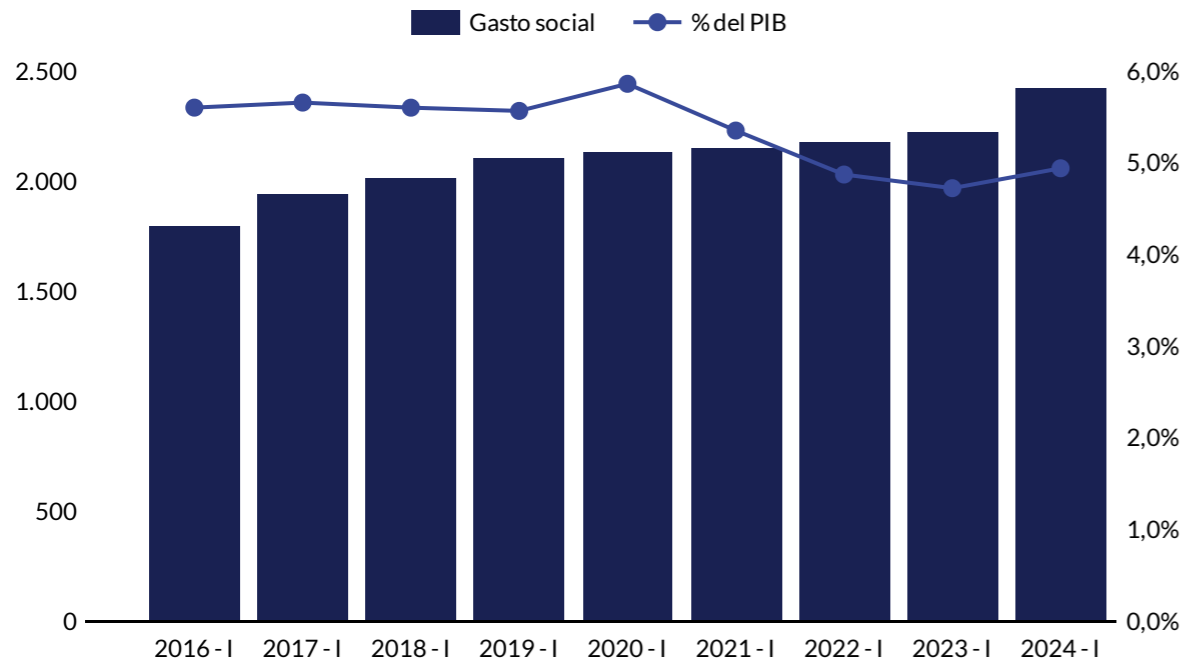


Evolución del gasto social del Presupuesto de la República al primer semestre 2025

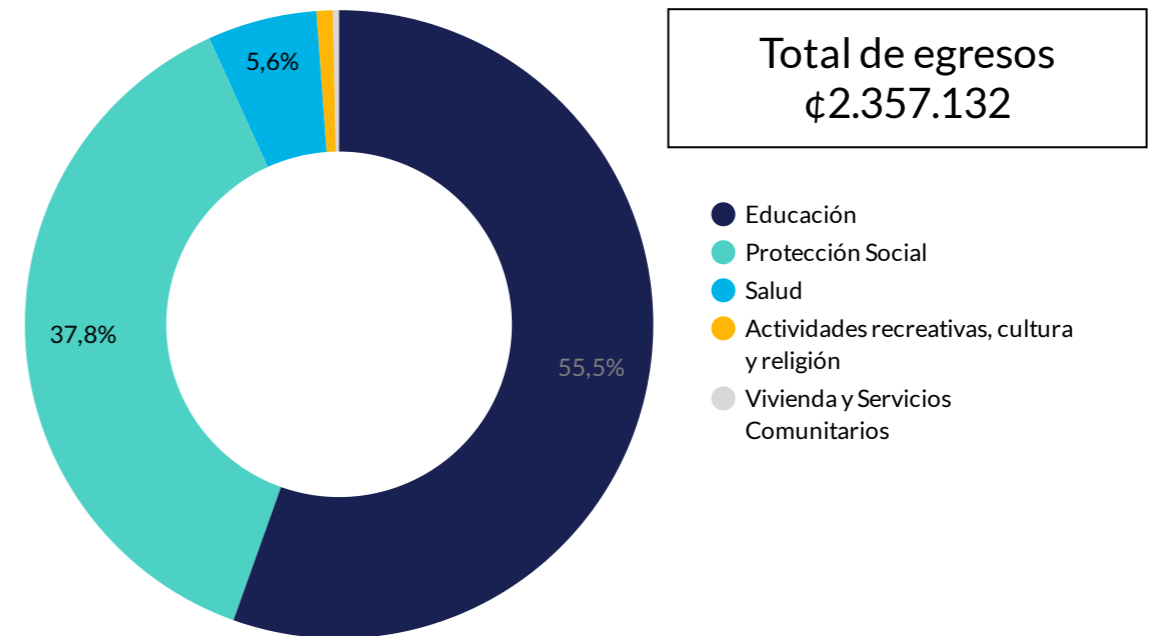
DFOE-FIP-MTR-00031-2025

Gráfico N.º 1
Gobierno de la República: Evolución semestral de los egresos asociados a funciones sociales, 2016-2024
 -Miles de millones de colones y porcentajes-



Fuente: Elaboración CGR con datos del SIGAF y el BCCR. A partir de 2025 con el clasificador funcional de egresos (Decreto 44074-H)-

Gráfico N.º 2
Gobierno de la República: Composición de los egresos al primer semestre asociado a funciones sociales según clasificación funcional, 2025
 -Millones de colones y porcentajes-



Fuente: Elaboración CGR con datos del SIGAF.

Gasto en funciones sociales

- 40,2% de los egresos devengados por el Gobierno de la República durante el primer semestre de 2025 se asocian a funciones sociales. Como porcentaje de la economía, la cifra representa 4,6% del PIB. Esto incluye erogaciones realizadas en educación, salud, protección social, vivienda y servicios comunitarios y actividades recreativas, de cultura y religión. -La trayectoria mostrada por la relación del gasto social con respecto al PIB fue decreciente desde 2020 y presenta un comportamiento estable en años recientes.
- Los componentes del gasto de mayor importancia están relacionados con educación y protección social, que agregados representan 93,2% del total devengado en funciones sociales durante los primeros seis meses de 2025. Aquí el Ministerio de Educación Pública, los Regímenes de Pensiones y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (este último por medio del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares) son los de mayor representatividad en el gasto (92,7%), lo que subraya la importancia estratégica de estos títulos presupuestarios en la política social.

Egresos en funciones educativas

- Del total de egresos en funciones educativas durante el primer semestre de 2025, la mayor parte se destinó a remuneraciones (63,2%) y transferencias corrientes (34,4%). Estos montos están principalmente presupuestados en el Ministerio de Educación Pública. Las transferencias más significativas son las dirigidas al Fondo Especial para la Educación Superior (¢302.124 millones) y a las Juntas de Educación y Administrativas (¢65.342 millones). Sin embargo, el Ministerio de Hacienda¹ ha dispuesto un bloqueo presupuestario sobre estas transferencias por ¢11.522 millones y ¢18.622 millones, respectivamente.
- En el primer semestre del año, las transferencias a los Colegios Científicos alcanzaron ¢1.317 millones, lo que representa un crecimiento del 13,5% en comparación con el año anterior. Sin embargo, para 2025 se incorporaron cuatro nuevos colegios³. Al analizar los diez colegios preexistentes, se observa que nueve experimentaron una disminución promedio del 13,0% en sus transferencias durante el mismo período. Esta situación reduce su capacidad para cubrir las necesidades de gasto, al tiempo que ¢326 millones se encuentran bloqueados presupuestariamente por el Ministerio de Hacienda².

¹ En virtud al cual se mantienen en “estado de no ejecución” recursos que fueron asignados durante el trámite legislativo del presupuesto ordinario 2025. Véase el oficio MH-DM-OF-1740-2024 del 05 de diciembre de 2024.

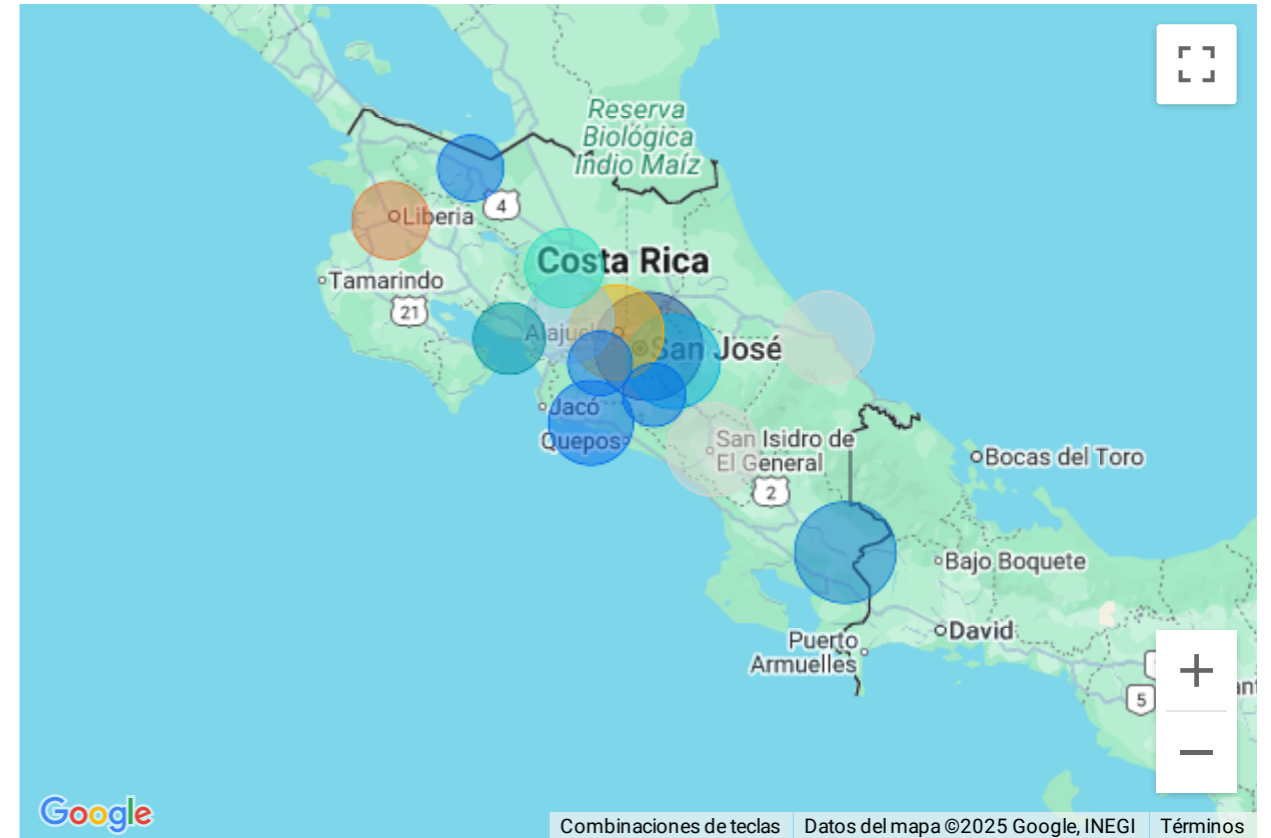
² Ibidem. En el monitoreo [DFOE-FIP-MTR-00003-2025](#) la Contraloría alertó sobre el posible riesgo para el funcionamiento de los Colegios Científicos que representaban los bloqueos presupuestarios.

³ A los cuales se les ha transferido un monto de ¢293 millones, lo que representa 50,0% de los ¢586 millones presupuestados para dichos cuatro Colegios.

Mapa N.º 1

Transferencia devengada con destino a los Colegios Científicos durante el primer semestre según colegio, 2024-2025

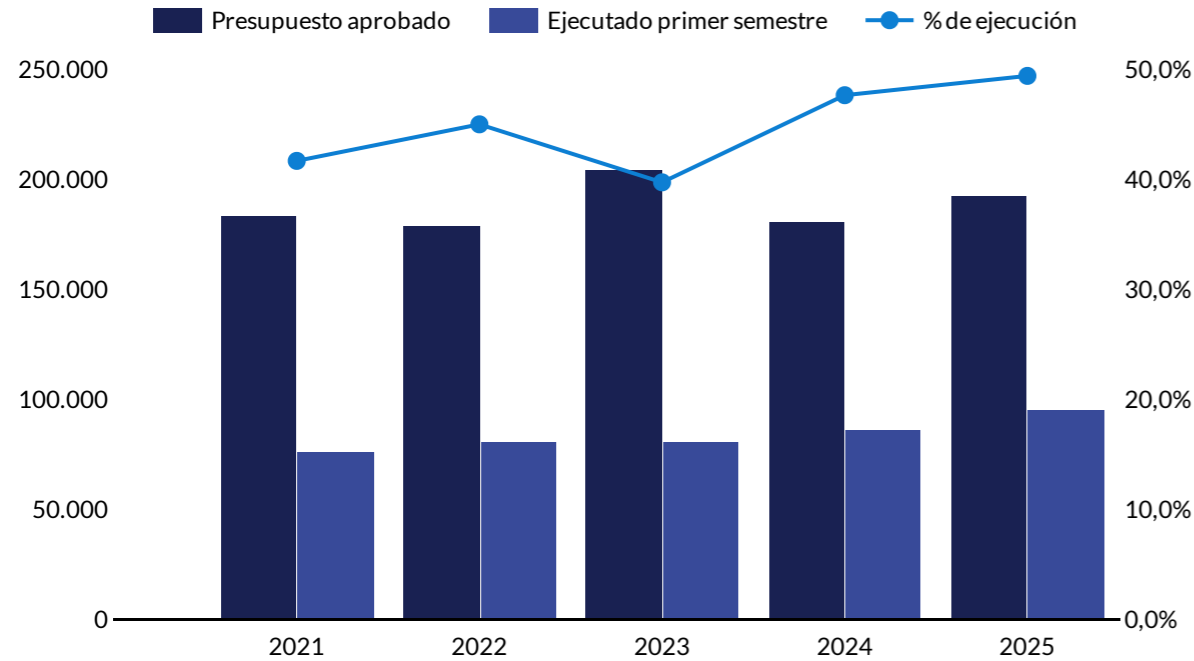
-Millones de colones-



Nota: Los colegios que se incorporaron al presupuesto de 2025 son el Colegio Científico de Parrita, el Colegio Científico Norte Norte, el Colegio Científico de Puriscal y el Colegio Científico de Los Santos.

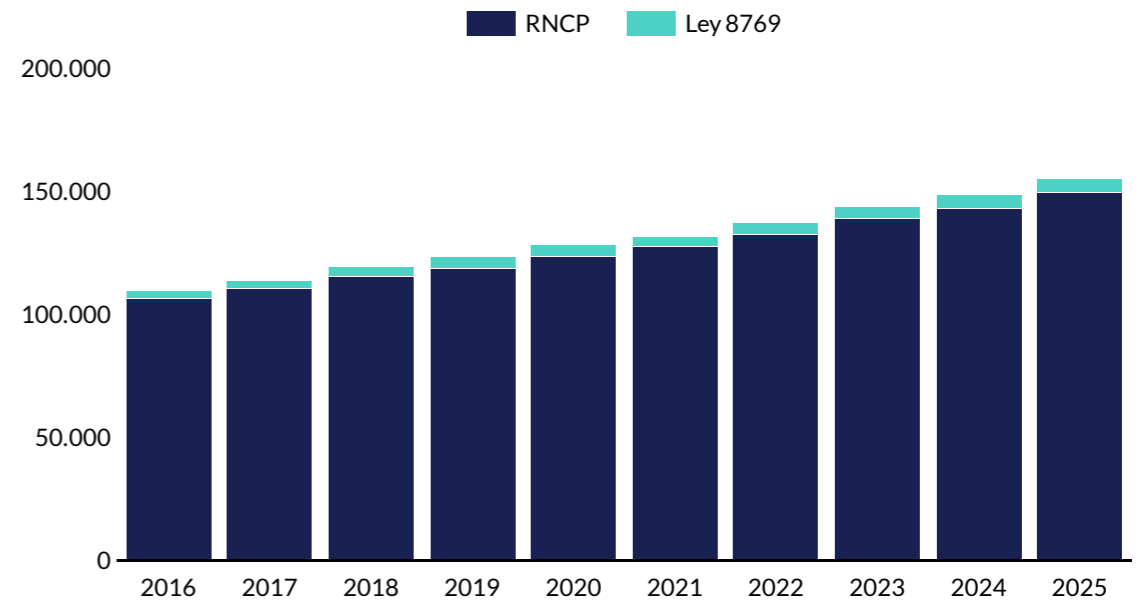
Fuente: Elaboración CGR con datos del SIGAF.

Gráfico N.º 3
Gobierno de la República: Evolución de las transferencias al Régimen No Contributivo, 2021-2025
 -Millones de colones y porcentajes-



Fuente: Elaboración CGR con datos de SIGAF.

Gráfico N.º 4
Régimen No Contributivo de Pensiones: Evolución de la cantidad de pensiones a junio, 2016-2025
 -Cantidad de pensiones-



Nota: Las cifras de 2025 son a mayo.

Fuente: Elaboración CGR con datos de la CCSS.

Protección social

- Como señaló la Contraloría en su informe DFOE-SAF-OS-00001-2019, los efectos del cambio demográfico ya son visibles en diferentes ámbitos, incluyendo el fiscal. Los cambios en la demanda de recursos se reflejan en que de los ₡890.058 millones ejecutados en el primer semestre de 2025 en protección social, ₡678.328 millones fueron destinados a la atención de la edad avanzada. Es previsible que las necesidades de gasto relacionadas con el cambio demográfico determinen en los próximos años la prestación de servicios públicos críticos, como lo son las pensiones.

- En cuanto a las transferencias destinadas al Régimen No Contributivo (RNC), estas crecieron 10,4% en el primer semestre de 2025 al comparar con el año anterior, hasta alcanzar ₡95.194 millones. A mayo de 2025, la cantidad de pensiones del RNC alcanzó 149.761, un crecimiento de 6.969 con respecto al mismo mes de 2024¹. Al considerar que a diciembre 2024 el número de pensiones ascendía a 146.934, se observa un incremento de 2.827 pensiones al mes de mayo de 2025, frente a una meta anual en el PNDIP de 5.000 nuevas pensiones por año.

¹ No incluye las pensiones de la Ley 8769. Véase el Estado Financiero a mayo del Régimen No Contributivo de Pensiones..

Ilustración N.º 1
Ingresos presupuestados de FODESAF, 2025
 -Millones de colones-



Fodesaf

- En 2025 el presupuesto de Fodesaf asciende a ¢798.701 millones, equivalente al 1,5% del PIB. Por su magnitud e importancia, FODESAF es un elemento estratégico en la política social selectiva del Estado.
- En 2025, la asignación presupuestaria de Fodesaf fue 3,5% superior a la del presupuesto aprobado de 2024. Para 2025, como aporte del Gobierno se incorporó más del mínimo de ¢255.583 millones que se deriva de la sentencia N°021400-2024 de la Sala Constitucional. La suma adicional fue de ¢14.000 millones, incorporada en la discusión y aprobación del presupuesto inicial. No obstante se encuentra en estado de 'no ejecución' (bloqueo) por parte del Ministerio de Hacienda. Del total presupuestado en 2025, según indica la Desaf, se ha ejecutado un 34% al primer semestre, con cifras de la CCSS solamente al primer trimestre.

Fuente: Elaboración CGR con datos de Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Desaf).

Tabla N.º 1
Fodesaf: Egresos al primer semestre de 2025 según programa
 -Millones de colones y porcentajes-

Programa	Presupuesto aprobado ▼	Devengado	% de ejecución
CCSS-RNC	189.966	46.457	24,5%
BANHVI-FOSUVI	150.598	18.903	12,6%
IMAS	109.381	42.970	39,3%
MEP-AVANCEMOS	75.247	37.623	50,0%
CEN CINAI	71.039	18.038	25,4%
MEP-COMEDORES	52.877	52.368	99,0%
PANI	36.976	17.217	46,6%
CONAPAM	20.213	8.755	43,3%
PRONAE	16.671	4.519	27,1%
INAMU	15.812	5.709	36,1%
CONAPDIS	13.149	6.370	48,4%
CCSS TORRE ESPERANZA	6.167	0	0,0%
ICODER	5.929	1.698	28,6%
MEP-BECAS	4.122	1.934	46,9%

Nota: La columna Presupuesto aprobado no incluye los montos bloqueados para IMAS (¢500 millones), MEP-AVANCEMOS (¢7.710 millones) y MEP-COMEDORES (¢5.790 millones). Por otra parte, los datos de la CCSS se encuentran al primer trimestre de 2025.

Fuente: Elaboración CGR con datos de Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Desaf).

Programas de Fodesaf

- Entre los programas de mayor ejecución se encuentran los de comedores del Ministerio de Educación Pública, con 99,0%. Esto refleja en parte la insuficiencia de recursos para atender las necesidades de gasto de dicho programa. No obstante, en el primer presupuesto extraordinario¹ se incrementó la asignación destinada a los comedores (presupuesto que no se refleja en las cifras del primer semestre).

- Los tres programas de mayor magnitud presupuestaria (Régimen No Contributivo, Fondo de Subsidio para la Vivienda y el Instituto Mixto de Ayuda Social) han ejecutado 24,1% de los recursos asignados que les fueron asignados. De estos, el Fosuvi muestra la menor tasa de ejecución, con 12,6%.

¹ Ley 10739 publicada en el Alcance 81 a la Gaceta 121, del 02 de julio de 2025.

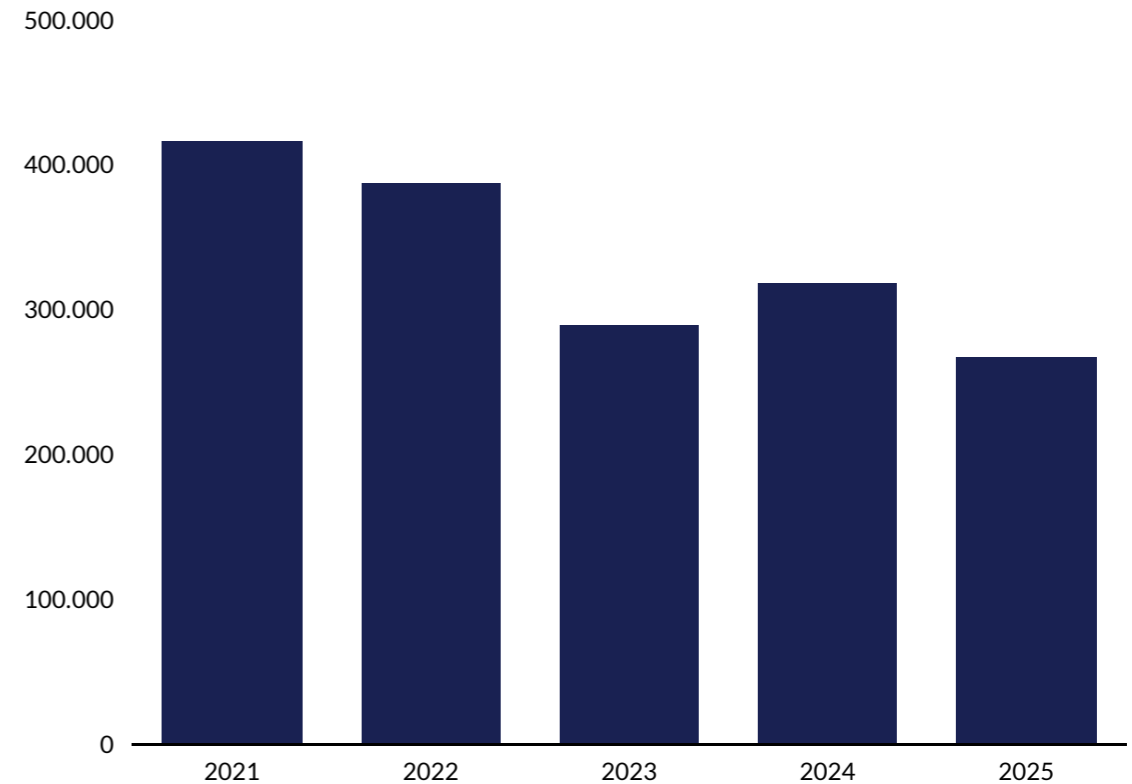
Avancemos

- El programa de Avancemos ejecutado por el Instituto Mixto de Ayuda Social tiene como objetivo promover la permanencia y reinserción de estudiantes que por causas económicas ven en riesgo su continuidad en el sistema educativo¹. Una evaluación realizada por el Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas encontró incrementos significativos en la probabilidad de permanencia de los estudiantes cubiertos por las transferencias monetarias. La recomendación de dicho estudio es ampliar la cobertura de beneficiarios para incidir positivamente en la permanencia².
- No obstante, la cantidad de beneficiarios de transferencias condicionadas ha disminuido en los últimos años, pasando de 417.571 en 2021 a 319.411 en 2024. Para el primer semestre de 2025, esta cifra descendió aún más, alcanzando los 268.573 beneficiarios. A pesar de este descenso en el número de beneficiarios y de un incremento en el presupuesto de 2025 para el programa Avancemos, ¢7.710 millones (equivalente al 9,3% del presupuesto total aprobado de ¢82.957 millones) permanecen bloqueados por disposición del Ministerio de Hacienda³. Estas restricciones presupuestarias limitan la capacidad del programa para financiar sus necesidades de gasto, mermando así el impacto positivo de la política social en la permanencia dentro del sistema educativo.

Gráfico N.º 5

Avancemos: Evolución de beneficiarios de las transferencias monetarias condicionadas

-Cantidad de beneficiarios-



¹ Véase la [ficha del programa](#) de Fodesaf.

²IICE. (2024). [Estimación del efecto que tienen distintos montos de transferencias monetarias sobre la condición de pobreza de las personas beneficiarias del Programa Avancemos-Crecemos](#).

³ Oficio MH-DM-OF-1740-2024 del 05 de diciembre de 2024.

Notas: La cifra de 2025 son a junio. En 2021 se incluyen los beneficiarios de Crecemos, ya que las cifras de 2022 en adelante, luego de la fusión de Crecemos y Avancemos, incorporan la totalidad de beneficiarios de lo que antes eran dos programas.

Fuente: Elaboración CGR con datos del IMAS.

Fosuvi

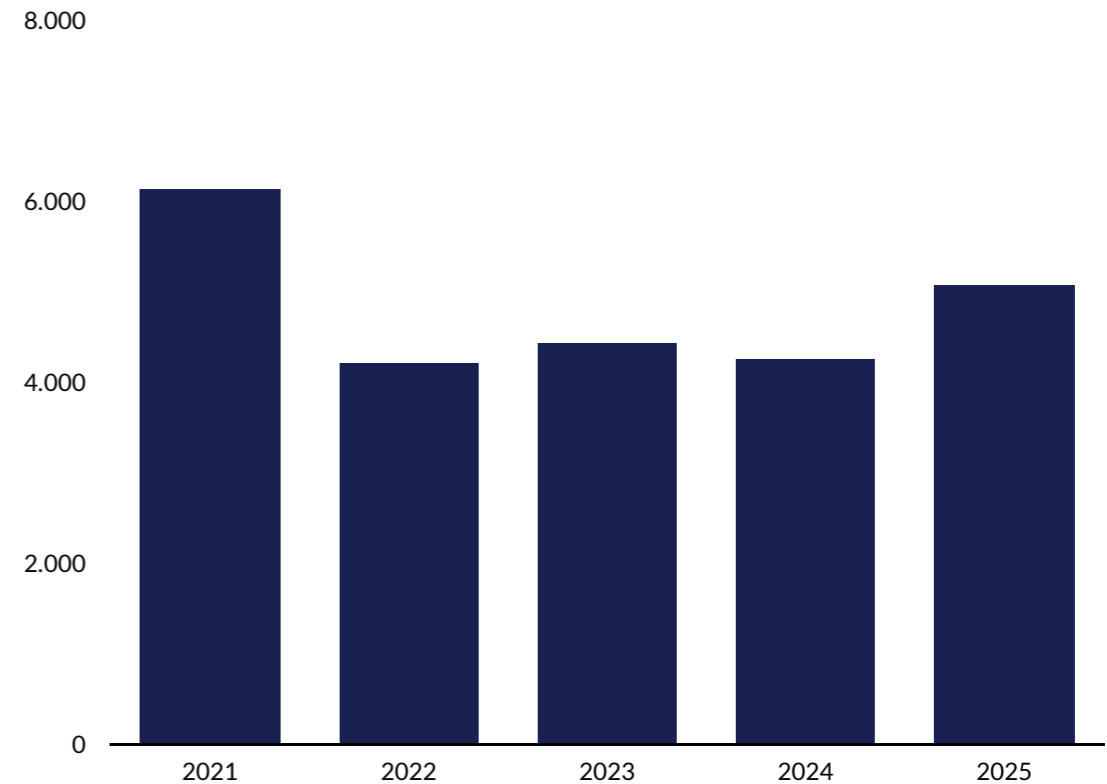
- El Fondo de Subsidio para la Vivienda (Fosuvi) tiene como objetivo facilitar recursos financieros a familias de escasos recursos para obtener soluciones habitacionales a través de un bono económico¹. Los bonos familiares de vivienda que otorga constituyen parte del eje estratégico de la política social direccionada a la atención de los asentamientos informales. La Contraloría señaló en su informe DFOE-CIU-RF-00002-2025 que en el período 2021-2024 el 7% de los recursos ejecutados a través de Fosuvi se dirigió al financiamiento de soluciones orientadas a erradicar asentamientos informales, no obstante se identificó una falta de trazabilidad que limita la transparencia y dificulta verificar la efectividad del uso de recursos del Banhvi.
- En relación con esto, de acuerdo con cifras del informe DFOE-CIU-SGP-00001-2025 la precariedad habitacional y la exclusión social afecta a 64.128 hogares y se caracteriza por la insuficiente gestión pública, con un impacto directo de ¢25 mil millones entre 2022-2024 para la Hacienda Pública en pérdidas fiscales por impuestos, actividades comerciales y servicios públicos.
- Los recursos transferidos al Banhvi para el Fosuvi incrementaron 13,5%² en el primer semestre del 2025 con respecto al mismo periodo del año anterior. Dentro del rubro de protección social, representan 8,5% del total ejecutado, razón por la cual es relevante avanzar en los mecanismos de evaluación sobre el impacto del gasto en el bienestar de las poblaciones meta.

¹ Véase la [ficha del programa](#) de Fodesaf.

²Las cifras a las que se alude en esta filmina se refieren a la transferencia que realiza el Gobierno al Banhvi, tomando como fuente el SIGAF, no a la ejecución de los recursos por parte de esta institución. De ahí proceden las diferencias con respecto a lo establecido en la tabla 1, donde se muestra la ejecución realizada por el Banhvi de los recursos transferidos, tomando como fuente la Desaf.

Gráfico N.º 6

Fosuvi: Evolución de los bonos formalizados a junio, 2021-2025
-Cantidad de bonos-



Fuente: Elaboración CGR con datos del Banhvi.

Desafíos de la política social

- En el marco del trámite legislativo del presupuesto ordinario 2025, la Asamblea Legislativa incrementó los rubros del gasto asociado a funciones sociales proveniente de recursos rebajados en la partida de intereses¹. Sin embargo, el Ministerio de Hacienda refiriendo a imprevisibilidad del pago de intereses, solicitó mantener dichos aumentos en estado de “no ejecución”². Algunos de estos se encuentran bloqueados a la fecha como los ya mencionados en educación. No obstante, la Contraloría identificó en el informe DFOE-FIP-IAD-00001-2025 una sobreestimación por ₡19.385 millones en los intereses de deuda externa en 2025, mientras que la Dirección General de Gestión de la Deuda Pública comunicó un sobrante de alrededor de ₡90.000 millones en intereses³.
- Una presupuestación sobreestimada de los intereses de la deuda pública resta espacio para la asignación de gasto para atender las necesidades de financiamiento relacionadas con funciones sociales. Lo cual constituye un riesgo para el funcionamiento de programas o instituciones como los Colegios Científicos, por ejemplo, donde las transferencias al primer semestre se han reducido en 13% para nueve de los colegios; o las becas de Avancemos, cuyo impacto en la permanencia estudiantil es significativo.

Ilustración N.º 2
Montos bloqueados de Fodesaf por programa, 2025
 -Millones de colones-



¹ Véase la filmina 6 del informe [DFOE-FIP-MTR-00001-2025](#).

² Oficio MH-DM-OF-1740-2024 del 05 de diciembre de 2024.

³ Filmina 6 del informe [DFOE-FIP-MTR-00027-2025](#).

Fuente: Elaboración CGR con datos de la Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares.

En el primer semestre de 2025 los **egresos ejecutados asociados a funciones sociales** ascendieron a **¢2.357.132 millones**, lo que equivale a un **40,2% del total devengado por el Gobierno de la República**. Lo anterior subraya el peso que tienen las funciones sociales en el Presupuesto de la República, las cuales presentan un comportamiento estable como porcentaje del PIB en los últimos ejercicios pero por debajo de los niveles previos a 2020. En particular, la preponderancia de instituciones como el Ministerio de Educación Pública y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social los convierte en ejes estratégicos de la dinámica del gasto social.

El cambio demográfico influye cada vez más en la demanda de servicios públicos esenciales, como las pensiones. Durante el primer semestre de 2025, la **atención a la población de edad avanzada** representó un **gasto de ¢678.328 millones, equivalente al 28,8% del gasto social total**. Se prevé que esta demanda de servicios impulsada por el cambio demográfico continuará ejerciendo presión sobre la política de gasto social, lo cual requerirá una atención constante por parte de la política pública.

La **sobreestimación de la partida de intereses** podría incidir en la asignación de presupuesto en **partidas de gasto social** como en educación o becas, particularmente en el **funcionamiento de instituciones y programas** como los Colegios Científicos o Avancemos, cuyos efectos positivos para los fines de política social han sido documentados. Afinar las **previsiones de gasto** de manera que se logre **priorizar el uso de los ingresos** es un punto a tener en cuenta en los próximos Presupuestos de la República.