



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), 2014

INVESTIGADORES:

**Juan Diego Trejos
Catherine Mata
Carmen Sánchez**

ASISTENCIA:

Anelena Sabater

Diciembre, 2015

Ciudad Universitaria Rodrigo Facio

Contenido

Lista de Acrónimos	3
I. Introducción	4
II. Resultados de ejecución 2014.....	5
II.1. La magnitud y distribución de los recursos disponibles.....	5
II.2. Efectividad en el uso de los recursos	7
II.3. Análisis por programa de evolución 2011-2014.....	9
II.4. Distribución Geográfica de la inversión	16
II.5. Población atendida por sexo y condición de discapacidad.....	21
III. Enfoque de los programas y su impacto en la pobreza	22
III.1. Enfoque de los programas	22
III.2. Análisis de la evolución del enfoque 2013-2014.....	23
III.3. Acceso múltiple a los programas financiados por el FODESAF	30
III.4. Efecto del FODESAF en la pobreza	33
IV. Suficiencia de los programas y recursos del FODESAF.....	34
IV.1. Cobertura potencial de los programas	35
IV.2. Aumento de cobertura mediante la reasignación de las filtraciones.....	37
IV.3. Aumento de cobertura mediante nuevos recursos.....	38
V. Recomendaciones Generales.....	40
VI. Fuentes de Información Consultadas	41

Lista de Acrónimos

ACE: Asegurados por Cuenta del Estado

BANHVI: Banco Hipotecario de la Vivienda

CCSS: Caja Costarricense de Seguro Social

CDN: Ciudad de los Niños

CONAPAM: Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor

CONREE: Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial

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 del Deporte y la Recreación

IICE: Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas

IMAS: Instituto Mixto de Ayuda Social

INAMU: Instituto Nacional de las Mujeres

INEC: Instituto Nacional de Estadística y Censos

MEP: Ministerio de Educación Pública

MTSS: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

PANEA: Programa de Alimentación y Nutrición del Escolar y Adolescente

PANI: Patronato Nacional de la Infancia

PFT: Pacientes en Fase Terminal

PRONAE: Programa Nacional de Empleo

PRONAMYPE: Programa Nacional de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa

RNC: Régimen no Contributivo

SANEBAR: Saneamiento Básico Rural

UCR: Universidad de Costa Rica

I. Introducción

El presente documento presenta los principales resultados de la inversión realizada por el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) en el año 2014. Busca resumir los hallazgos de este 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). Su importancia radica en aportar una serie de recomendaciones a los jefes del sector social para la búsqueda de una mayor eficiencia de los programas sociales selectivos. Lo anterior se logra mediante un análisis de la suficiencia de los programas (el alcance y la cobertura contra la población objetivo) en términos regionales, de población y de la ejecución de los fondos de FODESAF a la luz de los distritos de atención prioritaria (establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018).

En primer lugar se señalan, a partir del sistema de información basado en registros administrativos, los principales resultados de la ejecución durante 2014 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. Se incluye un análisis de la distribución geográfica de la inversión y de la población atendida por sexo y presencia de discapacidad. De manera tal que se muestra un recuento de los resultados en los indicadores de 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 segundo lugar, a partir de una fuente externa como lo es la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), se analiza el enfoque efectivo de los principales programas financiados por el Fondo, el acceso múltiple de los hogares a estos programas y su impacto directo e inmediato en la pobreza de aquellos que transfieren recursos monetarios a los hogares. Específicamente, se presenta la medición del impacto de las transferencias del Régimen no Contributivo de Pensiones, las becas de FONABE y las transferencias del IMAS (Avancemos y otras) en la pobreza.

En tercer lugar, y utilizando de nuevo la ENAHO como fuente, se encuentra un análisis sobre la suficiencia de los programas y recursos del FODESAF. En esta se analiza la cobertura potencial y el aumento de esta mediante la reasignación de las filtraciones así como el presupuesto adicional requerido para eliminar las exclusiones.

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 de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) 2014, que realiza anualmente el Instituto Nacional

de Estadística y Censos (INEC) desde el 2010. Esta última fuente permite comprender las características de los beneficiarios y de sus hogares, incorporando más insumos para el análisis realizado.

II. Resultados de ejecución 2014

A partir del sistema de información para el seguimiento de los programas financiados complementariamente con aportes del FODESAF, en esta sección se analiza la efectividad en el uso de los recursos otorgados por el FODESAF a los diferentes programas sociales, presentado los principales resultados anuales del conjunto de indicadores de evaluación. También, se expone la distribución geográfica de la inversión social de los programas financiados por FODESAF en el año 2014. Por último, se presenta el total de beneficiarios de cada programa, de acuerdo a su condición de sexo y discapacidad.

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

Globalmente, los recursos efectivos del FODESAF (disponibles y girados efectivamente a las unidades ejecutoras) alcanzaron en el 2014 los 511 mil millones de colones, lo que equivale a US\$ 950 millones, utilizando el tipo de cambio promedio de la balanza de pagos. Estos recursos representaron el equivalente al 1,9% del Producto Interno Bruto (PIB), lo que refleja su prioridad macroeconómica, así como el 6,2% del gasto del gobierno general (prioridad fiscal), el 8,6% del gasto social (prioridad social) y el 74,8% del gasto público social selectivo. Estas prioridades no han mostrado mayores cambios en los últimos tres años, luego de la reducción sufrida en el 2011.

En términos reales, los recursos efectivamente disponibles por el FODESAF resultaron en el 2014 un 3,6% mayores a los del año previo, si se utiliza del índice de precios implícito del gasto de consumo final del gobierno general como deflactor. Si se utiliza el índice de precios al consumidor como deflactor, el aumento real para el 2014 sube al 4,3%. Como la mayor parte de los recursos del Fondo van en transferencia a los hogares, en dinero o especie, este último podría ser un deflactor más adecuado.

Confrontado contra la población total del país, el gasto del FODESAF equivale en el 2014 a cerca de los 107 colones corrientes por habitante al año, para un aumento real del 3% con relación al 2013. 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 alcanzó durante el 2014 los 437 colones. No obstante, el aumento real en los recursos del Fondo no alcanzó para compensar el incremento evidenciado en el número de personas pobres, de modo que el gasto equivalente por persona pobre resultó en el 2014 un 2,4% menor al disponible un año atrás.

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 el rasgo distintivo es que pueden darse variantes importantes ya sea que la atención se ponga en los recursos o en los beneficiarios. Estas diferencias se reflejan en los montos que recibe cada beneficiario según el programa de que se trate.

Cuadro 1
Recursos asignados y totalidad de beneficiarios según programa 2014

Programa	Institución	Recursos asignados		Beneficiarios
		Girado ¹	Estructura	Personas
Gasto total FODESAF		511.309,6	100,0	
Gasto administrativo		4.073,5	0,8	
Comisiones (CCSS)	CCSS	2.609,0	0,5	
DESAF (MTSS)	MTSS	1.464,5	0,3	
Programas		507.236,1	99,2	
Régimen no Contributivo de Pensiones (RNC)	CCSS	122.145,8	23,9	101.850
Bienestar y Promoción Familiar (BPF)	IMAS	99.600,5	19,5	602.082
Bono Familiar para la Vivienda (BFV)	BANVHI	92.648,6	18,1	28.160
Comedores Escolares (PANEA)	MEP	47.793,0	9,3	676.886
Aseguramiento al SEM por cuenta del estado (ACE)	CCSS	24.657,2	4,8	225.297
Becas para estudiar (BECAS)	FONABE	20.480,5	4,0	85.945
Niñez en riesgo social (NIÑEZRS)	PANI	15.887,7	3,1	9.383
Nutrición y Desarrollo Integral (CEN-CINAI)	MS-OCIS-CTAMS	15.727,6	3,1	123.685
Fideicomiso Productores de Café (ROYA)	MAG	11.133,2	2,2	n.d.
Construyendo lazos de solidaridad (CLS)	CONAPAM	11.065,6	2,2	5.371
Atención mujeres (ATMUJERES)	INAMU	10.254,4	2,0	n.d.
Programa Nacional de Empleo (PRONAE)	MTSS	7.617,5	1,5	9.225
Discapacidad y Pobreza (DISCAPO)	CNREE	4.328,1	0,8	3.452
Acueductos Rurales (ACRU)	AYA	4.059,5	0,8	40.693
Torre Hospital de Niños (TORREHN)	APROHN	3.999,2	0,8	n.d.
Promoción deporte (PRODEP)	ICODER	3.845,4	0,8	n.d.
Construcción Red de Cuido (REDCUIDO)	MUNICIPIOS	3.825,0	0,7	n.d.
Programa de vivienda (VIVI)	INVU	2.200,0	0,4	n.d.
Construcción CEN-CINAI, CE, etc. (CONSTRUCCION)	MOPT	1.517,6	0,3	n.d.
Pacientes Fase Terminal (PFT)	CCSS	1.333,1	0,3	779
Electrificación Rural (ELECTRIFICACION)	MUNICIPIOS	1.043,5	0,2	n.d.
Programa Nacional de Apoyo a la MYPE (PRONAMYPE)	MTSS	900,0	0,2	3.753
Atención y educación jóvenes (CDN)	Ciudad de los Niños	665,4	0,1	491
Saneamiento Básico Rural (SANEBAR)	MS-OCIS	419,9	0,1	9019
Centro atención menores y prevención (CAJOVENES)	IAFA	87,9	0,0	391

1/ En millones de colones corrientes

Fuente: Elaboración propia con datos de la DESAF 2014.

También hay diferencias significativas entre los programas según el peso que tiene el financiamiento del Fondo en el gasto total, aunque para algunos programas pequeños, que no tienen una contrapartida presupuestaria claramente identificada, la estimación del gasto total no

se puede tener o en el mejor de los casos, habría que hacer una estimación. También cabe recordar que el sistema de seguimiento no se ha logrado generalizar a todos los programas, particularmente a los casos donde se financia toda la institución y no pueden identificarse adecuadamente los beneficiarios, así como en el caso de programas de inversión puntuales (municipios o Torre de la Esperanza), cuyos beneficiarios no son efectivos sino potenciales en el futuro.

Del cuadro anterior se desprende que los programas sociales correspondientes al RNC, BPF y al BFV resaltan por ser los que reciben mayor cantidad de recursos. Caso contrario a CAJOVENES del IAFA, SANEBAR y CDN, los cuales se caracterizan por ser los programas con menor nivel de ingresos percibidos por parte del FODESAF.

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 año 2014. Además, para cada uno de ellos se señalan aspectos relevantes que surgen al realizar un análisis comparativo de los resultados anuales en evaluación para el periodo comprendido entre 2011-2014. Para ello, a continuación se muestra un análisis de los indicadores de evaluación 2014 correspondientes a los programas en estudio. Dichos indicadores reflejan la efectividad en el uso de los recursos por parte de las instituciones.

En el caso de los indicadores de cobertura potencial (los cuales reflejan la capacidad para atender la respectiva población objetivo), los programas RNC, PFT y PANEA presentan índices de cobertura potencial programada (CPP) superiores al 100%. Lo que refleja la capacidad potencial por parte de cada uno de dichos programas de atender a toda su población objetivo. En cuanto a la cobertura potencial efectiva de dichos programas (CPE), el índice de RNC fue 28,2 puntos porcentuales más bajo que su CPP, resultando en un índice menor al 100%. En PFT y PANEA, la CPE también fue menor a la CPP, aunque con una menor brecha en relación a RNC. Además, sus índices se mostraron por encima del 100%.

De manera contraria, programas como el BFV, CLS, DISCAPO, PRONAE y PRONAMYPE, muestran índices de cobertura potencial programada y efectiva bastante limitados. Presentando en cada uno de los casos valores inferiores al 10%. Aspecto que refleja la poca capacidad que tienen para atender a su población objetivo.

En cuanto a los indicadores de resultado, los cuales orientan principalmente a la rendición de cuentas -a través de las metas físicas y financieras-, demuestran que en 2014 los programas RNC, DISCAPO, CAJOVENES, CDN y PRONAMYPE atendieron el total o más de los beneficiarios que se habían programado. Los demás programas en análisis no alcanzaron el 100% en la efectividad en beneficiarios, sin embargo mostraron índices superiores al 90% (con excepción de NIÑEZRS del PANI, programa que tuvo un índice de 84,2%).

En términos de ejecución de gasto, los programas RNC, CNREE, PFT, PANEA, PRONAMYPE gastaron el 100% o más de los egresos programados. De forma contraria, IAFA y CDN resaltaron por sus bajos niveles de efectividad en gasto- el cual fue alrededor del 50%. Además, los programas correspondientes a FONABE, CONAPAM, PRONAE Y PANI, presentaron una ejecución del gasto entre el 90 % y 98%.

