



UNIVERSIDAD DE
COSTA RICA

iiCE
Instituto de Investigaciones en
Ciencias Económicas



INFORME DE RESULTADOS GLOBALES DE LA INVERSIÓN DEL FONDO DE DESARROLLO SOCIAL Y ASIGNACIONES FAMILIARES (FODESAF), 2015

Investigadores:

**Juan Diego Trejos
Luis Ángel Oviedo
David O. Navarro**

Diciembre, 2016

Ciudad Universitaria Rodrigo Facio

Contenido

Lista de acrónimos	4
I. Introducción	5
II. Resultados de ejecución 2015.....	6
II.1. La magnitud y distribución de los recursos disponibles.....	6
II.2. Efectividad en el uso de los recursos	6
II.3. Análisis por programa de evolución 2011-2015	9
BFV (BANVHI)	9
RNC (CCSS).....	9
PFT (CCSS).....	9
CLS (CONAPAM)	10
BPF (IMAS).....	10
Becas (FONABE).....	10
PRONAE (MTSS).....	11
AM (INAMU).....	11
CEN-CINAI (MS-OCIS-CTAMS).....	11
PD (ICODER).....	11
PANEA (MEP).....	12
DISCAPO (CNREE)	12
CND.....	12
CAJOVENES (IAFA)	13
ACE (CCSS)	13
SANEBAR (MS).....	13
PRONAMYPE (MTSS)	14
II.4. Distribución Geográfica de la Inversión	14
III. Enfoque de los programas	18
III.1. Enfoque de los programas	19
III.2. Análisis de la evolución del enfoque 2014-2015.....	20
CEN-CINAI (MS-OCIS-CTAMS).....	20
PANEA (MEP).....	21
FONABE y AVANCEMOS	22
RNC (CCSS).....	23

BPF (IMAS).....	24
BFV (BANVHI)	25
ACE (CCSS)	25
III.3. Progresividad global de los programas	26
III.4. Algunas características de los beneficiarios.....	28
Residencia de los beneficiarios	29
Otras características personales de los beneficiarios	30
IV. Recomendaciones Generales	31
V. Fuentes de información consultadas	33

Lista de acrónimos

APROHN: Asociación Pro Construcción Hospital Nacional de Niños.

BAHNVI: Banco Hipotecario de Vivienda.

DESAF: Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares.

CCSS: Caja Costarricense del Seguro Social.

CONAPAM: Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor.

CTAMS: Consejo Técnico de Asistencia Médico Social.

ENAHO: Encuesta Nacional de Hogares del Instituto Nacional de Estadística y Censos.

FODESAF: Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares.

FONABE: Fondo Nacional de Becas.

IAFA: Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia.

ICAA: Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados.

ICODER: Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados.

IICE-UCR: Instituto de Investigaciones de Ciencia Económicas de Universidad de Costa Rica.

IMAS: Instituto Mixto de Ayuda Social.

INEC: Instituto Nacional de Estadística y Censos de Costa Rica.

MEP: Ministerio de Educación Pública.

MS: Ministerio de Salud.

MTSS: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

OCIS: Oficina de Cooperación Internacional de Salud.

PND: Plan Nacional de Desarrollo.

I. Introducción

El presente documento presenta los principales resultados de la inversión por el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) en el año 2015, con el cual se resumen los hallazgos del año de trabajo del proyecto de la Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (DESAF) con el Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica (IICE-UCR). EL principal objetivo consiste en aportar una serie de recomendaciones a los jefes del sector social para la búsqueda de una mayor eficiencia de los programas sociales selectivos. Para lograr lo anterior se buscó el análisis de la suficiencia de los programas (el alcance y la cobertura de la población objetivo) en términos regionales, de población y de la ejecución de los fondos de FODESAF a la luz de los distintos de atención prioritaria (establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018).

En primer lugar se señalan, a partir de sistema de información basado en registros administrativos, los principales resultados de la ejecución durante el año 2015 para los diferentes programas financiados por el FODESAF y ejecutados por las distintas instituciones del sector, de acuerdo con la efectividad en el uso de los recursos.

En segundo lugar, se incluye un análisis de la distribución geográfica de la inversión. De esta forma, se muestra un recuento de los resultados de los indicadores de la evaluación de los diferentes programas sociales selectivos financiados por el FODESAF y se presenta una perspectiva general de la situación actual e histórica de los mismos, así como aproximar si la inversión del FODESAF está respondiendo a la distribución de la pobreza.

En tercer lugar, a partir de una fuente externa como la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH), se analiza el enfoque efectivo de los principales programas financiados por el Fondo y el acceso múltiple de los hogares a estos programas. En específico, se presenta el análisis de las transferencias del Régimen no Contributivo de Pensiones, las becas de FONABE y la transferencia de IMAS (Avancemos y otras) en la pobreza.

A la luz de las secciones anteriores se presenta un último apartado de recomendaciones a los jefes del sector social, las cuales pretenden servir como herramienta para aumentar la eficiencia de los programas sociales.

Cabe destacar que todos los datos utilizados para generar este informe, provienen de la información que entregan las unidades ejecutoras de los programas sociales a la DESAF, así como en la Encuesta Nacional de Hogares del 2015, que realiza anualmente el Instituto Nacional de Estadística y Censos desde el 2010. Esta última fuente permite comprender las características de los beneficiarios y de sus hogares, incorporando más insumos para el análisis.

II. Resultados de ejecución 2015

A partir del sistema de información para el seguimiento de los programas financiados complementariamente con aportes de FODESAF, en esta sección se analiza la efectividad en el uso de los recursos otorgados por el FODESAF a los diferentes programas sociales, presentando los principales resultados anuales del conjunto de indicadores de evaluación. Además, se expone la distribución geográfica de la inversión social de los programas financiados por FODESAF en el año 2015.

II.1. La magnitud y distribución de los recursos disponibles

Globalmente, los recursos efectivos de FODESAF (disponibles y girados efectivamente a las unidades ejecutoras) alcanzaron en el 2015 alrededor de 531.726 millones de colones corrientes. Estos recursos representan 2,0% del Producto Interno Bruto (PIB), lo que refleja su prioridad macroeconómica, así como el 9% del gasto del Gobierno Central, el 8,3% del gasto social (prioridad social) y el 71,7% del gasto público social selectivo. Respecto del año anterior, dado que los recursos girados por FODESAF crecieron a un ritmo similar al PIB nominal, la relación con respecto a este se mantuvo pero se redujo respecto del gasto social total y selectivo. Cabe recordar que el gasto social total creció 6,4% en términos reales durante el 2015, más aceleradamente que los recursos de FODESAF.

En términos reales, si se utiliza el índice de precios del consumidor como deflactor¹, el aumento real de un año a otro ha sido del 3,0%. Este parece ser un deflactor adecuado, en el tanto la mayor parte de los recursos de FODESAF son transferencias a los hogares; adicionalmente, este es el deflactor que se utilizar para el cálculo de indicadores por parte de la DESAF.

Confrontando con la población total del país, el gasto de FODESAF equivale en el 2015 a cerca de 110 mil colones corrientes por habitantes al año. Si se compara con la población en situación de pobreza por ingresos insuficientes que surgen de la ENAHO, este gasto anual por persona en situación de pobreza extrema alcanzó durante el año en estudio el monto cercano a los 467 mil colones.

Cabe recordar que en términos del presupuesto asignado, el tamaño de los programas sociales es muy variado, como se observa en el cuadro 1. También los programas muestran una amplia dispersión en cuanto al número de beneficiarios, donde un rasgo distintivo es que pueden darse variantes importantes ya sea que la atención se ponga en los recursos o en los beneficiarios.

II.2. Efectividad en el uso de los recursos

En la presente sección se hace un recuento de los resultados anuales en los indicadores de evaluación de los diferentes programas sociales selectivos financiados por el FODESAF en el 2015. Adicionalmente, para cada uno de ellos, se señalan aspectos relevantes que surgen al realizarse un

1

análisis comparativo de los resultados anuales en evaluación para el período comprendido entre 2011 y 2015.

En lo que respecta a los indicadores de cobertura potencial los programas como régimen no contributivo de pensiones (RNC), atención a pacientes en fase terminal (PFT), de nutrición a menores de edad en condición de pobreza (CEN CINAI) y los comedores escolares (PANEA) presentan índices de cobertura potencial programada iguales o superiores al 100%. Mostrando de esta manera tener la capacidad potencial de atender a toda su población objetivo. De estos, solamente CEN CINAI mostró un índice de cobertura potencial efectiva inferior al 100%.

Cuadro 1.
Recursos asignados y totalidad de beneficiarios según programa 2015

Programa	Insitución	Recursos asignados		Beneficiarios ²
		Girado ¹	Estructura	
Gasto total FODESAF		531.726,0	100,00	
Gasto adminsitrativo		4.064,9	0,76	
Comisiones (CCSS)		2.751,8	0,52	
DESAF (MTSS)		1.313,1	0,25	
Programas		527.661,1	99,24	
Regimen No Contributivo (RNC)	CCSS	126.768,8	23,84	105.985
Bienestar y Promoción Familiar (BPF)	IMAS	117.719,7	22,14	204.604
Bono Familiar de Vivienda (BFV)	BAHNVI	99.451,0	18,70	10.776
Comedores Escolares (PANEA)	MEP	46.574,0	8,76	698.294
Programa de Asegurados por cuenta propia del Estado (ACE)	CCSS	34.000,0	6,39	235.997
Becas para estudiantes (Becas)	FONABE	13.978,4	2,63	55.637
Niñez en riesgo social (NRS)	PANI	15.800,7	2,97	9.474
Nutrición y Desarrollo Integral (CEN-CINAI)	MS-OCIS-CTAMS	16.972,3	3,19	122.210
Construyendo lazos de solidaridad (CLS)	CONAPAM	11.869,5	2,23	5.300
Atención a mujeres (AM)	INAMU	11.007,3	2,07	194.218
Programa Nacional de Empleo (PRONAE)	MTSS	11.306,3	2,13	27.581
Discapacidad y pobreza (DISCAPO)	CNREE	4.565,6	0,86	3.275
Acueductos rurales (AR)	ICAA	2.191,6	0,41	158
Torre Hospital de Niños (TORREHN)	APROHN	4.292,9	0,81	n.d.
Inversión en municipalidades (Red de Cuido y electrificación rural)	Municipios	767,8	0,14	n.d.
Promoción del deporte (PD)	ICODER	3.555,1	0,67	n.d.
Programas Pacientes en Fase Terminal (PFT)	CCSS	1.431,0	0,27	1.261
Programa Nacional de Apoyo a la Mype (PRONAMYPE)	MTSS	1.200,0	0,23	2.317
Atención y educación jóvenes (CDN)	Ciudad de los Niños	715,5	0,13	458
Centro atención menores y prevención (CAJOVENES)	IAFA	88,0	0,02	2.225
Saneamiento Básico Rural (SANEBAR)	MS-OCIS	311,3	0,06	1.649
Centro de cuido infantil (JADEVA)	JAPDEVA	74,0	0,01	n.d.
Reintegros al Gobierno Central	-	3.020,3	0,57	n.a.

1/ En millones de colones corrientes

2/ Para BPF y SANEBAR los beneficiarios son familias, para AR corresponden a obras y en los demás casos a personas.

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la DESAF.

De manera contraria, programas como el bono de la vivienda (BANHVI), construyendo lazos de solidaridad (CONAPAM), discapacidad y pobreza (CNREE), programa Nacional de Empleo (PRONAE), de Saneamiento Básico Rural del MS (SANEBAR) y de apoyo a la micro y pequeña empresa (PRONAMYPE) presentan índices de cobertura potencial de inferiores a bajos, muchos cercanos o inferiores al 10%, reflejando la poca capacidad para beneficiar a su respectiva población objetivo.

