

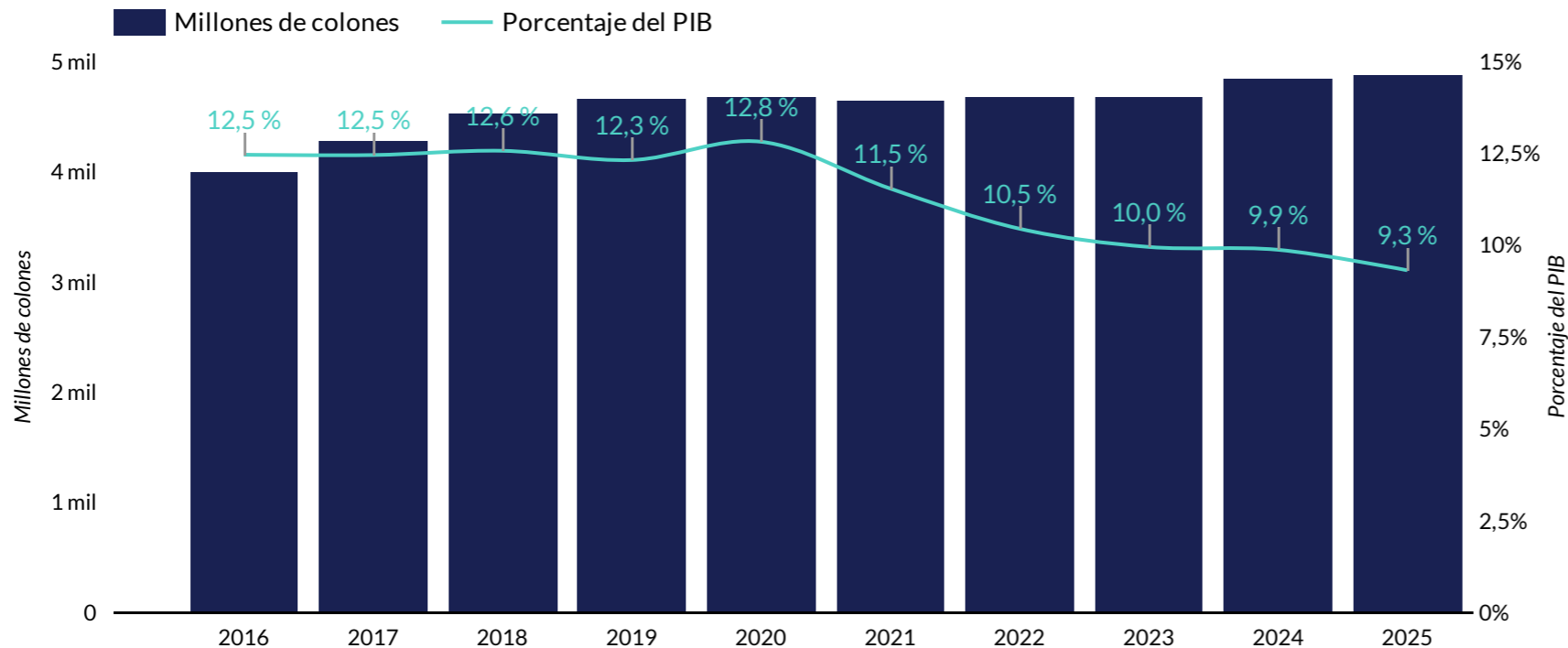


#MonitoreoCGR

Recursos de Asignaciones Familiares en el Proyecto de Ley del Presupuesto de la República 2025

DFOE-FIP-MTR-00041-2024

Gráfico N.º 1
Evolución de las funciones relacionadas con gasto social del Gobierno, 2016-2025¹
 -Millones de colones y porcentajes-



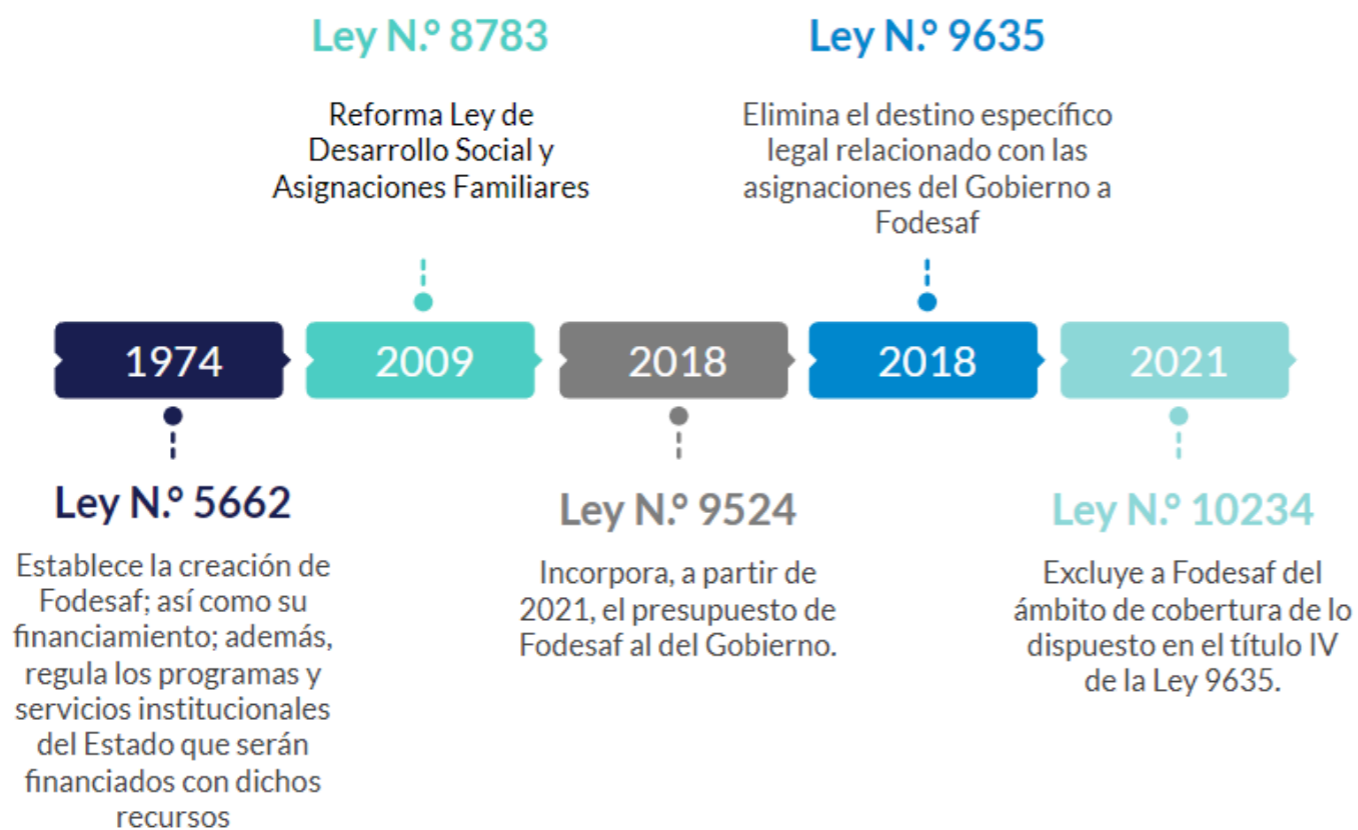
Funciones relacionadas con gasto social

- Las asignaciones asociadas con las funciones sociales representan el 39,4% del presupuesto propuesto para 2025, gasto que mantiene su importancia relativa a niveles similares de 2023 y 2024, años donde representó aproximadamente el 38% de la ley de presupuesto.
- Por otra parte, los recursos de Asignaciones Familiares incorporados al presupuesto 2025, que comprenden la totalidad de las obligaciones por este concepto, representan el 6,3% del presupuesto total del Gobierno de la República para ese año, la mayor cifra desde 2021.

¹ A partir del año 2025 se implementa la entrada en vigencia del nuevo clasificador funcional del gasto del sector público. Dado lo anterior, para efectos de construir la serie que se muestra en el presente gráfico, para los años 2016-2024 se tomó el gasto incluido en la Clase 3 (Funciones de Servicios Sociales) del antiguo clasificador, y para el año 2025 se tomó el gasto incluido en las siguientes Divisiones del nuevo clasificador: 706 (Vivienda y servicios comunitarios), 707 (Salud), 708 (Actividades recreativas, cultura y religión), 709 (Educación) y 710 (Protección social).

Ilustración N.º 1

Principales cambios legales que han afectado la presupuestación del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares

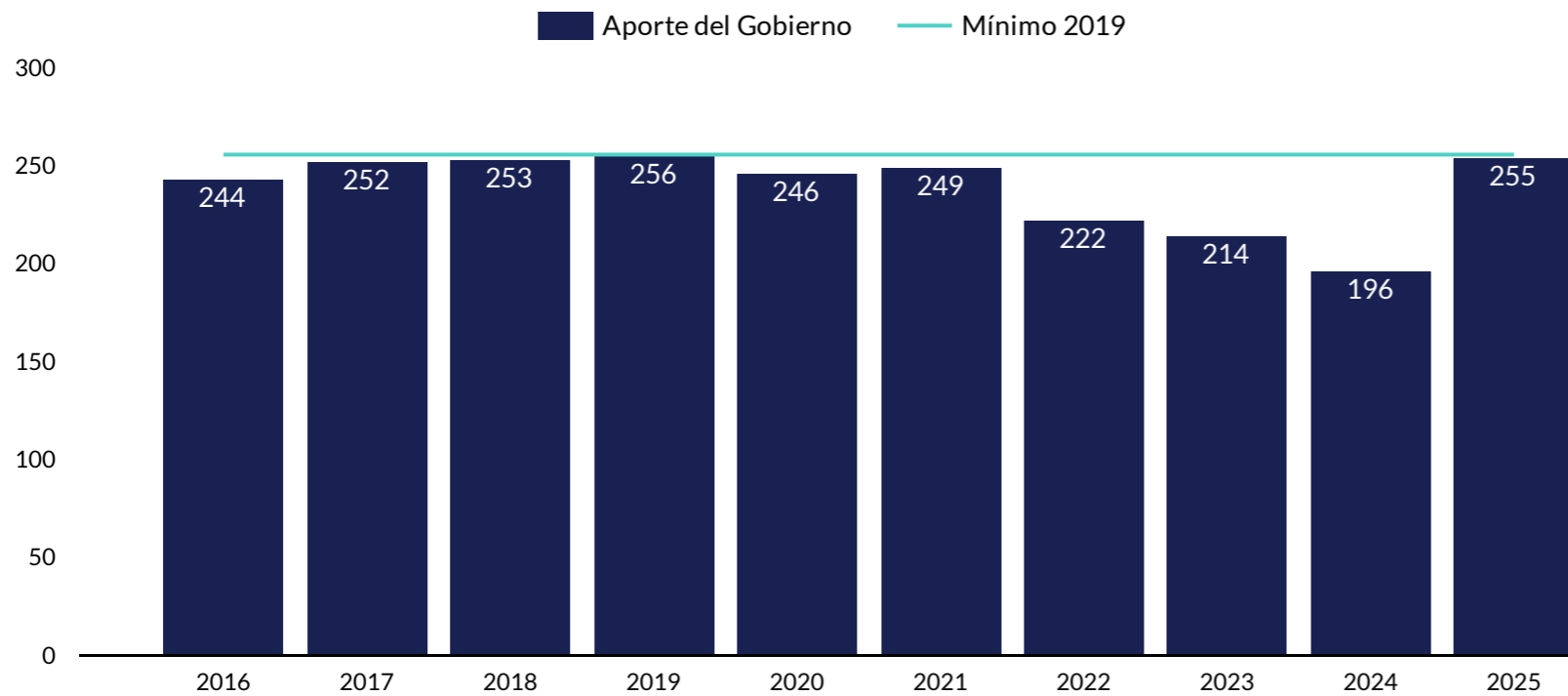


Cambios legales

- La ley N.º 5662 del 23 de diciembre de 1974, establece la creación de Fodesaf; así como su financiamiento; además, regula los programas y servicios institucionales del Estado que serán financiados con dichos recursos. Esta norma fue objeto de reforma general mediante la Ley N.º 8783 de 13/10/2009 y está reglamentada mediante Decreto 43189 de 25/08/2021. En línea con lo anterior, a la fecha de elaboración de este informe, la ley N.º 5662 cuenta con un total de 28 versiones, siendo las reformas legales en la aplicación de gasto, las más recurrentes.

- Adicionalmente, entre las reformas que han incidido en la presupuestación de los recursos de Fodesaf se puede mencionar la Ley N.º 9524, que dispuso la incorporación de tales recursos al presupuesto de la República, la Ley N.º 9635 que elimina el destino específico legal relacionado con las asignaciones del Gobierno a este Fondo, y la Ley N.º 10234 que excluye a Fodesaf del ámbito de cobertura de lo dispuesto en el título IV de la Ley 9635.

Gráfico N.º 2
Evolución del aporte del Gobierno a los beneficiarios de Fodesaf y mínimo legal, 2016-2025
 -Miles de millones de colones-