Por otra parte, al analizar por medio del índice de transferencia qué parte de los recursos aportados por FODESAF llegan directamente a los beneficiarios, se aprecia que el 100% de los recursos de los programas de BECAS, CLS, DISCAPO, PRONAE, PANEA, CAJOVENES y PRONAMYPE se transfieren directamente a los beneficiarios en forma de dinero, bienes o servicios directos. Por su parte, el BFV, RNC y PFT trasladan más del 90% de los recursos que reciben del FODESAF a los beneficiarios, dedicando el resto a gastos administrativos. Mientras que CDN traslada el 79,9% a través de transferencias monetarias a los beneficiarios y el de NIÑEZRS del PANI menos del 30%. Cuando el Fondo financia la institución en su conjunto, como es el caso del PANI, el INAMU o el ICODER, el uso de los recursos para financiar los gastos administrativos es más evidente. Los proyectos de inversión por su parte, tienden a financiar la adquisición de materiales de construcción y bienes durables.

En el caso de los indicadores de expansión, los cuales señalan si el programa está creciendo en cuanto a beneficiarios y al gasto, únicamente FONABE, CLS, PANEA y PRONAMYPE presentan expansión en los tres ejes: beneficiarios, gasto real y gasto real por beneficiario. Además, en estos cuatro programas la tasa de crecimiento del gasto real es mayor a la tasa de crecimiento de beneficiarios y de gasto real medio. De forma contraria, BFV muestra contracción tanto en la cantidad de beneficiarios atendidos como en el gasto real y el gasto real por beneficiario.

Por su parte, en los programas RNC, DISCAPO, PRONAE, PFT, NIÑEZRS, CAJOVENES y CDN se observa un decrecimiento en al menos uno de los ejes. Pero, resaltando que dentro de estos únicamente en DISCAPO se da una disminución en la cantidad de beneficiarios atendidos respecto al año anterior.

En cuanto a los indicadores de gasto medio, utilizados para dar cuenta de los montos de subsidio por beneficiario y sus cambios, muestran que dentro de los programas bajo análisis el mayor gasto medio se asocia a los bonos de vivienda (BFV) -al constituir una transferencia para inversión de largo plazo. Su monto promedio por familia es cercano a los ocho millones de colones. Por su parte, los subsidios para el cuidado de los pacientes en fase terminal, la atención de los adultos mayores (CLS) y el gasto efectivo medio correspondiente a NIÑEZRS alcanzaron en 2014 alrededor de los dos millones de colones por beneficiario. Las pensiones no contributivas, la atención de los discapacitados (DISCAPO), los subsidios por desempleo (PRONAE), los subsidios brindados a los jóvenes pertenecientes a Ciudad de los Niños y los créditos de PRONAMYPE se ubicaron entre los 639.000 y los 1.251.960 colones. Los productos de FONABE, CAJOVENES y PANEA presentan un bajo gasto o subsidio medio por beneficiario.

De acuerdo a la eficiencia de los programas, NIÑEZRS (PANI) fue el más ineficiente al presentar un índice de 81,1%. Siendo reflejo de una efectividad total inferior al 90% y un gasto efectivo superior al programado. De forma contraria, CAJOVENES del IAFA, CDN y PRONAMYPE se destacan por exhibir los más altos niveles de eficiencia. Esto al haber ejecutado un gasto medio inferior al programado, y en el caso de IAFA y PRONAMYPE al presentar índices de efectividad total superiores al 100%. El resto de los programas, como BFV, RNC, BECAS, CLS, PRONAE, PFT Y PANEA muestran un indicador entre el 90% y el 99,9%, esto es, niveles muy cercanos de eficiencia.

Por último, en los indicadores de giro de recursos - los cuales miden la disponibilidad y el uso de los recursos necesarios para cumplir con sus metas- el BFV, RNC, PFT y PRONAMYPE recibieron más recursos de los que se habían programado. Por su parte, BECAS, CLS, DISCAPO, PRONAE, CAJOVENES y CDN obtuvieron entre el 98% y el 100% de los recursos que programaron. Mientras que NIÑEZRS y PANEA recibieron solamente el 87,6% y 76,6% de los ingresos programados.

De los correspondientes recursos recibidos, los programas RNC, BECAS, CLS, DISCAPO, PFT, NIÑEZRS y PRONAMYPE ejecutaron alrededor del 100%, fluctuando su uso entre 97,4% y 103,4%. Por su parte, PANEA tuvo un uso de recursos superior al 130% y de forma contraria CAJOVENES Y CDN únicamente utilizaron el 51,7% y 52,7% de los recursos percibidos, respectivamente.

II.3. Análisis por programa de evolución 2011-2014¹

A continuación se señalan, para cada uno de los programas en estudio, los principales aspectos referentes a la evolución de los indicadores para el periodo 2011-2014.

BFV (BANVHI)

A lo largo del periodo en estudio, los niveles de cobertura potencial, tanto programada como efectiva, se encontraron alrededor del 7%, es decir es un programa con poca capacidad para atender a su población objetivo. El programa no ha mostrado mejoría en los niveles de cobertura potencial, presentando en 2014 índices de cobertura programada y efectiva menores a los dados en 2011. Aunque la población objetivo ha sido creciente durante el periodo en estudio, dicho comportamiento no se ha reflejado en la cantidad de beneficiarios atendidos. Por otro lado, luego del decrecimiento en los índices de efectividad dado en 2012, si bien el programa ha mostrado una recuperación, no ha podido alcanzar los niveles dados en 2011. Aspecto que a la vez se ha visto reflejado en niveles de eficiencia menores al 100% en los últimos tres años. Además, cabe resaltar que a partir del año 2012 el uso de recursos por parte del programa ha sido menor al 85%, dando origen de esta manera a recursos ociosos crecientes.

RNC (CCSS)

Se ha presenciado en los cuatro años una efectividad total cercana al 100%, reflejo de la alta ejecución del gasto y la elevada atención de beneficiarios programados.

¹ Algunos programas no enviaron oportunamente la información correcta, como los CEN-CINAI o el programa de BPF del IMAS, de modo que no entraron en el análisis realizado a este momento.

Además, cabe resaltar el crecimiento en beneficiarios que se ha dado en cada uno de los años, acompañado a la vez de un crecimiento del gasto real. Donde solamente en 2011 se dio una contracción del gasto real respecto al año anterior.

PFT (CCSS)

Al analizar el periodo 2011-2014, los indicadores de cobertura potencial han mostrado que el programa PFT tiene capacidad para atender a toda su población objetivo. Además, a excepción del año 2011, el programa ha mostrado efectividad en beneficiarios y en gasto alrededor del 100%. Aspecto que aunado a la congruencia entre el gasto programado y el gasto efectivo presentada en los últimos tres años ha generado índices de eficiencia mayores al 100%. Es decir, a pesar de la baja efectividad y eficiencia dada en el primer año en estudio, el programa ha mostrado un buen desempeño en los tiempos siguientes.

CLS (CONAPAM)

Del año 2011 al año 2014 la población objetivo de CONAPAM, medida como el total de adultos mayores en condición de pobreza, pasó de 104.753 a 118.571, es decir experimentó un incremento de 13,2%.

El programa CLS del CONAPAM ha mostrado bajos niveles de cobertura potencial, en donde a lo largo del periodo la cobertura efectiva no ha superado el 4,5%. Sin embargo, esta se ha incrementado con el tiempo; aunque sin alcanzar en ninguno de los años el respectivo nivel de cobertura programada.

Además, el programa se ha expandido, tanto en beneficiarios como en gasto, respecto al año anterior. Solamente en el año 2012 el crecimiento en el gasto real fue menor que el aumento en el número de beneficiarios, provocando una leve contracción en el gasto real por beneficiarios. Además, 2012 fue el año que presentó menores tasas de crecimiento, producto en parte del alto aumento ocurrido ya en 2011.

En cuanto a los niveles de eficiencia, presentan valores mayores al 93% en los cuatro años. Siendo el 2014 el año con menor índice registrado, aunque superior al 90%.

Los niveles de giro de recursos en apego a lo programado han mejorado en los últimos años. Si bien en 2012 se experimentó una reducción del índice, a partir del año 2013 se ha mostrado en aumento, alcanzando en 2014 un 98% de giro de recursos de acuerdo a la programación. En cuanto al uso de recursos, mientras que en 2011 era menor al 90%, en 2012 tuvo un incremento de 12 pp. y en los últimos dos años se ha encontrado alrededor del 100%.

BECAS (FONABE)

Si bien del año 2011 al 2013 el programa mostró mejoras en la cobertura potencial, dichos resultados se debieron al decrecimiento presentado en la población objetivo. Por su parte, en el

año 2014, ante los cambios de financiamiento por parte del Fondo², la estimación de la población objetivo y de los beneficiarios experimentó cambios. Provocando que si bien para la totalidad del programa la población objetivo y la cantidad de beneficiarios atendidos fue menor respecto al año anterior, en aquellas categorías de becas que se financiaban en el 2013 y que se mantienen en el 2014, el número de beneficiarios aumentó.

En cuanto a la efectividad del programa, si bien en 2012 el programa mostró un decrecimiento en la ejecución del gasto y la atención de beneficiarios programados, a partir de dicho año los índices se han mostrado en aumento, alcanzando en 2014 valores mayores al 94%. No obstante, FONABE se ha caracterizado por entregar la información tardía e inexacta lo que ha impedido ver el desempeño durante el año, aunque hay claros indicios de que muestra problemas en cumplir con la entrega oportuna de las becas.

PRONAE (MTSS)

PRONAE es un programa que se ha caracterizado a lo largo del periodo por presentar una cobertura limitada, no superando el 8% en cada uno de los años. En cuanto a sus niveles de efectividad total, si bien de 2011 a 2013 se dio un comportamiento creciente hasta alcanzar el 100%, en 2014 disminuye diez puntos porcentuales, superando únicamente el dado en 2011. Dichos niveles de efectividad se han visto reflejados a su vez en índices de eficiencia superiores al 90%, aunque solamente en 2013 fue mayor al 100%. También, cabe señalar que en los últimos dos años se ha dado una mejoría en el giro de efectivo, alcanzando niveles superiores al 100%. No obstante, el uso de recursos de dichos años ha sido inferior al 96%, generando de esta manera recursos ociosos.

ATMUJERES (INAMU)

Como se logra apreciar, el gasto asociado al programa ha mostrado un comportamiento creciente con el paso de los años, siendo el correspondiente al 2014 un 87% mayor al dado en 2011. Según área, Desarrollo Regional es la que ha presentado un mayor crecimiento a lo largo del periodo. De forma contraria, el programa con menor crecimiento en el periodo fue Mujeres en Condiciones de Pobreza, el cual mostró una contracción en el gasto de 83% respecto al existente en 2011, señalando a su vez que en 2012 y 2013 no hubo egresos asociados a dicho programa.

En los cuatro años el gasto en remuneraciones es el rubro que tiene una mayor participación dentro de la totalidad del gasto del programa. Sin embargo, cabe resaltar que su proporción dentro de los egresos ha mostrado un comportamiento decreciente, iniciando en 2011 como el 55,6% de los gastos y siendo en 2014 el 41 % de estos.

En cuanto al producto Avanzamos Mujeres, si bien del año 2011 al 2013 mostró un decrecimiento en la cantidad de beneficiarias atendidas, en 2014 experimenta una tasa de crecimiento de 58%,

² Los indicadores de 2014 reflejan solamente el desempeño en las becas dirigidas a primaria, post secundaria, transporte de estudiantes con discapacidad y niños trabajadores; mientras que en los años anteriores se incluían otros tipos de becas.

respecto al año anterior. A pesar de la mejoría presentada en Avanzamos mujeres, en cuanto a la mayor cantidad de beneficiarias atendidas, es necesario que el INAMU brinde la información correspondiente a gastos de este producto en específico, para poder analizar el comportamiento de los correspondientes gastos ante la mayor atención de beneficiarias.

PRODEP (ICODER)

En el caso de promoción recreativa, del año 2012 al 2014 se dio un comportamiento creciente en la cantidad de proyectos realizados. Sin embargo, dicha tendencia no se mantuvo en el número de comunidades beneficiadas.

El producto de gestión de instalaciones deportivas, mostró en 2014 un crecimiento en personas atendidas de 261% respecto al año anterior. Sin embargo, no se podría asegurar que la información brindada es exacta, ya que al permitir un uso sin restricción de las instalaciones, no existe una estimación robusta de la cantidad de personas que dan uso a las mismas. Además, en 2014 se presenta un crecimiento de 296% en la cantidad de instalaciones pertenecientes al ICODER, correspondiente a 74 nuevas instalaciones que antes no eran reportadas por la unidad ejecutora.

Se mantiene la necesidad de mejorar la calidad de la información que brinda el programa, para cumplir con el objetivo de poder realizar un análisis más exacto del desempeño del mismo. A lo largo del periodo en estudio los datos han presentado inconsistencias que impiden exponer con mayor claridad la situación del ICODER.

Además, 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. Misma información que el ICODER manifiesta tampoco recibir por parte de la Asociación de Olimpiadas Especiales, quien ejecuta finalmente el programa. Esto impide cualquier tipo de análisis o evaluación al programa de Olimpiadas Especiales.

PANEA (MEP)

El programa se ha caracterizado a lo largo del periodo por presentar niveles de cobertura potencial superiores al 100%, mostrando así la alta capacidad del programa para atender a su población objetivo. En cuanto a los índices de efectividad, en los cuatro años en estudio estos se han encontrado alrededor del 100%. Reflejándose a su vez en niveles de eficiencia superiores al 100%.

Por su parte, en el caso de la expansión del programa, a excepción del año 2013 en que el índice fue de 10%, no se ha dado un cambio importante en la cantidad de beneficiarios atendidos respecto al año anterior. Aunque, dicho aspecto puede justificarse por las ya altas tasas de cobertura potencial efectiva presentadas en el periodo.

DICAPO (CNREE)

La cobertura potencial del programa, además de ser limitada ha mostrado un comportamiento decreciente en el periodo en estudio. No obstante, el programa se ha caracterizado en los últimos años por ser un programa con buena ejecución de metas. Sin embargo, cada año atiende a menos

personas a pesar de que la población objetivo ha venido incrementándose. De allí que se requiera conservar los niveles de ejecución del programa pero incrementado la cobertura del mismo.

CDN

A lo largo del periodo en estudio el programa se ha caracterizado por presentar altos niveles de efectividad en beneficiarios. Sin embargo, dicho comportamiento no se ha dado en la ejecución del gasto, en donde de año por medio ha mostrado índices inferiores al 60%. Aunque, en el caso de subsidios de atención directa la efectividad en gasto, a excepción del año 2012, ha sido alta. Es decir, el comportamiento fluctuante en la ejecución del gasto para la totalidad del programase se debe principalmente a los componente de equipamiento y construcciones.

En términos de eficiencia, Ciudad de los Niños ha mostrado índices que fluctúan entre el 96% y el 198%. Siendo reflejo de gastos efectivos inferiores a los programados y de los niveles de efectividad total dados.

Además, cabe señalar el uso de los recursos por parte del programa, el cual no ha mostrado un comportamiento estable. Presentando en 2011 y 2013 índices superiores al 94% , pero en 2012 y 2014 inferiores al 62%.

CAJOVENES (IAFA)

IAFA es un programa que ha mostrado avances en la cantidad de beneficiarios atendidos respecto a los programados. De forma contraria, la ejecución del gasto sigue siendo limitada, reflejándose esto con el hecho de que en 2014 el índice de efectividad en gasto fue de tan solo 51,6%. Además, si bien en cada uno de los años en estudio se ha percibido un crecimiento de beneficiarios respecto al año anterior, el gasto real ha mostrado tasas de crecimiento menores a las dadas en el caso de beneficiarios, provocando de esta manera contracciones en el gasto real por beneficiario.

Por su parte, a pesar de que en 2011 el índice de eficiencia fue de 51%, en los siguientes años ha superado el 100%. Producto de índices de efectividad total superiores al 94% y gastos efectivos por beneficiarios menores al programado. Sin embargo, aspectos de mejora en programación, mejoras en la ejecución y giro constante de recursos por parte de la DESAF, siguen siendo tareas pendientes en la práctica de este programa.

ACE (CCSS)

El año 2014 es el periodo en que el programa de Asegurados por cuenta del Estado ha mostrado mayor cantidad de asegurados directos. Sucediendo lo mismo en el caso de asegurados familiares, resultado del comportamiento interanual creciente experimentado. Por su parte, en el caso de asegurados por leyes especiales, si bien de 2011 a 2013 se presentó un comportamiento creciente en la población beneficiada, en 2014 se dio una contracción de 195.851 personas. Aspecto que provocó que la totalidad de aseguramientos y personas beneficiarias también se redujeran respecto al 2013³.

³ En 2012 la unidad ejecutora no reportó aseguramientos al amparo del Código de la Niñez y la Adolescencia.

La DESAF giró al programa un total 24.657 millones de colones durante el ejercicio 2014. 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. Para el 2015 la proyección inicial es que el programa demandaría alrededor del 10% de los recursos del Fondo, proporción que iría subiendo pues la Caja aprobó también un incremento paulatino del ingreso mínimo de cotización hasta equiparlo con el salario mínimo de protección. Dada la explosión en el crecimiento del gasto asociado al programa, que representa el costo del aseguramiento, se ha llegado a acuerdos para suavizar el aporte del Fondo y el costo restante ha recaído en la propia CCSS o en el Ministerio de Hacienda.

PRONAMYPE (MTSS)

El programa se ha caracterizado a lo largo del periodo por presentar índices de cobertura potencial limitados en relación a los que muestran otros programas financiados por el FODESAF. En cuanto a la efectividad total del programa, en los cuatro años se ha dado alta ejecución del gasto, y niveles superiores al 90% en la efectividad en beneficiarios. Además, mientras que en 2011 y 2013 se redujo la cantidad de beneficiarios respecto al año anterior, en 2012 y 2014 se presenció un incremento de estos, de 73% y 6,6% respectivamente. Viéndose reflejado dicho comportamiento de los beneficiarios en el crecimiento del gasto del programa. Cabe señalar que este programa trabaja con las transferencias anuales que le hace el Fondo más los recursos de un Fideicomiso que se nutre entre otras fuentes de las recuperaciones de los préstamos realizados.

Principales conclusiones

- Programas como el bono de la vivienda (BANHVI), construyendo lazos de solidaridad (CONAPAM), discapacidad y pobreza (CNREE), PRONAE y PRONAMYPE, presentan en 2014 índices de cobertura potencial inferiores al 10%, reflejando la poca capacidad para beneficiar a su respectiva población objetivo.
- En 2014 los programas mostraron en general altos niveles de efectividad en beneficiarios.
- Los programas correspondientes al IAFA y CDN resaltaron en 2014 por sus bajos niveles de efectividad en gasto- el cual fue alrededor del 50%.
- En el indicador de composición del gasto, el 100% de los recursos de los programas de BECAS, CLS, DISCAPO, PRONAE, PANEA, CAJOVENES y PRONAMYPE se transfieren directamente a los beneficiarios. Mientras que CDN traslada el 79,9% a través de transferencias monetarias a los beneficiarios Y PANI menos del 30%.
- En los indicadores de expansión el BFV mostró una contracción tanto en la cantidad de beneficiarios atendidos como en el gasto real y el gasto real por beneficiario.
- De acuerdo a la eficiencia de los programas, NIÑEZRS del PANI fue el más ineficiente. Por su parte, CAJOVENES del IAFA, CDN y PRONAMYPE se destacan por exhibir los más altos índices.

- Dentro del conjunto de programas analizados para el año 2014, la mayoría se caracteriza por experimentar un giro de recursos no homogéneo. Los programas CDN, CAJOVENES y PANEA no recibieron recursos por parte del Fondo en al menos uno de los trimestres. Por su parte, CLS, BECAS y PRONAE aunque recibieron recursos a lo largo del año, dicho giro se caracterizó por ser desordenado, concentrándose principalmente en dos trimestres. El BFV fue el único programa en tuvo un índice de giro de recursos superior al 89% en cada trimestre.
- Para el programa Bono Familiar para la Vivienda, no se ha visto mejoría en los niveles de cobertura potencial. Aunque la población objetivo ha sido creciente durante el periodo en estudio, dicho comportamiento no se ha reflejado en la cantidad de beneficiarios atendidos.
- El programa de PFT, de acuerdo a los índices de cobertura que ha presentado a lo largo del periodo en estudio , ha mostrado tener la capacidad para atender potencialmente a toda su población objetivo. También, a pesar de la baja efectividad y eficiencia dada en el primer año en estudio, el programa ha mostrado un buen desempeño en los tiempos siguientes.
- En cuanto CLS, el programa ha mostrado bajos niveles de cobertura potencial, en donde a lo largo del periodo la cobertura efectiva no ha superado el 4,5%. En relación a la efectividad del programa, tanto en beneficiarios como en gasto se ha percibido una mejora en los últimos dos años en análisis, principalmente en la ejecución del gasto.
- Respecto al programa de BECAS, si bien del año 2011 al 2013 el programa mostró mejoras en la cobertura potencial, dichos resultados se debieron al decrecimiento presentado en la población objetivo. En el año 2014, ante los cambios de financiamiento por parte del Fondo, la estimación de la población objetivo y de los beneficiarios experimentó cambios. Ante esto, si bien para la totalidad del programa la cantidad de beneficiarios atendidos fue menor respecto al año anterior, en aquellas categorías de becas que se financiaban en el 2013 y que se mantienen en el 2014, el número de beneficiarios aumentó.
- PRONAE se ha caracterizado a lo largo del periodo por presentar una cobertura limitada, no superando el 8% en cada uno de los años, pese a la incorporación de Empléate y el aumento de recursos experimentados.
- ATMUJERES ha presentado mejoría en cuanto a la mayor cantidad de beneficiarias atendidas. Sin embargo, se requiere que el programa brinde la información correspondiente a los gastos de dicho producto para así poder analizar el comportamiento de los egresos ante los cambios dados en la cantidad de beneficiarias del mismo.
- En cuanto a ICODER se mantiene la necesidad de mejorar la calidad de la información que brinda el programa, particularmente en el ámbito de los beneficiarios efectivos.
- En el programa del CNREE (DISCAPO), a pesar de que la cobertura potencial del programa ya se consideraba limitada, esta ha venido disminuyendo en el período de estudio, llegando a su nivel más bajo en el 2014. El CNREE ha venido cumpliendo con las metas programadas; sin embargo, estas metas han contemplado atender menor cantidad de beneficiarios cada año.
- En el caso del PANI, siguen existiendo ciertas deficiencias en la programación de productos, beneficiarios y gasto. Existe una importante variación inter anual de los productos, lo que limita la idónea evaluación del programa.

- Ciudad de los Niños ha mostrado una ejecución del gasto fluctuante, en donde de año por año ha mostrado índices inferiores al 60%. Resultado del comportamiento del gasto correspondiente a equipamiento y construcciones.
- CAJOVENES del IAFA es un programa que ha mostrado avances en la cantidad de beneficiarios atendidos respecto a los programados, particularmente por el producto de seguimiento pues la capacidad instalada del centro de atención sigue sin ampliarse. De forma contraria, la ejecución del gasto sigue siendo limitada, reflejándose esto con el hecho de que en 2014 el índice de efectividad en gasto fue de tan solo 51,6%.

II. 4. Distribución Geográfica de la inversión

En la presente sección se analiza la distribución geográfica de inversión social de los programas financiados por FODESAF en el año 2014, lo cual posteriormente se vinculará con los distritos prioritarios establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018.

Desde una perspectiva general inicialmente destaca que para el año 2014, la provincia de San José sobresale como el territorio donde más se invierten los recursos del FODESAF (23,7%), seguido de Alajuela (19,4%) y Puntarenas (15,9%). Por el contrario, las provincias de Guanacaste (10,%) y Heredia (7,5%) son las que reciben menor cantidad de recursos, en comparación al resto.

En cuanto a las regiones de planificación, la Región Central concentra casi el 50% de los recursos invertidos por FODESAF; mientras que las regiones periféricas deben repartirse la inversión restante. Lo cual destaca por el hecho de que los resultados de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) de julio 2014, realizada por el INEC, al considerar el nivel de pobreza por región de planificación, señalan que la región Central presenta la menor incidencia. Por su parte, las regiones Huetar Norte (10%) 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% se coloca en la región Choroteга, 11% en la Huetar Atlántica y 15% en la Brunca.