Los indicadores de resultado muestran que los programas RNC, Fondo Nacional de Becas (FONABE), de atención a personas de pobreza con discapacidad (CNREE), PRONAE, PFT, PANEA e IAFA atendieron cerca del total o más de los beneficiarios que se habían programado. En cuanto a los demás programas en análisis, si bien no alcanzaron el 100% en la efectividad en beneficiarios, mostraron índices superiores al 80%, exceptuando el caso de PANI (alrededor del 20%), el suministro de agua potable en zonas rurales del ICAA, SANEBAR y PRONAMYPE. Es decir, en 2015 los programas mostraron en general altos niveles de efectividad en beneficiarios; sin embargo, niveles altos en la efectividad como los mostrados por PRONAE y PFT pueden deberse a metas de cobertura muy bajas para el verdadero potencial del programa. En el caso de PFT podría deberse a una subestimación de pacientes en fase terminal en condición de pobreza.

En la ejecución del gasto los programas RNC, FONABE, CONAPAM, IMAS CNREE, PFT, y PANEA gastaron cerca de 100% o más de los egresos programados. Adicionalmente en ninguno de los casos citado se dio un gasto superior al 120% de lo programado, lo que significa que en el caso de ejecutarse más recursos de los programados, no fue excesivo. De igual forma, solo en ICAA se una ejecución del gasto por debajo del 80% planificado, es decir no se presentan para el 2015 casos de subejecución.

En el indicador de composición del gasto, todos los programas menos los bonos de vivienda (BANHVI), RNC, PFT y CDN, llegaron a transferir de forma directa a los beneficiarios los recursos girados por FODESAF, siendo el último de los mencionados el único que transfirió menos del 90%.

En los indicadores de expansión, únicamente BANHVI, RNC, IMAS, CONAPAM e IAFA presentaron expansión en los tres ejes: beneficiarios, gasto real y gasto real por beneficiario. En ningún caso se una reducción en los ejes. De acuerdo a la eficiencia de los programas, PANI fue el más ineficiente. Por su parte, PRONAE, PFT, IAFA y CDN se destacan por exhibir los más altos índices, en ese orden respectivo.

Por último, con base en los indicadores de giro de recursos, solo BANHVI, RNC, PRONAE, IMAS, CONAPAM CNREE, PFT, PANI e IAFA recibieron montos iguales o cercanos al programado para ese año. Destaca el hecho de que tres programas (AyA, SANEBAR y PRONAMYPE) recibieron menos del .60% de lo programado. A nivel del uso de recursos, debe destacarse que solo en programas en los que se ejecutó menos de lo programado se presentó una ejecución de recursos por montos superiores a los proporcionados por DESAF.

II.3. Análisis por programa de evolución 2011-2015

En este apartado se señalar, para cada uno de los programas en estudio, los principales aspectos referentes a la evolución de los indicadores para el período 2011-2015².

BFV (BANVHI)

A lo largo de período en estudio, los niveles de cobertura potencial rondaron el 7% de la población objetivo ($\pm 0,11$ pp.). Por tanto, se considera un programa con poca capacidad para atender a su población como un todo. Este no ha mostrado mejoría en los niveles de cobertura potencial, presentando, para el 2015, tras una caída paulatina de la cobertura potencial a partir del 2012, niveles apenas superiores a los dados durante 2011. Dicho comportamiento se debe principalmente, a que, aunque se ha presenciado un aumento de la población objetivo a través del tiempo, no se ha aumentado la cantidad de beneficiarios atendidos.

A pesar de las limitaciones en la cobertura, a partir del 2013, se ha mostrado una mejoría en la efectividad del programa en el cumplimiento de metas anuales en intervención en beneficiarios y en gasto efectivo, aunque no se llegase a lograr por ello las metas establecidas, tal como si lo logró al inicio del período de estudio. Este aspecto a ello que BAHNVI obtuviera un índice de eficiencia menor al 100% entre el 2012 y el 2015, aunque con una mejor paulatina. Por último, cabe agregar que, a pesar de que DESAF ha girado montos iguales o superiores a los programados, solo durante el 2011 la Unidad Ejecutora llegó a usar estos en su totalidad.

RNC (CCSS)

Durante los cinco años de estudio, el Régimen No Contributivo de la CCSS, mantuvo niveles de cobertura potencial programada cercanos o superiores al 100%; adicionalmente, la cobertura efectiva mostró mejoras durante el período hasta lograr una cobertura efectiva en el 2015 del 99,91% de la población objetivo. Por tanto, el programa ha mostrado ser capaz, a nivel de programación de cubrir la mayoría o la totalidad de la población objetivo de este. En cuanto al cumplimiento de metas, el programa ha tenido durante los cinco años indicadores de efectividad, en gasto y beneficiarios, cercanos y superiores al 100%. Por último, durante los últimos cuatro años se ha mostrado un aumento en la cantidad de beneficiarios tratados y el gasto real ejecutado para ello.

PFT (CCSS)

Al analizar el período 2011-2015, los indicadores de cobertura potencial, mostrando que el programa de atención a pacientes en fase terminal a toda su población objetivo. Además, a excepción del 2011, el programa ha mostrado ser efectivo a nivel de beneficiarios y el gasto,

² El programa de Tutela de los Derechos de los Niños, Niñas y los Adolescentes, del PANI no se analiza en este apartado puesto que, al no tenerse en congruencia por parte de este en los productos ofrecidos a través de los años, los resultados a nivel interanual de los indicadores no sería consistente.

obteniendo los indicadores correspondientes alrededor o por encima del 100%. Este aspecto, al conjugarse con la congruencia entre el gasto programado y el gasto efectivo ha permitido que obtuvieran los últimos cuatro años niveles de eficiencia por encima del 100%.

CLS (CONAPAM)

Entre 2011 y 2015, la población objetivo de CONAPAM, medida como el total de adultos mayores en condición de pobreza, pasó de 104.753 a 132.851, es decir experimentó un incremento de 26,82%. Los niveles de cobertura potencial han aumentado también; no obstante, no se ha dado llegado a superar una cobertura superior al 5% de la población objetivo. Pese a la baja cobertura, CONAPAM ha mantenido una efectividad en sus beneficiarios por encima del 90% durante el período de estudio. Durante el período de estudio, DESAF ha mostrado una mejoría en el giro de efectivo al programa, logrando, para el 2015, girar casi el 100% del monto programado para ese período.

BPF (IMAS)

Para el período de estudio, la cobertura potencial efectiva ha rondado entre el 56,3% y 64,4% de la población objetivo. Aunque se encuentra lejos de mostrar capacidad para cubrir a toda la población objetivo, el programa ha tenido indicadores de efectividad, tanto en el gasto como en beneficiarios, iguales o por encima del 100%. Considerando, al adicionarle la diferencia que se ha presentado entre el gasto programado y el efectivo, IMAS logra para el período de estudio índices de eficiencia superiores al 100%.

Becas (FONABE)

Durante los primeros tres años de análisis, el programa mostró mejoras en la cobertura potencial, dichos resultados se debieron a un decrecimiento en la población objetivo. Adicionalmente, a partir del 2014, se presenta cambios en el financiamiento por parte de FODESAF; de manera que durante los dos años siguientes la Unidad Ejecutora reportó a DESAF información sobre un grupo menor de beneficios. Aunque en los dos siguientes años, la población objetivo muestra una disminución producto de los ajustes citados, esta siguió mostrando una tasa de crecimiento positiva, por lo que se frenó, durante el 2014 el crecimiento en la cobertura mencionada. Adicionalmente, en el 2015 se dio una disminución en el grupo programado de beneficiarios, lo que provocó una disminución de los niveles de cobertura. En términos generales, el Fondo Nacional de Becas no ha mostrado capacidad tener capacidad de cubrir por encima del 50% de la población objetivo.

En cuanto a la efectividad del programa, entre el 2012 y 2015, FONABE ha mostrado una mejora en sus indicadores de gastos y beneficiarios, logrando para el 2015 cubrir cerca de la totalidad de los beneficiarios metas para ese período. Pese a ello, cabe agregar, como se ha indicado en otros informes (*cfr.* IICE-UCR, 2015), el fondo se ha caracterizado por entregar información inexacta y de forma tardía. Lo que ha impedido ver cómo se da el desempeño del programa durante el año,

aunque de la información disponible hay indicios de que el programa posee problemas en cumplir la entrega de las becas.

PRONAE (MTSS)

PRONAE ha mostrado durante el período de estudio, una cobertura limitada, aunque con una tendencia crecimiento a través de los años. Sin embargo, los niveles de efectividad se han mantenidos altos durante los años analizados. A nivel de giro de recursos, vale mencionar que DESAF no llegó durante los cinco años analizados girar el monto programado para el programa; no obstante, se ha mostrado una mejora paulatina al nivel de cubrir cerca de la totalidad entre 2013 y 2015.

AM (INAMU)

A nivel de gasto, en los cinco años remuneraciones es el rubro que tuvo mayor participación dentro de la totalidad del gasto del programa. Sin embargo, la proporción en que representa con respecto al gasto total ha disminuido a través del tiempo. A nivel de área de trabajo, cabe señalar que la Unidad Ejecutora, cambió el reporte de los beneficios ofrecidos por el programa entre el 2015 y los años previos. Dicho esto, los programas técnico y administrativo son los rubros en donde se concentró la mayoría del gasto efectivo.

CEN-CINAI (MS-OCIS-CTAMS)

A nivel de cobertura, durante los cinco años CEN-CINAI ha busca cubrir a toda la población objetivo del programa con al menos uno de los beneficios, mostrando que tiene potencial para hacerlo. Sin embargo, durante ese período, nunca se ha logrado cubrir más del 90% de la población objetivo. En cierta forma, el programa de Nutrición y Desarrollo Infantil descansa principalmente en la entrega de leche como punto base que explica el nivel de cobertura de esta, aunque sea un punto mínimo necesario dentro de toda la variedad de productos y potenciales alcances de programa.

En cuanto a la efectividad, aunque alta, no llega durante ninguno de los años estudiados a atender a la población beneficiaria meta. Igualmente, durante los últimos tres años, se llegó a gastar menos del 80% programado. Cabe agregarse que, a pesar que durante el 2011 y 2012 se llegó a girar por parte de DESAF por encima del 90% de lo programado, durante los tres siguientes años no se giró más del 79%.

PD (ICODER)

En el caso de promoción de actividades recreativas y deporte, entre 2012 y 2014 se dio una tendencia creciente sobre los proyectos realizados, pasado de 37 proyectos a 346. En el 2015, aunque no se redujo, se mantuvo en una cifra alta (337). De igual forma, por lo menos para los primeros tres años, el crecimiento en la cantidad de proyectos no ha derivado en un aumento de las comunidades beneficiadas por estos.

Aunque en años previos se había reportado un aumento en la población beneficiaria; aunque no se podría asegurar que la información brindada es exacta, ya que al permitir el uso sin restricción de las instalaciones, no existe información robusta de la cantidad de personas que han llegado a usarla. En instalaciones, aunque se informó en 74 instalaciones nuevas, durante el 2015 se reportó solo el mantenimiento sobre 25 instalaciones. Adicionalmente, durante el 2015 se da la instalación de 15 parques biosaludables y proyectos financiados por los Comités Cantonales de Deportes, como parte de los productos del programa no ofrecidos previamente.

Por último, a pesar de los esfuerzos realizados por la DESAF, no ha sido posible obtener información de beneficiarios y gastos del programa de Olimpiadas Especiales, directamente.

