
INFORME ANUAL
INVERSIÓN SOCIAL-
PERSONAS BENEFICIARIAS
POR ÁREA GEOGRÁFICA
2024

IC-MTSS-DMT-DVAS-DESAF-DECS-UE-1-2025

Diciembre 2025



Elaborado por

Bach. Andrea Pérez Noguera

Lic. Heyteem Estrada Rojas

Unidad de Evaluación, Desaf





Contenido

RESUMEN	4
SIGLAS/ACRÓNIMOS.....	5
INTRODUCCIÓN.....	6
1. PANORAMA GENERAL DE LA DISTRIBUCIÓN DE LA POBREZA	7
2. DISTRIBUCIÓN DE LA INVERSIÓN SOCIAL Y DE LA CANTIDAD DE PERSONAS BENEFICIARIAS DEL FODESAF.....	14
2.1 DISTRIBUCIÓN DE LA INVERSIÓN SOCIAL Y DE PERSONAS BENEFICIARIAS POR REGIÓN.....	22
2.2 DISTRIBUCIÓN DE LA INVERSIÓN SOCIAL Y DE PERSONAS BENEFICIARIAS POR PROVINCIA	24
2.3 DISTRIBUCIÓN DE LA INVERSIÓN SOCIAL Y DE PERSONAS BENEFICIARIAS POR CANTÓN	27
3. ANÁLISIS DE PROGRAMAS SOCIALES PRESENTES EN LA ENAHO.....	30
3.1 COBERTURA EFECTIVA Y POTENCIAL.....	31
3.2 EXCLUSIONES	34
3.3 FILTRACIONES.....	35
4. CONCLUSIONES	37
5. ANEXOS.....	39
ANEXO 1: DISTRIBUCIÓN DE LA INVERSIÓN SOCIAL Y POBLACIÓN BENEFICIARIA A NIVEL CANTONAL (2024), ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO (2022) E INFORMACIÓN DEL ÍNDICE DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL (2023), POR PROVINCIA	39
ANEXO 2: COBERTURA, EXCLUSIONES Y FILTRACIONES POR PROGRAMA (2023 Y 2024)	46





Resumen

El informe de la inversión social y de personas beneficiarias por área geográfica 2024, muestra el detalle de la asignación presupuestaria hacia los programas sociales durante el año en cuestión, con financiamiento a través del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf). Los datos analizados provienen de la base del Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado (Sinirube) y de la Encuesta Nacional de Hogares del INEC (Enaho).

Dentro de los principales datos del informe, se encuentra que la inversión cubierta alcanza los 529 560 millones de colones (70,03% del total de egresos de Fodesaf), con una concentración importante de fondos en los programas sociales del Régimen no Contributivo de Pensiones (CCSS), el Fondo de Subsidio para la Vivienda (Banhvi) y el programa de Bienestar y Promoción Social (IMAS). La Región Central (41,7%) y las provincias de San José y Alajuela en conjunto tienen la mayor focalización de recursos asignados (45,0% del total), no obstante, se observa una importante representatividad en las provincias costeras y sus regiones asociadas (37,9% del total al sumar a Guanacaste, Puntarenas y Limón).

La información sobre coberturas, exclusiones y filtraciones denota en general cambios relevantes conforme se pasa la medición desde la población en situación de pobreza y pobreza extrema hacia los grupos vulnerables, lo que evidencia un grado considerable de focalización de los recursos otorgados.



Siglas/acrónimos

Acrónimo / sigla	Significado
Banhvi	Banco Hipotecario de la Vivienda
CCSS	Caja Costarricense de Seguro Social
CBA	Canasta Básica Alimentaria
CdN	Ciudad de los Niños
Cen-Cinai	Centros de Educación y Nutrición y de Centros Infantiles de Atención Integral
Cidai	Centros Infantiles Diurnos de Atención Integral
Conapam	Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor
Conapdis	Consejo Nacional de Personas con Discapacidad
CLS	Construyendo Lazos de Solidaridad
Desaf	Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares
Enaho	Encuesta Nacional de Hogares
FIS	Ficha de Inclusión Social
Fonabe	Fondo Nacional de Becas
Fodesaf	Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares
Fosuvi	Fondo de Subsidio para la Vivienda
Icoder	Instituto Costarricense del Deporte y Recreación
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IMAS	Instituto Mixto de Ayuda Social
Inamu	Instituto Nacional de la Mujer
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
INVU	Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo
IPM	Índice de Pobreza Multidimensional
MEP	Ministerio de Educación Pública
Minsa	Ministerio de Salud
MTSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
Pani	Patronato Nacional de la Infancia
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Pronae	Programa Nacional de Empleo
Pronamype	Programa Nacional de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa
RNC	Régimen No Contributivo de Pensiones
Sinirube	Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado



Introducción

El Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf), tiene como fin primordial financiar programas y proyectos de las instituciones del Estado, y a otras expresamente autorizadas en la Ley N° 5662 y sus reformas. Este fondo es administrado por la Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Desaf), a la cual le corresponde participar de la formulación; así como dar seguimiento, controlar, evaluar y supervisar que la ejecución de los programas sociales se realice conforme a la legislación vigente.

La labor de evaluación y estudios a programas financiados, se realiza de conformidad con la Ley N° 5662¹ (reformada mediante la Ley N° 8783) y su Reglamento N° 43189-MTSS², confiriéndole a la Unidad de Evaluación del Departamento de Evaluación, Control y Seguimiento, dicha responsabilidad, específicamente en el artículo 44, inciso 2e).

Es por lo anterior, que el presente documento se refiere al análisis de la distribución de la inversión social y de las personas beneficiarias por área geográfica de los programas financiados durante el 2024, y que cuentan con información en el Sinirube.

El documento, presenta primeramente la distribución de toda la inversión con recursos del Fodesaf contenida en Sinirube, y la inversión total, así como la incidencia de la pobreza por cantón del país. La definición de pobreza que se considera para este informe, es la línea de pobreza establecida por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC).

Para el año de análisis, se incorpora información resumida sobre las provincias y las regiones de planificación del país, con el objetivo de aproximar el comportamiento de las asignaciones y el número de personas beneficiarias en los distintos estratos y su correspondencia con los datos generales, a nivel de cada uno de los programas contemplados. Esta información se asocia, además, con los datos conocidos de pobreza, y el indicador de desarrollo humano de cada uno de los cantones del país.

Los datos utilizados para generar este informe, provienen del Sistema Nacional de Información y Registro de Beneficiarios del Estado (Sinirube), que indica la cantidad de personas beneficiarias, el gasto realizado por cantón, provincia y región de planificación para cada uno de los programas y sus productos. Asimismo, algunos datos referentes a la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) 2024, se obtienen del INEC.

¹ Ley de Creación de la Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, del 23 de diciembre de 1974 y sus reformas.

² Reglamento N° 43189-MTSS, a la Ley N° 5662 y su reforma Ley N° 8783; publicado en la Gaceta N° 213 del 04 de noviembre del 2021. Alcance N° 224.

1. Panorama general de la distribución de la pobreza

La Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, Ley N°10 705, reformula el concepto de personas beneficiarias del Fondo en el artículo 2, que estipula:

“Solo podrán ser beneficiarios de este Fondo los costarricenses, los extranjeros residentes legales, las personas adultas mayores, las personas con discapacidad y mujeres jefas de hogar. También podrán ser beneficiarias las personas menores de edad en el territorio nacional, independientemente de su situación migratoria. Las situaciones de pobreza básica y pobreza extrema, así como el alcance del concepto vulnerabilidad económica, serán determinados en función de los datos estadísticos anuales aportados por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), el cual define la línea anual de pobreza. La atención que se realice con recursos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf), solo se dirigirá a personas en pobreza extrema, pobreza básica o vulnerabilidad económica, cuya atención será progresiva, priorizando la atención de las personas en situaciones más críticas de pobreza. “

Por su parte, el Reglamento a la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares [Decreto Ejecutivo N° 43189-MTSS de noviembre 2021], especifica en su Artículo 6 que *“la selección de beneficiarios es realizada por cada institución de acuerdo con la metodología suministrada por el SINIRUBE según la Ley No. 9137. Dicha metodología debe priorizar a la población en condición de pobreza o pobreza extrema y velar para que la selección de beneficiarios sea acorde a los objetivos establecidos para el FODESAF”.* “

Por esta razón, este informe se referirá a la pobreza de acuerdo con la definición de la misma mencionada en el Artículo 5 del Capítulo III del reglamento anteriormente citado; la cual se basa en el método de línea de pobreza utilizado por el INEC, que considera en esta situación a los hogares cuyo ingreso per cápita sea menor al costo per cápita de una canasta de bienes y servicios que se estiman necesarios para mantener un nivel mínimo de subsistencia. Este costo es ajustado cada mes por el INEC y es diferente entre zonas urbanas y rurales. El costo de la Canasta Básica Alimentaria (CBA) de los meses de diciembre de los últimos quince años se muestra en la Tabla 1, en donde se divide además entre la línea de pobreza y la de pobreza extrema.

Tabla 1

COSTA RICA: Costo de la Canasta Básica Alimentaria, por zona y línea de pobreza, 2010-2024 (colones corrientes)

Año	Zona			
	Urbana		Rural	
	Línea de extrema pobreza (Costo de la CBA)	Línea de Pobreza	Línea de extrema pobreza (Costo de la CBA)	Línea de Pobreza
2010	43 194	91 463	35 710	70 317
2011	44 846	95 415	37 457	73 712
2012	45 015	98 426	37 287	75 580
2013	46 594	102 073	38 449	78 225
2014	49 737	107 920	41 312	83 026
2015	49 731	106 972	41 358	82 397
2016	48 855	106 800	40 764	82 308
2017	50 962	110 329	42 310	84 873
2018	50 839	111 758	42 262	85 938
2019	50 997	113 027	42 599	87 071
2020	53 228	115 332	44 579	89 105
2021	54 896	119 110	45 547	91 586
2022	65 953	132 699	54 647	102 501
2023	61 390	127 626	51 726	99 214
2024	63 176	129 417	52 983	100 475

Nota: Datos tomados del Instituto Nacional de Estadística y Censos (2010-2024)

Como parámetro de referencia sobre la situación de pobreza, se puede apreciar la información mostrada a nivel cantonal desde el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en conjunto con la Universidad de Costa Rica, por medio de la estimación de los Índices de Pobreza Multidimensional (IPM) para cada una de estas unidades territoriales.

La medición anterior determina que un 10,06% de los hogares totales del país se encontraban en estado de pobreza, lo que se correspondía a un 13,09% de personas en condición de pobreza multidimensional, dato que se corrobora por medio de la Encuesta Nacional de Hogares del año 2024³. Sin embargo, la distribución de la pobreza varía entre zonas y cantones del país. En la Figura 1, se muestra la distribución absoluta de las personas de cada cantón en pobreza multidimensional en el país para el año 2024 mientras que la Figura

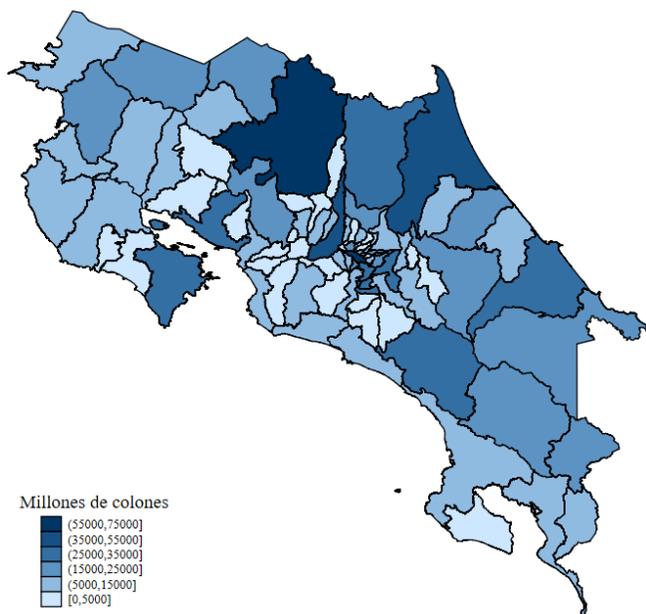
³ Es importante recordar que la medición de pobreza vía Índice de Pobreza Multidimensional es metodológicamente distinta a la medición vía Línea de Pobreza. En el caso de la Línea de Pobreza, esta indica que para el año 2024, 17,95% de los hogares y 20,32% de las personas estaban bajo esta línea (4,76% de los hogares y 5,83% de las personas en pobreza extrema respectivamente). Se opta por mostrar resultados del IPM debido a la posibilidad de segmentar a nivel cantonal.

2, la incidencia de la pobreza, definida como el número de personas pobres por cantón como porcentaje de la población del cantón.

En concordancia con lo señalado en el párrafo anterior, la Figura 1, muestra a la izquierda el mapa con la representación geoespacial del número de personas en situación de pobreza; en la derecha, la lista con los 5 cantones con mayor cantidad de personas en condición de pobreza, así como los 5 cantones con el menor número de personas en dicha situación. San José, San Carlos, Alajuela, Pococí y Desamparados tienen cada uno más de 34 000 personas en pobreza, mientras que Hojancha, Turrubares, Flores, San Mateo y Monteverde, menos de 2 000 personas en pobreza en cada cantón; dichos cantones aparecen en un tamaño muy pequeño y un color muy claro. En general, se notan pocos cantones con un tamaño y color significativo, no obstante, estos cantones son los más poblados del país. Por otro lado, el color y el tamaño se atenúan de forma creciente, siendo la gran mayoría de cantones con tonos claros y pequeños. Se tiene que la mayoría de cantones presentan menos de 12 000 personas en condición de pobreza (por cantón). El 50% central⁴ de los cantones tienen entre 4 284 y 17 675 personas en situación de pobreza.

Figura 1

COSTA RICA: Número de personas en condición de pobreza por cantón, 2024



Cantón	Provincia	Personas en pobreza IPM
San José	San José	65 905
San Carlos	Alajuela	61 395
Alajuela	Alajuela	46 862
Pococí	Limón	39 000
Desamparados	San José	34 809
Hojancha	Guanacaste	1 816
Turrubares	San José	1 690
Flores	Heredia	1 516
San Mateo	Alajuela	1 462
Monteverde	Puntarenas	810

Nota: Datos tomados del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y Universidad de Costa Rica (2025)

Al detallar el análisis por el tamaño de la población dentro de los cantones, se obtiene la distribución de la incidencia de la pobreza por personas, es decir, el porcentaje del total de personas de cada cantón en situación de pobreza vía IPM. La Figura 2, que refleja la incidencia de la pobreza, así como el listado de los

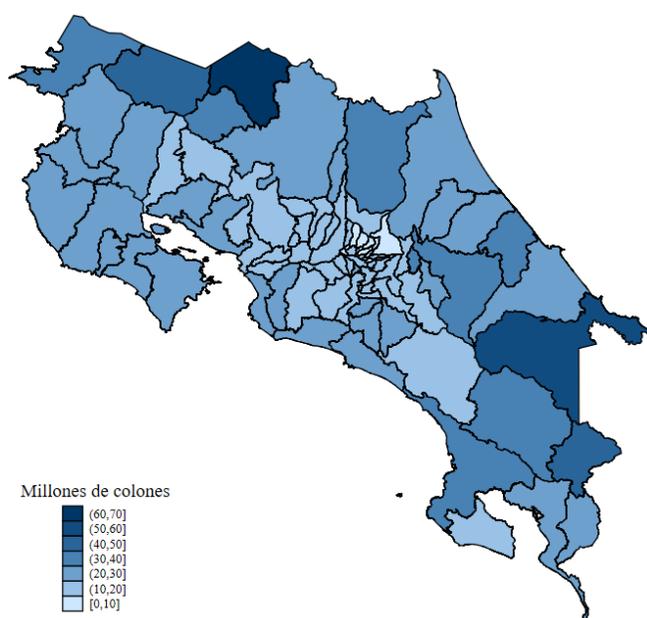
⁴ Entiéndase el 50% central como el rango intercuartílico, es decir, los datos comprendidos entre el primer y el tercer cuartil, una vez que se han ordenado la totalidad de los datos de menor a mayor.



cantones en los extremos superior e inferior de este indicador, muestra que hay un cambio significativo en la frecuencia de los cantones, apareciendo Los Chiles en Alajuela como el cantón con mayor incidencia: dos terceras partes de su población están en pobreza. Este es seguido por Talamanca, Upala, Coto Brus y La Cruz. En común, estos son cantones fronterizos y con alta ruralidad, caso completamente opuesto al de los cantones con menor incidencia, ubicados en el Valle Central y con una estructura altamente urbanizada. Al contabilizar la totalidad de cantones, se aprecia que en el 50% central de la información refiere a cantones que tienen entre un 15,1% y un 25,0% de incidencia de pobreza, con un mínimo de 5,5% (Montes de Oca) y un máximo de 61,9% (Los Chiles).

Figura 2

COSTA RICA: Incidencia de la Pobreza Multidimensional por cantón, 2024 (Estructura porcentual)



Cantón	Provincia	Incidencia pobreza IPM
Los Chiles	Alajuela	61,95%
Talamanca	Limón	53,00%
Upala	Alajuela	43,96%
Coto Brus	Puntarenas	43,53%
La Cruz	Guanacaste	37,61%
Moravia	San José	8,15%
Belén	Heredia	8,03%
Santo Domingo	Heredia	7,62%
Flores	Heredia	5,91%
Montes de Oca	San José	5,50%

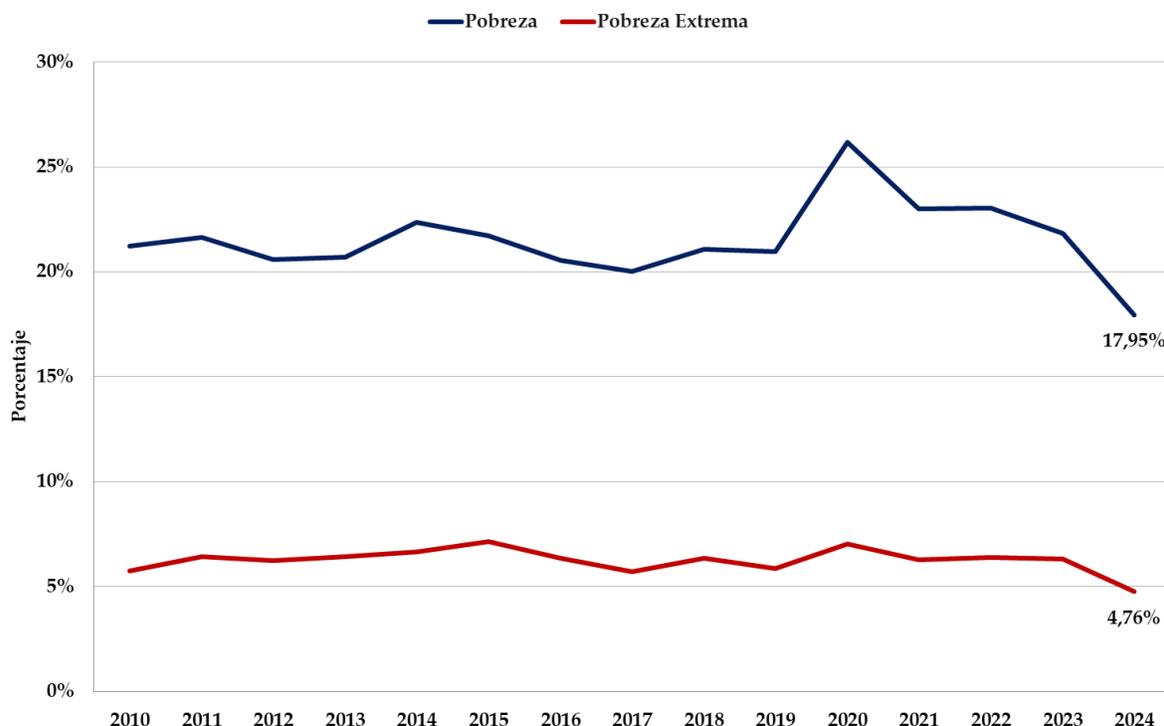
Nota: Datos tomados del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y Universidad de Costa Rica (2025)

La información anterior se puede complementar con el resumen de la información de la situación de pobreza vía Línea de Pobreza, presentada en la Encuesta Nacional de Hogares 2024 (Enaho), del INEC.

Lo primero que se debe anotar es que el nivel histórico de la pobreza por hogares se ha mantenido en el umbral del 20%, así como una pobreza extrema rondando el 6% de los hogares (Figura 3), con un incremento considerable en el 2020 como consecuencia de los efectos económicos de la pandemia por el Covid-19, situación que ha generado una última medición, para 2024, del 17,95% de los hogares con ingreso per cápita por debajo de la línea definida para el año en cuestión. El dato anterior representa entonces que para 2024, se tenía una estimación de 86 748 hogares (309 261 personas) con ingresos insuficientes para cubrir sus necesidades básicas de alimentación, así como 240 333 hogares (768 815 personas) con ingresos que les permitiría cubrir su necesidad básica de alimentación, pero insuficiente para atender el resto de necesidades contempladas en la canasta básica oficial.

Figura 3

COSTA RICA: Tasa de Pobreza y Pobreza Extrema por hogares, 2010-2024

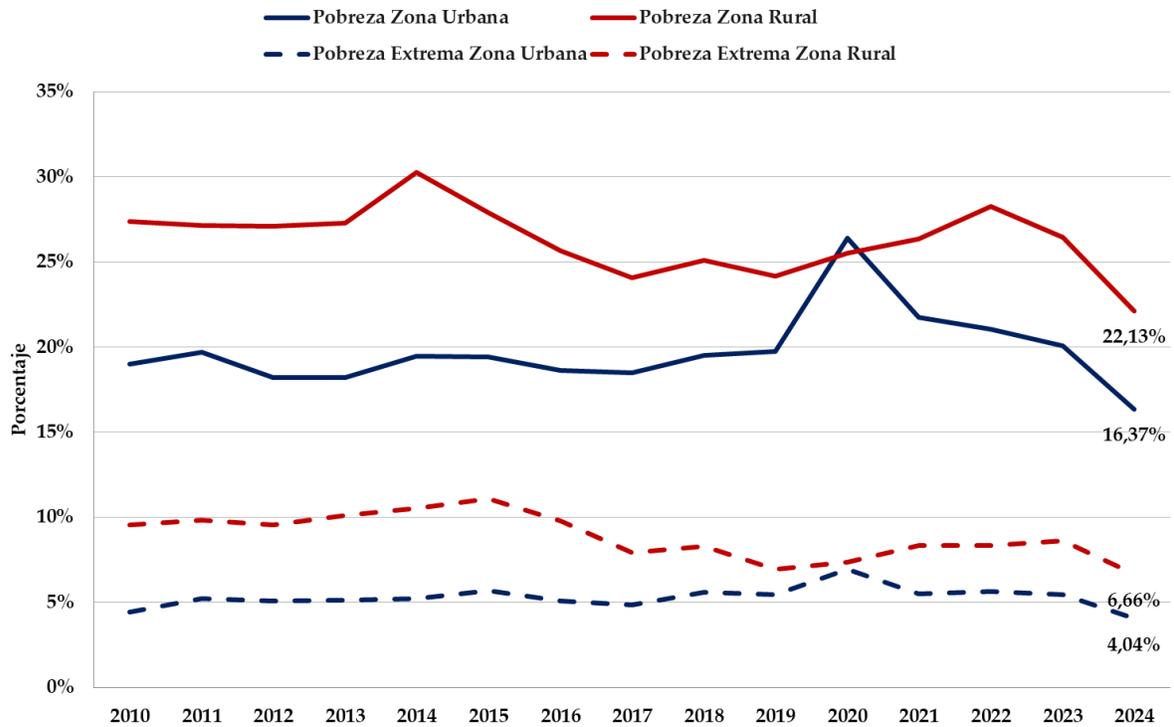


Nota: Datos tomados del Instituto Nacional de Estadística y Censos (2010-2024)

A la hora de realizar una desagregación territorial de este indicador, inicialmente por zona de residencia, se observa una brecha importante y sostenida entre las condiciones de los hogares en zona urbana en comparación de aquellos hogares ubicados en zonas rurales, siendo que, en el caso de los segundos suele presentarse una mayor proporción de ingresos familiares por debajo de los límites determinados por la línea de pobreza. Como se aprecia, en el caso de la pobreza, esta diferencia ha sido de alrededor de 6pp, mientras que, para la pobreza extrema, estas diferencias han venido en decrecimiento, por la combinación de una tendencia a la reducción en el caso rural y un aumento en el urbano (Figura 4). Una excepción ha sido el año 2020, donde, nuevamente los efectos económicos de la pandemia Covid-19 tuvieron una mayor incidencia en hogares pertenecientes a zonas urbanas, lo cual puede asociarse a aquellos sectores económicos en los cuales estas personas normalmente tienen sus empleos, como por ejemplo el comercio y la manufactura, sectores que también acarrearon con mayor fuerza las medidas de contención de esta emergencia. Igual situación se puede decir del sector turístico, que se concentra principalmente en aglomeraciones urbanas de las provincias costeras. No obstante, una vez que se van superando los efectos de este fenómeno, se nota la recuperación del ingreso de los hogares de zonas urbanas en contraposición a un empeoramiento del indicador en el caso rural que se mantiene hasta el presente.

Figura 4

COSTA RICA: Tasa de Pobreza y Pobreza Extrema por hogares, según zona de residencia, 2010-2024

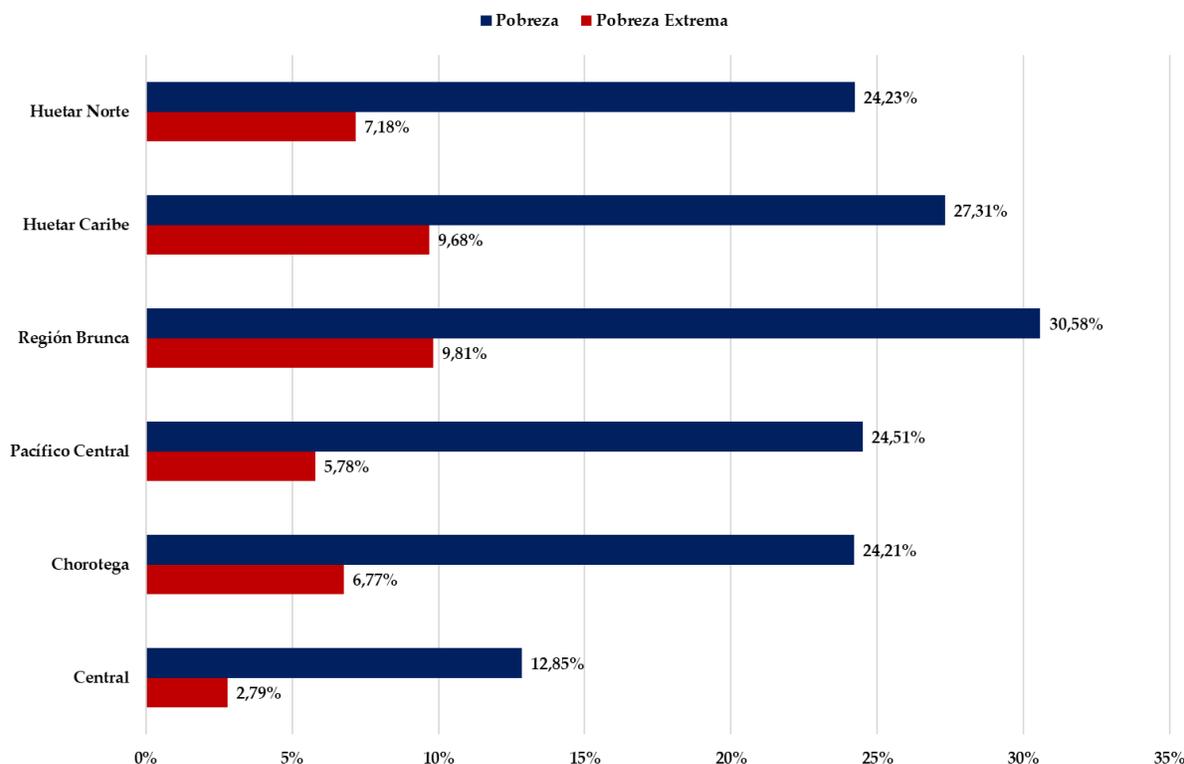


Nota: Datos tomados del Instituto Nacional de Estadística y Censos (2010-2024)

Finalmente, se puede hacer una aproximación por medio de las regiones de planificación, para distinguir la situación entre la región central del país y el caso de las personas ubicadas en la periferia de nuestro país.

Figura 5

COSTA RICA: Tasa de Pobreza y Pobreza Extrema por hogares, según región de planificación, 2024



Nota: Datos tomados del Instituto Nacional de Estadística y Censos (2024)

La Figura 5 muestra cómo se mantiene para el año 2024 una brecha significativa entre la región Central y el resto de áreas hacia las costas y zonas periféricas, siendo que, por el hecho de ser la región más poblada del país, lleva a que el promedio ponderado de los indicadores de pobreza sea inicialmente menor a las realidades de distintas regiones del país, situación que en cierta medida invisibiliza condiciones muy alarmantes de pobreza, donde se aprecian porcentajes superiores al 20% de pobreza, o al 5% de pobreza extrema, principalmente en las Regiones Huetar Caribe y Brunca, además de los casos de pobreza extrema en las Regiones Chorotega y Huetar Norte. Cabe señalar que en todas las regiones se tienen reducciones significativas en estos indicadores respecto a los años anteriores, donde la pobreza superaba el 30% y la pobreza extrema el 10%. Estos elementos deben ser considerados también a la hora de realizar un análisis de la desigualdad en el país desde la dimensión territorial.

2. Distribución de la inversión social y de la cantidad de personas beneficiarias del Fodesaf

Con la creación del Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado (Sinirube, Ley N° 9137, 2013), se cumple con lo indicado en el artículo 5, de la Ley N° 8783, de establecer un centro de información social.

Algunos de los fines del Sinirube, son:

- *Proponer a las instituciones públicas y a los gobiernos locales, que dedican recursos para combatir la pobreza, una metodología única para determinar los niveles de pobreza.*
- *Base de datos actualizada y de cobertura nacional de la población beneficiaria.*
- *Eliminar la duplicidad de las acciones interinstitucionales.*
- *Simplificar el exceso de trámites.*
- *Control sobre los programas de ayuda social.*
- *Disponer de datos oportunos, veraces y precisos*
- *Garantizar que los beneficios lleguen a las familias más pobres.*

Asimismo, la Directriz N° 060-MTSS-MDHIS, de octubre de 2019, para la priorización de atención de la pobreza mediante la utilización del Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado, dirigida a la Administración Central y Descentralización del Sector Social, orienta la prelación de su uso, como fuente de información socioeconómica de las personas y hogares que habitan en Costa Rica; así como registro unificado de información sobre los programas sociales, sus beneficios y sus personas beneficiarias. Además, detalla la lista de instituciones que deben estar interconectadas con el Sinirube.

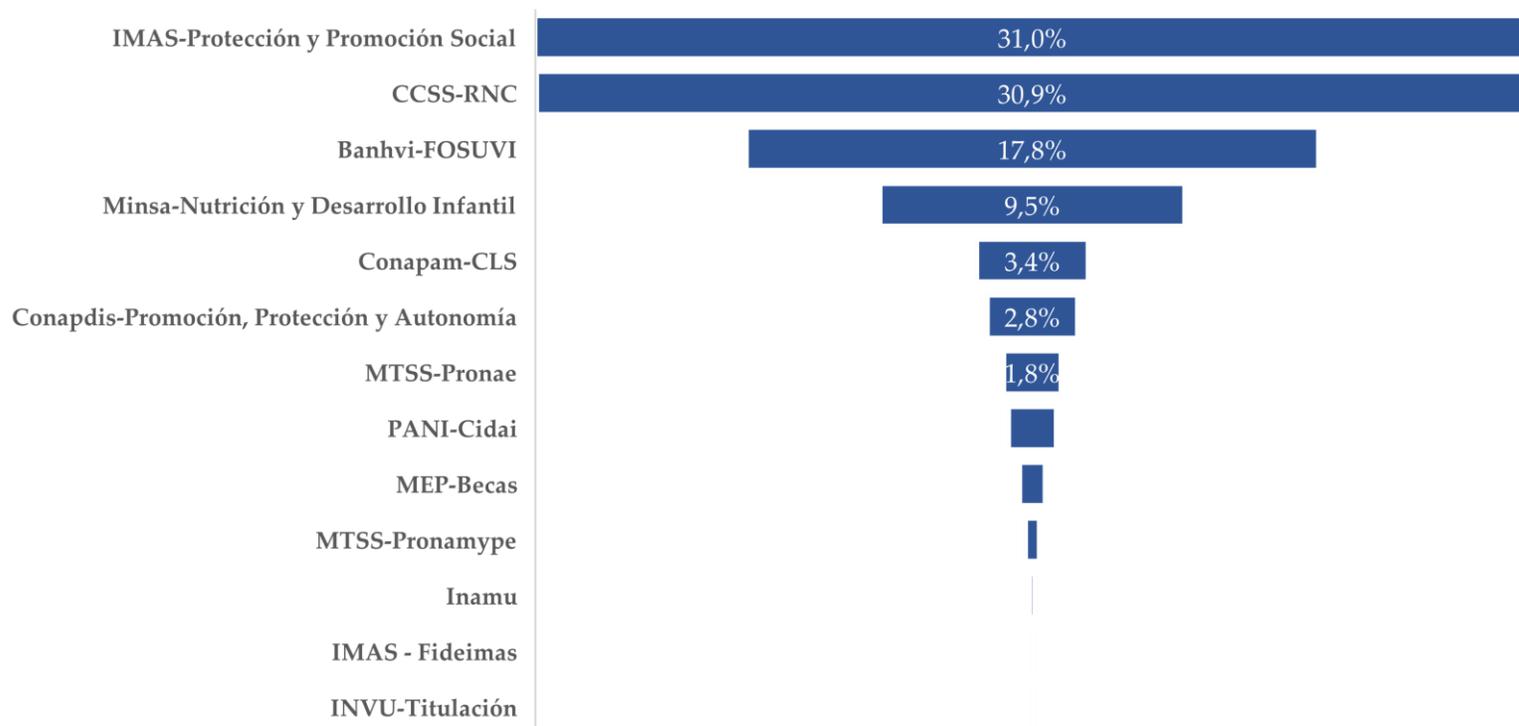
Si bien la Ley N° 9137, estableció un plazo de seis meses a partir de su promulgación para que todos los programas sociales del Estado remitieran la información de las personas beneficiarias en Sinirube, en el momento de elaboración de este informe, aún existen algunos programas que no han formalizado su relación con el Sistema, o incluso si lo han hecho, no remiten la información en tiempo y forma. Es por ello que, a pesar que el Fodesaf financia cerca de 29 programas sociales, y que, al 31 de diciembre de 2024 contabilizó egresos por ₡756 160 797 645,20 colones, no existe aún un ajuste completo entre el número de programas, personas beneficiarias y recursos reportados entre el Sinirube y otras fuentes.

