

## **VIGESIMO PRIMER INFORME ESTADO DE LA NACION EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE 2014**

### **Efecto real y potencial del FODESAF en el combate a la pobreza**

Catherine Mata



“El contenido de esta ponencia es responsabilidad del autor. El texto y las cifras de las ponencias pueden diferir de lo publicado en el Informe sobre el Estado de la Nación en el tema respectivo, debido a revisiones posteriores y consultas. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe”.

## Resumen

El Fondo de Desarrollo y Asignaciones Familiares (FODESAF), administrado por la Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (DESAF) se ha constituido como un fondo solidario y permanente de lucha contra la pobreza. Después de la reforma del 2009 sus recursos se consolidaron y las tareas de la DESAF se ampliaron. Constituye un fondo diverso en términos de los programas que financia, por los recursos que despliegan, la población objetivo y la población que atienden, así como los beneficios que entregan. A pesar de los recursos que mueve el FODESAF a través de estos programas, no logra cubrir al total de la población con ingresos insuficientes que son objetivo de cada programa. Aunque no existe una sola medida de pobreza como criterio de selección de los beneficiarios en los diferentes programas, algunos de los beneficiarios logran acceder a varios de ellos, pero no constituyen la mayoría. Si bien todos los programas tienen algún porcentaje de filtraciones o beneficiarios que no son estrictamente pobres por ingreso, no es posible cubrir a los excluidos con solo redireccionar estos recursos. Más aún, los recursos necesarios para terminar de cubrir la población objetivo de los principales programas financiados por el FODESAF implicaría aumentar el Fondo en al menos un 50%. De estos programas, el bono de la vivienda es el programa con menos posibilidades de atender al total de la población objetivo, pues el FODESAF no contaría con fondos suficientes para sufragarlo. No obstante, es un programa que ha venido recibiendo más recursos pero que enfrenta inconvenientes para aumentar el número de bonos que formaliza cada año.

Palabras clave: pobreza, programas sociales, exclusiones, filtraciones, cobertura, bono de vivienda, acceso, FODESAF.

## Introducción

Desde hace más de 40 años Costa Rica cuenta con el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), como una de las principales herramientas para financiar los programas de lucha contra la pobreza. Actualmente constituye el principal fondo de financiamiento para las políticas sociales selectivas, aunque muchos de los programas cuentan con otras fuentes de financiamiento, en donde el FODESAF juega un rol complementario.

Si bien la creación del Fondo de Desarrollo y Asignaciones Familiares (FODESAF) se remonta a los años 70, en el año 2009 sufre una reforma importante. Esta fortalece tanto al Fondo, como a la Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (DESAF) en su labor de administración de los fondos.

*Esta reforma "por una parte, consolida el sistema de financiamiento del Fondo, ya que hasta la fecha el Poder Ejecutivo no venía cumpliendo a cabalidad con lo establecido en la legislación, en lo referente a trasladar al Fondo el 20% del impuesto sobre la renta. Con la reforma se mantiene el financiamiento proveniente del sector patronal, a través de un recargo del 5% sobre el total de sueldos y salarios que pagan a sus trabajadores; y, la asignación en el presupuesto de la República, se define como equivalente a 593.000 salarios base, utilizados por el Poder Judicial para fijar multas y penas por la comisión de diferentes infracciones, proveniente de la recaudación del impuesto sobre las ventas<sup>1</sup> [...] En segundo lugar, la reforma a la Ley aumenta la cobertura del Fondo al incluir como beneficiarios a los extranjeros con residencia legal y a las personas menores de edad independientemente de su condición migratoria. En tercer lugar, esta reforma incluye dentro del FODESAF la totalidad del financiamiento de programas que antes se financiaban solo parcialmente con el Fondo y amplía la fiscalización de la DESAF a los programas financiados por ley (BANHVI, Pensiones del RNC de la CCSS, IMAS, Avancemos, Comedores escolares del MEP, PANI, INAMU, ICODER); y, fortalece a la DESAF al destinar un 0.5% del Fondo a su financiamiento" (DESAF, 2014: p.1)*

Este cambio en la magnitud de los recursos implicó nuevas y mayores competencias de supervisión y evaluación por parte de la DESAF. Razón por la cual, desde el año 2010, inicia el planteamiento y construcción de un nuevo sistema de información y evaluación, que le permitiera velar tanto por los recursos ejecutados por aquellas instituciones con un presupuesto determinado por ley como los que se determinan por convenio entre las partes<sup>2</sup>.

Por primera vez se logra centralizar, homogenizar y poner a disposición del público información sobre la ejecución de los programas sociales selectivos del país, con publicaciones trimestrales y anuales que contienen información mensual.

---

<sup>1</sup> Así establecido en el artículo 15 de la Ley 8783 de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares. De acuerdo a Circular de Consejo Superior 191 del 13/12/2012 de la Corte Suprema de Justicia, para el 2013 este salario base fue de 379.400 colones. Monto con el cual se presupuestaron los ingresos del FODESAF 2014 provenientes del Gobierno.

<sup>2</sup> Actualmente la DESAF firma convenio con todas las unidades ejecutoras de los programas, tanto las que tienen un porcentaje del FODESAF asignado por ley, como aquellas a las que se les asigna un porcentaje o monto negociado.

Todo disponible en la página web del FODESAF, lo cual permite el análisis de datos de la primera parte de este trabajo.

Se encuentra que el FODESAF y los programas que financia es un conglomerado muy diverso, tanto por los diferentes tamaños de programas, los recursos que movilizan, los tipos de beneficios y poblaciones que atiende, así como el tipo y monto promedio de los beneficios que entrega.

A pesar de invertir cada año alrededor de 500 mil millones de colones en política social selectiva, sólo contabilizando los recursos del FODESAF, la pobreza se ha mantenido como un fenómeno que afecta a una cuarta parte de la población costarricense durante la última década. Sin embargo, los datos muestran que los programas del FODESAF logran reducir en al menos 2 puntos porcentuales dicha pobreza medida por ingreso, considerando sólo el aporte de algunos programas de transferencias monetarias (menos del 50% del Fondo).

Existe aún población objetivo excluida de los beneficios financiados por el FODESAF. Si bien todos los programas analizados presentan filtraciones de beneficiarios no pobres, ninguno de estos parece tener capacidad para atender al total de su población excluida con solo eliminar sus filtraciones. El monto de recursos extra necesarios que cada programa requeriría para atender su población aún excluida, después de redirigir las filtraciones, equivaldría a 1,6 veces el actual total de recursos del FODESAF completo, es decir, se necesitaría más que duplicar el actual fondo. 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.

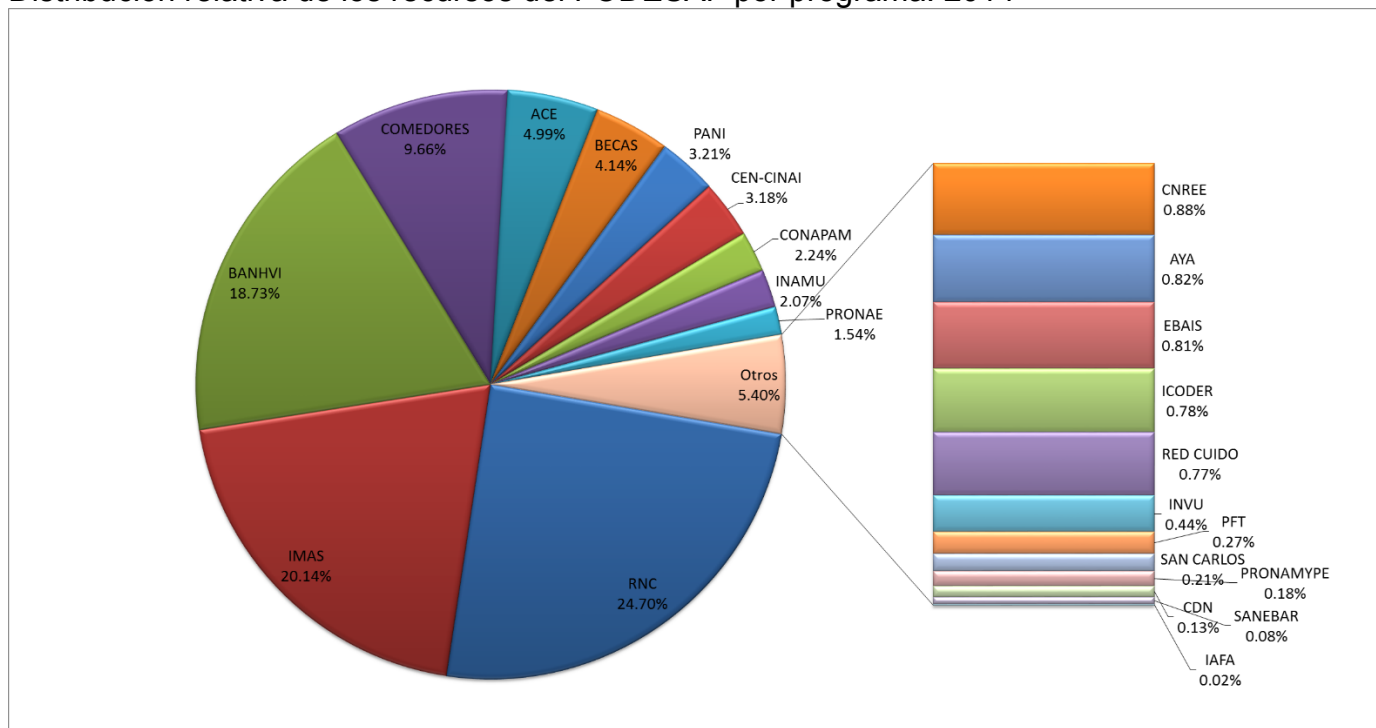
El resto de este trabajo se divide en cinco secciones más. Posterior a esta introducción, se analiza la composición del FODESAF después de la reforma de 2009. En la siguiente sección se estima el efecto parcial del FODESAF sobre la pobreza medida por ingreso. Posteriormente, utilizando la ENAHO 2014 se mide la cobertura, filtraciones y exclusiones de los principales programas financiados por el FODESAF, y en la siguiente sección se introduce un análisis del bono para la vivienda. La última parte concluye.

## FODESAF después de la reforma

En el 2014 el FODESAF tuvo ingresos por más de 529.602 millones de colones (2% del PIB aproximadamente). De los cuales se ejecutaron poco más 511.309 millones de colones, en aproximadamente 24 instituciones<sup>3</sup>. Las instituciones y programas financiados son no solo muy diversos en su naturaleza y población atendida, sino también en la magnitud de los recursos ejecutados y con ello la dimensión del programa a nivel nacional. En el gráfico 1 se muestra la distribución de los recursos girados por el FODESAF a cada programa en 2014.

Gráfico 1

Distribución relativa de los recursos del FODESAF por programa. 2014



Nota: no se contemplan gastos administrativos del FODESAF ni de la CCSS por el cobro a patronos.

Fuente: Elaboración propia con información de la DESAF.

En términos de tamaño, por el monto de recursos que despliegan, podemos hablar de programas grandes, medianos y pequeños. De esta forma, las pensiones del Régimen no Contributivo (RNC), el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) con sus programas de Transferencias Monetarias Condicionadas Avancemos y el de Bienestar y Promoción Familiar, y el Bono para la Vivienda (BANHVI), consumen el 64% del FODESAF. Le siguen los comedores escolares (PANEA), el Aseguramiento por Cuenta del Estado (ACE), las becas de FONABE, el PANI, el programa de Nutrición y Desarrollo Infantil –CEN CINAI-, el Consejo Nacional de

<sup>3</sup> Este número puede cambiar dependiendo del enfoque de institución o unidad ejecutora que se utilice, por ejemplo, acá se contabiliza tres veces la CCSS por cada uno de sus programas, pero las Municipalidades que ejecutan Red de Cuido se contabilizan como una sola institución.

la Persona Adulta Mayor (CONAPAM), el Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU) y el Programa Nacional de Empleo (PRONAE), quienes cada uno no supera el 10% del Fondo pero que juntos ejecutan el 31%. Por último, una serie de programas pequeños en comparación con el resto, ya que no ejecutan ni el 1% del Fondo cada uno, como el Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial (CNREE), el Instituto Costarricense del Deporte y Recreación (ICODER), el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA), el programa de Pacientes en Fase Terminal (PFT), la Ciudad de los Niños (CDN), el programa de Saneamiento Básico Rural (SANEBAR), el programa de apoyo a la mediana y pequeña empresa (PRONAMYPE), el Instituto de Alcoholismo y Farmacodependencia (IAFA) y otros, reciben aproximadamente el 5% del FODESAF.

El Cuadro 1 muestra el gasto ejecutado -en colones corrientes- de cada uno de los programas, del 2010 al 2014, reportado por las unidades ejecutoras a la DESAF. Se debe tomar en cuenta que, alrededor del 66% del Fondo está determinado por porcentajes establecidos por ley, con lo cual su margen de maniobra entre años se restringe al restante 34% de los recursos. Además, 30% del Fondo se destina a los programas que ya tienen asignación por ley y el restante 4% se distribuye entre los programas que solo tienen convenio mas no asignación por ley.

Por lo tanto, el peso relativo de los programas financiados por el FODESAF se ha mantenido bastante estable en los últimos años. Con algunas excepciones como el incremento en los recursos destinado al PRONAE para el programa de entrenamiento de jóvenes, Empléate. También el aumento de recursos para atender a la población adulto mayor pobre, a través del CONAPAM. Así como Ciudad de los Niños, IAFA y los recursos girados a la CCSS por concepto del ACE, han estado incrementándose también.

## Cuadro 1 Gasto de las unidades ejecutoras de los programas sociales financiados por el FODESAF. 2010-2014

Unidad Ejecutora	Programa	Gasto ejecutado en millones de colones				
		2010	2011	2012	2013	2014
Banco Hipotecario de la Vivienda	Bono Familiar para la Vivienda	52,016.86	67,030.19	67,087.97	76,099.70	76,206.96
Caja Costarricense de Seguro Social	Régimen no Contributivo de Pensiones	97,866.73	96,858.47	104,879.08	112,700.11	120,762.28
Instituto Mixto de Ayuda Social	Bienestar y Promoción Familiar	85,361.23	75,228.07	80,576.83	105,608.40	104,959.51
	<i>Transferencias Monetarias Condicionadas Avancemos</i>	49,516.03	47,545.28	40,761.35	47,679.45	47,679.45
Ministerio de Educación Pública	Programa de Alimentación y Nutrición del Escolar y Adolescente	40,642.66	40,928.07	43,205.84	57,076.43	60,716.06
Caja Costarricense de Seguro Social	Aseguramiento por Cuenta del Estado	n.a.	n.a.	12,500.00	25,000.00	24,657.17
Fondo Nacional de Becas	Becas de Estudio	15,101.13	15,379.24	15,462.21	18,546.46	19,450.43
Patronato Nacional de la Infancia	Tutela de los derechos de los niños, niñas y adolescentes	n.d.	n.d.	13,769.77	14,494.46	n.d.
Ministerio de Salud	Nutrición y Desarrollo Infantil Integral. CEN CINAI	8,491.72	11,376.32	12,852.18	14,142.57	n.d.
Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor	Construyendo Lazos de Solidaridad	1,281.63	3,536.75	3,986.57	8,346.43	11,002.14
Instituto Nacional de las Mujeres	Promoción y Protección de los Derechos de las Mujeres	n.d.	5,199.45	7,106.56	7,873.35	n.d.
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	Programa Nacional de Empleo	1,499.92	1,998.20	3,224.95	5,496.56	7,372.55
Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial	Pobreza y Discapacidad	3,627.18	3,767.83	3,842.74	4,096.79	4,321.77
Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación	Deporte y Recreación	n.d.	2,890.12	3,009.89	3,768.39	2,865.00
Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados	Suministro de Agua Potable a las Comunidades Rurales	1,440.78	741.79	1,959.66	3,268.81	1,700.41
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	Programa Nacional de Apoyo a Micro y Pequeña Empresa	1,932.02	1,475.28	2,089.88	1,933.31	2,400.31
Ciudad de los Niños	Atención Integral a Jóvenes en Riesgo Social	137.54	461.41	369.43	1,896.77	350.46
Caja Costarricense de Seguro Social	Pacientes en Fase Terminal	1,932.43	1,042.00	1,199.86	1,440.03	1,304.87
Ministerio de Salud	Saneamiento Básico Rural	206.58	184.64	280.28	152.45	70.34
Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia	Prevención y Tratamiento del Consumo de Drogas	4.84	59.74	54.88	68.67	50.66

Fuente: Informes de ejecución trimestral, FODESAF.

El monto del subsidio o el gasto medio por beneficiario de cada uno de estos programas, varía en tanto varía también el tipo de subsidio que se entrega. Como se muestra en el gráfico 2, el subsidio para el bono de vivienda es el que más destaca por su cuantía, pues es un subsidio que se entrega una única vez a la familia y tiene su fin en la adquisición de un bien de largo plazo, la vivienda. El SANEBAR, con un beneficio similar, en el tanto se entrega una única vez, presenta un gasto medio mucho menor, pues el bien adquirido es un sistema de eliminación de excretas adecuado para las familias en condición de pobreza.

Por otra parte, aquellos programas que entregan subsidios mensuales y en muchas ocasiones a familias que los reciben por más de un año, tienen gastos medios anuales menores. Programas como las becas del FONABE, las transferencias del IMAS, el servicio de comedor de PANEA y el servicio de cuidado y alimentación de los CEN CINAI, muestran gastos medios bajos respecto a los demás programas que dan transferencias; estos programas se basan en atenciones diarias y mensuales, de poblaciones objetivo que suelen ser cautivas por varios años, como son los estudiantes por ejemplo, hasta que terminen sus estudios o bien salgan de la pobreza. Si bien CONAPAM, RNC y el CNREE tienen también este tipo de beneficiario, que se mantiene en el programa de un año a otro, hasta que su situación de pobreza cambie, destinan un monto medio mayor, pues atienden poblaciones especiales como los adultos mayores y las personas con discapacidad, que dependen prácticamente de estos subsidios para su subsistencia.

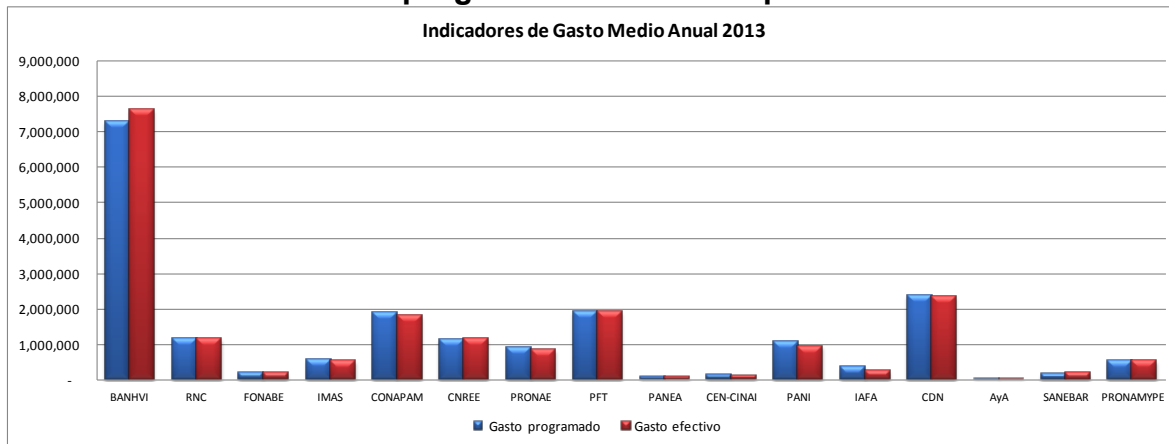
Otros programas como PRONAMYPE, PRONAE, PFT e IAFA son auxilios temporales para poblaciones que enfrentan situaciones de pobreza transitorias, por ejemplo debido al desempleo, enfermedad terminal<sup>4</sup> o drogas. El

<sup>4</sup> Debido a los criterios de selección de este programa de la CCSS, el subsidio se entrega al asalariado cuidador del paciente en fase terminal. El subsidio además depende del salario devengado por el cuidador. Con estas condiciones de acceso al programa, al limitarse para asalariados, se reduce la probabilidad de que el subsidio sea entregado a personas en condición de pobreza. El tamaño del gasto medio está directamente

PRONAMYPE es además de capacitador a los microempresarios, un agente de crédito, por lo que su gasto medio no es enteramente de subsidios, al incluir el componente de préstamos.

## Gráfico 2

### Gasto medio anual de los programas financiados por el FODESAF. 2013



Fuente: IICE (2013) para DESAF.

Por lo tanto, si se pone la atención en la población objetivo de estos programas, y con ello en su naturaleza misma, se encuentran programas de protección social, programas de creación de capital humano y capacidades, programas de infraestructura y otros programas no dirigidos exclusivamente a la población en pobreza como el INAMU, PANI e ICODER.