PANEA (MEP)

El programa se ha caracterizado por mantener niveles de cobertura potencial altos, superiores al 100% de la población objetivo, mostrando la capacidad que tiene este para poder atender a los beneficiarios meta. En cuanto a los índices de efectividad, durante los cinco años se han encontrado cerca o por encima del 100%; lo cual, cuando se complementa con el gran ajuste entre el gasto medio programado y efectivo, se deriva en una índices de eficiencia relativamente altos, es decir cercanos o por encima del 100%.

DISCAPO (CNREE)

La cobertura potencial del programa, durante el período de estudio, además de limitada, ha mostrado un comportamiento decreciente, producto principalmente a un aumento de la población objetivo, que no correspondió directamente con un aumento del grupo atendido. A pesar de la reducida cobertura del programa de atención a la población con discapacidad y en condición de pobreza, este ha mostrado ser efectivo en la consecución de la meta de atención a beneficiarios y de gasto anual efectivo, manteniendo, durante los cinco años analizados, índices de efectividad iguales o cercanos al 100%.

CND

El programa de Ciudad de los Niños, al aplicarse en un grupo reducido de estudiantes, no se le aplica indicadores de cobertura. Sin embargo, para el conjunto meta de niños beneficiarios, durante los cinco años analizados mantuvo una efectividad superior al 93,33%. Dicho comportamiento no se ha dado en la ejecución del gasto, cuando se han presentado años con índices menores al 60%.

En términos de eficiencia, CDN ha mostrado índices que fluctuaron entre el 96% y el 198%, cuya principal diferencia se debe caídas ocasionales en la efectividad del gasto (no obstante, se mantienen altos debido a que los gastos efectivos medios son menores a los programados para estos años).

A nivel del uso de los recursos, el programa ha mostrado un comportamiento poco estable, presentando índices superiores al 94% como inferiores al 62%. El giro de recursos se mantuvo relativamente estable y alto durante la mayoría de los años estudiados, exceptuando el 2015, cuando se giró solo el 70% del monto programado para ese período.

CAJOVENES (IAFA)

Al analizar la efectividad de los beneficiarios, se observa que el programa ha mostrado avances en la cantidad de beneficiarios atendidos respecto a los programados; contrario al a la ejecución del gasto, que sigue siendo limitada.

A nivel del uso de recursos, pese a que la DESAF llegó a girar solo el 49,9% del monto programado para el 2011, ha mejorado paulatinamente, hasta el punto de que, para los últimos tres años del período de estudio, se ha girado cerca del monto solicitado. Contrario a esto, IAFA no ha hecho uso efectivo de los recursos disponibles en ninguno de estos años.

ACE (CCSS)

En el año 2015 se presencia una reducción en el total de aseguramientos con respecto a los otros años de estudio, lo cual se debe a una reducción del promedio de asegurados directos entre 2014 y de que, en el año en cuestión no se reportó haber atendido asegurados por leyes especiales durante ese año. Cuando se contrasta el total de asegurados directos y la cantidad de beneficiarios del programa se observa que el promedio de beneficiarios adicionales osciló entre 0,33 (2011) y 0,58 familiares (2015), lo cual corresponde a una mejoría paulatina en el tiempo, sin que con ello se omita que el programa no se centra directamente a familias sino a individuos.

La DESAF giró al programa un total 34.000 millones de colones durante el ejercicio 2015. Esto debería de corresponder al 75% del costo del aseguramiento de esa población y se basa en el Convenio de Apoyo a la Consolidación Financiera del Seguro de Enfermedad y Maternidad de la Caja Costarricense del Seguro Social entre el Ministerio de Hacienda, la Caja Costarricense de Seguro Social y el Ministerio de Trabajo. El costo del aseguramiento lo estima la CCSS a partir de los asegurados directos, sobre los cuáles se les aplica la cuota media de cotización que se aplica sobre el ingreso mínimo de cotización que establece la misma Caja. Según este convenio, el Fondo cancelaría el 25% del costo en el 2012, el 50% en el 2013, el 75% en el 2014 y el 100% del costo a partir del 2015. Contrario a lo esperado, en el 2015 el programa no llegó a demandar el 10% de los recursos del Fondo.

SANEBAR (MS)

La naturaleza misma del producto hace difícil lograr una cobertura completa de la población objetivo, lo cual se observa directamente en indicadores muy reducidos. Pese a ello, SANEBAR ha mostrado cierta mejoría en la cobertura potencial programada, acercándose al 30% de la población objetivo, aunque no se llegue a cubrir de forma efectiva por encima 15% de esta. Esta divergencia se refleja en la poca efectividad en beneficiarios que el programa ha tenido entre 2013

y 2015. A nivel del gasto ha mejorado durante este período, sin acercarse a la capacidad de cumplimiento de metas que se vieron los dos primeros años analizados para este estudio (aunque debe recordarse que en ellos, el grupo cubierto era muy reducido).

Particularmente, en el 2015 se da un gasto medio por familia beneficiaria que es muy superior al que se programó para ese año, cuando en años previos tuvo un ajuste relativamente bueno. Esto factores han hecho que SANEBAR ha mostrado una reducción en el eficiencia, siendo el 2013 su peor año con un indicador del 22%.

En cuanto al uso de los recursos, si bien la DESAF venía girando cerca de la totalidad del monto asignado para el programa, en el 2014 y 2015 giró, respectivamente entre el 60,3% y el 37,1%. Por parte del programa, en el período 2013-2015, se ha mostrado irregularidad en el uso de los recursos, usando tan solo el 30,8% de estos en 2013, cuando se giró el monto total, a más del doble de lo proporcionado durante el 2015.

PRONAMYPE (MTSS)

El programa se ha caracterizado a lo largo del período por presentar índices de cobertura potencial limitados, particularmente si se compara a otros programas financiados de FODESAF. No obstante, esto se debe principalmente a la naturaleza de los productos que ofrece este.

II.4. Distribución Geográfica de la Inversión

En la presente sección se analiza la distribución geográfica de la inversión social de los programas financiados por FODESAF en el año 2015, lo cual se vinculará con los distritos prioritarios establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018.

Desde esta perspectiva general, vale iniciar destacar que, para el 2015, del total de programas con información, la provincia de San José corresponde como el territorio donde más se invierten los recursos del FODESAF (25,5%), seguido de Alajuela (18,8%) y Puntarenas (16,6%). Por el contrario, las provincias de Guanacaste (10,7%) y Heredia (6,7%) son las que reciben menor cantidad de recursos, en comparación al resto.

Si se toman en consideración las regiones de planificación, al cierre del 2015, en la Región Central se concentra el 47% de los recursos invertidos; mientras que las regiones periféricas deben repartirse la inversión restante. Las regiones Huetar Norte (8%) y Pacífico Central (8%) son las zonas en que menos recursos del FODESAF son colocados por las unidades ejecutoras. No muy lejos les siguen el resto de regiones, en donde el 10,7% se coloca en la región Chorotega, 11,7% en la Huetar Caribe y 14,4% en la Brunca.

Haciendo énfasis en la perspectiva cantonal, hay que destacar que dado que la población de cada cantón es muy diversa, el dato absoluto no muestra necesariamente la intensidad del problema de

cada cantón en comparación con el resto. Esto contempla la cantidad de personas condición de pobreza como porcentaje de los habitantes de cada cantón. Consecuentemente con esto, en el cuadro 2 se enuncian, de forma respectiva, los cinco cantones con mayor y con menor incidencia de pobreza.

Cuadro 2
Principales cantones por número de pobres e incidencia de la pobreza

	<i>Número de pobres</i>	<i>Incidencia de pobreza</i>
Primeros cantones		
1	Pérez Zeledón	La Cruz
2	San José	Upala
3	Alajuela	Talamanca
4	San Carlos	Guatuso
5	Pococí	Los Chiles
Últimos cantones		
77	Flores	San Pablo
78	Belén	Santa Ana
79	Turubares	Moravia
80	San Mateo	Belén
81	Dota	Montes de Oca

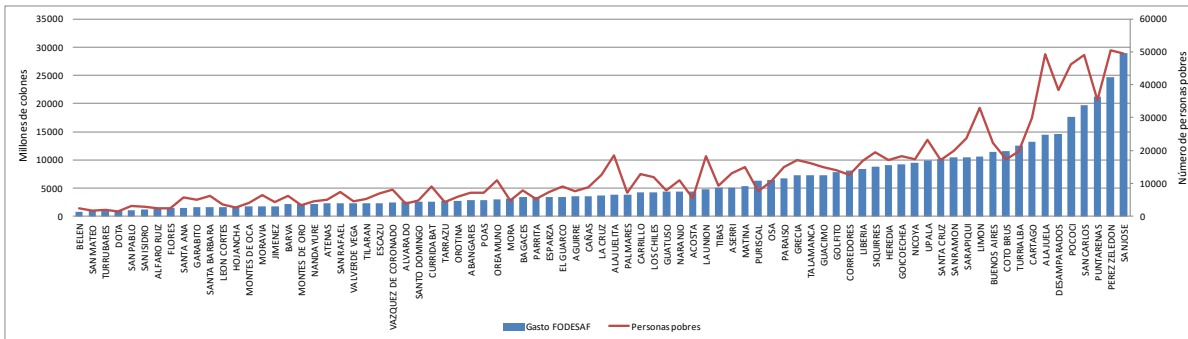
Fuente: elaboración del IICE-UCR con base en datos del Censo 2011

De acuerdo con esta información, se puede observar que, importantes cantones con una cifra significativa de pobres, no se encuentran en aquellos con los de mayor incidencia de pobreza, como es el caso de San José, debido principalmente a que cuentan con alta concentración de la población, siendo zonas metropolitanas importante o de gran extensión territorial, haciendo que el porcentaje de pobre respecto a la población sea menor a cantones menos poblados. Caso contrario se observa en cantones con altos niveles de incidencia, que tiene una baja concentración de la población.

FODESAF tiene presencia en los 81 cantones del país. Por consiguiente, se muestra en el gráfico 1 el gasto por cantón 2015 de todos los programas para los que se cuenta con información³, totalizando los recursos provenientes del FODESAF junto a la cantidad de personas pobres en cada cantón. De acuerdo con este, se observa que hay “brincos” o perturbaciones en el gráfico de la cantidad de pobres que no se observan en las barras de distribución del gasto. Pese a ello, de la composición como un todo se observa una tendencia similar; es decir, aquellos cantones en los que se gasta menos son en los que hay menor cantidad de pobres y viceversa. Ahora bien, esto no quiere decir que los enumerados sean efectivamente beneficiarios (lo cual se sabe que no, de antemano, por deficiencia de índices de cobertura en muchos programas), en donde media el tema de una apropiada selección de beneficiarios.

³ Se excluye a ICODER, PANI, INAMU y las municipalidades, por no haber entregado la información cantonal. Conjuntamente, estos programas corresponden al 5,85% del total del gasto girado por el Fondo.

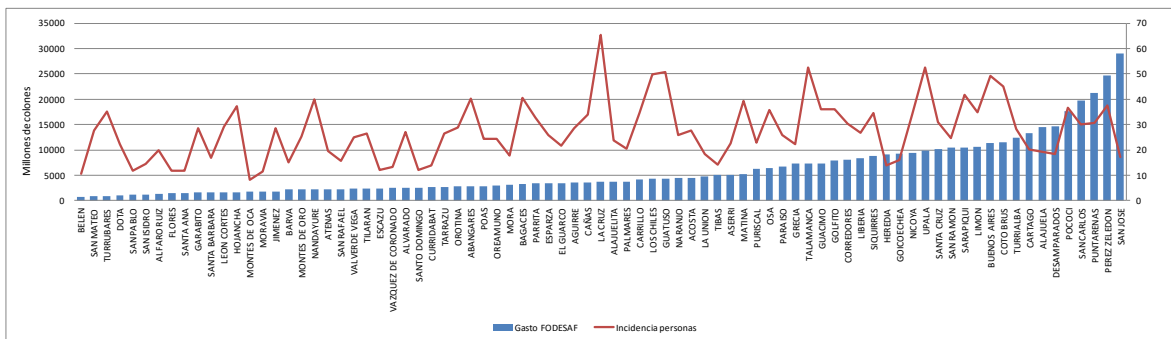
Gráfico 1
Gasto FODESAF 2015 y número de pobres por cantón



Fuente: elaboración del IICE-UCR con base en el Censo 2011 e información de las unidades ejecutoras.