De acuerdo con la información contenida en el Sinirube⁵, que detalla la distribución cantonal de los recursos y de las personas beneficiarias correspondientes al año 2024, se destinaron 529 555,73 millones de colones, lo que representa un incremento del 8,9% respecto a la cifra reportada en el informe del año 2023 (482 224 millones de colones). La Figura 6, muestra la distribución relativa de la inversión social.

⁵ La base de datos del Sinirube 2024, contiene información de trece programas, a cargo de doce instituciones. Algunos nombres de programas, difieren a los consignados en las fichas descriptivas de los programas referidas a la Desaf.

Figura 6

COSTA RICA: Distribución relativa de la inversión social, según institución y programa social, 2024



Nota: Datos faltantes por visualización: MEP-Becas Post-secundaria (0,8%), MTSS - Pronamype (0,4%), Inamu (0,1%), IMAS - FIDEIMAS (0,04%) e INVU (0,02%). Datos tomados de Sinirube (2024)

En términos de magnitud, por el monto de recursos que despliegan y como se detalla en la Tabla 2, hay dos grupos de programas, entre los que se podrían definir como grandes y pequeños:

- Entre los más grandes se encuentran: el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) con su programa de Protección y Promoción Social, el Régimen no contributivo de pensiones (RNC), y el Fondo de Subsidio para la Vivienda (Fosuvi), así como el Programa Nutrición y Desarrollo Infantil del Ministerio de Salud (conocido popularmente como Cen-Cinai), entre estos programas juntos se otorga el 89,2% de los recursos analizados del Fodesaf.
- En segundo lugar, una serie de programas más pequeños en comparación con el resto, ya que ejecutan un 10,8% del presupuesto total, y cada uno de ellos entre menos de un 1% y menos del 5% de los recursos analizados: Conapam - Construyendo Lazos de Solidaridad, Conapdis- Pobreza y Discapacidad, MTSS - Programa Nacional de Empleo (Pronae), Pani – Modalidad Diurna Cidai, Programas de Equidad del Ministerio de Educación Pública, MTSS - Programa Nacional de Apoyo a la Microempresa y Movilidad Social (Pronamype), Presupuesto Ordinario del Inamu y Titulación del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU).

Tabla 2

COSTA RICA: Distribución absoluta y acumulada de la inversión social, según institución y programa social, 2024

Institución-Programa	Monto (Millones de colones)	Porcentaje relativo	Porcentaje acumulado
IMAS-Protección y Promoción Social	164 398,43	31,0%	31,0%
CCSS-RNC	163 703,75	30,9%	61,9%
Banhvi-FOSUVI	94 332,08	17,8%	79,8%
Minsa-Nutrición y Desarrollo Infantil	50 152,46	9,5%	89,2%
Conapam-CLS	18 201,06	3,4%	92,7%
Conapdis-Protección y Autonomía	14 765,25	2,8%	95,5%
MTSS-Pronae	9 296,82	1,8%	97,2%
PANI-Cidai	7 686,71	1,5%	98,7%
MEP-Programas Equidad	4 052,46	0,8%	99,4%
MTSS-Pronamype	2 142,22	0,4%	99,8%
Inamu	703,09	0,1%	100,0%
INVU-Titulación	121,39	0,0%	100,0%
Icoder-Becas Deportivas	-	0,0%	100,0%
Total	529 555,73		

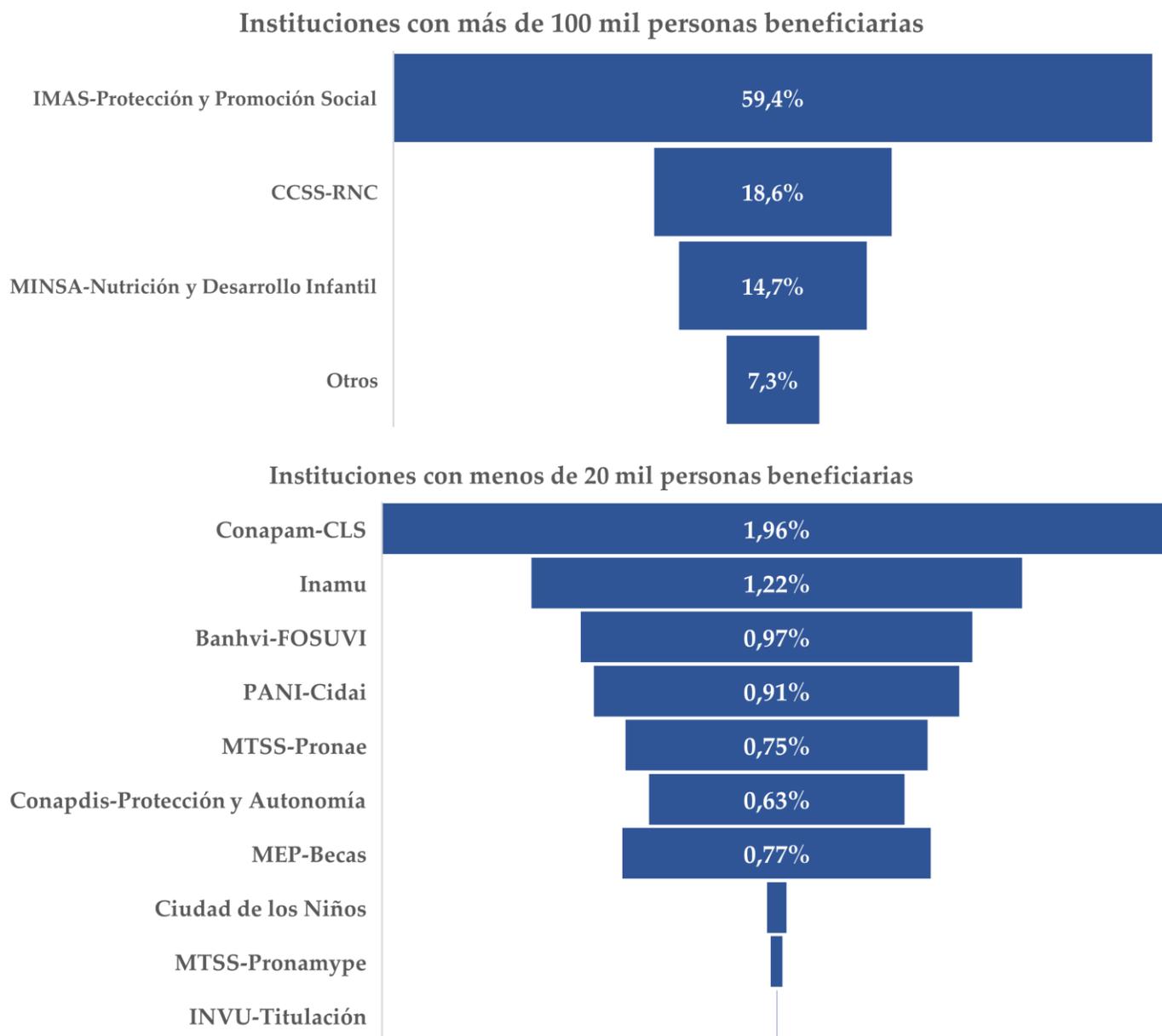
Nota: Datos tomados de Sinirube (2024)

De acuerdo con la información contenida en el Sinirube, se registraron un total de 893 907 personas beneficiarias de programas sociales financiados por Fodesaf. Esta cantidad es superior a la reportada en el informe correspondiente al año 2023, debido principalmente al incremento en la cantidad de personas reportadas desde el IMAS al Sinirube en el año del estudio. Lo anterior, además, se enmarca en el contexto de la excepción generada a Fodesaf de la aplicación de la regla fiscal⁶. La Figura 7, muestra la distribución relativa de las personas beneficiarias de los programas.

⁶ Ley N°10 234 Ley de fortalecimiento de la competitividad territorial para promover la atracción de inversiones fuera de la Gran Área Metropolitana

Figura 7

COSTA RICA: Distribución relativa de las personas beneficiarias, del Fodesaf, según programa e institución, 2024



Nota: Datos faltantes por visualización: Ciudad de los niños (0,05%), MTSS – Pronamype (0,03%), INVU (0.001%). Datos tomados de Sinirube (2024)

En cuanto a las personas beneficiarias, no existe una relación lineal entre la cantidad de personas por programa social e inversión. Esto debido a que programas como los pertenecientes al IMAS, tienen muchas personas beneficiarias pero los montos otorgados por subsidios no son altos. Un ejemplo más para ilustrar

esta situación es lo que pasa contrariamente en el Banhvi; pues la cantidad de personas beneficiarias no es alta; pero los montos otorgados para los diferentes beneficios si lo son (compra, reparación, ampliación o mejora de vivienda). Las diferencias entre las magnitudes en la cantidad de personas beneficiarias y programas sociales se pueden evidenciar nuevamente en la Tabla 3 donde se observa que los tres programas más grandes concentran el 92,7% del total registrado, en particular el 60% de las personas registradas aparecen con un beneficio otorgado desde el IMAS.

Tabla 3

COSTA RICA: Distribución absoluta y acumulada de las personas beneficiarias, según institución y programa social, 2024

Institución-Programa	Personas Beneficiarias	Porcentaje
IMAS-Protección y Promoción Social	501 807	59,6%
Minsa-Nutrición y Desarrollo Infantil	165 140	19,6%
CCSS-RNC	157 060	18,6%
Conapam-CLS	16 499	1,9%
MTSS-Pronae	16 210	1,9%
Inamu	10 296	1,2%
Banhvi-FOSUVI	8 258	1,0%
PANI-Cidai	6 929	0,9%
Conapdis-Protección y Autonomía	5 768	0,6%
MEP-Becas	5 255	0,6%
MTSS-Pronamype	670	0,0%
Ciudad de los Niños	414	0,0%
INVU-Titulación	15	0,0%
Total	894 321*	100,0%

Nota:¹ Los datos de Ciudad de los Niños se anota para compilación, no obstante, no se cuenta con el detalle de la inversión asociada a estas personas beneficiarias. Datos tomados de Sinirube (2024)

En la Figura 8, se presentan diagramas de caja de los montos de subsidio por persona beneficiaria de cada uno de los programas en cuestión, con el fin de representar la variabilidad y la asimetría de la distribución de estos por cantón para cada programa.

Para interpretar los diagramas se deben considerar tres aspectos clave:

1. La línea que parte la caja en dos es la mediana. Este valor es el centro de los datos; lo que quiere decir que la mitad de los datos están por debajo y la otra mitad por encima de ese valor.

2. La caja contiene el 1er cuartil (izquierda) y el tercer cuartil (derecha); lo que representa el 50% de los datos.
3. Las líneas que salen de las cajas representan el restante 50% de los datos típicos. El 25% por abajo y el 25% por arriba. Datos fuera de esas líneas suelen ser valores atípicos⁷.

De esta manera, se presentan entonces cuatro paneles:

- a. El primero arriba a la izquierda son los programas con entregas cuyo valor típico es mayor a los 5 millones de colones.
- b. El segundo arriba a la derecha son los programas con entregas con valores típicos menores a los 500 mil colones.
- c. El tercero abajo a la izquierda son los programas cuyo monto no supera los 100 mil colones.
- d. El cuarto abajo a la derecha es un reflejo de todos los programas.

Los programas del panel a, están relacionados directamente con la posibilidad de mejorar la calidad de vida a través de una vivienda digna; ya sea por medio de la construcción, reparación o compra de vivienda, así como la titulación de la misma. Por eso los montos son los más altos otorgados por los diferentes programas sociales.

También se observa que otros programas (panel b), otorgan montos en promedio cercanos al medio millón de colones anual. Se pueden agrupar en este espacio al MTSS (Pronamype y Pronae), Promoción y Protección Conapdis, las becas de postsecundaria del MEP, la Modalidad Diurna Cidai del Pani, las atenciones del programa Construyendo Lazos de Solidaridad de Conapam y las pensiones no contributivas de la CCSS. En común, es posible mencionar que estos programas brindan subsidios de más largo plazo a poblaciones más focalizadas por diversas características sociodemográficas. Vale destacar que en el caso del RNC, prácticamente no se tiene variabilidad, debido a las condiciones propias de los montos otorgados a las personas beneficiarias cuyo monto es el mismo, salvo pocas excepciones.

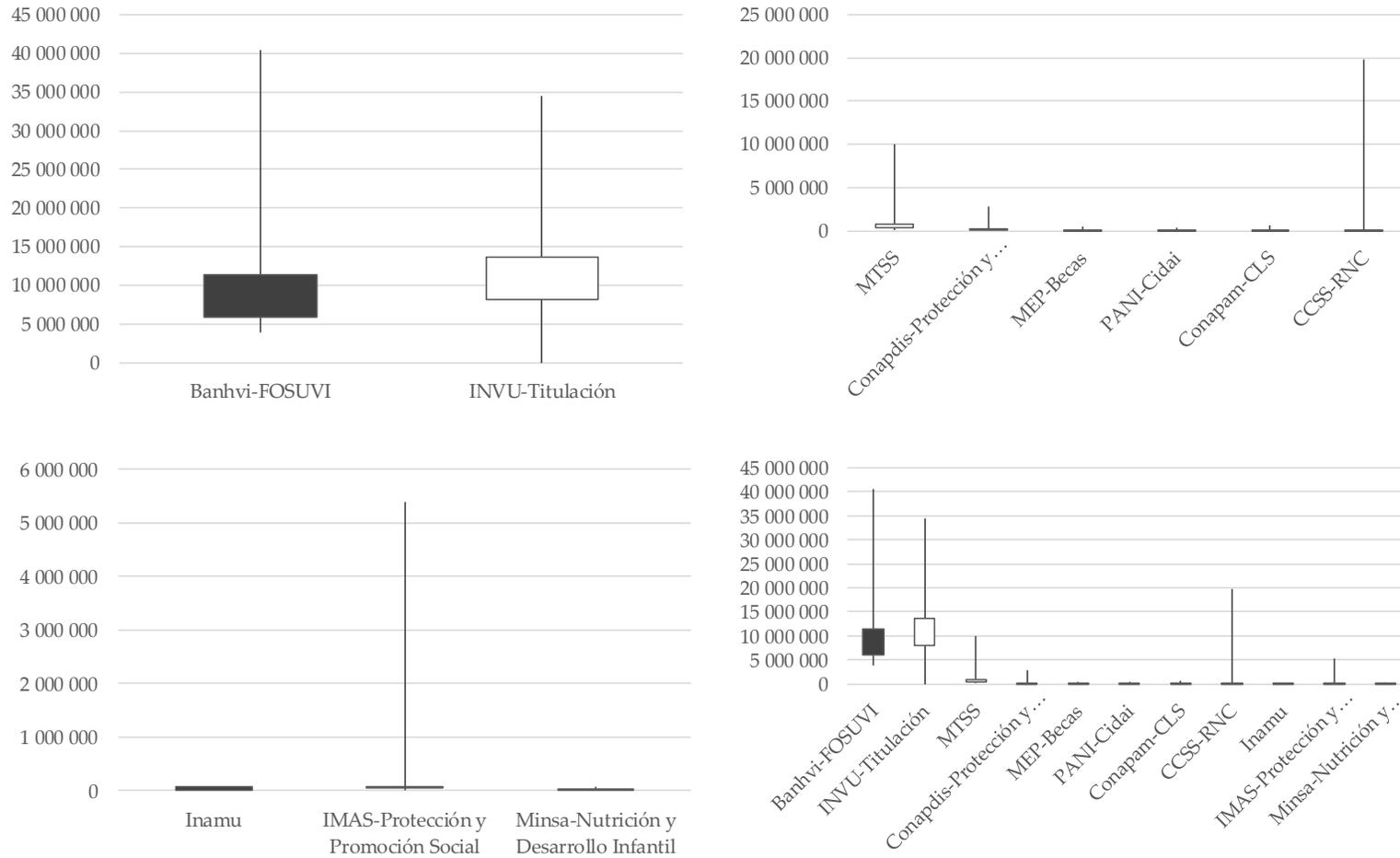
En el panel c se aprecia que, obviando aquellos valores considerados como atípicos, hay un subgrupo de programas que en promedio entregan montos anuales bajos. En este grupo se encuentran los beneficios de Inamu, Nutrición y Desarrollo Infantil del Ministerio de Salud y las asistencias del IMAS. En general se trata de programas que brindan subsidios de menor cuantía, y en muchos casos, temporales.

El panel d es la presentación comparativa de todos los programas.

⁷ Un valor se considera atípico en una distribución, si está fuera del rango contemplado en el intervalo $[Q1-1.5RIC, Q3+1.5RIC]$, donde Q1 y Q3 corresponden a los cuartiles 1 y 3 respectivamente, y RIC es el rango intercuartílico, que es a su vez la distancia comprendida entre los cuartiles, es decir, $Q3-Q1$.

Figura 8

COSTA RICA, FODESAF: Variabilidad del monto del subsidio por persona beneficiaria según programa, 2024



Nota: Datos tomados de Sinirube (2024)



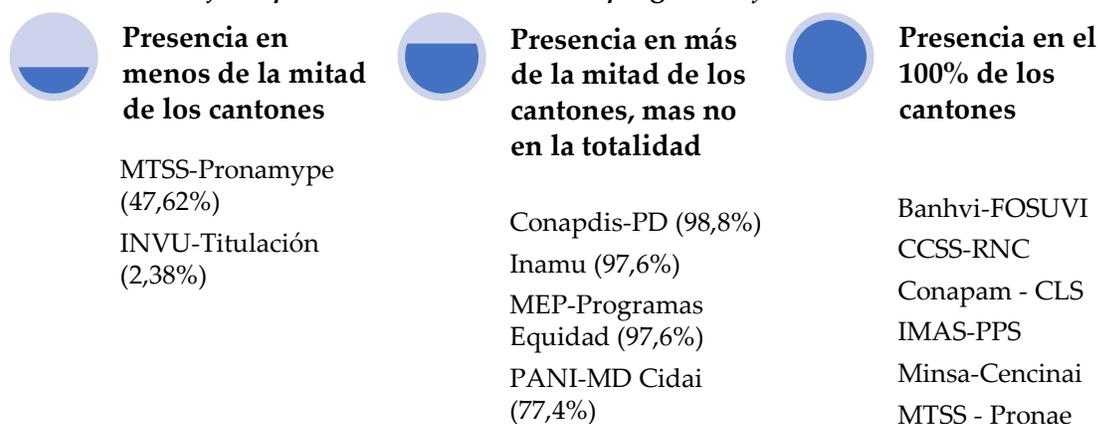
La Figura 9, clasifica a las Instituciones Ejecutoras y sus programas de acuerdo con su presencia en los cantones, entendiendo la misma como la asignación de recursos al menos a una persona⁸. En la Figura 9 se muestra que seis instituciones y sus programas sociales tienen presencia a nivel nacional, es decir, tienen personas beneficiarias presentes en todos los cantones, estos son Banhvi, CCSS, Conapam, IMAS, MINSA y MTSS en este caso Pronae.

Programas del Conapdis, Inamu, MEP tienen presencia muy cercana al 100% y Pani, logra cubrir el 77,4% de cantones a nivel país y los de menor cobertura son el Pronamype, con un 47,6% del total de cantones a nivel nacional y el caso particular de la Titulación del INVU, que solo tiene personas reportadas en el cantón de Pérez Zeledón.

Adicionalmente, es importante tener presente que la presencia es una condición necesaria pero no suficiente para asegurar la calidad de los servicios que se otorgan, como punto positivo se puede indicar que los programas con mayor presencia se vinculan a aquellas necesidades de la población que lo requiere en cuanto a la atención de dimensiones de la pobreza (por ejemplo, vivienda, alimentación y salud).

Figura 9

COSTA RICA: Porcentaje de presencia cantonal de los programas financiados con recursos Fodesaf, 2024



Nota: Datos tomados de Sinirube (2024)

⁸ Debe separarse esta noción de presencia de aquella relacionada con la instalación física u operativa de una institución en el cantón.

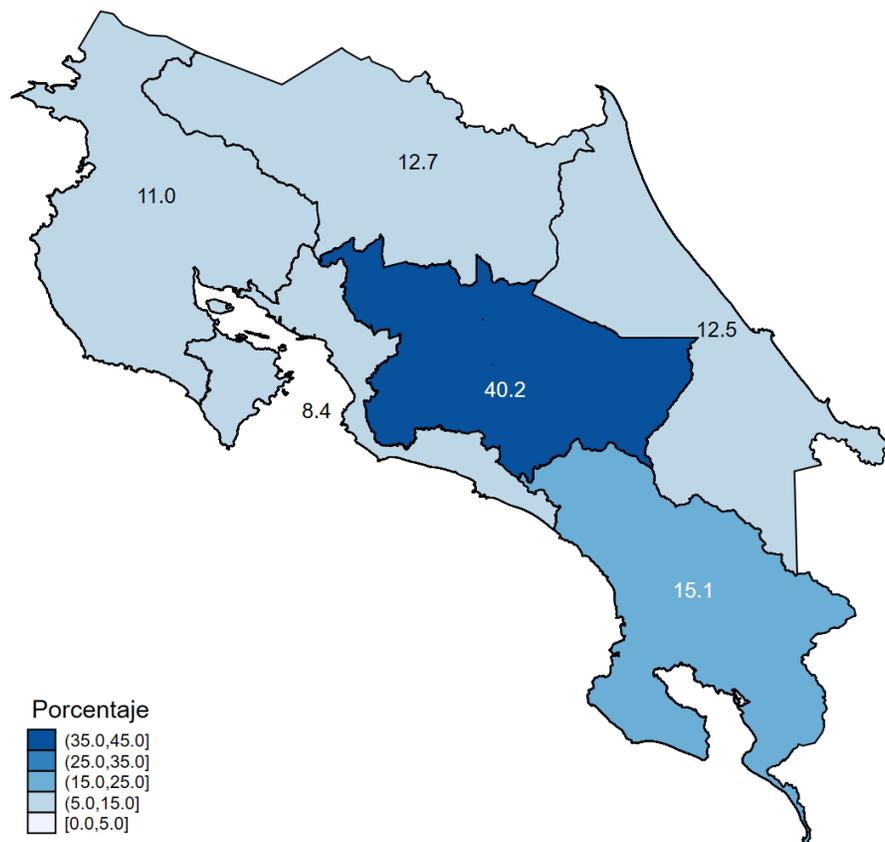
2.1 Distribución de la inversión social y de personas beneficiarias por región

Cuando se analiza la información a nivel de las regiones de planificación del país, se aprecia que en todas ellas existe presencia de aquellos programas sociales contemplados en las bases de datos de Sinirube que son financiados con recursos del Fodesaf. Nuevamente, la distribución geográfica es básicamente una respuesta de la distribución de los grandes programas sociales.

Destaca que, en la Región Central se concentra el 40,5% de los recursos invertidos. Consecuentemente, las regiones periféricas se reparten la inversión restante. Para el año 2024, la región Pacífico Central (8,4%) es la zona en la que menos recursos del Fodesaf son colocados por las unidades ejecutoras. No muy lejos, pero superando la marca del 10% de la asignación total se encuentran el resto de las regiones, en donde el 15,1% se coloca en la región Brunca, un 12,7% en la Huetar Norte, 12,5% Caribe y 11,0% en la Chorotega (Figura 10).

Figura 10

COSTA RICA: Distribución relativa de la inversión social del Fodesaf, por región, 2024



Nota: Datos tomados de Sinirube (2024)

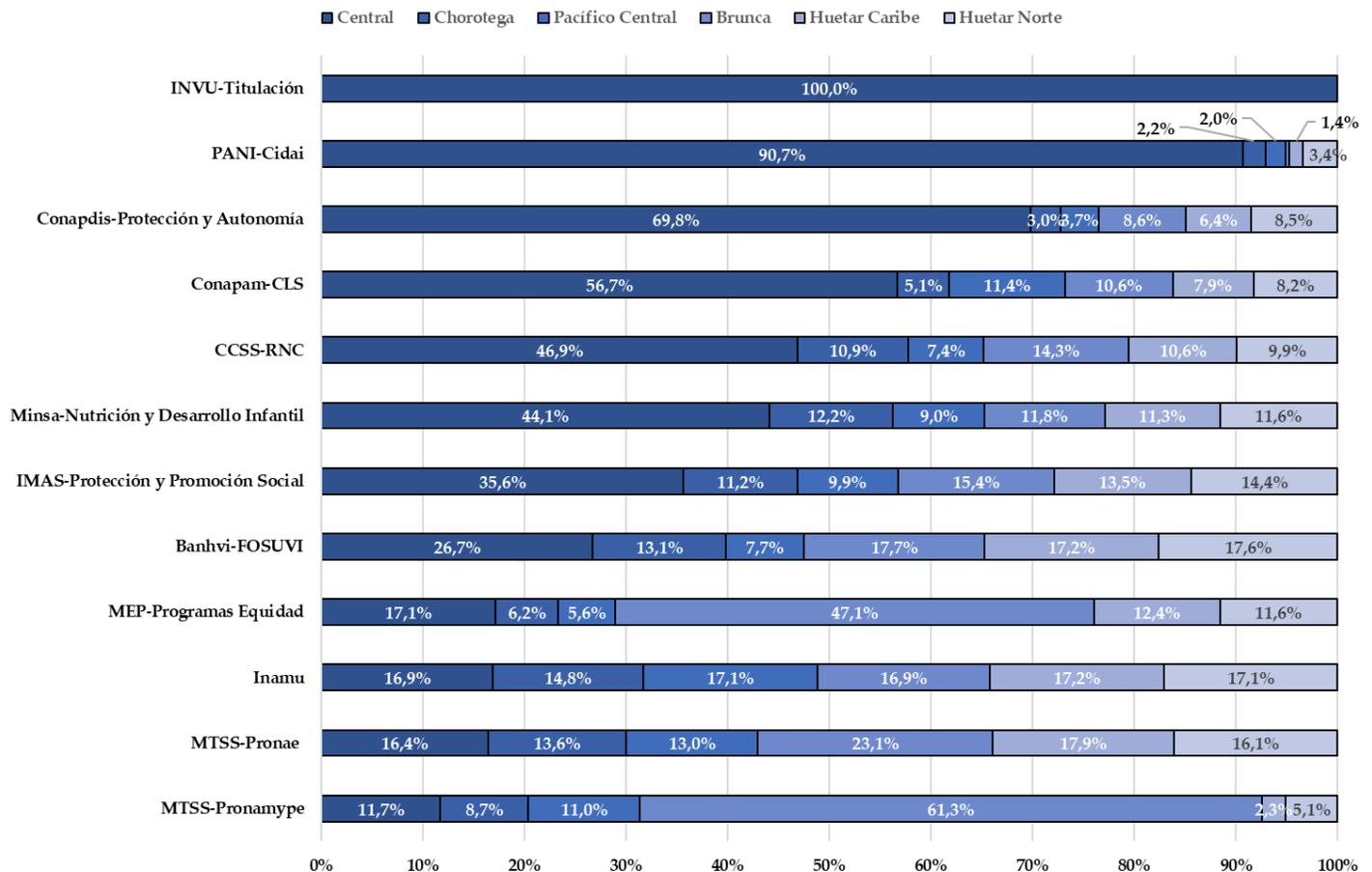


A nivel del análisis desagregado por programa, en la Figura 11, se puede notar que la distribución varía en función de las características propias de cada espacio territorial, así como de los mismos programas. Se puede apreciar que la mayor cantidad de inversión social, independientemente del programa, se localiza en la Región Central, en donde se invierte más del 30% del presupuesto en siete de las unidades ejecutoras. En el resto de regiones el porcentaje máximo que se alcanza es del 61,3% para el caso de las asistencias a microempresarios por medio de Pronamype en la Región Brunca. Además, resultan interesantes los casos de Pani y Conapdis, donde más del 69% de los recursos se concentran en la Región Central.

Finalmente, los programas sociales con mayor cobertura en la actualidad, se acercan a replicar el comportamiento general, asociado a la proporcionalidad de la población en cada región.

Figura 11

COSTA RICA: Distribución relativa de la inversión social del Fodesaf, por región, según programa e institución, 2024



Nota: Datos tomados de Sinirube (2024)



Según los resultados de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) de julio 2024 realizada por el INEC, al considerar el nivel de pobreza por región de planificación, la región Central presenta la menor incidencia (12,9%), no obstante, a nivel absoluto, el mayor número de personas en condición de pobreza se encuentran en esta; considerando que en la Región Central se concentra la mayor cantidad de personas en todo el país. El hecho anterior no debe ignorar que en las demás regiones la incidencia de la pobreza es considerablemente mayor. Las regiones con más del 25% de pobreza son: Brunca (30,6%) y Huetar Caribe (27,3%), mientras que las regiones Pacífico Central (24,5%), Chorotega (24,2%) y Huetar Norte (24,2%) se ubican cerca de ese mismo nivel de referencia. Esas regiones presentan características y particularidades como lo son los flujos migratorios, zonas fronterizas, baja generación de empleo e infraestructura con rezagos, menor acceso a la educación, entre otras razones que deben ser incorporadas dentro de los análisis estatales.

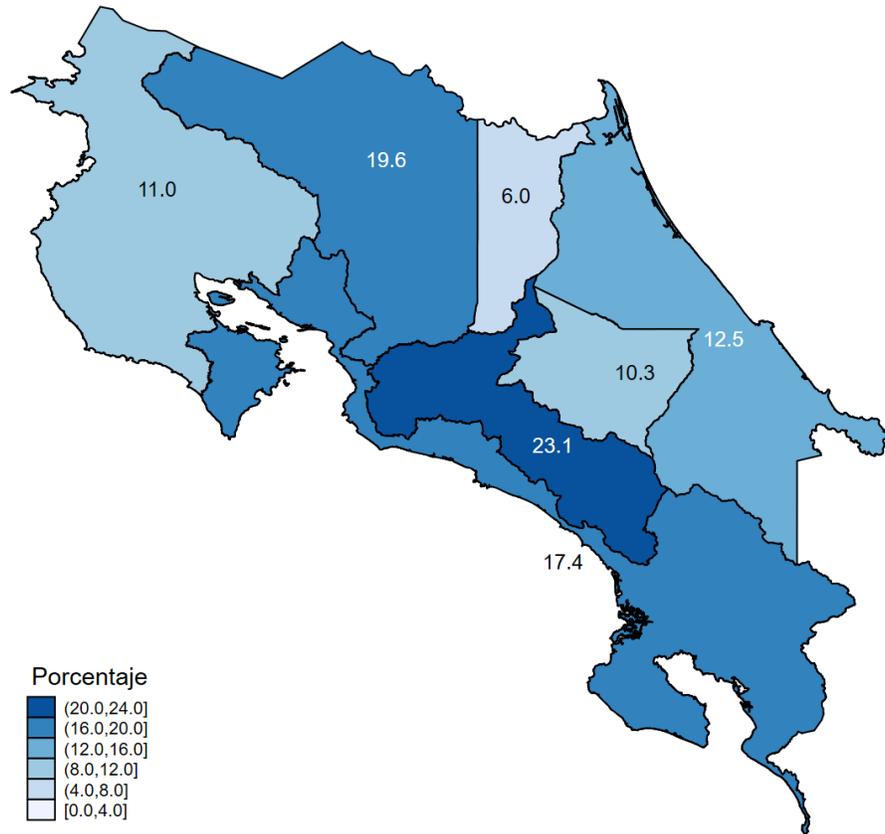
2.2 Distribución de la inversión social y de personas beneficiarias por provincia

En relación con la distribución relativa de la inversión social según provincia, la Figura 12 muestra que Alajuela y San José en conjunto reciben el 42,7% de la inversión social contemplada en este estudio, mientras que Guanacaste, Puntarenas y Limón reciben el 40,9%, siendo provincias que, si bien el dato absoluto de personas en condición de pobreza es menor, tienen una alta incidencia en este indicador.

A nivel individual, se encuentra nuevamente que la mayoría de los programas presentan como principales destinos de inversión social a las provincias de San José y Alajuela, las cuales poseen, además de un nivel general mayor de población, una cantidad sustancial de cantones con un número elevado de personas en pobreza (Figura 1, arriba). En un nivel intermedio, la provincia de Puntarenas recibe un 17,4% del total de recursos reportados. La provincia de Heredia recibe solamente el 6,0% de la inversión total del Fodesaf, siendo, además, junto con Cartago (10,3% de la inversión), las provincias con menor incidencia de personas en pobreza.

Figura 12

COSTA RICA: Distribución absoluta de la inversión social del Fodesaf, por provincia, 2024



Nota: Datos tomados de Sinirube (2024)

Cabe destacar que los programas son constantes en cuanto a la distribución de la inversión social según las necesidades de las localidades más pobres del país. Lo anterior se debe comprender dentro de los esfuerzos institucionales por abarcar los espacios con mayor cantidad de personas en pobreza, no obstante, debe revisarse si las estrategias responden además a la incidencia de la pobreza en los distintos cantones y regiones del país.



Tabla 4

COSTA RICA, FODESAF: Distribución absoluta de la inversión social, por provincia, según programa, 2024 (En millones de colones)

Institución-Programa	San José	Alajuela	Cartago	Heredia	Guanacaste	Puntarenas	Limón
CCSS-RNC	42 215,40	31 888,71	18 679,33	10 213,33	17 778,19	25 042,96	17 341,43
IMAS-PPS	35 108,75	31 385,31	15 566,43	10 197,11	18 362,37	31 307,08	22 121,69
Banhvi-FOSUVI	15 595,91	18 105,18	8 664,20	4 738,59	12 350,47	18 632,00	16 171,23
Minsa-NDI	8 869,74	11 834,49	7 292,65	2 834,05	6 109,17	7 466,94	5 678,37
Conapam-CLS	5 266,95	3 857,27	1 556,22	1 657,50	931,17	3 471,41	1 445,15
PANI-Cidai	5 714,47	504,70	703,89	327,17	167,21	154,36	104,29
Conapdis-PD	6 232,19	3 557,57	1 255,56	1 504,58	436,62	784,53	937,40
MTSS-Pronae	1 414,93	1 752,31	662,52	85,31	1 257,78	2 450,89	1 658,58
MEP-Programas Equidad	1 055,10	537,94	225,20	153,03	250,01	1 324,23	501,46
Inamu	104,81	126,25	21,58	33,32	103,86	191,19	120,31
MTSS-Pronamype	457,23	118,70	35,30	17,00	185,51	1 275,51	48,97
INVU-Titulación	121,39	-	-	-	-	-	-
Total	122 161,61	103 668,43	54 662,86	31 761,00	57 932,35	92 101,09	66 128,89

Nota: PD: Pobreza y Discapacidad; PPS: Protección y Promoción Social; NDI: Nutrición y Desarrollo Infantil; MD: Modalidad Diurna. Datos tomados de Sinirube (2024)

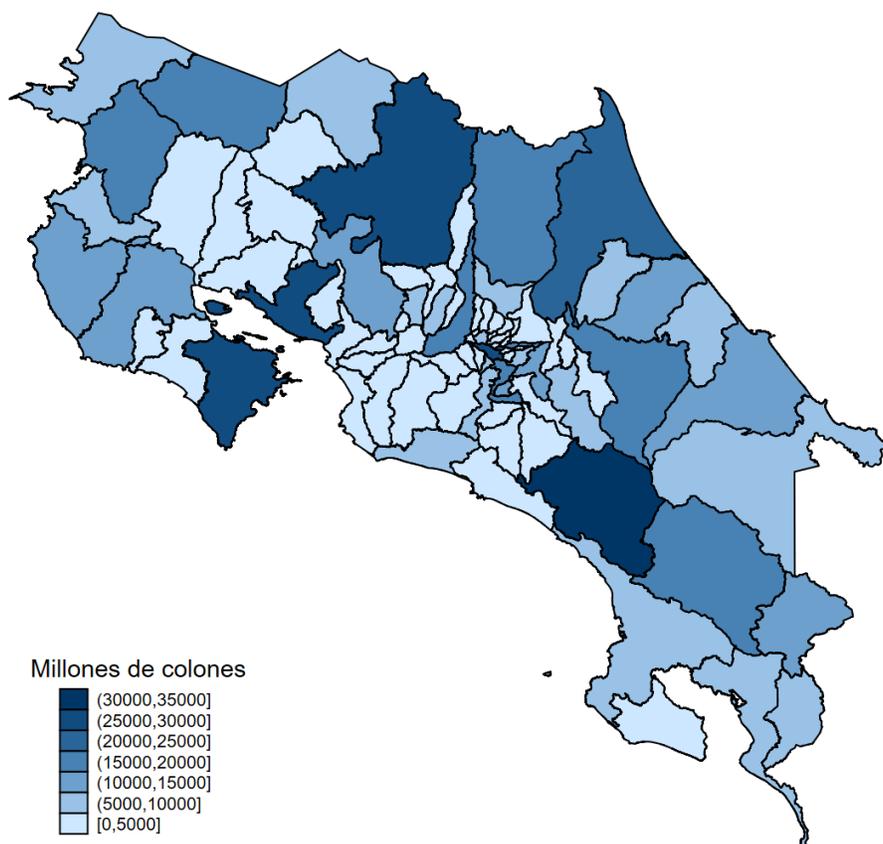


2.3 Distribución de la inversión social y de personas beneficiarias por cantón

En lo concerniente a la distribución de los recursos de acuerdo a los cantones del país, es posible observar que las mayores asignaciones son otorgadas con una correlación alta hacia aquellos cantones en los que hay un número alto de población. Destacan en esta caracterización, además de las cabeceras de cada provincia, focos importantes en cantones como Pérez Zeledón, Puntarenas, San Carlos o San José (Figura 13).

Figura 13

COSTA RICA, FODESAF: Distribución de la inversión social, por cantón, 2024



Nota: Datos tomados de Sinirube (2024)

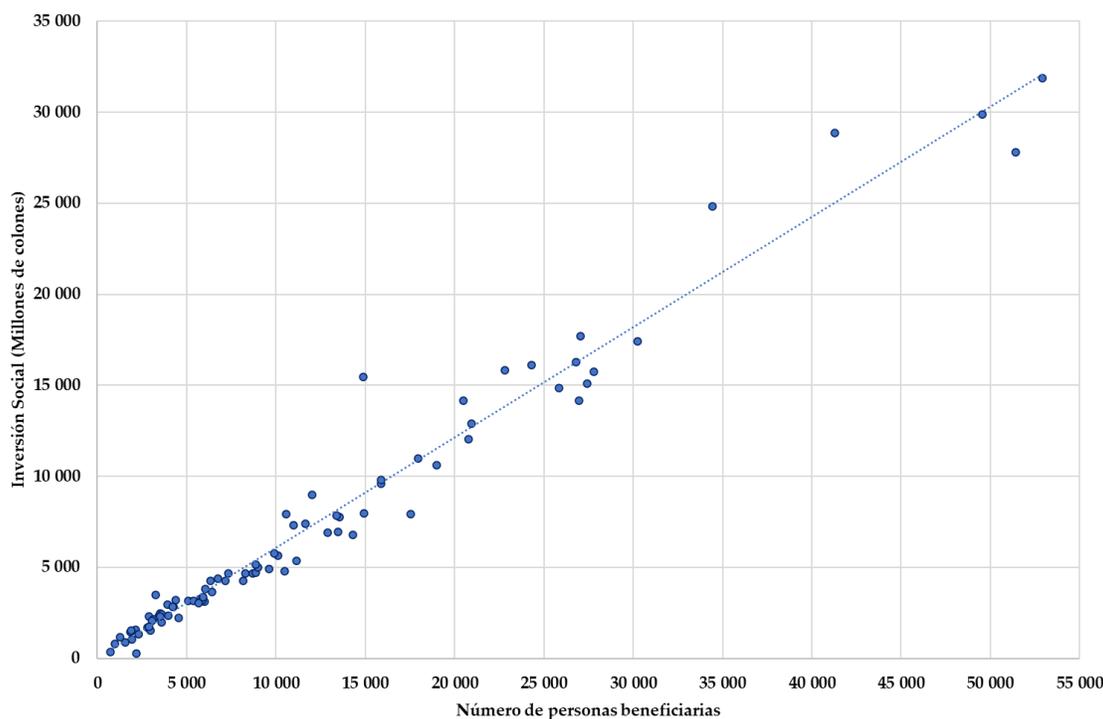
Adicionalmente, cuando se realiza una interacción entre la cantidad de personas beneficiarias con la inversión; es posible identificar, tal y como se muestra en la Figura 14 una relación prácticamente lineal, es decir, existe una estabilidad en la cantidad que en promedio se le otorga a cada individuo; esto a pesar de la variedad en las entregas por la diversidad de programas que se financian vía el Fondo, como por ejemplo el Fondo de Subsidio para la Vivienda, o los programas de crédito a pequeñas empresas.

La principal justificación del resultado anterior, se debe a que la gran mayoría de las entregas se concentran en programas que asignan a priori un monto fijo de asignación, como es el caso de las entregas de pensiones

del Régimen No Contributivo de la CCSS. En particular, los cantones con mayor número de personas beneficiarias corresponden a Pérez Zeledón (52 899), Puntarenas (51 399), San Carlos (49 536) y San José (41 286); cantones que se repiten en la lista de mayores inversiones otorgadas. En estos cantones, las inversiones superan los 20 mil millones de colones, teniendo una inversión máxima de 28 856 millones de colones en el cantón de Pérez Zeledón. (Anexo 1).

Figura 14

COSTA RICA, FODESAF: Relación entre número de personas beneficiarias e inversión social desde Fodesaf, 2024



Nota: Datos tomados de Sinirube (2024)

En contraposición a los datos de cantones con mayores personas beneficiarias e inversiones, se tiene que los siete cantones en los cuales menos personas beneficiarias son constatadas en la base de datos de Sinirube corresponden a Turrubares (1 928), San Pablo (1 895), San Isidro (1 853), San Mateo (1 544), Flores (1 275), Belén (1 003) y Monteverde (718). Los cantones con los montos menores de inversión social otorgada son: Turrubares, San Mateo, Flores, Belén y Monteverde, en todos estos cantones mencionados las inversiones son menores a los 900 millones de colones. (Anexo 1).

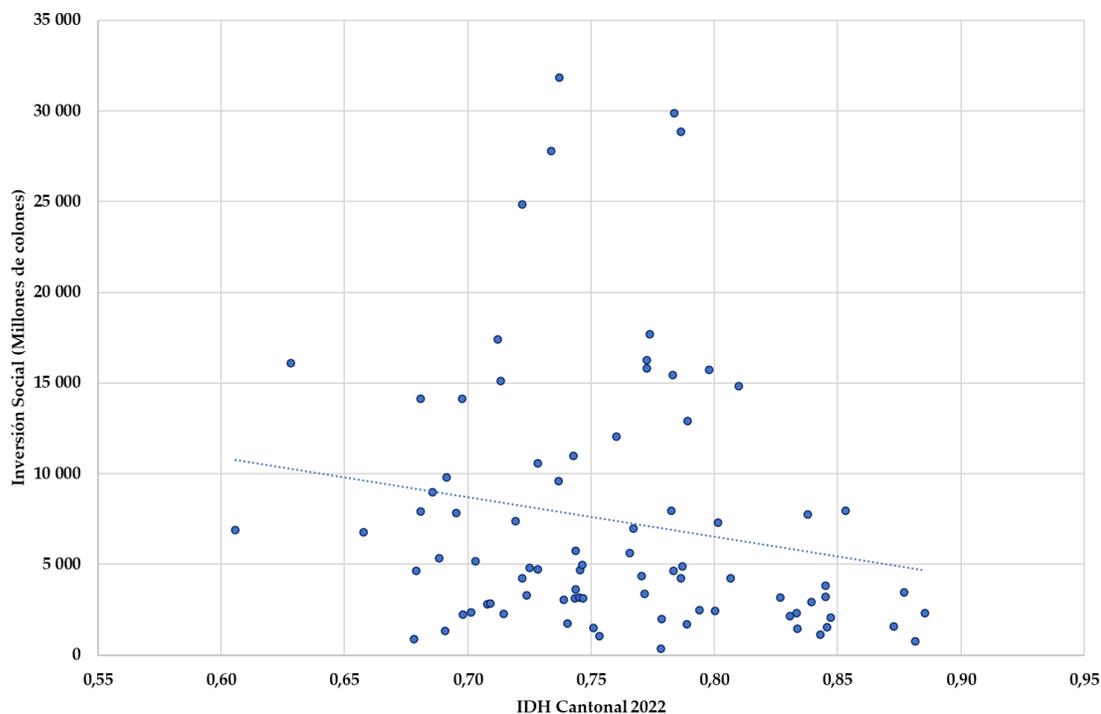
De manera complementaria, al observar en la Figura 15 la interacción entre los resultados previos del Índice de Desarrollo Humano (IDH) 2022⁹, ajustado a nivel cantonal con las entregas realizadas a los dos años

⁹ Última actualización disponible al momento de realizar este Informe

siguientes, se aprecia una baja correlación entre ambos indicadores, lo cual, además, de las consideraciones propias de la construcción del índice elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), evidencia que existe poca asociación entre el proceso de cada cantón para mejorar sus condiciones socioeconómicas, y la integración de estos fines con las oportunidades que brinda el Gobierno Central y sus correspondientes instituciones en el momento de hacer entrega de los programas sociales. Cabe hacer la salvedad de que este resultado no implica necesariamente una asignación ineficiente en cuanto al combate a la pobreza, siendo que el nivel de la pobreza, tanto por línea de pobreza como por pobreza multidimensional, se ha contenido en valores cercanos al 20% de la población durante las últimas décadas, muestra de que la inversión ha colaborado a evitar un incremento bajo condiciones adversas a nivel macroeconómico y en particular del mercado laboral.

Figura 15

COSTA RICA, FODESAF: Relación entre la inversión social y el Índice de Desarrollo Humano 2022 (en millones de colones)



Nota: Datos tomados de Sinirube (2024) y PNUD. Atlas de Desarrollo Humano Cantonal (2022)

3. Análisis de programas sociales presentes en la Enaho

Esta sección presenta un análisis de la información de aquellos programas sociales financiados con recursos del Fodesaf, que reflejan información en las Encuesta Nacional de Hogares, realizadas por el INEC, en julio de cada año, en particular para el año 2024.

Con esta encuesta es posible identificar por medio de las preguntas realizadas el acceso a los principales programas, y de mayor escala, del Fodesaf, a saber: las pensiones no contributivas (RNC) y el aseguramiento por parte del Estado (ACE), ambas administradas por la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), el bono familiar para la vivienda (BFV) que ejecuta el Banco Hipotecario de la Vivienda (Banhvi), la alimentación complementaria a estudiantes a través de los comedores estudiantiles (Programa de Alimentación y Nutrición del Escolar y del Adolescente, Panea) que desarrolla el Ministerio de Educación (MEP), los centros de atención infantil (Cen-Cinai) del Ministerio de Salud (Minsa), así como el programa de protección y promoción social, que ejecuta el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), donde sobresale la transferencia no condicionada conocida como Avancemos. Finalmente, a partir de 2024, se registra en la encuesta información sobre las becas de Postsecundaria, programa administrado por el MEP.

De manera previa a la estimación, se genera el ingreso per cápita autónomo o neto de transferencias estatales, así como se construyen los estratos socioeconómicos a partir de este ingreso, con el fin de capturar la totalidad de montos obtenidos por subsidios estatales y se afinen los grupos bajo las categorías de pobreza extrema (población con ingreso per cápita menor al costo de la canasta básica alimentaria), pobreza (población con ingreso per cápita menor a la línea de pobreza) y vulnerabilidad (población perteneciente al 40% de los hogares con menor ingreso per cápita). La importancia de esta desagregación, es que permite un nivel apropiado de comparabilidad entre los programas a la hora de interpretar los conceptos de interés, esto debido a las notorias diferencias entre las poblaciones objetivo de cada uno de ellos por su propia naturaleza de atención específica.

Para esta sección en particular, se analizan elementos tales como la cobertura efectiva y potencial, las exclusiones y filtraciones de cada uno de los programas anteriormente señalados. Cabe señalar que en este apartado se estudia a la población cubierta por algún programa financiado por Fodesaf, así como de aquellos individuos que pueden ser potenciales beneficiarios de los mismos, por lo tanto, los análisis respectivos se restringen a una menor cantidad de personas u hogares que la encuesta original, esto al generalizarse, representa un mayor error y una menor precisión en los resultados, que si fuera la población total estudiada en la Enaho, por lo que se recomienda interpretarlos con discreción.

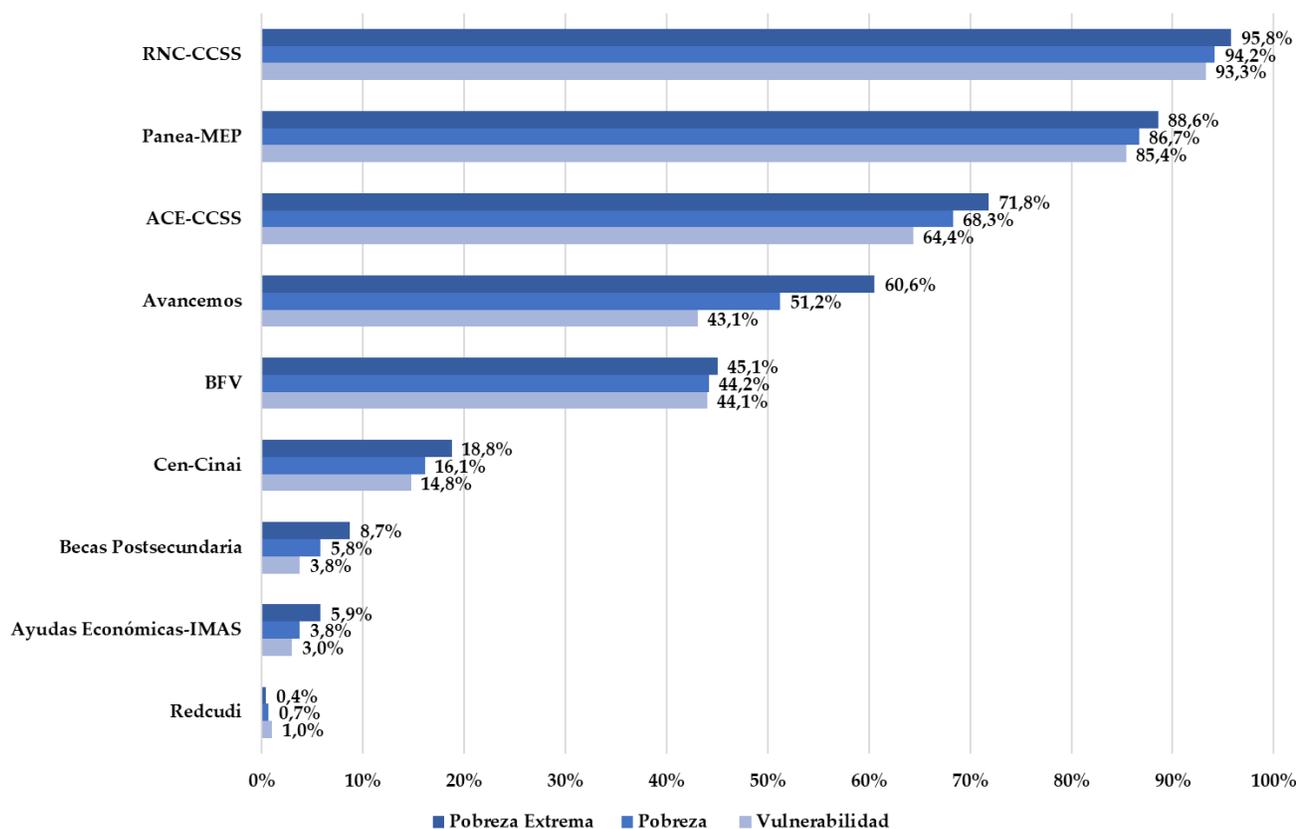
3.1 Cobertura efectiva y potencial

Se define la población cubierta efectivamente en cada programa como aquella que cumple los requisitos para ser sujeto de recibir el beneficio correspondiente y que lo está recibiendo de manera satisfactoria.

Para efectos de este estudio, se calcula la cobertura efectiva como la proporción obtenida al contabilizar el número total de personas beneficiarias de cada programa, que por sus características se consideran parte de su respectiva población objetivo, con respecto al volumen del total de personas registradas en esta misma población objetivo.

Figura 16

COSTA RICA: Cobertura efectiva de los programas sociales Fodesaf según nivel socioeconómico. Julio 2024



Nota: Datos tomados del Instituto Nacional de Estadística y Censos (Enaho 2024)

En la Figura 16, se presenta el detalle de esta cobertura para cada uno de los estratos socioeconómicos de interés. Para el año en estudio, se mantiene el hecho de que las pensiones del Régimen No Contributivo (CCSS) así como la atención a estudiantes en comedores estudiantiles (Panea) son los programas que alcanzan a una mayor proporción de las poblaciones en situación de pobreza y pobreza extrema, lo cual se

explica por la capacidad instalada de sus unidades ejecutoras, y de la cantidad de recursos crecientes para su desarrollo. Los casos opuestos se encuentran en los programas de ayuda económica y red de cuidado de IMAS, así como en las becas de Postsecundaria; en el caso de los programas de IMAS se explica esta situación por la alta demanda de posibles beneficiarios en comparación a la capacidad presupuestaria y de infraestructura para la atención, mientras que en el caso de las becas estudiantiles, se aprecia en la baja cobertura el proceso paulatino de desplazamiento de los recursos y beneficiarios de este programa hacia Avancemos, así como el enfoque en la asignación de becas de Postsecundaria.

En lo que respecta a la cobertura potencial, esta se define como el porcentaje de población que cumple los requisitos para ser beneficiaria de un programa y que podría ser cubierto si las asignaciones solo se entregasen a personas con sus mismas condiciones.

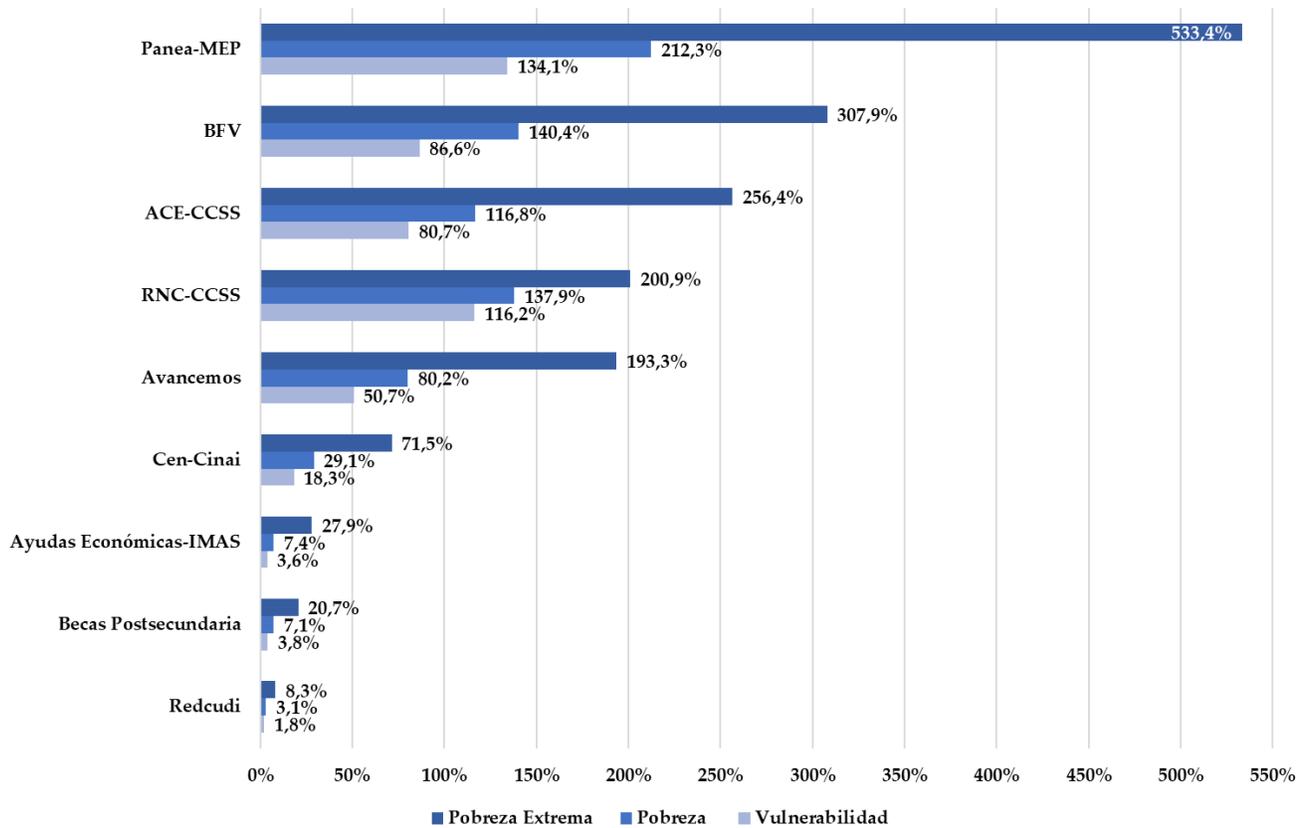
El indicador anterior se obtiene luego del cálculo de la proporción generada al registrar al total de personas beneficiarias de cada programa, sin importar si estas se encuentran o no dentro de la población de los estratos socioeconómicos que se consideran como poblaciones objetivo de los programas, y su relación con respecto al total de personas que sí se establecen como parte de la población realmente objetivo de cada programa. La definición anterior, se puede asociar como una aproximación al porcentaje de atención que se tendría en los programas si estos fueran asignados de manera exclusiva en el correspondiente estrato de población.

De la información obtenida de la Enaho y los cálculos realizados, se desprende que los programas con mayor cobertura potencial corresponden nuevamente al servicio de comedores estudiantiles (Panea), así como al programa de Bono Familiar de Vivienda, principalmente en la población en pobreza extrema. En el caso de los comedores estudiantiles, nuevamente la infraestructura existente permite que el servicio llegue a grandes poblaciones, argumento que sustenta la posibilidad de que se universalice a toda la población estudiantil el acceso, sujeto a los ajustes presupuestarios correspondientes. En el caso de los bonos de vivienda, los requisitos necesarios para acceder a los distintos beneficios del programa conllevan a que grupos con ingresos superiores a los límites de pobreza puedan hacer uso de los servicios, en específico, se tiene un umbral de ingreso familiar de hasta seis salarios mínimos de una persona obrera no especializada de la industria de la construcción¹⁰, monto que supera el millón novecientos mil colones para el año 2024.

¹⁰ Según Artículo 51 de la Ley N°7052 Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda y Creación del BANHVI (Banco Hipotecario de la Vivienda)

Figura 17

COSTA RICA: Cobertura potencial de los programas sociales Fodesaf según nivel socioeconómico. Julio 2024



Nota: Datos tomados del Instituto Nacional de Estadística y Censos (Enaho 2024)

En el caso de los programas con menor cobertura potencial, se encuentran los programas de la red de cuidado y las becas de Postsecundaria. En concordancia con el argumento que explica su poca cobertura efectiva, se reitera en el caso de la cobertura potencial que la población objetivo de estos programas es considerablemente mayor a la cantidad de entregas realizadas; pese a lo anterior, destaca que esta cobertura cae significativamente conforme se amplía la población a estratos con mayores ingresos, muestra de que a pesar de la restricción presupuestaria, hay un nivel importante de focalización en las entregas a las poblaciones con mayor necesidad de asistencia de estos programas.

3.2 Exclusiones

La población excluida se define como aquella que no está recibiendo el beneficio, pero se encuentra en estado de pobreza extrema, pobreza básica o vulnerabilidad. Lo anterior es producto de elementos legales o retos en la focalización de los programas. Por ejemplo, si bien la mayoría de los programas sociales con cargo al Fodesaf deben dirigir sus beneficios a población en pobreza, algunos programas creados o modificados mediante leyes especiales o normas superiores, permiten destinar los recursos del Fodesaf a otras poblaciones. Es éste el caso del Fosuvi que se rige por la Ley del Sistema Financiero de la Vivienda; Avancemos que permite la atención de población “vulnerable”; y programas que ofrecen beneficios a la niñez, deben ser universales dada la Convención sobre los Derechos del Niño.

En este estudio, se analizan estas poblaciones que llamaremos “excluidas” de atención en los programas, siendo el concepto anterior calculado como la proporción de personas que por sus características podrían formar parte de la población objetivo de cada programa, y que no han recibido el beneficio, con respecto a la totalidad de la población registrada en la encuesta como objetivo de cada uno de los programas. Por lo tanto, este indicador resulta ser el complemento de la cobertura efectiva, y funciona como aproximación inicial de los pendientes de atención en cada programa.

Tabla 5

COSTA RICA: Porcentaje de exclusiones de personas de los programas financiados por Fodesaf, según nivel socioeconómico. Julio 2024

Programas	Pobre Extremo	Pobre por LP	Grupo Vulnerable
Redcudi (IMAS)	99,56%	99,26%	98,97%
Ayuda económica (IMAS)	94,13%	96,18%	97,00%
Becas Postsecundaria (MEP)	91,28%	94,17%	96,23%
Nutrición y Desarrollo (Cen-Cinai)	81,21%	83,86%	85,19%
Bono de vivienda (Banhvi)	54,92%	55,80%	55,95%
Avancemos (IMAS)	39,44%	48,75%	56,89%
ACE (CCSS)	28,15%	31,71%	35,62%
Panea (MEP)	11,45%	13,32%	14,60%
RNC (CCSS)	4,20%	5,84%	6,72%

Nota: Datos tomados del Instituto Nacional de Estadística y Censos (Enaho 2024)

Al ser este indicador un complemento perfecto de la cobertura efectiva, los resultados del primer elemento deben analizarse a la inversa. Por ende, las menores exclusiones se encuentran en el servicio de comedores estudiantiles (Panea) y en las pensiones del RNC. Cabe señalar el reto que genera en estos casos el comportamiento demográfico de la población, especialmente para las pensiones no contributivas.

Además de estos programas, destacan las becas de Avancemos, así como el aseguramiento por cuenta del Estado, que presentan porcentajes de exclusión cercanos al 30% y 40% respectivamente. Estos programas

consideran amplias poblaciones objetivo, por lo que, el alcance obtenido en relación con la inversión factible mostrada en la primera parte de este informe, muestra un esfuerzo sostenido y continuo de la Administración Pública para la atención de la mayor cantidad posible de personas y familias en condiciones adversas sobre los elementos que pueden asegurar mayores rendimientos para la sociedad en el futuro, como lo es la educación y la salud.

Las mayores deudas en este entendido se mantienen en la asistencia a necesidades de apoyo económico y de posibilidades de cuidado para las personas, principalmente mujeres, el alcance de los programas asociados a estos temas sigue siendo pequeño respecto a la demanda, situación que se observa además, en el caso de los centros de atención del Cen-Cinai, por lo que es necesaria una armonización mayor entre las ayudas asociadas a necesidades básicas y aquellas que permiten generar condiciones en las personas que faciliten su ingreso al mercado laboral en los contextos idóneos.

3.3 Filtraciones

Las poblaciones denominadas como parte de las filtraciones en los programas, son aquellas que no presentan la condición de pobreza o vulnerabilidad, sin embargo, reciben el beneficio de alguno de los programas bajo estudio.

En el análisis de este apartado, se calculan los porcentajes de estas poblaciones a partir de la proporción de personas que reciben los beneficios de los programas y que, por sus características socioeconómicas, se determina que no deberían formar parte de la población objetivo; con respecto al total de la población que, bajo un enfoque de focalización, es considerada como objetivo de cada programa. Este indicador representa entonces una aproximación a la eficacia en la asignación de la inversión.

Tabla 6

COSTA RICA: Porcentaje de filtraciones de personas de los programas financiados por Fodesaf, según nivel socioeconómico, Julio 2024

Programas	Con relación a grupos por encima de la Línea de Pobreza	Con relación a grupos por encima del decil 4 de ingresos
Panea (MEP)	125,66%	48,74%
Bono de vivienda (Banhvi)	96,23%	42,52%
ACE (CCSS)	48,51%	16,29%
RNC (CCSS)	43,73%	22,96%
Avancemos (IMAS)	28,93%	7,61%
Cen-Cinai	12,92%	3,46%
Ayuda económica (IMAS)	3,53%	0,64%
Redcudi (IMAS)	2,32%	0,80%
Becas Postsecundaria (MEP)	1,31%	0,00%

Nota: Datos tomados del Instituto Nacional de Estadística y Censos (Enaho 2024)

Los programas en los cuales se presentan mayores niveles de filtraciones con respecto a la población en pobreza, y en vulnerabilidad son el Panea, el Bono de Vivienda, y en menor medida pero aún considerable, las pensiones del RNC y el aseguramiento por cuenta del Estado. En el caso de los dos primeros, se explica el fenómeno principalmente por la amplia cobertura en poblaciones fuera de los límites de pobreza que igual cuentan con la posibilidad de acceso al servicio sin detrimento de las demás poblaciones por las mismas condiciones de los programas, el bono de vivienda ofrece opciones a clases con más ingresos, y los comedores estudiantiles no restringen a estudiantes de acceder a los alimentos. Esta situación, si bien es cierto se puede redireccionar en alguna medida a la priorización a poblaciones más vulnerables, no significa en la actualidad un riesgo para la sostenibilidad de los programas.

Obsérvese además que, al pasar el cálculo hacia los grupos de población vulnerable, es decir, que se contabilicen en las filtraciones solamente a grupos medios o acomodados de ingresos, los porcentajes obtenidos caen de manera importante en todos los programas, lo cual es una señal relevante de que un componente significativo de los beneficios otorgados recaen en las poblaciones que se encuentran por encima de la línea de pobreza, pero que son sensibles a caer bajo ese umbral conforme existan situaciones adversas en su economía individual y en el entorno macroeconómico, por lo que, es un grupo que también debe ser visibilizado en la asistencia social como complemento a las poblaciones en pobreza y pobreza extrema.

Un punto importante de mencionar es que en este informe se han analizado las exclusiones y filtraciones por medio de la información que la Enaho permite recuperar de los programas sociales mostrados, sin embargo, la encuesta no permite dilucidar el momento exacto en el que los beneficiarios obtienen las asignaciones (excepto para el caso del Bono Familiar de Vivienda), lo que limita la medición de los efectos marginales de cada año, entendiendo esta idea como la variación efectiva en las filtraciones y por ende en la mejora de la eficiencia de cada programa para llegar a sus respectivas poblaciones objetivo.

4. Conclusiones

Para el año 2024, se mantiene el dato previo en el que la cantidad de personas beneficiarias registradas y la incidencia de la pobreza no coinciden en cuanto a su distribución cantonal, la primera tiende a acumularse en una menor cantidad de cantones, concentrándose principalmente en los de San José, San Carlos, Alajuela, Pococí y Puntarenas; mientras que la incidencia de la pobreza se distribuye de forma más uniforme a nivel cantonal, mostrando una mayor cantidad de casos dentro de la porción central de la distribución. Este aspecto es importante al momento de analizar la distribución de la inversión social y de los beneficiarios del Fodesaf con distribución geográfica.

En términos generales, se mantiene la clasificación de los programas en dos grupos según el tamaño de la inversión social en cada uno: entre los más grandes se encuentran: el Régimen no Contributivo de Pensiones por monto básico (RNC), el Fondo de Subsidio para la Vivienda (Banhvi) y el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) con su programa de Bienestar y Promoción Familiar (Protección y Promoción Social); juntos acumulan 89,2% de la inversión del Fondo analizada en este informe.

Por su parte, los programas Construyendo Lazos de Solidaridad (Conapam), Nutrición y Desarrollo Infantil (Cen-Cinai), Programa Nacional de Empleo (Pronae), Conapdis (Convivencia y Asignación Familiar), Pani (Cidai), Becas Postsecundaria (MEP), Programa Nacional de Apoyo a la Microempresa y Movilidad Social (Pronamype), Icoder (Becas deportivas), Inamu y Titulación (INVU) acumulan entre todos, los restantes 11,8% de los recursos del Fondo cubiertos por este análisis.

La relación entre la cantidad de personas beneficiarias y la inversión social es prácticamente lineal como se indicó previamente. Esto permite ver que la inversión social es proporcional a la cantidad de personas beneficiarias. El fenómeno es explicado por el alto peso relativo en la información de la cantidad de personas beneficiarias de los programas de RNC, IMAS y Cen-Cinai, que por construcción no muestran una alta dispersión en los montos de sus subsidios.

Se encuentra una relación débil entre los resultados del Índice de Desarrollo Humano en su última versión disponible y la asignación de las inversiones del año de estudio, lo cual abre nuevamente la posibilidad de análisis de la orientación de la política con el fin de asociar de una manera más concreta la atención de las necesidades de las personas e instituciones a nivel local, y su vinculación con la toma de decisiones a nivel central.

Los subsidios anuales en los programas sociales en promedio no superan el millón de colones por persona beneficiaria, a excepción de las entregas realizadas por Banhvi y el INVU. Lo anterior debe entenderse en un contexto de bajo crecimiento nominal de las asignaciones, así como un crecimiento real bajo de los mismos.



Las entregas por región siguen mostrando durante el año 2024 la mayor concentración de recursos asignados en el centro del país, aunque con un peso cada vez mayor en las regiones periféricas. Debe recordarse en este aspecto sobre las variaciones interanuales en la cantidad de información disponible para este informe, lo que afecta la comparabilidad plena en este punto.

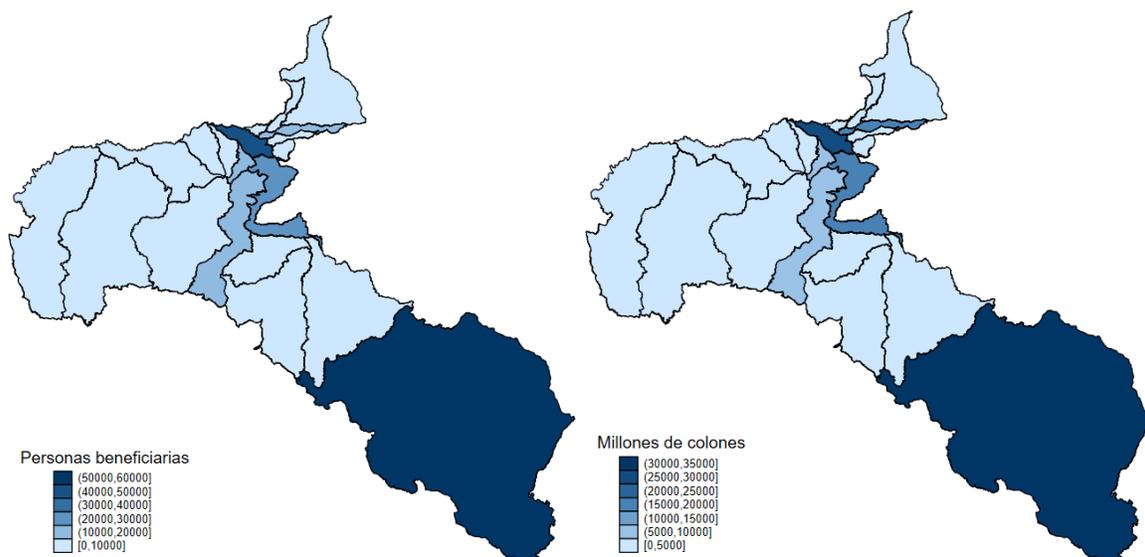
En la mayor parte de programas sociales se evidencian diferencias marcadas en la cobertura objetivo con respecto a la cobertura potencial. En cuanto a la exclusión, se encuentra, de manera análoga a informes de años anteriores, que los programas cubren de forma heterogénea a las personas en extrema pobreza. Las filtraciones, son mayores en Panea debido al derecho universal de educación y alimentación establecido en la normativa para niños, niñas y adolescentes. Para el año 2024, se presenta una reducción considerable en los niveles de pobreza, lo cual influye en la dinámica de los indicadores estimados en este informe.



5. Anexos

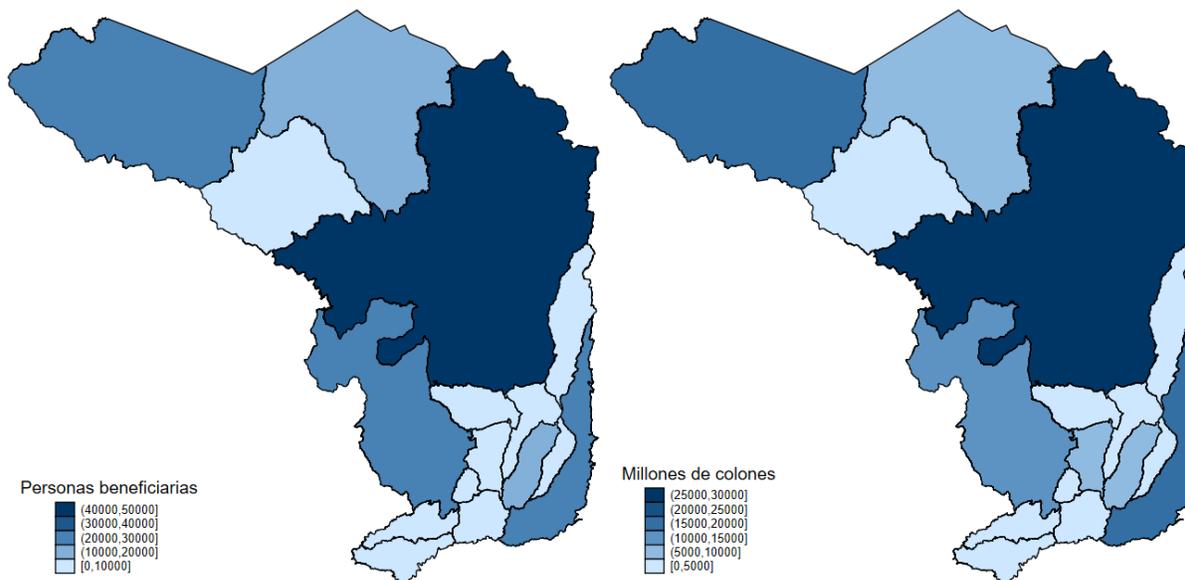
Anexo 1: Distribución de la inversión social y población beneficiaria a nivel cantonal (2024), Índice de Desarrollo Humano (2022) e información del Índice de Pobreza Multidimensional (2023), por provincia

San José



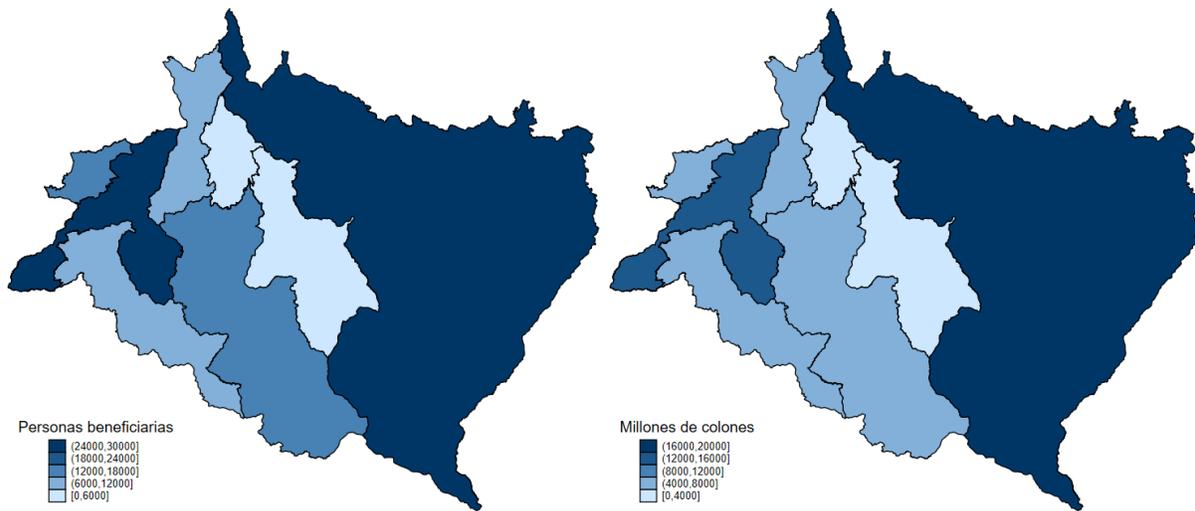
Cantón	Cantidad de personas	Inversión anual (en millones)	IDH 2022	Personas en pobreza IPM (2023)	Incidencia IPM (2023)
San José	41 286	28 877,59	0,786	65 905	18,62%
Escazú	3 281	3 476,67	0,877	10 224	14,25%
Desamparados	26 800	16 260,98	0,773	34 809	13,85%
Puriscal	6 769	4 378,43	0,771	6 404	16,47%
Tarrazú	5 784	3 277,70	0,724	4 778	25,27%
Aserrí	13 495	6 967,02	0,767	11 301	17,41%
Mora	3 441	2 296,79	0,833	4 944	15,97%
Goicoechea	14 899	15 452,44	0,783	19 494	13,75%
Santa Ana	2 875	2 300,44	0,885	8 409	13,45%
Alajuelita	15 895	9 581,95	0,737	20 700	21,03%
Vázquez de Coronado	5 098	3 157,06	0,827	6 609	8,99%
Acosta	7 186	4 256,80	0,722	4 188	18,72%
Tibás	6 355	4 256,14	0,786	11 201	12,93%
Moravia	3 944	2 939,32	0,839	5 174	8,15%
Montes de Oca	2 137	1 567,19	0,873	3 462	5,50%
Turrubares	1 928	1 030,56	0,753	1 690	23,80%
Dota	2 293	1 345,50	0,691	2 027	25,05%
Curridabat	6 062	3 828,76	0,845	11 905	14,66%
Pérez Zeledón	52 899	31 856,19	0,737	28 351	19,79%
León Cortés	4 539	2 243,06	0,698	3 530	25,04%

Alajuela



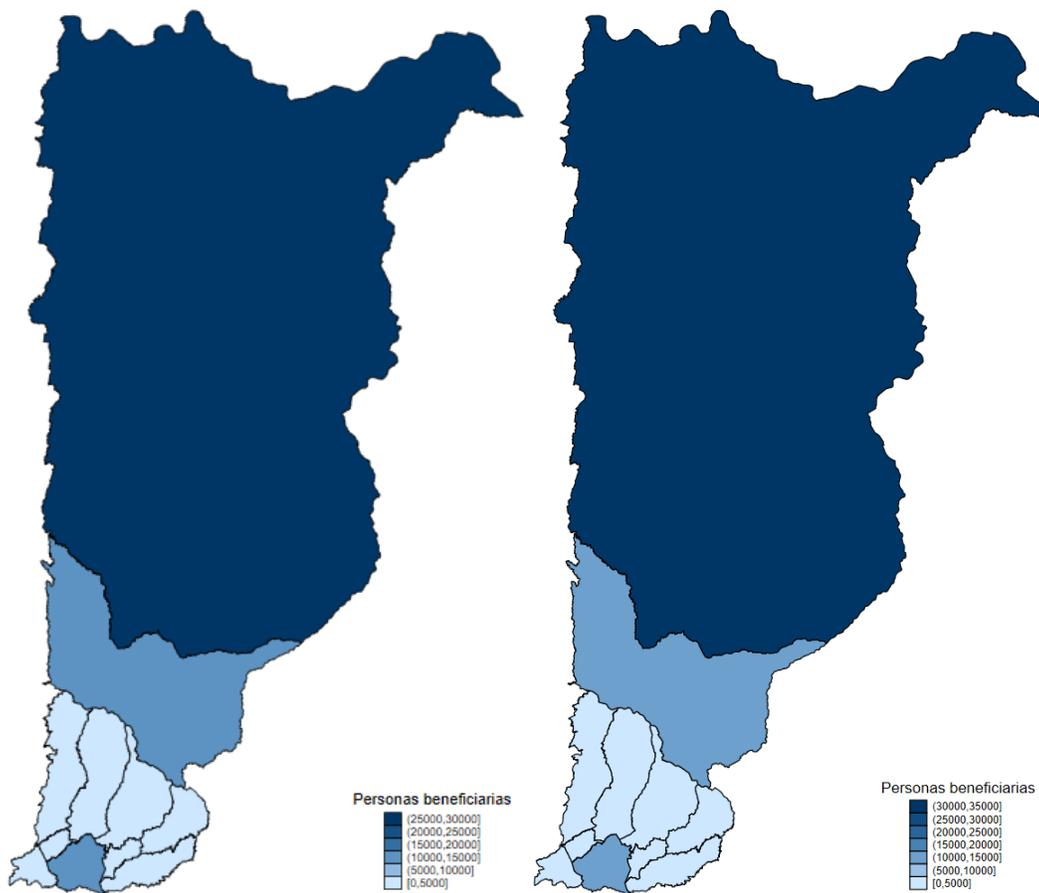
Cantón	Cantidad de personas	Inversión anual (en millones)	IDH 2022	Personas en pobreza IPM (2023)	Incidencia IPM (2023)
Alajuela	27 799	15 738,00	0,798	46 862	14,39%
San Ramón	20 946	12 901,68	0,789	15 553	16,08%
Grecia	10 983	7 296,02	0,802	13 783	17,13%
San Mateo	1 544	899,46	0,678	1 462	19,92%
Atenas	3 152	2 156,27	0,831	4 370	14,50%
Naranjo	10 098	5 629,95	0,766	8 679	17,28%
Palmares	7 340	4 652,09	0,783	4 375	10,36%
Poás	6 019	3 134,48	0,743	6 570	18,58%
Orotina	5 883	3 193,02	0,745	4 679	18,89%
San Carlos	49 536	29 883,24	0,784	61 395	29,37%
Zarcero	2 792	1 700,62	0,789	2 867	19,42%
Sarchí	5 364	3 144,01	0,747	4 199	18,42%
Upala	27 443	15 105,01	0,713	24 694	43,96%
Los Chiles	14 309	6 787,97	0,658	22 264	61,95%
Guatuso	8 705	4 659,46	0,679	6 829	34,29%
Río Cuarto	2 995	1 514,12	0,751	3 440	20,41%

Cartago



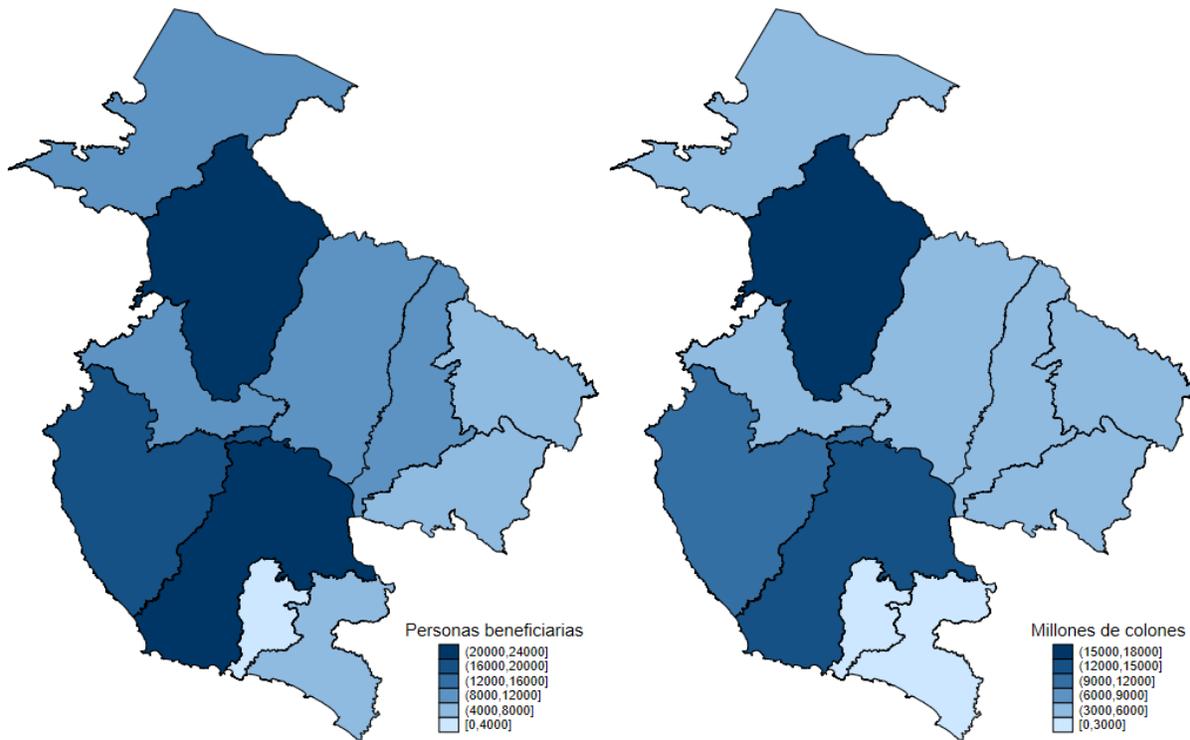
Cantón	Cantidad de personas	Inversión anual (en millones)	IDH 2022	Personas en pobreza IPM (2023)	IPM (2023)
Cartago	25 859	14 841,25	0,810	30 595	18,30%
Paraíso	14 938	7 971,81	0,783	10 903	16,98%
La Unión	13 573	7 744,67	0,838	20 207	17,48%
Jiménez	5 658	3 050,25	0,739	3 460	21,12%
Turrialba	27 050	17 694,10	0,774	22 165	30,18%
Alvarado	3 582	1 984,33	0,779	4 791	30,51%
Oreamuno	9 624	4 900,00	0,787	10 051	19,76%
El Guarco	8 184	4 241,34	0,807	7 763	16,43%

Heredia



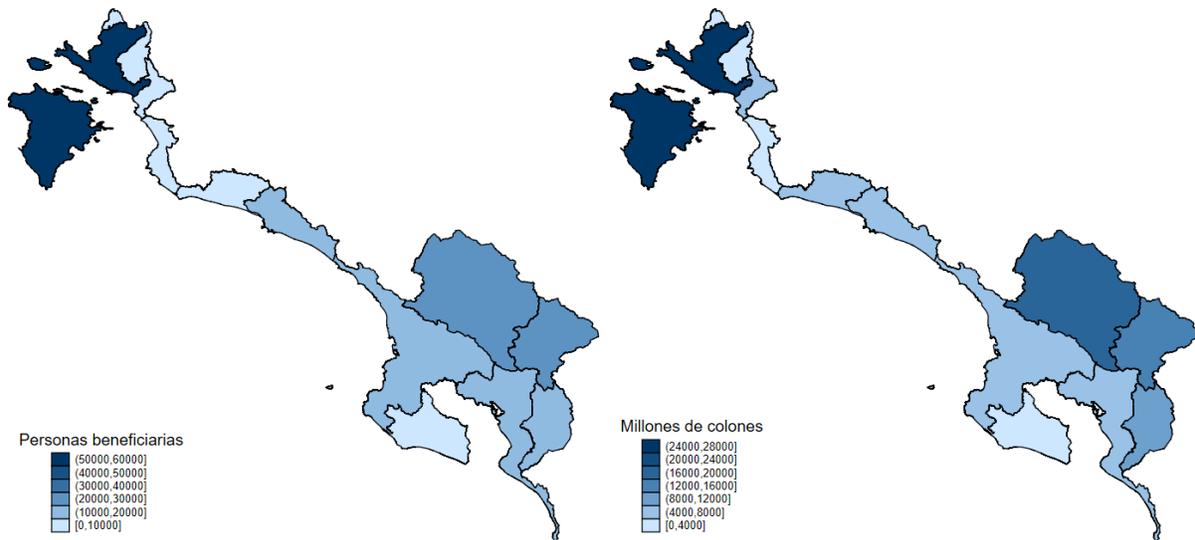
Cantón	Cantidad de personas	Inversión anual (en millones)	IDH 2022	Personas en pobreza IPM (2023)	IPM (2023)
Heredia	10 569	7 944,28	0,853	18 748	12,72%
Barva	3 526	2 482,39	0,794	4 696	9,63%
Santo Domingo	3 056	2 070,43	0,847	3 826	7,62%
Santa Bárbara	3 609	2 425,41	0,800	6 268	14,11%
San Rafael	4 397	3 208,35	0,845	5 711	9,99%
San Isidro	1 853	1 461,18	0,834	2 183	9,15%
Belén	1 003	779,33	0,881	2 172	8,03%
Flores	1 275	1 148,74	0,843	1 516	5,91%
San Pablo	1 895	1 524,70	0,846	2 693	8,51%
Sarapiquí	30 248	17 417,58	0,712	29 639	32,92%

Guanacaste



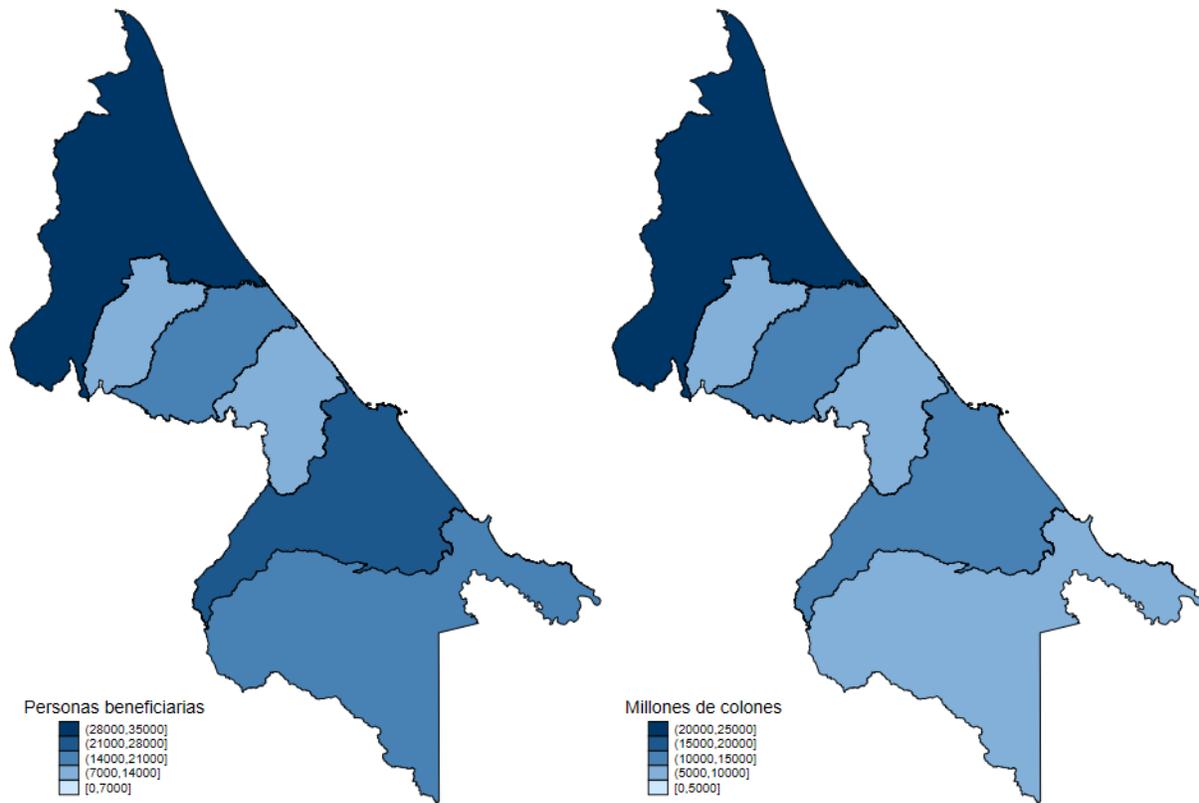
Cantón	Cantidad de personas	Inversión anual (en millones)	IDH 2022	Personas en pobreza IPM (2023)	IPM (2023)
Liberia	22 827	15 812,81	0,772	16 777	20,74%
Nicoya	20 785	12 045,57	0,760	13 599	23,40%
Santa Cruz	17 964	10 973,08	0,743	14 512	20,04%
Bagaces	8 308	4 685,03	0,746	6 273	24,89%
Carrillo	9 892	5 761,30	0,744	10 384	21,35%
Cañas	8 866	4 723,42	0,728	6 156	18,25%
Abangares	6 428	3 635,28	0,744	4 401	21,56%
Tilarán	5 929	3 376,91	0,772	4 082	18,48%
Nandayure	4 282	2 818,74	0,708	2 982	25,13%
La Cruz	11 156	5 361,63	0,688	10 745	37,61%
Hojancha	3 512	2 289,76	0,714	1 816	22,33%

Puntarenas



Cantón	Cantidad de personas	Inversión anual (en millones)	IDH 2022	Personas en pobreza IPM (2023)	IPM (2023)
Puntarenas	51 399	27 790,09	0,734	32 690	23,23%
Esparza	9 014	4 984,99	0,746	6 169	15,52%
Buenos Aires	24 328	16 105,78	0,628	18 574	33,50%
Montes de Oro	4 230	2 839,08	0,709	2 915	19,82%
Osa	13 389	7 838,23	0,695	10 241	32,52%
Quepos	10 485	4 798,56	0,725	8 378	24,29%
Golfito	11 661	7 393,05	0,719	9 825	29,03%
Coto Brus	20 495	14 151,48	0,681	19 277	43,53%
Parrita	8 888	5 167,23	0,703	5 747	26,90%
Corredores	15 885	9 780,85	0,691	13 252	24,54%
Garabito	3 965	2 339,23	0,701	6 985	24,88%
Monteverde	718	355,35	0,778	810	16,24%
Puerto Jiménez	2 881	1 745,96	0,740	2 398	18,24%

Limón



Cantón	Cantidad de personas	Inversión anual (en millones)	IDH 2022	Personas en pobreza IPM (2023)	IPM (2023)
Limón	26 959	14 146,82	0,698	28 783	28,67%
Pococí	34 440	24 835,72	0,722	39 000	24,90%
Siquirres	19 006	10 597,00	0,728	19 756	29,92%
Talamanca	17 531	7 921,14	0,681	24 176	53,00%
Matina	12 904	6 912,17	0,606	14 954	31,22%
Guácimo	12 041	8 977,10	0,686	13 461	23,23%

Anexo 2: Cobertura, exclusiones y filtraciones por programa (2023 y 2024)

Programa	Pobreza Extrema		Pobreza por LP		Grupo Vulnerable	
	2023	2024	2023	2024	2023	2024
Bono vivienda						
Cobertura Efectiva	44,86%	45,08%	41,97%	44,20%	43,11%	44,05%
Cobertura Potencial	250,35%	307,89%	118,04%	140,43%	84,55%	86,57%
Exclusiones	55,14%	54,92%	58,03%	55,80%	56,89%	55,95%
Filtraciones			76,07%	96,23%	41,44%	42,52%
RNC						
Cobertura Efectiva	95,29%	95,80%	93,83%	94,16%	93,34%	93,28%
Cobertura Potencial	172,88%	200,85%	131,38%	137,89%	115,92%	116,25%
Exclusiones	4,71%	4,20%	6,17%	5,84%	6,66%	6,72%
Filtraciones			37,54%	43,73%	22,57%	22,96%
ACE						
Cobertura Efectiva	65,94%	71,85%	63,51%	68,29%	60,81%	64,38%
Cobertura Potencial	203,56%	256,45%	101,75%	116,80%	79,14%	80,67%
Exclusiones	34,06%	28,15%	36,49%	31,71%	39,19%	35,62%
Filtraciones			38,23%	48,51%	18,33%	16,29%
Avancemos						
Cobertura Efectiva	57,57%	60,56%	48,11%	51,25%	43,62%	43,11%
Cobertura Potencial	165,97%	193,31%	72,59%	80,18%	51,83%	50,72%
Exclusiones	42,43%	39,44%	48,78%	48,75%	51,89%	56,89%
Filtraciones			24,48%	28,93%	8,21%	7,61%
Redcudi						
Cobertura Efectiva	2,71%	0,44%	2,27%	0,74%	2,17%	1,03%
Cobertura Potencial	11,36%	8,31%	4,31%	3,06%	3,06%	1,83%
Exclusiones	97,29%	99,56%	98,45%	99,26%	97,73%	98,97%
Filtraciones			2,05%	2,32%	0,89%	0,80%
Ayudas IMAS						
Cobertura Efectiva	6,05%	5,87%	3,21%	3,82%	2,60%	3,00%
Cobertura Potencial	19,29%	27,92%	5,12%	7,36%	3,15%	3,64%
Exclusiones	93,95%	94,13%	97,22%	96,18%	96,79%	97,00%
Filtraciones			1,91%	3,53%	0,55%	0,64%
Panea						
Cobertura Efectiva	89,22%	88,55%	87,14%	86,68%	86,18%	85,40%
Cobertura Potencial	454,06%	533,38%	193,57%	212,34%	141,27%	134,15%
Exclusiones	10,78%	11,45%	19,16%	13,32%	12,86%	14,60%
Filtraciones			106,43%	125,66%	55,09%	48,74%



Programa	Pobreza Extrema		Pobreza por LP		Grupo Vulnerable	
	2023	2024	2023	2024	2023	2024
Becas Postsecundaria						
Cobertura Efectiva	NA	8,72%	NA	5,83%	NA	3,77%
Cobertura Potencial	NA	20,69%	NA	7,14%	NA	3,77%
Exclusiones	NA	91,28%	NA	94,17%	NA	96,23%
Filtraciones			NA	1,31%	NA*	0,00%
Cen-Cinai						
Cobertura Efectiva	13,75%	18,79%	12,36%	16,14%	12,00%	14,81%
Cobertura Potencial	49,61%	71,54%	20,52%	29,07%	15,06%	18,27%
Exclusiones	86,25%	81,21%	85,48%	83,86%	87,64%	85,19%
Filtraciones			8,15%	12,92%	3,06%	3,46%

Nota: NA* No aplica debido a que, en el 2023, la ENAHO no consideraba este rubro en su estudio como tal, sino sólo indicaba becas Fonabe, por lo que podría tergiversar los resultados

