



UNIVERSIDAD DE
COSTA RICA

iiCE
Instituto de Investigaciones en
Ciencias Económicas

Cobertura, enfoque y características de los beneficiarios de los principales programas financiados por el FODESAF en el 2013

Julio, 2014

Ciudad Universitaria Rodrigo Facio

Contenido

| | |
|---|----|
| I. INTRODUCCIÓN | 2 |
| II. COBERTURA EFECTIVA Y POTENCIAL DE LOS PROGRAMAS | 4 |
| II. 1. La población objetivo del FODESAF..... | 4 |
| II.2. Los centros de atención infantil | 7 |
| II.3. Los comedores escolares | 10 |
| II.4. Las becas y otras ayudas monetarias para estudiar..... | 13 |
| II.5. Las pensiones no contributivas por monto básico..... | 15 |
| II.6. El programa de bienestar y promoción familiar | 17 |
| II.7. El bono familiar de la vivienda | 20 |
| II.8. Los asegurados por cuenta del Estado..... | 22 |
| III. EL ENFOQUE EN LOS POBRES DE LOS PROGRAMAS | 26 |
| III.1. Los centros de atención infantil | 28 |
| III.2. Los comedores escolares | 28 |
| III.3. Las becas y otras ayudas monetarias para estudiar..... | 30 |
| III.4. Las pensiones no contributivas por monto básico..... | 30 |
| III.5. El programa de bienestar y promoción familiar | 31 |
| III.6. El bono familiar de la vivienda | 32 |
| III.7. Los asegurados por cuenta del Estado..... | 32 |
| III.8. La progresividad global de los programas..... | 33 |
| IV. ALGUNAS CARACTERÍSTICAS DE LOS BENEFICIARIOS | 43 |
| V. CONSIDERACIONES FINALES | 47 |
| Bibliografía | 50 |
| Anexo | 52 |

I. INTRODUCCIÓN

El Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica (IICE) ha venido colaborando con la Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (DESAF) del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), en la sistematización de la información y en el seguimiento de los programas sociales selectivos que cuentan con el apoyo financiero del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), bajo su administración.

Para las actividades anteriores, se trabaja con la información administrativa que generan y remiten trimestralmente las distintas unidades ejecutoras de los programas sociales selectivos que cuentan con el apoyo financiero complementario del Fondo. Esta información se refiere a los beneficiarios y a los gastos realizados en cada programa. No obstante, la información sobre los beneficiarios no permite conocer sus características ni la de sus hogares de pertenencia y, en esa medida, no es factible determinar si ellos corresponden a la población objetivo del FODESAF. Para avanzar en esta dirección, hay que utilizar una fuente externa a las unidades ejecutoras, que dé cuenta de las características de los beneficiarios y de sus hogares. Esta fuente externa es la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) que realiza anualmente el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) desde el 2010.

Con esta encuesta es posible identificar el acceso a los principales programas, y de mayor escala, que financia el FODESAF, a saber: las pensiones no contributivas (RNC) administradas por la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), el aseguramiento al SEM por parte del Estado (ACE) que también maneja la CCSS, el bono familiar para la vivienda (BFV) que coordina el Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI), la alimentación complementaria a estudiantes a través de los comedores escolares (PANEA), que desarrolla el Ministerio de Educación (MEP), las becas para estudiar (BECAS) a cargo del Fondo Nacional de Becas (FONABE), los centros de atención infantil (CEN CINAI) del Ministerio de Salud (MINSAL), así como el programa de bienestar y promoción familiar (BPF) que ejecuta el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), donde sobresale la transferencia condicionada conocida como AVANCEMOS. Estos siete programas, absorbieron el 87% de los recursos girados por el FODESAF en el último cuatrienio¹.

¹ La ENAHO también indaga sobre la obtención por parte de los hogares de otras transferencias monetarias agrupadas en un rubro denominado **otras ayudas estatales o subsidios**. Aquí se engloban los ingresos que pueden recibir, entre otros, de otros programas financiados por el FODESAF, con lo que cobertura de la ENAHO podría superar el 90% de los recursos girados por el Fondo.

El objetivo de este trabajo es entonces el de avanzar en el análisis de la cobertura y del enfoque de los programas financiados por el FODESAF, así como realizar una caracterización de los beneficiarios efectivos de esos programas. Para hacerlo, el informe se estructura en cuatro secciones adicionales a esta introducción. La siguiente sección pone la atención en la cobertura efectiva y potencial de los programas analizados, lo que pasa por determinar las poblaciones objetivo respectivas. La tercera sección indaga hasta qué punto los beneficiarios corresponden con la población objetivo del FODESAF para determinar su progresividad o capacidad de enfoque. La cuarta sección se concentra en el estudio de algunas características de los beneficiarios, para concluir en la quinta sección, con algunas consideraciones finales. El análisis se concentra en el año más reciente disponible, el 2013.

II. COBERTURA EFECTIVA Y POTENCIAL DE LOS PROGRAMAS

La cobertura de un programa determina su tamaño relativo y en esa medida su capacidad para incidir en la población para la cual fue diseñado. Como la cobertura se estima comparando los beneficiarios de los programas con su población objetivo, para aproximarla lo primero que hay que hacer es definir y cuantificar la población objetivo del FODESAF. Esta población se irá precisando posteriormente de acuerdo con las características de cada programa.

II. 1. La población objetivo del FODESAF

La ley de creación del FODESAF (ley 5662 de 1974) definió en su artículo 2 que su población objetivo eran "*los costarricenses de escasos recursos económicos, de acuerdo con los requisitos que se establezcan en esta ley y su reglamento*". Más recientemente, con la reforma de 2009 (ley 8783) esta se amplió a los extranjeros residentes legales, así como a todos los menores del país. Del mismo modo, con esta reforma en lugar de aludir a los *escasos recursos económicos* se señala que estén *en situación de pobreza o pobreza extrema*, lo cual resulta de paso redundante. Por su parte, el reglamento de la ley (decreto N° 35873-MTSS de abril 2010), especifica en su artículo 6 que para identificar los beneficiarios se "*adoptará el concepto y los parámetros utilizados y actualizados anualmente por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC)*" y el artículo 25 reafirma que "*se entenderá por pobreza y pobreza extrema, a lo indicado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) en cuanto al ingreso per cápita urbano y rural*".

Esto significa que la población objetivo del FODESAF es la población pobre por insuficiencia de ingresos, siguiendo la definición y metodología oficial del INEC. Esta metodología usa del ingreso mensual del hogar por miembro, o per cápita, como indicador de bienestar y lo confronta con líneas de pobreza diferenciadas zonalmente a partir del costo de una canasta de alimentos que cubre los requerimientos nutricionales de una persona promedio por mes (línea de pobreza extrema), costo que se amplía para incluir otras necesidades no alimentarias (línea de pobreza).

Cabe señalar que la ENAHO no permite identificar a los extranjeros mayores de 18 años en situación irregular para excluirlos de la población objetivo, aunque este número puede ser marginal al considerar la encuesta solo a los residentes habituales. Por otra parte, el ingreso del hogar que utiliza la ENAHO incluye las transferencias en dinero provenientes de los programas bajo estudio, por lo que conviene determinar la condición de pobreza antes de recibir estas transferencias.

El ingreso a utilizar es el ingreso de mercado neto de cargas sociales e impuesto sobre la renta. Este ingreso del hogar incluye la suma de los salarios netos recibidos por sus miembros asalariados, los ingresos laborales netos de los trabajadores independientes, los ingresos en dinero netos provenientes del capital (alquileres, intereses y dividendos), las pensiones contributivas netas y las transferencias provenientes de otros hogares, incluidas las remesas del exterior. A este ingreso lo llamaremos ingreso autónomo neto². Este ingreso se divide entre el número de miembros del hogar para obtener su valor per cápita o por persona, donde se están excluyendo los no miembros de los hogares: el servicio doméstico y los pensionistas.

A partir de este ingreso autónomo neto per cápita es posible identificar a la población objetivo del FODESAF, esto es, a la población con un ingreso autónomo neto per cápita menor a la línea de pobreza. Esta población equivale al 23% de los hogares y al 25% de las personas para el 2013, mientras que los pobres extremos se mantienen en torno al 10% para ambos grupos (9,6%). No obstante, como la población pobre por ingresos insuficientes puede variar según el ciclo económico, conviene para comparar en el tiempo los cambios en la cobertura, dejar fijo el tamaño relativo de la población pobre. Dado que la pobreza se ha mantenido en los últimos 25 años en torno al 20% de los hogares, se utiliza también este umbral (primer quintil de la distribución del ingreso familiar per cápita) para determinar la cobertura efectiva de los distintos programas, de modo que esta cobertura solo cambia si se modifica el tamaño relativo del programa y su enfoque entre los más pobres.

Adicionalmente, como la pobreza es dinámica, es decir, los hogares entran y salen de la pobreza, es importante considerar un umbral adicional para darle también seguimiento a la cobertura y posteriormente al enfoque de los programas. Entre mayor sea el tamaño de la población objetivo a considerar, menor será la cobertura pero mayor será el enfoque o menor la cantidad de beneficiarios efectivos no pobres. Estudios sobre dinámica de la pobreza en el país han mostrado que en tres años, cerca de un 40% de los hogares fue, en por lo menos un año, pobre (Slon y Zúñiga, 2006). Por otra parte, estimaciones más comprensivas de la pobreza, como el método integrado de pobreza, han llegado también a estimaciones de pobreza cercanas al 40% (Trejos, 2001). Por estos antecedentes se considerará un grupo adicional más amplio para medir la cobertura y el enfoque de los programas sociales selectivos y que equivale al 40% de los hogares con el ingreso familiar autónomo per cápita neto más bajo (dos

² Cabe señalar que este ingreso recibe algunos ajustes por parte del INEC asociados a imputaciones por no respuesta y ajustes por subdeclaración de los ingresos. Los datos utilizados ya contienen esos ajustes.

primeros quintiles de la distribución), porcentaje que también conviene mantener fijo para facilitar las comparaciones en el tiempo. Aunque este grupo está por encima de lo que determina la legislación sobre la población objetivo del Fondo, es útil su consideración para tener en cuenta a la población no pobre pero en estado de vulnerabilidad y cuyo acceso a los programas puede hacer la diferencia entre caer o no en situaciones de privación material³.

Definida la población objetivo del FODESAF, se realizan precisiones adicionales asociados con cada programa como se indicará más adelante. Hecho esto es posible entonces estimar la cobertura efectiva y la potencial (ver el anexo para una explicación práctica de los indicadores utilizados).

Cobertura efectiva

Busca determinar cuántas personas de la población objetivo, o hacia quienes va dirigido el programa, son atendidas efectivamente por este. Se calcula como el porcentaje de la población objetivo que es atendida efectivamente por el programa. Esta cobertura efectiva dependerá del tamaño del programa y de su capacidad de enfoque para llegar a la población objetivo. Dado que no todos los beneficiarios serán pobres, es útil agregar un indicador adicional.

Cobertura potencial

Relaciona el total de beneficiarios del programa con la población objetivo y se calcula como el porcentaje que representan el total de beneficiarios del programa, sean pobres o no, con la población objetivo. La cobertura potencial nos dirá si el programa tiene capacidad para atender a la totalidad de la población objetivo si pudiera hacerlo, es decir, si pudiera escoger correctamente a la población pobre⁴.

A continuación se presenta el análisis de la cobertura para cada programa analizado, empezando primero por los que se dirigen a personas específicas y posteriormente los que se dirigen a los hogares en su conjunto. Para hacerlo,

³ La población vulnerable también se puede establecer fijando un límite de ingreso que resulta un múltiplo de la línea de pobreza. Esto se utiliza en las líneas internacionales de pobreza y, en el país, el Programa Estado de la Nación lo ha venido aplicando en sus informes anuales (Ver por ejemplo, Sauma y Trejos, 2014).

⁴ Este indicador es similar al utilizado en el sistema de indicadores para el seguimiento del FODESAF. La definición es la misma, así como la estimación de la población objetivo. La diferencia se encuentra en la fuente de información sobre los beneficiarios. Aquí se toman los beneficiarios identificados por la ENAHO, mientras que en el sistema de indicadores, se utilizan los beneficiarios reportados por la unidad ejecutora. En tanto existan discrepancias entre ambas fuentes, las estimaciones de la cobertura potencial variarán. La ventaja de las estimaciones aquí presentadas es que utilizan una fuente única para beneficiarios y población objetivo.

primero se confrontan las estimaciones de los beneficiarios que surgen de la ENAHO con las que ofrecen las unidades ejecutoras de los distintos programas para tener una idea de su precisión. Cabe señalar que la ENAHO lo que ofrece es una estimación de los beneficiarios, que están sujetos a los errores de muestreo y de no muestreo. La ventaja de la ENAHO, además de la posibilidad de caracterizar a los beneficiarios, es que la información sobre estos y la población objetivo provienen de la misma fuente.

II.2. Los centros de atención infantil

Conocidos como CEN CINAI, son administrados por el Ministerio de Salud y brindan servicios de cuidado diario, alimentación complementaria servida, así como entrega de paquetes de leche y de alimentos. Corresponden al principal programa de atención a la primera infancia, después de los servicios de salud universales, aunque atiende también a escolares y a mujeres en estado de embarazo o en período de lactancia. Para el 2013, el FODESAF giró cerca de 15 mil millones de colones al programa, lo que equivale al 3,2% de los recursos del Fondo en ese año. La ENAHO indaga sobre el acceso a esos servicios durante la primera mitad de año y permite anotar hasta tres de los cuatro tipos de beneficios por persona, aunque pocos reportan más de un beneficio⁵.

Según la ENAHO, durante la primera mitad del 2013 el programa atendió a cerca de 81 mil personas, quienes recibieron alrededor de 95 mil beneficios. Confrontados con los datos de la unidad ejecutora, los beneficiarios de la ENAHO resultan un tercio menores a los reportados por la unidad ejecutora (121 mil personas como promedio mensual del primer semestre). Esta discrepancia, de casi 40 mil beneficiarios, puede tener su origen en el efecto "enclave" que puede producir la atención en los centros, cuya ubicación geográfica no tiene que corresponder con el de la población total utilizada para escoger la muestra de la ENAHO. No obstante, la discrepancia es alta aún en el servicio de entrega de leche, que por su mayor difusión debería estar mejor representada. La diferencia entre los beneficiarios de leche según la unidad ejecutora (118 mil personas sin duplicaciones) y los estimados por la ENAHO (67 mil personas) es del -43% (51 mil personas).

Como existen pocos beneficios múltiples reportados por la ENAHO, una posible explicación de las diferencias puede estar originada por que los encuestados de la ENAHO reporten dentro de la atención diaria en el centro infantil todos los

⁵ Recuérdese que la ENAHO realiza el trabajo de campo en el mes de julio de cada año.

beneficios recibidos: comidas servidas y leche, de modo que solo reporten leche y comidas servidas si no están asistiendo al cuidado diario. Esto parece plausible al observar que los beneficiarios de comidas servidas según la ENAHO son menos que los beneficiarios de la atención diaria. No obstante, haciendo los ajustes para considerar estas posibles omisiones en la ENAHO, esta estaría reportando un 28% menos de beneficiarios de la atención diaria, un 29% menos de beneficiarios de paquetes de leche, un 12% menos de beneficiarios de comidas servidas y un 9% menos de beneficiarios de paquetes de alimentos, precisamente el beneficio con menor cantidad de beneficiarios. Esto sugiere que las estimaciones de la ENAHO sobre los beneficios recibidos dentro de este programa son menos confiables que la estimación sobre la cantidad de beneficiarios del programa. Además, la discrepancia entre la ENAHO y la información aportada por la unidad ejecutora es significativa, lo que demandaría un análisis posterior .

Teniendo en cuenta estas limitaciones, para determinar la cobertura, la atención se pone en el número de beneficiarios del programa. Este programa surgió para atender a la primera infancia, aunque posteriormente se amplió para incluir a las madres y más recientemente a los escolares. Por ello no sorprende que el 97% de los beneficiarios señalen contar con menos de siete años de edad (un 25% no alcanza los dos años y un 72% tiene de dos a menos de siete años). Es sobre esta población que conviene estimar la cobertura, de modo que la población objetivo específica para el programa serán los niños menores de siete años en situación de pobreza o vulnerabilidad. El cuadro 1 presenta las estimaciones de cobertura para las distintas aproximaciones de la población pobre.

Como se indicó previamente, las estimaciones de pobreza por ingresos insuficientes, utilizando el ingreso familiar autónomo neto por persona, se ubica para el 2013 en el 23% de los hogares y el 25% de las personas. Esto significa que los hogares pobres por ingreso están en una situación intermedia entre el 20% y el 40% más pobre pero más cerca del primero. Cuando la atención se pone en la primera infancia, el 38% de los menores de siete años pertenece a un hogar pobre por ingresos, porcentaje que sube al 42% en los menores de dos años y baja al 37% entre los niños de dos a menos de siete años. Esto significa también que los hogares con niños tienden a tener un mayor riesgo de sufrir pobreza, riesgo que aumenta al disminuir la edad del niño⁶.

⁶ Esto se debe a las limitaciones que le impone la atención de los niños a las madres para acceder al mercado de trabajo y generar un ingreso adicional al hogar y resalta la importancia de una red de cuidado para facilitar la inserción laboral de las madres.

Las estimaciones de cobertura específica señalan que el 28% de los niños menores de siete años pertenecientes al 20% de los hogares con menores ingresos per cápita estarían siendo atendidos por el programa con algún beneficio. Este porcentaje es similar cuando la atención se pone en los hogares pobres por ingreso o en pobreza extrema y baja al 24% cuando se consideran los niños pertenecientes al 40% de los hogares más pobres, lo que sugiere una presencia significativa de beneficiarios entre los hogares vulnerables. Esta cobertura específica es ligeramente más alta entre los niños de 2 a menos de 7 años, y ligeramente menor entre los menores de dos años⁷.

Cuadro 1
Costa Rica: cobertura efectiva y potencial de los CEN CINAI. 2013

| Población objetivo alternativa | Total menores de 7 años | Menores de 2 años | De 2 a menos de 7 años |
|--|----------------------------|----------------------|---------------------------|
| Cobertura efectiva¹ | | | |
| Pobreza extrema | 27,6 | 28,8 | 27,1 |
| 20% más pobre | 28,3 | 26,0 | 29,3 |
| Pobres por ingreso | 27,6 | 25,7 | 28,5 |
| 40% más pobre | 24,5 | 23,4 | 24,9 |
| Cobertura potencial² | | | |
| Pobreza extrema | 124,5 | 108,9 | 131,0 |
| 20% más pobre | 55,2 | 48,0 | 58,2 |
| Pobres por ingreso | 47,8 | 40,2 | 51,2 |
| 40% más pobre | 29,8 | 26,4 | 31,2 |

1/ Beneficiarios efectivos de la población objetivo como porcentaje de la población objetivo.

2/ Beneficiarios totales de cada grupo de edad como porcentaje de la población objetivo.

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

Al igual que existe población infantil atendida de hogares vulnerables, también los hay de hogares que no son pobres ni vulnerables. La cobertura potencial indica si se puede atender a todos los niños pobres reasignando estos beneficiarios. La cobertura potencial compara entonces el total de beneficiarios de cada grupo de edad con los niños pobres de ese grupo. Los datos del cuadro 1 muestran que si

⁷ Los escolares atendidos por el programa no alcanzan al 2% de los beneficiarios totales, de modo que la cobertura efectiva entre ellos, no llega al 0,5%.

se pudiera hacer la reasignación, se podría atender a todos los niños en situación de pobreza extrema, pero cuando la atención se pone en la población objetivo, según sus distintas aproximaciones, lo más que se podría atender es a un 58% de la población objetivo de dos a menos de siete años pertenecientes al 20% de los hogares con menores ingresos⁸. En este caso, las diferencias entre los menores de dos años y los que superan esa edad es más marcada y claramente la capacidad de atención, con los beneficiarios actuales, se reduce conforme se considera una población objetivo más grande. Así, mientras que los beneficiarios totales permitirían cubrir algo más de la mitad (55%) de los niños de los hogares del primer quintil (20% más pobre), solo podrían atender un 30% de los niños del 40% de los hogares con menores ingresos.

II.3. Los comedores escolares

Para la población en edad escolar y colegial, el programa de alimentación complementaria a través de comedores estudiantiles (PANEA) es el de más larga data y es ejecutado por el Ministerio de Educación Pública. Para el 2013, el FODESAF giró cerca de 44 mil millones de colones al programa, lo que equivale al 9,3% de los recursos del Fondo en ese año. La ENAHO indaga si durante la primera parte del año, el estudiante ha asistido regularmente al comedor, como parte de los incentivos para estudiar, y es posible separarlo por el nivel al que asiste. Este es un programa más masivo que los CEN CINAI, ya que el número de beneficiarios son cerca de seis veces más. No obstante, también se presentan problemas al comparar las estimaciones de beneficiarios con los que ofrece la unidad ejecutora.

Parte de estos problemas derivan del tipo de información manejada. La unidad ejecutora maneja e informa sobre los beneficiarios programados que son a su vez una proporción de la matrícula inicial del centro educativo, no sobre los beneficiarios efectivos. La ENAHO indaga en los hogares encuestados si la persona está asistiendo efectivamente al centro educativo, a mitad de año, y adicionalmente si asiste regularmente al comedor estudiantil. Igualmente, con la ENAHO es posible separar los que asisten al preescolar de los que van a primaria, lo que no puede hacerse con la información administrativa. Por su parte, la unidad ejecutora separa los que asisten a la secundaria académica de la técnica, aspecto que resulta más difícil de hacer con la ENAHO.

⁸ En los cuadros se ha agregado el grupo en situación de pobreza extrema, aunque estrictamente no corresponde a la población objetivo de programa alguno. Su incorporación es útil para ver si los más pobres están más atendidos o para ver si es posible por lo menos atender este grupo con las dimensiones actuales del programa.

Según la unidad ejecutora, durante la primera mitad del 2013, cerca de 676 mil estudiantes asistieron a los comedores estudiantiles. Según la ENAHO, ese número es de solo 491 mil, es decir, cerca de un 27% menos de lo reportado (185 mil personas menos). La principal diferencia está en el nivel primario y preescolar, donde la ENAHO reporta un 29% de beneficiarios menos que la unidad ejecutora y donde se concentra el 82% de la diferencia entre las fuentes. Por el contrario, en el nivel de educación secundaria, la diferencia es solo del 14% y en el de educación especial del 18%, ambos menores en la ENAHO. Si bien en la educación abierta se encuentra la mayor diferencia relativa, ya que la unidad ejecutora reporta 13 mil beneficiarios y la ENAHO solo identifica alrededor de mil, es en el nivel primario y preescolar donde se concentran las diferencias, sin poder diferenciar cada nivel. Aquí también parece necesario ponerle atención a la calidad de la información aportada por la unidad ejecutora.

Teniendo en cuenta estas limitaciones, el cuadro dos presenta la cobertura efectiva y potencial por nivel educativo, excluyendo la educación abierta, y concentrándose en solo los que asisten a centros educativos públicos (99% del total que asiste al comedor)⁹. Cabe señalar que este programa nació para la educación primaria con un carácter de universalidad entre los asistentes a los centro estatales, carácter que se le asignó también cuando se amplió a la educación preescolar. Por el contrario, en la educación secundaria ha seguido un criterio más selectivo. Por ello, tres de cada cuatro beneficiarios corresponden a la educación primaria y preescolar. Casi la totalidad de la cuarta parte restante se ubica en la secundaria ya que los beneficiarios de la educación especial y abierta no llegan al 1% según la ENAHO (2% según unidad ejecutora).

Para determinar la cobertura efectiva, la población objetivo serán los estudiantes de los centros educativos públicos de cada nivel educativo que pertenecen a los hogares pobres según las distintas aproximaciones. Para la educación básica regular en su conjunto, la cobertura efectiva se ubica en torno al 60%, más del doble de la mostrada por los CEN CINAI. Esta cobertura efectiva se aproxima al 80% en la primaria, se ubica en torno a dos tercios para la preescolar y un poco más de un tercio para la secundaria. Para la educación especial, se observa una mayor variabilidad, probablemente determinado por su pequeño tamaño poblacional, pero en todos los casos por encima del 50%, excepto para las familias en pobreza extrema que parecen tener un menor acceso a este servicio. Por su carácter casi universal en la educación pública y el bajo peso de la

⁹ La ENAHO también indaga sobre el acceso al comedor en las universidades públicas y el INA, pero no son programas apoyados por el FODESAF, por lo que no se toman en cuenta.

educación privada, la cobertura efectiva muestra pocos cambios al aumentar el tamaño de la población objetivo y no siempre evidencia una reducción. En preescolar y educación especial, la cobertura efectiva es mayor si se considera al 40% más pobre que a los pobres por ingreso, lo que significa una mayor acceso para los estudiantes del segundo quintil de la distribución.

Cuadro 2
Costa Rica: cobertura efectiva y potencial de los Comedores estudiantiles. 2013

| Población objetivo alternativa | Total educación básica | Nivel educativo al que asiste | | | |
|--|------------------------|-------------------------------|----------|------------|----------|
| | | Preescolar | Primaria | Secundaria | Especial |
| Cobertura efectiva¹ | | | | | |
| Pobreza extrema | 61,5 | 65,7 | 75,1 | 43,2 | 23,3 |
| 20% más pobre | 61,6 | 65,8 | 79,0 | 39,2 | 59,6 |
| Pobres por ingreso | 60,0 | 63,4 | 78,1 | 36,6 | 53,2 |
| 40% más pobre | 58,3 | 65,4 | 75,8 | 35,6 | 64,2 |
| Cobertura potencial² | | | | | |
| Pobreza extrema | 396,1 | 423,4 | 495,0 | 258,4 | 481,3 |
| 20% más pobre | 165,9 | 189,6 | 210,5 | 104,2 | 187,8 |
| Pobres por ingreso | 143,7 | 158,8 | 182,3 | 91,4 | 148,5 |
| 40% más pobre | 85,3 | 99,7 | 110,0 | 52,3 | 90,5 |

1/ Beneficiarios efectivos de la población objetivo como porcentaje de la población objetivo.

2/ Beneficiarios totales de cada grupo de edad como porcentaje de la población objetivo.

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

El carácter casi universal del programa se traduce en que la cobertura potencial supere al 100% en casi todos los casos, lo que implica que los estudiantes de hogares no pobres ni vulnerables tienen un amplio acceso. Si se pudieran enfocar todos los beneficiarios en los estudiantes del 20% de los hogares más pobres, se podría atender al doble de los escolares pobres, casi el doble de los alumnos pobres en preescolar y especial y a la totalidad de los colegiales pobres. Si el enfoque se dirige al 40% de los hogares más pobres, con los beneficiarios actuales, se podría atender a la totalidad de los escolares de esas familias, así como los alumnos de preescolar y casi todos de la educación especial, aunque solo se podría atender a cerca de la mitad de los colegiales del 40% de los hogares con menores ingresos. Así, dentro de un marco de abundancia de beneficiarios con relación a los estudiantes de los hogares pobres, parecería existir un déficit con relación al nivel secundario que debería atenderse dada la

prioridad política que tiene el aumento de la cobertura y el logro educativo en ese nivel.

II.4. Las becas y otras ayudas monetarias para estudiar

Con la creación del Fondo Nacional de Becas (FONABE) en 1997, el FODESAF empezó a girarle recursos para financiar becas de estudio. Más recientemente, con la creación de la transferencia monetaria condicionada conocida como AVANCEMOS, en el 2006, administrada inicialmente por el FONABE junto al IMAS y posteriormente solo por el IMAS (2009), el FODESAF también participa en su financiamiento. Ambas constituyen incentivos monetarios para estudiar, por lo que conviene considerarlos en conjunto para determinar la cobertura por nivel educativo, ya que tienen una especialización por nivel, FONABE concentrado en primaria y AVANCEMOS en secundaria. Para el 2013, el FODESAF giró cerca de 62 mil millones de colones a estos dos programas, lo que equivale al 13,2% de los recursos del Fondo en ese año. FONABE recibió casi 20 mil millones (4,2% del Fondo) y para AVANCEMOS se giró 42 mil millones (9% del Fondo).

La ENAHO pregunta dentro de las ayudas recibidas por el IMAS, si está recibiendo AVANCEMOS y también investiga entre los que están asistiendo a algún centro educativo, si reciben becas en dinero. Estas becas en dinero, pueden provenir del FONABE, de otras instituciones públicas (municipios, INA y universidades) o de entidades privadas (universidades y empresas), así como de un "otros" que puede incluir instituciones sin fines de lucro, pero también algunas instituciones públicas (para sus empleados o para la comunidad) pero sin especificar. Vistas en conjunto, FONABE e IMAS dan cuenta del 89% de las ayudas monetarias para estudiar, porcentaje que sube al 96% si se agregan las universidades públicas. Estas últimas si bien no cuentan con apoyo del FODESAF, se considerarán dentro del análisis pues FONABE también ofrece becas para postsecundaria.

Los datos aportados por FONABE tienen problemas de calidad y oportunidad y aún no se ha podido obtener la información trimestral pertinente. El dato anual aportado por la unidad ejecutora da cuenta de 185 mil becas otorgadas y pagadas, mientras que la ENAHO identifica solo 117 mil, esto es, un 37% menos (68 mil becados menos). Parte de esta discrepancia es que para el primer semestre, FONABE no ha otorgado, menos pagado, la totalidad de las becas, pero la diferencia es suficientemente amplia como para ponerle atención. Por el contrario, con respecto a AVANCEMOS, los datos reportados por la unidad ejecutora para el primer semestre (135 mil) son prácticamente iguales a los estimados por la

ENAHO. Por nivel educativo, según la ENAHO y poniendo la atención en los que asisten a centros públicos, la mitad de las ayudas monetarias las reciben los estudiantes de secundaria, el 40% los estudiantes de primaria y el 8% los universitarios. Estos tres niveles aglutinan el 98% de los beneficiarios con ayudas monetarias¹⁰.

Cuadro 3

Costa Rica: cobertura efectiva y potencial de las ayudas monetarias para estudiar. 2013

| Población objetivo alternativa | Todos los niveles | Nivel educativo al que asiste | | | | |
|--|-------------------|-------------------------------|----------|------------|----------|----------|
| | | Preescolar | Primaria | Secundaria | Especial | Superior |
| Cobertura efectiva¹ | | | | | | |
| Pobreza extrema | 38,4 | 2,4 | 34,5 | 54,5 | 43,6 | 37,4 |
| 20% más pobre | 39,4 | 2,5 | 36,6 | 52,4 | 66,9 | 40,2 |
| Pobres por ingreso | 37,4 | 2,3 | 35,1 | 50,1 | 67,8 | 36,0 |
| 40% más pobre | 35,4 | 3,1 | 34,1 | 45,5 | 59,5 | 31,3 |
| Cobertura potencial² | | | | | | |
| Pobreza extrema | 216,2 | 14,7 | 182,5 | 291,3 | 376,2 | 486,2 |
| 20% más pobre | 89,7 | 6,6 | 77,6 | 117,5 | 146,8 | 165,2 |
| Pobres por ingreso | 77,1 | 5,5 | 67,2 | 103,0 | 116,1 | 119,3 |
| 40% más pobre | 45,4 | 3,5 | 40,5 | 59,0 | 70,8 | 63,0 |

1/ Beneficiarios efectivos de la población objetivo como porcentaje de la población objetivo.

2/ Beneficiarios totales de cada grupo de edad como porcentaje de la población objetivo.

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

Para determinar la cobertura específica, la población objetivo serán los estudiantes de los centros educativos públicos que pertenecen a los hogares pobres en sus distintas aproximaciones. El cuadro 3, inserto arriba, muestra estos resultados, donde se destaca que algo más de un tercio de los estudiantes de hogares pobres están recibiendo una ayuda para estudiar y esta cobertura es ligeramente mayor conforme el hogar es más pobre. Por nivel educativo, el pequeño grupo de educación especial muestra la mayor cobertura con dos tercios de sus estudiantes recibiendo ayuda, excepto en pobreza extrema, seguidos de los colegiales donde cerca de la mitad está siendo beneficiado. En la educación superior, la cobertura efectiva pasa del 40% entre el grupo más pobre (primer quintil) hasta el 31% cuando se amplía la población objetivo a los estudiantes del

¹⁰ FONABE da becas para estudiar en centros de educación superior privados, pero no se consideran para el análisis de la cobertura ya que el 99% de las ayudas monetarias es para centros públicos.

40% de las familias más pobres. En la primaria, por el contrario, la cobertura se mantiene en torno al tercio de los estudiantes, mientras que resulta insignificante entre los alumnos de la preescolar (3% o menos).

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

II.5. Las pensiones no contributivas por monto básico

Las pensiones no contributivas administradas por la CCSS nacen con el FODESAF en 1974 cuando la ley de creación del Fondo asigna el 20% a ese fin. Con la reforma del 2009, este porcentaje se reduce a un piso del 10,33% pero todos los recursos adicionales que desde el 2006 el gobierno transfería por el Ministerio de Hacienda, para aumentar principalmente el monto de la pensión, se agregan como recursos del FODESAF que se asignan por convenio. De este modo, el Fondo giró para este programa durante el 2013, una suma cercana a los 115 mil millones de colones, que equivale al 24,6% de los recursos totales disponibles.

Inicialmente, las pensiones se crearon para atender a los adultos mayores en situación de pobreza pero sin cobertura de la seguridad social. Con el tiempo se han venido agregando beneficiarios adicionales, como indigentes, viudas, huérfanos y personas con parálisis cerebral severa u otros tipos de discapacidad mental. Pese a ello, cerca de tres de cada cuatro beneficiarios, continúan siendo adultos mayores (de 65 o más años) y sobre ellos es posible analizar la cobertura. Un 13% de los beneficiarios, según la ENAHO tienen entre 50 y 64 años, mientras que otro 13% corresponde a beneficiarios con edades por debajo de los 50 años.

De acuerdo a la CCSS, hacia la mitad del 2013, contaba con cerca de 97 mil pensionados, de los cuales el 69% (67 mil) correspondían a adultos mayores con pensión ordinaria. En este programa, la ENAHO ofrece una estimación un tanto mayor de beneficiarios (104 mil o 7% más), de los cuales el 74% son adultos mayores (76 mil o el 14% más). La estimación global mayor de la ENAHO puede originarse en el hecho de que para ese año, el INEC incluyó en la misma categoría

a las pensiones no contributivas con cargo al presupuesto nacional (como guerra y gracia) y aunque se trató de identificar las de la Caja a partir del monto de la pensión reportado, ello pudo haber generado la sobreestimación. En el caso de los adultos mayores, la diferencia proviene de esta posible sobreestimación que tiende a concentrarse en este grupo etario, más del hecho de que la Caja reporta solo los adultos mayores de las pensiones ordinarias y, probablemente, de los que son pensionados por este motivo, aunque el resto de los pensionados por otros motivos (viudez, indigencia, etc.), motivos que no capta la ENAHO, pueden ir cayendo en este grupo con el paso de los años.

Teniendo en cuenta que la ENAHO puede acarrear una pequeña sobrestimación, la cobertura se analiza para el grupo mayoritario de adultos mayores (de 65 o más años), ya que este puede delimitarse más claramente. La población objetivo específica serán entonces los adultos mayores que pertenecen a hogares pobres según las distintas aproximaciones, y que no se encuentran cubiertos por la seguridad social tradicional, es decir, que no cuentan con una pensión contributiva, ni se encuentran ocupados, lo que eventualmente les puede generar una pensión contributiva, aunque no se controló si ese empleo conlleva aseguramiento.

El cuadro 4 presenta las estimaciones de la cobertura efectiva y potencial, así como el peso relativo de la población objetivo de los adultos mayores según las distintas aproximaciones de pobreza. De acuerdo a este último dato y columna del cuadro 4, el 25% de ellos pertenecería a hogares en situación de pobreza extrema, el 38% pertenece a hogares del primer quintil, el 42% reside en hogares con pobreza por ingresos y el 57% pertenecería al 40% de los hogares con menores ingresos. Esto refleja que, al igual que lo que sucede con los hogares con niños menores de siete años, los hogares con adultos mayores parecen sufrir de un mayor riesgo de pobreza. La cobertura efectiva señala que el 67% de los adultos mayores en situación de pobreza extrema cuenta con pensión y esta cobertura se va reduciendo conforme se amplía la población objetivo, hasta cerca del 50% cuando se consideran los adultos mayores pertenecientes al 40% más pobre de los hogares. Ello sugiere que el programa tiene un buen enfoque pues tiende a favorecer relativamente más a los que pertenecen a hogares más pobres.

Cuadro 4

Costa Rica: cobertura efectiva y potencial de las pensiones no contributivas. 2013
(Para la población de 65 o más años sin pensión contributiva ni trabajo)

| Población objetivo alternativa | Cobertura | | Población objetivo (%) |
|-----------------------------------|-----------------------|------------------------|---------------------------|
| | Efectiva ¹ | Potencial ² | |
| Pobreza extrema | 66,8 | 141,1 | 25,0 |
| 20% más pobre | 57,3 | 92,0 | 38,3 |
| Pobres por ingreso | 55,8 | 84,2 | 41,8 |
| 40% más pobre | 49,2 | 61,6 | 57,2 |

1/ Beneficiarios efectivos de la población objetivo como porcentaje de la población objetivo.

2/ Beneficiarios adultos mayores como porcentaje de la población objetivo.

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

La cobertura potencial indica que si se reasignan las pensiones de los adultos mayores actualmente beneficiarios, alcanzarían para darle pensión a todos los que se encuentran en situación de pobreza extrema pero no en situación de pobreza no extrema. No obstante, los adultos mayores en situación de pobreza por ingresos o pertenecientes al 20% más pobres, si podrían ser atendidos en su totalidad si se reasignaran las pensiones dirigidas a otros grupos de edad.

II.6. El programa de bienestar y promoción familiar

El IMAS, institución creada en 1971 para combatir la pobreza, organiza su oferta de ayuda a las familias pobres en un programa denominado bienestar y promoción familiar. Para ejecutarlo, utiliza recursos propios asignados por ley así como los otorgados por el FODESAF. Para el 2013, contó con recursos del Fondo por un monto cercano a los 102 mil millones de colones, incluyendo la asignación para AVANCEMOS, lo que representó el 21,9% de los recursos del FODESAF. Este programa incluye ayudas monetarias y no monetarias a las familias para distintos motivos que van desde necesidades de corto plazo (como emergencias o veda), cuidado, incentivos para estudiar (AVANCEMOS), apoyo productivo, hasta el mejoramiento de la vivienda. Aunque los subsidios se dirigen a miembros específicos de las familias, su unidad de acción son las familias y la cobertura hay que verla en este nivel.

La ENAHO por su parte pregunta si algún miembro del hogar ha recibido en el primer semestre del año alguna ayuda del IMAS y especifica tres tipos de ayudas: AVANCEMOS, otras ayudas en dinero y otras ayudas o programas no monetarios.

Para cada individuo se acepta solo un tipo de ayuda, aunque a nivel de hogar pueden obtenerse ayudas múltiples. Según la ENAHO del 2013, entre las personas que recibieron ayudas del IMAS, el 77% la obtuvo por AVANCEMOS, un 21% por otro tipo de ayuda monetaria y solo cerca de un 2% por programas no monetarios. Agregada esta información por hogar, el 74% de los hogares beneficiados recibió un beneficio, el 22% dos, el 4% recibió tres y el 1% obtuvo cuatro beneficios, donde cada beneficio equivale a un miembro distinto del hogar recibiendo una ayuda específica. Del total de hogares beneficiados, el 72% recibió Avancemos.

El concepto de familia (existen lazos de consanguinidad) utilizado por el IMAS para informar sobre sus beneficiarios es distinto al de hogar (uso de "olla" común) utilizado en la ENAHO. Como un hogar puede tener varias familias, la comparación entre fuentes hay que verla con cuidado. Pese a que Avancemos se incluyó como incentivo monetario para estudiar, por su protagonismo dentro del IMAS, aquí se mantiene y analiza ahora a nivel de hogar. Según el IMAS, durante la primera mitad del 2013 beneficiaron a 137 mil familias, mientras que la ENAHO reporta un total de 134 mil hogares beneficiados por el IMAS. Esta diferencia, del 4% menos en la ENAHO, puede explicarse por las diferencias en las unidades de medida, de modo que la aproximación parece bastante razonable¹¹. En el caso de las familias beneficiadas con Avancemos según el IMAS (108 mil) resultan casi un 10% más alto que los hogares identificados por la ENAHO (97 mil). Como el número de beneficiarios individuales de Avancemos es el mismo en ambas fuentes, claramente la diferencia agregada responde a las distintas definiciones de hogar y familia.

Estas distintas aproximaciones de hogar/familia no afectan las estimaciones de cobertura pues al usarse solo la ENAHO como fuente, la unidad relevante son los hogares. La población objetivo será en este caso el conjunto hogares en situación de pobreza, según las distintas definiciones seguidas. No se requiere en este caso introducir precisiones adicionales para cuantificar la población objetivo, aunque los hogares beneficiarios se separan entre los que reciben AVANCEMOS del resto. El cuadro 5 resume la información sobre la cobertura del programa de bienestar y promoción familiar.

¹¹ La diferencia puede ser mayor pues no se están considerando las familias atendidas por el IMAS pero que no cuentan con el financiamiento del FODESAF. Este no sería el caso de las que reciben Avancemos ya que todo el programa lo financia el Fondo.

Cuadro 5
Costa Rica: cobertura efectiva y potencial del programa de bienestar y promoción familiar.
2013

| Población objetivo alternativa | Hogares según beneficio | | |
|--|-------------------------|-----------|-------|
| | Total | AVANCEMOS | Resto |
| Cobertura efectiva¹ | | | |
| Pobreza extrema | 22,3 | 11,9 | 10,4 |
| 20% más pobre | 22,7 | 14,7 | 8,0 |
| Pobres por ingreso | 21,1 | 14,0 | 7,1 |
| 40% más pobre | 19,0 | 13,3 | 5,7 |
| Cobertura potencial² | | | |
| Pobreza extrema | 101,3 | 73,3 | 27,9 |
| 20% más pobre | 48,8 | 35,4 | 13,5 |
| Pobres por ingreso | 42,1 | 30,5 | 11,6 |
| 40% más pobre | 24,4 | 17,7 | 6,7 |

1/ Hogares beneficiarios efectivos de la población objetivo como porcentaje de la población objetivo.

2/ Hogares beneficiarios totales de cada beneficio como porcentaje de la población objetivo.

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

En conjunto, el IMAS con su programa de bienestar y promoción familiar solo cubre efectivamente a cerca de un cuarto de los hogares pobres, con independencia de cómo se defina. Dos de cada tres hogares pobres efectivamente atendidos, lo son gracias a AVANCEMOS, con excepción del grupo de pobreza extrema, donde las otras ayudas pesan casi igual a AVANCEMOS. Esto se puede deber a que en este grupo de hogares hay menos jóvenes en edad colegial y efectivamente asistiendo al colegio.

Si el IMAS lograra reasignar todos los hogares beneficiados, y los beneficios, hacia los más pobres, podría atender la totalidad de los hogares en pobreza extrema (cobertura potencial), cerca de la mitad de los hogares del 20% más pobre, el 42% de los hogares catalogados en situación de pobreza por ingresos y solo a cerca de una cuarta parte de los hogares ubicados en los dos primeros quintiles de la distribución (40% más pobre).

II.7. El bono familiar de la vivienda

Con la aprobación de la ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda (7052) a finales de 1986, que crea el Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI), se establece el bono familiar para la vivienda y se asigna un tercio de los recursos del FODESAF para su financiamiento. Con la reforma a la ley del FODESAF en el 2009, se le asigna un piso del 18,07% del Fondo y se le garantiza el monto de recursos absolutos que venía utilizando por un quinquenio. En el 2013, el Fondo transfirió recursos al BANHVI para este programa por algo más de 89 mil millones de colones (19,1% del Fondo). Con estos recursos, y otros pocos que reciben de otras fuentes, financia el bono para la adquisición, construcción o reparación de vivienda para los hogares con ingresos totales, no per cápita, por debajo de cuatro salarios mínimos minimorum, aunque recientemente se ha ampliado el límite a seis salarios mínimos para incluir a la "clase media".

La ENAHO indaga si algún miembro del hogar ha recibido el bono de la vivienda, no el tipo ni el monto del bono recibido, y en caso afirmativo, pregunta por el año en lo que lo recibió. De esta forma permite identificar a todos los que han recibido un bono de vivienda desde su creación, así como los que lo han recibido recientemente. Como se pregunta por el año en que lo recibió, se puede conocer los que lo recibieron durante el último año y medio. Según la ENAHO del 2013, 231 mil hogares han recibido un bono desde su creación y siete mil en el último año y medio. El BANHVI informa haber entregado desde su constitución hasta el mediados del 2013 aproximadamente 307 mil bonos, lo que representa un tercio más de lo reportado por la ENAHO, o alternativamente, la ENAHO reporta un 25% menos de bonos recibidos por los hogares. Si se confrontan los bonos entregados por el BANHVI en el 2013 con los reportados por la encuesta, esta última reporta un 21% menos de hogares recibiendo bonos financiados por el FODESAF, porcentaje que sube al 30% cuando se considera el total de bonos formalizados por el BANHVI en ese año y con todas las fuentes de financiamiento. Parte de esta discrepancia puede surgir del hecho de que la unidad ejecutora reporta bonos entregados mientras que la ENAHO identifica hogares que recibieron el bono y donde hay hogares que pueden haber recibido más de un bono.

Teniendo en cuenta estas diferencias, el cuadro 6 muestra la cobertura efectiva y potencial, tanto para el total de bonos acumulados como para los recibidos durante el último año y medio. Como la vivienda es un activo que genera un servicio de alojamiento a largo plazo a los beneficiarios, es importante poner la atención no solo en los beneficiarios recientes sino en los acumulados por el programa. La cobertura se muestra tanto para hogares como para sus miembros, aunque como se verá no aparecen mayores diferencias. Para determinar la

cobertura se requiere precisar la población meta, más allá de los hogares pobres. En este caso se utilizan los hogares pobres, en sus distintas aproximaciones, que no cuentan con casa propia, que tienen casa propia pero en mal estado o que tienen casa propia en buen estado porque recibieron el bono.

Cuadro 6

Costa Rica: cobertura efectiva y potencial del bono familiar de la vivienda

| Población objetivo alternativa | Recibido desde su creación | | Recibido último año y medio | |
|--|----------------------------|----------|-----------------------------|----------|
| | Hogares | Miembros | Hogares | Miembros |
| Cobertura efectiva¹ | | | | |
| Pobreza extrema | 32,5 | 32,0 | 1,6 | 1,8 |
| 20% más pobre | 34,8 | 34,7 | 2,0 | 2,3 |
| Pobres por ingreso | 32,9 | 32,9 | 1,8 | 2,1 |
| 40% más pobre | 34,9 | 35,2 | 1,9 | 2,1 |
| Cobertura potencial² | | | | |
| Pobreza extrema | 258,8 | 268,7 | 11,6 | 13,1 |
| 20% más pobre | 125,3 | 119,8 | 5,8 | 6,1 |
| Pobres por ingreso | 109,4 | 104,1 | 4,9 | 5,1 |
| 40% más pobre | 65,9 | 62,9 | 3,0 | 3,2 |

1/ Hogares efectivamente beneficiados de la población objetivo como porcentaje de la población objetivo.

2/ Hogares beneficiarios totales de cada beneficio como porcentaje de la población objetivo.

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

Del cuadro 6 se desprende que considerando los bonos de vivienda entregados desde el año 1987, solo cerca de un tercio de los hogares en situación de pobreza y que lo requerían, lo ha recibido (cobertura efectiva). Estos resultados son similares si se observan los miembros de los hogares y el poco cambio al modificarse la población objetivo indica que es un programa que beneficia a hogares a través de toda la distribución del ingreso. Si la atención se pone en el último año y medio, de los hogares pobres que necesitaban el bono de la vivienda, no más del 2% lo logró obtener en ese período, mostrando la limitada cobertura puntual del programa, pese a la cantidad de recursos que absorbe.

Aunque la legislación permite otorgar el bono de la vivienda a hogares ubicados hasta el percentil noventa de la distribución del ingreso o noveno decil de la

distribución, si esos bonos acumulados se hubieran canalizados hacia los hogares pobres que lo requerían, se hubiera podido resolver el problema de vivienda de la totalidad de hogares en situación de pobreza por ingresos insuficientes o ubicados en el primer quintil de la distribución. También hubiera alcanzado para darle más de dos casas a los hogares en situación de pobreza extrema, con lo se hubieran erradicado los asentamientos informales. No obstante, si la población objetivo se amplía hasta el 40% de los hogares de menores ingresos y con problemas de vivienda, los bonos entregados serían aún insuficientes para atenderlos en su totalidad (cobertura potencial).

Como el programa tiene un tamaño limitado de beneficiarios por año, considerando el último año y medio, los bonos entregados apenas alcanzarían para atender las necesidades de vivienda de cerca de un décimo de los hogares en situación de pobreza extrema. Este porcentaje de cobertura potencial disminuye al ampliar la población objetivo de modo que solo permitiría atender al 3% de los hogares del 40% más pobre del país y con problemas de vivienda.

II.8. Los asegurados por cuenta del Estado

En los últimos años se ha ido consolidando la obligación para el FODESAF de cubrir la cuota de afiliación al seguro de salud de la CCSS de la población pobre no asegurada por sus propios medios, obligación legal que se remonta a los inicios de la década de los años noventa del siglo pasado. Anteriormente, era el gobierno, a través del Ministerio de Hacienda, quién se hacía cargo de este aporte, pero que tendía a acumularse como parte de la deuda del Estado con la Caja. El aporte del FODESAF se reinició en el año 2012 de manera paulatina, de manera que para el 2013 aportó cerca de 17 mil millones de colones (3,7% del Fondo), pero por el equivalente a solo la mitad del monto estimado. Eso significa que para el 2014 el costo sube al 5% del Fondo y a partir del 2015 superará al 6%. Este aporte o carga social, se aplica para asegurar a las personas en situación de pobreza y que no se encuentran aseguradas por las otras modalidades existentes, particularmente como asegurados directos contributivos a partir de su empleo, y que no pueden cubrir el costo del seguro voluntario. El seguro se cobra sobre el jefe del núcleo familiar y cubre como asegurados familiares a los miembros del hogar dependientes directamente de este como menores, discapacitados severos o adultos mayores a su cargo, pero no cubre a otros familiares en edad y capacidad para trabajar, que a su vez se consideran un núcleo familiar aparte.

La ENAHO pregunta como parte de las opciones de la condición de aseguramiento, si la persona cuenta con el seguro por cuenta del Estado,

incluyendo al asegurado directo y a sus familiares, sin diferenciarlos. La Caja reporta para junio del 2013, contar con 212 mil asegurados por cuenta del Estado, donde 153 mil (el 72%) correspondería a asegurados directos y el resto a familiares, para una media de 0,4 asegurados familiares por asegurado directo. Por su parte, la ENAHO estima los asegurados por cuenta del Estado en 231 mil personas, esto es, un 9% superior al reportado por la Caja y sin poder diferenciar los directos de los familiares, aunque globalmente las cifras totales son parecidas. La encuesta señala que solo el 17% de los asegurados por esta modalidad son jefes del hogar respectivo, un 9% son el o la compañera, un 52% corresponde a hijos, un 14% a yernos, nueras o nietos y el 9% restante a otros familiares (padres, suegros, etc.).

Para determinar la cobertura efectiva y potencial, como población objetivo se considera a la población en situación de pobreza, en sus distintas aproximaciones, y que no cuentan con seguro de salud de la CCSS más allá del otorgado por el Estado. Como el criterio del núcleo familiar es distinto para la Caja que para la ENAHO, la cobertura se analiza por persona y diferenciando su posición dentro del hogar a manera indicativa. Los resultados se presentan en el cuadro 7. Para el conjunto de personas pobres sin seguro, un 42% de los que están en pobreza extrema los cubre el seguro por el Estado. Esta cobertura efectiva va disminuyendo conforme se amplía la población objetivo y se sitúa en el 33% cuando la atención se pone en las personas del 40% más pobre de los hogares, sugiriendo un mejor enfoque en los más pobres. Esta cobertura es menor entre los jefes y sus cónyuges, mientras que aumenta para los hijos, sus parejas e hijos, y otros miembros del hogar, esto es, para núcleos secundarios del hogar. Probablemente la Caja considera a estos núcleos secundarios como independientes y son entonces más proclives a tener limitaciones de ingresos mayores a las del núcleo principal de origen.

Cuadro 7

Costa Rica: cobertura efectiva y potencial del aseguramiento por cuenta del Estado. 2013

| Población objetivo alternativa | Relación de parentesco | | | | | |
|---|------------------------|------|---------|---------------|-------------------|--------------|
| | Total | Jefe | Cónyuge | Hijo hijastro | Yerno nuera nieto | Otro miembro |
| Cobertura efectiva ¹ | | | | | | |
| Pobreza extrema | 41,9 | 37,4 | 35,7 | 45,2 | 46,8 | 34,4 |
| 20% más pobre | 38,1 | 32,3 | 30,5 | 40,5 | 44,5 | 41,1 |
| Pobres por ingreso | 37,2 | 30,3 | 28,5 | 39,8 | 45,1 | 40,9 |
| 40% más pobre | 32,6 | 25,6 | 22,1 | 35,5 | 43,1 | 35,7 |
| Cobertura potencial ² | | | | | | |
| Pobreza extrema | 106,6 | 73,6 | 87,2 | 112,0 | 136,3 | 180,3 |
| 20% más pobre | 58,7 | 44,4 | 46,3 | 60,5 | 72,7 | 93,4 |
| Pobres por ingreso | 53,2 | 41,1 | 41,5 | 54,7 | 64,3 | 85,4 |
| 40% más pobre | 38,0 | 30,0 | 26,7 | 39,8 | 50,7 | 50,4 |

1/ Beneficiarios efectivos de la población objetivo como porcentaje de la población objetivo.

2/ Beneficiarios totales de cada nivel educativo como porcentaje de la población objetivo.

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

La cobertura potencial muestra que si se reasignan todos los beneficiarios hacia los pobres extremos, se podría asegurar a la totalidad de estos sin seguro y ello es más claro para los núcleos secundarios del hogar. Por el contrario, cuando la población objetivo se amplía, al menos para incluir el primer quintil de la distribución, los asegurados actuales resultan insuficientes para cubrir a los pobres sin seguro. Esta insuficiencia aumenta conforme se amplía la población objetivo y señala un claro problema de cobertura del programa, cuya ampliación de paso, presionará las finanzas del Fondo.

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

Tampoco los programas podrían cubrir a toda su población objetivo si mejoraran su enfoque reasignando los beneficiarios, más allá de los que están en situación de pobreza extrema. Solo los comedores estudiantiles están en capacidad de hacerlo más algunos subgrupos de los otros programas, pero ninguno estaría en capacidad de atender a la totalidad de la población objetivo en su versión más amplia que incluye a los pobres por ingresos y a los que están en una situación de vulnerabilidad, excepto los comedores en las escuelas. Pese a estas limitaciones, parece importante analizar el enfoque de los programas con mayor detalle, aspecto que se realizará en la próxima sección.

III. EL ENFOQUE EN LOS POBRES DE LOS PROGRAMAS

El análisis previo permitió determinar el porcentaje de la población pobre que es efectivamente beneficiaria (cobertura efectiva), así como la capacidad de cada programa para beneficiar a la totalidad de la población objetivo si reasignaran los beneficiarios (cobertura potencial). Una cobertura efectiva menor al 100% significa que se están dejando pobres sin atención. Una cobertura potencial por debajo del 100% significa que la escala o tamaño del programa es insuficiente, mientras que diferencias marcadas entre ambas coberturas implica que hay una cantidad importante de beneficiarios que no corresponden a la población objetivo.

Esto último puede ser producto del diseño del programa, de los criterios de acceso definidos o de limitaciones en los instrumentos de selección. Los programas de comedores estudiantiles y el bono de la vivienda tienen un diseño que los dirige a una población meta que supera en mucho a la población objetivo del FODESAF. El programa de bienestar y promoción familiar utiliza como criterio de acceso el puntaje de un índice de bienestar material (índice SIPO) que no se corresponde necesariamente con el de pobreza por insuficiencia de ingresos. Mientras que otros programas, como las pensiones del régimen no contributivo o las becas para estudiar, que si bien utilizan el criterio de pobreza por insuficiencia de ingreso, aplican una medición de ingreso muy burda y limitada en sus fuentes.

Los esfuerzos de focalización o enfoque en los pobres necesariamente llevan aparejados errores de identificación y sus magnitudes permiten evaluar la eficiencia de los criterios y mecanismos de selección. Estos errores se han asociado a los errores de las pruebas de hipótesis como errores tipo I y tipo II, fueron popularizados por Cornia y Stewart (1995) y se conocen como errores de exclusión y de filtración. Más específicamente.

Exclusión

El error tipo I o error F (*Failure to cover all the genuine cases*) consiste en no incluir, a través del proceso de selección (criterios e instrumentos), a todos los realmente pobres. Si el instrumento o el criterio de selección tiene este problema, estaría excluyendo a solicitantes que son pobres pero que el mecanismo no logra ubicarlos como tales y genera limitaciones en la cobertura efectiva del programa entre la población objetivo. El mecanismo estaría fallando en su objetivo básico o primario. Se mide como el porcentaje de la población objetivo o pobre que no es cubierta por el programa (ver anexo). Este error no provoca un desperdicio de recursos pero si una cobertura efectiva insuficiente. Cabe señalar que la exclusión

se puede originar no solo por el rechazo de aspirantes que califican, sino por un comportamiento pasivo de los programas donde solo atienden a los que llegan a sus ventanillas a solicitarlo. En este caso, el desconocimiento de los beneficiarios potenciales sobre el programa o las dificultades para hacer las gestiones para entrar, se traduce en una no demanda por los beneficios del programa.

Filtración

El error tipo II o error E (*Excessive coverage*) consiste en incluir, a través del proceso de selección, a solicitantes que no son pobres o no son parte de la población objetivo. Si el criterio o el instrumento incurren en este tipo de deficiencia, se estarían beneficiando a personas no pobres y con ello se estarían desviando recursos hacia la población no pobre a costa de población que si necesita el beneficio. Se mide como el porcentaje de beneficiarios efectivos que no son pobres o no corresponden a la población objetivo y en el caso de subsidios homogéneos reflejaría el monto relativo de recursos mal enfocados (ver anexo). Una reducción de este tipo de error libera recursos para canalizarlos hacia los pobres.

Estos errores no son independientes entre sí, de modo que los esfuerzos por reducir las filtraciones pueden provocar un aumento en la exclusión, pues implica la imposición de más restricciones y ello empieza a sacar a individuos que si son pobres. Además, estos esfuerzos por reducir las filtraciones pueden ser más costosos que los recursos que liberan, fuera de los costos sociales que pueden acarrear como la estigma, invasión excesiva de la privacidad, los cambios de comportamiento, etc. (Trejos y Sáenz, 2007).

Las exclusiones, que no son más que el inverso aditivo de la cobertura efectiva, se mostrarán para cada aproximación de pobreza utilizada, incluyendo la pobreza extrema, mientras que las filtraciones se concentrarán en los pobres por insuficiencia de ingresos y en los hogares o personas pertenecientes al 20% y al 40% de hogares de menores ingresos (los pobres y vulnerables). Como los pobres por ingreso son similares a los hogares del primer quintil (20% más pobre), los resultados en términos de filtraciones serán muy similares. Por otra parte, no tiene mucho sentido medir las filtraciones poniendo como población objetivo, a los que se encuentran en situación de pobreza extrema, pues no hay ningún programa dirigido exclusivamente a esa población e implicaría considerar como filtraciones la atención de beneficiarios en condición de pobreza, pero no extrema.

III.1. Los centros de atención infantil

La cobertura efectiva entre la primera infancia en condición de pobreza de los CEN CINAI no supera en ningún caso al 30%, de modo que las exclusiones se ubican en todos los casos por encima del 70% de esa población objetivo, haciendo evidente las limitaciones de cobertura que ostentan (ver cuadro 8). Estas exclusiones no muestran grandes diferencias entre las distintas aproximaciones de los grupos pobres ni por grupos de edad, aunque la exclusión es mayor cuando se consideran los pobres más los vulnerables y, con excepción de la pobreza extrema, es mayor entre los menores de dos años.

En cuanto a las filtraciones, cerca de la mitad de los beneficiarios no forman parte del 20% más pobre de los hogares. Este porcentaje supera ligeramente al 40% cuando la atención se pone en los hogares en condición de pobreza por ingresos y no supera al 20% cuando se incluyen los hogares en situación de vulnerabilidad. Esto significa que las filtraciones parecen altas cuando se utiliza una definición más restrictiva de pobreza, pero se tornan menos importantes cuando se acude a incluir a los grupos vulnerables. Por otra parte, la población más excluida, los menores de dos años, muestran las menores filtraciones.

III.2. Los comedores escolares

El cuadro 8 también incluye la información correspondiente a los comedores estudiantiles. Al ser un programa con alta cobertura efectiva, las exclusiones son menores pero no despreciables. Cabe señalar que las exclusiones se calculan sobre los que están asistiendo efectivamente a los centros educativos, de modo que si se considerara la población en edad de asistir, estas serían mayores. Globalmente, para la educación básica en su conjunto, pero excluyendo la educación abierta, la exclusión ronda al 40% de los estudiantes en situación de pobreza y sin mayores diferencias según la aproximación de pobreza seguida. No obstante a su interior, las diferencias son marcadas y reflejan lo que sucede con la cobertura efectiva. La educación primaria es la que muestra las menores tasas de exclusión y estas no superan al 25%, mientras que la educación secundaria ostenta la mayores, con tasas que se aproximan o superan al 60% y crecientes al aumentar el tamaño de la población objetivo. En una situación intermedia se ubican la preescolar y la especial, aunque esta última se torna más volátil por su poco peso poblacional.

Pese a estas divergencias en los errores de exclusión por nivel educativo, las filtraciones se tornan más homogéneas. Su diseño universalista hace que las

filtraciones medidas sean elevadas, de modo que casi dos tercios de los beneficiarios no corresponden a miembros del 20% de los hogares con menores ingresos y casi un tercio se encuentra fuera del 40% más pobre de los hogares. Llama la atención que las filtraciones sean similares en la primaria, que tiene un diseño más universal y baja exclusión, y en la secundaria, que tiene un carácter más selectivo y altos niveles de exclusión y ello puede responder a la forma en que se distribuye la matrícula en los centros públicos.

Cuadro 8
Costa Rica: errores de exclusión y de filtración de los centros infantiles y de los incentivos para estudiar. 2013

| Programa | Errores de Exclusión según ¹ | | | | Errores de Filtración según ² | | |
|---------------------------------------|---|---------|------------|---------|--|------------|---------|
| | Pobres | 20% más | Pobres por | 40% más | 20% más | Pobres por | 40% más |
| | Extremos | Pobre | Ingresos | pobre | Pobre | Ingresos | pobre |
| Centros infantiles (CEN CINAI) | | | | | | | |
| Total menores de 7 años | 72,4 | 71,7 | 72,4 | 75,5 | 48,7 | 42,3 | 17,9 |
| Menores de 2 años | 71,2 | 74,0 | 74,3 | 76,6 | 46,0 | 36,1 | 11,3 |
| De 2 a menos de 7 años | 72,9 | 70,7 | 71,5 | 75,1 | 49,6 | 44,4 | 20,2 |
| Comedores escolares | | | | | | | |
| Todos los niveles | 38,5 | 38,4 | 40,0 | 41,7 | 62,8 | 58,3 | 31,7 |
| Preescolar | 34,3 | 34,2 | 36,6 | 34,6 | 65,3 | 60,1 | 34,4 |
| Primaria | 24,9 | 21,0 | 21,9 | 24,2 | 62,5 | 57,1 | 31,1 |
| Secundaria | 56,8 | 60,8 | 63,4 | 64,4 | 62,4 | 60,0 | 31,9 |
| Especial | 76,7 | 40,4 | 46,8 | 35,8 | 68,3 | 64,2 | 29,1 |
| Becas y Avancemos | | | | | | | |
| Todos los niveles | 61,6 | 60,6 | 62,6 | 64,6 | 56,1 | 51,5 | 22,2 |
| Preescolar | 97,6 | 97,5 | 97,7 | 96,9 | 62,7 | 58,9 | 10,1 |
| Primaria | 65,5 | 63,4 | 64,9 | 65,9 | 52,8 | 47,8 | 15,8 |
| Secundaria | 45,5 | 47,6 | 49,9 | 54,5 | 55,4 | 51,4 | 22,9 |
| Especial | 56,4 | 33,1 | 32,2 | 40,5 | 54,4 | 41,6 | 15,9 |
| Superior | 62,6 | 59,8 | 64,0 | 68,7 | 75,7 | 69,8 | 50,2 |

1/ Exclusiones: porcentaje de la población objetivo que no recibe beneficio.

2/ Filtraciones: porcentaje de beneficiarios totales que no son parte de la población objetivo.

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

III.3. Las becas y otras ayudas monetarias para estudiar

El otro tipo de incentivo para estudiar, que cuenta con el apoyo financiero del FODESAF y que se incluye en el cuadro 8, son las ayudas monetarias como becas y Avancemos. Para el conjunto de los estudiantes de todos los niveles de la educación regular, por lo menos el 60% de los que pertenecen a la población pobre se encuentran excluidos de estos beneficios monetarios. Donde existe una mayor cobertura efectiva y por ende, una menor exclusión, es en la secundaria debido al programa AVANCEMOS. No obstante, cerca de la mitad de los colegiales pobres no acceden a este beneficio, aunque el acceso es un tanto mayor entre más pobre sea el hogar.

Los estudiantes pobres de las escuelas y de la educación superior, presentan un nivel de exclusión cercano a la media de todos los estudiantes, y que se aproxima a los dos tercios de la población objetivo. En la educación especial, la exclusión se ubica cerca de la secundaria, aunque los indicadores son más volátiles por su poco peso poblacional, mientras que se vuelve prácticamente total en la preescolar, donde las becas aparentemente no están llegando, pues la cobertura efectiva no superaba el 3%.

Más de la mitad de los estudiantes con ayuda económica de los distintos niveles no pertenecen a los hogares en pobreza en sus versiones más estrictas, pero este porcentaje de filtraciones se reduce significativamente, cuando se incluyen los estudiantes de los hogares vulnerables, lo que muestra que este grupo concentra una parte importante de los beneficiarios. La excepción la constituyen las becas universitarias en dinero donde tres cuartas parte de los estudiantes beneficiados no corresponden al primer quintil de la distribución y la mitad tampoco corresponde a estudiantes pertenecientes a los dos primeros quintiles de la distribución del ingreso familiar autónomo neto per cápita.

III.4. Las pensiones no contributivas por monto básico

Como la cobertura efectiva de las pensiones no contributivas se circunscribió a los adultos mayores (de 65 años o más) sin pensión contributiva ni trabajo, las exclusiones también se refieren a este grupo poblacional (ver cuadro 9). La cobertura efectiva es alta entre más pobre sea el hogar de referencia, de modo que las exclusiones son de solo un tercio cuando la atención se pone en los hogares en pobreza extrema y va aumentando conforme se amplía la población objetivo, de modo que para el 40% de los hogares más pobres, este guarismo resulta del 50%.

Este aumento en las exclusiones al aumentar la población meta sugiere un mayor enfoque del programa en los grupos más pobres y en esa medida, menores grados de filtraciones. En efecto, como se puede observar en el cuadro 9, en el peor de los casos, cuando se usa el grupo más pobre (primer quintil), las filtraciones son solo del 38%, porcentaje que baja a un tercio cuando se consideran los pobres por ingresos insuficientes y a un quinto cuando la atención se pone en el 40% de los hogares más pobres.

Cuadro 9
Costa Rica: errores de exclusión y de filtración de los otros programas. 2013

| Programa | Errores de Exclusión según ¹ | | | | Errores de Filtración según ² | | |
|---|---|---------|------------|---------|--|------------|---------|
| | Pobres | 20% más | Pobres por | 40% más | 20% más | Pobres por | 40% más |
| | Extremos | Pobre | Ingresos | pobre | Pobre | Ingresos | pobre |
| Pensiones no contributivas | | | | | | | |
| Personas de 65 o más años | 33,2 | 42,7 | 44,2 | 50,8 | 37,7 | 33,7 | 20,1 |
| Bienestar y promoción familiar | | | | | | | |
| Hogares | 77,7 | 77,3 | 78,9 | 81,0 | 53,6 | 49,8 | 22,2 |
| Bono familiar de la vivienda | | | | | | | |
| Hogares acumulado | 67,5 | 65,2 | 67,1 | 65,1 | 72,3 | 70,0 | 47,1 |
| Hogares último año y medio | 98,4 | 98,0 | 98,2 | 98,1 | 64,5 | 62,8 | 37,1 |
| Asegurados por cuenta del Estado | | | | | | | |
| Total personas | 58,1 | 61,9 | 62,8 | 67,4 | 35,2 | 30,1 | 14,3 |

1/ Exclusiones: porcentaje de la población objetivo que no recibe beneficio.

2/ Filtraciones: porcentaje de beneficiarios totales que no son parte de la población objetivo.

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

III.5. El programa de bienestar y promoción familiar

Visto en su conjunto, el programa de bienestar y promoción familiar del IMAS tiene una escasa cobertura efectiva, cobertura que se aproxima al quinto de los hogares en situación de pobreza, incluyendo AVANCEMOS. Esto implica exclusiones cercanas al 80%, que no parecen modificarse sensiblemente al cambiar la aproximación de la población pobre, lo que permite resaltar su limitada capacidad de incidir dentro de la población pobre (ver cuadro 9). En este contexto de limitada intervención, los errores por filtraciones no son menores, particularmente dentro

de la población más pobre, donde cerca de la mitad de los beneficiarios no pertenece a este grupo. Estas filtraciones son menores y más parecidas a otros programas, cuando la atención se pone en el 40% más pobre, sugiriendo un énfasis en beneficiar a familias en situación de vulnerabilidad o una limitada capacidad para llegar a los hogares en mayor estado de privación.

III.6. El bono familiar de la vivienda

En el caso del bono de la vivienda, como se analizó previamente, el programa solo ha podido atender efectivamente desde su creación a cerca de un tercio de los hogares pobres con necesidades de apoyo, y en el último año y medio, parece haber atendido solo cerca del 2% de esos hogares pese a la cantidad de recursos que absorbe. Ellos se traduce en exclusiones del orden de los dos tercios para el acumulado del programa y del 98% para los beneficiarios recientes, sin mayores cambios según la aproximación de la población objetivo seguida (ver cuadro 9).

Por su diseño, el programa puede atender a un contingente importante de hogares no pobres dentro del marco de su ley. Por ello, no sorprenden los altos niveles de filtraciones, desde la perspectiva del FODESAF, solo superadas por las becas universitarias. Estas filtraciones son mayores cuando se observan los beneficiarios acumulados. La explicación que se ha dado al respecto, es que la dotación de la vivienda facilita la movilidad ascendente, de modo que si se consideran los beneficiarios del pasado y se ubican según sus ingresos actuales, deberían estar en una mejor situación, produciendo una mayor filtración que no es exacta. No obstante, las filtraciones siguen siendo significativas aunque menores (de dos tercios) cuando la atención se pone en los beneficiarios recientes y antes que se vean beneficiados por esa presunta movilidad. El tema aquí es si esos beneficiarios no pobres, deben de ser financiados con los recursos del Fondo.

III.7. Los asegurados por cuenta del Estado

Los asegurados por cuenta del Estado se analizan a nivel de personas porque no es factible separar los asegurados directos de los familiares. Aunque se ha visto que los núcleos secundarios de los hogares pobres parecen tener una mayor cobertura efectiva, la información del cuadro 9 se presenta para el conjunto de personas aseguradas. De las personas pertenecientes a hogares en pobreza extrema y que no cuentan con acceso al seguro de salud por otras formas, el seguro por el Estado atiende al 42% de ellos, de modo que excluye al 58%. Esta exclusión aumenta, al aumentar la población objetivo, de modo que alcanza al

67% cuando se observan los hogares pertenecientes a los dos primeros quintiles de la distribución (pobres más vulnerables).

Este aumento de las exclusiones al ir definiendo la población pobre de una manera más laxa, significa que el programa tiende a estar más enfocado en los grupos más pobres, de modo que las filtraciones son menores. En efecto, este programa, junto a las pensiones contributivas, son los que evidencian menos filtraciones. Si la atención se pone en el 20% de los hogares más pobres, solo el 35% de los beneficiarios no corresponde a ese grupo y si se amplía al 40% de los hogares más pobres, solo el 14% estaría fuera de este grupo.

III.8. La progresividad global de los programas

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

Parece importante entonces poner la mira en dónde se encuentran esos "filtrados". Así, en esta sección se pondrá la atención en cómo se distribuyen los beneficiarios de los distintos programas a través de toda la distribución de ingresos. Con ello es posible tener una idea de la progresividad global de cada programa y en esa dirección del Fondo en su conjunto. También es posible incluir a la totalidad de los beneficiarios identificados por la encuesta, no solo a los cuales se les pudo aproximar su población objetivo, pues esta última no se ocupa aquí.

Esto se puede hacer de varias maneras. Una es presentando la distribución relativa de los beneficiarios a través de los distintos estratos de la distribución. Estos estratos se construyen, al igual que se hizo para determinar a la población objetivo, utilizando el ingreso familiar autónomo neto per cápita. Los hogares se ordenan de menor a mayor ingreso y los estratos se pueden construir en grupos

de igual tamaño, ya sea deciles (10% de hogares en cada grupo), quintiles (20% de hogares en cada grupo) o alguna combinación de estos.

Una forma gráfica de analizar la distribución de los beneficiarios de los programas de manera más desagregada y comparada con la manera en que se distribuye el ingreso entre los hogares es haciendo uso del diagrama de Lorenz. En este diagrama en el eje horizontal (abscisa) se computa el porcentaje acumulado de los hogares que han sido ordenados según su ingreso familiar autónomo per cápita neto de menor a mayor ingreso. En el eje vertical (ordenada) se presenta el porcentaje acumulado de los ingresos familiares recibidos o de los beneficiarios pertenecientes a cada porcentaje acumulado de hogares. La línea diagonal que sale del origen equivale a una situación de equidistribución, ya que representaría el caso en que todos los hogares reciben el mismo monto de ingreso o tienen la misma cantidad de beneficiarios, de modo que cada porcentaje acumulado de hogares recibirían una proporción acumulada de beneficiarios o del ingreso igual a su peso poblacional. Una curva por debajo de la diagonal significaría que las familias de menores ingresos estarían recibiendo una proporción acumulada, y un monto absoluto, menor de ingreso o de los beneficiarios. Una curva por encima de la diagonal mostraría la situación inversa.

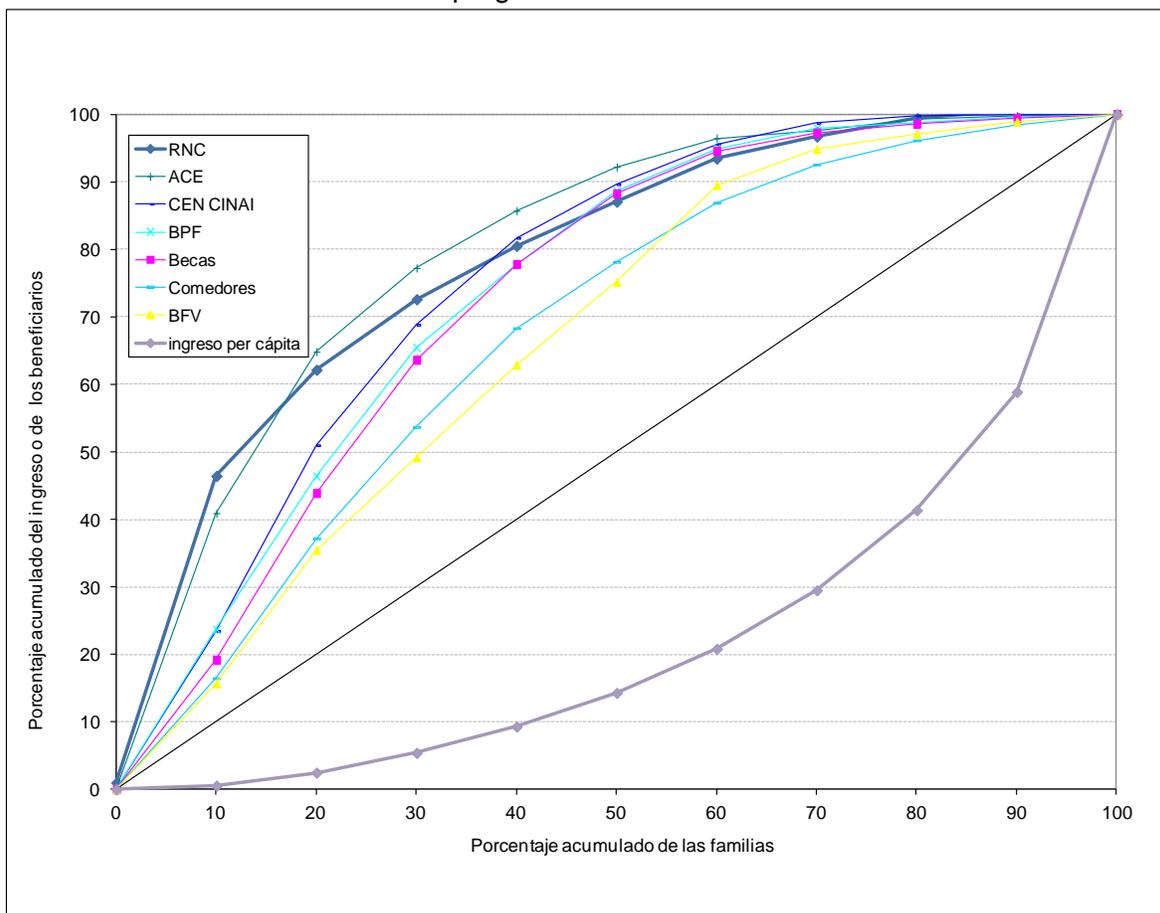
La curva que representa la distribución de ingreso, conocida como la curva de Lorenz, necesariamente se encuentra por debajo de la diagonal, pues los hogares están ordenados por su monto de ingreso, y cuanto más se aleje de la diagonal, mayor será la desigualdad en la distribución del ingreso entre ellas. Por el contrario, las curvas que representan la distribución de los beneficiarios de los programas sociales selectivos pueden ubicarse por debajo o por encima de la diagonal, pues las familias mantienen el ordenamiento según su ingreso autónomo neto por miembro. Estas curvas reciben el nombre genérico de curvas de concentración. El gráfico 1 presenta la curva de Lorenz o de concentración para la distribución del ingreso per cápita entre los hogares en el año 2013, así como las curvas de concentración para los beneficiarios totales de los programas sociales selectivos bajo análisis.

Todos los programas muestran curvas de concentración por encima de la diagonal, de modo que los beneficiarios de ellos tienden a concentrarse en los estratos de menores ingresos en una proporción mayor a la de los hogares. Así por ejemplo, para el 10% de las familias más pobres, estas no reciben ni el 1% del ingreso per cápita total, pero concentran más del 10% de los beneficiarios totales. El bono de la vivienda y los comedores escolares concentran cerca del 15% de los beneficiarios, las becas alrededor del 20%, los programas del IMAS (BPF) y los CEN CINAI cerca del 25% de los beneficiarios, mientras que las pensiones no

contributivas y los asegurados por cuenta del Estado concentran por encima del 40% de los beneficiarios.

Gráfico 1

Costa Rica: curva de Lorenz del ingreso familiar per cápita y de los beneficiarios totales de los distintos programas sociales selectivos. 2013



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

Para el 20% de los hogares de menores ingresos, el porcentaje acumulado de beneficiarios es por lo menos del 35% (Comedores y BFV) y supera el 60% para el RNC y los ACE. Este grupo no recibe más del 3% del ingreso familiar per cápita. Obsérvese que para el 40% de los hogares más pobres, con la excepción del BFV y de los comedores, los otros programas acumulan ya alrededor del 80% de los beneficiarios, de modo que los “filtrados” serán alrededor del 20% señalado previamente. Este grupo recibe solo el 9% de los ingresos. Para estos programas, el porcentaje acumulado de beneficiarios sube alrededor del 90% para el 50% de los hogares de menores ingresos y a cerca del 95% cuando se considera al 60%

más pobre. Esto muestra que si bien puede haber beneficiarios a lo largo de toda la distribución, estos se concentran en la parte media baja de la distribución.

Como se derivan de las cifras anteriores sobre los porcentajes acumulados de beneficiarios, estas curvas de concentración si están por encima de la diagonal significa que los programas son progresivos absolutos o pro pobres y entre más se alejen de la diagonal, mayor será su progresividad o mayor su concentración de beneficiarios en los hogares más pobres. De esta manera el BFV y los comedores son los menos progresivos, las becas, el programa de bienestar y promoción familiar y los CEN CINAI tienen una mayor progresividad y los ACE y las pensiones del RNC serán los más progresivos de todos.

Otra forma de ver la distribución de los beneficiarios es combinando los quintiles con los pobres por ingresos insuficientes. Así se considerarán cuatro estratos, como los usados en la estimación de las poblaciones objetivo utilizado en el sistema de indicadores de seguimiento de la DESAF. El primer estrato corresponde a los pobres por ingresos insuficientes, desagregando los que se encuentran en situación de pobreza extrema de los que no lo están; el segundo estrato corresponde a los vulnerables y equivale al grupo restante hasta llegar al 40% más pobre o a los dos primeros quintiles. El tercero corresponde a los grupos medios e incluirá a los quintiles tercero y cuarto de la distribución, y el cuarto estrato corresponderá al 20% de los hogares con mayores ingresos y que se denominará como el grupo acomodado. El cuadro 10 resume esta información para cada programa analizado y para el Fondo en su conjunto con un desglose de los beneficiarios al interior de los programas.

En general, lo que se resalta de las distribuciones del cuadro 10, es que con marcadas excepciones, los beneficiarios que están fuera de la población objetivo en su versión más amplia (pobres más vulnerables), se ubican mayoritariamente en los grupos medios, pues en los grupos acomodados o 20% más rico de la distribución su presencia es marginal, aunque injustificada para la mayoría de estos programas. También resulta cuestionable que hogares de los grupos medios accedan a los programas que tienen a los pobres como su población objetivo y al FODESAF como su fuente de financiamiento.

Cuadro 10
Costa Rica: distribución de los beneficiarios de los distintos programas por estratos de ingreso e índice de concentración. 2013

| Programa | Distribución relativa de los beneficiarios ¹ | | | | | | Beneficiarios Totales | Índice ² de concentración |
|---|---|----------|-------------|-----------------------|------------------|----------------------|--------------------------|--|
| | Pobres por ingresos insuficientes | | | Grupos Vulnerables | Grupos Medios | Grupos Acomodados | | |
| | Totales | Extremos | No extremos | | | | | |
| Centros infantiles (CEN CINAI) | 57,2 | 22,1 | 35,1 | 24,5 | 18,1 | 0,2 | 100,0 | -0,517 |
| Atención intramuros | 49,1 | 13,5 | 35,6 | 21,8 | 28,6 | 0,5 | 100,0 | -0,423 |
| Atención extramuros | 60,2 | 24,5 | 35,7 | 25,7 | 14,1 | 0,0 | 100,0 | -0,549 |
| Comedores escolares | 41,7 | 15,5 | 26,2 | 26,6 | 27,8 | 3,9 | 100,0 | -0,356 |
| Preescolar | 39,9 | 15,5 | 24,4 | 25,6 | 30,0 | 4,5 | 100,0 | -0,318 |
| Primaria | 42,9 | 15,2 | 27,7 | 26,1 | 27,0 | 4,1 | 100,0 | -0,357 |
| Secundaria | 40,0 | 16,7 | 23,3 | 28,1 | 29,1 | 2,8 | 100,0 | -0,372 |
| Especial | 35,8 | 4,8 | 31,0 | 35,1 | 19,2 | 9,9 | 100,0 | -0,281 |
| Becas y Avancemos | 48,5 | 17,8 | 30,8 | 29,3 | 20,8 | 1,4 | 100,0 | -0,466 |
| Preescolar | 41,1 | 16,0 | 25,1 | 48,9 | 10,1 | 0,0 | 100,0 | -0,469 |
| Primaria | 52,2 | 18,9 | 33,3 | 31,9 | 15,0 | 0,9 | 100,0 | -0,511 |
| Secundaria | 48,6 | 18,7 | 29,9 | 28,5 | 21,8 | 1,1 | 100,0 | -0,474 |
| Especial | 58,4 | 11,6 | 46,8 | 25,7 | 15,9 | 0,0 | 100,0 | -0,490 |
| Superior | 30,2 | 7,7 | 22,5 | 19,6 | 45,0 | 5,2 | 100,0 | -0,195 |
| Pensiones no contributivas | 64,1 | 45,0 | 19,1 | 15,4 | 18,9 | 1,6 | 100,0 | -0,560 |
| Menores 50 años | 56,9 | 34,1 | 22,7 | 23,9 | 19,2 | 0,0 | 100,0 | -0,538 |
| De 50 a 64 años | 66,7 | 51,5 | 15,1 | 15,0 | 17,6 | 0,7 | 100,0 | -0,592 |
| De 65 o más años | 64,9 | 45,7 | 19,2 | 14,0 | 19,1 | 2,0 | 100,0 | -0,558 |
| Promoción y bienestar familiar | 50,2 | 22,1 | 28,1 | 27,6 | 21,0 | 1,2 | 100,0 | -0,487 |
| Recibe Avancemos | 46,0 | 16,3 | 29,8 | 29,1 | 23,3 | 1,5 | 100,0 | -0,449 |
| No recibe Avancemos | 61,1 | 37,3 | 23,8 | 23,5 | 15,0 | 0,4 | 100,0 | -0,586 |
| Bono familiar de la vivienda | | | | | | | | |
| Hogares acumulado | 30,0 | 12,6 | 17,5 | 22,8 | 38,9 | 8,2 | 100,0 | -0,191 |
| Hogares último año y medio | 37,2 | 13,7 | 23,5 | 25,7 | 34,2 | 2,9 | 100,0 | -0,338 |
| Asegurados por cuenta del Estado | 69,9 | 39,3 | 30,6 | 15,8 | 13,6 | 0,7 | 100,0 | -0,608 |
| Jefe y cónyuge | 72,0 | 47,4 | 24,6 | 12,5 | 14,5 | 1,0 | 100,0 | -0,626 |
| Hijos y su núcleo | 72,3 | 39,1 | 33,2 | 16,1 | 11,4 | 0,2 | 100,0 | -0,628 |
| Otro miembro | 47,9 | 19,1 | 28,8 | 22,9 | 26,5 | 2,7 | 100,0 | -0,425 |
| Total FODESAF (recursos) | 51,3 | 27,8 | 23,5 | 25,0 | 22,1 | 1,6 | 100,0 | -0,482 |

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

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

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

Las comparaciones de estas distribuciones, aunque útiles, son difíciles de realizar pues existen concentraciones en distintas partes de la distribución que varían entre los programas. Para facilitar la comparación es conveniente utilizar un indicador resumen del grado de desigualdad envuelta en la distribución. Este indicador es el índice de concentración, cuya interpretación gráfica en el diagrama

de Lorenz equivale a la proporción del área entre la diagonal y la curva de concentración con relación al área total del triángulo debajo o por encima de la diagonal. Si la curva de concentración es igual o se superpone a la diagonal, el área entre ambas es cero y el índice será cero también. Este caso representa una distribución proporcional, igualitaria o equitativa, ya que cada proporción de hogares contará con la misma proporción de ingresos o la misma proporción de beneficiarios.

Para las curvas debajo de la diagonal, como en el caso de la distribución del ingreso, el área entre esta y la curva será positiva y menor al área total del triángulo. Esto significa que el índice de concentración será positivo y que variará entre cero y la unidad. Conforme se distancie la curva de concentración de la diagonal, mayor será el área entre ambas y mayor el valor del índice, reflejando una mayor desigualdad en la distribución. El índice llegará a la unidad cuando todo el ingreso se concentre en el hogar más rico de modo que la curva de concentración va por el eje horizontal (todos los hogares menos uno acumulan un ingreso de cero y el último hogar el 100% del ingreso). En el caso de la distribución del ingreso este índice de concentración se conoce como el coeficiente de Gini.

Si las curvas de concentración están por encima de la diagonal, como la de los beneficiarios de los programas analizados, el área entre la diagonal y la curva de concentración será negativa, de modo que el índice de concentración también tendrá signo negativo y variará en cero y -1. Entre mayor sea el área entre ambas curvas mayor será el valor absoluto del índice (se acerca a -1) y reflejará una distribución más progresiva, esto es, los beneficiarios se concentran en los estratos de menores ingresos. Este índice, conocido como cuasi Gini, será igual a -1 cuando en el primer hogar o el más pobre se concentra la totalidad de los beneficiarios (100%) y el resto de de los hogares no cuenta con beneficiario alguno. En este caso la curva de concentración sube por el eje vertical.

El cuadro 10 incorpora una estimación de estos índices de concentración para la distribución de los distintos beneficiarios de los programas y permite entonces comparar directamente los programas, o subprogramas entre sí. Estos indicadores corroboran lo señalado previamente de que los asegurados por cuenta del Estado y las pensiones no contributivas son los más progresivos, pues los valores son del -0.61 y -0.56 respectivamente, esto es, los más cercanos a -1. En el caso de los ACE, la progresividad es mayor en el caso de las personas bajo el núcleo directo del jefe (-0.63), pero se reduce sensiblemente para el caso de otros miembros del hogar (padre, suegros, etc.), donde llega al -0.42 señalando que al considerarlos como núcleos independientes tienden a clasificarse como de menores ingresos

que los que ostentan su hogar de referencia. Las pensiones no contributivas no muestran mayores diferencias según la edad de los beneficiarios y el indicador global lo determina el valor de los adultos mayores (-0.56). Aquí, las pensiones adelantadas a la edad (de 50 a 64 años) se muestran un tanto más progresivas, en tanto que las que tienden a beneficiar a las personas con discapacidad severa (menores de 50 años), tienden a ser un poco menos progresivas.

El programa que ocupa el tercer lugar en progresividad, son los centros infantiles con un índice global de -0.52. Dentro de los CEN CINAI, la atención extramuros, aproximada por la entrega de leche y paquetes de alimentos, resulta más progresiva (-0.55) que la atención intramuros, aproximada por la atención diaria y las comidas servidas (-0.42). Cabe resaltar que el servicio que demanda más recursos, no del FODESAF pero sí del Estado, la atención diaria es el menos progresivo con un índice de -0.36, similar a los comedores escolares que tiene un diseño más universalista.

La becas y otras ayudas para estudiar (-0.47) y el programa de bienestar y promoción familiar (-0.49) ocupan un cuarto lugar en cuanto a progresividad pero bastante próximos a los CEN CINAI. Entre las becas, las dirigidas a los escolares (-0.51) son más progresivas que las asignadas a los colegiales (-0.47), lo que sugiere que las becas de FONABE (-0.50) tienden a ser más progresivas que las transferencias del programa AVANCEMOS (-0.48)¹². Las becas para estudios universitarios, que no cuentan con el financiamiento del FODESAF más que unas pocas canalizadas a través de FONABE, son las menos progresivas de todas con un índice de solo -0.19. En el caso de los beneficiarios del programa de BPF, que ahora son hogares y no personas, los hogares que reciben Avancemos tienen una menor progresividad relativa (-0.45) de los que no lo reciben (-0.59). Aunque ambos pueden estar recibiendo otras ayudas simultáneamente, los que no reciben AVANCEMOS corresponde en mayor medida a hogares más pobres.

Finalmente, los programas menos progresivos, vistos en conjunto, son los comedores estudiantiles (-0.36) y el bono de la vivienda (-0.34 para los beneficiarios recientes). En el caso de los comedores, los dirigidos a los colegiales (-0.37) son un tanto más progresivos que los dirigidos a los escolares (-0.36) aunque la diferencia no explica la supuesta mayor selectividad del primero sino, como se había sugerido, puede estar reflejando más la distribución de la matrícula global. Por el contrario, el servicio de alimentación complementaria en la educación especial, si se muestra menos progresivo (-0.28), producto de que los

¹² Recuérdese que FONABE no solo entrega becas en primaria y que los estudiantes pueden recibir becas o ayuda de otras instituciones públicas como las municipalidades.

beneficiarios de estrato de mayores ingresos son relativamente mayores a los que provienen de familias en situación de pobreza extrema. Esto puede explicarse por limitaciones de acceso para estas últimas familias, junto con la ausencia de una oferta privada para los primeros. En el caso del BFV es claro como la progresividad alcanza los menores valores (-0.19) cuando se observa la distribución de los hogares beneficiados a través de toda la vida del programa, solo comparable con la limitada progresividad exhibida por las becas universitarias, sin apoyo financiero del FODESAF.

Aquí caben dos preguntas adicionales: ¿cuál es la progresividad global del FODESAF? y ¿cuál es la progresividad comparada con otros países? Para responder la primera pregunta debemos agregar los beneficiarios de los distintos programas, pero tenemos el problema de que los subsidios son diferentes entre los programas. Por ejemplo, lo que recibe un hogar por un bono de la vivienda es sensiblemente mayor de lo que recibe por una beca o un paquete de leche. Para sumar entonces, lo que hay que hacer es monetizar los beneficiarios, lo que equivale a ponderarlos según el subsidio recibido. Para esto se distribuyen los recursos girados en el 2013 por el Fondo a cada programa por estrato de ingreso, de acuerdo a como se distribuyen los beneficiarios, lo que implica suponer un subsidio similar por beneficiario al interior de cada programa.

Esto es en general una buena aproximación para la mayoría de los programas, excepto para el bono de la vivienda donde el subsidio recibido depende de la modalidad del bono y del estrato de ingreso a que pertenece el hogar. La ENAHO no ofrece ninguna de las dos informaciones, por lo que la distribución se hace proporcional al número de beneficiarios recientes, con lo que probablemente se esté subestimando la progresividad del programa y con ello, la del Fondo en su conjunto. El otro problema a resolver es cómo se distribuyen los recursos de los programas de los que la ENAHO no aporta información sobre los beneficiarios y que representan un 14% del Fondo en ese año. Estos se distribuyeron de acuerdo a la distribución de los "otros subsidios" que capta la ENAHO. La última fila del cuadro 10 presenta los resultados de estas estimaciones.

Estas estimaciones indican que para el 2013, un 28% de los recursos girados por el Fondo llegaron a los hogares en situación de pobreza extrema, algo más de la mitad se asignó entre el conjunto de pobres por ingresos insuficientes y que el 76% de los recursos llegaron a los hogares pobres o en situación de vulnerabilidad, como aquí se han definido. Esto se asocia con un índice de concentración de -0.48 lo que señala que el Fondo es bastante progresivo en el uso de sus recursos. No obstante, cerca de una cuarta parte de los recursos no está llegando a la población objetivo, definida en su versión más amplia, y

principalmente termina en los grupos medios. La mejora de esta progresividad no parece pasar solo por mejorar los instrumentos de selección sino que se requerirían cambios en los diseños de algunos programas (comedores escolares) y hasta reformas legales (bono de la vivienda).

Para responder a la segunda pregunta se utilizarán estimaciones comparables metodológicamente entre sí que surgen de un proyecto internacional denominado compromiso con la equidad (Commitment to Equity: CEQ) y cuya sede está en la Universidad de Tulane (Lustig y Higgins, 2013). El cuadro 11 recoge estas estimaciones para dos programas por país que modifican los ingresos de las familias a través de transferencias en dinero: las pensiones no contributivas y el principal programa de transferencias monetarias condicionadas.

Cuadro 11
Progresividad de los principales programas sociales selectivos que se traducen en transferencias corrientes a los hogares en varios países de la región alrededor del 2010

| Programa y país | Distribución relativa de la transferencia estatal o subsidio ¹ | | | | | Índice de ² concentración |
|---|---|-------------|-------------|-------|-------|--------------------------------------|
| | Pobres | Vulnerables | Clase media | Ricos | Total | |
| Pensiones No contributivas | | | | | | |
| Argentina | 42,6 | 37,3 | 19,7 | 0,3 | 100,0 | -0,270 |
| Bolivia | 34,6 | 32,4 | 31,5 | 1,4 | 100,0 | 0,010 |
| Brasil | 56,2 | 35,4 | 7,9 | 0,5 | 100,0 | -0,480 |
| Costa Rica | 42,9 | 38,0 | 17,9 | 1,2 | 100,0 | -0,469 |
| México | 39,9 | 38,2 | 21,4 | 0,5 | 100,0 | -0,100 |
| Uruguay | 35,6 | 42,0 | 21,9 | 0,4 | 100,0 | -0,530 |
| Otro programa emblemático de cada país | | | | | | |
| Argentina: Asignación universal por hijo | 57,6 | 37,0 | 5,2 | 0,2 | 100,0 | -0,500 |
| Bolivia: Juancito Pinto | 47,5 | 40,9 | 11,3 | 0,2 | 100,0 | -0,250 |
| Brasil: Bolsa familia | 69,5 | 26,5 | 3,9 | 0,1 | 100,0 | -0,580 |
| Costa Rica: Avancemos | 33,8 | 47,9 | 18,1 | 0,1 | 100,0 | -0,412 |
| México: Oportunidades | 61,5 | 34,7 | 3,7 | 0,1 | 100,0 | -0,540 |
| Perú: Juntos | 81,3 | 17,1 | 1,7 | 0,0 | 100,0 | -0,650 |
| Uruguay: Asignaciones familiares | 43,1 | 44,1 | 12,7 | 0,1 | 100,0 | -0,610 |

1/ Los estratos se construyen a partir del ingreso familiar autónomo per cápita bruto (ingreso de mercado) confrontado contra líneas de pobreza o de corte internacional en dólares de paridad de poder adquisitivo (PPP) del 2005. Los límites, por persona por día, son: pobres (menos de \$ppp 4), vulnerables (de \$ppp 4 a menos de \$ppp 10), clase media (de \$ppp 10 a menos de \$ppp 50) y ricos (de \$ppp 50 o más).

2/ Equivale a un cuasi Gini de la distribución de las transferencias per cápita según el ingreso per cápita del hogar y calculado sobre la base total de datos.

Fuente: elaboración con base en Lustig, et al. (2013) y Sauma y Trejos (2014a).

El cuadro 11 presenta la distribución de las transferencias en dinero (no de beneficiarios como en el cuadro 10) por estrato, donde estos se construyen a partir de ingresos per cápita de corte iguales para todos los países (en dólares de paridad de poder de compra) y que lógicamente lleva a tamaños poblaciones de cada grupo muy diferentes entre los países. Por ello es más útil poner la atención sobre el indicador resumen de progresividad ya comentado, pero esta vez estimado no para datos agrupados como en el cuadro 10 (deciles), sino para todos los hogares considerados individualmente y sobre la transferencia per cápita por hogar y no los beneficiarios totales por hogar. Estas diferencias metodológicas, más el uso de años distintos, explican que los valores del indicador puedan diferir entre ambos cuadros.

Con relación a las pensiones no contributivas, el país presenta una progresividad alta, solo superada por Brasil y Uruguay. La comparación de AVANCEMOS con otros programas de transferencias monetarias, muestra que este tiene una menor progresividad que otras experiencias, con la excepción del de Bolivia. Ello puede tener su explicación en que los otros programas tienden a poner la condicionalidad en la asistencia a la escuela, mientras que AVANCEMOS se centra en la secundaria, donde los jóvenes de los hogares más pobres tienden a estar excluidos, en parte porque no logran completar la primaria. Esto lleva a concentrar el programa en los pobres no extremos y en los vulnerables.

IV. ALGUNAS CARACTERÍSTICAS DE LOS BENEFICIARIOS

Una de las ventajas de utilizar las encuestas de hogares es que se puede obtener información sobre las características de los beneficiarios y sus hogares. Una de esas características básicas, su situación socioeconómica, ya ha sido analizada ampliamente en las secciones previas. Por ello en esta sección se pondrá la atención en otros rasgos personales. Estos se referirán en todos los casos a las personas, de modo que en aquellos programas que van dirigidos a hogares, como el bono de la vivienda, se tomarán las características de los miembros del hogar y en el programa de bienestar y promoción familiar, se considerarán los beneficiarios directos identificados por la ENAHO.

El cuadro 12 recoge la información relevante. En cada columna se presenta una variable o característica de las personas y en cada fila de esa columna lo que aparece es el porcentaje de beneficiarios de cada programa, o su desagregación, que cuenta con ella. Con el fin de comparar, en la primera fila se presenta el porcentaje de la población total del país que tiene ese rasgo, aunque es claro que este valor puede ser diferente para la población relevante de cada programa, como podría ser la primera infancia o los adultos mayores. Más aún podría diferir si se considera la población relevante pero de la población objetivo del FODESAF. En todo caso, parece una buena aproximación para detectar concentraciones en ciertas características.

Las primeras tres columnas se refieren a la residencia de los beneficiarios buscando determinar hasta qué punto los programas logran llegar a las áreas más remotas y probablemente más pobres. La primera columna se refiere a la residencia en las regiones periféricas, es decir, fuera de la región central del país. Globalmente, un tercio de la población total del país reside en las regiones periféricas y los beneficiarios de todos los programas muestran una mayor concentración en estas regiones. Los CEN CINAI, especialmente la atención extramuros; los asegurados por el estado, especialmente los que están bajo el núcleo principal y el programa de bienestar y promoción familiar, principalmente las ayudas en dinero distintas a Avancemos, son los que muestran una mayor presencia relativa en las regiones periféricas. No obstante, es el bono de la vivienda, en sus beneficiarios recientes, los que más se concentran fuera de la región central, ya que el 70% de los beneficiarios reside en las regiones periféricas. Esto sin embargo, no necesariamente refleja un esfuerzo por atender a los residentes de estas regiones, sino que puede ser el resultado de la búsqueda de terrenos baratos por parte de los desarrolladores con sus efectos negativos por el desarraigo y la segmentación. Por su parte, la educación especial (comedores y

becas), la educación superior (becas) y las ayudas en especie del IMAS claramente concentran sus beneficiarios en la región central.

Cuadro 12
Costa Rica: algunas características de los beneficiarios de los distintos programas apoyados por el FODESAF. 2013 (*Porcentaje de los beneficiarios de cada programa o subprograma que tiene esa característica*)

| Programa | Regiones Periféricas | Zona Rural | Rural periférico | Mujeres | Jefatura Femenina | Presencia discapacidad | Nacido en el extranjero |
|---|-------------------------|---------------|---------------------|---------|----------------------|---------------------------|----------------------------|
| Población total del país | 34,0 | 38,3 | 22,7 | 51,4 | 32,8 | 4,9 | 7,9 |
| Centros infantiles (CEN CINAI) | 57,6 | 66,0 | 47,5 | 47,8 | 27,0 | 1,6 | 0,1 |
| Atención intramuros | 48,3 | 54,1 | 35,1 | 49,0 | 28,7 | 0,9 | 0,5 |
| Atención extramuros | 58,7 | 68,1 | 48,9 | 46,3 | 26,3 | 1,9 | 0,0 |
| Comedores escolares | 46,7 | 52,1 | 34,7 | 49,1 | 33,8 | 2,1 | 3,2 |
| Preescolar | 43,9 | 46,3 | 31,0 | 44,5 | 34,1 | 0,8 | 0,7 |
| Primaria | 46,4 | 49,9 | 33,8 | 48,0 | 32,8 | 1,5 | 2,9 |
| Secundaria | 49,4 | 60,7 | 39,4 | 53,7 | 35,9 | 1,8 | 5,1 |
| Especial | 28,5 | 37,9 | 9,4 | 63,8 | 39,2 | 100,0 | 0,0 |
| Becas y Avancemos | 48,4 | 57,8 | 36,1 | 50,6 | 36,3 | 2,7 | 1,4 |
| Preescolar | 48,4 | 57,1 | 36,8 | 38,4 | 50,4 | 3,2 | 0,0 |
| Primaria | 52,1 | 59,8 | 39,8 | 47,1 | 35,3 | 2,1 | 0,0 |
| Secundaria | 49,6 | 59,4 | 36,7 | 53,7 | 36,4 | 1,7 | 2,4 |
| Especial | 32,3 | 47,5 | 18,7 | 57,4 | 52,6 | 96,2 | 0,0 |
| Superior | 24,8 | 39,9 | 16,6 | 50,0 | 37,7 | 1,1 | 3,0 |
| Pensiones no contributivas | 48,0 | 51,7 | 33,8 | 59,9 | 46,3 | 36,6 | 1,9 |
| Menores 50 años | 48,7 | 51,6 | 29,1 | 44,8 | 42,3 | 80,4 | 0,6 |
| De 50 a 64 años | 43,1 | 45,6 | 28,9 | 57,3 | 55,9 | 44,8 | 1,3 |
| De 65 o más años | 48,7 | 52,8 | 35,6 | 63,0 | 45,3 | 27,3 | 2,2 |
| Promoción y bienestar familiar | 50,9 | 59,3 | 38,2 | 59,1 | 38,5 | 4,2 | 3,2 |
| Recibe Avancemos | 49,8 | 59,9 | 37,6 | 53,5 | 36,4 | 1,6 | 2,4 |
| Recibe otras ayudas en dinero | 56,4 | 59,0 | 41,1 | 77,9 | 44,4 | 14,0 | 5,9 |
| Recibe ayuda en especie | 26,6 | 32,5 | 25,0 | 80,5 | 65,7 | 3,7 | 5,8 |
| Bono familiar de la vivienda | | | | | | | |
| Hogares acumulado | 44,1 | 51,5 | 30,0 | 51,2 | 33,2 | 5,5 | 2,1 |
| Hogares último año y medio | 70,4 | 69,1 | 53,5 | 50,4 | 42,7 | 4,1 | 10,1 |
| Asegurados por cuenta del Estado | 53,9 | 51,9 | 38,9 | 57,7 | 49,5 | 7,9 | 2,6 |
| Jefe y cónyuge | 60,0 | 57,6 | 44,9 | 74,2 | 46,6 | 11,8 | 3,2 |
| Hijos y su núcleo | 52,7 | 51,1 | 37,9 | 51,8 | 50,4 | 5,4 | 2,0 |
| Otro miembro | 46,0 | 41,7 | 29,9 | 53,9 | 51,0 | 15,6 | 4,9 |

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

La segunda columna muestra el porcentaje de la población, y de los beneficiarios, que reside en las zonas rurales. Un 38% de la población vive en zonas rurales y los beneficiarios de todos los programas aparecen sobre representados en ellas y con las mismas especificidades señaladas para las regiones. En este caso, la educación especial (comedores) y las becas universitarias no difieren de la media y solo las ayudas en especie del IMAS manifiestan un sesgo urbano. La tercera columna mezcla ambos criterios: región y zona y pone la atención en las zonas más alejadas del centro del país, las zonas rurales de las regiones periféricas, donde reside un 23% de la población del país. Aquí también los programas se muestran exitosos en llegar a estas zonas alejadas, en particular la atención extramuros de los CEN CINAI donde casi la mitad de sus beneficiarios son de estas zonas. De nuevo, los programas dirigidos a la educación especial y las becas universitarias manifiestan una menor penetración, mientras que las ayudas en especie del IMAS se aproximan a la media nacional.

Para la población del país en su conjunto, las mujeres representan el 51% del total, pero esta presencia de las mujeres entre los beneficiarios muestra amplias variaciones. Sin distanciarse mayormente de esa media nacional, los beneficiarios de los centros infantiles, el bono de la vivienda y los incentivos para estudiar, presentan una menor proporción de mujeres, aunque en estos últimos, la presencia relativa de las mujeres aumenta conforme se pasa a niveles educativos superiores, gracias al mayor éxito escolar que ellas muestran. No obstante, la presencia de las mujeres es mayor entre los asegurados por cuenta del Estado (58% son mujeres), particularmente entre los jefes y los cónyuges; entre los beneficiarios del programas de bienestar y promoción familiar (59% son mujeres), especialmente entre los que no reciben Avancemos; y entre los que reciben pensiones no contributivas (60%), particularmente entre los adultos mayores (63% son mujeres).

Se argumenta que los programas sociales selectivos tienen un sesgo hacia los hogares con una mujer al frente por los incentivos que generan para que estos accedan. El cuadro 12 incorpora el porcentaje de beneficiarios que provienen de estos hogares, porcentaje que alcanza un 33% para la población vista en su conjunto. Llama la atención que los programas dirigidos a la población infantil no muestren una mayor concentración en este tipo de hogares, e incluso en los dirigidos a la primera infancia, este porcentaje resulta por debajo del promedio nacional. Por el contrario, el IMAS a través de su programa de BPF si muestra cierto sesgo hacia este tipo de hogares, particularmente para ayudas distintas a AVANCEMOS. Este sesgo hacia hogares jefeados por una mujer es un tanto mayor para los bonos de vivienda de reciente entrega, para las pensiones no contributivas y el aseguramiento por parte del Estado.

Según la ENAHO, para el 2013 un 5% de la población nacional tenía alguna limitación permanente. Para la población infantil beneficiaria, la presencia de discapacidad es muy limitada, fuera de los estudiantes de educación especial. Más que la exclusión de los niños con discapacidad a estos programas, el resultado puede deberse a que a estas edades es menos frecuente este problema. El lado opuesto lo muestran las pensiones no contributivas, donde un 37% de sus beneficiarios reporta contar con alguna discapacidad permanente, discapacidad que es dominante entre los menores de 50 años pues así se concentran las pensiones para este grupo, pero también es significativo entre los pensionados de 50 a 64 años. Sin tener un protagonismo importante, pero con porcentajes que representan hasta tres veces la media nacional, se encuentran beneficiarios con discapacidad entre los que reciben ayudas del IMAS distintas a AVANCEMOS y entre los asegurados por cuenta del Estado, principalmente entre los jefe y cónyuges y los miembros fuera del núcleo principal.

Finalmente, cerca de un 8% de la población residente habitual de los hogares individuales, nació en el extranjero. La presencia de esta población entre los beneficiarios de los programas dirigidos a la niñez, es muy limitada, no tanto por problemas de exclusión sino porque pueden corresponder a hijos de inmigrantes nacidos en el país. Tampoco se observa una presencia de esta población entre los beneficiarios de las pensiones no contributivas. Aunque su peso relativo aumenta un poco entre los beneficiarios del programa de bienestar y promoción familiar y entre el aseguramiento por parte del Estado, no alcanza la media nacional. Solo los beneficiarios recientes (último año y medio) del bono de la vivienda reflejan que un 10% de sus beneficiarios nacieron en el exterior y ello supera la media nacional. Resoluciones reciente de la Sala Cuarta, pueden estar explicando estos resultados y plantea la necesidad de una discusión más a fondo pues es el programa con el subsidio más elevado, la menor cobertura efectiva y las mayores filtraciones de acuerdo a la población objetivo del FODESAF.

V. CONSIDERACIONES FINALES

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

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

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

Cuando la atención se ha puesto en cómo los beneficiarios de los distintos programas, que cuentan con el apoyo del Fondo, se ubican en la parte baja de la distribución de los ingresos, se ha visto que si la atención se pone en el 20% más pobre, se encuentran muchos beneficiarios que no pertenecen a este grupo, en la mayoría de los casos por encima del 50%, con la excepción de las pensiones no contributivas y los asegurados por cuenta del Estado, que resultan los mejor enfocados. También se ha mostrado, que si la atención se pasa al 40% más bajo

de la distribución, ya los "filtrados" se reducen significativamente al considerar ya no solo los pobres sino además a los que se encuentran en una situación de vulnerabilidad. En este caso las filtraciones tienden a no superar el 20%, con la excepción de los comedores estudiantiles, el bono de la vivienda y las becas universitarias.

Un análisis más detallado, poniendo la atención en toda la distribución del ingreso, se corrobora que las pensiones no contributivas y el aseguramiento por parte del Estado, son los programas más progresivos, seguidos de los CEN CINAI, excepto la atención diaria; las ayudas económicas para estudiar y el programa de bienestar y promoción familiar. Si perder su carácter progresivo, pero con un menor nivel, se ubican los comedores estudiantiles y el bono de la vivienda, programas que desde su diseño se dirigen a una población más amplia que la de referencia del FODESAF. Una comparación internacional, muestra que las pensiones contributivas ostentan una progresividad significativa en comparación con programas similares, mientras que AVANCEMOS, se encuentra un tanto rezagado al confrontarlo con otros programas emblemáticos de los otros países, aunque ninguno de ellos plantea el requisito de tener estudiantes en el colegio.

Cuando la atención se puso en otras características de los beneficiarios distintas a su condición socioeconómica, se observa que los programas tienen una concentración importante en las áreas más alejadas del centro como las regiones periféricas y las zonas rurales, lo que explica en parte su progresividad. La presencia de mujeres entre los beneficiarios se va volviendo dominante cuando los programas se dirigen a poblaciones de mayor edad o nivel educativo, lo mismo sucede con la pertenencia a hogares con una mujer al frente, donde no se observa un claro sesgo hacia este tipo de hogares, particularmente en los programas dirigidos a la primera infancia. Fuera de los programas dirigidos a los estudiantes de la educación especial (becas y comedores) y a los adultos mayores, la presencia de beneficiarios con discapacidad o limitación permanente, no resulta extendida ni llega a alcanzar la media nacional. Una relativa menor presencia entre los beneficiarios, también se observa entre los beneficiarios nacidos fuera del país, donde el bono de la vivienda parece ser la excepción.

El análisis realizado utiliza la última encuesta disponible, 2013, pero es posible ampliarlo para incluir desde el 2010, período en que las encuestas de hogares del INEC son comparables metodológicamente. Este tipo de análisis podría enriquecerse si se concretan los esfuerzos que viene realizando la DESAF con miras a incluir un módulo especial sobre pobreza en la salida del 2015 de la ENAHO. Con ello se podrían estudiar aspectos como las razones por las que la población pobre no ha tenido acceso efectivo a esos programas, más allá de las

razones de escala de los programas. Conocer esas barreras de entrada es el primer paso para tomar medidas que permitan reducir la exclusión existente.

Bibliografía

Cornia, Giovanni Andrea y Frances Stewart. 1995. "Two Errors of Targeting". En Dominique Van de Walle y Kimberly Nead (editores): *Public Spending and the Poor. Theory and Evidence*. Washington, D. C. , Estados Unidos de América: The Johns Hopkins University Press para el Banco Mundial.

Lustig, Nora y Sean Higgins. 2013. *Commitment to Equity Assessment (CEQ): Estimating the Incidence of Social Spending, Subsidies and Taxes Handbook*. New Orleans, Louisiana: Economics Department and Center for Inter-American Policy and Research (CIPR), Tulane University. Tulane Economics Working Paper.

Lustig, Nora, Florencia Amábile, Marisa Bucheli, George Gray Molina, Sean Higgins, Miguel Jaramillo, Wilson Jiménez Pozo, Verónica Paz Arauco, Claudiney Pereira, Carola Pessino, Máximo Rossi, John Scott, and Ernesto Yáñez Aguilar. 2013. *The impact of taxes and social spending on inequality and poverty in Argentina, Bolivia, Brazil, Mexico, Peru and Uruguay: An overview*. Working Paper Series, ECINEQ WP 2013 - 315, Society for the Study of Economic Inequality (ECINEQ)

Sauma, Pablo y Juan Diego Trejos. 2014a. *Gasto público social, impuestos, redistribución del ingreso y pobreza en Costa Rica*. CEQ Working Paper No. 18. New Orleans, Louisiana: Center for Inter-American Policy and Research (CIPR), Tulane University And Inter-American Dialogue.

Sauma, Pablo y Juan Diego Trejos. 2014b. *Reducir la pobreza en Costa Rica es posible. Propuestas para la acción*. Serie Cuadernos del Desarrollo Humano I-2014. San José, Costa Rica: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD-Costa Rica).

Slon, Pablo y Edwin Zúñiga. 2006. "Dinámica de la pobreza en Costa Rica: datos de panel a partir de cortes transversales". En *Revista de la CEPAL*, No. 86, pp. 179 - 193.

Trejos, Juan Diego. 2001. "Una medición más amplia de la pobreza en Costa Rica". En Trejos, Juan Diego (compilador): *La pobreza en Costa Rica. Estudios del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas*. Capítulo 11, tomo I, pp. 441 - 481.

Trejos, Juan Diego y María Inés Sáenz. “La selección de los beneficiarios para los programas contra la pobreza: la experiencia del IMAS”. *Revista Economía y Sociedad*, No 31 y 32, enero –diciembre 2007, pp.79 – 100. Universidad Nacional de Costa Rica.

Anexo

Para calcular los indicadores a partir de la encuestas de hogares, para cada población de referencia, ya sea los adultos mayores o la primera infancia por ejemplo, se debe conocer si se accede o participa en el programa, para identificar a los beneficiarios (B) de los que no lo son. Además es necesario determinar su situación socioeconómica, es decir, si se es pobre (P) o no. Cruzando ambas variables se obtiene un cuadro de tres por tres, incluyendo lo totales. De ese cuadro interesan los siguientes: los pobres que participan o son beneficiarios (los atendidos = A), los pobres y que no participan (los excluidos = E) y los beneficiarios que no son pobres (los filtrados = F). Los atendidos más los excluidos compondrán el total de pobres ($P = A + E$), mientras que los atendidos más los filtrados corresponderán al total de beneficiarios ($B = A + F$). A partir de esos datos se pueden construir los indicadores como se ejemplifica a continuación:

Distribución de la población por estrato de pobreza y acceso al programa

| Estrato | Acceso al programa | | | Estrato | Acceso al programa | | |
|-----------|--------------------|--------------|-------|-----------|--------------------|--------------|-------|
| | Participa | No participa | Total | | Participa | No participa | Total |
| Pobres | A | E | P | Pobres | 12 | 10 | 22 |
| No pobres | F | | | No pobres | 5 | 73 | 78 |
| Total | B | | T | Total | 17 | 83 | 100 |

Población objetivo = $P = 20$

Beneficiarios = $B = 15$

Población total = $T = 100$

Cobertura efectiva = $(A/P)*100$

Cobertura efectiva = $(12/22)*100 = 54,5\%$

Cobertura potencial = $(B/P)*100$

Cobertura potencial = $(17/22)*100 = 77,3\%$

Exclusiones = $(E/P)*100$

Exclusiones = $(10/22)*100 = 45,5\%$

Filtraciones = $(F/B)*100$

Filtraciones = $(5/17)*100 = 29,4\%$