La misma situación no se repite al comparar la serie de gasto con la serie de incidencia de la pobreza. Hay que recordar que esta última es el porcentaje de pobres respecto a la población total del cantón. En el gráfico 2 se ordenan los cantones, de menor a mayor gasto realizado y se muestra como la serie de incidencia de la pobreza no muestra una tendencia similar. Esto sugiere que la política social de estos programas se determina más por la cantidad de pobres que por la incidencia de la pobreza en los cantones, es decir, se enfoca en aquellas zonas donde se concentra mayor número de pobres independientemente del tamaño relativo del fenómeno respecto a la población del cantón que se trate.

Gráfico 2
Gasto FODESAF 2015 e incidencia de la pobreza por cantón



Fuente: elaboración del IICE-UCR con base en el Censo 2011 e información de las unidades ejecutoras.

A continuación se procede a analizar la distribución cantonal de la inversión por programa, concentrándose en algunos ejemplos, dando énfasis en los de mayor tamaño y presencia nacional (RNC y BPF), y, como contraste, aquellos que tienen un presupuesto o alcance geográfico más limitado (CEN-CINAI y PRONAE).

En el RNC los cantones de San José y Pérez Zeledón destacan por recibir la mayor proporción del gasto del programa; sin embargo, no son los cantones con mayor incidencia de la pobreza, aunque

sí de los que poseen mayor número de pobres. Hay cuatro cantones que no recibieron transferencias del RNC a saber, Alajuelita que tiene un 24% de pobreza, Acosta (28%), Turrubares (35%), Barva (15%) y San Pablo (12%). Upala, Talamanca y La Cruz son los cantones con bajo gasto a pesar de sus altas tasas de pobreza, relativo a otros cantones con menor incidencia.

El IMAS por su parte, invierte en todos los cantones del país sin excepción. Destaca Puntarenas, por ser el cantón con más gasto y con una tasa media de pobreza cuando se compara con los demás cantones. Su posición en la clasificación del número de pobres por cantón también es similar. Nuevamente, Upala, Talamanca y La Cruz son los cantones con mayor incidencia pero en un nivel medio/bajo de gasto respecto al resto de cantones. San José, Pérez Zeledón y San Carlos, mantienen altos niveles de gasto y de personas pobres, aunque no de tasas de incidencia.

El programa de CEN CINAI, aunque con un presupuesto más limitado que el IMAS, también tiene presencia en todos los cantones del país. El mayor gasto de los CENCINAI se da en el cantón de Pérez Zeledón, seguido de San Carlos, Pococí y Puntarenas. Cantones que concentran gran número de personas en condición de pobreza y que, además tienen tasas de pobreza por arriba del promedio nacional, aunque no las mayores cuando se comparan con otros cantones. La Cruz sigue siendo un cantón con alta incidencia de pobreza, alto número de personas pobres, pero un gasto no tan alto respecto al resto de cantones.

Por otro lado, el PRONAE con alrededor la mitad de los recursos del CEN CINAI, tiene menor presencia nacional, a pesar de venir incrementando su presupuesto y foco de acción en los últimos años. En 16 de los 81 cantones el PRONAE no invirtió recursos del 2015. Algunos de estos cantones no se encuentran entre los más pobres del país, ni por número ni incidencia, como es el caso de Montes de Oca, Escazú, Santa Ana, San Pablo, entre otros. Sin embargo, cantones con altas tasas de pobreza, por arriba del promedio nacional (25%) e inclusive con más de la mitad de su población pobre, no percibieron recursos por desempleo. Este es el caso de Valverde Vega (25%), Tilarán (26%) y Alvarado (27%).

Cantones, como Guatuso y Buenos Aires, presentan altos niveles de gasto, pero además son cantones también con altas tasas de pobreza. En una posición media de ambos indicadores se encuentran Los Chiles y Talamanca. Por otro lado, el mayor gasto se dio en el cantón de Turrialba, cantón con un 28% de su población en condición de pobreza, mayor al promedio nacional aunque similar a otros cantones. A diferencia de los programas anteriores, el PRONAE no centró su atención en cantones como San José, y se dirigió más a las periferias, aunque sin llegar aún a los cantones más alejados, como se verá en sus mapas de distribución del gasto (beneficiarios) cantonal más adelante.

A continuación se pretende vincular lo anterior con los 75 distritos priorizados según necesidades básicas insatisfechas, línea de pobreza y línea de pobreza extrema, establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 (PND). En el cuadro 3 se presenta los cantones, considerados prioritarios,

ordenados de acuerdo al número de distritos establecidos bajo esta misma categoría, para posteriormente establecer si el gasto de FODESAF se canaliza mayoritariamente hacia estos.

Cuadro 3
Cantones según el número de distritos prioritarios

Cantón	Número de distritos prioritarios	Cantón	Número de distritos prioritarios
Perés Zeledón	5	Goicoechea	1
San Carlos	5	Curridabat	1
Puntarenas	4	Tibás	1
Pococí	4	Alajuela	1
Talamanca	4	Paraíso	1
San José	3	Turrialba	1
Limón	3	Heredia	1
Matina	3	Librería	1
Srapiquí	3	Nicoya	1
Upala	3	Santa Cruz	1
Desamparados	2	Bagaces	1
Cartago	2	Cañas	1
La Cruz	2	Carrillo	1
Buenos Aires	2	Garabito	1
Coto Brus	2	Aguirre	1
Golfito	2	Parrita	1
Corredores	2	Osa	1
Guácimo	2	Los Chiles	1
Siquirres	2	Grecia	1
Alajuelita	1		

Fuente: elaboración con base en información del Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018

Al comparar los cantones que albergan más distritos prioritarios con el gasto por cantón girado por el FODESAF para el año 2015, se observa que parte de los cantones con mayor cantidad de distritos prioritarios (Pérez Zeledón, San Carlos, Puntarenas, Pococí y Talamanca), solo los cuatro primeros conformaron parte de los que recibieron recursos por la DESAF durante ese período. San José, que ocupa el puesto seis, según el cuadro 3, correspondió al cantón que recibió más recursos por parte del Fondo durante este año. De igual forma, Talamanca, que posee cuatro distritos prioritarios pero que no se encuentra entre los primeros cantones en cuanto a recursos recibidos, sino hasta el puesto 25 (ver gráficos 1 y 2). Una potencial razón se puede deber a que los distritos prioritarios que pertenecen a dicho cantón (Sixaola, Telire, Bratsi y Cahuita), de acuerdo con la clasificación o *ranking* del PND pertenecen a puesto altos de este.

También se debe resaltar que los cantones de Matina, La Cruz, Corredores, Golfito y Guácimo, que tienen dos o más distritos prioritarios, reciben menos recursos de FODESAF que otros cantones que únicamente poseen un distrito prioritario.

III. Enfoque de los programas

Los registros administrativos que alimentan el sistema de información para el seguimiento de los programas apoyados financieramente por el FODESAF no permiten avanzar mucho más en las características de los beneficiarios. Para complementar el análisis, se utiliza entonces la ENAHO del

INEC que permite analizar el acceso e impacto de los programas más grandes que financia el Fondo. En las siguientes secciones se realiza un avance en estas áreas.

Con esta fuente es posible identificar el acceso a los principales programas, de mayor escala, que financia FODESAF, a saber: RNC, ACE, BFV, PANEA, las becas para estudiantes de FONABE, CEN-CINAI, así como el programa de Bienestar y Promoción Familiar del IMAS, con énfasis en AVANCEMOS. Cabe señalar que para las encuestas del 2014 y 2015, el INEC realizó varias modificaciones que pueden afectar la comparación con las estimaciones realizada para el 2013⁴.

III.1. Enfoque de los programas

En esta sección se presenta un análisis de la cobertura y del enfoque de varios de los programas financiados por el FODESAF, para el período 2014-2015.

Las encuestas a los hogares, que realiza anualmente el INEC, permiten darle un seguimiento a algunas características de los beneficiarios de los siete programas principales que cuentan con el apoyo financiero del FODESAF, y que absorben el 86% de los recursos; características que la información suministrada por las unidades ejecutoras no puede ofrecer. En particular, la información sobre la cobertura efectiva, las exclusiones, las filtraciones y las características socio-demográficas de los beneficiarios son algunas de ellas y que se han presentado en este informe. También permiten estimaciones de la población objetivo del FODESAF, lo que posibilita estimar la cobertura potencial, ya sea usando la misma información de la encuesta o combinándola con la información sobre los beneficiarios que aportan las unidades ejecutoras.

El análisis realizado ha mostrado que la capacidad de los programas estudiados para llegarle a todos los que lo necesitan está lejos de ser una realidad, aunque se observan mejoras en el último año. Las pensiones no contributivas y los comedores estudiantiles, particularmente en primaria, son los que más éxito han mostrado para cubrir una porción significativa de la población objetivo del Fondo y del programa en particular, aunque no logran atenderla en su totalidad. El seguro por parte del Estado y las ayudas económicas para estudiar se ubican en una situación intermedia de cobertura efectiva, seguida de los CEN-CINAI y los programas del IMAS, mientras que la ejecución anual del bono familiar de la vivienda se ubican en extremo opuesto, con la menor cobertura de todos.

Tampoco los programas están en capacidad de atender a toda su población objetivo si mejora su enfoque reasignando los beneficiarios, más allá de los que están en situación de pobreza extrema. Solo los comedores estudiantiles están en capacidad de hacerlo más algunos subgrupos de los otros programas, pero ninguno estaría en capacidad de atender a la totalidad de la población objetivo en su versión más amplia que incluye a los pobres por ingresos y a los que están en una situación de vulnerabilidad, excepto los comedores en las escuelas y preescolar.

⁴ Se incorporaron cambios parciales en el marco muestral y se modificó el ajuste de los ponderadores, los cuales generan cambios principalmente a nivel de la distribución de la población por zona, que puede afectar, a su vez, los resultados de cobertura y enfoque a nivel de zona.

Cuando la atención se ha puesto en cómo los beneficiarios de los distintos programas, que cuentan con el apoyo del Fondo, se ubican en la parte baja de la distribución de los ingresos, se ha visto que si la atención se pone en los pobres por ingresos insuficientes se encuentra, pese a las mejoras observadas, que muchos beneficiarios que no pertenecen a este grupo, en la muchos casos por encima del 50%, con la excepción de las pensiones no contributivas y los asegurados por cuenta del Estado, que resultan los mejor enfocados. También se ha mostrado, que si la atención se pasa al 40% más bajo de la distribución, ya los "filtrados" se reducen significativamente al considerar ya no solo los pobres sino además a los que se encuentran en una situación de vulnerabilidad. En este caso las filtraciones tienden a no superar el 20%, con la excepción de los comedores estudiantiles, el bono de la vivienda y las becas universitarias. En todo caso, para la mayoría de los programas, las exclusiones parecen más amplias que las filtraciones y los filtrados tienden a concentrarse en hogares situados en la parte media de la distribución.