Ahora bien, a continuación se procede a analizar desde una perspectiva cantonal. Inicialmente hay que destacar que dado que la población de cada cantón es muy diversa, el dato absoluto de pobres no muestra necesariamente la intensidad del problema de cada cantón en comparación con el resto. Por ello para hacer un análisis comparativo, se recurre a un análisis de incidencia de la pobreza. Este contempla la cantidad de personas en condición de pobreza como porcentaje del total de habitantes de cada cantón. En ese sentido en el cuadro 2 se enlistan los 5 cantones con mayor (menor) número de pobres y mayor (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	Turrubares	Moravia
80	San Mateo	Belén
81	Dota	Montes de Oca

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

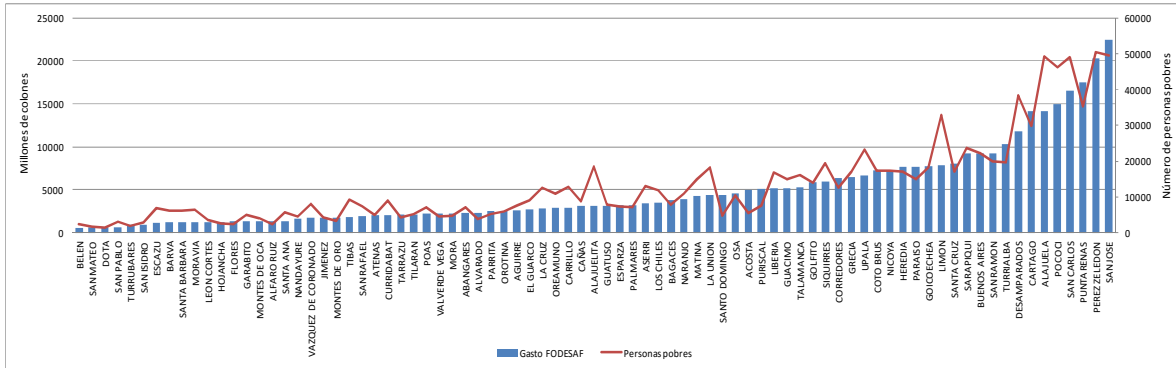
A pesar de que algunos cantones como La Unión, Desamparados, Goicoechea y San José presentan gran cantidad de pobres en comparación con otros, no se encuentran como los cantones con mayor incidencia de la pobreza. Lo anterior radica en el hecho de que estos cantones también cuentan con alta concentración de población, esto hace que el porcentaje de pobres respecto a su población sea un tanto menor a otros cantones.

Por su parte cantones como Hojanca, Nandayure, León Cortés y Turrubares tienen alta incidencia de pobreza, a pesar de que contaban con pocos pobres en números absolutos respecto a otros cantones. Esto se debe a que tienen baja concentración de población, aunque una parte importante de dicha población se encuentra bajo la línea de pobreza.

En cuanto al gasto por cantón el FODESAF tiene presencia en los 81 cantones del país. Específicamente para el año 2014 el gasto de todos los programas para los que se cuenta con información⁴, totalizando los recursos provenientes del FODESAF junto a la cantidad de personas pobres en cada cantón, se muestra en el gráfico 1. Aunque existen algunos "brincos" en la serie de la cantidad de pobres, respecto a la serie de gasto por cantón, la tendencia de ambas es similar. Aquellos cantones donde hay un menor gasto respecto a otro, también son cantones que tienen menor cantidad de pobres respecto a otros. Esto no quiere decir que los pobres son efectivamente los beneficiarios de estos programas pues depende de la capacidad de seleccionarlos adecuadamente. Este tema se tratará más adelante.

⁴Se excluye a ACE, SANEBAR, PRODEP de ICODER, NIÑEZRS del PANI, ATMUJERES del INAMU y las Municipalidades, por no haber entregado la información cantonal. Estos y otros ausentes, representan alrededor del 15% del gasto del FODESAF.

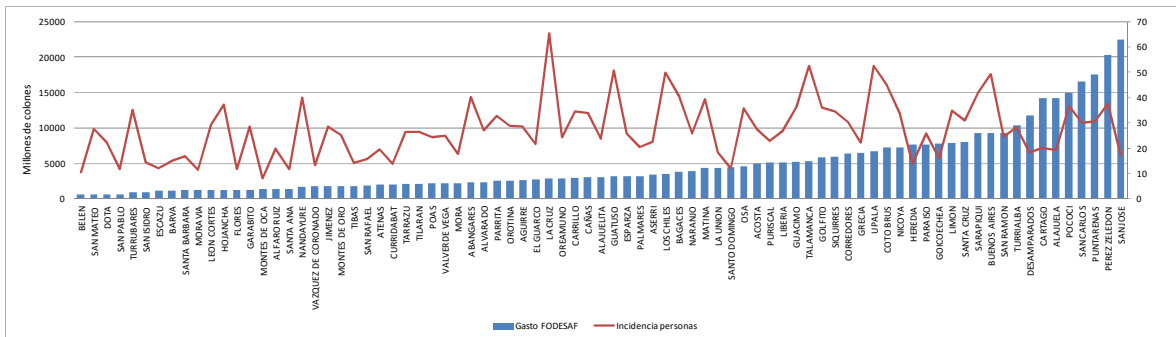
Gráfico 1
Gasto FODESAF 2014 y número de pobres por cantón



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

No obstante, Al comparar la serie de gasto 2014 con la serie de incidencia de la pobreza no se encuentra una tendencia similar entre ambas, esto se ilustra en el gráfico 2.

Gráfico 2
Gasto FODESAF 2014 e incidencia de la pobreza por cantón



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

Lo anterior 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. Algunos cantones como San José, Pérez Zeledón, Alajuela, San Carlos y Pococí, que concentran gran cantidad de personas pobres, también concentran mayor cantidad de recursos que otros cantones. Algunos otros como Puntarenas, Cartago y Desamparados tienen montos de recursos similares. Limón por su parte, aunque con número de pobres similar a Cartago y Puntarenas, tiene un gasto menor asociado. Sin embargo, cuando se presentan los cantones de acuerdo a su tasa de incidencia de pobreza, en algunos cantones como La Cruz, Upala, Talamanka, Guatuso y Los Chiles, al menos la mitad de su población se encuentra en pobreza y presentan gastos menores asociados, que otros cantones con menor incidencia de pobreza.

Cabe destacar que determinar si la política social selectiva debe enfocarse bajo el criterio del número de pobres o por la tasa de incidencia, puede ser un tema generador de mucho debate. Sin embargo, los datos muestran información sobre cantones particulares donde ambos datos muestran una problemática de pobreza, aunque diferente, imperante. Por lo tanto, ambos datos son útiles para la mejora del enfoque de los programas sociales selectivos.

Por otro lado, se procede a analizar la distribución cantonal de la inversión por programa, concentrándose en algunos ejemplos, principalmente un par de programas grandes y con mayor presencia nacional -RNC e BPF del IMAS-, y un par de programas que, por el contrario, 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. Por su parte Alajuelita (que tiene un 24% de pobreza), Tibás (14%), Barva (15%) y San Pablo (11%) no recibieron transferencias del RNC. Además, 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. Cabe señalar que un análisis más fino requeriría disponer de la distribución de los adultos mayores en situación de pobreza por cantón, pues ellos son su población objetiva principal, aunque no única.

El IMAS con su programa paraguas denominado Bienestar y Promoción Familiar (BPF) 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 el ranqueo de 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. Aquí como la mitad de los recursos va a la transferencia monetaria condicionada denominada Avancemos, el análisis sobre su distribución también podría ampliarse al considerar la distribución de los estudiantes de secundaria en situación de pobreza por cantón. Desgraciadamente, al igual que en el caso del RNCO, solo se dispone de alguna aproximación a partir de la información del censo del 2011 y con una aproximación de pobreza distinta a la que utiliza el Fondo

El programa de CEN CINAI, el cual cuenta con un presupuesto más limitado que el de programa de BPF del IMAS (3,1% contra el 19,5%, ver cuadro 1), también tiene presencia en todos los cantones del país. El mayor gasto de los CENCINAI se otorga al 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 31 de los 81 cantones el PRONAE no invirtió recursos del 2014. 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, varios 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 Liberia (26%), Tilarán (26%), Alvarado (27%), San Mateo (28%), Carrillo (34%), Guácimo (36%), Upala (53%) y La Cruz (65%).

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. En el cuadro 3 que se presenta seguidamente se señalan los cantones que contienen estos 75 distritos priorizados, con el fin de identificar los cantones que presentan el mayor número de distritos establecidos como prioritarios y establecer si el gasto del 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
Pérez Zeledón	5	Alajuelita	1
San Carlos	5	Goicoechea	1
Puntarenas	4	Curridabat	1
Pococi	4	Tibás	1
Talamanca	4	Alajuela	1
San José	3	Paraiso	1
Limón	3	Turrialba	1
Matina	3	Heredia	1
Sarapiquí	3	Liberia	1
Upala	3	Nicoya	1
Desamparado	2	Santa Cruz	1
Cartago	2	Bagaces	1
La Cruz	2	Cañas	1
Buenos Aires	2	Carrillo	1
Coto Brus	2	Garabito	1
Golfo	2	Aguirre	1
Corredores	2	Parrita	1
Guácimo	2	Osa	1
Siquirres	2	Los Chiles	1
		Grecia	1

Fuente: Elaboración propia con base en datos 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 2014, se observa que los cantones que poseen el mayor número de distritos prioritarios (Pérez Zeledón, San Carlos, Puntarenas y Pococi) son los que más recursos recibieron para este año. Sin embargo, destaca Talamanca, cantón que posee 4 distritos prioritarios pero que no se encuentra entre los primeros cantones en cuanto a la proporción de recursos recibidos del FODESAF, incluso cantones que únicamente poseen un distrito prioritario

recibieron mayores recursos. Esto se puede vincular al hecho de que al observar los distritos prioritarios de atención ordenados en un tipo de "ranking" que se establecen en el Plan Nacional de Desarrollo los distritos pertenecientes al cantón de Talamanca (Sixaola, Telire, Bratsi y Cahuita) tienen los puestos 53, 54, 55 y 56.

También se debe resaltar a los cantones de Matina (con 3 distritos prioritarios), La Cruz y Guácimo (ambos con 2 distritos prioritarios), los cuales reciben menos recursos del FODESAF que otros cantones que únicamente poseen un distrito prioritario. Además, los distritos prioritarios de atención que encabezan el orden según el "ranking" mencionado son la Uruca, Pavas y Hatillo, todos pertenecientes al cantón de San José, lo cual es coherente con el hecho de que este cantón recibió la mayor proporción de recursos para el año 2014.

II.5. Población atendida por sexo y condición de discapacidad

En este apartado se presenta el total de beneficiarios de cada programa, de acuerdo a su condición de sexo y discapacidad, la cual se resume en el cuadro 4. Cabe destacar que no todas las unidades ejecutoras entregaron dicha información a la DESAF. Específicamente el PANEA, ACRU del AyA y PRODEP de ICODER no entregan esta información, pues sus programas no permiten determinar quiénes son los beneficiarios finales o usuarios de los servicios. El PANI y el INAMU no presentan la información porque han indicado que no poseen los sistemas informáticos para ello. e incluye solamente aquellos beneficiarios financiados con recursos del FODESAF.

Cuadro 4
Distribución de beneficiarios del FODESAF según sexo y discapacidad 2014

Institución o Unidad Ejecutor: Programa	Beneficiarios por Sexo				Beneficiarios con Discapacidad			
	Hombres	%	Mujeres	%	Absoluto	%		
BANHVI-FOSUVI	Bono Familiar para la Vivienda	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	
CCSS	Régimen No Contributivo de Pensiones	44.254	43	59.649	57	35.439	34	
CCSS	Pacientes en Fase Terminal	1.132	46	1.336	54	n.a.	n.a.	
CCSS	Aseguramiento por Cuenta del Estado	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	
CONAPAM	Construyendo Lazos de Solidaridad	5.574	40	8.275	60	154	1	
CNREE	Pobreza y Discapacidad	1.858	54	1.594	46	3.506	102	
FONABE	Becas de Estudio	88.070	51	83.583	49	8.893	5	
IMAS	Bienestar y Promoción Familiar	107.824	39	170.174	61	27.427	10	
MEP-PANEA	Programa de Alimentación y Nutrición del Escolar y Adolescente (PANEA)	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	4.128	n.d.	
Ministerio de Salud	Nutrición y Desarrollo Infantil Integral (CEN-CINAI)	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	
Ministerio de Salud	Saneamiento Básico Rural (SANEBAR)	795	44	1.021	56	85	5	
MTSS	Programa Nacional de Empleo (PRONAE)	5.894	64	3.331	36	n.d.	n.d.	
MTSS	Programa Nacional de Apoyo a Micro y Pequeña Empresa (PRONAMYPE)	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	
Ciudad de los Niños	Atención Integral a Jóvenes en Riesgo Social	491	100	0	0	0	0	
IAFA ¹	Programa de Prevención y Tratamiento del Consumo de Drogas	83	62	50	38	n.d.	n.d.	
ICAA (AyA)	Abastecimiento de Agua Potable a Comunidades Rurales	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	
ICODER	Deporte y Recreación	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	
INAMU	Promoción y Protección de los Derechos de las Mujeres	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	
PANI	Tutela de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	
Municipalidades	Proyectos de Electrificación y Acueductos Rurales	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	
TOTAL		255.975	44	329.013	56	0	79.632	14

1/ IAFA solo incluye la parte de tratamiento

Fuente: IICE-UCR con base en información de las unidades ejecutoras y DESAF.

De acuerdo a los datos disponibles de las unidades ejecutoras, el 44% de los beneficiarios fueron hombres y 56% mujeres. Además, del total de los beneficiarios, 14% presentaban alguna condición

de discapacidad. Sin embargo, se debe indicar que algunos programas particulares han sido creados para atender sólo cierta población, por ejemplo, Ciudad de los Niños atiende únicamente hombres, mientras que DISCAPO del CNREE⁵ atiende solamente personas con alguna condición de discapacidad.

Además, algunos programas como CLS del CONAPAM y el programa de BPF del IMAS atienden a mujeres en mayor proporción que los hombres, 60% o más de sus beneficiarios son mujeres. Mientras que el PRONAE y el CAJOVENES del IAFA, atienden mayoritariamente hombres en su centro de atención a menores con adicciones, donde el 60% o más de sus beneficiarios son hombres.

III. Enfoque de los programas y su impacto en la pobreza

Los registros administrativos que alimentan el sistema de información para el seguimiento de los programas apoyados financieramente por el FODESAF no permite 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 secciones siguiente se avanza en esta área.

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 periodo 2013-2014. Por medio de las encuestas a los hogares, que realiza anualmente el INEC, las cuales 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, a saber: las pensiones no contributivas (RNC) administradas por la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), el aseguramiento al SEM por parte del Estado (ACE) que también maneja la CCSS, el bono familiar para la vivienda (BFV) que coordina el Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI), la alimentación complementaria a estudiantes a través de los comedores escolares (PANEA), que desarrolla el Ministerio de Educación (MEP), las becas para estudiar (BECAS) a cargo del Fondo Nacional de Becas (FONABE), los centros de atención infantil (CEN CINAI) del Ministerio de Salud (MINSAL), así como el programa de bienestar y promoción familiar (BPF) que ejecuta el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), donde sobresale la transferencia condicionada conocida como AVANCEMOS.

A nivel general se tiene que la capacidad de los programas estudiados para llegarle a todos los que lo necesitan está lejos de ser una realidad, sin embargo se observan mejoras en el último año. Específicamente 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

⁵ La unidad ejecutora reportó más beneficiarios con discapacidad que el total de hombres y mujeres

objetiva 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.

Otra conclusión importante a nivel de estos siete programas analizados es que no 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.

Cuando la atención se ha puesto en cómo los beneficiarios de los distintos programas, 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.

III.2. Análisis de la evolución del enfoque 2013-2014

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 periodo 2013-2014.

CEN - CINAI

Iniciando 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 el 92% de los beneficiarios señalen contar con menos de siete años de edad (un 21% no alcanza los dos años y un 71% tiene de dos a menos de siete años). De modo que la población objetivo para el cálculo de la cobertura efectiva serán los niños menores de siete años en situación de pobreza o vulnerabilidad. Cabe señalar que la ENAHO 2014 reporta una disminución de los beneficiarios de casi un 7% con respecto al 2013

(de 81 mil a 75 mil beneficiarios), pese a que los registros administrativos reportan una reducción mucho más limitada (-0.3%).

En cuanto a la cobertura efectiva se da un aumento relativo con relación al 2013, que en el contexto de un menor número de beneficiarios, implica una mejora en el enfoque del programa. Específicamente la cobertura efectiva entre la primera infancia en condición de pobreza de los CEN CINAI no supera en ningún caso al 30%, de modo que las exclusiones se ubican en todos los casos alrededor o por encima del 70% de esa población objetivo, haciendo evidente las limitaciones de cobertura que ostentan. No obstante, la cobertura potencial entre el total de pobres y entre los pobres y vulnerables se ubica por debajo de la mostrada un año atrás. El programa refleja además, al igual que en la cobertura específica, una pérdida de capacidad de atención potencial con respecto al 2013, aunque no se están considerando los beneficiarios de los otros programas de la red de cuidado.

En cuanto a las filtraciones, este porcentaje alcanza el 39% cuando la atención se pone en los hogares en condición de pobreza por ingresos y no llega al 20% cuando se incluyen 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

Por su parte PANEA, reportan durante la primera mitad del 2014, cerca de 675 mil estudiantes que asistieron a los comedores estudiantiles. Según la ENAHO, ese número es de solo 503 mil, es decir, cerca de un 25% menos de lo reportado. Para determinar la cobertura efectiva, la población objetivo serán los estudiantes de los centros educativos públicos de cada nivel educativo que pertenecen a los hogares pobres según las distintas aproximaciones.

La cobertura efectiva del programa entre los estudiantes pobres es elevada, sin embargo no alcanza los niveles de universalidad que pregona su diseño. También con respecto al 2013, la cobertura efectiva entre los estudiantes pobres da muestras de aumentar, con la excepción de la secundaria y la variabilidad de la educación especial. Debido a ser un programa con alta cobertura efectiva, las exclusiones son menores pero no despreciables. En la educación secundaria se observan altas tasas de exclusión con valores que se aproximan o superan al 60% y crecientes con relación al 2013, especialmente en los extremos, pese a ser un programa más selectivo en este nivel. En cuanto a las filtraciones el diseño universalista del programa hace estas sean elevadas, de modo que algo más de la mitad (55%) 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

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 excepto el secundario, aunque la cobertura para este último sería muy elevada. 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 preescolar y una buena parte de los de la educación especial, aunque solo se podría atender a cerca de la mitad de los colegiales de los hogares pobres o vulnerables. 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 2014, el FODESAF giró cerca de 69 mil millones a estos dos programas, lo que equivale al 13,5% de los recursos. Por otro lado, vistas en conjunto, FONABE e IMAS dan cuenta del 86% de las ayudas monetarias para estudiar, porcentaje que sube al 95% si se agregan las universidades públicas. Estas últimas si bien no cuentan con apoyo del FODESAF, se considerarán dentro del análisis pues FONABE también ofrece becas para postsecundaria.

Se recurre al dato anual aportado por FONABE que da cuenta de 172 mil becas otorgadas y pagadas, mientras que la ENAHO identifica solo 107 mil, esto es, un 38% menos.⁶ 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 (159 mil) son más parecidos a los estimados por la ENAHO (12% menos o 20 mil alumnos).

Por nivel educativo, según la ENAHO la mitad de las ayudas monetarias las reciben los estudiantes de secundaria, el 37% los estudiantes de primaria y el 10% los universitarios. Comparado con el 2013, para el 2014 se tiene una contracción de las becas otorgadas por FONABE junto a una expansión de los beneficiarios de AVANCEMOS.

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. Se destaca que algo más de un tercio de los estudiantes de hogares pobres están recibiendo una ayuda monetaria para estudiar y esta cobertura es ligeramente mayor conforme el hogar es más pobre, sugiriendo un mejor enfoque. Por nivel educativo, 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. En la educación superior, la cobertura efectiva aumenta con relación al

⁶⁶ Se incluyen las becas que FONABE entrega financiadas directamente por el MEP y algunas por el PANI.

año previo, ocupando la segunda posición y también desciende al aumentar el ingreso relativo del hogar. Si bien las becas en la educación superior dan muestras de aumentar, la alta cobertura responde al hecho de que la población meta es también limitada. En la primaria, por el contrario, la cobertura se mantiene en torno al tercio de los estudiantes, como en el 2013, aunque con muestras de un mejor enfoque.

En cuanto a las exclusiones, para el conjunto de los estudiantes de todos los niveles de la educación regular, incluyendo la educación superior, cerca del 60% de los que pertenecen a la población pobre se encuentran excluidos de estos beneficios monetarios. Aunque estos niveles son similares a los un año atrás, si se observan mejoras en el enfoque pues las exclusiones se reducen más claramente al pasar a hogares con mayor privación material. Donde existe una mayor cobertura efectiva y por ende, una menor exclusión, es en la educación secundaria debido al programa AVANCEMOS. En cuanto a las filtraciones, cerca de la mitad de los estudiantes (46%) con ayuda económica de los distintos niveles no pertenecen a los hogares en pobreza en sus versiones más estrictas, pero este porcentaje de filtraciones se reduce significativamente, cuando se incluyen los estudiantes de los hogares vulnerables (21%), lo que muestra que este grupo concentra una parte importante de los beneficiarios. Globalmente, se observan en el 2014 reducciones en las magnitudes relativas de las filtraciones, particularmente en los niveles primario y secundario, aunque este último sigue mostrando niveles superiores de filtraciones, pese a la mayor cobertura, lo que sugiere un mejor enfoque de FONABE respecto al programa AVANCEMOS del IMAS.

Una reasignación de los becados no pobres ni vulnerables hacia estos, indica que globalmente sería insuficiente para atender a todos los estudiantes de los hogares pobres en sus distintas aproximaciones (cobertura potencial), excepto si se consideran solo los que están en situación de pobreza extrema. No obstante, si alcanzaría para los niveles de secundaria y universitaria, al menos para las aproximaciones más estrictas de pobreza, sin incluir a los hogares vulnerables. Este no sería el caso para los escolares, pese a la especialización de FONABE en este nivel y mucho menos para el nivel de preescolar, en cualquier aproximación.

RNC

En cuanto a las pensiones no contributivas administradas por la CCSS, el Fondo le giró durante el 2014 una suma cerca a los 122 mil millones, que equivale al 24% de los recursos totales disponibles ese año y que equivalen a casi un 6% adicional a lo disponible en el 2013. Cerca del 71% de los beneficiarios, continúan siendo adultos mayores (de 65 o más años) y sobre ellos es posible analizar la cobertura. De acuerdo a la CCSS, hacia la mitad del 2014, contaba con cerca de 101 mil pensionados, la ENAHO por su parte ofrece una estimación un tanto mayor de beneficiarios (104 mil o el 3% más).

La cobertura se analiza para el grupo mayoritario de adultos mayores (de 65 o más años), 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 sin mayores cambios respecto al año previo. Además, se da un aumento en las exclusiones al aumentar la población meta, lo cual sugiere un mayor enfoque del programa en los grupos más pobres y en esa medida, menores grados de filtraciones (las cuales no presentan cambios respecto al año previo).

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. Los recursos alcanzarían para atender al 79% 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 62% 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

En cuanto a los programas del IMAS, según la ENAHO del 2014, entre las personas que recibieron ayudas del IMAS, el 75% la obtuvo por AVANCEMOS, un 18% por otro tipo de ayuda monetaria y solo cerca de un 7% por programas no monetarios. Según el IMAS, durante la primera mitad del 2014 beneficiaron a 172 mil familias, mientras que la ENAHO reporta un total de 141 mil hogares beneficiados, aunque los hogares son menos que las familias por definición.

La población objetivo será en este caso el conjunto hogares en situación de pobreza, según las distintas definiciones seguidas. Destacando que pese a que Avancemos se incluyó como incentivo monetario para estudiar, por su protagonismo dentro del IMAS, aquí se mantiene y analiza ahora a nivel de hogar.

En cuanto a la cobertura efectiva, esta es mayor al pasar a hogares con menores ingresos, lo que sugiere mejoras en el enfoque para el año 2014 con respecto al año previo. Sin embargo, visto en su conjunto, el programa tiene una escasa cobertura efectiva, cobertura que se aproxima al quinto de los hogares en situación de pobreza o vulnerabilidad, incluyendo AVANCEMOS. 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. En cuanto a las filtraciones, particularmente dentro de la población pobre por ingresos insuficientes, donde un 45% de los beneficiarios no pertenece a este grupo, aunque si evidencia reducciones con relación al año previo, donde los "filtrados" correspondían a la mitad de los beneficiarios.

Al respecto de la cobertura potencial, si el IMAS lograra resignar todos los hogares beneficiados, y los beneficios, hacia los más pobres, podría atender casi la totalidad de los hogares en pobreza extrema, el 40% de los hogares catalogados en situación de pobreza por ingresos y solo a cerca de una cuarta parte de los hogares ubicados en los dos primeros quintiles de la distribución (pobres o vulnerables). Un aumento de la pobreza y de la pobreza extrema durante el 2014, explica esta reducción de la cobertura potencial, mientras aumenta la cobertura efectiva y los beneficiarios absolutos.

BFV

Respecto al BFV del BANHVI, en el 2014, el Fondo transfirió recursos al BANHVI para este programa por algo más de 92 mil millones (18,1% del Fondo), para un crecimiento nominal respecto al 2013 de 3,6%. Según la ENAHO del 2014, 248 mil hogares han recibido un bono desde su creación y poco más de ocho mil en el último año y medio. Por su parte el BANHVI informa haber entregado desde su constitución hasta el mediados del 2014 aproximadamente 307 mil bonos, lo que representa un 24% 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 el año 1987, los resultados señalan que solo cerca del 38% de los hogares en situación de pobreza y que lo requerían, lo ha recibido (cobertura efectiva). Lo cual se traduce en exclusiones de casi dos tercios para el acumulado del programa y del 98% para los beneficiarios recientes, sin mayores cambios según la aproximación de la población objetivo seguida. Si la atención se pone en el último año y medio, de los hogares pobres que necesitaban el bono de la vivienda, no más del 2% lo logró obtener en ese período, mostrando la limitada cobertura puntual del programa, pese a la cantidad de recursos que absorbe.

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. El tema aquí sigue siendo si esos beneficiarios no pobres, deben de ser financiados con los recursos del Fondo.

Sin embargo, aunque la legislación permite otorgar el bono de la vivienda a hogares ubicados hasta el percentil noventa de la distribución del ingreso o noveno decil de la distribución, si esos bonos acumulados se hubieran canalizados hacia los hogares pobres que lo requerían, se hubiera

podido resolver el problema de vivienda de la totalidad de hogares en situación de pobreza por ingresos insuficientes. También hubiera alcanzado para darle más de dos casas a los hogares en situación de pobreza extrema, con lo se hubieran erradicado los asentamientos informales. No obstante, si la población objetivo se amplía incluyendo los hogares vulnerables y con problemas de vivienda, los bonos entregados serían aún insuficientes para atenderlos en su totalidad (cobertura potencial).

ACE

Respecto a la cuota de afiliación al seguro de salud de la CCSS de la población pobre no asegurada por sus propios medios, que en los últimos años ha sido obligación legal para el FODESAF cubrir, para el 2014 el costo subió al 4,8% del Fondo (25 mil millones de colones), y a partir del 2015 podría superar al 6% si se mantienen las condiciones pactadas inicialmente.

La Caja reporta para junio del 2014, contar con 220 mil asegurados por cuenta del Estado, donde 154 mil (el 70%) correspondería a asegurados directos y el resto a familiares. Por su parte, la ENAHO estima los asegurados por cuenta del Estado en 252 mil personas, esto es, un 14% superior al reportado por la Caja y sin poder diferenciar los directos de los familiares, aunque globalmente las cifras totales son parecidas. Para determinar la cobertura efectiva y potencial, como población objetivo se considera a la población en situación de pobreza, en sus distintas aproximaciones, y que no cuentan con seguro de salud de la CCSS más allá del otorgado por el Estado.

Para el conjunto de personas pobres sin seguro, un 45% de los que están en pobreza extrema los cubre el seguro por el Estado (de modo que excluye al 55%). Esta cobertura efectiva va disminuyendo conforme se amplía la población objetivo y se sitúa en el 33% cuando la atención se pone en las personas del 40% más pobre de los hogares (pobres y vulnerables). Estas coberturas efectivas muestran pocas variaciones entre el 2013 y el 2014. la exclusión aumenta, al aumentar la población objetivo, de modo que alcanza al 63% cuando se observan el total de hogares pobres por ingresos insuficientes y llega al 69% cuando se consideran los pobres más los vulnerables. Lo cual significa que el programa tiende a estar más enfocado en los grupos más pobres, de modo que las filtraciones son menores. En efecto, este programa, junto a las pensiones no contributivas, son los que evidencian menos filtraciones.

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. 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 de la mitad de ellos. Esta insuficiencia aumenta conforme se amplía la población objetivo al incorporar a los hogares vulnerables ya que solo permite atender al 39% de ellos y señala un claro problema de cobertura del programa, cuya ampliación de paso, presionará las finanzas del Fondo.

III.3. Acceso múltiple a los programas financiados por el FODESAF

Como se mencionó en la sección anterior a través de las ENAHO, es posible identificar algunos de los principales programas sociales financiados por el FODESAF. Este es el caso de los centros de atención infantil CEN-CINAI, los comedores escolares, las becas para estudio, los beneficios del IMAS, el Bono Familiar de Vivienda, el Aseguramiento por Cuenta del Estado y las pensiones del Régimen no Contributivo.

En esta sección se estudia el acceso, individual y múltiple, a estos programas a través de la ENAHO 2014, así como las exclusiones y filtraciones, de acuerdo a la población objetivo de cada programa y su condición de pobreza por ingreso. Se define el ingreso autónomo per cápita de los hogares, utilizando el ingreso bruto per cápita antes de las transferencias del Estado. Con base en este ingreso, los hogares se clasifican por quintiles y alternativamente por la línea de pobreza establecida por el INEC para el año 2014, para zonas rurales y urbanas.

Se entiende por exclusiones aquellos individuos que forman parte de la población objetivo del programa pero que no están siendo atendidos por el mismo. Mientras que filtraciones son aquellos individuos que están siendo beneficiarios del programa pero que no pertenecen a su población objetivo (Ver Trejos, 2013). Además, la cobertura efectiva del programa se determina como el porcentaje de beneficiarios en razón del total de individuos de la población objetivo.

Dado que el análisis se hace desde la perspectiva del FODESAF, y su ley establece que la población objetivo se determina por su condición de pobreza por ingreso, se sigue esta misma definición para precisar las filtraciones y exclusiones. No obstante, programas con el Bono Familiar de Vivienda y aquellos del IMAS, tienen en la práctica definiciones de población objetivo más amplias, pues su ley los faculta para atender estas poblaciones.

Si bien cada programa tiene sus criterios de selección de beneficiarios (en algunos casos con medidas de pobreza diferentes entre sí) y no existe una atención integral de los beneficiarios, pues cada beneficio debe solicitarse en la unidad ejecutora del programa; algunas familias y personas reciben varios beneficios o atención de varios programas.

Para medir este acceso múltiple, se clasificaron las personas y hogares por el número de beneficios que recibían, así como la cantidad de programas que los atendían. Por programas se limita a siete que es posible identificar en las Encuestas de Hogares, a saber: RNC, becas de FONABE, BPF del IMAS, Comedores Escolares PANEA, ACE, Bono de Vivienda y centros de cuidado infantil CEN CINAI.

Se define beneficio como la transferencia o servicio que recibe la persona del Estado y se calcula el número de beneficios por persona y por hogar. Por ejemplo, si un hogar tiene 4 miembros y dos de ellos reciben beca de FONABE y otros dos reciben ACE, entonces cada persona tiene un beneficio pero el hogar recibe 4 beneficios. En el caso del Bono de Vivienda, por ser un beneficio familiar, se le asigna a todos sus miembros, no así en los demás beneficios que son individuales.

Por otra parte, se define el número de programas de los que recibe atención un hogar, como el número de programas diferentes que brindan uno o más beneficios a al menos un miembro del hogar. Así por ejemplo, un hogar donde tres de sus miembros asistan al comedor escolar, se indica que el hogar recibe atención de un programa social. Tanto la medida de beneficios como de programas diferentes es importante, pues una familia beneficiaria de un programa puede estar recibiendo más beneficios que otra parte de un mismo programa, basado en el número de miembros del hogar, a pesar de ambas estar al mismo nivel de pobreza.

En el cuadro 5 se muestra los resultados, por quintil de ingreso autónomo per cápita del hogar, así como por los niveles de pobreza por ingreso. La mayoría de personas en pobreza extrema y no extrema reciben de uno a dos beneficios, en menor proporción algunas reciben entre tres y cuatro beneficios, y ninguna parece recibir 5 o más beneficios del Estado.

Cuando se analiza por hogares, la misma tendencia se mantiene. Una cuarta parte de los hogares en pobreza y pobreza extrema reciben un beneficio del Estado, alrededor de una quinta parte recibe dos beneficios. Mientras que 12% de los hogares pobres extremos y 11% de los pobres no extremos, reciben 3 beneficios. Porcentajes similares reciben 4 beneficios, mientras que posteriormente la proporción de hogares que reciben 5 beneficios caen a la mitad. Más de 5 beneficios sólo los reciben marginalmente algunos hogares.

Dado que en un mismo hogar varios miembros pueden estar recibiendo beneficios de un mismo programa, cuando se clasifican los hogares por el número de programas que los atienden, empiezan a concentrarse en los números más bajos. Así, dos terceras partes de los hogares pobres –extremos y no extremos- son atendidos por uno o dos programas sociales. Este porcentaje cae a la mitad cuando se contabilizan los hogares con atención de tres programas y muy pocos reciben atención de 4 o 5 programas, especialmente entre los pobres no extremos.

La información por quintiles muestra que las personas y hogares no pobres por ingreso o bien de los quintiles medios y acomodados (3°, 4° y 5°) tienden a tener ningún o sólo un beneficio/programa mayoritariamente, y en mayor proporción que los grupos pobres. Hay poca presencia (generalmente por debajo del 10% de su categoría de ingreso) de estos hogares recibiendo dos o más beneficios/programas sociales.

Además, el análisis por quintiles y de los grupos no pobres debe leerse con cautela, pues al incluir el bono de vivienda, se están contemplando beneficiarios del programa en años anteriores, cuya condición de no pobreza actual puede no ser la misma del momento en que se le entregó el beneficio. Por esta razón, vale la pena analizar esta información con los resultados por programa que se presentó anteriormente.

Cuadro 5

Acceso múltiple a programas sociales financiados por el FODESAF. 2014

Número de Beneficios Recibidos								
Personas	0	1	2	3	4	5	más de 5	
Pobreza extrema	38.3	37.1	17.6	6.0	1.1	0.0	0.0	100
Pobreza no extrema	53.0	32.7	11.1	2.9	0.3	0.0	0.0	100
No pobre	74.0	21.2	4.1	0.7	0.1	0.0	0.0	100
1° quintil	44.9	34.9	14.9	4.5	0.7	0.0	0.0	100
2° quintil	59.6	29.8	8.7	1.8	0.1	0.0	0.0	100
3° quintil	69.0	25.7	4.7	0.7	0.0	0.0	0.0	100
4° quintil	80.0	18.3	1.6	0.1	0.0	0.0	0.0	100
5° quintil	90.4	9.2	0.3	0.0	0.0	0.0	0.0	100
Hogares	0	1	2	3	4	5	más de 5	
Pobreza extrema	17.0	26.6	20.6	12.0	8.2	4.7	11.0	100
Pobreza no extrema	30.4	24.5	17.8	10.9	7.5	3.5	5.4	100
No pobre	64.1	20.6	9.0	3.3	1.7	0.7	0.6	100
1° quintil	23.0	25.4	19.0	11.4	8.1	4.4	8.7	100
2° quintil	38.2	25.3	17.7	9.0	5.6	2.0	2.2	100
3° quintil	53.3	27.1	12.4	4.0	1.7	0.8	0.6	100
4° quintil	72.1	20.5	5.5	1.4	0.2	0.2	0.0	100
5° quintil	87.4	10.3	2.1	0.1	0.0	0.0	0.0	100
Número de programas de los que reciben al menos un beneficio								
Hogares	0	1	2	3	4	5	más de 5	
Pobreza extrema	17.0	33.7	28.0	14.0	6.1	1.1	0.1	100
Pobreza no extrema	30.2	33.0	24.2	10.0	2.1	0.5	0.0	100
No pobre	63.9	23.9	9.2	2.5	0.5	0.0	0.0	100
1° quintil	22.8	32.9	26.3	12.7	4.3	0.9	0.0	100
2° quintil	38.1	31.6	21.6	7.2	1.5	0.1	0.0	100
3° quintil	53.0	31.3	12.7	2.6	0.4	0.0	0.0	100
4° quintil	71.9	23.3	4.2	0.5	0.2	0.0	0.0	100
5° quintil	87.4	11.7	0.9	0.0	0.0	0.0	0.0	100

Fuente: Elaboración propia con datos de la ENAHO 2014.

III.4. Efecto del FODESAF en la pobreza

Los programas financiados por el FODESAF son diversos en los productos que generan para la atención de la población en condición de pobreza. Al brindar desde transferencias monetarias, préstamos, servicios, hasta obras de infraestructura; cuantificar su efecto sobre la medida de pobreza por ingresos insuficientes, se torna complicado. Si bien las transferencias monetarias tienen un efecto directo en el ingreso de las personas, otros beneficios de los programas sociales no tienen un efecto tan directo sobre el ingreso, aunque sí probablemente sobre el bienestar de las personas.

La medición del impacto o de los efectos de los programas sociales, diferentes a las transferencias monetarias, sobrepasa los límites de esta investigación. Aunado a ello, no es posible identificar en las encuestas de hogares a todos los programas de transferencias que financia el FODESAF. Por lo tanto, cualquier medición del efecto del FODESAF acá realizado subestimaré tales efectos sobre la pobreza y el bienestar de las personas.

Específicamente, en la ENAHO 2014 es posible identificar las transferencias del Régimen no Contributivo de Pensiones, las becas de FONABE y las transferencias del IMAS (Avancemos y otras). Otras transferencias financiadas por el FODESAF, pero que no se pueden identificar en la ENAHO, son las de administran CONAPAM, CNREE, IAFA, PFT y PRONAE. Tampoco se computan las transferencias cuasimonetarias como serían las que surgen de los programas de alimentación complementaria (comedores, CEN-CINAI).

La primera medición de pobreza, y que sirve como base, es una estimación de pobreza por ingreso insuficiente, de acuerdo a la línea de pobreza rural y urbana establecida por el INEC en 2014⁷. Se mide por persona y diferencia entre pobreza extrema y pobreza no extrema. El ingreso utilizado es el ingreso autónomo per cápita del hogar, esto es el ingreso antes de las transferencias del Estado.

El punto de partida indica que con el ingreso autónomo, una cuarta parte de la población está en pobreza por ingreso. Alrededor de 10% de las personas sufren de pobreza extrema y poco menos de 16% son pobres no extremos. Por lo tanto, antes de recibir cualquier transferencia del gobierno, alrededor del 25% de las personas tienen ingresos por debajo de la línea de pobreza. Ver cuadro 6.

Cuando a dicho ingreso autónomo se le suman las transferencias que reciben los beneficiarios del IMAS, a través del programa de Avancemos y otros; así como las becas de FONABE, la tasa de pobreza total disminuye alrededor de un punto porcentual (pp). Principalmente disminuye la tasa de pobreza extrema, reduciéndose en un pp; mientras que la tasa de pobreza no extrema se reduce 0,3pp. El efecto neto de los movimientos de personas entre pobres extremos, pobres no extremos y no pobres, es de una disminución de 1,2pp en la tasa global de pobreza.

⁷ De acuerdo al INEC (2014), en el 2014 la línea de pobreza urbana fue de 105.976 colones de ingreso per cápita y 81.344 colones para la zona rural. Así mismo, la línea de pobreza extrema urbana fue de 47.840 colones per cápita y 39.633 colones en la zona rural.

Si además de las transferencias del IMAS y FONABE, se suman las pensiones del Régimen no Contributivo, el efecto global sobre la pobreza es una reducción de aproximadamente 2pp. Nuevamente, la reducción más importante se da en la pobreza extrema, disminuyendo 2pp respecto a la medida antes de recibir transferencias. La pobreza no extrema aumenta levemente (0,2pp), producto del movimiento de personas en pobreza extrema hacia la no extrema, sin pasar el umbral para dejar de ser pobres.

Cuadro 6
Efecto de las transferencias monetarias del FODESAF sobre la pobreza. 2014

Ingreso \ Pobreza	Tasa pobreza total	Tasa pobreza no extrema	Tasa pobreza extrema	Tasa no pobres
Ingreso Autónomo (IA)	25.4	15.6	9.8	74.6
IA + IMAS + FONABE	24.2	15.3	8.9	75.8
<i>cambio respecto IA (pp)</i>	-1.2	-0.3	-1.0	1.2
IA + IMAS + FONABE + RNC	23.6	15.8	7.8	76.4
<i>cambio respecto IA (pp)</i>	-1.9	0.2	-2.0	1.9

Fuente: Elaboración propia con datos de la ENAHO 2014.

Por lo tanto, cuando se consideran los programas de transferencias que representaron alrededor del 49% del FODESAF en 2014, se encuentra que reducen la tasa de pobreza alrededor de 2pp, reduciendo además la pobreza extrema en la misma proporción. Un efecto positivo asociado a la inversión del FODESAF. Sin embargo, no es posible dentro de los alcances de este estudio, estimar el efecto sobre la pobreza del restante 50% del FODESAF, tanto en transferencias monetarias como en la entrega de servicios, que presumiblemente incrementan el efecto de reducción de la pobreza y aumentan el bienestar de los beneficiarios.

IV. Suficiencia de los programas y recursos del FODESAF

Como se vio en el apartado de enfoque de los programas financiados por el FODESAF, algunos de ellos no logran cubrir al total de su población objetivo. Esto sucede por dos circunstancias en particular. La primera, por el porcentaje de filtraciones que se dan en cada programa. Algunos como el Bono de la Vivienda presentan altas tasas de filtración de población no pobre entre sus beneficiarios. Otros programas como Avancemos, Becas y CEN CINAI están en un punto medio relativo, y programas como ACE y RNC están mejor enfocados en la población pobre.

La segunda circunstancia se debe a la insuficiencia de recursos para atender al total de la población objetivo y ello conlleva a la generación de exclusiones. Los programas con mayores tasas de exclusiones son BPF, BFV y CEN CINAI; mientras que otros programas como RNC y PANEA

atienden a la mayoría de su población objetivo. Por lo tanto, sigue siendo un reto no solo enfocar mejor los programas, sino ampliar su foco de acción a más familias y personas en pobreza.

En esta sección se analizan dos posibilidades para trabajar en esa dirección. La primera plantea la posibilidad y el escenario resultante de redireccionar las filtraciones hacia la población pobre sin atender todavía. La segunda simula cuántos recursos extra serían necesarios para terminar de cubrir la población objetivo excluida. Ante el alto costo político y social de eliminar ciertas filtraciones, especialmente entre población cerca de los quintiles de bajo o medio ingreso, y la incapacidad del gobierno de aumentar el gasto en tiempos de déficit fiscal, la solución para disminuir las exclusiones puede encontrarse en medio de ambas alternativas.

IV.1. Cobertura potencial de los programas

Como se definió antes, el error de filtración sucede cuando, a pesar de los procesos de selección de los programas sociales, se incorporan como beneficiarios personas que no se encuentran en condición de pobreza y que por ende, no son parte de la población objetivo del FODESAF. Esto ocasiona que recursos que pudieron ser dirigidos a personas en pobreza, estén siendo utilizados por personas no pobres. Por lo que eliminar estas filtraciones permitiría liberar recursos para ser utilizados en la atención de aquellas personas que hasta el momento han sido excluidas del programa.

Una primera estimación de la capacidad del programa para atender las diferentes aproximaciones de su población objetivo es mediante la cobertura potencial. La cobertura potencial indica qué porcentaje de la población objetivo es posible atender con el número actual de recursos o beneficios entregados. Ver cuadro 7.

De esta forma, con los recursos y número de beneficiarios actuales, el CEN CINAI tiene capacidad de atender al 100% de los pobres extremos de su población objetivo o al 70% de los pobres no extremos. Sin embargo, por quintiles si bien podría atender al 51% del primer quintil, sólo podría atender al 27% de los dos primeros quintiles de ingreso.

Los comedores escolares, por ser más un programa con tendencia universal, que de política social selectiva como la mayoría de programas del FODESAF, tendría capacidad para atender a más del 100% de los estudiantes en pobreza hasta el primer quintil. Si se amplía la población objetivo hasta cubrir el 40% de los hogares con menor ingreso, podría atender al 85% de ellos. Es sin duda uno de los programas con mayor capacidad de cobertura.

Las becas podrían potencialmente entregarse a más del 100% de beneficiarios equivalentes a la población objetivo en extrema pobreza o al 98% de los estudiantes pobres por ingreso pero no en pobreza extrema. Los recursos actuales alcanzarían para cubrir (asumiendo que el costo medio se mantiene) al 71% del primer quintil o al 36% de los dos primeros quintiles.

Las pensiones del régimen no contributivo tienen una cobertura potencial de más del 100% para la población adulta mayor en pobreza extrema o los pobres no extremos. Mientras que, llegaría al 85% del primer quintil o el 57% de los dos primeros quintiles.

Los recursos y beneficios entregados por el IMAS, no alcanzan para cubrir en ningún caso el 100% de las poblaciones objetivo alternativas. Esto es así por la definición misma de su población objetivo, el total de las familias en condición de pobreza del país, una población muy amplia en comparación con los demás programas. Aun así, podría atender al 94% de las familias en extrema pobreza o al 23% de las familias de los dos primeros quintiles de ingreso en caso de desear atender familias pobres y vulnerables.

El BFV del BANHVI es el programa con la cobertura potencial más baja, en el período de un año de atención, podría brindar subsidios para vivienda al 8% de las familias en extrema pobreza o al 7% de los pobres no extremos. Alternativamente, sus beneficios ejecutados de un año y medio alcanzarían para cubrir al 5% de los pobres del primer quintil o al 2% de la población objetivo de los dos primeros quintiles.

Finalmente, el programa de aseguramiento por cuenta del Estado tiene capacidad para atender a la totalidad de pobres extremos o a los pobres no extremos, aunque probablemente no a la totalidad de ambos. Así se ve si tomamos al 20% o al 40% de los hogares de menos recursos, donde su cobertura potencial llega al 64% y 38% respectivamente.

De esta forma, ninguno de los programas con los recursos actuales tiene la capacidad de atender al 100% de su población objetivo de los primeros dos quintiles de ingreso, aunque sí de atender en la mayoría de los casos al total de los pobres extremos. Sin embargo, esto implicaría mover casi el total de los recursos de estos programas hacia esta población, dejando de financiar algunas personas pobres que ya son beneficiarias actualmente.

Cuadro 7

Cobertura potencial de los programas sociales financiados por el FODESAF. 2014

Programa	Total Beneficiarios	Población Objetivo				Sustitución del total de beneficiarios hacia...			
		Pobres extremos	20% más pobre	Pobres por ingreso	40% más pobre	Pobres extremos	20% más pobre	Pobres por ingreso	40% más pobre
CEN CINAI	69,269	61,252	136,671	98,240	257,259	113.1%	50.7%	70.5%	26.9%
PANEA	505,108	142,167	308,783	218,953	594,169	355.3%	163.6%	230.7%	85.0%
BECAS	243,122	153,772	340,528	248,101	678,237	158.1%	71.4%	98.0%	35.8%
RNC	73,531	57,826	86,185	37,627	128,435	127.2%	85.3%	195.4%	57.3%
IMAS	134,089	143,158	286,914	192,567	570,136	93.7%	46.7%	69.6%	23.5%
BANHVI	8,436	99,105	183,444	112,089	349,598	8.5%	4.6%	7.5%	2.4%
ACE	251,614	215,751	392,773	236,449	655,904	116.6%	64.1%	106.4%	38.4%

Nota: en el caso del IMAS y el BANHVI el número de beneficiarios y población objetivo se mide como número de familias. En el resto de programas es el número de personas.

Fuente: Elaboración propia con base en la ENAHO 2014.

IV.2. Aumento de cobertura mediante la reasignación de las filtraciones

Aunque la estimación de la cobertura potencial da una buena idea de la magnitud y poder de cobertura del programa, un inconveniente de esta medida es que, este cálculo puede estar implicando redirigir los recursos de pobres a pobres extremos cuando se considera la aspiración de cobertura total hacia los más pobres. Por esta razón, se hace también la estimación de cuántos pobres excluidos se pueden cubrir si solo se redirigen las filtraciones existentes en los quintiles medios y acomodados⁸. Los resultados de este cálculo se muestran en el cuadro 8.

Los resultados muestran que el total de filtraciones del CEN CINAJ bastarían para atender el total de niños en pobreza extrema que están siendo excluidos. Alternativamente se podrían atender al 59% de los pobres por ingreso o al 47% de los niños del primer quintil de ingreso. Alcanzaría para atender al 23% de excluidos que pertenecen al 40% de hogares con menor ingreso.

Dentro de los incentivos para el estudio, el total de filtraciones de los comedores escolares alcanzarían para cubrir al 100% de los excluidos hasta el primer quintil de ingreso o alternativamente hasta el 65% de los dos primeros quintiles (pobres y vulnerables). Mientras que las filtraciones en becas y transferencias monetarias no alcanzarían para cubrir siquiera al 50% de los estudiantes en extrema pobreza y con ellos alcanzando menos para cubrir las demás aproximaciones de pobreza.

Si el RNC redirige los recursos filtrados hacia no pobres, podría atender al 72% de los adultos mayores en pobreza extrema o bien al 55% de los pobres no extremos. Las filtraciones actuales equivalen a atender al 36% del primer quintil o 20% del 40% de adultos mayores más pobres en la distribución de ingreso per cápita.

La liberación de los recursos del IMAS que no llegan estrictamente a los pobres, permitiría cubrir el 26% de las familias pobres extremas excluidas o el 18% de las pobres no extremas. Pero sólo alcanzaría para atender al 6% de las familias excluidas dentro de los dos primeros quintiles. La situación del aseguramiento por cuenta del Estado es bastante similar. Mientras que, el BFV es el de menor capacidad de solucionar sus exclusiones con base en sus filtraciones, no porque sus filtraciones sean necesariamente bajas, sino porque sus exclusiones son también altas. No podría cubrir ni al 1% de los excluidos de los dos primeros quintiles si eliminara el total de sus filtraciones. Esa liberalización de recursos alcanzaría para darle solución de vivienda al 3% de los hogares en extrema pobreza en un año o al 3% de los hogares pobres no extremos.

⁸ Filtraciones dentro del tercer, cuarto y quinto quintil. No se toma el segundo quintil como filtración pues incorpora a la población vulnerable.

Cuadro 8

Cobertura de las exclusiones a través de las filtraciones de los programas sociales financiados por el FODESAF. 2014

Programa	Total Filtraciones	Exclusiones				Sustitución del total de filtraciones hacia...			
		Pobres extremos	20% más pobre	Pobres por ingreso	40% más pobre	Pobres extremos	20% más pobre	Pobres por ingreso	40% más pobre
CEN CINAI	11,569	10,175	24,739	19,647	50,449	113.7%	46.8%	58.9%	22.9%
PANEA	162,886	53,868	118,084	87,537	251,947	302.4%	137.9%	186.1%	64.7%
BECAS	46,151	94,387	223,555	176,780	481,266	48.9%	20.6%	26.1%	9.6%
RNC	14,070	19,437	38,528	25,687	68,974	72.4%	36.5%	54.8%	20.4%
IMAS	27,838	108,116	223,420	156,407	463,885	25.7%	12.5%	17.8%	6.0%
BANHVI	3,203	97,681	180,356	110,425	344,365	3.3%	1.8%	2.9%	0.9%
ACE	34,144	116,919	237,854	165,877	438,434	29.2%	14.4%	20.6%	7.8%

Nota: total de filtraciones de beneficiarios en el tercer, cuarto y quinto quintil de la distribución del ingreso bruto per cápita autónomo.

Fuente: Elaboración propia con base en la ENAHO 2014.

Por lo tanto, ninguno de los programas parece tener capacidad para atender al total de su población excluida con solo eliminar sus filtraciones. Aunque se pueden sumar esfuerzos para ir eliminando estas filtraciones en futuras ampliaciones de los programas o al recibir nuevos beneficiarios. Esto por cuanto, los posibles esfuerzos a llevar a cabo para disminuir las filtraciones y redirigir esos recursos, pueden ser más costosos que los mismos recursos que se estarían liberando, además de los costos sociales que podrían acarrear (Trejos & Sáenz, 2007 en Trejos, 2013). Por esta razón, se estima a continuación cuánto sería el presupuesto extra por programa requerido para eliminar las exclusiones.

IV.3. Aumento de cobertura mediante nuevos recursos

Para cubrir el total de la población excluida por programa, después de redirigir las filtraciones, es necesario contemplar tanto el costo de las transferencias como el costo administrativo para llevar dichas transferencias a los nuevos beneficiarios. Para calcular el gasto administrativo se supone que no hay economías de escala en la prestación del servicio, es decir, se usa el gasto medio por beneficiario del 2013 y se aplica al total de potenciales beneficiarios nuevos. Un ejercicio de costo marginal podría hacerse si se contara con la información de beneficiarios y gasto administrativo en una serie de tiempo.

Con datos del FODESAF y de las liquidaciones 2013 de cada programa, se estima un promedio de transferencia por beneficiario. Con esta información y utilizando el número de exclusiones por programa, que quedan pendientes de cubrir después de redireccionar los recursos de las filtraciones; se estiman los recursos faltantes para cubrir el total de las exclusiones señaladas por la ENAHO 2014. Ver cuadro 9.

De los programas analizados, solamente el CEN CINAI y PANEA podrían cubrir al total de la población objetivo en pobreza extrema de cada programa, al desviar sus recursos de las filtraciones hacia la población desatendida. El RNC y ACE requerirían un 10% más de recursos, como porcentaje de su ingreso proveniente del FODESAF, para cubrir a los pobres extremos de su competencia. Así mismo, se necesitaría 25% más de recursos en Becas para atender al total de

estudiantes en pobreza extrema. Sin embargo, dada la población objetivo del IMAS, se requeriría un 65% más de recursos para atender al total de familias en pobreza extrema.

El BFV, por ser el programa con la transferencia más cuantiosa, debido a su naturaleza que la diferencia del resto, y además el gasto medio administrativo más alto; el porcentaje de recursos que se necesitarían para dotar de vivienda al total de su población objetivo, después de redirigir los recursos de las filtraciones, no parece ser posible. Se necesitaría 8 veces el total de los recursos actuales que el FOSUVI recibe del FODESAF para atender a los pobres extremos sin vivienda propia o con vivienda en mal estado y 9 veces para los pobres no extremos.

Más aún, cuando se estima el total de recursos necesarios para atender a la población en pobreza extrema objetivo de estos 7 programas, se necesitaría dinero extra equivalente a 1,6 veces el actual total de recursos del FODESAF completo (un incremento de 160% del actual fondo). Pero si se deja por fuera al Bono de la Vivienda, el monto de recursos necesarios para los restantes 6 programas, sería un incremento del 17% del FODESAF total de 2014, para atender al total de la población en pobreza extrema.

Sin embargo, para atender al 20% más pobre de la población, sin incluir el bono de vivienda, se requeriría casi un 50% más de recursos del FODESAF. Esto por cuanto para atender al total de exclusiones de los pobres no extremos, objetivo de estos programas, se requiere 32% más de los ingresos del FODESAF.

En general, esta situación sucede con cada uno de los programas; los recursos necesarios para terminar de atender a su población objetivo en pobreza extrema, a excepción del IMAS y el BANHVI por sus particularidades, no sobrepasan una cuarta parte del total de recursos que ya reciben del FODESAF. Sin embargo, conforme se amplía la medida de pobreza y con ello las exclusiones por cubrir, el reto de atender a esta población desafía las finanzas públicas y la disponibilidad de recursos para materializar dichas ayudas sociales.

Cuadro 9
Recursos anuales necesarios para eliminar las exclusiones ^t

	Transferencia media*	Gasto administrativo medio*	Gasto total para cubrir exclusiones (millones de colones)				Gasto total para cubrir exclusiones como % de recursos 2014			
			Pobres extremos	20% más pobre	Pobres por ingreso	40% más pobre	Pobres extremos	20% más pobre	Pobres por ingreso	40% más pobre
CEN CINAI	112,634	148,783	-	3,443	2,112	10,164	-	22.95	14.08	67.76
PANEA	74,263	23,474	-	-	-	8,705	-	-	-	18.52
BECAS	249,015	110,481	17,341	63,776	46,961	156,422	25.14	92.46	68.08	226.76
RNC	936,000	169,752	5,935	27,044	12,846	60,710	9.53	43.41	20.62	97.46
IMAS	631,865	176,170	64,867	158,037	103,888	352,341	65.13	158.67	104.31	353.76
BANHVI	7,329,768	727,193	761,206	1,427,315	863,883	2,748,729	821.61	1,540.58	932.44	2,966.85
ACE	27,615	-	2,286	5,625	3,638	11,164	9.14	22.50	14.55	44.66
			<i>Como % total FODESAF 2014</i>							
Total			851,634	1,685,241	1,033,327	3,348,235	160.81	318.21	195.11	632.22
Total sin BANHVI			90,428	257,926	169,444	599,506	17.07	48.70	31.99	113.20

^tExclusiones restantes después de reasignar los recursos de las filtraciones hacia el mismo número de exclusiones.

* colones corrientes

Fuente: elaboración propia con información del FODESAF y Trejos (2013)

Por lo tanto, si bien es un reto para los programas sociales acá analizados poder atender a su población objetivo aún excluida, lograrlo no parece ser una tarea fácil. Cubrirla a través del redireccionamiento de los recursos con que se están atendiendo personas que no son pobres por

ingreso no es suficiente y los recursos extra que requerirían podrían ser viables, en el mejor de los casos, para atender sólo a las personas en pobreza extrema y sólo para algunos programas.

Esto lleva a las autoridades en materia social a diseñar sus políticas sociales en conjunto con las políticas económicas del país, que pueden a corto y mediano plazo mejorar el ingreso de las familias. Todo bajo el fundamento de que en materia de programas sociales, se enfrentan a un panorama de recursos limitados para necesidades prácticamente ilimitadas en el corto plazo.

V. 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 del FODESAF y de la coordinación y ejecución de los distintos programas sociales selectivos.

En primer lugar, el Fondo ha logrado mantener un crecimiento real de los recursos a pesar de la difícil situación fiscal. No obstante, pese al apoyo político otorgado al financiamiento de los programas sociales selectivos, este podría enfrentar una situación de sostenibilidad financiera sino se reduce al menos, las presiones fiscales existentes. Si bien ello está fuera del alcance de las autoridades del sector social selectivo, en un peligro latente que hay que tener presente y deberían plantear o pensar en alternativas en caso de que los recursos reales lleguen a reducirse.

En todo caso, esa presión sobre los recursos del Fondo, hace más clara la necesidad de seguir mejorando la eficiencia y eficacia con que se utilizan sus recursos. Del análisis de la información que se recoge a través del sistema de seguimiento y evaluación se desprende la necesidad de acciones en varios frentes. Por una parte, es necesario contar con la información trimestral oportuna para que sea posible tomar medidas correctivas también oportunas cuando ello sea necesario. Hay programas que considerando el año completo aparecen bien calificados (FONABE), pero que se desempeño durante el año es deficiente y ello afecta a la población beneficiaria. El logro de información trimestral válida es una tarea pendiente y falta insistir políticamente para que se alcance. Por otra parte, es necesario incorporar a todos los programas que cuentan con financiamiento, como el de vivienda del INVU o los de inversión de los municipios. Estos últimos plantean desafíos adicionales por su carácter de creación de infraestructura.

Con la reforma del 2009 se logró reducir la asignación específica a programas que le restaban flexibilidad al manejo del Fondo. 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. Desgraciadamente, la reforma no logró dejar de financiar a instituciones completas, algunas incluso no dirigidas a la población objetivo del Fondo. Ello limita 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 cuantas de desvanece. Hay que repensar el financiamiento de instituciones completas (INAMU,

ICODER, PANI) y de programas con poblaciones objetivo no pobres o muy amplias (BFV). En este último caso se puede limitar el apoyo financiero del Fondo a solo la población pobre.

La distribución de la inversión social del Fondo por cantones ha abierto nuevas vetas de análisis, seguimiento y evaluación. Se debe insistir sin embargo en que todas las unidades ejecutoras aporten esta información. Igualmente es necesario que las unidades ejecutoras aporten la información anual sobre sus fuentes de financiamiento y qué se financia con cada una. Solo así se podrá arribar a estimaciones de costos por programa y beneficiario, información que resulta de vital importancia para ver la eficiencia y eficacia de los recursos involucrados. Parte del problema en suministrar esta información radica en que algunos programas no son unidades presupuestarias independientes y debería trabajarse para individualizarlas. Hasta ahora se ha tratado de suplir estas deficiencias en el aporte de la información con el uso de otras fuentes, pero debe ser responsabilidad de las unidades ejecutoras su aporte.

El uso de las encuestas de hogares han mostrado su utilidad para cuantificar y darle seguimiento a los problemas de cobertura y su contraparte, las exclusiones y las filtraciones. Aunque ello se limita a los programas más grandes, es útil para determinar efectos de una mejor focalización en la pobreza y la necesidad de recursos adicionales. Ello plantea la necesidad de priorizar los programas y la importancia de revisar programas muy pequeños que no se les puede hacer seguimiento con este instrumento. Su limitada escala denota ya limitaciones en su impacto. Con el módulo introducido en la ENAHO 2015 será posible mejorar la comprensión sobre las razones de las exclusiones y plantear reformas en los sistemas de identificación y selección.

El análisis realizado sobre el acceso múltiple ha mostrado también que el enfoque integral es otra tarea pendiente y señala la pertinencia de los esfuerzos actuales con el programa Puente para el Desarrollo. No obstante, para medir mejor el efecto de los programas en la pobreza hace falta incluir las transferencias en especie e identificar mejor las transferencias en dinero que proviene de programas de escala limitada. El módulo del 2015 arrojará también información en esa dirección.

VI. Fuentes de Información Consultadas

IICE-UCR (2015). *Cobertura, enfoque y características de los beneficiarios de los principales programas financiados por el FODESAF en 2014*. Documento preparado para la DESAF. San José: Ciudad Universitaria Rodrigo Facio. Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas.

IICE-UCR (2015). *Informe anual de ingresos, gastos e inversión cantonal de los programas sociales selectivos financiados por el FODESAF, 2014*. Documento preparado para la DESAF. San José: Ciudad Universitaria Rodrigo Facio. Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas.

IICE-UCR (2015). *Sistema de evaluación de los programas sociales selectivos financiados por el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF): Informe de indicadores 2014 y comparativo 2011-2014*. Documento preparado para la DESAF. San José: Ciudad Universitaria Rodrigo Facio. Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas.