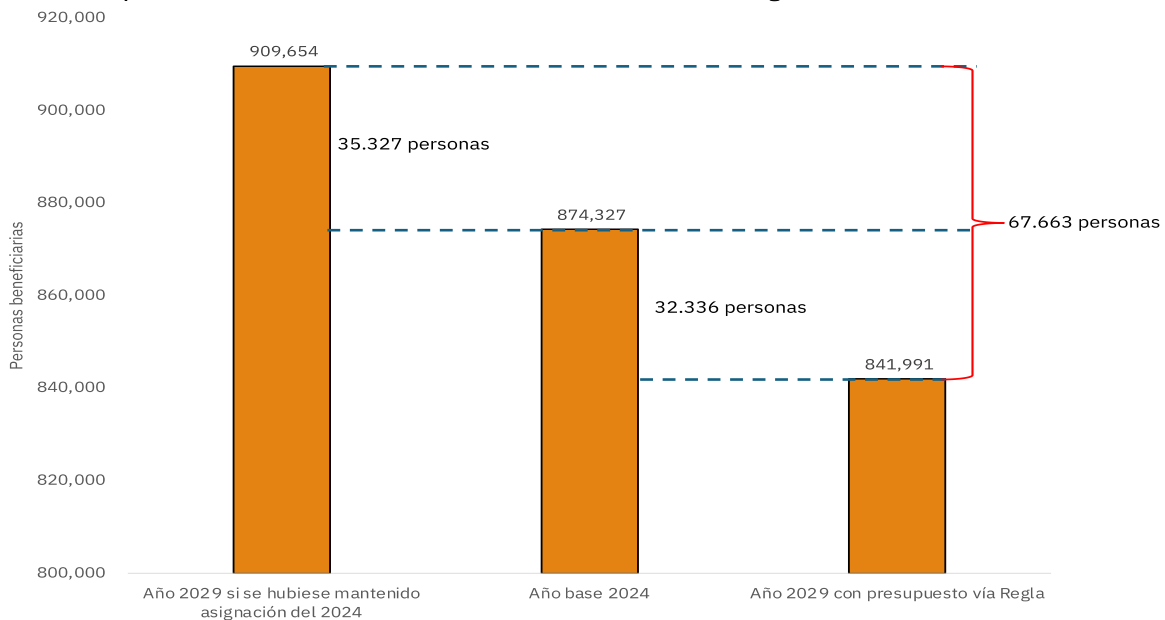
Esta cifra se puede descomponer en dos partes. Una primera parte se explica por la eventual pérdida de servicios equivalente a lo que me permite financiar el presupuesto con Regla Fiscal en el 2029 versus lo que hoy día puedo financiar. Acá se ubicarían unas 32.336 personas afectadas.

La segunda parte de la estimación proviene de la diferencia del total de personas beneficiarias en el 2024 y el número que pudo financiarse si el presupuesto de ese año se aplicase al 2029. Esta cifra reflejaría una especie de demanda contenida equivalente a 35.327 personas.

De nuevo, cabe recordar que el ajuste por número de beneficiarios es una alternativa pero quizás antes de proceder por dicha vía los acomodos presupuestarios se den en el servicio propiamente dicho. De hecho, en el caso optimista en donde el número de beneficiarios creciese, es difícilmente posible que eso se materializara en nuevas prestaciones debido a la quasi-universalidad del programa de Comedores y al porcentaje de personas estudiantes que, teniendo la posibilidad de asistir al Comedor, optan por no alimentarse en estos centros. Acá, el incremento presupuestario permitiría mejorar aspectos como la cantidad de alimentos por comprar o la diversidad del menú mismo.

### Gráfico 16

Número de personas beneficiadas con Comedores Estudiantiles según escenario



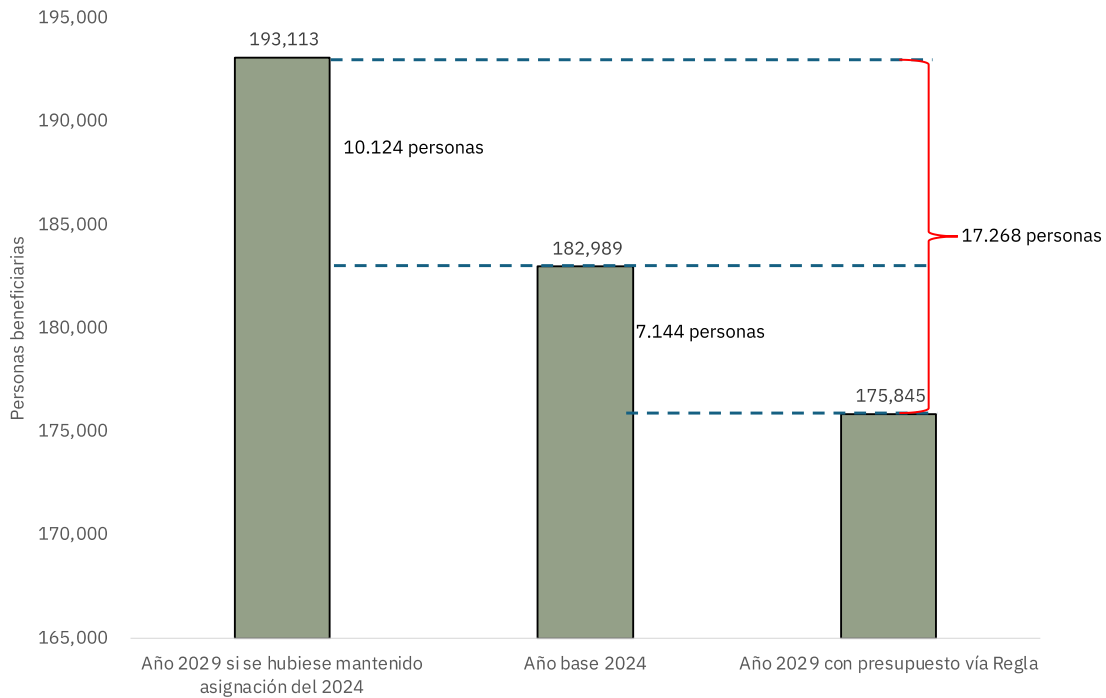
Fuente: Elaboración propia con base en datos del MH y BCCR.

En el caso de Transporte Estudiantil, se estima un total de 182,989 personas estudiantes con beneficio en el 2024 con un costo promedio de ₡240,452 y un ajuste anual del 5,2% según crecimiento del índice de precios del rubro transportes. En ese caso, el primer efecto directo se estima en un declive de 7.144 personas beneficiarias menos en el 2029 en relación con el 2024. En este caso, si es esperable un ajuste en cantidad de personas afectadas contrario a Comedores.

El segundo efecto muestra que, por no haberse mantenido el presupuesto del 2024 en el 2029, un total de 10.124 becas de transporte adicionales no podrían ser creadas para beneficiar a más personas menores de edad. La suma de los dos efectos da como resultado un total de 17.268 personas que, directamente o indirectamente, podrían verse afectadas, sea porque pierden el subsidio o porque necesítandolo, el Estado no se los puede otorgar.

### Gráfico 17

Número de personas beneficiadas con Transporte Estudiantil según escenario



Fuente: Elaboración propia con base en datos del MH y BCCR.

### Programas de protección social

Cuando el análisis se traslada a Avancemos, RNC, API y Cuidados, los cambios muestran el mismo patrón anterior de caída en el presupuesto a largo plazo, pero con diferencias muy significativas sobre el comportamiento a nivel interno. Estas diferencias se explican esencialmente por el patrón que haya tenido el presupuesto del programa entre 2022 y 2024. De esta forma, algunos de estos esquemas vieron caer su gasto de forma constante y significativa en esos años (Avancemos, por ejemplo) mientras el API de los CEN-CINAI se recuperó de manera importante en el 2024. Así, el recorte observado entre 2022 y 2035 pasa por los vaivenes en ese periodo del 2022-2024 siendo este último el punto de arranque para las proyecciones 2024-2029.

De los cuatro programas acá considerados, la mayor caída esperada se daría en el programa de transferencias monetarias condicionadas de Avancemos al bajar su presupuesto de 0,25% a 0,17% del PIB. Esta fuerte contracción se explica por el recorte del año 2023 (0,18%) que condiciona la evolución de los siguientes presupuestos, en línea con la dinámica de la Regla Fiscal. En otras palabras, entre 2024 y 2029, el presupuesto de Avancemos caería un 0,01% del PIB. Este porcentaje, en términos monetarios, equivale a un recorte de ₡5.529 millones al presupuesto 2024.

Un análisis del presupuesto evitado en Avancemos podría darse utilizando dos parámetros, a saber, el valor máximo observado en 2022 o el prevaleciente en el 2024. Bajo la primera alternativa (0,25% del PIB), de haberse mantenido este porcentaje, el presupuesto 2029 debería ser ₡168.775 millones en lugar de ₡112.900 millones inicialmente estimado. Es decir, habría una brecha de ₡55.875 millones (49% de diferencia) entre lo calculado con Regla y lo que hubiera sido asignado de prevalecer el presupuesto 2022. Si, por el contrario, se utilizase el presupuesto de Avancemos para el 2024, el presupuesto evitado sería de ₡7.500 millones o 7% de recorte.

El programa del RNC se convierte en el segundo esquema con mayor afectación de los cuatro acá contemplados por cuanto su decrecimiento entre 2022 y 2029 se calcula en 0,036 puntos. El recorte observado en 2023, si bien no fue tan sustancial como el experimentado por Avancemos, condiciona su evolución en el resto del periodo. Por ejemplo, si el presupuesto 2022 (como % del PIB) se hubiera mantenido constante y aplicado al 2023, entonces esto hubiera obligado a incrementar el presupuesto en ₡8.661 millones.

Al igual que en el caso previo, el presupuesto evitado al 2029 se puede medir utilizando las referencias 2022 y 2024. Si la comparación se hiciera con el 2022, entonces el presupuesto 2029 debería ser ₡23.971 millones superior al calculado, una diferencia del 49%. Si, por el contrario, se usase el 2024 para hacer el mismo análisis, la distancia se estimaría en ₡14.958 millones para un presupuesto evitado del 30%.

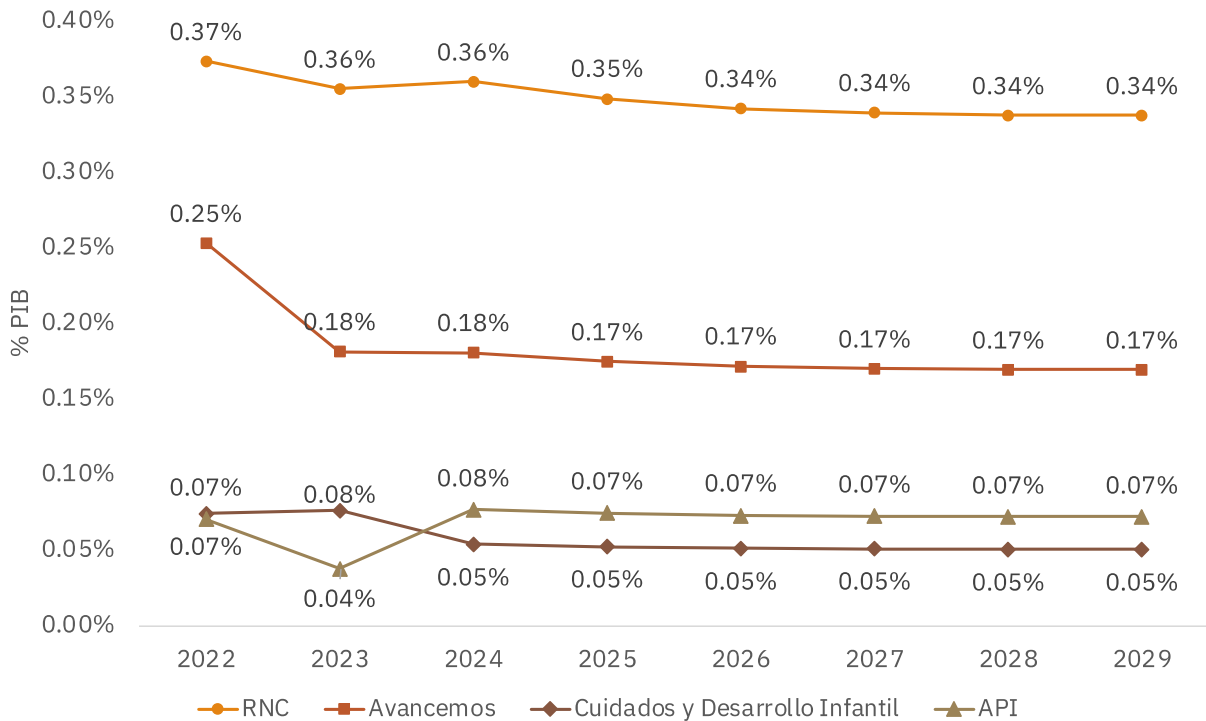
Los dos programas asociados a la Red de Cuido, cuyos puntos de partida en el análisis son los menores de todos (0,07% del PIB en cada caso), verían disminuir sus presupuestos por dos caminos distintos. El programa de Cuidados y Desarrollo Infantil del IMAS, por ejemplo, experimentaría una caída de 0,02% del PIB mientras el API tendría una caída mínima cercana al 0,003% del PIB.

Individualmente hablando, el programa de Cuidados tendría el mayor recorte debido a la contracción que experimentó en el 2024 en donde su presupuesto bajó de 0,08% a 0,05% del PIB. La recuperación para los siguientes años no sería posible si bien los cambios en la Regla Fiscal (Artículo 11A) le permiten amortiguar caídas mayores para el próximo quinquenio.

Para el programa que nos atañe, los cálculos de presupuesto evitado corresponden al 2023 (por ser el de mayor valor del periodo) y 2024. Así, en el 2029, el presupuesto bajo criterio 2023 hubiera sido ₡50.918 millones o ₡15.932 millones más de lo que se ha calculado, todo para una diferencia del 47%. Si, por el contrario, se utilizase el presupuesto 2024, entonces la asignación monetaria debería ser ₡35,868 millones o ₡2.235 millones más (6,6% más de lo estimado).

Finalmente, como se adelantó previamente, el API sería el programa con menores recortes en un escenario como el acá descrito por cuanto tanto en el 2024 como lo esperado en el 2025 se darían recuperaciones presupuestarias que le permiten mantener mayor nivel de recursos que en el 2022. Por eso, en la comparación de extremo a extremo, los presupuestos no difieren significativamente. De hecho, si se considera el presupuesto 2022 como referencia, la asignación 2029 debería ser ₡2.040 millones más, un 4,2% respecto al presupuesto proyectado. En el caso de mayor brecha (año 2024), el ajuste necesario sería de ₡2.142 millones o 4,4% de aumento.

**Gráfico 18**  
Evolución de presupuestos por programa. 2022-2029



Fuente: Elaboración propia.

Visto de manera integrada, los cuatro programas analizados pasarían de recibir un presupuesto equivalente a 0,67% del PIB en 2024 a 0,63% en el 2029. Eso significa que, en el 2029, el Gobierno podría evitar presupuestar una inversión en protección social cercana a los ₡26.836 millones. Si a eso se le suman los ₡16,772 millones evitados en Comedores y Transporte, entonces los 6 programas observarían decrecer la inversión social en unos ₡43.608 millones en el 2029. Esto equivale, para el 2024, a un recorte de ₡37.617 millones o 0,08% del PIB.

El anterior podría considerarse un resultado “ventajoso” para los efectos de la Regla Fiscal por cuanto se asume un apego estricto a la norma de la Regla misma en un periodo donde el crecimiento del gasto podría equiparar el del PIB. Para el 2024, ya mucho del impacto de la Regla Fiscal en la inversión en protección social había hecho efecto y por ende los resultados del párrafo anterior podrían tomarse como leves (sin que ello implique insignificancia).

¿Qué pasa si, por ejemplo, se compara el presupuesto integrado 2029 con la suma de todas las mejores inversiones hechas en cada programa entre 2022 y 2024? En este caso, la inversión evitada se eleva de forma significativa. Considerando los cuatro programas, Comedores y Transporte, la diferencia entre ambas cifras se elevaría a 0,17% del PIB lo cual, para el 2029, representaría un presupuesto evitado de ₡116.044 millones o 0,17% del PIB. De nuevo, cuando esto se traslada a colones del 2024, esta cifra equivaldría a ₡100.101 millones (0,20% del PIB).

Para analizar los efectos que la evolución presupuestaria anterior tendría en la afiliación de nuevas personas beneficiarias, el ejercicio consideró el monto promedio que actualmente se reconoce por prestación otorgada y con ellos dividió el gasto total estimado en cada caso. De esta forma, se asumió un valor de ₡82 mil colones por mes para RNC, ₡25 mil para Avancemos, ₡91 mil para Cuidados y Desarrollo Infantil y ₡108.500 para el API<sup>7</sup>. Dos situaciones han sido consideradas, a saber, el subsidio se ajusta o no por inflación. En la primera situación, no hay ajuste, algo que podría ser poco factible si se considera que varios montos (Avancemos, RNC, etc) no han recibido reconocimiento por costo de vida desde el 2018. La otra situación asume que a partir del 2025, todos los beneficios aumentan al ritmo de la inflación proyectada (3% por año). Esta situación también podría ser extrema por cuanto el control inflacionario permite incrementar el número de personas beneficiadas, si bien con una prestación con menor capacidad de compra.

Los datos del cuadro 6 muestran el ritmo promedio de incremento de la afiliación a cada programa. En todos los casos, se espera que aun con ajuste por costo de vida, la cantidad de personas receptoras del subsidio se eleven. Si se asume ajuste por costo de vida, entonces la cantidad de beneficiarios crecería en promedio 1.051 cupos por año en Red Nacional de Cuido (sumando Cuidados y API), 3.308 personas en el RNC y 5.895 personas estudiantes desde kínder hasta secundaria. Si, por el contrario, no hubiese ajuste inflacionario, entonces la cantidad de cupos en la REDCUDI se multiplicaría por 3 (en relación con situación con ajuste) hasta alcanzar los 3.080 nuevos espacios por año mientras las personas receptoras de la pensión no contributiva crecerían a poco más de 9 mil por año y las de Avancemos en 16.236 nuevos beneficiarios. En ningún caso, eso sí, se avanzaría a un ritmo tal que permita cubrir ya sea al grupo meta contemplado en cada caso o buscar la universalización, como en la REDCUDI.

#### **Cuadro 6**

#### **Aumento promedio de personas beneficiarias por programa bajo Escenario de Regla Fiscal. 2024-2029**

<b>Escenario</b>	<b>RNC</b>	<b>Avancemos</b>	<b>Red de Cuido</b>	<b>API</b>
Crecimiento promedio sin ajustar beneficio	9,111	16,236	1,329	1,751
Crecimiento promedio ajustando por inflación	3,308	5,895	335	716

Fuente: Elaboración propia con base en datos del IMAS, CCSS, Ministerio de Salud.

<sup>7</sup> En el caso de Red de Cuido, el subsidio tiene un costo de ₡131 mil mensuales pero en los últimos años se ha incrementado la matrícula sin el correspondiente aumento del presupuesto ha reducido al costo medio a ₡91 mil por mes.

## Escenario 2: presupuestos formulados según Marco Fiscal del Ministerio de Hacienda

El segundo escenario hace uso del Marco Fiscal de Mediano Plazo que el MH publica en conjunto con el Proyecto de Presupuesto Nacional en el año correspondiente. Aprovechando que el pasado 30 de agosto del 2024 el Ministerio hizo entrega del proyecto de ley respectivo, este ejercicio toma en cuenta la evolución esperada de las finanzas públicas según las metas esbozadas en el siguiente cuadro a partir de su escenario base.

Según lo detalla el Marco Fiscal, para el periodo 2025-2029 se proyecta un superávit primario creciente que pasaría del 1,6% al 2,0% del PIB, situación que conduciría a una mejora del déficit financiero desde un 3,2% al 2,0%. Acá quizás lo más relevante es detallar que el desempeño en el superávit primario tiene un origen fundamentalmente en ajustes por la vía del gasto.

Las proyecciones del Marco Fiscal señalan, en un primer término, un estancamiento de los ingresos totales alrededor del 14,9% del PIB, de forma que el volumen de recursos crecería al mismo ritmo de la producción. Este patrón se explica por igual comportamiento de los ingresos tributarios, mismos que se ubicarían en torno al 13,3% del PIB. En pocas palabras, el Ministerio de Hacienda no espera una mejora recaudatoria en su situación base en los siguientes 5 años.

Donde se esperan cambios es en la evolución del gasto público. El gasto total (con concesión neta incluida) pasaría de un 18,6% del PIB esperado para 2024 al 16,8% en el 2029, una contracción de 1.8 puntos del PIB en ese periodo. La caída en el gasto corriente, de 2.3 puntos porcentuales, se convertiría en el principal determinante del recorte en el gasto total. El gasto de capital, por su lado, crecería 0.7 puntos del PIB (1,3% a 2,0%) entre 2024 y 2029. Esto significaría que el gasto corriente crecería a un ritmo promedio del 3,7% mientras el gasto de capital lo haría al 16,3%. Vale destacar que, contrario al escenario anterior, bajo el enfoque de Marco Fiscal el gasto corriente nunca cambiaría la tasa de ajuste conforme se reduzca la deuda ni nunca se alinearía a lo considerado en el Artículo 11a de la Regla Fiscal.

### Cuadro 7

Evolución de indicadores fiscales según Marco Fiscal de Mediano Plazo. 2023-2029  
(porcentaje PIB)

Indicador	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Ingresos totales	15.3	14.9	14.9	14.9	14.9	14.9	14.9
Ingresos tributarios	13.6	13.3	13.3	13.3	13.3	13.3	13.3
Gasto corriente	17.2	17.2	16.6	16.1	15.5	15.2	14.9
Gasto de capital	1.3	1.3	1.4	1.5	1.6	1.8	2.0
Balance primario	1.6	1.3	1.6	1.8	1.9	2.0	2.0
Balance financiero	-3.3	-3.7	-3.2	-2.8	-2.4	-2.2	-2.0

Fuente: Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Hacienda, 2024.

El segundo escenario toma este comportamiento del gasto como un todo como referencia para asumir que los presupuestos de los programas analizados en esta ponencia tendrían un comportamiento igual al del gasto corriente, excepto en el caso del MEP, a quien se le pondera

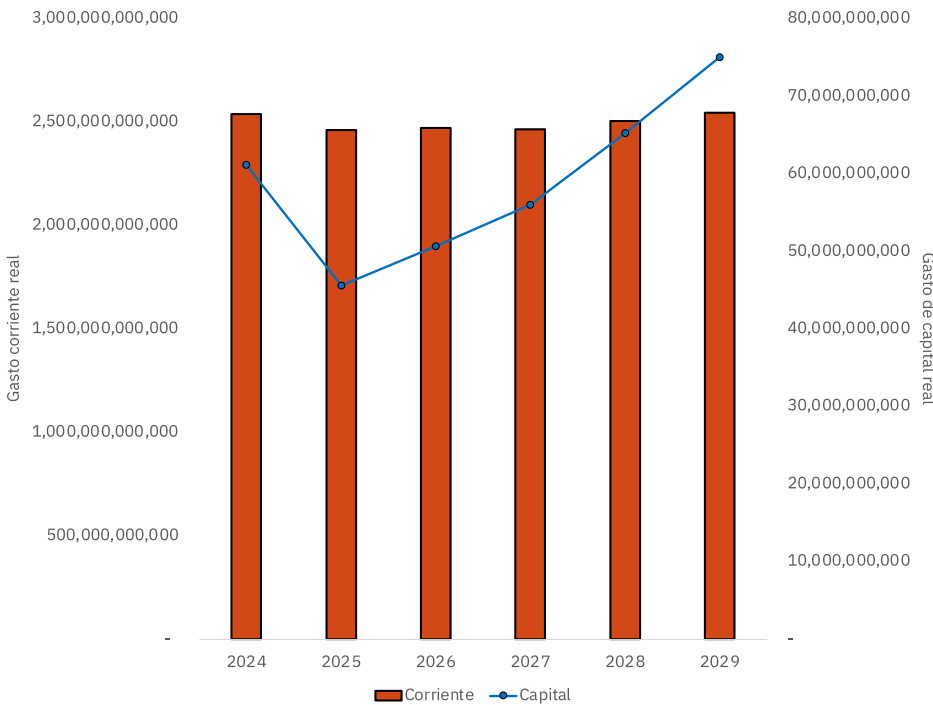
tanto el gasto corriente como el de capital. Los resultados de esta estrategia metodológica se presentan a continuación<sup>8</sup>.

### Ministerio de Educación Pública

En el caso del MEP, el presupuesto nominal pasaría de ¢2.6 billones en el 2024 a ¢3.03 billones en el 2029, salto que representa un incremento del 16,8%. En términos reales (2024= 100), el aumento presupuestario entre 2024 y 2029 se estima en ¢19,107 millones, un 0,07% de incremento, lo cual, para fines prácticos, equivale a un estancamiento.

De mantenerse la línea visualizada por el Ministerio de Hacienda, el gasto corriente real del MEP pasaría de ¢2.537 billones a ¢2.542 billones en ese mismo lapso en tanto el gasto de capital, único que tendría un crecimiento relevante, se movería de ¢61,134 millones a ¢75,022 millones (+22.7% real). Estos movimientos tendrían, sin embargo, poco efecto en la composición del presupuesto ministerial por cuanto el gasto corriente apenas reduciría su participación de 97,6% a 97,1% del total. Aunque el gasto de capital crecería de forma dinámica, su punto de partida es muy reducido como para

Gráfico 19  
Proyección de gastos corrientes y de capital del MEP. 2024-2029  
(reales)

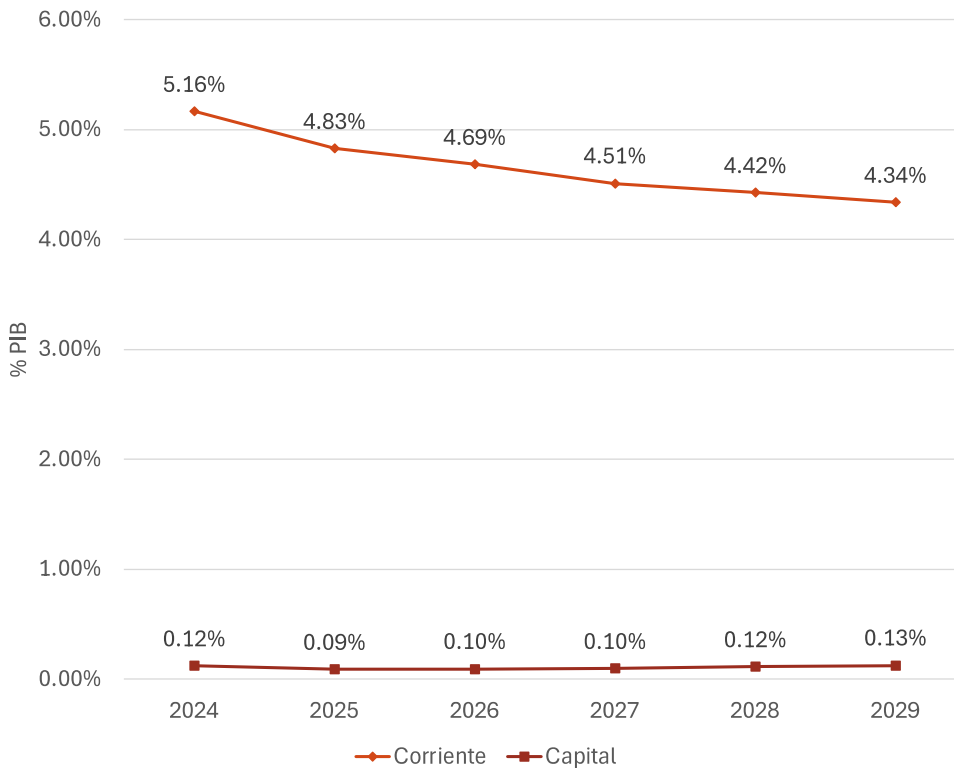


Fuente: Elaboración propia con base datos del MH.

<sup>8</sup> Para el 2025 se ha considerado el proyecto de ley del Presupuesto Nacional excepto para el programa del RNC, mismo que al momento de preparar esta ponencia aún se encontraba en proceso de formulación.

Como porcentaje del PIB, el presupuesto del MEP bajaría del 5,28% en el 2024 a un monto proyectado del 4,47% en el 2029. El gasto corriente, motor de este declive, pasaría del 5,16% al 4,34% del PIB mientras el gasto de capital aumentaría del 0,12% al 0,13% aunque si la referencia fuese el 2025, el aumento sería de 0,09% a 0,13%. Resulta importante anotar que este aumento de 0,04 puntos del PIB en la inversión pública del MEP en cuatro años se da producto de tasas de crecimiento de dos dígitos y apenas representaría \$13,900 millones de presupuesto real adicional. Así las cosas, a ese ritmo es poco probable que el sector educativo (preescolar, primario y secundario) cuente con los recursos necesarios para financiar la brecha de infraestructura aún necesaria para elevar la calidad de los servicios educativos en todo el país.

Gráfico 20  
Proyección de gastos corrientes y de capital del MEP. 2024-2029  
(porcentaje PIB)



Fuente: Elaboración propia con base datos del MH.

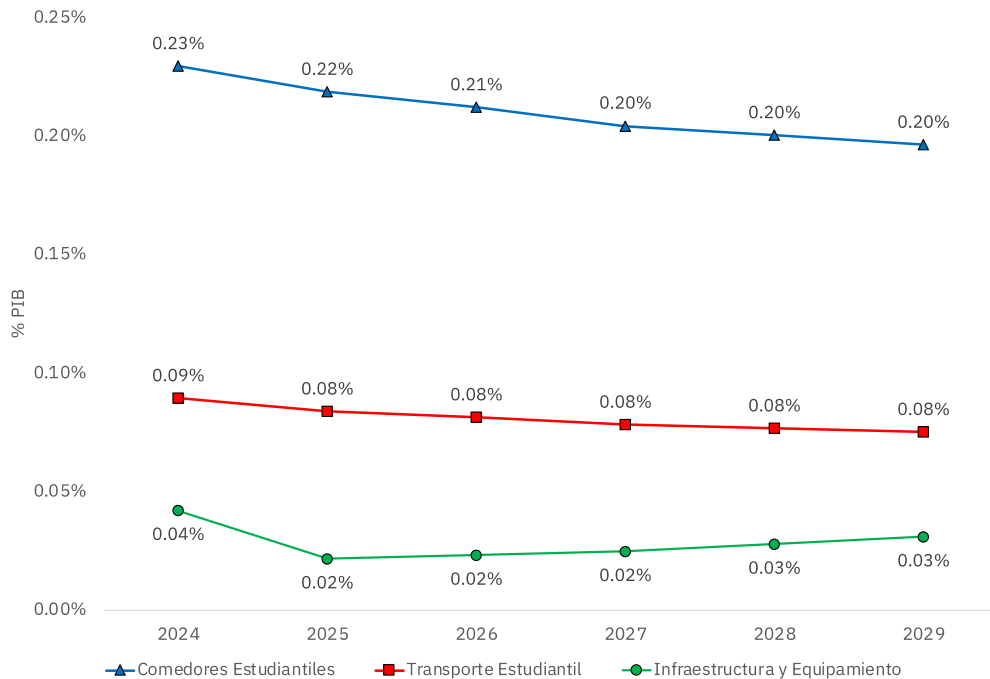
Un ejercicio a un mayor micro-detalle permite explorar la evolución de tres partidas de interés dentro del presupuesto del MEP: Comedores Estudiantiles, Transporte Estudiantil y el Programa de Infraestructura y Equipamiento, particularmente las transferencias de capital a Juntas Escolares y Juntas de Administración.

En los dos primeros casos, la tendencia presupuestaria sería a la baja con declives que representarían -0,03 puntos para Comedores Estudiantiles y -0.01 puntos para Transporte Estudiantil. Para analizar la evolución de las transferencias de capital del Programa de Infraestructura y Equipamiento, la simulación estimó un decrecimiento de 0,01 puntos del PIB no obstante ser dichas transferencias un componente del gasto en inversión pública. El

problema en este caso se ubica en el recorte propuesto para esta partida en proyecto de ley del Presupuesto Nacional 2025. De esta forma, mientras en el 2024 estas transferencias absorbieron ₡20,610 millones, para el 2025 se ha propuesto un monto por ₡11,388 millones. En caso de materializarse, las transferencias a Juntas bajarían 0,02 puntos del PIB pero a partir de ese año crecerían de forma persistente. Al final del periodo, las transferencias de capital se habrían recuperado (+0,01 punto respecto a 2025) pero no alcanzarían el nivel del 2024 (que ya eran reducidas).

En términos monetarios reales, lo anterior significaría que entre 2024 y 2029, el presupuesto de Comedores Estudiantiles aumentaría en cerca de ₡2,275 millones únicamente mientras Transporte Estudiantil lo haría en ₡157.3 millones únicamente. Por su lado, las transferencias de capital ya mencionadas caerían ₡2,420 millones.

Gráfico 21  
Evolución presupuestaria de programas seleccionados del MEP. 2024-2029  
(porcentaje PIB)



Fuente: Elaboración propia con base datos de MH y BCCR.

La valoración del efecto que tendrían estos patrones presupuestarios en la cobertura y provisión de prestaciones podría ser muy variado, según los parámetros que se consideren para ello. La menor asignación presupuestaria podría significar, por ejemplo, una menor cantidad de personas receptoras de la prestación o una menor calidad del servicio (i.e. menos porciones de comida, menos cantidad por porción, menor calidad de ingredientes, rutas menos ventajosas, etc). Además, el costo de alimentos e insumos para transporte crecen de forma regular, todo lo cual presiona en forma adversa la cobertura del programa.

Un primer abordaje estima la cantidad de personas beneficiarias en un entorno que combina la evolución esperada del presupuesto total de cada programa (Comedores Estudiantiles y Transporte Estudiantil) y el crecimiento de precios que les afecta directamente. Para ajustar por inflación, se toma como referencia el crecimiento promedio diciembre 2020- diciembre 2023 del índice de alimentos y bebidas no alcohólicas (aplicado a Comedores Estudiantiles) y el de transporte (aplicado a Transporte Estudiantil) reportados por INEC para las divisiones de consumo individual. El primero promedió 5,5% por año en tanto el segundo lo hizo a un 5,2%.

Así las cosas, el total de personas beneficiarias de Comedores Estudiantiles podría caer de 874 mil personas a 791 mil en caso de que su presupuesto total creciera según la programación del Ministerio de Hacienda y los precios de los alimentos aumentaran al 5,5% por año según se ha planteado. De forma combinada, esto significa un promedio de 16,635 personas estudiantes menos por año.

Cabe considerar acá, sin embargo, que es muy probable que la reducción masiva del número de estudiantes asistentes a Comedores no sea una alternativa salvo medida de última instancia. De tal forma, es probable que el ajuste se ejecute por la vía de la cantidad de tiempos de alimentación otorgados, el tamaño de las raciones otorgadas o la calidad del alimento brindado en el Comedor.

En el caso de Transporte Estudiantil, la misma combinación de eventos (crecimiento presupuestario según programación fiscal y aumento del costo del transporte) podría implicar una reducción equivalente a 17,762 plazas al 2029, esto en relación con el 2024. Si bien es probable que en este programa el ajuste de precios no se reconozca necesariamente todos los años (para el 2025, por ejemplo, el proyecto de ley del Presupuesto Nacional contempla el mismo monto que el 2024 con más potenciales personas beneficiarias), lo cierto es que de igual manera esto podría afectar la disponibilidad de unidades de transporte en caso de mantenerse el congelamiento del monto pagado. Además, el riesgo latente de shocks petroleros que eleven aún más el costo de los insumos es una constante en este sector.

#### Cuadro 8

##### Número de personas beneficiarias por programa de Equidad. 2024-2029

Programa	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Comedores Estudiantiles	874,327	842,430	826,349	804,602	798,004	791,151
Transporte Estudiantil	182,989	173,944	171,110	167,082	166,185	165,227

Fuente: Elaboración propia con base datos de MH, INEC y BCCR.

La otra forma de abordar la situación es estimando la cantidad de personas que podrían haber recibido la prestación o beneficio entre 2025 y 2029 si se hubiera mantenido el nivel de inversión del año 2024 (como porcentaje del PIB). El siguiente cuadro sintetiza esos resultados. Por ejemplo, en cuanto a Comedores Estudiantiles, hacia los años 2028 y 2029 el recorte presupuestario hubiera sido suficiente para incrementar entre 116 mil y 134 mil nuevas personas beneficiarias. Presupuestariamente esto significó un recorte del 16,7% del presupuesto que se pudo asignar en el 2029 de forma que en lugar de percibir \$133,552 millones hubiera percibido \$156,179 millones (i.e. \$22 mil millones menos).

Ahora bien, considerando que el programa de Comedores prácticamente tiene cobertura universal, una forma equivalente de análisis del recorte no sería por medio del total de personas que no serían atendidas sino a través de otros parámetros de cobertura y calidad. Por ejemplo, el monto “evitado” podría haber permitido abrir todos los comedores alrededor de 34 días más a los 200 días que se usan como referencia en el ejercicio. O, alternativamente, en lugar de asignar ¢844 por persona beneficiaria por día para alimentación, la inversión pudo haber sido de ¢985 por persona por día.

En el caso de Transporte Estudiantil, el decrecimiento presupuestario (equivalente a 18,9%) representaría entre 11,600 y 31,200 personas que hubieran podido percibir el subsidio.

**Cuadro 9**

Número de personas beneficiarias. 2024-2029

Programa	2025	2026	2027	2028	2029
Comedores Estudiantiles	41,838	67,976	99,896	116,782	134,039
Transporte Estudiantil	11,653	17,133	23,845	27,465	31,184

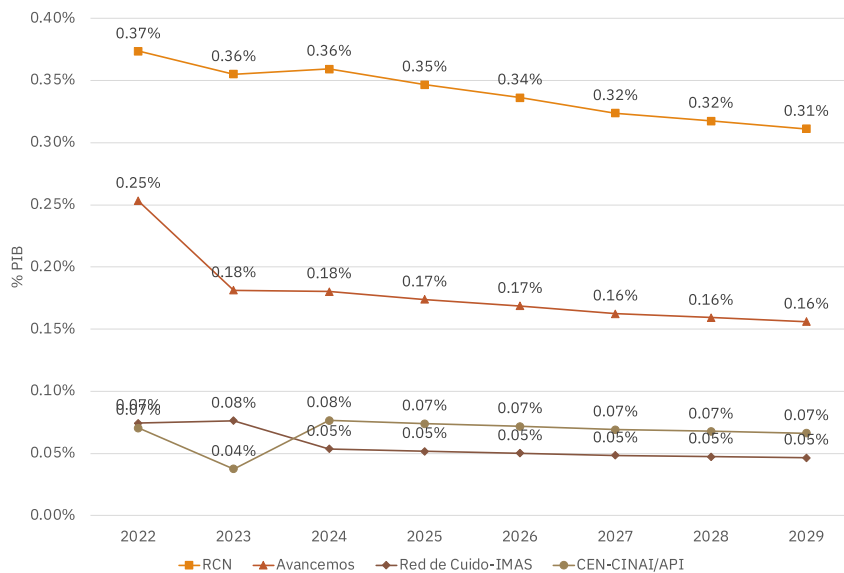
Fuente: Elaboración propia con base en MH, INEC y BCCR.

**Programas de protección social**

En cuanto a los 4 programas adicionales bajo estudio (RNC, Avancemos, Programa de Cuidado y Desarrollo Infantil del IMAS y el programa de Atención y Protección Infantil de los CEN-CINAI), los datos resultantes muestran recortes en todos los casos para el periodo 2024-2029. El presupuesto Avancemos de nuevo experimentaría el recorte más severo equivalente a 0,09 puntos del PIB en tanto RNC y Cuidado y Desarrollo Infantil verían caer sus presupuestos en 0,06 y 0.03 puntos respectivamente. El API del CEN-CINAI tendría una contracción de 0,01 puntos.

**Gráfico 22**

Evolución esperada de programas de protección social bajo Escenario 2



Fuente: Elaboración propia con base en datos de CCSS, IMAS y MINSA.

La tabla a continuación muestra el valor del incremento presupuestario que habría que asignar en cada programa si se hubiera mantenido el presupuesto del 2024 (en porcentaje del PIB). Por ejemplo, para el 2025, el Gobierno estaría evitando unos ¢12.250 mil millones de presupuesto entre esos programas, cifra que se elevaría nominalmente a ¢24 mil millones en el 2026 hasta alcanzar ¢60,871 millones de gasto evitado en el 2029. Para ese año, el 53,6% del recorte acumulado de estos cuatro programas se daría en el RNC (¢32.651 millones) mientras un 26,9% adicional provendría de Avancemos (¢16.375 millones). Las dos iniciativas de la REDCUDI (API y Cuidados del IMAS) participan con el restante 19,5% (¢11.844 millones).

**Cuadro 10**

**Recorte estimado por programa respecto a asignación 2024**

Programa	2025	2026	2027	2028	2029
RNC	6,571,625,001	12,855,193,773	21,198,214,532	26,609,994,007	32,651,793,147
Avancemos	3,295,732,195	6,447,001,461	10,631,105,409	13,345,164,085	16,375,183,590
Cuidado y Desarrollo Infantil	981,811,958	1,920,587,826	3,167,049,324	3,975,578,387	4,878,233,460
API	1,402,012,262	2,742,569,653	4,522,497,358	5,677,064,331	6,966,041,788
<b>Total</b>	<b>12,251,181,416</b>	<b>23,965,352,714</b>	<b>39,518,866,625</b>	<b>49,607,800,810</b>	<b>60,871,251,984</b>

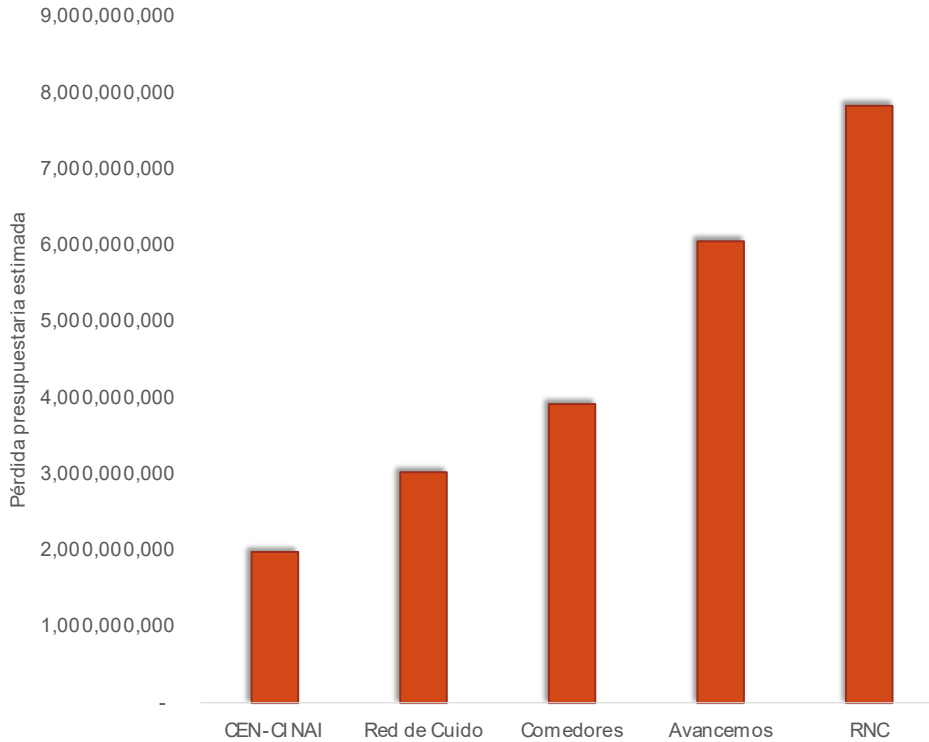
Fuente: Elaboración propia con base en datos de CCSS, IMAS y MINSA.

Resulta menester analizar una particularidad relacionada con FODESAF y su financiamiento a partir de lo planteado por la Ley 9635, misma que establece un monto nominal mínimo de ¢255.583 millones que deberán ser transferidos año tras año desde el Presupuesto Nacional al Fondo. Considerando la redacción del artículo, el Ministerio de Hacienda podría dar cumplimiento a dicha norma a partir de la asignación mínima referida anteriormente, estrategia que podría ser altamente factible. El congelamiento del monto por varios años tendría un efecto importante en la capacidad adquisitiva de esos recursos, como es de esperar, amén del efecto fiscal que le generarían al Gobierno.

A manera de ejemplo, la figura a continuación muestra el efecto que tendría mantener constante el monto de la transferencia entre 2025 y 2029. Como porcentaje del PIB, la pérdida se estimaría en 0,03% en el 2029, valor que para ese entonces significaría ¢22.821 millones menos para los cinco programas acá considerados. En ese periodo, el RNC vería su presupuesto caer en unos ¢7.834 millones por la diferencia como proporción del PIB entre un año y otro. Avancemos observaría una tendencia similar equivalente a ¢6.055 millones.

Gráfico 23

Pérdida estimada por congelamiento de transferencia de Gobierno a FODESAF al 2029



Fuente: Elaboración propia con base en datos del MH y BCCR.

Al integrar los efectos sobre la inversión en protección social de los seis programas analizados (los cuatro de esta sección y los dos del MEP), los resultados son claros en apuntar que el diseño del Escenario 2 tendría un mayor impacto en el gasto respectivo. Así, el recorte conjunto se estima en 0,11% del PIB en el 2029 que representaría, en ese año,  $\$78.784$  millones menos de inversión social. Esta cifra equivale, al 2024, a recortar  $\$67,960$  millones (0,1% del PIB).

Por su lado, si la simulación considera las brechas financieras entre el año 2029 y la mejor asignación de cada programa desde el 2022, los cálculos muestran que en el 2029 se estaría dejando de asignar producto de la política fiscal delineada en el Marco Fiscal un total de  $\$145,878$  millones (0,22% del PIB) que equivaldrían a  $\$125.836$  millones del 2024 (0,26% del PIB).

Finalmente, los efectos esperados sobre la población potencialmente beneficiaria son igualmente diversos. Al igual que el Escenario 1, las posibilidades de incrementar el número de personas beneficiarias se limitan considerablemente, especialmente en Red de Cuido. En promedio, la restricción presupuestaria permitiría incrementar entre 306 y 2.102 cupos por año dependiendo si se hace o no ajuste al costo medio. En el mejor de los casos, la cantidad de nuevas personas beneficiarias podría extenderse hasta las 11,691 personas por año en Avancemos y las 6.561 personas en RNC.

## Cuadro 11

### Número de prestaciones equivalente al recorte de cada programa

Situación	RNC	Avancemos	Red de Cuido	API
Crecimiento promedio sin ajustar beneficio	6,561	11,691	957	1,145
Crecimiento promedio ajustando por inflación	1,108	1,975	112	193

Fuente: Elaboración propia con base en datos de CCSS, IMAS, MH y MINSA.

## Conclusiones

La regla fiscal es la norma que rige el crecimiento del gasto del Presupuesto Nacional. La regla establece un crecimiento de las erogaciones que depende del crecimiento promedio del PIB, del nivel de deuda y de, cierta forma, de la naturaleza de la partida presupuestaria (corriente o de capital).

Tres comentarios se deducen sobre la regla fiscal y la evolución del gasto público. Primero, por el diseño por el cual el país optó en el 2018, el ajuste fiscal lo marca principalmente la aplicación de la regla. Dado que el presupuesto rezaga el aumento del PIB, el gasto tenderá a caer paulatinamente, año tras año. Segundo, la regla es una norma abierta, es decir, su aplicación no tiene fecha límite y por lo tanto se seguirá implementando hasta que haya una nueva alternativa de regla. El artículo 11A de la Ley 9635 establece la posibilidad de incrementar el gasto al mismo ritmo del PIB una vez que el gasto corriente alcance el 17% del PIB. Esto se alcanzaría antes del 2030. Sin embargo, para cuando esto ocurra, los niveles presupuestarios de los distintos programas sociales habrán alcanzado niveles bajos que se mantendrían así en caso de mantenerse la misma legislación y práctica hacendaria. Tercero, el porcentaje de crecimiento derivado de la regla debe interpretarse como un incremento máximo, teniendo el Gobierno discreción para aplicar un porcentaje menor aún en presencia del Artículo 11A antes mencionado.

Por las consideraciones anteriores, el presupuesto de los programas estudiados en la presente ponencia tenderá a caer a mayor o menor ritmo, esto por cuanto algunas de sus fuentes de financiamiento (como FODESAF) están libres del cumplimiento de la regla, si bien tienen otras disposiciones que les impiden crecer a ritmo más acelerado.

La regla fiscal ha tenido efecto en todos los programas universales y selectivos que se han analizado en la presente investigación. Entre 2021 y 2024, los presupuestos asignados al MEP, Régimen no Contributivo, CEN-CINAI, Cuidado y Desarrollo Infantil y Avancemos se vieron afectados adversamente en un mayor o menor grado. Cualquiera que sea la situación observada, los recortes han implicado ya fuera una caída del total de personas beneficiarias, un congelamiento del monto del beneficio (mientras la inflación mantiene) o una disminución de la calidad del servicio brindado.

La ponencia visualiza dos potenciales escenarios fiscales sobre la evolución del gasto en el próximo quinquenio. En un primer escenario, las disposiciones de la regla fiscal se cumplen tal y como se han definido en la ley. Este es el escenario optimista por cuanto asume que el gasto aumenta a la tasa máxima que le permite la legislación. El segundo escenario se construye a

partir del Marco Fiscal de Mediano Plazo emitido por el Ministerio de Hacienda en el mes de setiembre pasado. Este segundo caso se considera el escenario restrictivo al emanar de las perspectivas que la misma autoridad hacendaria visualiza como política fiscal para los próximos años.

En cualquiera de los dos escenarios, las perspectivas no son halagüeñas. Al menos durante los próximos 3 años se espera que la aplicación de la regla fiscal se haga en las condiciones más severas posibles y por lo tanto se predice un decrecimiento paulatino del presupuesto del MEP. Si bien FODESAF ha sido excluido de dicha legislación, la existencia de un monto nominal mínimo de inversión se convierte en un arma de doble filo. Por un lado, protege al Fondo de recortes futuros. Por el otro, al ser establecido como un monto nominal, abre la posibilidad de que el Ministerio de Hacienda cumpla con la ley asignando siempre el mismo monto, de forma tal que su valor se erosione en el tiempo.

Existen múltiples canales a través de los cuales los recortes a los presupuestos educativos y de protección social se traducen en afectación de las personas. Claramente un primer aspecto se refiere a la posibilidad de extender cobertura a población que requiere del apoyo estatal. Tales son los casos, por ejemplo, de la Red de Cuido (Cuidado y Desarrollo Infantil y CEN-CINAI), Avancemos y RNC. Sin embargo, también el recorte se puede traducir en un deterioro de la calidad del servicio. Así, por ejemplo, Comedores Estudiantiles podría ajustar la provisión de alimentos sea a través de menos tiempos de comida, de porciones de menor tamaño o de una reducida calidad de alimentos. Finalmente, en el caso del MEP, el declive presupuestario apunta a limitantes en la posibilidad de mejorar infraestructura, comprar equipo tecnológico de punta e incorporar medidas de calidad internacionalmente probadas como la reducción del coeficiente alumnos: docente.

Son muy bajas las posibilidades actuales de recuperar los niveles presupuestarios vigentes en el periodo pre-reforma fiscal. Aún si en los próximos años se diese un sesgo positivo en favor del presupuesto educativo dentro del marco que establece la regla fiscal, los márgenes de crecimiento por encima del promedio del resto de instituciones son muy ajustados. Para que ello se traduzca en un aumento sustantivo del presupuesto habría que mantener la misma política agresiva de crecimiento del MEP durante un periodo no menor a 10 años. Por ejemplo, si el presupuesto del MEP creciese 10% por año en tanto el PIB nominal lo hace a un 6,7% anual, en 14 años el país estaría alcanzando el 7,5% del PIB en educación, una proporción que se aproxima a lo que el ministerio recibía unos 8 años atrás. Nótese que esta situación surge si se aplica un crecimiento del 10%. Si fuera menor, por ejemplo, 8%, entonces la asignación meta se alcanzaría en 28 años.

Esto implicaría sacrificar a muchas generaciones de estudiantes, así como a otros sectores que igualmente son críticos para el desarrollo del país como infraestructura y ambiente. En pocas palabras, en una visión prospectiva, es posible que el país deba atender el llamado de muchos sectores para revisar su política fiscal integral, considerando acá aspectos de tributación, evasión, una nueva regla fiscal, eficiencia del gasto y financiamiento de sectores estratégicos, que permitan pensar en un incremento de cobertura así como en un aumento de la calidad de los servicios públicos.

## **Referencias bibliográficas**

- Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), 2023. Proyecto Plan -Presupuesto de la CCSS- 2024. San José, Costa Rica.
- Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), 2023. Seguros de Salud, Invalidez, Vejez y Muerte y Régimen No Contributivo Presupuesto Ordinario del Año 2023. San José, Costa Rica.
- Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, varios años. Informes Trimestrales CEN CINAI 2019, 2020 y 2021. San José, Costa Rica.
- Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, varios años. Informes Trimestrales IMAS 2019, 2020 y 2021. San José, Costa Rica.
- Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Desaf), 2022. Diseño del Plan Presupuesto Programa de Alimentación y Nutrición del Escolar y Adolescente (PANEA). San José, Costa Rica.
- Dirección Nacional de CEN CINAI, 2019. Informe a la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil. San José, Costa Rica.
- Dirección Nacional de CEN CINAI, 2021. Informe de Liquidación Presupuestaria 2020- DNCC-DG-UF-INF-0005-2021. San José, Costa Rica.
- Dirección Nacional de CEN CINAI, Unidad Financiera, Proceso Presupuesto, 2018. Ingresos presupuestarios ejecución presupuestaria al 31 de diciembre del 2018. San José, Costa Rica.
- Dirección Nacional de Nutrición y Desarrollo Infantil (CEN CINAI), 2019. Nutrición y Desarrollo Infantil (CEN-CINAI). Ficha descriptiva. San José, Costa Rica.
- Dirección Nacional de Presupuesto Nacional, 2014. Ley de Presupuesto Nacional. Ministerio de Educación Pública. San José, Costa Rica.
- Dirección Nacional de Presupuesto Nacional, 2022. Ley de Presupuesto Nacional. Ministerio de Salud. San José, Costa Rica.
- Dirección Nacional de Presupuesto Nacional, 2023. Ley de Presupuesto Nacional. Ministerio de Salud - Dirección Nacional de CEN CINAI. San José, Costa Rica.
- Dirección Nacional de Presupuesto Nacional, 2023. Ley de Presupuesto Nacional. Ministerio de Salud. San José, Costa Rica.
- Dirección Nacional de Presupuesto Nacional, 2023. Ley de Presupuesto Nacional. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. San José, Costa Rica.
- Dirección Nacional de Presupuesto Nacional, 2024. Ley de Presupuesto Nacional. Ministerio de Salud. San José, Costa Rica.
- Dirección Nacional de Presupuesto Nacional, 2024. Ley de Presupuesto Nacional. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. San José, Costa Rica.
- Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), 2021. Informe de Liquidación Presupuestaria al 31-12 2021. San José, Costa Rica.

- Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), 2023. Informe de Liquidación Presupuestaria al 31-12-2022. San José, Costa Rica.
- Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), 2023. Presupuesto Ordinario 2023-Con ajustes de CGR. San José, Costa Rica.
- Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), 2023. Presupuesto Ordinario 2024. San José, Costa Rica.
- Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), 2024. Informe de Liquidación Presupuestaria al 31/12/2023. San José, Costa Rica.
- Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), 2024. Presupuesto Extraordinario No 02-2024. San José, Costa Rica.
- Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU), 2022. Informe de Liquidación 2022. San José, Costa Rica.
- Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU), 2024. Resumen Informe de Liquidación Presupuestaria Correspondiente al Ejercicio Económico 2023. San José, Costa Rica.
- Ministerio de Educación Pública (MEP), 2021. Infografía, Programa de Transporte Estudiantil. San José, Costa Rica.
- Quesada, K., 2024. Oficio DNCC-PEI-OF-084-2024. Ministerio de Salud. San José, Costa Rica.
- Williams, Y., 2022. Oficio DNCC-OF-1112-2022. Dirección Nacional de Centros de Educación y Nutrición de Centros Infantiles de Atención Integral. San José, Costa Rica.