III.2. Análisis de la evolución del enfoque 2014-2015

A continuación se procede a analizar la evolución de la cobertura efectiva y potencial, así como de las filtraciones y exclusiones de cada uno de estos siete programas, con el fin de tener una perspectiva más específica para el período 2014-2015. .

CEN-CINAI (MS-OCIS-CTAMS)

Iniciado con CEN-CINAI, el cual surgió para atender a la primera infancia y posteriormente se amplió para incluir a las madres y a los escolares. Por ello no sorprende que el 95% de los beneficiarios señalen contar con menos de siete años de edad (un 18% no alcanza los dos años y un 77% tiene de dos a menos de siete años). Es sobre esta población que conviene estimar la cobertura, de modo que la población objetivo específica para el programa serán los niños menores de siete años en situación de pobreza o vulnerabilidad. Cabe agregar que, para el 2015, se observa un repunte importante según la ENAHO (sube a 108 mil beneficiarios), mientras que los registros administrativos reflejan una contracción cercana al 2%. La mayor parte de los beneficios (cerca del 72%), proviene de la entrega de leche, el cuidado diario o atención integral representa un 13% de los beneficios, las comidas servidas adicionales aportan un 10%, mientras que el 5% restante corresponde a paquetes de leche.

En cuanto a la cobertura efectiva, respecto a los dos años previos, se da un aumento relativo, producto de una mejora en el enfoque del programa. Más específicamente, la cobertura efectiva entre la primera infancia en condición de pobreza de los CEN-CINAI no supera en general al 30%, de modo que las exclusiones se ubican en la mayoría de los casos alrededor del 70% de esa población objetivo, haciendo evidente las limitaciones de cobertura que ostentan. No obstante, para el 2015 se observa una mejora en la cobertura efectiva, que implica una reducción de las exclusiones, particularmente entre los pobres extremos y entre los niños de dos años a menos de siete años. Estas exclusiones no muestran grandes diferencias entre las distintas aproximaciones de los grupos

pobres ni por grupos de edad, aunque la exclusión es mayor cuando se consideran los pobres más los vulnerables y es mayor entre los menores de dos años.

En cuanto a las filtraciones, este porcentaje suben del 39% en el 2014 al 45% en el 2015 cuando la atención se pone en la población pobre por ingresos y se incrementa del 16% en el 2014 al 20% en el 2015, cuando se incluyen también a los hogares en situación de vulnerabilidad. Esto significa que las filtraciones parecen altas cuando se utiliza una definición más restrictiva de pobreza, pero se tornan menos importantes cuando se acude a incluir a los grupos vulnerables.

PANEA (MEP)

Por parte de PANEA, durante la primera mitad del 2015, cerca de 699 mil estudiantes asistieron a los comedores estudiantiles. Según la ENAHO, ese número es de 661 mil, es decir, cerca de un 5% menos de lo reportado (37 mil personas menos).

Para determinar la cobertura efectiva, la población objetivo se compone por los estudiantes de los centros educativos públicos de cada nivel educativo que pertenecen a los hogares pobres según las distintas aproximaciones. Para la educación básica regular en su conjunto, la cobertura efectiva se ubica en al menos un 75%, cerca del doble de la mostrada por los CEN CINAI. Esta cobertura efectiva se aproxima al 94% en la primaria, se ubica en torno al 50% para la preescolar y se acerca al 60% para la secundaria. Para la educación especial, se observa una mayor variabilidad, determinado por su pequeño tamaño poblacional, por lo que sus estimaciones son menos robustas. Si bien la cobertura efectiva entre los estudiantes pobres es elevada y aumenta significativamente durante el 2015, con excepción de preescolar, no alcanza los niveles de universalidad que pregona su diseño, aunque ello casi lo logra en primaria.

El carácter casi universal del programa se traduce en que la cobertura potencial supere al 100% en casi todos los casos, lo que implica que los estudiantes de hogares no pobres ni vulnerables tienen un amplio acceso. Si se pudieran enfocar todos los beneficiarios en los estudiantes de los hogares pobres por ingresos insuficientes, se podría atender con creces a la totalidad de los estudiantes en pobreza extrema y a los que padecen privaciones no extremas en todos los niveles.

Si el enfoque se dirige al estudiantes de los hogares pobres o vulnerables (40% de los hogares más pobres), con los beneficiarios actuales, se podría atender a la totalidad de los escolares de esas familias, así como los alumnos de educación especial, aunque no se podría atender a la totalidad de los colegiales y preescolares de los hogares pobres o vulnerables, a menos que se realicen reasignaciones entre niveles, ya que para el conjunto de alumnos de la educación básica, la cobertura potencial supera el 100%. Así, dentro de un marco de abundancia de beneficiarios con relación a los estudiantes de los hogares pobres, parecería existir un déficit con relación al nivel secundario que debería atenderse dada la prioridad política que tiene el aumento de la cobertura y el logro educativo en ese nivel.

FONABE y AVANCEMOS

EN relación a las becas de FONABE, el cual está concentrado en primaria y AVANCEMOS enfocado en secundaria, para el 2015, de FODESAF se giró cerca de 62 mil millones a estos dos programas, lo que equivale al 12% de los recursos del Fondo en ese año. FONABE recibió casi 14 mil millones (2,6% del Fondo) y para AVANCEMOS se giró 48,5 mil millones (9,1% del Fondo).

Se recurre al dato anual aportado por la unidad ejecutora que da cuenta de 175 mil becas otorgadas y pagadas, mientras que la ENAHO identifica solo 141 mil, esto es, un 20% menos (34 mil becados menos). Parte de esta discrepancia es que para el primer semestre, FONABE no ha otorgado, menos pagado, la totalidad de las becas, pero la diferencia es suficientemente amplia como para ponerle atención. Por el contrario, con respecto a AVANCEMOS, los datos reportados por la unidad ejecutora para el primer semestre (144 mil) son más parecidos a los estimados por la ENAHO (9% menos o 12 mil alumnos), diferencia que se reduce al 4% si se incluyen beneficiarios de otras ayudas en dinero recibidas del IMAS por estudiantes de colegios públicos.

Pese a la contracción de recursos que sufre FONABE en el 2015, provenientes del FODESAF, según sus registros administrativos durante el 2015 otorgaron un 2% más de becas, luego de la contracción del 7% en el año previo. Por su parte, la ENAHO, corrobora la contracción de becarios en el 2014, pero refleja un elevado incremento de beneficiarios para el 2015. Los cambios de muestra aludidos, pueden explicar este comportamiento, donde parece que la nueva muestra ofrece estimaciones más próximas a los registros administrativos.

Por nivel educativo, según la ENAHO y poniendo la atención en los que asisten a centros públicos, el 45% de las ayudas monetarias las reciben los estudiantes de secundaria, quienes pierden participación con respecto al año previo, el 43% de las becas van a los estudiantes de primaria, un 9% corresponde a becas recibidos por los universitarios. Estos tres niveles aglutinan el 97% de los beneficiarios con ayudas monetarias y el 3% restante se reparte entre preescolares, educación especial y de adultos⁵.

Para determinar la cobertura específica, la población objetivo son los estudiantes de los centros educativos públicos que pertenecen a los hogares pobres en sus distintas aproximaciones. Cerca del 42% de los estudiantes de hogares pobres están recibiendo una ayuda monetaria para estudiar y esta cobertura es mayor conforme el hogar es más pobre, sugiriendo un mejor enfoque. Por nivel educativo, excluyendo la educación especial por su limitado tamaño y alta volatilidad, los colegiales son los que tienen una mayor cobertura, dado que cerca de la mitad están siendo beneficiados y sin mayores cambios con respecto al año anterior, aunque si mejora la cobertura entre los pobres extremos. En la educación superior, la cobertura efectiva sigue aumentando y ya se asemeja a la mostrada en secundaria y también reproduce las mejoras en el enfoque pues la cobertura desciende al aumentar el ingreso relativo del hogar. Si bien las becas en la educación superior dan muestras

⁵ FONABE da becas para estudiar en centros de educación superior privados, pero no se consideran para el análisis de la cobertura ya que el 99% de las ayudas monetarias es para centros públicos.

de aumentar, la alta cobertura responde al hecho de que la población meta es también limitada. En la primaria, por el contrario, mientras que la cobertura se mantuvo en torno al tercio de los estudiantes en los dos años previos, muestra un repunte en el 2015, atendiendo al 41% de los escolares pobres y al 48% de los pertenecientes a hogares en pobreza extrema.

A nivel de exclusiones, para la educación básica en su conjunto, pero excluyendo la educación abierta, la exclusión no supera al 40% de los estudiantes en situación de pobreza y vulnerabilidad y esta exclusión se reduce más claramente al pasar a grupos más pobres mostrando mejoras en el enfoque del programa con respecto al año 2013 y al 2014. La educación primaria es la que muestra las menores tasas de exclusión, con reducciones marcadas en el último año, de modo se ubican en torno al 6%, con independencia de la población meta considerada. El aumento en la cobertura observado en este nivel se traduce en menores exclusiones en los dos últimos años. En la educación secundaria, las altas tasas de exclusión observadas en los dos años previos, con valores que se aproximaban o superan al 60%, se reducen significativamente en el 2015, a valores cercanos al 40%, gracias al aumento de la cobertura observado ese año. En la educación preescolar se observa un aumento importante de las exclusiones, llegando a niveles cercanos al 50% y revertiendo la tendencia hacia su reducción observada en los años previos, mientras que la educación especial muestra un comportamiento más volátil por su poco peso poblacional, aspecto al cual no es excluyente de la educación preescolar.

Pese a estas divergencias en los errores de exclusión por nivel educativo, las filtraciones se tornan más homogéneas. El diseño universalista del programa hace que las filtraciones medidas sean elevadas, de modo que cerca del 60% de los beneficiarios no corresponden a miembros de los hogares pobres por ingresos y casi un tercio se encuentra fuera del 40% más pobre y vulnerable de los hogares. En comparación con el 2014, las filtraciones tienden a aumentar, luego de la reducción observada ese año, y este aumento es generalizado en todos los niveles con excepción de la educación especial, que por su limitado tamaño, ofrece estimaciones más volátiles y menos robustas.

RNC (CCSS)

En cuanto a las pensiones no contributivas administradas por la CCSS, el Fondo le giró durante el 2015 corresponde a una suma cercana a los 127 mil millones, que equivale al 24% de los recursos totales disponibles ese año y que equivalen a casi un 4% adicional a lo disponible en el 2014. Cerca del 75% de los beneficiarios, continúan siendo adultos mayores (de 65 o más años) y sobre ellos es posible analizar la cobertura. Para el 2015, un 11% de los beneficiarios, según la ENAHO tienen entre 50 y 64 años, mientras que el 14% corresponde a beneficiarios con edades por debajo de los 50 años.

La cobertura se analiza para el grupo mayoritario de adultos mayores (65 años o mayores), siendo la población objetivo específica los adultos mayores que pertenecen a hogares pobres según las distintas aproximaciones, y que no se encuentran cubiertos por la seguridad social tradicional, es

decir, que no cuentan con una pensión contributiva, ni se encuentran ocupados, lo que eventualmente les puede generar una pensión contributiva, aunque no se controló si ese empleo conlleva aseguramiento.

Al igual que lo que sucede con los hogares con niños menores de siete años, los hogares con adultos mayores parecen sufrir de un mayor riesgo de pobreza, previo a recibir la pensión. La cobertura efectiva señala que el programa tiene un buen enfoque pues tiende a favorecer relativamente más a los que pertenecen a hogares más pobres y mientras que en los dos años previos no se observan mayores cambios en la cobertura efectiva entre la población pobre, para el 2015 se observa una mejora sensible en el enfoque del programa, pues la cobertura efectiva aumenta más conforme más pobre es el hogar de origen del adulto mayor.