En el cuadro 2 se presenta el número de beneficiarios (personas en algunos programas y familias en otros, según se indique) para los últimos 5 años. El número absoluto de beneficiarios muestra el crecimiento (decrecimiento) de los programas en el tiempo, al igual que el gasto mostrado antes. Se muestra también la cobertura potencial de cada programa, esto es, el porcentaje de beneficiarios parte de la población objetivo (%PO) que potencialmente podrían atender con los recursos ejecutados en cada año. La población objetivo se define de acuerdo a los parámetros del programa y a los parámetros de pobreza por ingreso de cada año. Se utiliza para ello la información de la ENAHO del año anterior a la ejecución del programa.<sup>5</sup>

El alcance de estos programas, medido a través de su cobertura potencial, varía también. Es decir, la capacidad potencial para atender a su población objetivo, es diferente entre programas. Programas como el de Comedores Escolares, denotan que tienen capacidad presupuestaria para atender al 100% de su población objetivo. El Bono de la Vivienda por su parte tiene un alcance anual limitado dado el monto de su subsidio, significativamente más grande que el resto, por su naturaleza de inversión. Mientras que programas como PRONAMYPE y PRONAE,

relacionado con el salario de las personas que se acogen a este beneficio, pues el primero depende del segundo.

<sup>5</sup> Para mayor detalle sobre la población objetivo estimada de cada programa, se puede acceder <http://fodesaf.go.cr/Programas%20Sociales/indicadores.html>



ambos del MTSS, junto a CONAPAM y CNREE tienen poca capacidad de cobertura de su población objetivo.

## Cuadro 2

### Número de beneficiarios y cobertura potencial de los programas sociales financiados por el FODESAF

Unidad Ejecutora	Programa	Beneficiarios									
		2010	2011	% PO	2012	% PO	2013	% PO	2014	% PO	
Banco Hipotecario de la Vivienda	Bono Familiar para la Vivienda	8,784	9,917	7	9,220	6	9,978	7	9,725	6	
Caja Costarricense de Seguro Social	Régimen no Contributivo de Pensiones	88,231	91,529	76	94,442	76	97,838	79	101,850	78	
Instituto Mixto de Ayuda Social	Bienestar y Promoción Familiar	213,058	176,071	56	190,726	60	201,526	64	201,781	n.d.	
	<i>Transferencias Monetarias Condicionadas Avancemos</i>	185,214	185,314	132	181,570	134	171,532	137	181,813	n.d.	
Ministerio de Educación Pública	Programa de Alimentación y Nutrición del Escolar y Adolescente	619,975	616,264	160	612,848	157	673,445	188	676,886	192	
Caja Costarricense de Seguro Social	Aseguramiento por Cuenta del Estado	n.d.	192,004	n.d.	193,728	n.d.	204,423	n.d.	n.d.	n.d.	
Fondo Nacional de Becas	Becas de Estudio	95,997	96,281	37	90,216	34	94,419	44	85,945	43	
Patronato Nacional de la Infancia	Tutela de los derechos de los niños, niñas y adolescentes	n.d.	n.d.	n.a.	3,744	n.a.	4,804	n.a.	n.d.	n.a.	
Ministerio de Salud	Nutrición y Desarrollo Infantil Integral. CEN CINAI	104,325	116,365	81	125,580	84	125,562	88	n.d.	n.d.	
Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor	Construyendo Lazos de Solidaridad	1,653	3,067	13	3,370	3	4,610	4	5,371	5	
Instituto Nacional de las Mujeres	Promoción y Protección de los Derechos de las Mujeres	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	Programa Nacional de Empleo	3,530	4,338	6	5,020	4	6,530	6	9,225	8	
Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial	Pobreza y Discapacidad	4,197	4,136	10	4,003	9	3,564	8	3,452	8	
Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación	Deporte y Recreación	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	
Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados	Suministro de Agua Potable a las Comunidades Rurales	23,030	70,022	19	2,822	3	171,664	45	n.d.	n.d.	
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	Programa Nacional de Apoyo a Micro y Pequeña Empresa	2,462	2,326	2	4,023	4	3,520	4	3,753	4	
Ciudad de los Niños	Atención Integral a Jóvenes en Riesgo Social	320	405	n.d.	420	n.d.	486	n.d.	491	n.d.	
Caja Costarricense de Seguro Social	Pacientes en Fase Terminal	575	723	113	752	120	750	125	779	133	
Ministerio de Salud	Saneamiento Básico Rural	1,129	1,050	4	1,676	7	807	4	1,800	8	
Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia	Prevención y Tratamiento del Consumo de Drogas	113	166	n.d.	251	n.d.	286	n.d.	391	n.d.	

Notas: La población objetivo (PO) se estima con base en la ENAHO de un año antes, de acuerdo a los parámetros de beneficiarios del programa y los parámetros de pobreza del FODESAF (línea de pobreza del INEC)

Beneficiarios son personas, excepto en el bono de vivienda y SANEBAR que son familias. Bono de vivienda se refiere al total de bonos formalizados en el año. Asegurados por cuenta del estado incluye asegurados directos y familiares. La PO de Pacientes en fase terminal se estima como el promedio de 2000 a 2011 de muertes por enfermedades crónicas o degenerativas, atribuidas a hogares con asalariados asegurados directos al SEM. La PO de RNC y su cobertura se calcula solo con base en las pensiones ordinarias -para adultos mayores- y no las pensiones especiales. Los beneficiarios del IAFA incluyen solo la parte de tratamiento. ICODER incluye Olimpiadas Especiales. IMAS beneficiarios son familias, pero en Avancemos son estudiantes. CEN CINAI la cobertura se estima sólo sobre los niños de 2 a 6 años.

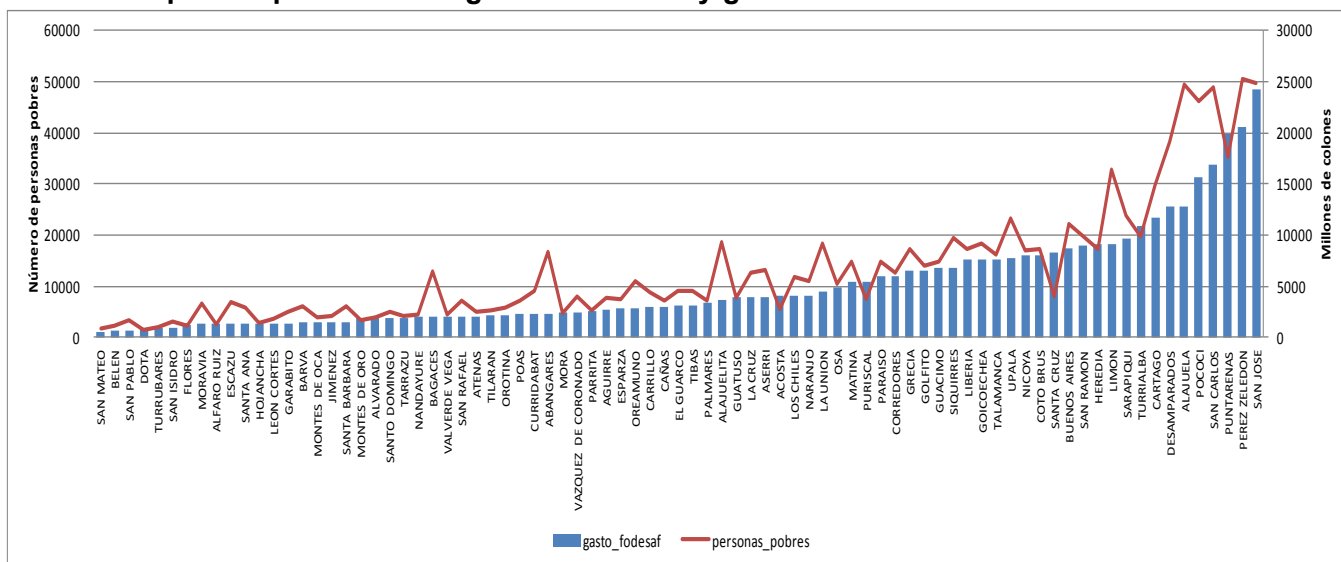
Fuente: indicadores de ejecución trimestral, FODESAF.

Las variaciones en la cobertura potencial dependen de dos factores primordialmente, el crecimiento (decrecimiento) del número de beneficiarios efectivos de los programas cada año, y la variación en la magnitud de su población objetivo. Así por ejemplo, un programa en expansión puede no aumentar su cobertura potencial si su población objetivo aumentó igual o más que el número de beneficiarios. Alternativamente, un programa puede mejorar en su cobertura potencial sin variar el número de beneficiarios, si su población objetivo disminuyó de un año a otro.

La mayoría de los programas aumentaron el número de personas beneficiarias del 2010 al 2014, y más aún, mejoraron su indicador de cobertura potencial. Sin embargo, el CNREE disminuyó tanto sus beneficiarios como su cobertura potencial. CONAPAM a pesar de aumentar el número de beneficiarios no ha logrado mejorar significativamente su cobertura; por el contrario, FONABE a pesar de disminuir el número de beneficiarios, mejoró en su índice de cobertura potencial.

Cuando se agrega la información de gasto del total de programas financiados por el FODESAF, y se distribuye esta inversión de forma cantonal, se encuentra que el gasto del FODESAF tiene una distribución similar al número de pobres por cantón, mas no con la incidencia de la pobreza (IICE, 2013) Ver gráfico 3 y anexo 1. A.

**Gráfico 3**  
**Número de pobres por cantón según Censo 2011 y gasto del FODESAF 2013**

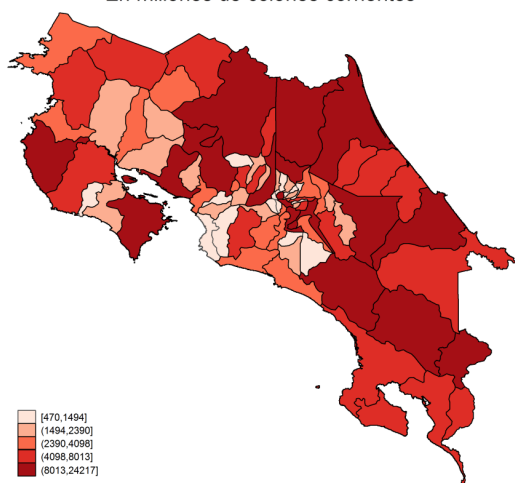


Fuente: IICE (2013) para DESAF.

Esto implica que los programas sociales selectivos destinan mayor cantidad de recursos a aquellos cantones donde hay mayor número absoluto de personas en condición de pobreza (ver mapa 1). De acuerdo a IICE (2013) el coeficiente de correlación, para el año 2013, entre el gasto de FODESAF y el número de pobres por cantón, fue de 0,38. Sin embargo, este coeficiente varía a lo largo de los diferentes programas. Programas como Avancemos y PANEA tienen coeficientes de correlación mayores a 0,9, seguidos por RNC, el Bono de la Vivienda, FONABE y CEN CINAI con coeficientes mayores a 0,8 pero menores a 0,9. Por otra parte, programas como SANEBAR y PRONAE no llegan al 0,35 y PRONAMYPE se queda con un 0,39. Estos programas de bajo coeficiente de correlación son también los programas con menor alcance, medido a través de su cobertura potencial de la población objetivo. Esta correlación y distribución cantonal del gasto no implica sin embargo, que los recursos lleguen efectivamente a la población en condición de pobreza. Análisis que se intenta aproximar en las siguientes secciones.

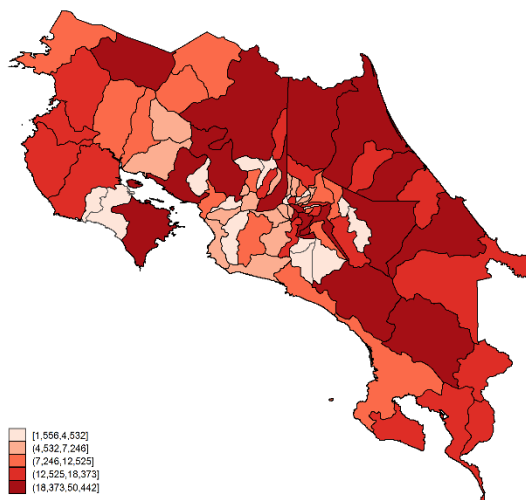
**Mapa 1. Panel A**

Distribución Cantonal del Gasto Fodesaf  
En millones de colones corrientes



**Mapa 1. Panel B**

Distribución Cantonal de las Personas Pobres



Fuente: IICE (2013) para DESAF.

Por lo tanto, el FODESAF no solo es un fondo cuantiosamente importante, aunque complementario en el tema de lucha contra la pobreza, sino que es muy diverso en términos de los programas que financia, para coadyuvar en la lucha contra la pobreza. La variedad de programas se denota no solo en los montos de recursos que movilizan y con ello, el número de beneficiarios que atienden, sino también en las diferentes aristas del complejo problema de la pobreza que atienden.

Sin embargo, no parece haber conexiones fuertes entre los diferentes programas, para integrar todos estos tipos de beneficios que se entregan a las personas en condición de pobreza, de una forma más activa e integral. La mayoría de programas sociales actúan contra demanda, es decir, atienden a aquellas personas que solicitan (y necesitan) de su atención; aunque no de forma integral, pues los beneficios deben solicitarse en cada una de las unidades ejecutoras de los programas, en muchas ocasiones con criterios de selección de beneficiarios diferentes entre sí. Si bien la actual administración intenta avanzar en esa coordinación, los resultados no se verán reflejados en este informe con los datos de 2014.

Más aún, aunque el porcentaje de población en condición de pobreza, por ingreso, se ha mantenido relativamente constante en los últimos años; en ausencia del FODESAF y los programas que financia, la pobreza sería aún mayor, como se analiza en la siguiente sección.

## **Efecto del FODESAF en la pobreza**

Como se vislumbró en la sección anterior, 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 transferencia del IMAS (Avancemos y otras). Otras transferencias financiadas por el FODESAF, pero que no se pueden identificar en la ENAHO, son las de CONAPAM, CNREE, IAFA, PFT y PRONAE.

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 Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) en 2014<sup>6</sup>. 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 3.

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

---

<sup>6</sup> 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.

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.

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 3

#### 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.

### Acceso a los principales programas financiados por el FODESAF

A través de las Encuestas Nacionales de Hogares (ENAHO), elaboradas por el INEC, 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.

### Acceso múltiple a los programas sociales

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, 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 4 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 lo 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 presentan a continuación.

## Cuadro 4 Acceso múltiple a programas sociales financiados por el FODESAF. 2014

Personas	Número de Beneficios Recibidos							
	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
<b>Hogares</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>más de 5</b>	
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
	<b>Número de programas de los que reciben al menos un beneficio</b>							
<b>Hogares</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>más de 5</b>	
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.

### Nutrición y Desarrollo Infantil -CEN CINAI-

En el 2014 el Ministerio de Salud recibió del FODESAF poco más de quince mil millones de colones para ejecutar el programa de Nutrición y Desarrollo Infantil (3,2% del FODESAF). De acuerdo a la ENAHO, durante la primera mitad del 2014 un total de 71.760 beneficiarios fueron atendidos al menos con uno de los beneficios, entre atención en el centro infantil, comidas servidas, paquetes de alimentos o bien paquetes de leche.

Un mismo beneficiario puede recibir varios de estos productos, por ejemplo 14.241 recibieron dos de los beneficios; 947 recibieron tres beneficios, siendo todos estos beneficiarios de entre 2 y 6 años; mientras que 59.864 recibieron sólo uno de los beneficios.

El programa de Nutrición y Desarrollo Infantil o CEN CINAI, tiene como población objetivo los niños y niñas menores de 13 años en condición de pobreza. Sin



embargo, los escolares de entre 7 y 13 años suelen estar en el sistema escolar<sup>7</sup> y con ello requerir menos de los centros de cuidado y alimentación. Por esta razón, la ejecución de los CEN CINAI se concentra en la atención de los niños menores de 7 años. Es sobre este grupo de edad que se centra entonces el análisis.

De acuerdo a la ENAHO 2014, la cobertura del programa se concentra en los beneficiarios menores de 2 años y los de 2 a 6 años, donde atiende entre el 28 y 30% de su población objetivo en pobreza extrema. Del total de pobres no extremos por ingreso, atiende el 21% de niños menores de 2 años y el 22% de los niños de 2 a 6 años. Si se mide la pobreza a través de los quintiles de ingreso autónomo per cápita, el programa atiende alrededor del 21 y 28% de los niños menores de 2 años y los que tienen entre 2 y 6 años, respectivamente. La población objetivo de 7 a 13 años que atiende es bastante limitada, no llegando en ningún caso al 2% y concentrándose primordialmente en los pobres extremos y el 20% más pobre.

Si omitimos de la población objetivo a los niños de 7 a 13 años, la cobertura efectiva total del programa es de alrededor de 30% en los casos más pobres y alrededor de 22% cuando se incluyen los pobres y vulnerables; mientras que incluyendo la población mayor de 7 años, se reduce hasta llegar a alrededor del 15% en los estratos más bajos de pobreza y al 10% cuando se consideran los pobres no extremos y vulnerables.

Dado que los porcentajes de cobertura son muy similares entre las diferentes medidas de pobreza, las tasas de exclusión tienen un comportamiento similar. Entre el 70 y 80% de los menores de 7 años que forman parte de la población objetivo del programa, no son aún atendidos por este. Sin embargo, la exclusión es menor en los estratos más bajos de ingreso en comparación con la medida más amplia del 40% más pobre, aunque siempre por arriba del 50%. Es decir, el programa no llega a más del 50% de las personas para las que fue diseñado.

Por otra parte, dentro de los beneficiarios del programa se encuentra que 42% aproximadamente son personas no pobres por ingresos. Entre 10 y 13% pertenecen al tercer quintil, alrededor de 3% son del cuarto quintil y menos de 0,5% están en el quinto quintil. Estos porcentajes son filtraciones, pues son beneficiarios que no son pobres por ninguna de las medidas alternativas de pobreza por ingreso.

En resumen, el programa atiende alrededor del 22% de su población objetivo, excluye a otro 78% y aproximadamente 42% de sus beneficiarios no son pobres por ingreso.

## **Cuadro 5 Cobertura efectiva, exclusiones y filtraciones del programa de nutrición y desarrollo infantil. 2014**

---

<sup>7</sup> Y probablemente reciben servicios de comedor escolar a través de PANEA.

	Total	Menores de 2 años	De 2 a 6 años
<b>Cobertura efectiva<sup>1</sup></b>			
Pobres extremos	30.09%	28.45%	30.58%
20% más pobre	28.08%	26.60%	28.57%
Pobres por ingresos	21.88%	20.81%	22.25%
40% más pobre	22.43%	21.36%	22.79%
<b>Errores de exclusión<sup>2</sup></b>			
Pobres extremos	69.91%	71.55%	69.42%
20% más pobre	71.92%	73.40%	71.43%
Pobres por ingresos	78.12%	79.19%	77.75%
40% más pobre	77.57%	78.64%	77.21%
<b>Errores de filtración<sup>3</sup></b>			
No pobre por ingreso	42.36%	41.63%	42.58%
Tercer quintil	12.68%	10.17%	13.42%
Cuarto quintil	3.67%	2.56%	3.99%
Quinto quintil	0.36%	0.42%	0.34%

1/ Beneficiarios como porcentaje de la población objetivo

2/ No beneficiarios que son parte de la población objetivo, como porcentaje del total de población objetivo

3/ Beneficiarios que no son parte de la población objetivo, como porcentaje del total de beneficiarios

Fuente: Elaboración propia con base en la ENAHO 2014.

## Comedores Escolares -PANEA-

En el 2014 el FODESAF giró alrededor de 47 mil millones de colones para el programa de Alimentación y Nutrición del Escolar y el Adolescente (PANEA), más conocido como Comedores Escolares. De acuerdo a la ENAHO, cerca de 505 mil estudiantes de preescolar, primaria, secundaria, educación especial y abierta, asistieron regularmente al comedor estudiantil.

El programa se enfoca en la atención de estudiantes de centros educativos públicos, pero por su forma de operar no se enfoca necesariamente en estudiantes pobres. La asignación de recursos es por centros educativos, con base en su matrícula, a través de las Juntas de Educación. No obstante, de acuerdo a la información de la ENAHO, el programa cubre al 62% de los estudiantes en pobreza extrema y 60% de los pobres por ingreso. Alternativamente, cubre al 62% del quintil más pobre, llegando al 56% cuando se consideran los dos primeros quintiles.

La cobertura efectiva es especialmente importante en preescolar y primaria, y descende cuando se trata de educación secundaria, especial y abierta. De acuerdo a Trejos (2013) esto se debe a que el programa nació para la educación primaria y con un carácter de universalidad para los centros públicos, mientras que

más recientemente se ha ampliado para cubrir secundaria pero con criterios más selectivos.

En los casos de preescolar y primaria, el programa logra cubrir alrededor del 80% de los estudiantes pobres de primaria desde cualquier medida de pobreza por ingreso y alrededor de 75% de los estudiantes pobres de preescolar.

En concordancia con lo anterior, las mayores tasas de exclusión se dan en las modalidades de secundaria, especial y abierta. Mientras que en preescolar son del 24% para los pobres extremos y no extremos por ingreso, 24% en el primer quintil y 26% cuando se consideran los primeros dos quintiles.

Por otra parte, dada la forma de operación del programa, que antes se explicó, las tasas de filtraciones son mayores al 50% en todos niveles educativos. Es decir, más del 50% de los que reportan asistir con frecuencia al comedor estudiantil, no son pobres por ingreso. Alrededor del 20% de los beneficiarios pertenecen al tercer quintil, 8% al cuarto y un 4% al quinto quintil. Finalmente, el porcentaje de filtraciones es parecido entre preescolar, primaria y secundaria.

## Cuadro 6

### Cobertura efectiva, exclusiones y filtraciones del programa de comedores escolares. 2014

	Total	Preescolar	Primaria	Secundaria	Especial	Abierta
<b>Cobertura efectiva<sup>1</sup></b>						
Pobres extremos	62.11%	75.79%	81.38%	40.03%	57.04%	0.00%
20% más pobre	61.76%	76.31%	81.90%	38.39%	39.70%	0.00%
Pobres por ingresos	60.02%	75.38%	81.72%	34.51%	20.84%	0.00%
40% más pobre	57.60%	73.75%	79.98%	33.76%	39.41%	0.55%
<b>Errores de exclusión<sup>2</sup></b>						
Pobres extremos	37.89%	24.21%	18.62%	59.97%	42.96%	100.00%
20% más pobre	38.24%	23.69%	18.10%	61.61%	60.30%	100.00%
Pobres por ingresos	39.98%	24.62%	18.28%	65.49%	79.16%	100.00%
40% más pobre	42.40%	26.25%	20.02%	66.24%	60.59%	99.45%
<b>Errores de filtración<sup>3</sup></b>						
No pobre por ingreso	56.50%	56.71%	56.40%	56.17%	77.41%	100.00%
Tercer quintil	19.84%	19.19%	20.76%	18.12%	5.10%	0.00%
Cuarto quintil	8.53%	7.42%	8.47%	8.79%	37.45%	0.00%
Quinto quintil	3.88%	4.41%	3.74%	3.90%	5.84%	0.00%

1/ Beneficiarios como porcentaje de la población objetivo

2/ No beneficiarios que son parte de la población objetivo, como porcentaje del total de población objetivo

3/ Beneficiarios que no son parte de la población objetivo, como porcentaje del total de beneficiarios

Fuente: Elaboración propia con base en la ENAHO 2014.

## Becas para estudio y transferencias monetarias condicionadas

Las transferencias en dinero para estudio son actualmente ejecutadas por el Fondo Nacional de Becas (FONABE) y el IMAS con Avancemos para secundaria. FONABE por su parte entrega becas para preescolar, primaria, post-secundaria; así como becas para niños y adolescentes trabajadores, becas para padres y madres adolescentes, becas para transporte de estudiantes con discapacidad y otras de necesidades educativas especiales. A nivel de la encuesta de hogares es posible identificar tanto Avancemos (secundaria) como las becas de FONABE por nivel educativo, mas no por las modalidades antes enumeradas.

En el año 2014, el FONABE recibió de FODESAF más de 20.480 millones de colones (4% del FODESAF) para transferir directamente a los beneficiarios por concepto de becas de estudio, pues no se financia con ello los gastos administrativos de la institución. Por su parte, el IMAS recibió 48.500 millones de colones (20% del FODESAF) para las transferencias monetarias Avancemos, que se dirigen a los jóvenes en secundaria. Si bien FONABE atiende otros niveles

educativos, se concentra en las becas para primaria, en las que se ejecutó el 86% de los recursos del 2014<sup>8</sup>.

Es en estos dos niveles, primaria y secundaria, que las becas y transferencias tienen mayor cobertura efectiva de su población objetiva, respecto a los demás niveles; y con ello menores tasas de exclusión, aunque no necesariamente menores porcentajes de filtraciones.

En educación preescolar la cobertura efectiva es de las más bajas, lo cual no sorprende pues no es el objetivo principal del FONABE; sin embargo, el porcentaje de beneficiarios no pobres por ingreso llega al 25% de sus beneficiarios, incluso contando en ellos con estudiantes del tercer y cuarto quintil. En educación universitaria, si bien la cobertura efectiva es baja, debe recordarse que en este nivel se cuenta con las becas proporcionadas por las universidades estatales propiamente.

Alrededor de una tercera parte de los estudiantes de primaria que pertenecen al 40% más pobre de la población, reportaron tener beca de FONABE; así como el 44% de los de secundaria tenían Avancemos. Estos porcentajes de cobertura son mayores en el caso de los estudiantes en pobreza extrema y del 20% más pobre cuando se analiza por quintiles. Sin embargo, el 42% de los beneficiarios de FONABE y el 49% de los que reciben Avancemos, no son pobres por ingreso.

Si se considera que el IMAS selecciona a sus beneficiarios a través de una metodología diferente a la del FONABE, con una medida de pobreza basada en carencias del hogar, y no sólo en el ingreso, se puede entender por qué aunque el 49% de sus beneficiarios no son pobres por ingreso, tampoco se encuentran mayoritariamente en los quintiles medios o altos. Aquellos ubicados en el segundo quintil son parte de la población vulnerable atendida por el IMAS. Sin embargo, sí se encuentra que un 16% y 4% de los beneficiarios son del tercer y cuarto quintil, respectivamente.

---

<sup>8</sup> Contemplando solamente las becas ejecutadas con recursos del FODESAF para ese año.

**Cuadro 7**  
**Cobertura efectiva, exclusiones y filtraciones de las becas y transferencias monetarias para estudio. 2014**

	Total	Preescolar	Primaria	Secundaria	Parauniversitaria	Universidad	Especial	Abierta	Otros
<b>Cobertura efectiva<sup>1</sup></b>									
Pobres extremos	38.62%	3.71%	40.78%	54.13%	17.34%	8.02%	28.40%	8.39%	12.38%
20% más pobre	34.35%	2.63%	35.73%	49.77%	20.22%	4.77%	50.40%	4.64%	5.68%
Pobres por ingresos	28.75%	1.81%	28.88%	45.33%	16.93%	2.96%	38.49%	0.00%	0.83%
40% más pobre	29.04%	1.92%	30.68%	44.15%	11.33%	3.42%	31.68%	1.91%	4.59%
<b>Errores de exclusión<sup>2</sup></b>									
Pobres extremos	61.38%	96.29%	59.22%	45.87%	82.66%	91.98%	71.60%	91.61%	87.62%
20% más pobre	65.65%	97.37%	64.27%	50.23%	79.78%	95.23%	49.60%	95.36%	94.32%
Pobres por ingresos	71.25%	98.19%	71.12%	54.67%	83.07%	97.04%	61.51%	100.00%	99.17%
40% más pobre	70.96%	98.08%	69.32%	55.85%	88.67%	96.58%	68.32%	98.09%	95.41%
<b>Errores de filtración<sup>3</sup></b>									
No pobre por ingreso	46.24%	25.40%	41.96%	49.09%	20.91%	68.62%	40.63%	56.41%	49.94%
Tercer quintil	14.84%	6.60%	13.58%	15.86%	0.00%	14.00%	5.11%	50.43%	0.00%
Cuarto quintil	3.83%	3.10%	2.45%	4.31%	0.00%	28.55%	9.03%	0.00%	0.00%
Quinto quintil	0.31%	0.00%	0.29%	0.31%	0.00%	1.57%	0.00%	0.00%	0.00%

1/ Beneficiarios como porcentaje de la población objetivo

2/ No beneficiarios que son parte de la población objetivo, como porcentaje del total de población objetivo

3/ Beneficiarios que no son parte de la población objetivo, como porcentaje del total de beneficiarios

Fuente: Elaboración propia con base en la ENAHO 2014.

En total, alrededor de una tercera parte de los estudiantes del país, que pertenecen al 40% más pobre de la población, cuentan con algún tipo de ayuda monetaria para el estudio, a través del FONABE o el IMAS. Alrededor del 39% cuando se trata de los estudiantes de hogares en pobreza extrema y 29% cuando se consideran pobres por ingreso solamente. Las filtraciones son del orden del 15% en el tercer quintil y 4% en el cuarto. Finalmente, 46% de los beneficiarios no son pobres por ingreso, aunque este resultado puede ser explicado en parte por los métodos de selección de beneficiarios, con base en medidas alternativas de pobreza.

### Pensiones del Régimen no Contributivo –RNC-

El programa de pensiones del RNC, administrado y ejecutado por la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), atiende a la población adulta mayor que no cuenta con una pensión contributiva. Atiende además, otra población especial con limitaciones físicas. Sin embargo, son las pensiones para adultos mayores su principal rubro de atención y las que es posible identificar en la ENAHO. Por esta razón, se centra el análisis en la población objetivo de adultos mayores sin pensión contributiva ni empleo, y sus beneficiarios.

En el 2014 la CCSS recibió del FODESAF alrededor de 62.295 millones de colones para la ejecución del programa, y la ENAHO logra identificar 73.531 beneficiarios para ese mismo año. El programa cubre al 66% de su población

objetivo en extrema pobreza y al 32% de los pobres por ingreso. Si se considera esta población por quintiles, el programa atiende al 55% del 20% más pobre o bien al 46% de los adultos mayores del 40% más pobre.

Por lo tanto, queda aún sin atender al 34% de los pobres extremos y al 68% de los pobres. Alternativamente, se excluyen del programa al 54% de los adultos mayores de los dos primeros quintiles de ingreso per cápita autónomo. Sin embargo, se encuentra que el 31% de sus beneficiarios no son pobres por ingreso. Específicamente, 12% de sus beneficiarios son del tercer quintil, 6% del cuarto y poco menos del 2% pertenecen al quinto quintil de ingreso.

### **Cuadro 8**

#### **Cobertura efectiva, exclusiones y filtraciones de las pensiones del régimen no contributivo. 2014**

	Total
<b>Cobertura efectiva<sup>1</sup></b>	
Pobres extremos	66.39%
20% más pobre	55.30%
Pobres por ingresos	31.73%
40% más pobre	46.30%
<b>Errores de exclusión<sup>2</sup></b>	
Pobres extremos	33.61%
20% más pobre	44.70%
Pobres por ingresos	68.27%
40% más pobre	53.70%
<b>Errores de filtración<sup>3</sup></b>	
No pobre por ingreso	31.55%
Tercer quintil	11.69%
Cuarto quintil	5.81%
Quinto quintil	1.63%

1/ Beneficiarios como porcentaje de la población objetivo

2/ No beneficiarios que son parte de la población objetivo, como porcentaje del total de población objetivo

3/ Beneficiarios que no son parte de la población objetivo, como porcentaje del total de beneficiarios

Fuente: Elaboración propia con base en la ENAHO 2014.

En total, el programa tiene mayor cobertura cuanto mayor es el problema de pobreza. Con lo que parece ser uno de los programas mejor enfocados, aunque con margen para mejorar su enfoque, como se verá más adelante a través de la redirección de los recursos de los filtrados hacia los excluidos. O bien cubriendo la población excluida con nuevos recursos y mejorando el filtro de selección para las nuevas incorporaciones al programa.

### **Bienestar y Promoción Familiar (BPF-IMAS)**

El programa de Bienestar y Promoción Familiar del IMAS tiene como población objetivo las familias en condición de pobreza del país, de acuerdo a la medida de

pobreza del IMAS. Para efectos de este informe, se estima la población objetivo como las familias en condición de pobreza por ingreso –pobres y pobres extremos-; así como por quintiles de ingreso, para agrupar el 20% y el 40% más pobre.

Dada la importancia de Avancemos dentro de los programas del IMAS, por el número de beneficiarios y el presupuesto asignado, se incluye en este apartado como parte del análisis de familias beneficiarias del IMAS. En el 2014 el FODESAF giró al IMAS 99.600 millones de colones, de los cuales 48.500 millones correspondían a Avancemos (50%). En ese mismo año, de acuerdo a la ENAHO, 24% de las familias en extrema pobreza reportó recibir alguno de los beneficios del IMAS, particularmente 9% recibieron algún beneficio de Bienestar y Promoción Familiar y 47% recibió Avancemos (los beneficios no son excluyentes entre sí). En ambos beneficios, la cobertura es mayor entre más se acentúa la pobreza por ingreso en sus medidas alternativas presentadas en el cuadro 9.

Al considerar los hogares pobres y vulnerables, si se agrupa al 40% de los hogares más pobres por ingreso, el IMAS logra atender aproximadamente a 19% de estos hogares. Por lo tanto, un 81% queda excluido. Sin embargo, se encuentra también alrededor de un 16% de beneficiarios que pertenecen al tercer quintil y 5% que se ubican en el cuarto o quinto quintil de ingreso. Así mismo, 47% no son pobres por ingreso, lo que parece indicar que el IMAS está atendiendo familias del segundo quintil –no pobres por ingreso-, pero vulnerables –no pasan al tercer quintil-.



## Cuadro 9

### Cobertura efectiva, exclusiones y filtraciones del programa de bienestar y promoción familiar. 2014

	Total	Bienestar y Promoción Familiar	TMC Avancemos
Cobertura efectiva <sup>1</sup>			
Pobres extremos	24.48%	9.15%	46.63%
20% más pobre	22.13%	6.82%	38.91%
Pobres por ingresos	18.78%	4.38%	32.63%
40% más pobre	18.64%	4.56%	35.37%
Errores de exclusión <sup>2</sup>			
Pobres extremos	75.52%	90.85%	53.37%
20% más pobre	77.87%	93.18%	61.09%
Pobres por ingresos	81.22%	95.62%	67.37%
40% más pobre	81.36%	95.44%	64.63%
Errores de filtración <sup>3</sup>			
No pobre por ingreso	46.90%	25.57%	53.99%
Tercer quintil	15.83%	7.09%	18.82%
Cuarto quintil	4.36%	2.47%	5.30%
Quinto quintil	0.57%	0.50%	0.71%

1/ Beneficiarios como porcentaje de la población objetivo

2/ No beneficiarios que son parte de la población objetivo, como porcentaje del total de población objetivo

3/ Beneficiarios que no son parte de la población objetivo, como porcentaje del total de beneficiarios

Fuente: Elaboración propia con base en la ENAHO 2014.

### Bono Familiar para la Vivienda (BFV-BANHVI)

La ENAHO indaga sobre los miembros del hogar que han recibido algún bono de la vivienda y en qué año lo recibió, aunque no pregunta qué tipo de bono o el monto de la transferencia recibida. Más adelante se verán detalles sobre la ejecución, por tipo de bono, de los últimos años, con información de la DESAF y el BANHVI. Sin embargo, a nivel de la encuesta de hogares se logra diferenciar entre los beneficiarios del programa desde su creación y aquellos que han recibido el bono en el último año y medio<sup>9</sup>. No es posible identificar en la encuesta si todos los bonos fueron estrictamente financiados con recursos del FODESAF, pues el FODESAF es una de las principales fuentes de financiamiento del Fondo de Subsidio para la Vivienda (FOSUVI)<sup>10</sup>, pero el BANHVI cuenta con otras fuentes de financiamiento alternativas.

<sup>9</sup> La encuesta se lleva a cabo en el mes de julio de cada año, por lo que aquellos que indiquen que recibieron el bono en el 2013 o 2014 son contabilizados, siendo los de 2014 porque lo recibieron en el primer semestre del año.

<sup>10</sup> El FOSUVI es sólo una parte del BANHVI. El primero es financiado mayoritariamente por el FODESAF, más no enteramente. El resto del BANHVI tiene otras fuentes de financiamiento.

De acuerdo a la DESAF, en el 2014 el FOSUVI del BANHVI, recibió 92.648 millones de colones (18,8% del FODESAF). En la ENAHO 2014 se identifican 247.696 hogares (897.810 personas) que se han beneficiado del Bono de la Vivienda desde que se creó, así como 8.436 hogares (27.572 personas) que lo recibieron entre el 2013 y primer semestre del 2014.

La población objetivo analizada incluye a los hogares sin vivienda propia o con vivienda propia en mal estado. Se define mal estado como aquellas viviendas que se encuentran en mal estado físico o bien con condiciones de hacinamiento, este último de acuerdo al número de dormitorios. Además, se incluyen las familias que ya recibieron bono de vivienda, pues para recibirlo fueron población objetivo del programa.

Si bien la ley del FODESAF establece que sus recursos deben dirigirse a los pobres por ingreso, determinado por la línea de pobreza que define cada año el INEC<sup>11</sup>, la ley del BANHVI establece otro parámetro para seleccionar sus beneficiarios.

Primero, la población objetivo del FODESAF (pobreza INEC) se determina por el ingreso per cápita familiar; mientras que en el BANHVI se determina por el ingreso total familiar. Segundo, para ser beneficiarios del Bono de Vivienda el ingreso mensual familiar no debe superar los seis salarios mínimos de un obrero no especializado de la industria de la construcción que establece el MTSS, sin hacer diferenciación entre familias que habitan en zonas urbanas o rurales. En el 2014, este salario mínimo fue de 211.129 colones, por lo que eran beneficiarias del Bono las familias con un ingreso mensual de hasta 1.266.774 colones. FODESAF (2014b)

De esta forma, una misma familia puede ser clasificada de forma diferente entre el FODESAF y el BANHVI dependiendo no solo de su ingreso, sino también de su número de miembros. Además, el umbral del BANHVI permite incluir hogares de clase de media y eventualmente, del quinto quintil. Por estas razones, bajo los criterios de selección del FODESAF, el porcentaje de filtraciones es el más alto de los programas analizados, no solo entre los no pobres por ingreso, pero especialmente entre los quintiles más altos de ingreso. Un tema que se ha venido discutiendo, no sobre la necesidad de subsidiar la vivienda de clase media, sino sobre la pertinencia de utilizar recursos del Fondo de lucha contra la pobreza para tales efectos (Ver Trejos, 2013). No obstante, si bien la ENAHO identifica las familias beneficiarias del bono de vivienda, no es posible determinar con qué fuente de financiamiento fueron sufragados dichos bonos.

La cobertura efectiva del programa, para un año y medio atrás, no llega al 2% de la población pobre con necesidad de vivienda nueva o mejoras a la que poseen. La cobertura efectiva más baja también de los programas acá analizados. En parte, aunque no totalmente, justificado por su naturaleza y el tamaño del subsidio

---

<sup>11</sup> 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.

que se entrega. Más adelante, se verá cuál sería la cobertura potencial del programa si se eliminaran las filtraciones, bajo los parámetros del FODESAF y se redirigieran hacia la población pobre objetivo.

Destaca que, de los hogares que han recibido bono desde la creación del programa, alrededor del 40% son pobres casi desde cualquier aproximación de la población objetivo. Es decir, en estos hogares el bono de vivienda por sí solo (aunque se desconoce si el mismo hogar ha recibido otras ayudas estatales) no ha logrado sacarlos de la pobreza. Resultado que puede ser esperado por quienes plantean la necesidad de una intervención integral de estas familias, pues una sola ayuda estatal no resuelve el problema; pero no esperado por quienes argumentan que la solución de vivienda implica la movilidad ascendente, justificando parcialmente el porcentaje de 'filtraciones' cuando se analizan los hogares que recibieron bono en el pasado. Estas últimas no son estrictamente filtraciones, pues se desconoce su estado de pobreza en el momento que recibió el bono.

Por lo tanto, la cobertura efectiva del bono de vivienda por año es limitada, con altas tasas de exclusión en consecuencia. Como se verá más adelante, en los últimos años el BANHVI ha tenido problemas para aumentar el número de bonos que se formalizan cada año, a pesar de recibir relativamente más recursos del FODESAF.

## Cuadro 10

### Cobertura efectiva, exclusiones y filtraciones del programa de bono para la vivienda. 2014

	Recibido desde su creación		Recibido último año y medio	
	Hogares	Miembros	Hogares	Miembros
<b>Cobertura efectiva<sup>1</sup></b>				
Pobres extremos	38.58%	37.51%	1.44%	1.48%
20% más pobre	40.92%	40.27%	1.68%	1.64%
Pobres por ingresos	40.58%	39.60%	1.48%	1.37%
40% más pobre	39.99%	39.55%	1.50%	1.41%
<b>Errores de exclusión<sup>2</sup></b>				
Pobres extremos	61.42%	62.49%	98.56%	98.52%
20% más pobre	59.08%	59.73%	98.32%	98.36%
Pobres por ingresos	59.42%	60.40%	98.52%	98.63%
40% más pobre	60.01%	60.45%	98.50%	98.59%
<b>Errores de filtración<sup>3</sup></b>				
No pobre por ingreso	66.20%	66.01%	63.39%	59.44%
Tercer quintil	21.41%	22.14%	22.21%	19.69%
Cuarto quintil	14.81%	14.30%	12.27%	10.93%
Quinto quintil	7.34%	5.71%	3.49%	2.05%

1/ Beneficiarios como porcentaje de la población objetivo

2/ No beneficiarios que son parte de la población objetivo, como porcentaje del total de población objetivo

3/ Beneficiarios que no son parte de la población objetivo, como porcentaje del total de beneficiarios

Nota: Los datos pueden diferir de los registros institucionales. Si bien la ENAHO puede tener limitaciones para captar el total de beneficiarios del bono, los registros institucionales pueden tener limitaciones para captar el ingreso de las familias.

Fuente: Elaboración propia con base en la ENAHO 2014.

## Aseguramiento por Cuenta del Estado (ACE-CCSS)

El programa de aseguramiento por cuenta del estado busca dotar del seguro de salud a aquellas personas/familias que por insuficiencia de ingresos (pobreza) no pueden costearlo. Anteriormente financiado por el Gobierno, a través del Ministerio de Hacienda, desde el 2012 es financiado a través del FODESAF, incrementándose desde ese año el porcentaje del Fondo destinado a tal propósito.

El programa asegura de forma directa al jefe del núcleo familiar en condición de pobreza y sin empleo, y de forma indirecta a sus dependientes, como menores de edad, personas con discapacidad o adultos mayores a su cargo. Sin embargo, en la ENAHO no es posible tener tanto detalle.

En el 2014 el programa recibió 24.657 millones de colones del FODESAF (5%) y según la ENAHO, para el primer semestre del año 2014 había cubierto al 46% de

los pobres extremos sin empleo ni seguro de salud voluntario. El programa tiene mayor cobertura entre más pobre es el grupo de población objetivos sobre el que se pone la atención y con ello, las tasas de exclusión son menores entre los más pobres.

Las filtraciones son alrededor del 33% en personas que no son pobres por ingreso y este porcentaje tiende a aumentar cuando se consideran otros miembros del hogar diferentes del jefe del hogar. Lo mismo sucede con las filtraciones entre los quintiles tres, cuatro y cinco.

### Cuadro 11

#### Cobertura efectiva, exclusiones y filtraciones del programa de aseguramiento por cuenta del Estado. 2014

	Total	Jefe	Cónyuge	Hijo(a)/Hijastro(a)	Yerno/Nuera/Nieto	Otros miembros
<b>Cobertura efectiva<sup>1</sup></b>						
Pobres extremos	45.81%	37.89%	34.25%	48.41%	61.69%	48.44%
20% más pobre	39.44%	32.87%	29.18%	41.81%	51.23%	40.67%
Pobres por ingresos	29.85%	23.17%	19.21%	30.89%	40.68%	39.90%
40% más pobre	33.16%	26.70%	23.82%	34.53%	46.74%	36.32%
<b>Errores de exclusión<sup>2</sup></b>						
Pobres extremos	54.19%	62.11%	65.75%	51.59%	38.31%	51.56%
20% más pobre	60.56%	67.13%	70.82%	58.19%	48.77%	59.33%
Pobres por ingresos	70.15%	76.83%	80.79%	69.11%	59.32%	60.10%
40% más pobre	66.84%	73.30%	76.18%	65.47%	53.26%	63.68%
<b>Errores de filtración<sup>3</sup></b>						
No pobre por ingreso	32.67%	23.22%	38.11%	30.25%	37.61%	48.88%
Tercer quintil	9.36%	6.46%	12.25%	8.17%	10.52%	16.40%
Cuarto quintil	3.63%	1.31%	3.89%	1.94%	8.91%	6.85%
Quinto quintil	0.58%	0.00%	0.67%	0.52%	0.49%	2.09%

1/ Beneficiarios como porcentaje de la población objetivo

2/ No beneficiarios que son parte de la población objetivo, como porcentaje del total de población objetivo

3/ Beneficiarios que no son parte de la población objetivo, como porcentaje del total de beneficiarios

Fuente: Elaboración propia con base en la ENAHO 2014.

Por lo tanto, de los programas que es posible analizar a través de la ENAHO, se encuentra que los de mayor cobertura (menor tasa de exclusiones) de su población objetivo son los comedores escolares de PANEA, las pensiones del Régimen no Contributivo y el Aseguramiento por Cuenta del Estado; estos dos últimos ejecutados por la CCSS. A estos programas les siguen los CEN CINAI y los programas de becas para estudio (FONABE y Avancemos). Mientras que el Bono Familiar para la Vivienda es el programa de menor alcance en términos de su cobertura anual.

En cuanto a las tasas de filtraciones, el bono de vivienda y los comedores escolares son los programas con mayor porcentaje de filtraciones, es decir, de beneficiarios no pobres. En el primer caso, debido a que la ley del BANHVI le permite financiar la vivienda a familias no pobres, y en el segundo caso, porque el programa de comedores escolares no discrimina entre estudiantes por su ingreso.

Los programas de la CCSS, como los son el RNC y ACE, son los programas con menores tasas de filtraciones. Mientras que los programas de becas para estudio,

el IMAS y los CEN CINAI se encuentran en un punto medio, respecto al resto de programas analizados en esta sección.

## **Mejorando el enfoque y cobertura de los programas sociales del FODESAF**

Los datos de la sección anterior señalan que algunos programas 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.

Todos los programas tienen aún población objetivo sin atender (exclusiones), por lo que 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.

### **Redirigiendo las filtraciones**

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 programa. 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 aproximación 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 12.

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 por ingreso (sin incluir a los pobres 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 su característica más similar a 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 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 si 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 12**

### **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.

Por lo tanto, aunque la estimación anterior da una buena idea de la magnitud y poder de cobertura del programa, un inconveniente de la medida de cobertura potencial 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 acomodados<sup>12</sup>. Los resultados de este cálculo se muestran en el cuadro 13.

Los resultados muestran que el total de filtraciones del CEN CINAI 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 extrema. 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 BANHVI 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

<sup>12</sup> Filtraciones dentro del tercer, cuarto y quinto quintil. No se toma el segundo quintil como filtración pues incorpora a la población vulnerable.



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.

### Cuadro 13

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

Programa	Total	Exclusiones				Sustitución del total de filtraciones hacia...			
	Filtraciones	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.

#### Aumentando la cobertura con nuevo gasto

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 14.

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 BANHVI, 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 extra 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 14**  
**Recursos anuales necesarios para eliminar las exclusiones <sup>t</sup>**

	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

<sup>t</sup> Exclusiones 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.

## Una primera mirada de cerca al Bono para la Vivienda

Esta sección procura complementar otro estudio sobre el Bono de la Vivienda y con ello, no pretende ser exhaustiva en el análisis de este programa. Dada la información disponible, el análisis se centra en la parte del Bono de Vivienda financiado a través del FODESAF.

El Fondo de Subsidio para la Vivienda (FOSUVI) recibe cada año aproximadamente un poco menos del 20% de los ingresos del FODESAF. Ejecutado por el BANHVI, es uno de los programas que más recursos absorbe y cuya transferencia, por su naturaleza, destaca de los demás programas por su tipo y cuantía. Con recursos del FODESAF se financian los siguientes bonos, en orden del uso mayoritario de recursos: bonos para construcción en lote propio (CLP), bonos para compra de lote y construcción (LyC), bonos para compra de vivienda existente (CVE) y los bonos de reparaciones, ampliaciones, mejoras y terminación de vivienda (RAMT)

Cada año, el FOSUVI formaliza nuevos bonos y entrega bonos que fueron formalizados en años anteriores. El número de estos bonos y el gasto ejecutado, es reportado por el BANHVI a la DESAF, con mayor detalle desde el 2011. El cuadro 15 muestra un resumen de esta información.

El número de bonos formalizados por año se ha mantenido relativamente constante alrededor de los nueve mil bonos por año, a pesar de que los recursos del FODESAF transferidos al FOSUVI han aumentado en el mismo período. Más específicamente, del 2011 al 2014 el número de bonos formalizados cayó un 2%, mientras que la transferencia del FODESAF creció un 34%. El gasto ejecutado en bonos formalizados aumentó un 14% en el mismo período, reflejo de un aumento en el bono promedio de 16%. Esto refleja que pese al aumento en el monto de los recursos que el FODESAF transfiere al FOSUVI, su capacidad de formalización de bonos por año se mantiene relativamente constante.

El aumento en los ingresos recibidos provenientes del FODESAF, aunado a que el número de bonos formalizados por año no ha cambiado de manera importante desde el 2011, ha conllevado un crecimiento del superávit con que finaliza cada año el FOSUVI. Es decir, la diferencia entre los ingresos y egresos por bonos formalizados del FOSUVI, aumentó significativamente entre 2011 y 2014, aunque en 2014 fue 28% menor a 2012 (Ver cuadro 15)

Esta no es una situación nueva, como muestran los datos desde el año 2011. Más aún, al cierre del 2014, el FOSUVI reportó a la DESAF un saldo de caja final de 76.464 millones de colones; monto que refleja el superávit del último año pero además el arrastre de recursos comprometidos de años anteriores. Este monto es similar a la ejecución del programa de los dos últimos años.

Si bien el superávit y con ello este saldo de caja final, de acuerdo a las autoridades, se trata mayoritariamente de recursos ya comprometidos, sí es muestra de un tope en la capacidad de entrega de bonos por parte de la institución. Determinar los motivos por los cuáles no se ha podido aumentar el

número de bonos colocados por año sobrepasa los objetivos de esta investigación.

**Cuadro 15**  
**Ejecución del FOSUVI con recursos del FODESAF. 2010-2014**  
**(Gasto en millones de colones corrientes)**

	2010	2011	2012	2013	2014	Variación 2011-14
Bonos Formalizados	8,784	9,917	9,220	9,973	9,725	-2%
Bonos Entregados		7,402	6,441	8,928	8,548	15%
Gasto B. Formalizados	52,016.86	67,030.19	67,302.84	76,090.49	76,206.96	14%
Gasto B. Entregados		51,696.52	43,602.69	65,011.00	66,477.18	29%
Bono Medio (formalizados)	5.92	6.76	7.30	7.63	7.84	16%
Bono Medio (Entregados)		6.98	6.77	7.28	7.78	11%
Transferencia FODESAF		67,582.11	90,174.71	89,433.56	92,648.57	37%
Gasto Ejecutado		67,030.19	67,302.84	76,090.49	76,206.96	14%
Superávit (ingresos-egresos)		551.92	22,871.87	13,343.07	16,441.61	2879%

Fuente: Elaboración propia con datos de la DESAF.

Por su parte, el número de bonos entregados ha aumentado un 15% del 2011 al 2014, y su bono promedio ha aumentado un 11% entre ambos años. Aumentando así un 29% el gasto ejecutado en la entrega efectiva de bonos. Aunque esto no repercute directamente en el superávit primario, pues fueron bonos formalizados en períodos presupuestarios anteriores.

## Conclusiones

Los ingresos del FODESAF son equivalentes a un 2% del PIB aproximadamente y con ello se financian programas sociales ejecutados por aproximadamente 24 instituciones. Las instituciones y programas financiados son no solo muy diversos en su naturaleza y población atendida, sino también en la magnitud de los recursos ejecutados y con ello la dimensión del programa a nivel nacional.

Alrededor del 66% del Fondo está determinado por porcentajes establecidos por ley, 30% del fondo se destina a los programas que ya tienen asignación por ley y el restante 4% se distribuye entre los programas que solo tienen convenio pero no asignación por ley. Entre 3 programas (RNC, IMAS y BANHVI) se ejecuta el 64% de los recursos del Fondo. Alrededor de 8 programas consumen el 31% y el restante 5% se reparte entre 12 programas aproximadamente.

El Fondo abarca programas de diversa índole, entre ellos se encuentran programas de protección social, programas de creación de capital humano y capacidades, programas de infraestructura y otros programas no dirigidos exclusivamente a la población en pobreza como el INAMU, PANI e ICODER.

La capacidad potencial para atender a su población objetivo, es diferente entre programas. Programas como el de Comedores Escolares, denotan que tienen capacidad presupuestaria para atender al 100% de su población objetivo. El Bono de la Vivienda por su parte tiene un alcance anual limitado dado el monto de su subsidio, significativamente más grande que el resto, por su naturaleza de inversión. Mientras que programas como PRONAMYPE y PRONAE, ambos del MTSS, junto a CONAPAM y CNREE tienen poca capacidad de cobertura de su población objetivo.

Sin embargo, la mayoría de los programas aumentaron el número de personas beneficiarias del 2010 al 2014, y más aún, mejoraron su indicador de cobertura potencial. No obstante, el CNREE disminuyó tanto sus beneficiarios como su cobertura potencial, mientras que CONAPAM a pesar de aumentar el número de beneficiarios no ha logrado mejorar significativamente su cobertura.

Al agregar la información de gasto del total de programas financiados por el FODESAF y distribuirla de forma cantonal, se encuentra que el gasto del FODESAF tiene una distribución similar al número de pobres por cantón.

Cuando se consideran los programas de transferencias (IMAS, FONABE y RNC) 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. Es un trabajo pendiente lograr 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.

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. 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.

Al analizar el acceso múltiple a beneficios, a nivel de hogares, se encontró que 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 cae 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, se clasificaron los hogares por el número de programas que los atienden y se observa como 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 ENAHO 2014 permitió también aproximar la cobertura, exclusiones y filtraciones de 7 programas principales del FODESAF. Como resultado, se encuentra que los de mayor cobertura (menor tasa de exclusiones) de su población objetivo son los comedores escolares de PANEA, las pensiones del Régimen no Contributivo y el Aseguramiento por Cuenta del Estado; estos dos últimos ejecutados por la CCSS. A estos programas les siguen los CEN CINAI y los programas de becas para estudio (FONABE y Avancemos). Mientras que el Bono Familiar para la Vivienda es el programa de menor alcance en términos de su cobertura anual.

En cuanto a las tasas de filtraciones, el bono de vivienda y los comedores escolares son los programas con mayor porcentaje de filtraciones, es decir, de beneficiarios no pobres. En el primer caso, debido a que la ley del BANHVI le permite financiar la vivienda a familias no pobres, y en el segundo caso, porque el programa de comedores escolares no discrimina entre estudiantes por su ingreso.

Los programas de la CCSS, como los son el RNC y ACE, son los programas con menores tasas de filtraciones. Mientras que los programas de becas para estudio, el IMAS y los CEN CINAI se encuentran en un punto medio, respecto al resto de programas analizados en esta sección.

De estos programas analizados, 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.

Además, 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.

Entonces, se estimó el monto de recursos extra necesarios que cada programa requeriría para atender su población aún excluida, después de redirigir las filtraciones. Considerando el gasto en transferencias como el administrativo de los 7 programas analizados, se necesitaría extra 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.

En general, en 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.

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.

## **Oportunidades de Mejora**

Si bien el FODESAF tiene un efecto positivo sobre la pobreza, al menos medida por ingreso, tiene aún espacio para mejorar su efectividad. Particularmente, resaltan dos aspectos que pueden mejorar la efectividad de los programas sociales que financia el Fondo.

Primero, aunque la ley del FODESAF establece quiénes son sus beneficiarios, en términos de pobreza por ingreso, no todos los programas utilizan la misma medida de pobreza para seleccionar sus beneficiarios. Si bien actualmente existe discusión sobre la idoneidad de determinar el nivel de pobreza de un persona



solamente por su ingreso, y se plantea migrar hacia medidas de pobreza multidimensional, parece importante que exista unanimidad en la medida utilizada por las diferentes instituciones y programas que luchan contra la pobreza en el país.

Esto lleva al segundo punto de mejora, pues una vez identificados los pobres bajo una misma lupa, es posible determinar de cuáles programas necesitan intervención y con ello migrar hacia una política social selectiva más activa e integral. Es decir, no sólo llegar a las personas en condición de pobreza que no acuden a las ventanillas de los programas, sino además dotarles en forma conjunta de los diferentes programas necesarios para superar su condición particular de pobreza. Esto permitiría además, mejorar el enfoque de los programas, en el tanto los recursos se destinen a los hogares más pobres.

En línea con esto, es importante que la DESAF como administradora y fiscalizadora de los recursos del FODESAF, continúe en la senda de rendición de cuentas y generación de información para la toma de decisiones respaldada por los resultados de cada programa. Para ello, es fundamental que las unidades ejecutoras continúen con el compromiso en la entrega de información oportuna y pertinente. La información generada, y sus posibles usos en evaluaciones de resultados e impacto, permitirá generar cambios, que sean fundamentados, en programas tradicionales de lucha contra la pobreza, cuando así se requiera, ante un fenómeno no estático en el tiempo como es la pobreza.

## Referencias

DESAF (2014) Sistema de indicadores de ejecución de los programas sociales financiados por el FODESAF. Informe 2013 y comparación con el 2011 y 2012. Disponible en <http://fodesaf.go.cr/fodesaf/documentos.html>

FODESAF (2014a). Liquidación presupuestaria 2014. Disponible en <http://fodesaf.go.cr/fodesaf/documentos.html>

FODESAF (2014b). Ficha Técnica Programa Fondo de Subsidio para la Vivienda (FOSUVI) 2014. Disponible en <http://fodesaf.go.cr/programas%20sociales/archivos%20programacion%20anual/fichas%20y%20cronogramas/2014/fichas/Ficha%20descriptiva%20BANHVI%20%202014.pdf>

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, INEC (2014). Encuesta Nacional de Hogares Julio 2014. Resultados Generales. San José, Costa Rica.

Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, IICE (2013) Distribución cantonal de la inversión de los programas sociales selectivos financiados por Fodesaf. FODESAF. San José, Costa Rica. Disponible en <http://fodesaf.go.cr/fodesaf/archivos%20de%20estudios%20iice/1.Distribucion%20cantonal%20de%20la%20inversion%20de%20los%20programas%20sociales%20selectivos%20financiados%20por%20el%20Fodesaf%20%202013.pdf>

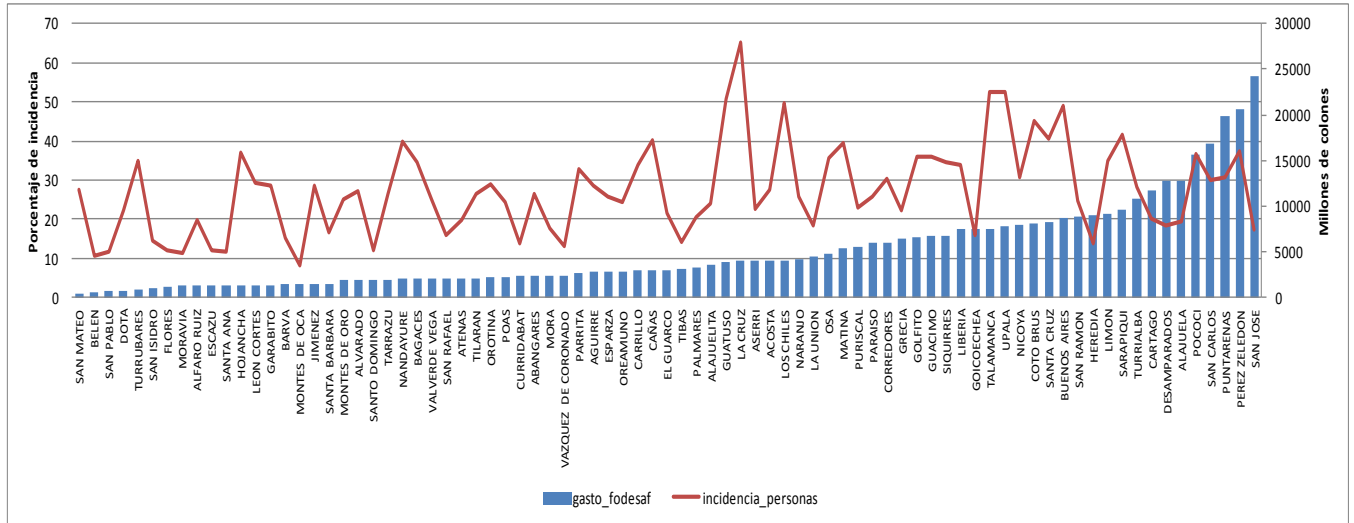
Trejos, J. (2013) La Inversión Social Pública en el 2013: fuerte recuperación pese al desequilibrio fiscal. Vigésimo informe Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible.

# Anexos

## Anexo 1

**Gráfico A.1**

**Gasto e incidencia de la pobreza por cantón**



Fuente: IICE (2013) para DESAF