



DIRECCIÓN GENERAL DE  
DESARROLLO SOCIAL Y  
ASIGNACIONES FAMILIARES



**INFORME ANUAL  
INVERSIÓN SOCIAL-PERSONAS BENEFICIARIAS  
POR ÁREA GEOGRÁFICA, 2020-FODESAF  
*DECS-UE-IC-1-2021***



Noviembre, 2021

## Tabla de contenidos

|   |           |
|---|-----------|
| Resumen .....   | 3         |
| Siglas/acrónimos.....   | 4         |
| Prefacio .....  | 5         |
| Introducción.....   | 7         |
| 1. Panorama general de la distribución de la pobreza .....  | 8         |
| 2. Distribución de la inversión social y de la cantidad de personas beneficiarias del Fodesaf ..... | 12        |
| 3. Distribución de la inversión social y de personas beneficiarias por región .....                 | 17        |
| 4. Distribución de la inversión social y de personas beneficiarias por provincia.....               | 20        |
| 5. Distribución de la inversión social y de personas beneficiarias por cantón.....                  | 23        |
| 6. Análisis de programas sociales presentes en la Enaho .....                                       | 25        |
| 7. Conclusiones .....   | 32        |
| <i>Anexo 1: Distribución de la inversión social a nivel cantonal.....</i>                           | <i>34</i> |
| <i>Anexo 2: Cobertura, exclusiones e inclusiones por programa .....</i>                             | <i>36</i> |

## Resumen

El informe de la inversión social y de personas beneficiarias por área geográfica 2020, 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 son de la base del Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado (Sinirube) y de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho).

Dentro de los principales datos del informe, se encuentra que la inversión cubierta alcanza los 483 279 millones de colones (78,8% 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 y las provincias de San José y Alajuela en conjunto tienen la mayor focalización de recursos asignados (42,8% y 43,8% del total respectivamente), no obstante, se observa una importante representatividad en las provincias costeras y sus regiones asociadas (40,4% 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. No obstante, los resultados de 2020 presentan un efecto considerable producto de las consecuencias socioeconómicas de la pandemia por Covid 19 sobre los indicadores de pobreza y pobreza extrema.

**Siglas/acrónimos**

| <b>Acronimo / sigla</b> | <b>Significado</b>  |
|-------------------------|---|
| ACE                     | Asegurados por Cuenta del Estado  |
| Banhvi                  | Banco Hipotecario de la Vivienda  |
| CCSS                    | Caja Costarricense de Seguro Social   |
| CBA                     | Canasta Básica Alimentaria  |
| 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   |
| Fodesaf                 | Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares                          |
| Fonabe                  | Fondo Nacional de Becas   |
| Fosuvi                  | Fondo de Subsidio para la Vivienda  |
| Icoder                  | Instituto Costarricense del Deporte   |
| IDH                     | Índice de Desarrollo Humano   |
| IMAS                    | Instituto Mixto de Ayuda Social   |
| Inamu                   | Instituto Nacional de la Mujer  |
| INEC                    | Instituto Nacional de Estadística y Censos                                    |
| MTSS                    | Ministerio de Trabajo y Seguridad Social                                      |
| PANI                    | Patronato Nacional de la Infancia   |
| PNUD                    | Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo                            |
| Pronamype               | Programa Nacional de Apoyo a Micro y Pequeña Empresa                          |
| Pronae                  | Programa Nacional de Empleo   |
| RNC                     | Régimen No Contributivo de Pensiones  |
| Sinirube                | Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado  |

## Prefacio

La Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Desaf) se complace en publicar el presente estudio, por representar un esfuerzo pionero, al utilizar información de registros administrativos de beneficiarios de servicios sociales del Estado costarricense, almacenados en una base de datos creada por ley de disponibilidad reciente. Desde la creación del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, el legislador tuvo la visión de crear un centro de información que almacene y brinde acceso, a los registros de las personas que acceden a los servicios estatales de carácter social, con el objeto de garantizar la transparencia, facilitando la auditoría ciudadana; aumentar la eficiencia, reduciendo duplicidades y los tiempos de respuesta de las instituciones; e incrementando la eficacia, haciendo un uso inteligente de la información.

Es por ello que, si bien la Desaf contaba con su propio centro, en 2013 mediante la Ley 9137, se crea el Sistema nacional de información y registro único de beneficiarios del Estado, el cual, a partir de 2018, logra constituirse en el anhelado centro de información para la totalidad de los servicios sociales estatales. El Sistema tiene muchas más potestades que el centro de la Desaf, además de múltiples fines y aplicaciones, entre las que destaca, el categorizar a todos los hogares del país en distintos estratos de ingreso, y construir un registro único de beneficiarios a escala nacional, con información sociodemográfica tomada de las bases de datos oficiales del Estado costarricense.

Este estudio, muestra la utilidad y superioridad de trabajar con los registros disponibles relacionados con los beneficiarios de recursos del Fodesaf, y busca presentar la información más relevante de manera amigable e intuitiva. El aporte resulta más significativo, por el hecho que se cuenta con información geográfica precisa, mientras los censos generalmente se actualizan en espacios de dos lustros. Lo cierto es que la realidad socioeconómica cambia mucho más rápido que los censos, y las demandas del mundo actual exigen diagnósticos y respuestas en tiempo real.

Dentro de las demandas actuales y prioridades de la actual Administración, se encuentra la de adoptar enfoque regionales particulares, que atiendan las necesidades de los territorios. Por ello un informe como el que se presenta, que rinda cuentas sobre el accionar en los cantones, y que coincida con la capilaridad en que está formulada la política pública es relevante como herramienta de rendición de cuentas, y como instrumento de seguimiento y ajuste del accionar del estado.

Al basarse en registros administrativos, tomados desde las fuentes primarias, esta investigación se constituye en una herramienta superior más que sustitutiva de las encuestas, representando un salto cualitativo en la administración pública costarricense, y en particular en el accionar del sector social.

La Desaf, como administrador, fiscalizador y analista de los recursos del Fodesaf, no busca evaluar o señalar mediante los análisis de beneficiarios publicados, sino más bien, orientar el quehacer de las instituciones y de la política social, con el objeto de optimizar los recursos y las políticas públicas. Esta

Informe anual de la inversión social y de personas beneficiarias por área geográfica 2020-Fodesaf

tarea se constituye en una prioridad, por cuanto el país atraviesa el segundo año de emergencia nacional a causa de la Pandemia ocasionada por la Covid-19, la cual ha aumentado las necesidades de atención de personas en condición de pobreza. Pero, además, una situación de las finanzas públicas con escaso margen de acción, debido a que si bien se logró sortear una crisis fiscal que mostró signos graves de tensión en 2018, la senda de consolidación se vio afectada por los recursos que hubo que invertir para luchar contra los efectos de la Pandemia.

Es por esto que, la tarea de optimizar la política social, tanto en su focalización, como en sus impactos, se torna más imperativo bajo la coyuntura actual, y el uso de las herramientas más poderosas de análisis de datos son una variable clave en esta tarea.

Frecuentemente, nos encontramos ante la necesidad de discutir sobre las prioridades del Estado en materia social y de presupuesto nacional. Si bien este es un ejercicio sano y necesario, el debate no siempre cuenta con información suficiente y oportuna. Por ello, estudios como el actual se convierten en un insumo indispensable en dicha tarea, de manera que las decisiones se tomen basadas en datos certeros e información relevante.

Si bien el trabajo del centro de datos aún no está culminado, pues no todas las instituciones aún registran sus datos a cabalidad, el avance es enorme y así ha sido reconocido a escala internacional por entes expertos. En el Bicentenario de su independencia, el país logra tener a su disposición, análisis que durante décadas distintas administraciones soñaron, y que sentará las bases para moldear la política social de los próximos cien años.

Greivin Hernández González  
**DIRECTOR GENERAL**

## 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° 5662<sup>1</sup> (reformada mediante la Ley N° 8783) y su Reglamento N° 43189-MTSS<sup>2</sup>, confiriéndole a la Unidad de Evaluación del Departamento de Evaluación, Control y Seguimiento, dicha responsabilidad, específicamente en el artículo 44, inciso 2) e.

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 2020, 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) 2020, se obtienen del INEC.

---

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

<sup>2</sup> 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° 5662 de 1974 y su reforma Ley N° 8783 (2009), estipula en su artículo 2:

*“Son beneficiarios de este Fondo los costarricenses y extranjeros residentes legales del país, así como las personas menores de edad, quienes, a pesar de carecer de una condición migratoria regular en el territorio nacional, se encuentran en situación de pobreza o pobreza extrema, de acuerdo con los requisitos que se establezcan en esta y demás leyes vigentes y sus reglamentos”.*

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 la última década 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, 2010-2020 (colones corrientes)*

| Año  | Zona  |                     |  |                     |
|------|---|---------------------|--|---------------------|
|      | Urbana<br>Línea de extrema pobreza<br>(Costo de la CBA) | Línea de<br>Pobreza | Rural<br>Línea de extrema pobreza<br>(Costo de la CBA) | Línea de<br>Pobreza |
| 2010 | 40 390,63   | 88 225,43           | 33 454,96  | 67 750,28           |
| 2011 | 41 842,45   | 92 122,30           | 34 921,45  | 70 969,77           |
| 2012 | 44 371,54   | 96 695,38           | 37 086,90  | 74 600,66           |
| 2013 | 45 367,97   | 100 942,69          | 37 556,26  | 77 400,75           |
| 2014 | 47 840,00   | 105 976,00          | 39 633,00  | 81 344,00           |
| 2015 | 49 067,00   | 107 293,00          | 40 673,00  | 82 418,00           |
| 2016 | 48 399,00   | 105 937,00          | 40 433,00  | 81 685,00           |
| 2017 | 49 147,00   | 107 769,00          | 40 921,00  | 82 950,00           |
| 2018 | 49 999,00   | 110 047,00          | 41 483,00  | 84 535,00           |
| 2019 | 50 618,00   | 112 317,00          | 42 117,00  | 86 353,00           |
| 2020 | 50 245,00   | 112 266,00          | 41 973,00  | 86 439,00           |

**Nota:** Datos tomados de INEC (2021)

En el año 2011, el Censo determinó que un 21,7% de los hogares totales del país se encontraban en estado de pobreza, lo que equivalía a 25% de personas bajo la línea de pobreza. 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 del país, mientras que la Figura 2, la incidencia de la pobreza, definida como el número de pobres por cantón como porcentaje de la población del cantón.

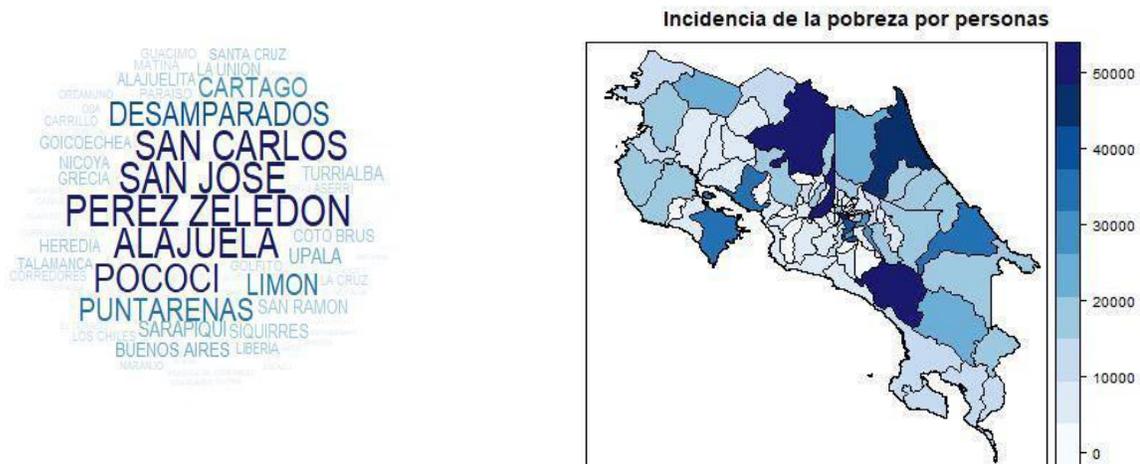
Sobre lo expuesto anteriormente, es importante señalar que, para efectos de la descripción de la información a nivel cantonal, se dispone únicamente del Censo nacional, que es la herramienta que permite esta desagregación. Se entiende la necesidad de contar con datos más actualizados para la elaboración del presente informe; lo cual implica contar en el país con un nuevo Censo que contribuya a analizar la situación de la incidencia de la pobreza y demás variables de relevancia.

Con la salvedad expuesta en el párrafo anterior, la Figura 1, muestra a la derecha el mapa con la representación geoespacial del número de personas pobres; en la izquierda, una nube de palabras asociada al mapa, los nombres de los cantones con mayor número de pobres en un tamaño mayor y con un tono de azul más oscuro, Pérez Zeledón, San José, Alajuela, San Carlos y Pococí tienen cada uno más de 45 000 personas pobres, mientras que Dota, Turrubares y San Mateo, menos de 2 000 personas pobres en cada cantón; dichos cantones aparecen en un tamaño muy pequeño y un color muy claro. En general, se notan pocas palabras (cantones) con un tamaño y color significativo, mientras que el color y el tamaño se atenúan de forma creciente, siendo la gran mayoría muy claras y pequeñas. Se observa que la gran

mayoría de cantones presentan menos de 10 000 personas en condición de pobreza (por cantón) y muy pocos más de 50 000 (menos de 5 cantones). El 50% central de los cantones tienen entre 5 017 y 17 201 personas pobres.

### Figura 1

*COSTA RICA: Número de personas pobres por cantón, 2011*



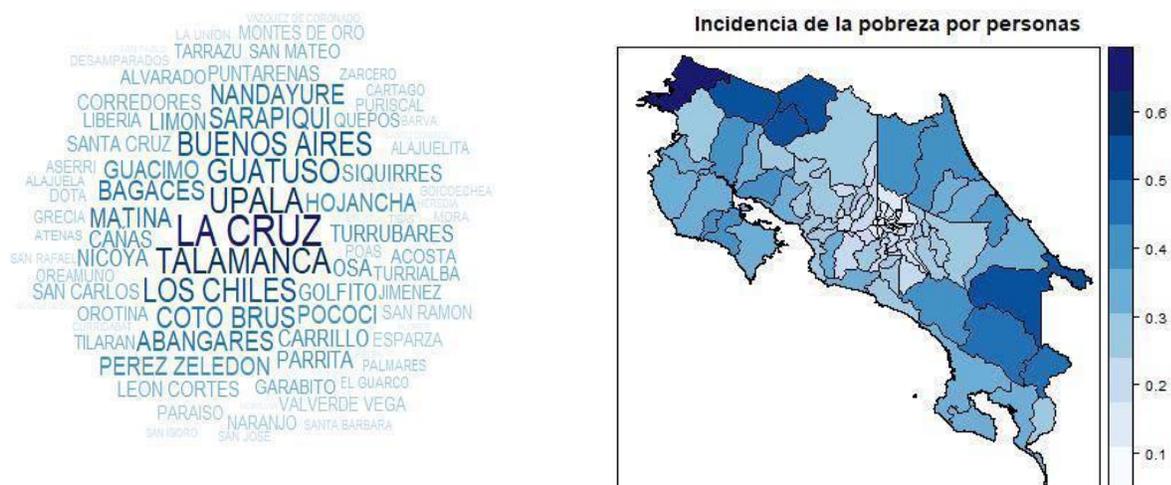
**Nota:** Datos tomados del Censo Nacional (2011)

Al detallar el análisis por el tamaño de la población dentro de los cantones, se obtiene la distribución: incidencia de la pobreza por personas. La Figura 2, muestra que hay un cambio significativo en la frecuencia de los cantones, apareciendo La Cruz en Guanacaste como el cantón con mayor incidencia: más de un 60% de su población es pobre. Este es seguido por Talamanca, Upala, Los Chiles y Buenos Aires.

La Figura 2, presenta una nube de palabras más equilibrada la distribución absoluta: los tamaños y colores cambian de forma más suavizada y son legibles una mayor cantidad de cantones, por lo que la diferencia no es tan marcada entre cantones, lo cual se puede apreciar también en el mapa donde los colores se distribuyen de una manera más uniforme. Este hecho se refuerza en que el 50% central de los cantones tienen entre un 19% y un 35% de incidencia de pobreza, con un mínimo de 8,3% (Montes de Oca) y un máximo de 65,3% (La Cruz).

Figura 2

*COSTA RICA: Incidencia de la Pobreza por personas, 2011 (Estructura porcentual)*



**Nota:** Datos tomados del Censo Nacional (2011)

## 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 beneficiarios. 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 sus beneficiarios Sinirube, en el momento de elaboración de este informe, aún existe un número importante de 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 26 programas sociales, y que, al 31 de diciembre de 2020, contabilizó egresos por 613 078 982 002,80 colones, no exista aún un ajuste completo entre el número de programas, beneficiarios y recursos reportados entre el Sinirube y otras fuentes.

De acuerdo con la información contenida en el Sinirube<sup>3</sup>, que detalla la distribución cantonal de los recursos y de los beneficiarios correspondientes al año 2020, se destinaron 483 279 millones de colones a los programas sociales que se analizan en este informe; cuya administración permite identificar a los

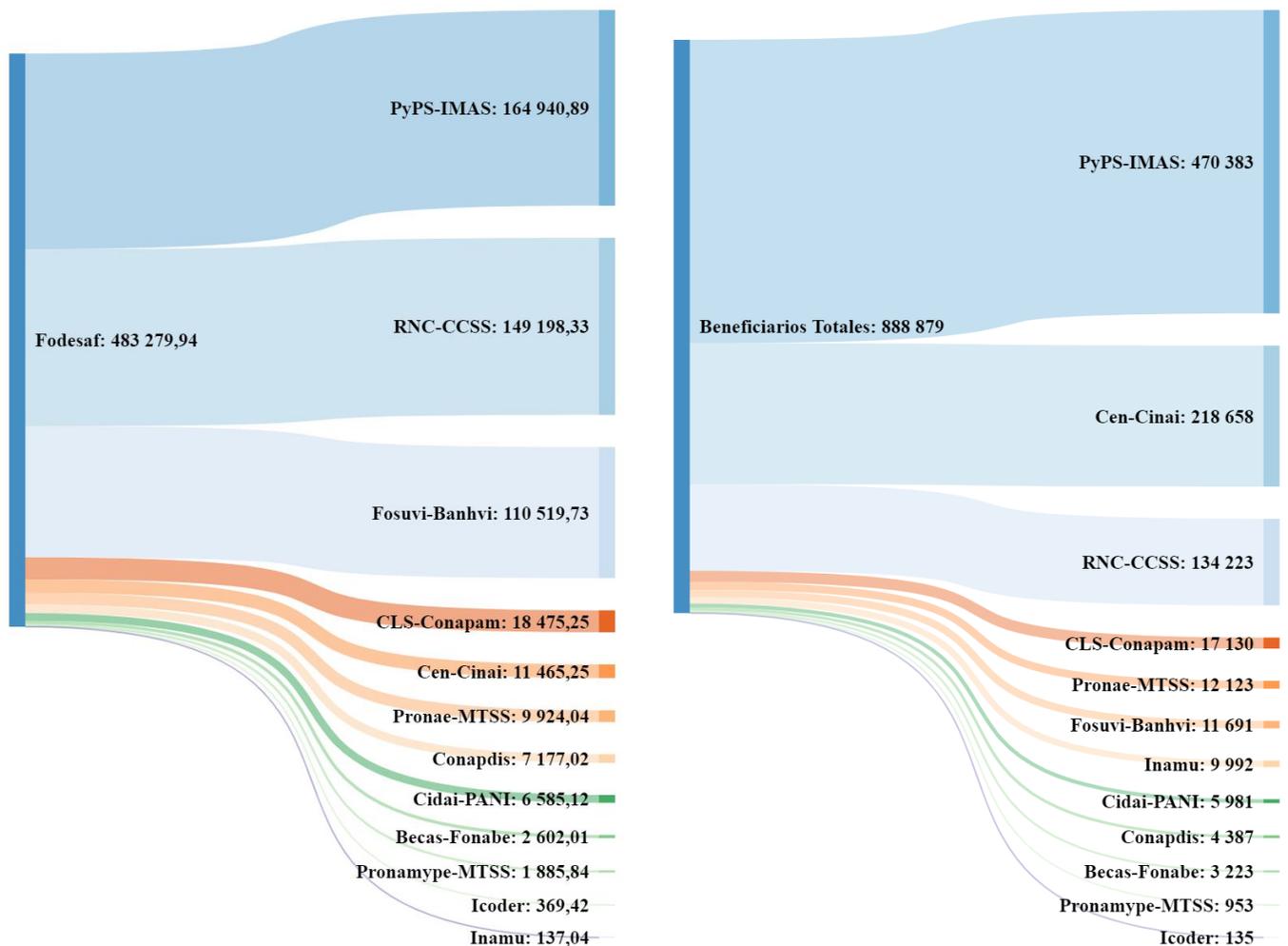
---

<sup>3</sup> La base de datos del Sinirube 2020, contiene información de quince programas, a cargo de once instituciones. Algunos nombres de programas, difieren a los consignados en las fichas descriptivas de los programas referidas a la Desaf.

beneficiarios de acuerdo a su cantón de residencia. La Figura 3, muestra la distribución absoluta de la inversión social (izquierda) y la cantidad de personas beneficiarias de los programas.

**Figura 3**

**COSTA RICA: Distribución absoluta de la inversión social (en millones de colones) y de personas beneficiarias, del Fodesaf, según programa e institución, 2020**



**Nota:** Datos tomados de Sinirube (2020)

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

1. Entre los más grandes se encuentran: el Régimen no contributivo de pensiones (RNC), el Fondo de Subsidio para la Vivienda (Fosuvi) y el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) con su programa de Protección y Promoción Social, entre estos programas juntos se consume el 87,87% de los recursos analizados del Fodesaf.

Informe anual de la inversión social y de personas beneficiarias por área geográfica 2020-Fodesaf

2. En segundo lugar, una serie de programas más pequeños en comparación con el resto, ya que ejecutan un 12,13% del presupuesto total, y cada uno de ellos entre el 3,82% y el 0,02% del Fodesaf: Construyendo Lazos de Solidaridad (Conapam), Nutrición y Desarrollo Infantil (Cen-Cinai), Programa Nacional de Empleo (Pronae), Conapdis (Convivencia y Asignación Familiar), PANI (Cidai), Becas de Estudio<sup>4</sup> (Fonabe), Programa Nacional de Apoyo a la Microempresa y Movilidad Social (Pronamype), Icoder (Becas deportivas) e Inamu.

En la Figura 4, 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 (abajo) y el tercer cuartil (arriba); lo que representa el 50% de los datos.
3. Las líneas que salen de las cajas representan el restante 50% de datos. El 25% por abajo y el 25% por arriba. Datos fuera de esas líneas suelen ser valores atípicos.
4. Se presentan 4 paneles:
  - a. El primero con la totalidad de los programas.
  - b. El segundo con los programas con entregas promedio superior al millón de colones.
  - c. El tercero con los programas con entregas promedio entre los 100mil y 1 millón de colones.
  - d. El cuarto con los programas con entregas promedio menores a los 100mil colones.

El Fosuvi del Banhvi es el programa que representa el mayor monto otorgado por persona; su variación oscila entre 1 y 38 millones de colones; sin embargo, el otorgamiento promedio por familia es de aproximadamente 9,5 millones de colones.

Siete programas distribuyen montos cuyos valores rondan entre los 50 mil y 100 mil colones mensuales y los casos en donde existe una variación significativa (Convivencia Familiar<sup>5</sup>, Bienestar y Promoción Familiar, y Construyendo Lazos de Solidaridad) se debe a razones particulares del programa, como lo son, montos específicos para algún tipo de beneficio como cuidado, medicinas, suplementos alimenticios entre otros.

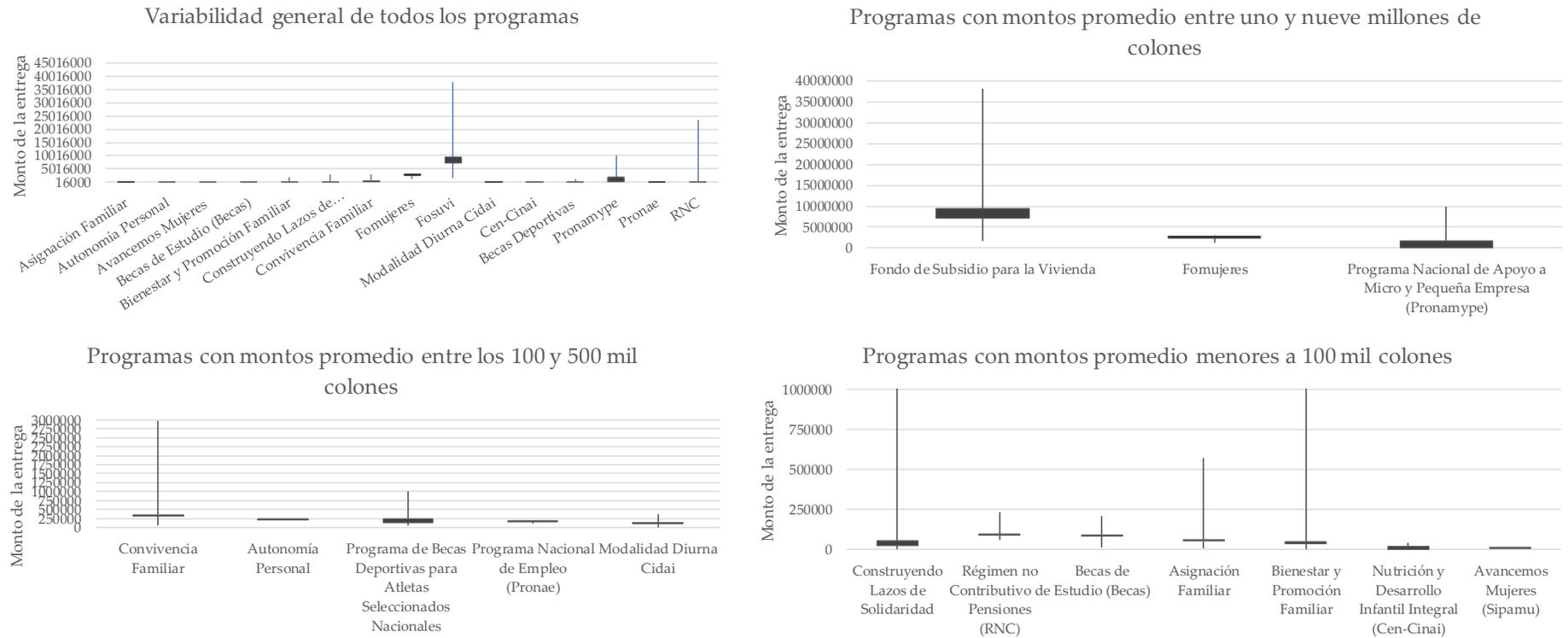
---

<sup>4</sup> Actualmente Becas Postsecundaria-MEP

<sup>5</sup> Actualmente se denomina Alternativas Residenciales

**Figura 4**

**COSTA RICA, FODESAF: Variabilidad del monto del subsidio por persona beneficiaria según programa, 2020**



**Nota:** Datos tomados de Sinirube (2020)

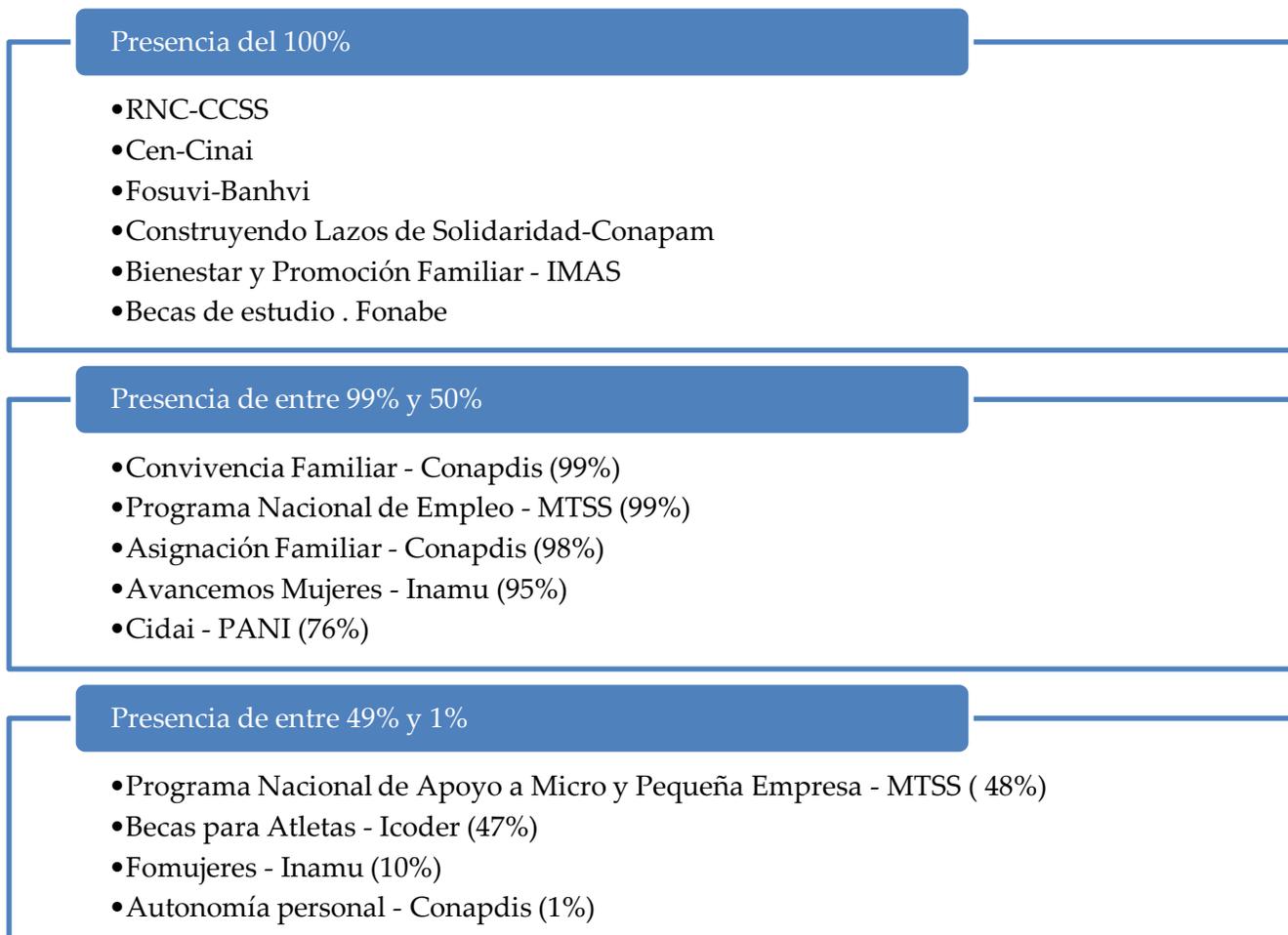
Informe anual de la inversión social y de personas beneficiarias por área geográfica 2020-Fodesaf

La Figura 5, muestra que seis programas tienen presencia a nivel nacional, cuatro programas están entre el 95% y 99% de los cantones (de 79 a 82 cantones); uno en el 76% de los cantones (Cidai en 63 cantones) mientras que los restantes cuatro, se encuentran en menos de 50 cantones, siendo los programas de Fomujeres-INAMU y Autonomía Personal – Conapdis los que muestran menor presencia a nivel cantonal.

Es importante analizar aquí el contraste de la situación: los programas cuya presencia es a nivel nacional, no son necesariamente los que tienen mayor presupuesto; pero sí mayor presencia en la población que lo requiere.

**Figura 5**

**COSTA RICA: Porcentaje de presencia cantonal de los Programas financiados con recursos Fodesaf, 2020**



**Nota:** Datos tomados de Sinirube (2020)

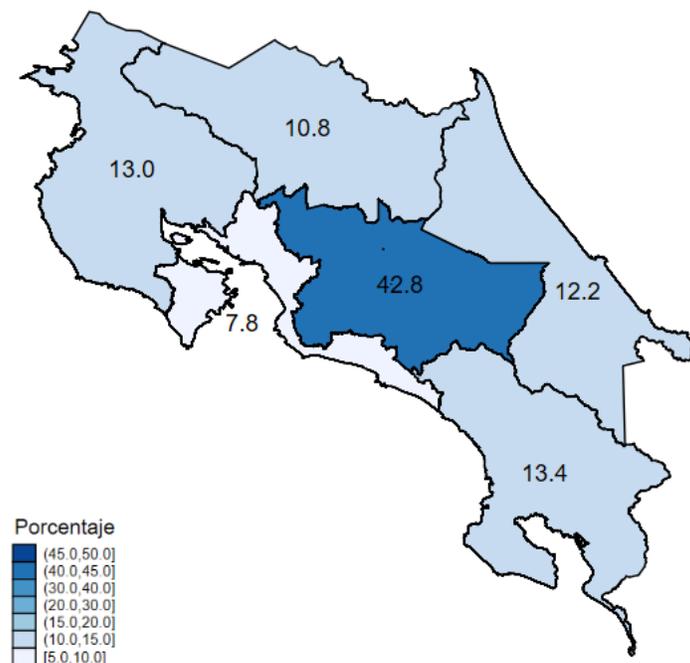
### 3. Distribución de la inversión social y de personas beneficiarias por región

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 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.

Destaca que, en la Región Central se concentra el 42,8% de los recursos invertidos; mientras que las regiones periféricas se reparten la inversión restante. Para el año 2020, las regiones Huetar Norte (10,8%) y Pacífico Central (7,8%) son las zonas en las que menos recursos del Fodesaf son colocados por las unidades ejecutoras. No muy lejos les siguen el resto de las regiones, en donde el 12,2% se coloca en la región Huetar Caribe, 13,0% en la Chorotega. Se aprecia una caída significativa en la proporción para el caso de la región Pacífico Central, pues en 2019 representaba el 17,1% del total de los recursos. En esta ocasión se denota una reversión en la tendencia vista en informes anteriores, donde la Región Central mostraba una paulatina reducción en su porcentaje relativo. Una posible explicación para esto es la conformación de la información contenida en la base de datos de Sinirube, pues se ha incluido efectivamente el programa Avancemos, así como el incremento de entregas en el programa Crecemos, ambos pertenecientes al macroprograma de Promoción y Protección Social del IMAS.

**Figura 6**

*COSTA RICA: Distribución relativa de la inversión social del Fodesaf, por región, 2020*



**Nota:** Datos tomados de Sinirube (2020)

**Informe anual de la inversión social y de personas beneficiarias por área geográfica 2020-Fodesaf**

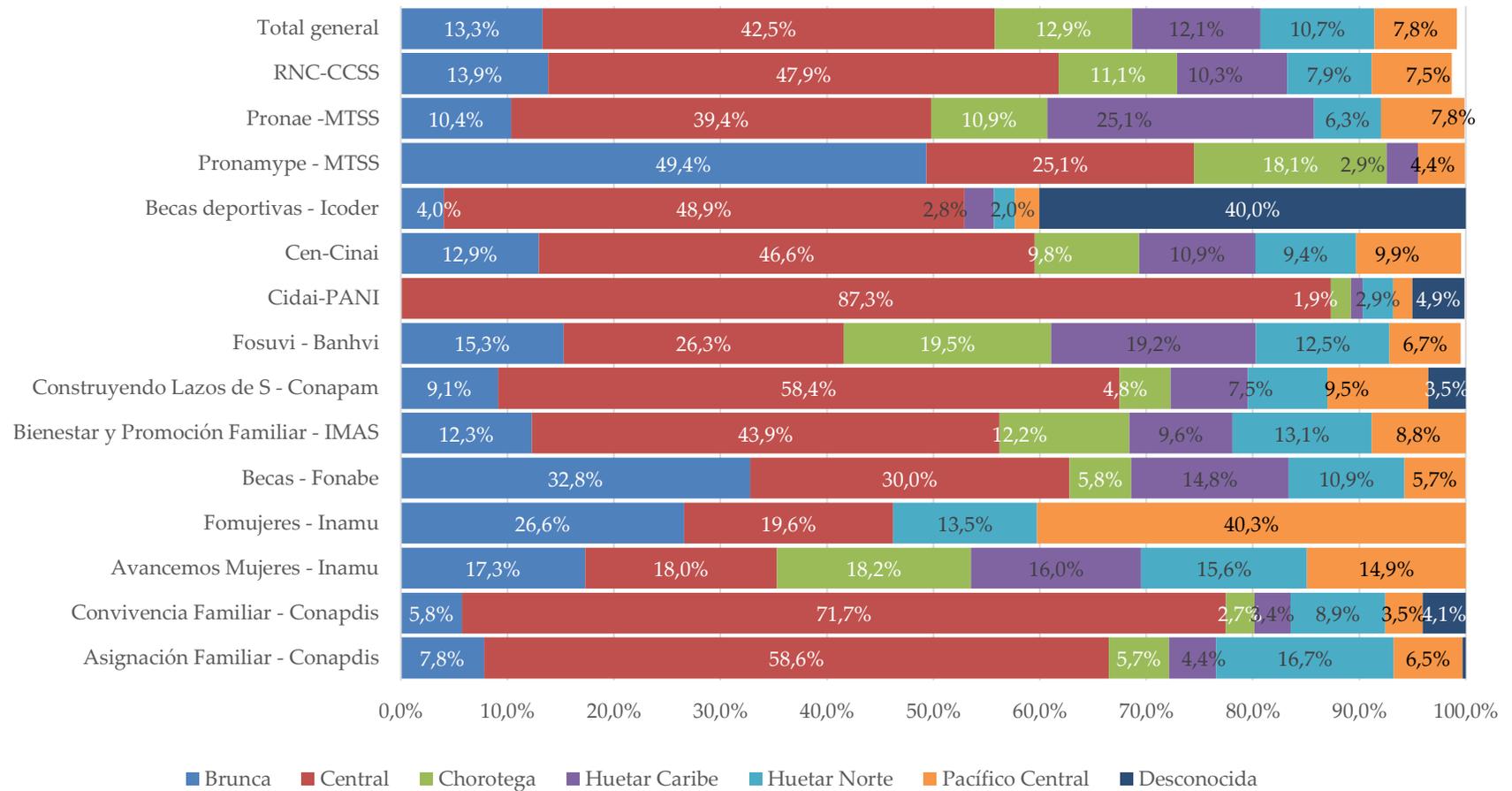
A nivel del análisis desagregado por programa, en la Figura 7, se puede notar que la distribución varía en función de las características propias de cada espacio territorial, así como de los mismos programas. Se puede apreciar que la mayor cantidad de inversión social, independientemente del programa, se localiza en la región central, en donde se invierte entre el 18% y 87% del presupuesto de cada unidad ejecutora.

A excepción de Fomujeres; las regiones Huetaar Norte, Pacífico Central presentan la menor inversión en forma general por los programas sociales.

Finalmente, los programas con mayor cobertura en la actualidad, como el Régimen No Contributivo de Pensiones, replican el comportamiento general, asociado a la proporcionalidad de la población en cada región.

Figura 7

*COSTA RICA: Distribución relativa de la inversión social del Fodesaf, por región, según programa e institución, 2020*



**Nota:** Datos tomados de Sinirube (2020)

## Informe anual de la inversión social y de personas beneficiarias por área geográfica 2020-Fodesaf

Según los resultados de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) de julio 2020, realizada por el INEC, al considerar el nivel de pobreza por región de planificación, la región Central presenta la menor incidencia 23,73%, no obstante, el mayor número de personas pobres se encuentran en esta; considerando que en la región central se concentra la mayor cantidad de personas en todo el país.

Las regiones con más del 30% de pobreza son la Brunca (34,68%) y la Chorotega (31,73%); no obstante, las regiones Huetar Caribe y Huetar Norte también se acercan al umbral del 30% (29,83% y 28,60 respectivamente). Esas regiones tienen características muy propias de la zona como lo es la migración, zonas fronterizas, baja generación de empleo, menor acceso a la educación entre otras razones.

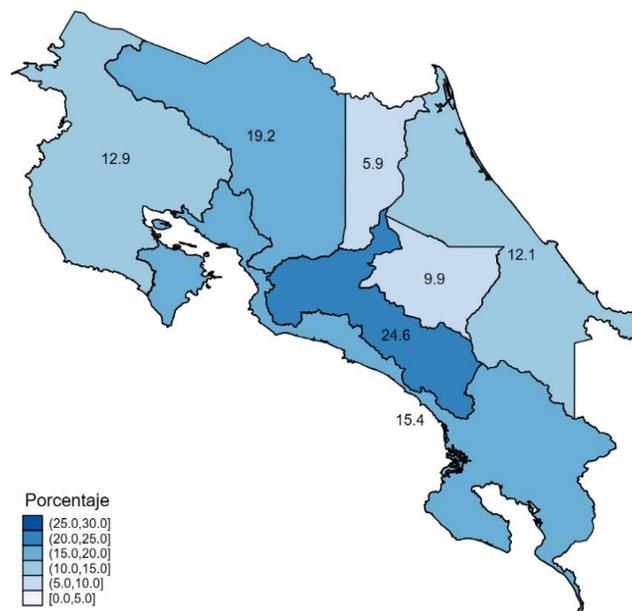
Los datos anteriores deben entenderse además dentro del contexto de la pandemia generada por el Covid 19 y las consecuencias económicas de las medidas de contención de la misma, lo que explica los niveles elevados en particular dentro de esta encuesta.

### 4. 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 8, muestra que Alajuela y San José en conjunto reciben el 43,8% de la inversión social contemplada en este estudio, mientras que Guanacaste, Puntarenas y Limón reciben el 40,4%, siendo provincias que, si bien el número de pobres no es tan alto, tienen una alta incidencia de pobreza.

**Figura 8**

*COSTA RICA: Distribución relativa de la inversión social del Fodesaf, por provincia, 2020*



**Nota:** Datos tomados de Sinirube (2020)

**Informe anual de la inversión social y de personas beneficiarias por área geográfica 2020-Fodesaf**

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 una cantidad sustancial de cantones con un número elevado de personas en pobreza (Figura 1, arriba). Cartago y Heredia reciben menos del 10% de la inversión del Fodesaf, con 9,9% y 5,9% respectivamente, siendo las provincias con menor incidencia de personas en pobreza.

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; sin embargo, existen variaciones que considerar al pasar de un año a otro como lo es la inversión Banhvi, quien concentra este año su inversión mayoritariamente en las provincias de Alajuela, Guanacaste y Limón, siendo estas señales de una mayor distribución de los recursos, asociado y siendo congruente con la focalización que se comenta en el apartado anterior de la información por región.

Tabla 2

*COSTA RICA, FODESAF: Distribución Relativa de la Inversión Social, por provincia, según programa, 2020 (Estructura porcentual)*

| Programa  | San José     | Alajuela     | Cartago     | Heredia     | Guanacaste   | Puntarenas   | Limón        |
|---|--------------|--------------|-------------|-------------|--------------|--------------|--------------|
| Régimen No Contributivo de Pensiones (CCSS)                 | 26,4%        | 19,3%        | 11,2%       | 6,0%        | 11,2%        | 15,5%        | 10,3%        |
| Fondo de Subsidio para la Vivienda (Banhvi)                 | 14,6%        | 19,8%        | 7,0%        | 4,1%        | 19,6%        | 15,6%        | 19,3%        |
| Bienestar y Promoción Social (IMAS)                         | 26,0%        | 18,3%        | 9,1%        | 7,6%        | 11,8%        | 17,2%        | 9,9%         |
| Construyendo Lazos de Solidaridad (Conapam)                 | 28,5%        | 19,0%        | 12,0%       | 9,2%        | 4,4%         | 18,6%        | 8,2%         |
| Programa Nacional de Empleo (MTSS)                          | 19,6%        | 10,6%        | 12,1%       | 2,3%        | 13,0%        | 18,6%        | 23,8%        |
| Programa Nacional de Apoyo a Micro y Pequeña Empresa - MTSS | 33,3%        | 1,7%         | 1,7%        | 0,0%        | 18,2%        | 42,7%        | 2,4%         |
| Becas de Estudio (Fonabe)                                   | 29,2%        | 14,1%        | 11,3%       | 6,1%        | 6,1%         | 18,8%        | 14,5%        |
| Avancemos Mujeres – Inamu                                   | 14,8%        | 16,8%        | 3,1%        | 7,0%        | 18,3%        | 24,0%        | 16,0%        |
| Fomujeres - Inamu   | 26,6%        | 13,5%        | 19,6%       | 0,0%        | 0,0%         | 40,3%        | 0,0%         |
| Programa de Nutrición y Desarrollo Infantil (Minsa)         | 21,1%        | 22,1%        | 11,5%       | 7,1%        | 10,8%        | 16,7%        | 10,7%        |
| Convivencia Familiar (Conapdis)                             | 39,6%        | 32,1%        | 8,3%        | 8,2%        | 2,6%         | 5,5%         | 3,8%         |
| Asignación Familiar (Conapdis)                              | 21,6%        | 38,7%        | 15,5%       | 6,7%        | 5,5%         | 7,7%         | 4,4%         |
| Autonomía Personal (Conapdis)                               | 0,0%         | 0,0%         | 0,0%        | 0,0%        | 0,0%         | 100,0%       | 0,0%         |
| Modalidad Diurna Cidai (PANI)                               | 74,6%        | 6,9%         | 10,2%       | 3,3%        | 2,1%         | 1,8%         | 1,1%         |
| Programa de Becas Deportivas (Ico-der)                      | 44,4%        | 19,4%        | 15,1%       | 9,7%        | 0,0%         | 6,7%         | 4,6%         |
| <b>Total, Provincia</b>                                     | <b>18,3%</b> | <b>19,3%</b> | <b>7,9%</b> | <b>4,9%</b> | <b>17,0%</b> | <b>16,1%</b> | <b>16,5%</b> |

Nota: Datos tomados de Sinirube (2020)

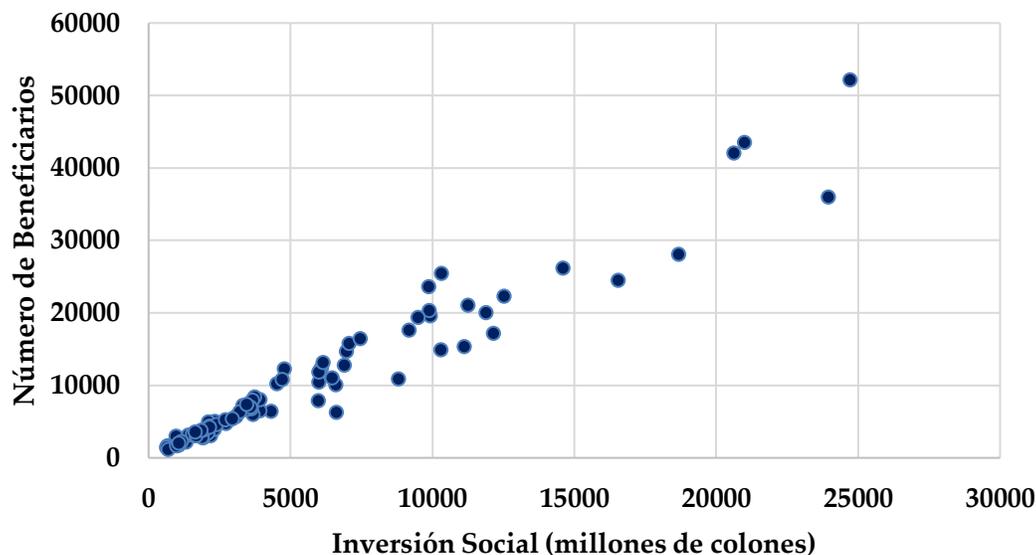
## 5. Distribución de la inversión social y de personas beneficiarias por cantón

En la desagregación de la información a nivel cantonal, y luego de realizar la interacción entre la cantidad de personas beneficiadas de los programas analizados con la inversión correspondiente a dichas entregas; se tiene que la inversión social del Fodesaf, contemplada en este informe, es más alta en los cantones con mayor nivel de personas beneficiarias, por lo que es posible identificar, tal y como se muestra en la Figura 9, 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. En particular, los cantones con mayor número de personas beneficiarias corresponden a Pérez Zeledón (52 138), San Carlos (43 505), Puntarenas (42 042), San José (35 964) y Pococí (28 094), cantones que se repiten en la lista de mayores inversiones a excepción de Desamparados que es desplazado por el cantón de la provincia de Limón de las primeras posiciones, en estos cantones las inversiones superan los 18 mil millones de colones, teniendo una inversión máxima de 24 714 millones de colones en el cantón de Pérez Zeledón. (Anexo 1).

**Figura 9**

*COSTA RICA, FODESAF: Relación entre número de personas beneficiarias e inversión social desde Fodesaf, 2020*



**Nota:** Datos tomados de Sinirube (2020)

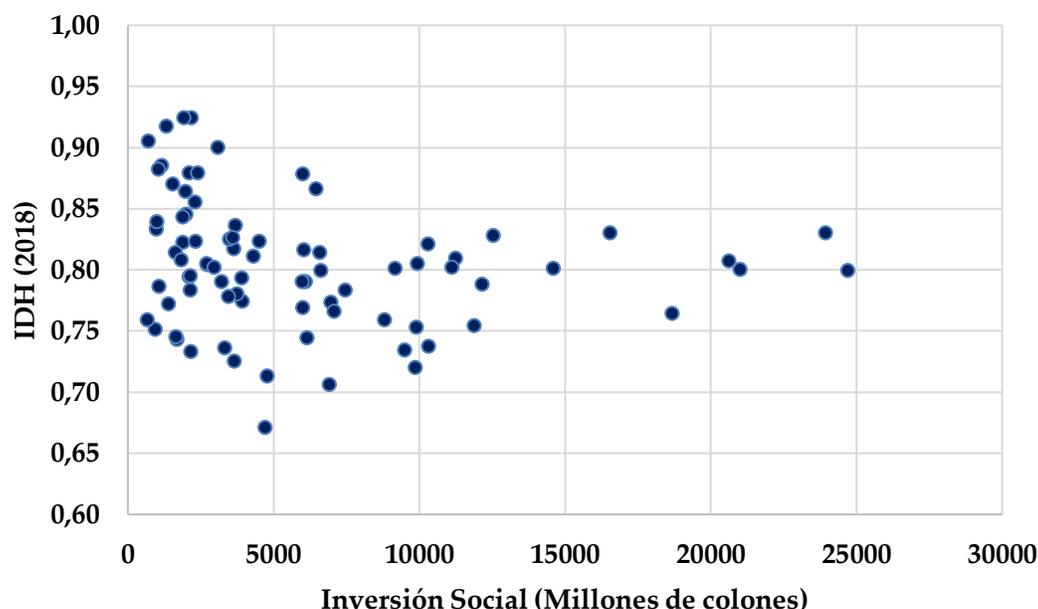
Informe anual de la inversión social y de personas beneficiarias por área geográfica 2020-Fodesaf

En contraposición a los datos de cantones con mayores beneficiarios e inversiones, se tiene que aquellos cantones en los cuales menos personas beneficiarias son constatadas en la base de datos de Sinirube corresponden a San Mateo (1 687), Flores (1 636), Dota (1 605), Río Cuarto (1 439), y Belén (1 127). En lo que respecta a las inversiones realizadas en el año de estudio, son los mismos cantones los que reciben menos recursos, en todos estos cantones mencionados las inversiones son menores a los 1 000 millones de colones. (Anexo 1).

De manera complementaria, al observar en la Figura 10, la interacción entre los resultados previos del Índice de Desarrollo Humano (IDH), ajustado a nivel cantonal con las entregas realizadas en el año siguiente, 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 10**

*COSTA RICA, FODESAF: Relación entre la inversión social y el Índice de Desarrollo Humano, 2020*



**Nota:** Datos tomados de Sinirube (2020) y PNUD. Atlas de desarrollo humano cantonal (2020)

## 6. 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 la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), realizada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censo (INEC), en julio de cada año, en particular para el año 2020.

Con esta encuesta es posible identificar el acceso a los principales programas, y de mayor escala, del Fodesaf, a saber: las pensiones no contributivas (RNC) y el aseguramiento al Seguro de Enfermedad y Maternidad 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. En el caso de las becas estudiantiles (Becas), se analiza este año aún bajo el programa Fonabe, sin embargo, en los futuros informes será parte del 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 beneficiada 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.

De manera complementaria, es preciso señalar que, para el caso particular de la Enaho 2020, se observan niveles y porcentajes significativamente mayores de personas y hogares en condición de pobreza y pobreza extrema, como consecuencia directa de los efectos económicos de la pandemia provocada por el Covid 19. Lo anterior rompe con la tendencia en estos indicadores observada en las encuestas anteriores, e implica además que los indicadores presentados en este apartado deban ser analizados con esa consideración. Salvo cambios que se expliquen por medidas a lo interno de cada programa, un efecto general observado es que las coberturas, tanto efectiva como potencial presentan porcentajes menores para esta medición, de manera inversa, las exclusiones sufren un incremento, y las filtraciones calculadas muestran porcentajes menores. Estos resultados deben ser estudiados conservando el cambio en la base de las poblaciones objetivo mencionado al inicio de este párrafo, siendo que, en todos los casos, el denominador de cada cálculo ha incrementado en una mayor proporción (el número de personas y hogares en pobreza extrema, pobreza y vulnerabilidad) que la variación en el número de beneficios otorgados durante el año 2020 (Anexo 2)

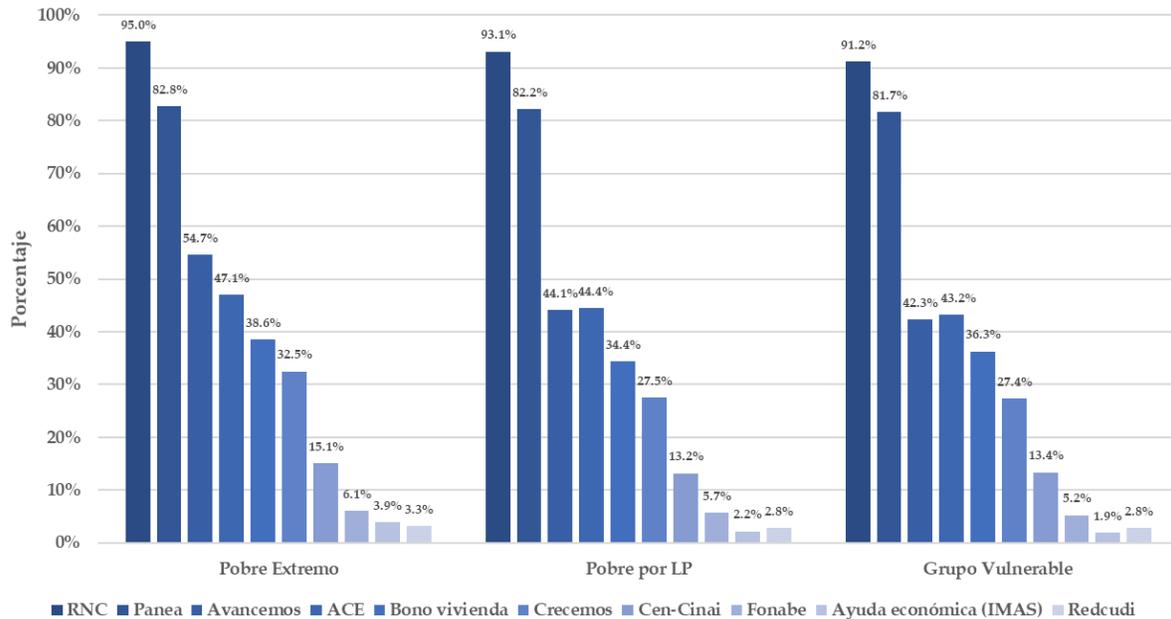
### **Cobertura efectiva y potencial**

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 beneficiarios 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. Se presenta el detalle de esta cobertura para cada uno de los estratos socioeconómicos de interés.

**Figura 11**

**COSTA RICA: Cobertura efectiva de los programas sociales Fodesaf según nivel socioeconómico. Julio 2020**



**Nota:** Datos tomados del Instituto Nacional de Estadística y Censos (Enaho 2020)

Para el año en estudio, se aprecia que las pensiones del Régimen No Contributivo (CCSS) así como la atención a estudiantes en comedores escolares (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 estudiantiles de Fonabe; 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.

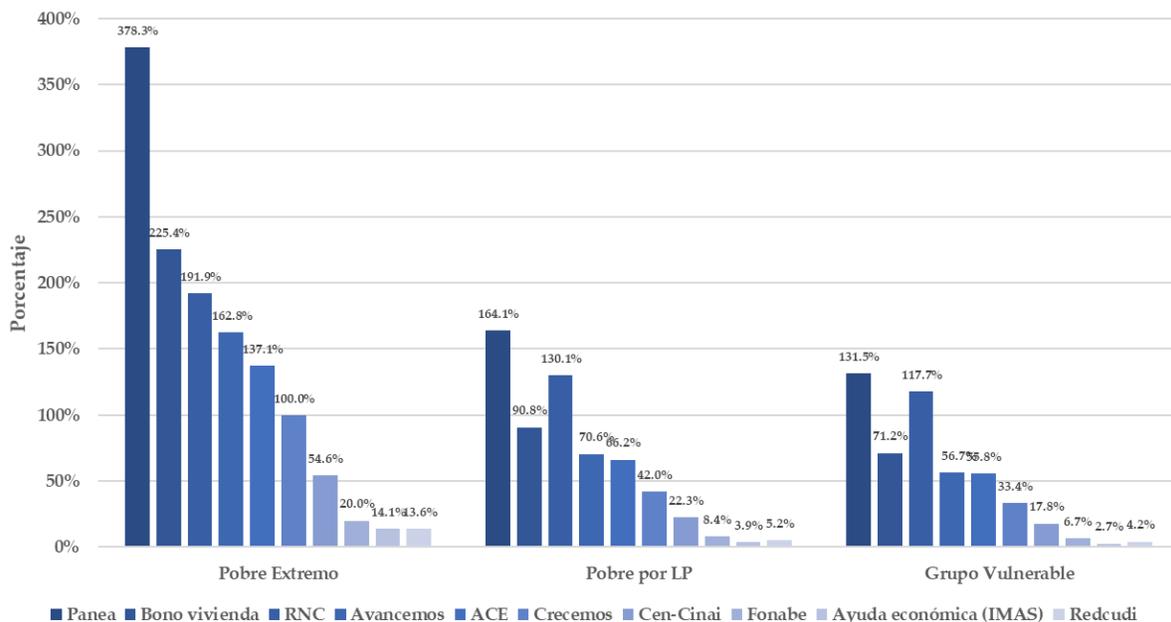
En lo que respecta a la cobertura potencial, esta se define como el porcentaje de población que cumple los requisitos para ser beneficiado y que podría ser cubierto si las asignaciones solo se entregasen a personas con sus mismas condiciones.

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 socioeconómico 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.

**Figura 12**

**COSTA RICA: Cobertura potencial de los programas sociales Fodesaf según nivel socioeconómico. Julio 2020**



**Nota:** Datos tomados del Instituto Nacional de Estadística y Censos (Enaho 2020)

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 escolares (Panea) y al programa de Bono Familiar de Vivienda principalmente en la población en pobreza extrema. En el caso de los comedores, 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 el caso de los programas con menor cobertura potencial, se encuentran los programas del IMAS que ofrecen ayudas económicas, así como alternativas de cuidado. 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.

### 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 3**

*Costa Rica: Porcentaje de exclusiones de personas de los programas financiados por Fodesaf, según nivel socioeconómico. Julio 2020*

| Programas                          | Pobre Extremo | Pobre por LP | Grupo Vulnerable |
|------------------------------------|---------------|--------------|------------------|
| Redcudi (IMAS)                     | 96,75%        | 97,22%       | 97,19%           |
| Ayuda económica (IMAS)             | 96,13%        | 97,83%       | 98,06%           |
| Becas (Fonabe)                     | 93,91%        | 94,30%       | 94,76%           |
| Nutrición y Desarrollo (Cen-Cinai) | 84,91 %       | 86,79%       | 86,64%           |
| Creceamos (IMAS)                   | 67,49%        | 62,51%       | 62,60%           |
| Bono de vivienda (Banhvi)          | 61,39%        | 65,64%       | 63,72%           |
| ACE (CCSS)                         | 52,91%        | 55,97%       | 56,81%           |
| Avancemos (IMAS)                   | 45,35%        | 55,92%       | 57,73%           |
| Panea (MEP)                        | 17,23%        | 17,76%       | 18,34%           |
| RNC (CCSS)                         | 4,97%         | 6,89%        | 8,83%            |

**Nota:** Datos tomados del Instituto Nacional de Estadística y Censos (Enaho 2020)

## Informe anual de la inversión social y de personas beneficiarias por área geográfica 2020-Fodesaf

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 escolares (Panea) y en las pensiones del RNC.

Además de estos programas, destacan las becas de Avancemos y Creceemos, así como el aseguramiento por cuenta del Estado, que presentan porcentajes de exclusión en torno al 50%. 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.

### **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 eficiencia en la asignación de la inversión.

**Tabla 5**

*COSTA RICA: Porcentaje de filtraciones de personas de los programas financiados por Fodesaf, según nivel socioeconómico, Julio 2020*

| 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)               | 81,93%  | 49,83%   |
| Bono de vivienda (Banhvi) | 56,45%  | 34,95%   |
| RNC (CCSS)                | 36,94%  | 26,48%   |
| Avancemos (IMAS)          | 26,74%  | 14,62%   |
| ACE (CCSS)                | 21,79%  | 12,61%   |
| Creceemos (IMAS)          | 14,48%  | 6,03%  |
| Cen-Cinai                 | 9,11%   | 4,45%  |
| Becas (Fonabe)            | 2,70%   | 1,43%  |
| Redcudi (IMAS)            | 2,46%   | 1,35%  |
| Ayuda económica (IMAS)    | 1,68%   | 0,78%  |

**Nota:** Datos tomados del Instituto Nacional de Estadística y Censos (Enaho 2020)

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 Avancemos. 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 escolares 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 mos-

trados, 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.

## 7. Conclusiones

Para el año 2020, se tiene que la cantidad de personas en pobreza 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, Pérez Zeledón, Alajuela, San Carlos, Pococí, Limón, entre otros; mientras que la incidencia de la pobreza se distribuye de forma más uniforme a nivel cantonal, mostrando una mayor cantidad de cantones 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 puede identificar dos grupos de programas 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 87,8% 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 de Estudio (Fonabe), Programa Nacional de Apoyo a la Microempresa y Movilidad Social (Pronamype), Icoder (Becas deportivas) e Inamu acumulan entre todos los restantes 12,2% de los recursos del Fondo cubiertos por este análisis.

La relación entre la cantidad de beneficiarios y la inversión social es prácticamente lineal como se indicó previamente. Esto permite ver que la inversión social es proporcional a la cantidad de beneficiarios. El fenómeno es explicado por el alto peso relativo en la información de la cantidad de beneficiarios 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 de desarrollo humano a nivel cantonal (2018) y la asignación de las inversiones. La focalización de la política social de la administración Alvarado Quesada, con su estrategia *Puente al Desarrollo*, ha sido abordada bajo una priorización territorial tomando en cuenta dimensiones como el ingreso, el número de actos delictivos y el porcentaje de población en asentamientos informales; lo cual abre la posibilidad de análisis de la orientación de la política con el

**Informe anual de la inversión social y de personas beneficiarias por área geográfica 2020-Fodesaf**

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 en promedio no superan el millón de colones por beneficiario, a excepción de las entregas realizadas por Banhvi, Fomujeres del Inamu y el Pronamype del MTSS.

Las entregas por región, muestran para el año 2020, una reversión en el proceso paulatino de descentralización de la asistencia social, sin embargo, los porcentajes en la periferia siguen teniendo un peso relativamente bajo. Debe advertirse en este aspecto sobre el crecimiento en la cantidad de información disponible para este informe, lo que afecta la comparabilidad plena en este punto.

En la mayor parte de programas se evidencian diferencias marcadas en la cobertura objetivo con respecto a la cobertura potencial. En cuanto a la exclusión, se encontró que los programas cubren de forma aceptable 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 2020, debe tenerse en cuenta el efecto sobre los indicadores del incremento de la pobreza por efecto del choque generado por las medidas preventivas producto de la pandemia vinculada al Covid 19.

**Anexos***Anexo 1: Distribución de la inversión social a nivel cantonal*

| Código | Cantón              | Personas beneficiarias | Inversión Social | IDH 2018 |
|--------|---------------------|------------------------|------------------|----------|
| 101    | San José            | 35 964                 | 23 955,78        | 0,830    |
| 102    | Escazú              | 3 017                  | 2 181,28         | 0,924    |
| 103    | Desamparados        | 26 129                 | 14 606,02        | 0,801    |
| 104    | Puriscal            | 6 432                  | 4 319,24         | 0,811    |
| 105    | Tarrazú             | 4 052                  | 2 164,43         | 0,733    |
| 106    | Aserrí              | 12 389                 | 6 101,00         | 0,790    |
| 107    | Mora                | 3 588                  | 1 975,71         | 0,864    |
| 108    | Goicoechea          | 14 870                 | 10 305,71        | 0,821    |
| 109    | Santa Ana           | 2 772                  | 1 923,06         | 0,924    |
| 110    | Alajuelita          | 10 418                 | 6 006,46         | 0,769    |
| 111    | Vázquez de Coronado | 3 923                  | 2 321,38         | 0,855    |
| 112    | Acosta              | 6 444                  | 3 925,65         | 0,774    |
| 113    | Tibás               | 5 978                  | 3 692,31         | 0,836    |
| 114    | Moravia             | 3 425                  | 2 103,90         | 0,879    |
| 115    | Montes de Oca       | 2 147                  | 1 329,75         | 0,917    |
| 116    | Turrubares          | 1 829                  | 950,96           | 0,751    |
| 117    | Dota                | 1 605                  | 671,90           | 0,759    |
| 118    | Curridabat          | 5 670                  | 3 091,93         | 0,900    |
| 119    | Pérez Zeledón       | 52 138                 | 24 714,90        | 0,799    |
| 120    | León Cortés         | 3 072                  | 1 404,51         | 0,772    |
| 201    | Alajuela            | 24 459                 | 16 548,23        | 0,830    |
| 202    | San Ramón           | 19 547                 | 9 935,53         | 0,805    |
| 203    | Grecia              | 10 022                 | 6 595,67         | 0,814    |
| 204    | San Mateo           | 1 687                  | 1 069,83         | 0,786    |
| 205    | Atenas              | 2 803                  | 1 892,24         | 0,822    |
| 206    | Naranjo             | 10 165                 | 4 521,62         | 0,823    |
| 207    | Palmares            | 6 747                  | 3 638,48         | 0,817    |
| 208    | Poás                | 4 719                  | 2 735,70         | 0,804    |
| 209    | Orotina             | 5 020                  | 2 335,12         | 0,823    |
| 210    | San Carlos          | 43 505                 | 21 008,52        | 0,800    |
| 211    | Zarcelo             | 2 922                  | 983,17           | 0,833    |
| 212    | Sarchí              | 4 951                  | 2 106,61         | 0,794    |
| 213    | Upala               | 20 283                 | 9 901,15         | 0,753    |
| 214    | Los Chiles          | 12 276                 | 4 786,06         | 0,713    |
| 215    | Guatuso             | 7 209                  | 3 332,35         | 0,736    |
| 216    | Río Cuarto          | 1 439                  | 641,11           | NA       |

Informe anual de la inversión social y de personas beneficiarias por área geográfica 2020-Fodesaf

| Código | Cantón        | Personas beneficiarias | Inversión Social | IDH 2018 |
|--------|---------------|------------------------|------------------|----------|
| 301    | Cartago       | 22 277                 | 12 538,73        | 0,828    |
| 302    | Paraíso       | 11 997                 | 6 051,38         | 0,816    |
| 303    | La Unión      | 10 990                 | 6 465,22         | 0,866    |
| 304    | Jiménez       | 4 327                  | 2 152,96         | 0,795    |
| 305    | Turrialba     | 21 040                 | 11 252,71        | 0,809    |
| 306    | Alvarado      | 3 005                  | 1 640,06         | 0,814    |
| 307    | Oreamuno      | 7 999                  | 3 920,97         | 0,793    |
| 308    | El Guarco     | 6 693                  | 3 496,20         | 0,825    |
| 401    | Heredia       | 11 798                 | 6 003,93         | 0,878    |
| 402    | Barva         | 3 890                  | 1 998,24         | 0,845    |
| 403    | Santo Domingo | 3 278                  | 1 555,78         | 0,870    |
| 404    | Santa Bárbara | 3 730                  | 1 898,65         | 0,843    |
| 405    | San Rafael    | 4 599                  | 2 403,35         | 0,879    |
| 406    | San Isidro    | 2 240                  | 1 167,65         | 0,885    |
| 407    | Belén         | 1 127                  | 702,62           | 0,905    |
| 408    | Flores        | 1 636                  | 994,02           | 0,839    |
| 409    | San Pablo     | 1 970                  | 1 064,82         | 0,882    |
| 410    | Sarapiquí     | 25 398                 | 10 329,19        | 0,737    |
| 501    | Liberia       | 15 295                 | 11 132,69        | 0,802    |
| 502    | Nicoya        | 17 593                 | 9 174,40         | 0,801    |
| 503    | Santa Cruz    | 17 174                 | 12 161,20        | 0,788    |
| 504    | Bagaces       | 6 263                  | 6 629,22         | 0,799    |
| 505    | Carrillo      | 7 868                  | 5 982,64         | 0,790    |
| 506    | Cañas         | 8 376                  | 3 745,30         | 0,780    |
| 507    | Abangares     | 6 288                  | 3 216,47         | 0,790    |
| 508    | Tilarán       | 5 224                  | 2 709,98         | 0,805    |
| 509    | Nandayure     | 4 178                  | 2 152,90         | 0,783    |
| 510    | La Cruz       | 7 934                  | 3 664,26         | 0,725    |
| 511    | Hojancha      | 3 000                  | 1 684,84         | 0,743    |
| 601    | Puntarenas    | 42 042                 | 20 629,38        | 0,807    |
| 602    | Esparza       | 6 947                  | 3 601,56         | 0,826    |
| 603    | Buenos Aires  | 23 627                 | 9 869,31         | 0,720    |
| 604    | Montes de Oro | 3 740                  | 1 847,40         | 0,808    |
| 605    | Osa           | 13 117                 | 6 161,40         | 0,744    |
| 606    | Quepos        | 7 320                  | 3 454,21         | 0,778    |
| 607    | Golfito       | 14 643                 | 6 981,57         | 0,773    |
| 608    | Coto Brus     | 19 340                 | 9 509,76         | 0,734    |
| 609    | Parrita       | 5 369                  | 2 961,25         | 0,802    |
| 610    | Corredores    | 15 731                 | 7 075,41         | 0,766    |

Informe anual de la inversión social y de personas beneficiarias por área geográfica 2020-Fodesaf

| Código | Cantón    | Personas beneficiarias | Inversión Social | IDH 2018 |
|--------|-----------|------------------------|------------------|----------|
| 611    | Garabito  | 3 541                  | 1 649,12         | 0,745    |
| 701    | Limón     | 19 979                 | 11 889,70        | 0,754    |
| 702    | Pococí    | 28 094                 | 18 684,03        | 0,764    |
| 703    | Siquirres | 16 409                 | 7 462,87         | 0,783    |
| 704    | Talamanca | 12 745                 | 6 911,45         | 0,706    |
| 705    | Matina    | 10 812                 | 4 713,40         | 0,671    |
| 706    | Guácimo   | 10 859                 | 8 813,51         | 0,759    |

*Anexo 2: Cobertura, exclusiones e inclusiones por programa*

| Programa             | Pobre Extremo |         | Pobre por LP |         | Grupo Vulnerable |         |
|----------------------|---------------|---------|--------------|---------|------------------|---------|
|                      | 2019          | 2020    | 2019         | 2020    | 2019             | 2020    |
| <b>Bono vivienda</b> |               |         |              |         |                  |         |
| Cobertura Efectiva   | 38,83%        | 38,61%  | 35,89%       | 34,36%  | 36,25%           | 36,28%  |
| Cobertura Potencial  | 269,45%       | 225,37% | 106,83%      | 90,82%  | 67,73%           | 71,23%  |
| Exclusiones          | 61,17%        | 61,39%  | 64,11%       | 65,64%  | 63,75%           | 63,72%  |
| Filtraciones         |               |         | 70,93%       | 56,45%  | 49,65%           | 34,95%  |
| <b>RNC</b>           |               |         |              |         |                  |         |
| Cobertura Efectiva   | 90,34%        | 95,03%  | 87,88%       | 93,11%  | 88,32%           | 91,17%  |
| Cobertura Potencial  | 189,54%       | 191,88% | 131,12%      | 130,05% | 109,86%          | 117,65% |
| Exclusiones          | 9,66%         | 4,97%   | 12,12%       | 6,89%   | 11,68%           | 8,83%   |
| Filtraciones         |               |         | 43,24%       | 36,94%  | 25,70%           | 26,48%  |
| <b>ACE</b>           |               |         |              |         |                  |         |
| Cobertura Efectiva   | 53,05%        | 47,09%  | 46,94%       | 44,43%  | 45,17%           | 43,19%  |
| Cobertura Potencial  | 162,81%       | 137,05% | 74,86%       | 66,23%  | 55,19%           | 55,80%  |
| Exclusiones          | 46,95%        | 52,91%  | 53,06%       | 55,57%  | 54,83%           | 56,81%  |
| Filtraciones         |               |         | 27,84%       | 21,79%  | 13,52%           | 12,61%  |
| <b>Avancemos</b>     |               |         |              |         |                  |         |
| Cobertura Efectiva   | 53,38%        | 54,65%  | 46,81%       | 44,08%  | 43,05%           | 42,27%  |
| Cobertura Potencial  | 207,27%       | 162,80% | 81,99%       | 70,56%  | 54,79%           | 56,69%  |
| Exclusiones          | 46,62%        | 45,35%  | 53,19%       | 55,92%  | 56,95%           | 57,73%  |
| Filtraciones         |               |         | 35,18%       | 26,74%  | 17,56%           | 14,62%  |
| <b>Redcudi</b>       |               |         |              |         |                  |         |
| Cobertura Efectiva   | 3,37%         | 3,88%   | 3,68%        | 2,17%   | 2,56%            | 1,94%   |
| Cobertura Potencial  | 18,64%        | 14,08%  | 6,56%        | 3,85%   | 2,98%            | 2,73%   |

Informe anual de la inversión social y de personas beneficiarias por área geográfica 2020-Fodesaf

| Programa                      | Pobre Extremo |         | Pobre por LP |         | Grupo Vulnerable |         |
|-------------------------------|---------------|---------|--------------|---------|------------------|---------|
|                               | 2019          | 2020    | 2019         | 2020    | 2019             | 2020    |
| Exclusiones                   | 96,63%        | 96,12%  | 96,32%       | 97,83%  | 97,44%           | 98,06%  |
| Filtraciones                  |               |         | 2,88%        | 1,68%   | 0,74%            | 0,78%   |
| <b>Ayuda económica (IMAS)</b> |               |         |              |         |                  |         |
| Cobertura Efectiva            | 5,16%         | 3,87%   | 3,27%        | 2,17%   | 2,56%            | 1,94%   |
| Cobertura Potencial           | 20,23%        | 14,08%  | 5,39%        | 3,85%   | 2,98%            | 2,73%   |
| Exclusiones                   | 94,84%        | 96,13%  | 96,73%       | 97,83%  | 97,44%           | 98,06%  |
| Filtraciones                  |               |         | 2,11%        | 1,68%   | 0,74%            | 0,78%   |
| <b>Crecemos</b>               |               |         |              |         |                  |         |
| Cobertura Efectiva            | 41,74%        | 32,51%  | 35,04%       | 27,49%  | 34,30%           | 27,40%  |
| Cobertura Potencial           | 160,71%       | 100,00% | 62,28%       | 41,98%  | 41,27%           | 33,44%  |
| Exclusiones                   | 58,26%        | 67,49%  | 64,96%       | 62,51%  | 65,70%           | 62,60%  |
| Filtraciones                  |               |         | 27,23%       | 14,48%  | 10,52%           | 6,03%   |
| <b>Panea</b>                  |               |         |              |         |                  |         |
| Cobertura Efectiva            | 84,13%        | 82,77%  | 83,68%       | 82,24%  | 83,41%           | 81,66%  |
| Cobertura Potencial           | 484,71%       | 378,30% | 191,42%      | 164,14% | 128,37%          | 131,47% |
| Exclusiones                   | 15,87%        | 17,23%  | 16,32%       | 17,76%  | 16,59%           | 18,34%  |
| Filtraciones                  |               |         | 107,70%      | 81,93%  | 67,01%           | 49,83%  |
| <b>Fonabe</b>                 |               |         |              |         |                  |         |
| Cobertura Efectiva            | 9,04%         | 6,09%   | 6,21%        | 5,70%   | 5,87%            | 5,24%   |
| Cobertura Potencial           | 28,20%        | 19,96%  | 10,96%       | 8,40%   | 7,19%            | 6,67%   |
| Exclusiones                   | 90,96%        | 93,91%  | 93,79%       | 94,30%  | 94,13%           | 94,76%  |
| Filtraciones                  |               |         | 4,71%        | 2,70%   | 1,97%            | 1,43%   |
| <b>Cen-Cinai</b>              |               |         |              |         |                  |         |
| Cobertura Efectiva            | 15,74%        | 15,09%  | 13,34%       | 13,21%  | 12,21%           | 13,36%  |
| Cobertura Potencial           | 60,38%        | 54,59%  | 23,09%       | 22,33%  | 15,17%           | 17,82%  |
| Exclusiones                   | 84,26%        | 84,91%  | 86,66%       | 86,79%  | 87,79%           | 86,64%  |
| Filtraciones                  |               |         | 9,75%        | 9,11%   | 4,51%            | 4,45%   |