La cobertura potencial indica que si se reasignan las pensiones de los adultos mayores actualmente beneficiarios que no son pobres ni vulnerables, alcanzarían para darle pensión a todos los que se encuentran en situación de pobreza extrema pero no en situación de pobreza no extrema, aunque faltaría poco para lograrlo. Los recursos alcanzarían para atender al 93% de los adultos mayores en situación de pobreza por ingresos insuficientes. Si se amplía la población objetivo para incluir a los adultos mayores en situación de vulnerabilidad, los recursos alcanzarían para atender al 68% de ellos, esto sin contemplar redistribuciones por grupos de edad. Si se consideran todas las pensiones otorgadas, tanto las especiales como las ordinarias dirigidas a otra población meta, los recursos serían suficiente para atender la totalidad de los adultos mayores pobres y casi la totalidad en situación de vulnerabilidad.

BPF (IMAS)

En lo que respecta al programa ejecutado por el IMAS, de acuerdo con la ENAHO del 2015, entre las personas que recibieron ayudas del IMAS, el 68% la obtuvo por AVANCEMOS, un 23% por otro tipo de ayuda monetaria, un 6% por la Red de Cuido y solo cerca de un 3% por programas no monetarios. Según el IMAS, durante la primera mitad del 2015 beneficiaron a 159 mil familias, mientras que la ENAHO reporta un total de 141 mil hogares beneficiados por el IMAS. Esta diferencia, del 11% menos en la ENAHO (18 mil hogares), puede explicarse por las diferencias en las unidades de medida, de modo que la aproximación parece bastante razonable.

La población objetivo será en este caso el conjunto hogares en situación de pobreza, según las distintas definiciones seguidas. En cuanto a la cobertura efectiva, la tasa aumenta conforme se pasa a hogares con menores ingresos, lo que sugiere mejoras en el enfoque para 2015 con respecto a años previos. No obstante, en conjunto, el IMAS con su programa de bienestar y promoción familiar solo cubre efectivamente a cerca de un cuarto de los hogares en pobreza extrema y cerca de un quinto de los hogares pobres por ingresos insuficientes o en situación de vulnerabilidad. Esto implica exclusiones cercanas al 80%, que no parecen modificarse sensiblemente al cambiar la aproximación de la población pobre, lo que permite resaltar su limitada capacidad de incidir dentro de la población pobre, pese a las mejoras observadas en el 2014 y 2015, particularmente entre los pobres extremos.

En cuanto a las filtraciones, particularmente dentro de la población pobre por ingresos insuficientes, un 44% de los beneficiarios no pertenece a este grupo. Con respecto al año anterior, no se muestran diferencias significativas.

BFV (BANVHI)

Para el caso de los fondos de vivienda del BANVHI, en el 2015, FODESAF transfirió 99 mil millones (18,7% del Fondo), para un crecimiento nominal respecto al 2013 de 7,3%. Según la ENAHO del 2015, 273 mil hogares han recibido un bono desde su creación hasta mediados de ese año y algo más de diez mil en el último año y medio. El BANVHI informa haber entregado desde su constitución hasta el mediados del 2015 aproximadamente 318 mil bonos, lo que representa un 16 más de lo reportado por la ENAHO.

Se toma como población meta los hogares pobres, en sus distintas aproximaciones, que no cuentan con casa propia, que tienen casa propia pero en mal estado o que tienen casa propia en buen estado porque recibieron el bono. Considerando los bonos de vivienda entregados desde 1987, solo cerca del 39% de los hogares en situación de pobreza y que lo requerían, lo ha recibido (cobertura efectiva). Lo anterior se traduce en exclusiones de casi dos tercios para el acumulado del programa y del 97% para los beneficiarios recientes, sin mayores cambios según la aproximación de la población objetivo seguida.

Por su diseño, el programa puede atender a un contingente importante de hogares no pobres dentro del marco de su ley. Por ello, no sorprenden los altos niveles de filtraciones, desde la perspectiva del FODESAF, solo superadas por las becas universitarias. El tema aquí sigue siendo si esos beneficiarios no pobres, deben de ser financiados con los recursos del Fondo.

ACE (CCSS)

Con respecto al seguro de salud de la CCSS de la población pobre no asegurada por sus propios medios, para el 2015, se giran 34 mil millones lo que significa ya el 6,4% del Fondo y un aumento del 38% con relación al 2014.

La ENAHO pregunta como parte de las opciones de la condición de aseguramiento, si la persona cuenta con el seguro por cuenta del Estado, incluyendo al asegurado directo y a sus familiares, sin diferenciarlos. La Caja reporta para el primer semestre del 2015, contar con 231 mil asegurados por cuenta del Estado, donde 149 mil (el 64%) correspondería a asegurados directos y el resto a familiares, para una media de 0,6 asegurados familiares por asegurado directo. Por su parte, la ENAHO estima los asegurados por cuenta del Estado en 322 mil personas, esto es, un 39% superior al reportado por la Caja y sin poder diferenciar los directos de los familiares. La ENAHO pregunta como parte de las opciones de la condición de aseguramiento, si la persona cuenta con el seguro por cuenta del Estado, incluyendo al asegurado directo y a sus familiares, sin diferenciarlos. La Caja reporta para el primer semestre del 2015, contar con 231 mil asegurados por cuenta del Estado, donde 149 mil (el 64%) correspondería a asegurados directos y el resto a familiares, para una media de 0,6 asegurados familiares por asegurado directo. Por su parte, la ENAHO estima los asegurados

por cuenta del Estado en 322 mil personas, esto es, un 39% superior al reportado por la Caja y sin poder diferenciar los directos de los familiares.

Para el conjunto de personas pobres sin seguro, un 44% de los que están en pobreza extrema los cubre el seguro por el Estado. Esta cobertura efectiva va disminuyendo conforme se amplía la población objetivo y se sitúa en el 38% cuando la atención se pone en las personas del 40% más pobre de los hogares (pobres y vulnerables), sugiriendo un mayor enfoque en los más pobres, aunque un deterioro con relación a los dos años previos. Estas coberturas efectivas muestran pocas variaciones entre el 2013 y el 2014, aunque parece presentarse un deterioro en el enfoque.

La cobertura potencial muestra que si se reasignan todos los beneficiarios hacia los pobres extremos, se podría asegurar a la totalidad de estos sin seguro y ello es más claro para los núcleos secundarios del hogar, mientras que para el núcleo principal se requeriría una reasignación al interior de los hogares. Por el contrario, cuando la población objetivo se amplía al conjunto de hogares en pobreza por ingresos, los asegurados actuales resultan insuficientes para cubrir a los pobres sin seguro, pudiendo cubrir solo cerca del 63% de ellos. Esta insuficiencia aumenta conforme se amplía la población objetivo al incorporar a los hogares vulnerables ya que solo permite atender al 45% de ellos y señala un claro problema de cobertura del programa, cuya ampliación de paso, presionará las finanzas del Fondo.

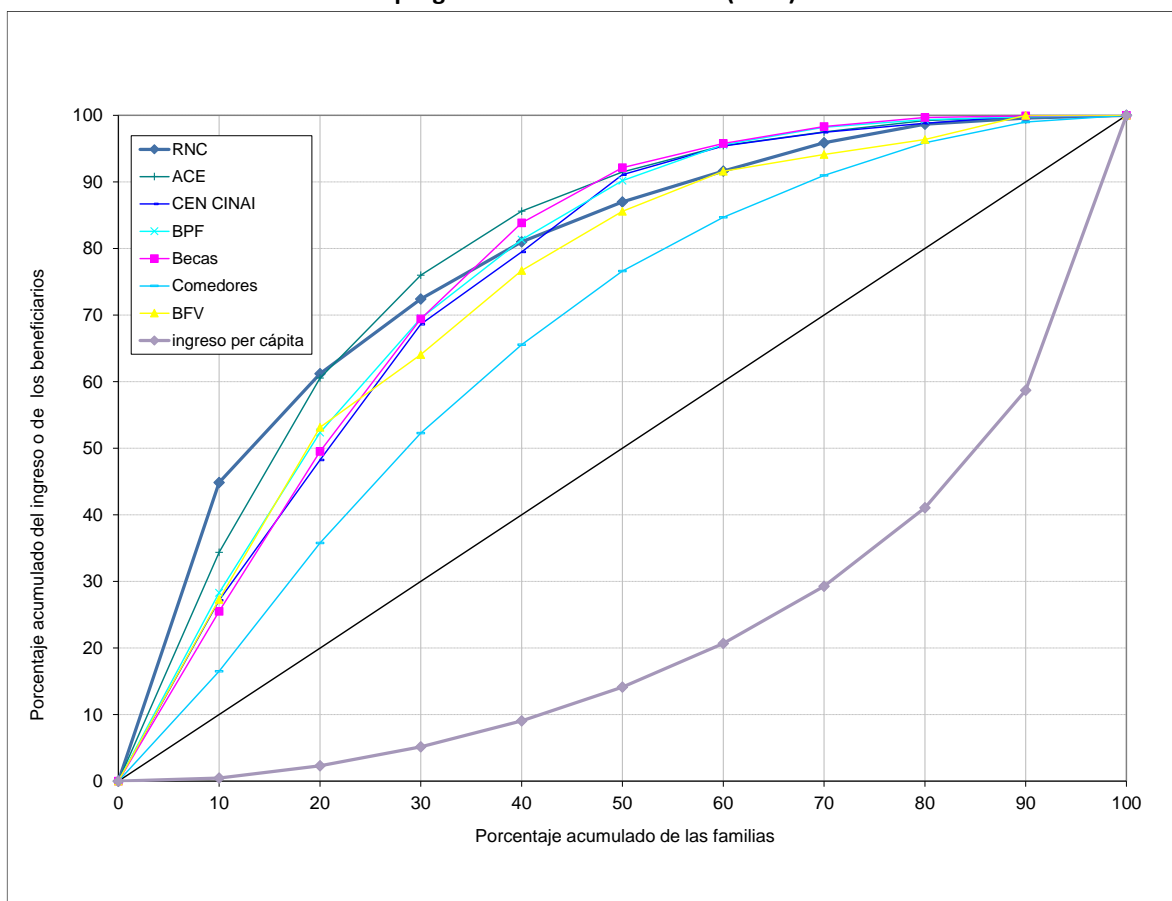
III.3. Progresividad global de los programas

En este apartado se hace énfasis en la manera cómo se distribuyen los beneficiarios de los distintos programas a través de toda la distribución de ingresos, de manera que se pueda tener una idea de la progresividad global de cada programa, y por consiguiente, del Fondo como un todo.

Una forma gráfica de analizar la distribución de los beneficiarios de los programas de manera más desagregada y comparada con la manera en que se distribuye el ingreso entre los hogares es haciendo uso del diagrama de Lorenz. El gráfico 3 presenta la curva de Lorenz o de concentración para la distribución del ingreso per cápita entre los hogares en el año 2015, así como las curvas de concentración para los beneficiarios totales de los programas sociales selectivos bajo análisis. Todos los programas muestran curvas de concentración por encima de la diagonal, de manera que los beneficiarios de ellos tienen a concentrarse en los estratos de menores ingresos en una proporción mayor a la de los hogares. En otras palabras, los programas son progresivos o pro pobres, en términos relativos; se considerarían más progresivos, de forma absoluta, conforme se alejen de la diagonal: los comedores son los menos progresivos, las becas, los BFV, el programa de bienestar y promoción familiar y los CEN CINAI tienen una mayor progresividad y los ACE y las pensiones del RNC serán los más progresivos de todos.