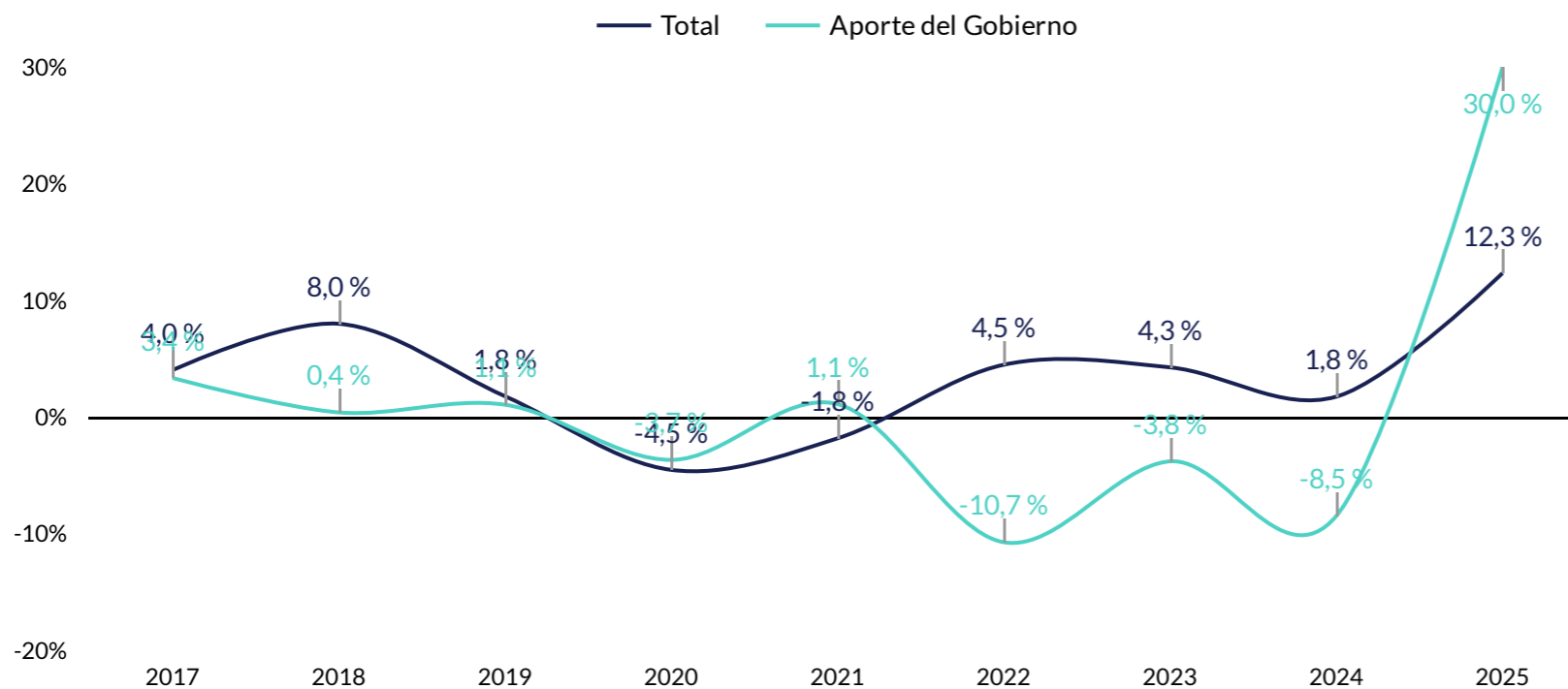


Evolución del aporte del Gobierno a Fodesaf

- Con la entrada en vigencia del Título IV de la Ley N.º 9635 se eliminan destinos específicos y asignaciones predeterminadas con cargo al presupuesto del Gobierno, entre esas se encuentra una reforma al artículo 26 de la ley de asignaciones familiares. Con este cambio, se elimina la obligación del Ministerio de Hacienda de incluir, en el presupuesto ordinario de la República, la totalidad del monto de 593.000 salarios base para transferir a Fodesaf.
- No obstante, en el artículo 24 del Título IV de la Ley N.º 9635 y según lo resuelto por la Sala Constitucional en Voto N.º 21400 de 30/07/2024, se establece que la asignación para los destinos específicos derogados en esta ley (entre estos Fodesaf) no podrá ser inferior al presupuesto vigente en 2019, situación que no se ha cumplido en los últimos ejercicios económicos, exceptuando 2025.

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIGAF, de la DESAF, del Ministerio de Hacienda y oficio MH-DGPN-DG-OF-0088-2024.

Gráfico N.º 3
Variación total y del aporte del Gobierno a los destinatarios de Fodesaf, 2017-2025
 -Porcentajes de variación-



Variación del aporte del Gobierno

- Las asignaciones para Fodesaf entre los años 2017-2025, registran decrecimientos solo en 2020 y 2021; sin embargo, al analizar la dinámica de los distintos renglones se observa que el aporte del Gobierno había decrecido de manera significativa del periodo 2020 a 2024 (exceptuando 2021) pasando ¢246 mil millones en 2020 a ¢196 mil millones en 2024. Esta situación se revierte para 2025, año en el que se retorna a niveles similares a los de 2019 y supera el monto de 2018, como producto de la resolución de la Sala Constitucional, ya mencionada.
- En lo que respecta al destino específico del 5% de las planillas del Sector Público, se ha evidenciado un crecimiento importante en la recaudación y es el tributo que ha impulsado el crecimiento de las asignaciones en años anteriores.
- El 11/09/2024 entró en vigencia el V presupuesto extraordinario, que incorpora ¢34 mil millones adicionales de recursos de asignaciones familiares, de los cuales ¢11.536 millones corresponden a la contribución del 5% sobre las planillas de los trabajadores, a cargo de los patronos públicos y privados, y ¢22.854 millones a devoluciones y reintegros que ordena el artículo 27 de la Ley de Asignaciones Familiares.

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIGAF y del Ministerio de Hacienda.

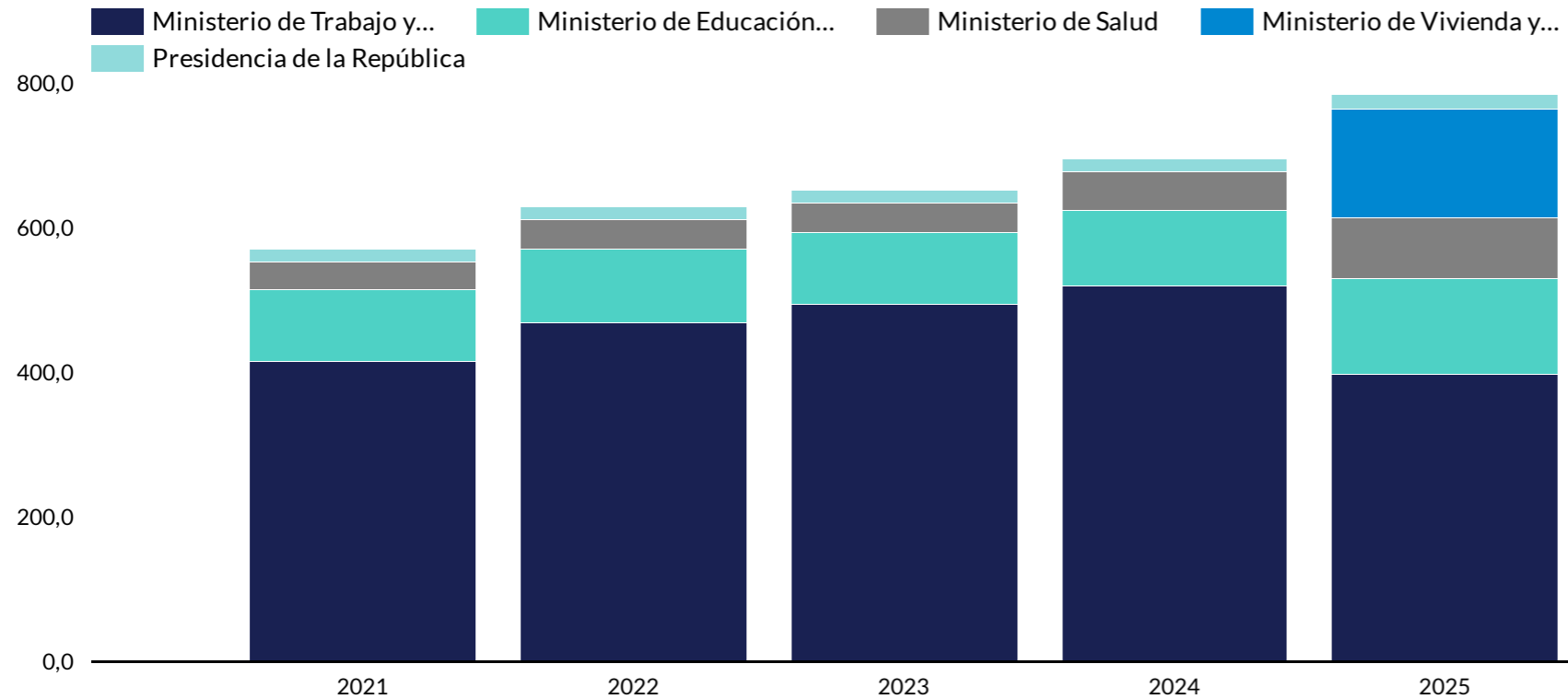
Gráfico N.º 4

Evolución de los recursos iniciales de Fodesaf según ministerio, 2021-2025 ¹

-Miles de millones de colones-

Puede seleccionar el programa presupuestario según su preferencia

Programa ▾



Asignación de los recursos

- En el período 2020-2025, los recursos de Fodesaf se han presupuestado en cinco ministerios, a través de estos se financian los destinos legales. El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) es el de mayor participación relativa, oscilando entre 73% y 76%; sin embargo, en 2025 los recursos destinados al Fondo de Subsidio para la Vivienda, se presupuestan en el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos², razón por la cual el MTSS disminuye su participación a 50,6%. Este tipo de traslados puede incidir en las funciones de administración, control y seguimiento de estos recursos por parte de la Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares.
- Para 2025, los recursos de Fodesaf aumentarán un 12,7% con respecto al presupuesto aprobado a agosto 2024, lo que se explica por crecimientos en el Ministerio de Educación (28,1%) y el Ministerio de Salud (57,3%), principalmente. En el primer caso, el aumento está relacionado con la variación de las transferencias monetarias destinadas a Avancemos (51,2%). Mientras que en el segundo, está asociado a incrementos en el programa de provisión de servicios de salud (CEN-CINAI) (32,3%).

¹ Las cifras de 2024 corresponden a los recursos aprobados a junio de dicho año.

Fuente: Elaboración CGR con datos del Ministerio de Hacienda.

² De igual forma se propuso esta erogación en el proyecto de ley de presupuesto 2024, pero fue reasignada al MTSS mediante moción en el proceso de aprobación de la respectiva ley de presupuesto.

Tabla N.º 1
Destinos de los recursos de Fodesaf
-Millones de colones y porcentajes-

Programa ¹ ▲	Asignación	Tipo de asignación	Normativa	% de Ley	% del presupuesto ...	Monto asignado ...
ACE Asegurados por Cuenta del Estado	Convenio	Ordinaria	Decreto Ejecutivo 17898 y Decreto Ejecutivo 36870		0,18%	1.406,65
AYA Suministro de agua potable a las comunidades rurales	Convenio	Ordinaria	Convenio		0,13%	1.000
Aporte dinero en efectivo como asignación familiar	Igual	Ordinaria	Ley 5662. Art. 3. Inciso h)	0,25%	0,25%	1.976,46
Avancemos	Mínima	Ordinaria	Ley 5662. Art. 3. Inciso b)	8,00%	9,59%	75.246,64
Becas postsecundaria	Igual	Ordinaria y extraordinaria	Ley 5662. Art. 3. Inciso n)	0,43%	0,53%	4.122,4
CCSS Pacientes en Fase Terminal y personas menores de edad gravemente enfermas	Igual	Ordinaria	Ley 5662. Art. 3. Inciso g)	0,50%	0,50%	3.952,92
CEN CINAI Programa Nacional de Nutrición y Desarrollo Infantil	Igual	Ordinaria	Ley 8809. Art. 10	15,00%	9,05%	71.038,83
CONAPDIS Programa pobreza y discapacidad	Mínima	Ordinaria	Ley 5662. Art. 3. Inciso d)	0,25%	1,57%	12.358,46
CONAPDIS Promoción de la autonomía personal de las personas con discapacidad	Mínima	Ordinaria y extraordinaria	Ley 5662. Art. 3. Inciso p)	0,10%	0,10%	790,58

¹ El destino para el programa de Saneamiento Básico Rural establecido en el artículo 3 inciso a) ya no corresponde debido al cese de ejecución del programa. Los destinos con asignación por convenio no tienen un porcentaje establecido por la ley.

Fuente: Elaboración CGR con datos de Fodesaf y la Ley N.º. 5662.

Destinos del art. 3 de la ley N.º. 5662

- En 2025, los destinos estipulados por el artículo 3 la Ley de Asignaciones Familiares cumplen la asignación requerida, así como el monto a favor del RNC establecido en el artículo 4 de esa ley. Además, se atiende lo establecido por otras leyes, con la salvedad de los recursos a CEN-CINAI; en este último caso, debido a que la Dirección Nacional de CEN-CINAI informó a la DESAF que los ingresos requeridos son de ₡71 mil millones ², cifra menor a la estipulada por la Ley 8809.

- A la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (RedCudi) le corresponde un mínimo de 4% de los presupuestos ordinarios y extraordinarios de Fodesaf. Entre 2018 y 2024 hay tres años en los que la asignación ha sido ligeramente menor a dicha cifra, entre ellos 2023, año en el cual el monto nominal fue menor al destinado en 2022 (-4,1%). Por otra parte, la cobertura anual acumulada de la RedCudi disminuyó, entre 2022 y 2023, un 9,7%³. En 2024, las instituciones encargadas de la RedCudi estiman un incremento de 6,8% en la cobertura ⁴; sin embargo, la proyección (69.408)

aún se encuentra por debajo de lo alcanzado en 2022, lo que resulta relevante en vista de las limitaciones de cobertura que ha señalado la Contraloría ⁵.

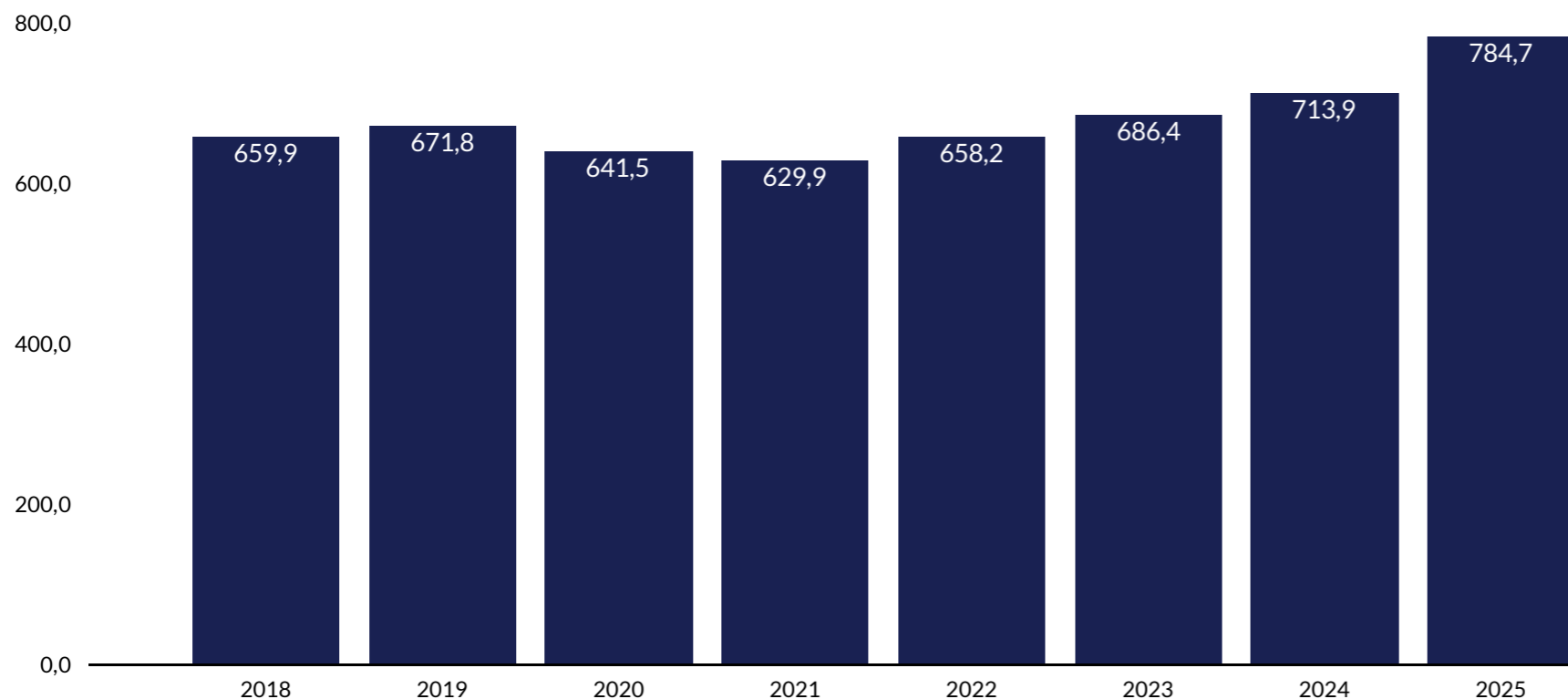
² Oficio DNCC-OF-0531-2024.

³ Al pasar de 71.994 a 65.008; es decir, 6.986 beneficiarios menos. La reducción se dio en CEN-CINAI, pues el IMAS y el PANI ampliaron la cobertura, según el oficio PANI-PE-STRCD-OF-226-2024.

⁴ Las estimaciones fueron elaboradas en octubre de 2023, por lo que podrían estar sujetas a cambios, según indica el oficio PANI-PE-STRCD-OF-226-2024.

⁵ Informe DFOE-BIS-IAD-00010-2023 del 23 de octubre de 2023.

Gráfico N.º 5
Fodesaf: Evolución del presupuesto, 2018-2025 ¹
 -Miles de millones-



¹ El presupuesto de 2024 corresponde al aprobado a junio de dicho año.

Fuente: Elaboración CGR con datos de Fodesaf y el Ministerio de Hacienda.

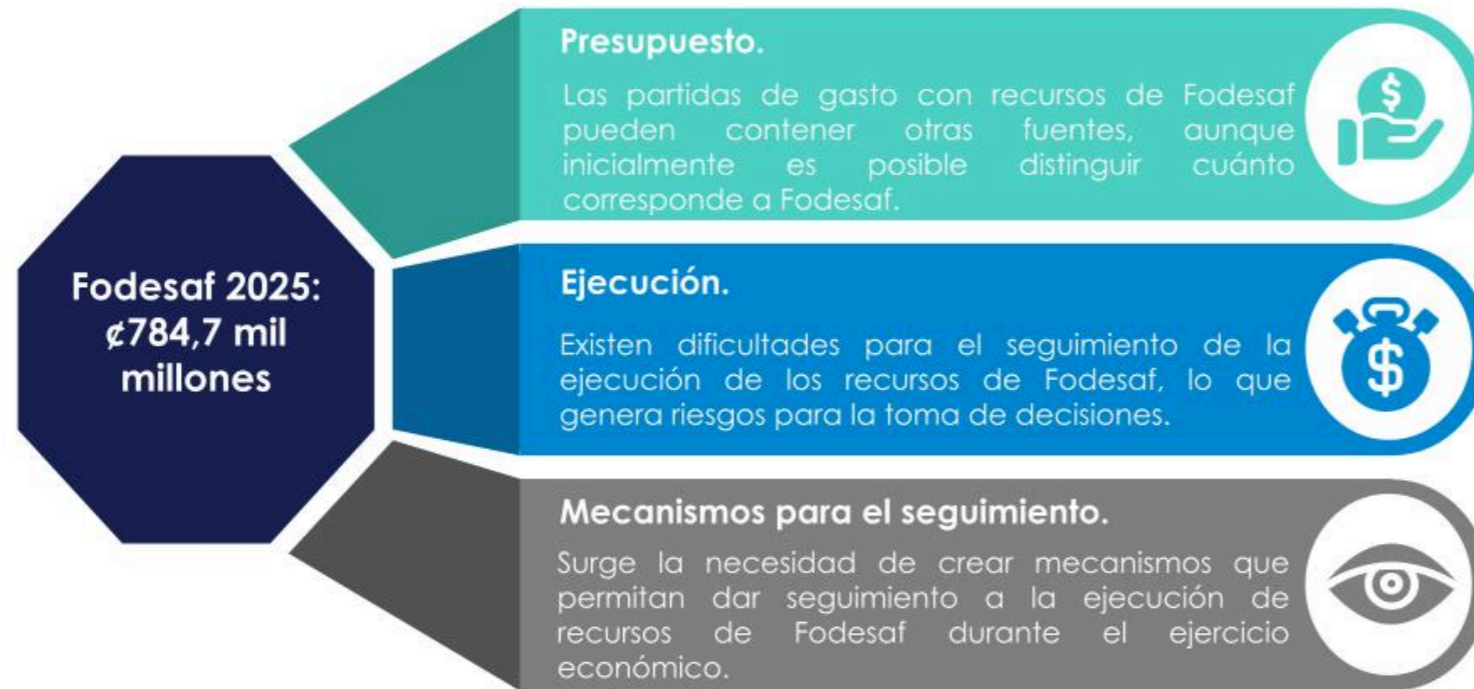
Principales variaciones

- Entre los principales aumentos de 2025, se encuentra Avancemos (51,2%). Dicho programa de transferencias monetarias condicionadas en 2022 alcanzó 272.721 beneficiarios. Pero en 2023, aun después de la incorporación de Crecemos en el programa Avancemos, la cobertura fue de 290.103. Inferior a la alcanzada por Crecemos y Avancemos en 2022 (488.004). Para 2024, la meta programada de beneficiarios es de 274.000, igual que en 2025 ².
- Sobre los recursos destinados a los comedores del Ministerio de Educación Pública (MEP), estos aumentan 3,0%, luego de la reducción experimentada en 2024 de 12,6% ³. Según se indica en la exposición de motivos del presupuesto del MEP, la población que se proyecta atender en 2025 es de 818.364, monto inferior si se compara con el establecido en el proyecto de ley de 2024, que alcanzaba 874.327.

² El programa Crecemos obtuvo un alcance de 215.283 beneficiarios en 2022. Los datos de la cobertura proceden de los seguimientos al Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública.

³ Los datos de presupuesto son hasta junio 2024. El Quinto Extraordinario dotó de más recursos a los comedores.

Ilustración N.º 2
Seguimiento presupuestario de Fodesaf



Seguimiento presupuestario

- Como se mencionó anteriormente, los recursos propuestos para los destinatarios de Fodesaf en 2025, alcanzan un total de ₡784.702 millones. Sin embargo, a pesar de la importancia que tienen las asignaciones realizadas por Fodesaf en la inversión social, actualmente no resulta posible conocer la ejecución de los recursos durante el año, al utilizar únicamente como insumo la información disponible en la liquidación de gastos del presupuesto. Esto representa un riesgo, ya que no es posible determinar faltantes presupuestarios o evaluar la ejecución de los recursos en el transcurso del ejercicio económico.
- Ante esta situación, se evidencia la necesidad de crear mecanismos que permitan dar seguimiento a la ejecución de los recursos provenientes de Fodesaf, para la toma de decisiones informadas.

Para 2025, se evidencia que, contrario a años anteriores, el Gobierno incrementa las asignaciones de gasto financiadas con recursos de Fodesaf, luego de la resolución de la Sala Constitucional N.º 21400 del 30 de julio de 2024 en la cual se ordena al Ministerio de Hacienda dar cumplimiento a la obligación de girar a Fodesaf la totalidad de los recursos correspondientes a la transferencia del Gobierno Central, según el monto asignado por dicho concepto en la Ley de Presupuesto del año 2019, conforme se estableció en el Título IV, artículo 24, de la Ley No. 9635.

De esta manera, las asignaciones presupuestarias financiadas con recursos de Fodesaf, registran el mayor crecimiento de los últimos 10 años, lo que permite, a nivel de autorización de gasto, ampliar la inversión social que efectúa el Gobierno, con afectación positiva hacia los sectores más vulnerables de la ciudadanía.

La magnitud e importancia social de las asignaciones de Fodesaf imponen la necesidad de establecer mecanismos que permitan su identificación y el seguimiento de su ejecución en forma ágil y oportuna, con los niveles de precisión requeridos, que permitan la toma de decisiones informada.