Gráfico 3

Costa Rica: curva de Lorenz del ingreso familiar per cápita y de los beneficiarios totales de los distintos programas sociales selectivos (2015)



Fuente: elaboración propia con base en la ENAHO del INEC.

Otra forma de ver la distribución de los beneficiarios es combinando los quintiles con los pobres por ingresos insuficientes, considerando cuatro estratos, que empatan con los definidos por DESAF para su proceso de seguimiento: los pobres por ingresos insuficientes, los vulnerables (grupo restante del 40% más pobre o a los dos primeros quintiles), los grupos medios (tercer y cuarto quintil) y el grupo acomodado (el 20% más rico del país).

El cuadro 4 muestra las distribuciones para cada uno de los programas evaluados, en donde se observa que, con marcadas excepciones, los beneficiarios que están fuera de la población objetivo, en su versión más amplia (pobres más vulnerables), y en su lugar se ubican mayoritariamente en los grupos medios. En el grupo acomodado, la distribución es marginal para la mayoría de los programas, aunque injustificada. Se adiciona un indicador de concentración, que equivale a la proporción del área entre la diagonal y la curva de concentración con relación al área total del triángulo debajo o por encima de la diagonal, para la curva de Lorenz⁶. Estos indicadores corroboran

⁶ Conforme el índice se acerque a cero, se hablará de un programa con una distribución más proporcional, igualitaria o equitativa.

lo señalado previamente de que los asegurados por cuenta del Estado y las pensiones con contributivas son los más progresivos, pues los valores son del -0,56 y -0,58 respectivamente, esto es, los más cercanos a -1, aunque en ambos se observa un pequeño deterioro en su focalización. Los programas menos progresivos, vistos en conjunto, son los comedores estudiantiles (-0,335) y el bono de la vivienda (-0,422 para los beneficiarios recientes).

Cuadro 4
Costa Rica: distribución de los beneficiarios de los distintos programas por estratos de ingreso para 2015 e índice de concentración 2013-2015

Programa y grupo beneficiado	Distribución relativa de los beneficiarios ¹							Índice de concentración ¹		
	Pobres por ingresos insuficientes			Grupos	Grupos	Grupos	Beneficiarios	2013	2014	2015
	Total	Extremos	No extremos	Vulnerables	Medios	Acomodados				
Centros infantiles (CEN CINAI)	55,7	27,7	28,0	23,8	19,3	1,2	100,0	-0,517	-0,552	-0,512
Atención intramuros	52,4	25,2	27,2	17,9	26,9	2,8	100,0	-0,423	-0,476	-0,429
Atención extramuros	57,0	28,7	28,4	24,6	17,7	0,6	100,0	-0,549	-0,561	-0,536
Comedores escolares	41,9	17,6	24,2	23,7	30,3	4,1	100,0	-0,356	-0,368	-0,335
Preescolar	38,9	15,8	23,1	27,0	29,3	4,8	100,0	-0,318	-0,375	-0,319
Primaria	42,8	18,1	24,7	22,9	29,7	4,5	100,0	-0,357	-0,364	-0,337
Secundaria	40,6	17,1	23,5	24,3	31,9	3,3	100,0	-0,372	-0,380	-0,331
Especial	52,9	18,2	34,8	24,9	22,1	0,0	100,0	-0,281	-0,075	-0,479
Becas y Avancemos	53,6	25,4	28,3	25,5	20,0	0,9	100,0	-0,466	-0,489	-0,488
Preescolar	42,0	21,0	21,0	39,4	18,7	0,0	100,0	-0,469	-0,660	-0,483
Primaria	57,8	28,7	29,1	26,3	15,8	0,2	100,0	-0,511	-0,551	-0,538
Secundaria	55,2	25,6	29,6	25,2	19,4	0,2	100,0	-0,474	-0,498	-0,506
Especial	62,6	24,4	38,2	24,8	12,6	0,0	100,0	-0,490	-0,452	-0,570
Superior	28,1	9,3	18,8	20,4	44,0	7,6	100,0	-0,195	-0,211	-0,162
Pensiones no contributivas	65,4	45,6	19,8	15,6	17,7	1,3	100,0	-0,560	-0,595	-0,564
Menores 50 años	55,6	30,2	25,4	21,8	21,1	1,5	100,0	-0,538	-0,596	-0,480
De 50 a 64 años	65,6	48,1	17,5	13,2	20,4	0,8	100,0	-0,592	-0,596	-0,552
De 65 o más años	67,3	48,3	19,0	14,7	16,6	1,4	100,0	-0,558	-0,595	-0,582
Promoción y bienestar familiar	56,4	28,9	27,5	23,3	19,8	0,5	100,0	-0,487	-0,496	-0,509
Recibe Avancemos	50,2	21,2	29,0	26,7	22,7	0,4	100,0	-0,449	-0,455	-0,468
No recibe Avancemos	67,7	43,1	24,6	17,0	14,5	0,8	100,0	-0,586	-0,599	-0,583
Bono familiar de la vivienda										
Hogares acumulado	34,2	16,1	18,1	20,5	38,9	6,4	100,0	-0,191	-0,235	-0,227
Hogares último año y medio	49,6	25,2	24,3	24,5	21,1	4,8	100,0	-0,338	-0,316	-0,422
Asegurados por cuenta del Estado	66,4	36,1	30,3	19,2	13,6	0,8	100,0	-0,608	-0,594	-0,580
Jefe y cónyuge	68,0	39,6	28,3	18,7	12,7	0,6	100,0	-0,626	-0,636	-0,600
Hijos y su núcleo	66,5	36,1	30,5	19,1	13,7	0,7	100,0	-0,628	-0,598	-0,581
Otro miembro	58,4	22,3	36,1	22,7	16,5	2,5	100,0	-0,425	-0,444	-0,487
Total FODESAF (recursos)	58,3	33,0	25,3	19,5	18,8	3,4	100,0	-0,482	-0,513	-0,493

1/ Los pobres corresponden a los hogares con ingreso per cápita debajo de la línea de pobreza, los vulnerables son el complemento para cubrir el 40% más pobre, los grupos medios incluyen los quintiles 3 y 4 y los acomodados son el 20% de mayores ingresos.

2/ Equivale a un cuasi Gini de la distribución de los beneficiarios según el ingreso per cápita del hogar y calculado a nivel de deciles.

Fuente: elaboración propia con base en la ENAHO del INEC.

III.4. Algunas características de los beneficiarios

En esta sección se aprovecha la disponibilidad de información a partir de la ENAHO para caracterizar a los beneficiarios y sus hogares a partir de rasgo personales, distintos a los ya mencionados en este documento.

Residencia de los beneficiarios

El cuadro 20 recoge indicadores sobre la residencia de los beneficiarios y da cuenta sobre la concentración geográfica de los programas. En cada columna se presenta una variable o característica de las personas y en cada fila de esa columna lo que aparece es el porcentaje de beneficiarios de cada programa, o su desagregación, que cuenta con ella.

Cuadro 5
Costa Rica: indicadores sobre la residencia de los beneficiarios de los distintos programas
apoyados por el FODESAF. 2013 - 2015
(Porcentaje de los beneficiarios de cada programa o subprograma que tiene esa característica)

Programa	Regiones Periféricas			Zona Rural			Rural Periférico		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015
Población total del país	34,0	37,7	37,8	38,3	27,3	27,4	22,7	18,8	18,8
Centros infantiles (CEN CINAI)	57,6	63,1	61,4	66,0	50,6	47,8	47,5	38,6	36,5
Atención intramuros	48,3	52,1	47,8	54,1	34,7	26,5	35,1	22,9	18,3
Atención extramuros	58,7	63,2	62,4	68,1	52,9	51,1	48,9	41,0	38,9
Comedores escolares	46,7	52,4	48,3	52,1	40,8	35,7	34,7	30,3	25,8
Preescolar	43,9	47,9	48,6	46,3	36,3	32,9	31,0	26,3	23,9
Primaria	46,4	51,6	47,2	49,9	38,5	33,6	33,8	28,7	24,4
Secundaria	49,4	57,2	50,6	60,7	49,8	40,5	39,4	37,1	29,0
Especial	28,5	42,8	30,9	37,9	30,6	28,2	9,4	8,8	13,8
Becas y Avancemos	48,4	53,2	51,2	57,8	44,6	43,4	36,1	31,8	30,0
Preescolar	48,4	49,8	51,1	57,1	70,6	46,8	36,8	49,8	29,6
Primaria	52,1	59,3	54,8	59,8	49,3	45,5	39,8	37,0	32,8
Secundaria	49,6	52,6	52,2	59,4	44,8	44,8	36,7	31,7	30,7
Especial	32,3	38,9	22,7	47,5	37,1	35,4	18,7	6,7	17,2
Superior	24,8	34,7	31,7	39,9	25,9	26,6	16,6	14,1	15,5
Pensiones no contributivas	48,0	53,5	49,9	51,7	40,1	41,3	33,8	30,4	28,4
Menores 50 años	48,7	58,6	49,7	51,6	42,3	33,1	29,1	28,7	22,1
De 50 a 64 años	43,1	45,3	39,0	45,6	36,5	33,2	28,9	27,5	20,6
De 65 o más años	48,7	53,8	51,5	52,8	40,2	44,1	35,6	31,2	30,6
Promoción y bienestar familiar	50,9	51,9	53,2	59,3	42,4	40,7	38,2	30,6	28,9
Recibe Avancemos	49,8	51,8	52,0	59,9	42,7	44,5	37,6	30,5	30,6
Recibe otras ayudas en dinero	56,4	62,1	64,5	59,0	47,0	35,0	41,1	36,4	29,7
Red de cuidado			23,1			15,5			4,8
Recibe ayuda en especie	26,6	25,4	50,4	32,5	26,1	44,1	25,0	15,4	30,1
Bono familiar de la vivienda									
Bonos acumulado	44,1	50,5	47,7	51,5	39,6	40,6	30,0	27,2	25,5
Bonos último año y medio	70,4	67,7	56,5	69,1	52,5	52,8	53,5	40,6	35,2
Asegurados por cuenta del Estado	53,9	57,1	54,8	51,9	40,9	41,3	38,9	34,1	32,2
Jefe y cónyuge	60,0	64,3	62,2	57,6	50,0	53,4	44,9	42,8	40,8
Hijos y su núcleo	52,7	55,1	53,3	51,1	38,6	38,1	37,9	31,8	30,0
Otro miembro	46,0	51,7	41,4	41,7	32,4	27,0	29,9	27,4	20,7

Fuente: elaboración propia con base en la ENAHO del INEC.

Otras características personales de los beneficiarios

El cuadro 6 introduce, y compara entre años, otras características personales de los beneficiarios como el sexo, la jefatura femenina, la presencia de discapacidad y la condición de inmigrante.

Cuadro 6
Costa Rica: algunas características de los beneficiarios de los distintos programas apoyados por el FODESAF. 2013 - 2015.
(Porcentaje de los beneficiarios de cada programa o subprograma que tiene esa característica)

Programa	Mujeres			Jefatura Femenina			Con Discapacidad			Nacido en el Extranjero		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015
Población total del país	51,4	51,2	51,3	32,8	34,5	33,9	4,9	5,5	4,3	7,9	8,4	8,4
Centros infantiles (CEN CINAI)	47,8	52,9	50,1	27,0	34,2	34,0	1,6	2,0	1,8	0,1	0,7	0,9
Atención intramuros	49,0	53,3	52,8	28,7	38,8	33,8	0,9	2,3	0,4	0,5	1,5	1,9
Atención extramuros	46,3	52,9	50,4	26,3	33,3	34,6	1,9	2,3	2,4	0,0	0,5	0,6
Comedores escolares	49,1	48,7	49,9	33,8	37,6	38,4	2,1	2,0	2,1	3,2	3,0	2,8
Preescolar	44,5	49,1	50,8	34,1	38,1	37,7	0,8	1,0	1,2	0,7	0,8	1,5
Primaria	48,0	47,8	48,8	32,8	37,5	38,3	1,5	1,7	1,5	2,9	3,3	2,9
Secundaria	53,7	51,0	51,9	35,9	37,6	38,5	1,8	1,7	1,9	5,1	3,7	3,2
Especial	63,8	50,8	41,4	39,2	20,6	46,8	100,0	89,5	93,3	0,0	0,0	0,0
Becas y Avancemos	50,6	52,7	49,7	36,3	39,6	40,2	2,7	2,6	2,4	1,4	1,4	1,2
Preescolar	38,4	44,7	51,7	50,4	47,5	31,5	3,2	0,0	1,7	0,0	0,0	0,0
Primaria	47,1	50,4	47,2	35,3	37,4	38,7	2,1	2,8	2,3	0,0	0,3	0,4
Secundaria	53,7	51,3	49,4	36,4	40,8	42,3	1,7	2,1	1,6	2,4	2,4	1,4
Especial	57,4	60,1	44,2	52,6	40,5	42,7	96,2	83,8	93,4	0,0	0,0	0,0
Superior	50,0	68,0	62,6	37,7	41,4	38,3	1,1	0,3	0,0	3,0	0,2	4,4
Pensiones no contributivas	59,9	65,0	60,0	46,3	51,7	49,0	36,6	44,6	36,4	1,9	1,5	2,9
Menores 50 años	44,8	50,6	42,1	42,3	55,1	48,3	80,4	83,9	83,6	0,6	0,5	0,9
De 50 a 64 años	57,3	64,6	59,0	55,9	59,3	58,8	44,8	50,3	47,1	1,3	2,5	2,3
De 65 o más años	63,0	68,4	63,6	45,3	49,5	47,8	27,3	34,6	25,9	2,2	1,5	3,4
Promoción y bienestar familiar	59,1	58,8	57,2	38,5	43,2	45,4	4,2	5,1	3,3	3,2	4,5	4,6
Recibe Avancemos	53,5	53,3	49,2	36,4	41,0	42,8	1,6	2,3	1,6	2,4	2,4	1,2
Recibe otras ayudas en dinero	77,9	76,9	81,1	44,4	48,6	51,1	14,0	13,7	6,7	5,9	11,3	14,3
Red de cuidado			53,8			54,1			5,3			4,8
Recibe ayuda en especie	80,5	71,9	63,7	65,7	53,9	44,0	3,7	13,0	11,0	5,8	9,0	6,1
Bono familiar de la vivienda												
Bonos acumulado	51,2	51,7	51,7	33,2	36,2	38,2	5,5	6,2	4,8	2,1	2,7	2,5
Bonos último año y medio	50,4	54,9	53,3	42,7	43,2	49,4	4,1	4,1	4,4	10,1	8,7	4,7
Asegurados por cuenta del Estado	57,7	59,1	55,8	49,5	50,2	46,9	7,9	7,9	5,0	2,6	3,7	3,4
Jefe y cónyuge	74,2	74,7	70,4	46,6	45,5	40,2	11,8	11,6	8,3	3,2	7,9	6,6
Hijos y su núcleo	51,8	55,0	50,7	50,4	52,2	48,9	5,4	5,7	3,2	2,0	2,2	1,9
Otro miembro	53,9	47,3	51,4	51,0	47,6	52,0	15,6	14,4	11,7	4,9	3,9	6,4

Fuente: elaboración propia con base en la ENAHO del INEC.

Para la población del país en su conjunto, las mujeres representan el 51% del total, sin diferencias entre años. Esta presencia de las mujeres entre los beneficiarios si muestra amplias variaciones. Se argumenta que los programas sociales selectivos tienen un sesgo hacia los hogares con una mujer al frente por los incentivos que generan para que estos accedan. Por esta razón, se incorpora el porcentaje de los hogares con mujeres jefas de hogar; el cual alcanza un 33% para la población vista en su conjunto en el 2013 y que sube un punto para el 2014 y 2015. Particularmente, por programa, vale mencionarse que el IMAS, a partir del BPF., sí muestra cierto sesgo hacia este tipo de hogares, particularmente para ayudas distintas a AVANCEMOS. De forma similar, el programa de bonos de vivienda presenta cierta desviación positiva respecto a la media.

En lo que respecta a la presencia de discapacidades en la población beneficiaria, según la ENAHO, un 4% de la población nacional tenía alguna limitación permanente en 2015, ligeramente menor al 5% de los dos años previos. A nivel de pensiones no contributivas, un 37% de sus beneficiarios reportaron tener una discapacidad en el 2013, porcentaje que sube al 45% en el 2014 y vuelve al 36% en 2015, siendo una condición dominante para el caso de los beneficiarios menores a los 50 años. Igualmente, cerca del doble de los beneficiarios de IMAS, para el período de análisis, presentan algún tipo de discapacidad. En cuanto al estado de residencia, cerca de un 8% de la población residente habitual de los hogares individuales, nació en el extranjero. La poca presencia de esta población en los programas, no obstante, no necesariamente responde a la presencia de algún tipo de exclusión.

IV. Recomendaciones Generales

Con el fin de maximizar la eficiencia de los programas, del análisis previo es posible plantear algunas recomendaciones generales a las autoridades responsables de la administración de FODESAF, al igual que la coordinación y la ejecución de los distintos programas sociales selectivos.

En primera instancia, el Fondo ha mantenido un crecimiento real de los recursos dispuesto, pese a que en el período analizado, se dan en un contexto de la necesidad de restricciones fiscales. Sin embargo, es importante mitigar las presiones fiscales existentes de cara a mantener la sostenibilidad del fondo y los programas que financia en el mediano y largo plazo. Aunque la mayor parte de las autoridades del sector selectivo tiene altas limitaciones para generar injerencia para influir sobre las autoridades fiscales a nivel nacional, la mejora de la eficiencia y la eficacia en la utilización de los recursos dispuestos.

Como primer aspecto, es necesario contar con la información trimestral oportuna para que sea posible tomar medidas correctivas también oportunas cuando ello sea necesario. Para de los problemas encontrados en una parte importante de los programas es la poca capacidad para aumentar la cobertura de estos, lo cual muchas veces está asociados directamente a una subejecución de los recursos, al igual que a un giro tardío e incluso incompleto de los fondos planificados para su apropiada ejecución. Contrariamente, la sobre ejecución de ciertos programas, como es el caso de PFT, es reflejo de la poca capacidad para la estimación de la población objetivo tratada de forma efectiva, aspecto que termina afectan el giro de recursos que se realiza al cierre del año, como al proceso mismo de planificación.

En complemento con lo anteriormente dicho, y con la información suministrada en el *Informe de indicadores 2015 y comparativo 2011-2015* (IICE-UCR, 2016c), se reconoce que, si bien parte de los programas muestran un buen desempeño general al cierre del año, esto no es homogéneo durante el año, lo cual puede tener efectos negativos sobre la población beneficiaria, que sencillamente no se pueden reflejar en los indicadores de desempeño.

Con la reforma del 2009 se logró reducir la asignación específica a programas que le restaban flexibilidad al manejo del FODESAF. También se logró comprometer a las unidades ejecutoras a rendir cuentas a la DESAF. No obstante, sigue presente el incentivo para maniatar los recursos del Fondo y las autoridades políticas deben estar atentas a que ello no ocurre. Pese a ello, la reforma no logró dejar de financiar a instituciones completas, algunas incluso no dirigidas a la población objetivo del Fondo. Estos aspectos limitan las posibilidades del sistema de seguimiento pues la identificación de programas y sus beneficiarios se dificulta y, en ausencia de metas específicas, la rendición de cuentas desvanece. Particularmente, instituciones como el PANI, INAMU e ICODER reflejan estas limitantes alrededor de todo el programa, limitando la capacidad de evaluación, pero además consistencia de la implementación y ejecución de los programas en el tiempo. Por tal razón, se considera importante repensar la estructura y los financiamientos de estos programas, buscando, a partir de esto, mayor precisión y congruencia en las metas y productos que ofrecerán los programas. De los análisis de progresividad se observa, adicionalmente, repensar programas con coberturas que abarcan población objetivo no pobre y muy amplios, como es el caso de BFV del BANVHI. Una acción que se puede realizar en este último es limitar el apoyo financiero a solo la población pobre.

La distribución de la inversión social de FODESAF por cantones ha abierto nuevos insumos de análisis, seguimiento y evaluación. Se debe insistir, sin embargo, en que todas las unidades ejecutoras aporten información. De igual forma, es pertinente que las unidades ejecutoras aporten la información anual sobre las fuentes de financiamiento y los rubros que se financian con cada una. Esto es importante pues, a partir de eso se puede llegar a estimaciones de costos por programas y beneficiario, información que resulta de vital importancia para ver la eficiencia y eficacia de los recursos involucrados. Uno de los problemas para ello es que varios de los programas no son unidades presupuestarias independientes, por lo que es relevante gestar la autonomía en esta línea.

Siguiendo con este tema, en este informe se exploraron tres enfoques para abarcar la inversión de los programas según un enfoque geográfico: número de pobres, incidencia de pobrezas y número de distritos prioritarios de acuerdo con criterios del PND. Cuando se contrasta el giro por parte del Fondo, descartando a los programas que no proporcionaron información, se muestran discrepancias entre los tres criterios, siendo el número de pobres el punto de referencia que mejor se asocia, aunque se señala, siguen habiendo puntos de disociación importantes. Aunque cuál de los aspectos debe ser prioritario para la distribución de recursos a nivel geográfico es un debate abierto, los tres son relevantes para que se dé una mejor asignación del Fondo.

El uso de encuestas de hogares ha mostrado su utilidad para cuantificar y darle seguimiento a los problemas de cobertura, las exclusiones y las filtraciones. Aunque el énfasis se ha hecho solo en los programas más grandes, lo cual es una limitante, es útil para determinar efectos de una mejor focalización en la pobreza y la necesidad de recursos adicionales, cuando sean necesarios. El priorizar para efectos de las herramientas de análisis aquí expuestas no descarta que el DESAF, al igual que las unidades ejecutoras, deba mantener formas alternas, más sencillas de seguimiento.

Particularmente, cabe agregar en esta línea, que uno de los aportes de ENAHO 2015 con respecto a años previos es que provee información de las razones de no acceso de potenciales beneficiarios a ciertos productos, que debe ser uno de los aspectos que las unidades tomadoras de decisiones debe tener en cuenta, para cada programa, a la hora de generar reformas en los sistemas de identificación y selección (*cfr.* IICE-UCR, 2016a).

V. Fuentes de información consultadas

IICE-UCR (2015). *Informe de resultados globales de la inversión del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), 2015*. Documento preparado para la DESAF. San José: Ciudad Universitaria Rodrigo Facio. Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas.

IICE-UCR (2016a). *Cobertura, enfoque y características de los beneficios de los principales programas financiados por FODESAF en 2015*. Documento preparado para la DESAF. San José: Ciudad Universitaria Rodrigo Facio. Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas.

IICE-UCR (2016b). *Informe anual de ingresos, gastos e inversión cantonal de los programas sociales selectivos financiados por el FODESAF, 2015*. Documento preparado para la DESAF. San José: Ciudad Universitaria Rodrigo Facio. Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas.

IICE-UCR (2016c). *Sistema de evaluación de los programas sociales selectivos financiados por el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF): Informe de indicadores 2015 y comparativo 2011-2015*. Documento preparado para la DESAF. San José: Ciudad Universitaria Rodrigo Facio. Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas.