



UNIVERSIDAD DE
COSTA RICA

iICE
Instituto de Investigaciones en
Ciencias Económicas



COBERTURA, ENFOQUE, RAZONES DE EXCLUSIÓN Y CARACTERÍSTICAS DE LOS BENEFICIARIOS DE LOS PRINCIPALES PROGRAMAS FINANCIADOS POR EL FODESAF EN EL 2015

DIRECTOR:
M.Sc. Max Alberto Soto Jiménez

INVESTIGADOR:
Juan D. Trejos Solórzano

Noviembre, 2016
Ciudad Universitaria Rodrigo Facio

Contenido

| | |
|--|----|
| I. INTRODUCCIÓN | 3 |
| II. COBERTURA EFECTIVA Y POTENCIAL DE LOS PROGRAMAS | 5 |
| II. 1. La población objetivo del FODESAF..... | 5 |
| II.2. Los centros de atención infantil | 8 |
| II.3. Los comedores escolares | 12 |
| II.4. Las becas y otras ayudas monetarias para estudiar..... | 15 |
| II.5. Las pensiones no contributivas por monto básico..... | 19 |
| II.6. El programa de bienestar y promoción familiar | 22 |
| II.7. El bono familiar de la vivienda | 24 |
| II.8. Los asegurados por cuenta del Estado | 27 |
| III. EL ENFOQUE EN LOS POBRES DE LOS PROGRAMAS | 31 |
| III.1. Los centros de atención infantil | 33 |
| III.2. Los comedores escolares | 36 |
| III.3. Las becas y otras ayudas monetarias para estudiar..... | 40 |
| III.4. Las pensiones no contributivas por monto básico..... | 45 |
| III.5. El programa de bienestar y promoción familiar | 48 |
| III.6. El bono familiar de la vivienda | 50 |
| III.7. Los asegurados por cuenta del Estado..... | 53 |
| IV. LA PROGRESIVIDAD GLOBAL DE LOS PROGRAMAS | 55 |
| IV.1. Las curvas de concentración | 55 |
| IV.1. Los índices de concentración | 58 |
| V. ALGUNAS CARACTERÍSTICAS DE LOS BENEFICIARIOS..... | 66 |
| V.1. La residencia de los beneficiarios | 66 |
| V.2. Otras características personales de los beneficiarios | 69 |
| VI. CONSIDERACIONES FINALES | 72 |
| Bibliografía | 75 |
| Anexo | 77 |

Cobertura, enfoque, razones de exclusión y características de los beneficiarios de los principales programas financiados por el FODESAF en el 2015

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 (ENAH) 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 (MINSA), así como el programa de bienestar y promoción familiar (BPF) que ejecuta el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), donde sobresale la transferencia no condicionada conocida como AVANCEMOS. Estos siete programas, absorbieron el 86% de los recursos girados por el FODESAF en el último quinquenio¹.

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. Este informe es el tercero en su tipo y por ende, el análisis se concentra en el año más reciente disponible, el 2015, y compara los resultados con los obtenidos en los dos años previos.

Cabe señalar que para las encuestas del 2014 y 2015, el INEC realizó varias modificaciones que pueden afectar la comparación con las estimaciones realizadas para el 2013. Por una parte, incorporó un cambio parcial de la muestra, para el 2014, incluyendo cerca de un tercio de muestra nueva obtenida del marco muestral que surge del censo 2011 y completó el cambio de la muestra para el 2015. Por otra parte, modificó el ajuste de los ponderadores con las nuevas proyecciones de población que se revisaron a la luz del censo 2011. En términos absolutos ello no generó mayor diferencia pero sí en cuanto a la distribución de la población por zona. La población rural pasó así del 38,2% en el 2013 al 27,3% en el 2014. En tanto la cobertura y el enfoque muestrales diferencias zonales importantes, ello puede afectar los resultados agregados.

Para cumplir con el objetivo señalado, el informe se estructura en cinco 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 la progresividad de los beneficios otorgados por cada programa bajo estudio, en tanto que la quinta sección se ocupa del estudio de algunas características de los beneficiarios, para concluir en la sexta sección, con algunas consideraciones finales.

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.

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 Estadísticas 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 total). 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 pues la encuesta incluye solo a los residentes habituales.

Por otra parte, el ingreso del hogar que utiliza la ENAHO incluye las transferencias corrientes 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 pensiones alimentarias y las remesas del exterior. No incluye el valor locativo por habitar casa propia, siguiendo recomendaciones internacionales (UN, 2006) aunque este rubro podría tener un peso importante por las políticas de dotación de viviendas seguidas en el país. 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 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 24,1% de los hogares (cerca de 353 mil hogares) y al 26,1% de las personas (cerca de 1,3 millones de personas) para el 2015, mientras que los pobres extremos se mantienen en torno al 10% para ambos grupos (10,7% de los hogares y el 10,5% de los miembros). Esta incidencia de la pobreza es mayor a la reportada oficialmente para ese año (21,7%) pues se omiten del ingreso familiar las transferencias corrientes estatales en dinero de las políticas sociales selectivas, no solo lo financiado por el FODESAF. Esta diferencia de 2,42 puntos porcentuales muestra el efecto de estas transferencias en la reducción de la pobreza. También esta incidencia muestra una marginal reducción con relación a los niveles del año previo.

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). Más recientemente, la estimación de pobreza

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 (ver INEC, 2015). Los datos utilizados ya contienen esos ajustes.

multidimensional, cercana al 22% de los hogares en el 2015, se eleva por encima del 30% cuando se integra con la pobreza por ingresos insuficientes (INEC, 2016) 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 primeros quintiles de la distribución), porcentaje que 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. Este grupo de pobres y vulnerables alcanzó los 585 mil hogares y los 2,1 millones de personas en el 2015.

Definida la población objetivo del FODESAF, se realizan precisiones adicionales asociadas 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. Como este enfoque en la población pobre no es total, 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

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). La ventaja de la aproximación seguida es que permite mantener fijo el tamaño del grupo pobre y vulnerable con lo que se facilitan las comparaciones en el tiempo. En el primer informe también se trabajó con el grupo del 20% más pobre, útil de nuevo para comparar en el tiempo. No obstante, al no diferenciarse mucho de los pobres por ingreso se decidió no incluirlos en esta ocasión.

podiera hacerlo, es decir, si pudiera escoger correctamente solo 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, 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 con 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 lactancia⁵. Para el 2015, el FODESAF giró cerca de 17 mil millones al programa, monto mayor al de año previo en casi un 10%, lo que equivale al 3,3% 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 beneficio y pese a que se pueden recibir los cuatro⁶.

Según la ENAHO, durante la primera mitad del 2015 el programa atendió a cerca de 108 mil personas, quienes recibieron alrededor de 128 mil beneficios. Confrontados con los datos de la unidad ejecutora, los beneficiarios de la ENAHO

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.

⁵ Cabe señalar que en los últimos años se vienen impulsando nuevas modalidades de atención a la primera infancia dentro de lo que se denomina como la red de cuidado. No obstante la ENAHO no capta estas otras modalidades, aunque es de esperar que los CEN CINAI sigan siendo los principales.

⁶ Recuérdese que la ENAHO realiza el trabajo de campo en el mes de julio de cada año.

resultan un 8% menos a los reportados por la unidad ejecutora (118 mil personas como promedio mensual del primer semestre). Esta discrepancia, de casi 10 mil beneficiarios, aunque es menor este año, 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 en los beneficios recibidos (25% menos), lo que puede reflejar problemas de captación de la encuesta.

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 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 13% menos de beneficiarios de la atención diaria, un 3% menos de beneficiarios de paquetes de leche, un 7% más de beneficiarios de comidas servidas y un 16% 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 los beneficiarios del programa y que la discrepancia entre ambas fuentes es significativa, lo que podría sugerir también problemas en los datos aportados por la unidad ejecutora a partir de los registros administrativos.

Teniendo en cuenta estas limitaciones, para determinar la cobertura, la atención se pone en los beneficiarios del programa. La encuesta reporta una disminución de los beneficiarios en el 2014 de casi un 7% con respecto al 2013 (de 81 mil a 75 mil beneficiarios), pese a que los registros administrativos reportan una reducción mucho más limitada (-0.3%). Como el programa se concentra más en las zonas rurales en la entrega de leche, los cambios en la muestra y en los ponderadores podrían explicar parte de la contracción observada. Para el 2015, por el contrario, se observa un repunte importante según la ENAHO (sube a 108 mil beneficiarios), mientras que los registros administrativos reflejan una contracción cercana al 2%. Eso hace acercarse bastante las estimaciones para el 2015. En todo caso, la estructura de los beneficios es similar en ambas fuentes y sin mayores cambios en los últimos tres años. La mayor parte de los beneficios (cerca del 72%), proviene de la entrega de leche, el cuidado diario o atención integral representa un 13% de los beneficios, las comidas servidas adicionales aportan un 10%, mientras que el 5% restante corresponde a paquetes de leche.

Este programa surgió para atender a la primera infancia, aunque posteriormente se amplió para incluir a las madres y más recientemente a algunos escolares. Por ello no sorprende que el 95% de los beneficiarios señalen contar con menos de siete años de edad (un 18% no alcanza los dos años y un 77% tiene de dos a menos de siete años). Es sobre esta población que conviene estimar la cobertura, de modo que la población objetivo específica para el programa serán los niños menores de siete años en situación de pobreza o vulnerabilidad. 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 2015 en el 24% de los hogares y el 26% de las personas. Cuando la atención se pone en la primera infancia, el 37% de los menores de siete años pertenece a un hogar pobre por ingresos. 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 niño⁷.

Las estimaciones de cobertura específica señalan que el 42% de los niños menores de siete años pertenecientes a los hogares en situación de pobreza extrema estarían siendo atendidos por el programa con algún beneficio, principalmente paquetes de leche como se indicó. Ello refleja un aumento relativo en la cobertura efectiva con relación los dos años previos, que implica una mejora en el enfoque del programa. Este porcentaje se reduce al 33% cuando la atención se pone en los hogares pobres por ingreso y baja al 30% cuando se consideran los niños pertenecientes al 40% de los hogares más pobres (pobres y vulnerables), lo que sugiere una presencia significativa de beneficiarios entre los hogares vulnerables. Esta cobertura entre el total de pobres y entre los pobres y vulnerables muestra un amplio repunte en el 2015 y favorece en mayor medida a los niños de 2 a menos de 7 años⁸.

Al igual que existe población infantil atendida de hogares vulnerables, también los hay de hogares que no son ni pobres ni vulnerables. La cobertura potencial indica si se puede atender a todos los niños pobres si se reasignan 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 se

⁷ 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.

⁸ Los escolares atendidos por el programa representan cerca del 3% de los beneficiarios totales, de modo que la cobertura efectiva entre ellos, no llega al 0,5%.

podría 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 dos tercios de la población objetivo de dos a menos de siete años pertenecientes a los hogares en situación de pobreza por insuficiencia de ingresos⁹.

Cuadro 1

Costa Rica: cobertura efectiva y potencial de los CEN CINAI. 2013 - 2015

| Población objetivo alternativa | Cobertura efectiva ¹ | | | Cobertura potencial ² | | |
|--------------------------------|---------------------------------|-------------------|------------------------|----------------------------------|-------------------|------------------------|
| | Total menores de 7 años | Menores de 2 años | De 2 a menos de 7 años | Total menores de 7 años | Menores de 2 años | De 2 a menos de 7 años |
| Pobres extremos | | | | | | |
| 2013 | 27,6 | 28,8 | 27,1 | 124,5 | 108,9 | 131,0 |
| 2014 | 30,0 | 28,2 | 30,5 | 112,3 | 109,8 | 113,0 |
| 2015 | 42,0 | 33,0 | 45,1 | 152,3 | 116,5 | 164,6 |
| Pobres totales | | | | | | |
| 2013 | 27,6 | 25,7 | 28,5 | 47,8 | 40,2 | 51,2 |
| 2014 | 25,0 | 23,3 | 25,6 | 41,2 | 38,2 | 42,2 |
| 2015 | 32,9 | 24,9 | 35,9 | 59,8 | 43,7 | 65,7 |
| Pobres y vulnerables | | | | | | |
| 2013 | 24,5 | 23,4 | 24,9 | 29,8 | 26,4 | 31,2 |
| 2014 | 22,3 | 21,0 | 22,8 | 26,7 | 24,2 | 27,5 |
| 2015 | 29,7 | 22,1 | 32,5 | 37,3 | 27,3 | 41,0 |

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.

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 un 60% de los niños menores de siete años de los hogares pobres, solo podrían atender un 37% de los niños de los hogares en situación de pobreza o vulnerabilidad (40% de los hogares con menores ingresos). El programa refleja además, al igual que en la cobertura específica, una mejora en la capacidad de atención potencial con respecto al 2014

⁹ 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.

y 2013, pese a que no se están considerando los beneficiarios de los otros programas de la red de cuidado.

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 2015, el FODESAF giró cerca de 47 mil millones al programa, un monto similar al del año previo y que equivale al 9% 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 a 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, aunque las discrepancias para el 2015 son apenas del 5% menor en la ENAHO, contra 27% (2013) y 25% (2014).

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. Otra fuente de discrepancia puede originarse en la ENAHO al cambiar la pregunta en el 2013 y parte de la muestra en el 2014. También en la ENAHO no se captan los que asisten al comedor estudiantil en los programas de educación de adultos.

Según la unidad ejecutora, durante la primera mitad del 2015, cerca de 699 mil estudiantes asistieron a los comedores estudiantiles. Según la ENAHO, ese número es de 661 mil, es decir, cerca de un 5% menos de lo reportado (37 mil personas menos). El resultado es explicado por el nivel primario y preescolar, donde la ENAHO reporta un 11% de beneficiarios menos que la unidad ejecutora, pero que por su tamaño (concentra cerca del 70% de los beneficiarios totales. Por el contrario, en el nivel de educación secundaria, la diferencia es a favor de la ENAHO, pudiendo estar incorporando parte de la educación de adultos, mientras que en la educación

especial las diferencias absolutas son limitadas y en la educación abierta (adultos), la ENAHO no reporta beneficiario alguno. Aunque las diferencias son menores que en los CEN CINAI y menores que en los dos años previos, aquí también parece necesario ponerle atención a la calidad de la información aportada por la unidad ejecutora. Por otra parte, mientras que la unidad ejecutora indica un crecimiento moderado en el número de beneficiarios con respecto al 2014 (3,3%), la encuesta señala una expansión del 31% entre el 2014 y el 2015.

Cabe señalar que pese a estas discrepancias, las estructuras relativas de los beneficiarios por nivel educativo son similares. Para el 2015, primaria y preescolar aglutinan un 68% de los beneficiarios según la ENAHO (72% según los registros administrativos). A su interior, la ENAHO indica que el 61% de los beneficiarios son estudiantes de primaria y el 7% restante de preescolar. Secundaria aporta el 31% de los beneficiarios (24% según registros), la educación especial menos del 1%, similar a los registros y no aparecen beneficiarios en la educación abierta, mientras que el MEP indica que son cerca del 3% del total.

Teniendo en cuenta estas limitaciones, el cuadro 2 presenta la cobertura efectiva y potencial por nivel educativo, excluyendo la educación abierta, y concentrándose en solo los que asisten a centros educativos públicos (100% del total que asiste al comedor, pues en los años previos casi un 1% correspondían a centros privados o semiprivados)¹⁰. Cabe señalar que este programa nació para la educación primaria con un carácter de universalidad entre los asistentes a los centros 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.

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 al menos un 75%, cerca del doble de la mostrada por los CEN CINAI. Esta cobertura efectiva se aproxima al 94% en la primaria, se ubica en torno al 50% para la preescolar y se acerca al 60% para la secundaria. Para la educación especial, se observa una mayor variabilidad, determinado por su pequeño tamaño poblacional, por lo que sus estimaciones son menos robustas. Si bien la cobertura efectiva entre los estudiantes pobres es elevada y aumenta significativamente durante el 2015, con excepción de preescolar,

¹⁰ La ENAHO también indagaba 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. Para el 2015 ya no aparecen beneficiarios en estos niveles.

no alcanza los niveles de universalidad que pregona su diseño, aunque ello casi lo logra en primaria.

Cuadro 2
Costa Rica: cobertura efectiva y potencial de los Comedores Estudiantiles. 2013 - 2015

| Población objetivo alternativa | Total educación básica | Nivel educativo al que asiste | | | |
|---|------------------------|-------------------------------|----------|------------|----------|
| | | Preescolar | Primaria | Secundaria | Especial |
| Cobertura efectiva ¹ | | | | | |
| Pobres extremos | | | | | |
| 2013 | 61,5 | 65,7 | 75,1 | 43,2 | 23,3 |
| 2014 | 64,4 | 76,1 | 81,9 | 40,2 | 57,0 |
| 2015 | 76,5 | 48,0 | 93,8 | 61,3 | 72,1 |
| Pobres totales | | | | | |
| 2013 | 60,0 | 63,4 | 78,1 | 36,6 | 53,2 |
| 2014 | 62,0 | 75,0 | 81,2 | 36,2 | 25,9 |
| 2015 | 75,0 | 47,8 | 93,7 | 58,6 | 82,3 |
| Pobres y vulnerables | | | | | |
| 2013 | 58,3 | 65,4 | 75,8 | 35,6 | 64,2 |
| 2014 | 59,6 | 73,6 | 80,2 | 33,9 | 39,4 |
| 2015 | 74,4 | 49,7 | 93,6 | 57,8 | 87,3 |
| Cobertura potencial ² | | | | | |
| Pobres extremos | | | | | |
| 2013 | 396,1 | 423,4 | 495,0 | 258,4 | 481,3 |
| 2014 | 359,6 | 402,2 | 472,2 | 211,8 | 589,8 |
| 2015 | 433,8 | 303,7 | 517,2 | 358,8 | 396,9 |
| Pobres totales | | | | | |
| 2013 | 143,7 | 158,8 | 182,3 | 91,4 | 148,5 |
| 2014 | 137,0 | 167,8 | 178,0 | 80,0 | 114,6 |
| 2015 | 179,1 | 122,6 | 218,7 | 144,6 | 155,5 |
| Pobres y vulnerables | | | | | |
| 2013 | 85,3 | 99,7 | 110,0 | 52,3 | 90,5 |
| 2014 | 87,9 | 107,0 | 119,3 | 49,0 | 76,4 |
| 2015 | 113,5 | 75,4 | 142,3 | 89,2 | 112,1 |

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.

Por su carácter casi universal en la educación pública y el bajo peso de la educación privada, la cobertura efectiva muestra pocos cambios al aumentar el tamaño de la población objetivo. Solo para el nivel secundario, la cobertura se reduce ligeramente al aumentar el tamaño de la población meta, debido a su carácter más selectivo.

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

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

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 el establecimiento 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 2015, el FODESAF giró cerca de 62 mil millones a estos dos programas, lo que equivale al 12% de los recursos del Fondo en ese año. FONABE recibió casi 14 mil millones (2,6% del Fondo) y para AVANCEMOS se giró 48,5 mil millones (9,1% del Fondo). Con relación al 2014,

FONABE recibió un 32% menos recursos en tanto que para AVANCEMOS, los recursos no aumentaron, para una contracción total nominal del 9,4%.

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, instituto Nacional de Aprendizaje 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 88% de las ayudas monetarias para estudiar, porcentaje que sube al 95% si se agregan las universidades públicas. Estas últimas si bien no cuentan con apoyo del FODESAF, se considerarán dentro del análisis pues FONABE también ofrece becas para postsecundaria.

Los datos aportados por FONABE en los informes trimestrales han tenido problemas de calidad y oportunidad y solo incluyen las becas otorgadas con recursos del FODESAF, mientras que un tanto similar es financiado por el Ministerio de Educación. Para tener estimaciones de cobertura hay que incorporar la totalidad de las becas, no solo las financiadas por el FODESAF, pues además la ENAHO no permite hacer esa separación. Entonces se recurre al dato anual aportado por la unidad ejecutora que da cuenta de 175 mil becas otorgadas y pagadas, mientras que la ENAHO identifica solo 141 mil, esto es, un 20% menos (34 mil becados menos). Parte de esta discrepancia es que para el primer semestre, FONABE no ha otorgado, menos pagado, la totalidad de las becas, pero la diferencia es suficientemente amplia como para ponerle atención. Por el contrario, con respecto a AVANCEMOS, los datos reportados por la unidad ejecutora para el primer semestre (144 mil) son más parecidos a los estimados por la ENAHO (9% menos o 12 mil alumnos), diferencia que se reduce al 4% si se incluyen beneficiarios de otras ayudas en dinero recibidas del IMAS por estudiantes de colegios públicos.

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

Por nivel educativo, según la ENAHO y poniendo la atención en los que asisten a centros públicos, el 45% de las ayudas monetarias las reciben los estudiantes de secundaria, quienes pierden participación con respecto al año previo, el 43% de las becas van a los estudiantes de primaria, un 9% corresponde a becas recibidos por los universitarios. Estos tres niveles aglutinan el 97% de los beneficiarios con ayudas monetarias y el 3% restante se reparte entre preescolares, educación especial y de adultos¹¹.

Para determinar la cobertura específica, la población objetivo son los estudiantes de los centros educativos públicos que pertenecen a los hogares pobres en sus distintas aproximaciones. El cuadro 3, muestra estos resultados, donde se destaca que cerca del 42% de los estudiantes de hogares pobres están recibiendo una ayuda monetaria para estudiar y esta cobertura es mayor conforme el hogar es más pobre, sugiriendo un mejor enfoque.

Por nivel educativo, excluyendo la educación especial por su limitado tamaño y alta volatilidad, los colegiales son los que tienen una mayor cobertura, dado que cerca de la mitad están siendo beneficiados y sin mayores cambios con respecto al año anterior, aunque si mejora la cobertura entre los pobres extremos. En la educación superior, la cobertura efectiva sigue aumentando y ya se asemeja a la mostrada en secundaria y también reproduce las mejoras en el enfoque pues la cobertura descende al aumentar el ingreso relativo del hogar. Si bien las becas en la educación superior dan muestras de aumentar, la alta cobertura responde al hecho de que la población meta es también limitada. En la primaria, por el contrario, mientras que la cobertura se mantuvo en torno al tercio de los estudiantes en los dos años previos, muestra un repunte en el 2015, atendiendo al 41% de los escolares pobres y al 48% de los pertenecientes a hogares en pobreza extrema. Finalmente. La cobertura resulta insignificante entre los alumnos de la preescolar, pese al aumento del 2105 (7% 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 para el nivel universitario, donde la población estudiantil pobre es limitada. Por otra parte, las becas actuales si alcanzarían para atender a los estudiantes de los hogares en pobreza extrema, en todos los niveles con la excepción del preescolar. No obstante, cuando se amplía la población meta para incluir a los hogares en situación de vulnerabilidad, solo se podría atender globalmente a cerca de la mitad de los

¹¹ 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.

estudiantes por la vía de una reasignación de becas, aunque en la universidad casi se lograría hacerlo.

Cuadro 3

Costa Rica: cobertura efectiva y potencial de las ayudas monetarias para estudiar. 2013 - 2015

| Población objetivo alternativa | Todos los niveles | Nivel educativo al que asiste | | | | |
|---|-------------------|-------------------------------|----------|------------|----------|----------|
| | | Preescolar | Primaria | Secundaria | Especial | Superior |
| Cobertura efectiva ¹ | | | | | | |
| Pobres extremos | | | | | | |
| 2013 | 38,4 | 2,4 | 34,5 | 54,5 | 43,6 | 37,4 |
| 2014 | 42,6 | 3,7 | 42,2 | 54,4 | 28,4 | 51,6 |
| 2015 | 48,0 | 7,5 | 48,0 | 60,3 | 57,4 | 63,5 |
| Pobres totales | | | | | | |
| 2013 | 37,4 | 2,3 | 35,1 | 50,1 | 67,8 | 36,0 |
| 2014 | 37,6 | 2,6 | 34,3 | 50,5 | 32,9 | 46,8 |
| 2015 | 41,4 | 6,0 | 40,9 | 52,4 | 57,7 | 56,5 |
| Pobres y vulnerables | | | | | | |
| 2013 | 35,4 | 3,1 | 34,1 | 45,5 | 59,5 | 31,3 |
| 2014 | 34,6 | 2,0 | 31,6 | 45,3 | 37,3 | 44,6 |
| 2015 | 38,1 | 7,2 | 38,7 | 47,1 | 58,1 | 47,2 |
| Cobertura potencial ² | | | | | | |
| Pobres extremos | | | | | | |
| 2013 | 216,2 | 14,7 | 182,5 | 291,3 | 376,2 | 486,2 |
| 2014 | 183,7 | 8,4 | 150,8 | 245,3 | 350,2 | 511,4 |
| 2015 | 189,4 | 35,5 | 167,6 | 235,5 | 235,3 | 684,0 |
| Pobres totales | | | | | | |
| 2013 | 77,1 | 5,5 | 67,2 | 103,0 | 116,1 | 119,3 |
| 2014 | 69,3 | 3,5 | 56,9 | 92,7 | 68,0 | 155,3 |
| 2015 | 77,1 | 14,4 | 70,9 | 94,9 | 92,1 | 201,4 |
| Pobres y vulnerables | | | | | | |
| 2013 | 45,4 | 3,5 | 40,5 | 59,0 | 70,8 | 63,0 |
| 2014 | 43,9 | 2,2 | 38,1 | 56,7 | 45,3 | 76,9 |
| 2015 | 48,2 | 8,8 | 46,1 | 58,5 | 66,4 | 97,4 |

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.

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 a través del 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 2015, una suma cerca a los 127 mil millones, que equivale al 24% de los recursos totales disponibles ese año y que equivalen a casi un 4% adicional a lo disponible en el 2014.

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 del 75% de los beneficiarios, continúan siendo adultos mayores (de 65 o más años) y sobre ellos es posible analizar la cobertura. Para el 2015, un 11% de los beneficiarios, según la ENAHO tienen entre 50 y 64 años, mientras que el 14% corresponde a beneficiarios con edades por debajo de los 50 años.

De acuerdo a los registros administrativos de la CCSS, hacia la mitad del 2015, contaba con cerca de 105 mil pensionados, de los cuales el 70% (73 mil) correspondían a adultos mayores con pensión ordinaria. Al igual que en los dos años previos, para este programa, la ENAHO ofrece una estimación un tanto mayor de beneficiarios (115 mil o el 9% más), de los cuales el 75% son adultos mayores (86 mil o el 17% más). La estimación global mayor de la ENAHO puede ubicarse en torno a los límites de los errores de muestreo.

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. Por otra parte, la ENAHO no capta los adultos mayores con pensión del RNC y que se encuentran en hogares colectivos. Finalmente, la ENAHO puede acarrear errores de no muestreo como errores de clasificación entre pensiones contributivas y no contributivas de la CCSS o entre pensiones no contributivas de la CCSS y del presupuesto nacional. En todo caso, llama la atención que en los últimos tres años,

la ENAHO estime un contingente de pensionados ligeramente mayores al de los registros administrativos.

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 contributivo.

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, mostrado en la tercer columna del cuadro 4, el 27% de los adultos mayores pertenecientes a la población objetivo (sin pensión contributiva ni trabajo) pertenecería a hogares en situación de pobreza extrema, el 45% reside en hogares con pobreza por ingresos y el 61% 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, previo a recibir la pensión.

La cobertura efectiva señala que el 77% de los adultos mayores en situación de pobreza extrema, que no tienen pensión contributiva ni trabajan, cuenta con pensión no contributiva y esta cobertura se va reduciendo conforme se amplía la población objetivo, favoreciendo al 63% de los adultos mayores en situación de pobreza y hasta cerca del 56% cuando se consideran los adultos mayores pertenecientes a los hogares pobres o vulnerables (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 y mientras que en los dos años previos no se observan mayores cambios en la cobertura efectiva entre la población pobre, para el 2015 se observa una mejora sensible en el enfoque del programa, pues la cobertura efectiva aumenta más conforme más pobre es el hogar de origen del adulto mayor.

Cuadro 4

Costa Rica: cobertura efectiva y potencial de las pensiones no contributivas. 2013 - 2015
(Para la población de 65 o más años sin pensión contributiva ni trabajo)

| Población objetivo alternativa | Cobertura | | Población objetivo (%) |
|-----------------------------------|-----------------------|------------------------|---------------------------|
| | Efectiva ¹ | Potencial ² | |
| Pobres extremos | | | |
| 2013 | 66,8 | 141,1 | 25,0 |
| 2014 | 67,7 | 126,8 | 29,2 |
| 2015 | 77,0 | 156,7 | 26,6 |
| Pobres totales | | | |
| 2013 | 55,8 | 84,2 | 41,8 |
| 2014 | 55,7 | 78,8 | 46,9 |
| 2015 | 63,3 | 93,4 | 44,6 |
| Pobres y vulnerables | | | |
| 2013 | 49,2 | 61,6 | 57,2 |
| 2014 | 50,0 | 62,1 | 59,5 |
| 2015 | 56,0 | 68,1 | 61,3 |

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

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 y otras fuentes. Para el 2015, contó con recursos del Fondo por un monto cercano a los 118 mil millones, incluyendo la asignación para AVANCEMOS, lo que representó el 22% de los recursos del FODESAF. Mientras que los recursos para AVANCEMOS no variaron con relación al 2014, lo destinado a los otros programas aumentaron un 36%, de modo que los recursos globales destinados al IMAS se ampliaron en cerca de un 18%. 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 para la pesca), 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, a partir del 2015, cuatro tipos de ayudas: AVANCEMOS, otras ayudas en dinero, red de cuidado 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 2015, entre las personas que recibieron ayudas del IMAS, el 68% la obtuvo por AVANCEMOS, un 23% por otro tipo de ayuda monetaria, un 6% por la Red de Cuido y solo cerca de un 3% por programas no monetarios. Agregada esta información por hogar, el 74% de los hogares beneficiados recibió un beneficio, el 21% dos, el 4% recibió tres y el 1% restante obtuvo cuatro o más beneficios, donde cada beneficio equivale a un miembro distinto del hogar recibiendo una ayuda específica. Del total de hogares beneficiados, el 65% recibió Avancemos, aunque este dato puede estar subestimado por la posible clasificación en otras ayudas monetarias a beneficios correspondientes a Avancemos. En efecto, los registros administrativos indican que el 75% de las familia beneficiadas por el IMAS recibió Avancemos.

No obstante, el concepto de familia (existen lazos de consanguineidad) 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 2015 beneficiaron a 159 mil familias, mientras que la ENAHO

reporta un total de 141 mil hogares beneficiados por el IMAS. Esta diferencia, del 11% menos en la ENAHO (18 mil hogares), puede explicarse por las diferencias en las unidades de medida, de modo que la aproximación parece bastante razonable¹². En el caso de las familias beneficiadas con Avancemos según el IMAS (119 mil) resultan casi un 25% más alto que los hogares identificados por la ENAHO (91 mil). Como el número de beneficiarios individuales de Avancemos es del 4% 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. Cabe mencionar que mientras la ENAHO reporta un estancamiento en el número de hogares beneficiados en el 2015 con respecto al 2014, los datos administrativos señalan una contracción del 7%, hacia la mitad del año, pese que al final del 2015 dispuso de mayores recursos financieros que un año atrás.

En conjunto, el IMAS con su programa de bienestar y promoción familiar solo cubre efectivamente a cerca de un cuarto de los hogares en pobreza extrema y cerca de un quinto de los hogares pobres por ingresos insuficientes o en situación de vulnerabilidad. 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 han menos jóvenes en edad colegial y efectivamente asistiendo al colegio. Una mayor cobertura efectiva al pasar a hogares con menores ingresos sugiere mejoras en el enfoque para el año 2015 con respecto al año previo, aunque las mejoras son marginales.

Si el IMAS lograra resignar todos los hogares beneficiados, y los beneficios, hacia los más pobres, podría atender casi la totalidad de los hogares en pobreza extrema (cobertura potencial), el 40% de los hogares catalogados en situación de pobreza por ingresos y solo a cerca de una cuarta parte de los hogares ubicados en los dos

¹² 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.

primeros quintiles de la distribución (pobres o vulnerables), sin mayores cambios con respecto al año previo, excepto entre la pobreza extrema donde pierde capacidad de atención potencial. Un aumento de la pobreza y de la pobreza extrema durante el 2015, explica esta reducción de la cobertura potencial, mientras aumenta la cobertura efectiva y los beneficiarios absolutos.

Cuadro 5

Costa Rica: cobertura efectiva y potencial del programa de bienestar y promoción familiar. 2013 - 2015

| Población objetivo alternativa | Cobertura efectiva ¹ | | | Cobertura potencial ² | | |
|--------------------------------|---------------------------------|-------------------|---------------|----------------------------------|-------------------|---------------|
| | Total Hogares | Reciben AVANCEMOS | Resto Hogares | Total Hogares | Reciben AVANCEMOS | Resto Hogares |
| Pobres extremos | | | | | | |
| 2013 | 22,3 | 11,9 | 10,4 | 101,3 | 73,3 | 27,9 |
| 2014 | 25,7 | 14,3 | 11,4 | 97,4 | 69,5 | 28,0 |
| 2015 | 26,2 | 12,4 | 13,8 | 90,6 | 58,5 | 32,1 |
| Pobres totales | | | | | | |
| 2013 | 21,1 | 14,0 | 7,1 | 42,1 | 30,5 | 11,6 |
| 2014 | 22,1 | 14,1 | 7,9 | 40,2 | 28,7 | 11,5 |
| 2015 | 22,6 | 13,0 | 9,6 | 40,1 | 25,9 | 14,2 |
| Pobres y vulnerables | | | | | | |
| 2013 | 19,0 | 13,3 | 5,7 | 24,4 | 17,7 | 6,7 |
| 2014 | 19,5 | 13,3 | 6,2 | 24,8 | 17,7 | 7,1 |
| 2015 | 19,3 | 12,0 | 7,3 | 24,2 | 15,6 | 8,6 |

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.

II.7. El bono familiar de la vivienda

Con la aprobación de la ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda (Ley 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 2015, el Fondo transfirió recursos al BANHVI para este programa por algo más de 99 mil millones (18,7% del

Fondo), para un crecimiento nominal respecto al 2013 de 7,3%. 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*", aunque ello cubre hasta el noveno decil de la distribución del ingreso familiar.

La ENAHO indaga si algún miembro del hogar ha recibido el bono de la vivienda, no el tipo, hasta el 2014, 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 2015, 273 mil hogares han recibido un bono desde su creación hasta mediados de ese año y algo más de diez mil en el último año y medio. El BANHVI informa haber entregado desde su constitución hasta el mediados del 2015 aproximadamente 318 mil bonos, lo que representa un 16 más de lo reportado por la ENAHO.

Si se confrontan los bonos entregados por el BANHVI en el 2015 con los reportados por la encuesta, esta última reporta un 4% menos de hogares recibiendo 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 formalizado mientras que la ENAHO identifica hogares que recibieron el bono y donde hay hogares que pueden haber recibido más de un bono. Por otra parte, ambas fuentes reflejan un repunte de los bonos entregados durante el último año y medio.

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. 2013 - 2015

| Población objetivo alternativa | Recibido desde su creación | | Recibido último año y medio | |
|---|----------------------------|----------|-----------------------------|----------|
| | Hogares | Miembros | Hogares | Miembros |
| Cobertura efectiva ¹ | | | | |
| Pobres extremos | | | | |
| 2013 | 32,5 | 32,0 | 1,6 | 1,8 |
| 2014 | 38,0 | 36,7 | 2,2 | 2,2 |
| 2015 | 39,2 | 39,2 | 3,7 | 4,6 |
| Pobres totales | | | | |
| 2013 | 32,9 | 32,9 | 1,8 | 2,1 |
| 2014 | 38,0 | 36,9 | 2,2 | 2,0 |
| 2015 | 38,9 | 37,9 | 3,4 | 3,7 |
| Pobres y vulnerables | | | | |
| 2013 | 34,9 | 35,2 | 1,9 | 2,1 |
| 2014 | 38,5 | 38,0 | 2,3 | 2,2 |
| 2015 | 38,5 | 38,4 | 3,1 | 3,2 |
| Cobertura potencial ² | | | | |
| Pobres extremos | | | | |
| 2013 | 258,8 | 268,7 | 11,6 | 13,1 |
| 2014 | 245,3 | 260,3 | 13,2 | 12,3 |
| 2015 | 243,4 | 259,4 | 14,6 | 15,7 |
| Pobres totales | | | | |
| 2013 | 109,4 | 104,1 | 4,9 | 5,1 |
| 2014 | 107,9 | 104,0 | 5,8 | 5,0 |
| 2015 | 113,8 | 111,3 | 6,8 | 6,7 |
| Pobres y vulnerables | | | | |
| 2013 | 65,9 | 62,9 | 3,0 | 3,2 |
| 2014 | 68,4 | 65,7 | 3,7 | 3,2 |
| 2015 | 70,5 | 68,2 | 4,2 | 4,1 |

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 del 39% 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 aproximación de 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, solo cerca del 3% 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 (cobertura potencial). También hubiera alcanzado para darle más de dos casas a los hogares en situación de pobreza extrema, con lo se hubieran erradicado los asentamientos informales. No obstante, si la población objetivo se amplía incluyendo los hogares vulnerables y con problemas de vivienda, los bonos entregados serían aún insuficientes para atenderlos en su totalidad (cobertura potencial).

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 15% 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 4% 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. Para el 2014 el costo sube al 4,8% del Fondo (25 mil millones de colones), para un aumento del 44% y a partir del 2015

se giran 34 mil millones lo que significa ya el 6,4% del Fondo y un aumento del 38% con relación al 2014, según las condiciones pactadas.

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 su familia dependiente, 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 el primer semestre del 2015, contar con 231 mil asegurados por cuenta del Estado, donde 149 mil (el 64%) correspondería a asegurados directos y el resto a familiares, para una media de 0,6 asegurados familiares por asegurado directo. Por su parte, la ENAHO estima los asegurados por cuenta del Estado en 322 mil personas, esto es, un 39% superior al reportado por la Caja y sin poder diferenciar los directos de los familiares.

Mientras que en los dos años previos, las estimaciones de la ENAHO resultaban apenas un 15% superior a los registros administrativos, para el 2015 se da un aumento del 28% en los asegurados según la ENAHO, en tanto que los registros administrativos reportan una expansión cercana al 6%, por lo que las estimaciones se distancian de manera significativa. La encuesta señala que solo el 16% de los asegurados por esta modalidad son jefes del hogar respectivo, un 10% son el o la compañera, un 55% corresponde a hijos o hijastros, un 13% a yernos, nueras o nietos y el 6% restante a otros familiares (padres, suegros, etc.). Estas diferencias entre jefes y asegurados directos surgen del criterio seguido por la Caja para su identificación.

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.

Cuadro 7

Costa Rica: cobertura efectiva y potencial del aseguramiento por cuenta del Estado. 2013 - 2015

| Población objetivo alternativa | Relación de parentesco | | | | | |
|---|------------------------|------|---------|-----------------|----------------------|--------------|
| | Total | Jefe | Cónyuge | Hijo o hijastro | Yerno, nuera o nieto | Otro miembro |
| Cobertura efectiva ¹ | | | | | | |
| Pobres extremos | | | | | | |
| 2013 | 41,9 | 37,4 | 35,7 | 45,2 | 46,8 | 34,4 |
| 2014 | 45,4 | 37,8 | 34,1 | 48,1 | 59,2 | 48,4 |
| 2015 | 44,2 | 32,7 | 32,7 | 52,6 | 51,5 | 36,5 |
| Pobres totales | | | | | | |
| 2013 | 37,2 | 30,3 | 28,5 | 39,8 | 45,1 | 40,9 |
| 2014 | 36,8 | 30,5 | 25,7 | 38,4 | 49,7 | 42,4 |
| 2015 | 41,9 | 30,0 | 30,7 | 49,0 | 54,2 | 37,1 |
| Pobres y vulnerables | | | | | | |
| 2013 | 32,6 | 25,6 | 22,1 | 35,5 | 43,1 | 35,7 |
| 2014 | 33,1 | 26,9 | 23,9 | 34,4 | 46,7 | 36,1 |
| 2015 | 38,3 | 27,6 | 27,6 | 44,0 | 54,3 | 33,0 |
| Cobertura potencial ² | | | | | | |
| Pobres extremos | | | | | | |
| 2013 | 106,6 | 73,6 | 87,2 | 112,0 | 136,3 | 180,3 |
| 2014 | 115,7 | 77,0 | 87,4 | 119,1 | 166,7 | 218,2 |
| 2015 | 122,5 | 76,0 | 95,8 | 133,3 | 232,2 | 163,5 |
| Pobres totales | | | | | | |
| 2013 | 53,2 | 41,1 | 41,5 | 54,7 | 64,3 | 85,4 |
| 2014 | 54,2 | 39,8 | 41,5 | 54,3 | 78,4 | 81,7 |
| 2015 | 63,2 | 42,4 | 48,4 | 71,0 | 96,1 | 63,5 |
| Pobres y vulnerables | | | | | | |
| 2013 | 38,0 | 30,0 | 26,7 | 39,8 | 50,7 | 50,4 |
| 2014 | 38,7 | 29,6 | 29,1 | 38,9 | 58,7 | 48,3 |
| 2015 | 44,7 | 31,5 | 32,5 | 50,4 | 69,1 | 40,7 |

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.

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

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

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 objetivo del Fondo y del programa en particular, aunque no logran atenderla en su totalidad. El seguro por parte del Estado y las ayudas económicas para estudiar se ubican en una situación intermedia de cobertura efectiva, seguida de los CEN CINAI y los programas del IMAS, mientras que la ejecución anual del bono familiar de la vivienda se ubican en extremo opuesto, con la menor cobertura de todos.

Tampoco los programas 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 que tiene 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 más 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.

Error de 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, pobre en este caso, 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. La ENAHO 2015 permite incursionar en estas razones por primera vez y gracias a los esfuerzos de la DESAF.

Error de 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 y 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 objetiva 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 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 lo que no se muestran aquí. 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.

Junto a las exclusiones, que como se verá son más amplias que las filtraciones, es importante indagar sobre sus causas. Por este motivo la DESAF promovió, y el FODESAF financió, la incorporación de un conjunto de preguntas en la ENAHO del 2015 para incursionar en estas causas. Esto permite un primer acercamiento al análisis de su existencia, lo que dará luces sobre las oportunidades de superarlos.

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 general al 30%, de modo que las exclusiones se ubican en la mayoría de los casos alrededor del 70% de esa población objetivo, haciendo evidente las limitaciones de cobertura que ostentan (ver cuadro 8). No obstante, para el 2015 se observa una mejora en la cobertura efectiva, que implica una reducción de las exclusiones, particularmente entre los pobres extremos y entre los niños de dos años a menos de siete años. Estas exclusiones no muestran grandes diferencias entre las distintas aproximaciones de los grupos pobres ni por grupos de edad, aunque la exclusión es mayor cuando se consideran los pobres más los vulnerables y es mayor entre los menores de dos años.

Este aumento de la cobertura observado en el 2015, que se acompaña de una reducción de las exclusiones, también se acompaña de un aumento de las filtraciones, esto es, la cobertura efectiva también aumentó entre los grupos no pobres. Las filtraciones suben del 39% en el 2014 al 45% en el 2015 cuando la atención se pone en la población pobre por ingresos y se incrementa del 16% en el 2014 al 20% en el 2015, cuando se incluyen también a los hogares en situación de vulnerabilidad. Esto significa que las filtraciones parecen altas cuando se utiliza una definición más restrictiva de pobreza, pero se tornan menos importantes cuando se acude a incluir a los grupos vulnerables.

Por otra parte, la población más excluida, los menores de dos años, muestran las menores filtraciones, aunque estas aumentan por segundo año consecutivo, aunque las diferencias no son tan significativas. Por el contrario, para los niños de dos a seis años, se observa una reducción de las filtraciones en el 2014 con respecto al año previo, pero el repunte del 2015 las lleva por encima de la existente en el 2013. Como es el grupo dominante entre los beneficiarios, también genera una reducción de las filtraciones para el conjunto de beneficiarios menores de siete años en el 2014 y el repunte en el 2015.

Cuadro 8

Costa Rica: errores de exclusión y de filtración de los centros infantiles. 2013 - 2015

| Centros infantiles (CEN CINAI) | Errores de Exclusión según ¹ | | | Errores de Filtración ² | |
|--------------------------------|---|---------------------|----------------------|------------------------------------|----------------------|
| | Pobres Extremos | Pobres por Ingresos | Pobres y vulnerables | Pobres por Ingresos | Pobres y vulnerables |
| Total menores de 7 años | | | | | |
| 2013 | 72,4 | 72,4 | 75,5 | 42,3 | 17,9 |
| 2014 | 70,0 | 75,0 | 77,7 | 39,3 | 16,2 |
| 2015 | 58,0 | 67,1 | 70,3 | 44,9 | 20,4 |
| Menores de 2 años | | | | | |
| 2013 | 71,2 | 74,3 | 76,6 | 36,1 | 11,3 |
| 2014 | 71,8 | 76,7 | 79,0 | 39,0 | 13,2 |
| 2015 | 67,0 | 75,1 | 77,9 | 43,1 | 19,1 |
| De 2 a menos de 7 años | | | | | |
| 2013 | 72,9 | 71,5 | 75,1 | 44,4 | 20,2 |
| 2014 | 69,5 | 74,4 | 77,2 | 39,4 | 17,1 |
| 2015 | 54,9 | 64,1 | 67,5 | 45,4 | 20,7 |

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.

Dada la existencia de exclusiones del orden del 55% o más, el cuadro 9 busca indagar en sus causas. Para hacerlo, la atención se pone en tres poblaciones excluyentes: los pobres extremos, el resto de los pobres y los grupos vulnerables. Estas poblaciones son distintas a las del cuadro previo excepto para los pobres extremos, pues los otros dos grupos considerados van incorporando a los anteriores, esto es, los pobres por ingresos del cuadro 8 incluyen a los pobres extremos y el grupo de los pobres y vulnerables incluye a la totalidad de los pobres.

El cuadro 9 presenta la información separada para los menores de dos años y para los niños de dos a menos de siete años, pues los niveles de exclusión son distintos y probablemente sus causas. Para ambos grupos, la exclusión aumenta conforme menos pobre es el hogar de referencia, pasando del 55% para los pobres extremos de dos a menos de siete años, y sube hasta el 73% para los que pertenecen a hogares vulnerables. Manteniendo las mismas tendencias, estas exclusiones son mayores entre los menores de dos años que pasan del 67% entre los pobres extremos al 83% entre los vulnerables.

Cuadro 9

Costa Rica: no acceso entre los menores de siete años a los servicios de los CEN CINAI y razones para no recibirlos. 2015

| Indicador | Menores de 2 años | | | De 2 a menos de siete años | | |
|-----------------------------|-------------------|-----------------|--------------------|----------------------------|-----------------|--------------------|
| | Pobres Extremos | Resto de pobres | Grupos Vulnerables | Pobres Extremos | Resto de pobres | Grupos Vulnerables |
| Menores que no reciben | 11.603 | 23.106 | 22.954 | 27.750 | 53.413 | 55.614 |
| % no recibe (excluidos) | 67,0 | 80,0 | 82,6 | 54,9 | 70,2 | 73,0 |
| Solicitaron y no reciben | | | | | | |
| % sobre no reciben | 14,9 | 7,9 | 7,3 | 6,9 | 6,4 | 6,4 |
| % sobre solicitaron | 23,3 | 23,9 | 25,8 | 7,7 | 13,1 | 14,8 |
| Razón no recibir | | | | | | |
| Estudio o trámite | 33,8 | 41,5 | 20,0 | 12,2 | 10,1 | 6,7 |
| Rechazada | 66,2 | 58,5 | 80,0 | 87,8 | 89,9 | 93,3 |
| Otra razón | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| No solicitaron y no reciben | | | | | | |
| % sobre no reciben | 85,1 | 92,1 | 92,7 | 93,1 | 93,6 | 93,6 |
| Razón no solicitaron | | | | | | |
| No necesita/califica | 87,8 | 67,6 | 77,9 | 72,1 | 74,2 | 80,8 |
| No conoce | 3,4 | 18,6 | 13,5 | 10,1 | 11,3 | 6,8 |
| Trámites | 4,8 | 11,0 | 8,3 | 12,7 | 9,5 | 5,1 |
| No papeles | 1,5 | 0,8 | 0,0 | 1,2 | 1,4 | 2,9 |
| No existe en zona | 2,6 | 2,1 | 0,4 | 3,9 | 3,6 | 4,5 |
| Otra razón | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |

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

Entre los niños de dos a menos de siete años excluidos de algún servicio otorgado por los CEN – CINAI, solo cerca del 7% hizo una solicitud para acceder a ellos, sin mayores diferencias entre los distintos grupos considerados. No obstante, si se consideran en conjunto los que recibieron el servicio más los que lo solicitaron sin éxito, la tasa de rechazo es del 8% para los pobres extremos y crece hasta el 15% para los grupos vulnerables. Entre los niños menores de dos años, no solo los porcentajes de los que hicieron la solicitud sin conseguir el servicio, es mayor, especialmente entre los pobres extremos donde alcanza el 15%, sino que las tasas

de rechazo son sustancialmente mayores y se aproximan una cuarta parte de los que lo recibieron más los que lo solicitaron sin éxito.

Al poner la atención a las razones por las cuales no recibieron algún servicio pese a solicitarlo, la razón dominante es el rechazo de la solicitud, particularmente entre los niños de mayor edad, donde alcanza por lo menos al 88% de los casos. Para los menores de dos años, sin perder protagonismo el rechazo abierto, aumenta el peso relativo de las solicitudes pendientes de resolución por estudio o trámite, especialmente entre los pertenecientes a hogares en situación de pobreza no extrema, donde esta situación afecta al 41% de los solicitantes.

Finalmente, como los que solicitaron sin éxito algún servicio de los CEN CINAI son una fracción pequeña del conjunto de los excluidos, la mayor parte de ellos ni siquiera llegaron a plantearla (cerca del 93%, excepto para los pobres extremos menores de dos años). La principal razón aludida para no solicitar el servicio es que no lo necesita o no califica, aún entre los pobres extremos. Desgraciadamente, la respuesta incorpora dos causas distintas que no se pueden separar: considera que no necesita el servicio, lo cual es difícil de comprender entre los pobres extremos, y la otra causa es que considera que no califica según los criterios establecidos por el programa. Para el futuro sería conveniente separar ambas causas pues la primera es voluntaria y asociada con la demanda y la segunda responde al diseño de los sistemas de selección establecidos por la oferta institucional.

El desconocimiento del programa o la existencia de trámites engorrosos le siguen en importancia y adquieren cierto protagonismo entre los pobres no extremos y entre los niños de dos a menos de siete años (entre el 10% y el 19%). Con un peso mucho menor se ubica la ausencia de oferta estatal, entre el 2% y el 4%, para los pobres y mayor para los niños de dos a siete años, donde la cobertura es mayor. Por último, la residencia irregular que implica no contar con los papeles para realizar el trámite respectivo, tiene un peso menor, aunque no se sabe si entre los que señalan que no califica, esta puede ser una causa.

III.2. Los comedores escolares

El cuadro 10 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, particularmente en secundaria y preescolar, donde la asistencia aun no es universal.

Globalmente, para la educación básica en su conjunto, pero excluyendo la educación abierta, la exclusión no supera al 40% de los estudiantes en situación de pobreza y vulnerabilidad y esta exclusión se reduce más claramente al pasar a grupos más pobres mostrando mejoras en el enfoque del programa con respecto al año 2013 y al 2014.

Cuadro 10
Costa Rica: errores de exclusión y de filtración de los comedores estudiantiles. 2013 - 2015

| Comedores Escolares | Errores de Exclusión según ¹ | | | Errores de Filtración ² | |
|---------------------|---|---------------------|----------------------|------------------------------------|----------------------|
| | Pobres Extremos | Pobres por Ingresos | Pobres y vulnerables | Pobres por Ingresos | Pobres y vulnerables |
| Todos los niveles | | | | | |
| 2013 | 38,5 | 40,0 | 41,7 | 58,3 | 31,7 |
| 2014 | 35,6 | 38,0 | 40,4 | 54,7 | 32,2 |
| 2015 | 23,5 | 25,0 | 25,6 | 58,1 | 34,4 |
| Preescolar | | | | | |
| 2013 | 34,3 | 36,6 | 34,6 | 60,1 | 34,4 |
| 2014 | 23,9 | 25,0 | 26,4 | 55,3 | 31,2 |
| 2015 | 52,0 | 52,2 | 50,3 | 61,1 | 34,0 |
| Primaria | | | | | |
| 2013 | 24,9 | 21,9 | 24,2 | 57,1 | 31,1 |
| 2014 | 18,1 | 18,8 | 19,8 | 54,4 | 32,8 |
| 2015 | 6,2 | 6,3 | 6,4 | 57,2 | 34,2 |
| Secundaria | | | | | |
| 2013 | 56,8 | 63,4 | 64,4 | 60,0 | 31,9 |
| 2014 | 59,8 | 63,8 | 66,1 | 54,8 | 30,9 |
| 2015 | 38,7 | 41,4 | 42,2 | 59,4 | 35,2 |
| Especial | | | | | |
| 2013 | 76,7 | 46,8 | 35,8 | 64,2 | 29,1 |
| 2014 | 43,0 | 74,1 | 60,6 | 77,4 | 48,4 |
| 2015 | 27,9 | 17,7 | 12,7 | 47,1 | 22,1 |

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.

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, con reducciones marcadas en el último año, de modo se ubican en torno al 6%, con independencia de la población meta considerada. El aumento en la cobertura observado en este nivel se traduce en menores exclusiones en los dos últimos años.

En la educación secundaria, las altas tasas de exclusión observadas en los dos años previos, con valores que se aproximaban o superan al 60%, se reducen significativamente en el 2015, a valores cercanos al 40%, gracias al aumento de la cobertura observado ese año. Estas exclusiones son menores entre los pobres extremos, aunque las diferencias con relación a las otras poblaciones meta más amplias son pequeñas, pese a ser un programa más selectivo en este nivel.

En la educación preescolar se observa un aumento importante de las exclusiones, llegando a niveles cercanos al 50% y revertiendo la tendencia hacia su reducción observada en los años previos, mientras que la educación especial muestra un comportamiento más volátil por su poco peso poblacional, aspecto al cual no es excluyente de la educación preescolar.

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

El cuadro 11 presenta información sobre las razones del no acceso. En el caso de los comedores, no se indaga si se hizo la solicitud para acceder, pues en general no se requiere, excepto en secundaria. Además, entre las razones para no acceder se separa entre no lo necesita y no califica. Los grupos considerados son excluyentes como en el caso del cuadro 9 para los CEN CINA I y se agrupan con la primaria, los de preescolar y educación especial.

Cuadro 11

Costa Rica: no acceso entre los estudiantes de centros públicos al comedor estudiantil y razones para no recibir el servicio. 2015

| Indicador | Preescolar, primaria y especial | | | Secundaria | | |
|-------------------------|---------------------------------|-----------------|--------------------|-----------------|-----------------|--------------------|
| | Pobres Extremos | Resto de pobres | Grupos Vulnerables | Pobres Extremos | Resto de pobres | Grupos Vulnerables |
| Alumnos que no asisten | 5.383 | 8.053 | 7.586 | 22.409 | 37.086 | 38.872 |
| % no recibe (excluidos) | 6,2 | 6,7 | 6,7 | 38,7 | 43,2 | 43,5 |
| Razón no asisten | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| No existe en el centro | 51,5 | 40,0 | 30,9 | 47,4 | 41,2 | 38,0 |
| No califica | 5,7 | 11,7 | 3,3 | 17,5 | 14,6 | 13,4 |
| No puede pagar la cuota | 1,5 | 0,0 | 0,0 | 5,3 | 4,4 | 4,6 |
| No lo necesita | 6,3 | 11,7 | 6,8 | 6,2 | 14,5 | 13,5 |
| No le gusta ir | 34,9 | 36,6 | 59,0 | 23,1 | 24,9 | 29,9 |
| Otra razón | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,5 | 0,4 | 0,6 |

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

Como se muestra en el cuadro 11, en primaria, aun incluyendo la preescolar y la especial, la cobertura alcanzada en el 2015 es muy amplia de modo que las exclusiones no llegan al 7% para las tres poblaciones consideradas y sin mayores diferencias entre ellas. En secundaria por el contrario, al ser la cobertura menor, las exclusiones son más amplias, variando entre el 39% para los pobres extremos y el 43% para los otros dos grupos.

Pese a la baja exclusión en primaria, entre los pobres, especialmente los extremos, la razón principal para no acceder es la inexistencia del servicio, probablemente asociado con escuelas unidocentes. Esta razón pierde fuerza a costa de factores de demanda (no le gusta ir), conforme se pasa a grupos menos pobres, de modo que se transforma en la razón principal entre los grupos vulnerables (59% de los casos de no asistencia). Llama la atención que algo más de un tercio de los pobres extremos indiquen que no van al comedor porque no les gusta y otro 6% porque no lo necesita. Un porcentaje menor indica que no califica (6%) y menos del 2% porque no puede pagar la cuota, aunque el servicio universalista en primaria no debería estar acompañado de ello.

En el caso de la secundaria, en un contexto de una exclusión mayor, la no existencia del servicio se mantiene como la razón principal de no asistir (entre el 47% y el 38%), seguido de la opción que no le gusta que lo menciona por la menos una cuarta parte de los estudiantes. Para este grupo de colegiales excluidos, las restricciones impuestas por la oferta: no califica o no puede pagar la cuota, vista en conjunto, adquieren mayor relevancia al situarse en una tercera posición, aunque razones de demanda (no le gusta), mantiene una presencia creciente al pasar a grupos menos pobres como en el caso de la primaria.

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 12, son las ayudas monetarias como becas y AVANCEMOS. Para el conjunto de los estudiantes de todos los niveles de la educación regular, incluyendo la educación superior, cerca del 60% de los que pertenecen a la población pobre, y a la pobre y vulnerable, se encuentran excluidos de estos beneficios monetarios. Aunque estos niveles son similares a los de los dos años atrás, si se observan mejoras en el enfoque pues las exclusiones se reducen más claramente al pasar a hogares con mayor privación material y bajan hasta el 52% en el caso de los pobres extremos.

Donde existe una mayor cobertura efectiva y por ende, una menor exclusión, es en la educación secundaria debido al programa AVANCEMOS. No obstante, cerca de la mitad de los colegiales pobres, y pobres o vulnerables, no acceden a este beneficio, aunque el acceso es un tanto mayor entre más pobre sea el hogar y se observa una clara reducción de las exclusiones en el último año, lo que sugiere mejoras en el enfoque. Estas mejoras también son significativas en la educación superior, nivel que evidencia una creciente cobertura y enfoque de sus programas de becas.

Los estudiantes pobres de las escuelas presentan un nivel de exclusión cercano a la media de todos los estudiantes, de modo que va del 52% entre los escolares de los hogares en pobreza extrema hasta el 61% entre los que pertenecen a hogares en situación de pobreza o vulnerabilidad. Al igual que para el promedio de todos los estudiantes, durante el 2015 se observan importantes reducciones en las exclusiones, lo que sugiere mejoras en el enfoque y la cobertura. En la educación especial, la exclusión también se reduce, aunque los indicadores son más volátiles por su poco peso poblacional, mientras que se vuelve prácticamente total en la preescolar (por encima del 90%), donde las becas aparentemente no están llegando, pues la cobertura efectiva no supera el 6%.

Cuadro 12

Costa Rica: errores de exclusión y de filtración de los incentivos monetarios (becas y Avancemos) para estudiar. 2013 – 2015

| Becas y Avancemos | Errores de Exclusión según ¹ | | | Errores de Filtración ² | |
|-------------------|---|---------------------|----------------------|------------------------------------|----------------------|
| | Pobres Extremos | Pobres por Ingresos | Pobres y vulnerables | Pobres por Ingresos | Pobres y vulnerables |
| Todos los niveles | | | | | |
| 2013 | 61,6 | 62,6 | 64,6 | 51,5 | 22,2 |
| 2014 | 57,4 | 62,4 | 65,4 | 45,7 | 21,2 |
| 2015 | 52,0 | 58,6 | 61,9 | 46,4 | 20,9 |
| Preescolar | | | | | |
| 2013 | 97,6 | 97,7 | 96,9 | 58,9 | 10,1 |
| 2014 | 96,3 | 97,4 | 98,0 | 25,4 | 9,7 |
| 2015 | 92,5 | 94,0 | 92,8 | 58,0 | 18,7 |
| Primaria | | | | | |
| 2013 | 65,5 | 64,9 | 65,9 | 47,8 | 15,8 |
| 2014 | 57,8 | 65,7 | 68,4 | 39,6 | 17,0 |
| 2015 | 52,0 | 59,1 | 61,3 | 42,2 | 15,9 |
| Secundaria | | | | | |
| 2013 | 45,5 | 49,9 | 54,5 | 51,4 | 22,9 |
| 2014 | 45,6 | 49,5 | 54,7 | 45,5 | 20,2 |
| 2015 | 39,7 | 47,6 | 52,9 | 44,8 | 19,6 |
| Especial | | | | | |
| 2013 | 56,4 | 32,2 | 40,5 | 41,6 | 15,9 |
| 2014 | 71,6 | 67,1 | 62,7 | 51,7 | 17,7 |
| 2015 | 42,6 | 42,3 | 41,9 | 37,4 | 12,6 |
| Superior | | | | | |
| 2013 | 62,6 | 64,0 | 68,7 | 69,8 | 50,2 |
| 2014 | 48,4 | 53,2 | 55,4 | 69,8 | 42,1 |
| 2015 | 36,5 | 43,5 | 52,8 | 71,9 | 51,6 |

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.

En cuanto a las filtraciones, cerca de la mitad de los estudiantes (46%) con ayuda económica de todos niveles vistos en conjunto no pertenecen a los hogares en pobreza en sus versiones más estrictas, pero este porcentaje de filtraciones se

reduce significativamente, cuando se incluyen los estudiantes de los hogares vulnerables (21%), lo que muestra que este grupo concentra una parte importante de los beneficiarios y sin mayores cambios con relación al año 2014. La excepción la constituyen las becas universitarias en dinero, que en su mayoría no corresponden a dineros del Fondo, donde más de dos tercios de los estudiantes beneficiados (72%) no pertenecen a hogares pobres por ingresos insuficientes y algo más de la mitad (52%) tampoco corresponde a estudiantes de los dos primeros quintiles de la distribución del ingreso familiar autónomo neto per cápita (pobres o vulnerables). Las mejoras en la cobertura de las becas en la educación superior, se traduce en una reducción de las exclusiones pero no de las filtraciones y se mantiene como el programa de ayudas monetarias para estudiar con mayores filtraciones.

Por el contrario y donde se concentran las ayudas económicas para estudiar, se observan en el 2015 reducciones en las magnitudes relativas de las filtraciones, en los niveles primario y secundario, aunque este último sigue mostrando niveles superiores de filtraciones, pese a la mayor cobertura, lo que sugiere un mejor enfoque de FONABE respecto al programa AVANCEMOS del IMAS.

Dado que cerca de la mitad de los estudiantes de la educación básica pública se encuentran excluidos de las ayudas económicas para estudiar, el cuadro 13 busca indagar en sus causas. Para hacerlo, la atención se pone de nuevo en tres poblaciones excluyentes: los pobres extremos, el resto de los pobres y los grupos vulnerables. Estas poblaciones son distintas a las del cuadro previo excepto para los pobres extremos, pues los otros dos grupos considerados en el cuadro 12 son acumulativos, esto es, van incorporando a los anteriores, esto es, los pobres por ingresos incluyen a los pobres extremos y el grupo de los pobres y vulnerables incluye a la totalidad de los pobres.

El cuadro 13 presenta la información separada para los estudiantes de primaria y de secundaria, donde se encuentran la mayor parte de las ayudas económicas y donde son gestionadas por dos instituciones distintas. Así en primaria, la atención se pone en las becas de FONABE y en secundaria en la transferencia monetaria Avancemos del IMAS, aunque en ambos niveles, algunos estudiantes pueden contar con ayudas económicas de otras fuentes. Para ambos niveles, la exclusión aumenta conforme menos pobre es el hogar de referencia, pasando del 55% para los pobres extremos en primaria, y sube hasta el 67% para los que pertenecen a hogares vulnerables. Manteniendo las mismas tendencias, estas exclusiones son un tanto menores entre los colegiales, por su mayor cobertura, que pasan del 43% entre los pobres extremos al 65% entre los vulnerables.

Cuadro 13

Costa Rica: no acceso entre los estudiantes de centros públicos a las becas de FONABE o a Avancemos y razones para no recibirlas. 2015

| Indicador | Primaria (FONABE) | | | Secundaria (Avancemos) | | |
|-----------------------------|-------------------|-----------------|--------------------|------------------------|-----------------|--------------------|
| | Pobres Extremos | Resto de pobres | Grupos Vulnerables | Pobres Extremos | Resto de pobres | Grupos Vulnerables |
| Estudiantes que no reciben | 43.006 | 69.420 | 65.934 | 24.671 | 48.682 | 58.135 |
| % no recibe (excluidos) | 55,5 | 65,6 | 67,0 | 42,6 | 56,7 | 65,1 |
| Solicitaron y no reciben | | | | | | |
| % sobre no reciben | 33,6 | 26,2 | 25,5 | 24,8 | 21,3 | 19,5 |
| % sobre solicitaron | 29,8 | 34,2 | 34,7 | 15,5 | 21,8 | 26,7 |
| Razón no recibir | | | | | | |
| Estudio o trámite | 48,3 | 39,9 | 43,5 | 57,7 | 40,5 | 36,6 |
| Rechazada | 49,8 | 58,7 | 56,5 | 42,3 | 59,5 | 63,4 |
| Otra razón | 1,9 | 1,4 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| No solicitaron y no reciben | | | | | | |
| % sobre no reciben | 66,4 | 73,8 | 74,5 | 75,2 | 78,7 | 80,5 |
| Razón no solicitaron | | | | | | |
| No necesita/califica | 61,1 | 61,6 | 69,5 | 78,1 | 78,2 | 84,3 |
| No conoce | 13,4 | 15,4 | 15,0 | 8,6 | 10,0 | 7,7 |
| Trámites | 14,1 | 17,2 | 10,2 | 12,0 | 9,8 | 6,8 |
| No papeles | 5,1 | 3,4 | 2,6 | 1,3 | 2,0 | 1,2 |
| Recibe Avancemos | 4,5 | 1,8 | 1,3 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| No existe en zona | 1,8 | 0,6 | 1,4 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |

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

Entre los escolares excluidos de las ayudas económicas, entre un tercio (pobres extremos) y un cuarto (vulnerables) hizo una solicitud sin éxito. Si se consideran en conjunto los que recibieron la ayuda más los que lo solicitaron sin éxito, la tasa de rechazo va del 30% para los pobres extremos hasta el 35% para los vulnerables, lo cual muestra una amplia demanda insatisfecha. Entre los colegiales, que tienen una mayor cobertura, las solicitudes no exitosas y los rechazos son un tanto menores pero reflejan de igual modo una amplia demanda insatisfecha. Un 25% de los colegiales de hogares en pobreza extrema solicitó sin éxito la ayuda, lo que implica una tasa de rechazo del 16%. Al igual que en primaria, las solicitudes sin éxito se reduce al pasar a hogares menos pobres pero asociado a mayores tasas de rechazo

(solicitudes sin éxito como porcentaje de los que reciben la ayuda más la que la solicitaron sin recibirla).

Al poner la atención a las razones por las cuales no recibieron la ayuda económica pese a solicitarla, la razón dominante es el rechazo de la solicitud, excepto para los pobres extremos, donde el trámite o estudio adquiere mayor peso. Este último argumento es significativo para todos los grupos considerados, y como se está preguntando a mitad del año y del ciclo lectivo, refleja importantes problemas de gestión en las entidades ejecutoras.

Finalmente, como los que solicitaron sin éxito la ayuda económica son entre una quinta parte (colegiales vulnerables) y un tercio (escolares en pobreza extrema) de los estudiantes que no cuentan con ella, una fracción significativa pero minoritaria del conjunto de los excluidos, la mayor parte de ellos ni siquiera llegaron a plantearla (entre dos tercios para los escolares en pobreza extrema y el 80% de los colegiales vulnerables). La principal razón aludida para no solicitar el servicio es que no lo necesita o no califica, aún entre los pobres extremos y esta es más frecuente entre los colegiales (al menos en el 61% de los casos). De nuevo, la respuesta incorpora dos causas distintas que no se pueden separar: considera que no necesita la ayuda, lo cual es difícil de comprender entre los pobres extremos, y la otra causa es que considera que no califica según los criterios establecidos por el programa. Como son programas que establecen criterios de selección con base en el ingreso (FONABE) o el bienestar material (IMAS), esta puede ser la razón principal. Para el futuro sería conveniente separar ambas causas pues la primera es voluntaria y asociada con la demanda y la segunda responde al diseño de los sistemas de selección establecidos por la oferta institucional.

El desconocimiento del programa o la existencia de trámites engorrosos le siguen en importancia y adquieren más peso en primaria (FONABE), mientras que la residencia irregular también es una causa señalada con mayor frecuencia en primaria. También en primaria aparece mencionado el hecho de recibir Avancemos como razón para no solicitar la ayuda, cuando este apoyo no está previsto para estudiantes de ese nivel y podría estar asociado con otras ayudas del IMAS. En secundaria, como solo se consideran los que no reciben Avancemos, los que están recibiendo otras ayudas (becas) podrían estar clasificados como que no los necesita y ello explicaría parte del mayor peso de esta causa entre los colegiales. Por último, la no existencia del programa solo se menciona, con peso marginal (menos del 2%), entre los escolares.

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 14). En este programa y para este grupo etario, la cobertura efectiva es alta, entre más pobre sea el hogar de referencia, de modo que las exclusiones son de solo un cuarto cuando la atención se pone en los hogares en pobreza extrema y va aumentando conforme se amplía la población objetivo, de modo que para los pobres o vulnerables, el 40% de los hogares más pobres, este guarismo resulta del 44%.

Cuadro 14

Costa Rica: errores de exclusión y de filtración de los otros programas. 2013 - 2015

| Programa | Errores de Exclusión según ¹ | | | Errores de Filtración ² | |
|---|---|---------------------|----------------------|------------------------------------|----------------------|
| | Pobres Extremos | Pobres por Ingresos | Pobres y vulnerables | Pobres por Ingresos | Pobres y vulnerables |
| Pensiones no contributivas | | | | | |
| Personas de 65 o más años | | | | | |
| 2013 | 33,2 | 44,2 | 50,8 | 33,7 | 20,1 |
| 2014 | 32,3 | 44,3 | 50,0 | 29,3 | 19,6 |
| 2015 | 23,0 | 36,7 | 44,0 | 32,2 | 17,7 |
| Bienestar y promoción familiar | | | | | |
| Hogares | | | | | |
| 2013 | 77,7 | 78,9 | 81,0 | 49,8 | 22,2 |
| 2014 | 74,3 | 77,9 | 80,5 | 45,1 | 21,2 |
| 2015 | 73,8 | 77,4 | 80,7 | 43,6 | 20,3 |
| Bono familiar de la vivienda | | | | | |
| Hogares acumulado | | | | | |
| 2013 | 67,5 | 67,1 | 65,1 | 70,0 | 47,1 |
| 2014 | 62,0 | 62,0 | 61,5 | 64,8 | 43,7 |
| 2015 | 60,8 | 61,1 | 61,5 | 65,8 | 45,3 |
| Hogares último año y medio | | | | | |
| 2013 | 98,4 | 98,2 | 98,1 | 62,8 | 37,1 |
| 2014 | 97,8 | 97,8 | 97,7 | 62,8 | 37,5 |
| 2015 | 96,3 | 96,6 | 96,9 | 50,4 | 25,9 |
| Asegurados por cuenta del Estado | | | | | |
| Total personas | | | | | |
| 2013 | 58,1 | 62,8 | 67,4 | 30,1 | 14,3 |
| 2014 | 54,6 | 63,2 | 66,9 | 32,0 | 14,5 |
| 2016 | 55,8 | 58,1 | 61,7 | 33,6 | 14,4 |

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.

Mientras que las exclusiones no mostraron cambios en los dos años previos, el aumento en la cobertura efectiva observado en el 2015 se traduce en reducciones significativas de las exclusiones, particularmente entre los más pobres donde se reducen en diez puntos porcentuales. En cuanto a las filtraciones, si bien limitadas si se consideran solo los hogares pobres (32%), muestran un repunte en el 2015, en tanto que si se amplía la población meta para incluir hogares en situación de vulnerabilidad, estas son aún menores (18%) y con tendencia decreciente en los últimos tres años.

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 14, en el peor de los casos, cuando se usa el grupo pobre por ingresos insuficientes, las filtraciones son solo del 32%, porcentaje que baja a menos de un quinto (18%) cuando la atención se pone en el 40% de los hogares más pobres. Comparado con los años previos, se observan además posibles mejoras en el enfoque del programa.

Pese a los bajos niveles de exclusión, también es posible en el 2015 indagar sus causas. El cuadro 15 presenta la información relevante para los adultos mayores sin pensión no contributiva ni pensión contributiva ni con aseguramiento activo contributivo. Al estimar las exclusiones sobre el total de adultos mayores de cada tipo de hogar, y no de la población meta, estas son un tanto menores que las que aparecen en el cuadro 14 previo indicando que al ser menos pobre el hogar, los adultos mayores tienen más acceso a la cobertura de la seguridad social tradicional.

En todo caso, las exclusiones son del 20% para los adultos mayores en pobreza extrema y suben a cerca del 30% para el resto de los grupos. Dentro de los excluidos, una parte significativa había solicitado sin éxito la pensión y estas solicitudes se reducen al ser menos pobres los hogares de referencia, asociado a mayores tasas de rechazo. Así entre los pobres extremos, el 43% de los que no tienen pensión contributiva la había solicitado sin éxito y eso implicaba una tasa de rechazo del 12%. Por su parte, entre los hogares en situación de vulnerabilidad, el 34% de los adultos mayores sin pensión contributiva la había solicitado para una tasa de rechazo del 34%. Entre las causas de las solicitudes sin éxito, se mantiene en rechazo como razón dominante, aunque el trámite sin resolver se torna más importante entre más pobre es el hogar de referencia.

Si la atención se pone entre los excluidos que no solicitaron el beneficio, el no necesitarlo o no calificar se torna en la razón dominante, particularmente entre

menos pobre sea el hogar de referencia. No obstante, el desconocimiento del programa aparece muy extendido, señalado por lo menos por una quinta parte de los que no solicitaron el programa. También la existencia de trámites engorrosos o la no contar con papeles para aportar a la solicitud se vuelven importantes, especialmente entre los adultos mayores en situación de pobreza extrema.

Cuadro 15

Costa Rica: no acceso de los adultos mayores a pensiones no contributivas y otros servicios y razones para no recibirlos. 2015

| Indicador | Pensión no contributiva (CCSS) | | | Centros Diurnos o Red de Cuido | | |
|--------------------------------------|--------------------------------|-----------------|--------------------|--------------------------------|-----------------|--------------------|
| | Pobres Extremos | Resto de pobres | Grupos Vulnerables | Pobres Extremos | Resto de pobres | Grupos Vulnerables |
| Miembros que no reciben ¹ | 12.391 | 20.845 | 20.609 | 56.452 | 64.412 | 69.950 |
| % no recibe (excluidos) | 20,5 | 31,1 | 28,3 | 93,3 | 96,0 | 96,0 |
| Solicitaron y no reciben | | | | | | |
| % sobre no reciben | 43,2 | 39,1 | 31,2 | 2,4 | 1,3 | 1,7 |
| % sobre solicitaron | 11,5 | 33,2 | 33,7 | 24,9 | 23,3 | 28,6 |
| Razón no recibir | | | | | | |
| Estudio o trámite | 41,8 | 30,5 | 17,5 | 41,7 | 28,8 | 10,0 |
| Rechazada | 58,2 | 69,5 | 82,5 | 58,3 | 55,0 | 90,0 |
| Otra razón | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 16,2 | 0,0 |
| No solicitaron y no reciben | | | | | | |
| % sobre no reciben | 56,8 | 60,9 | 68,8 | 97,6 | 98,7 | 98,3 |
| Razón no solicitaron | | | | | | |
| No necesita/califica | 50,5 | 61,4 | 73,4 | 70,8 | 72,6 | 81,9 |
| No conoce | 19,1 | 24,9 | 19,8 | 19,7 | 19,0 | 11,4 |
| Trámites | 14,8 | 12,5 | 5,3 | 3,7 | 4,8 | 3,4 |
| No papeles | 15,6 | 1,2 | 1,5 | 0,7 | 0,7 | 0,0 |
| No existe en zona | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 5,1 | 3,0 | 3,1 |
| Otra razón | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,2 |

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

La ENAHO 2015 también indaga entre los adultos mayores el acceso a otros programas más en el ámbito del Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (CONAPAM), que también cuentan con el apoyo financiero del FODESAF. Estos se refieren a la asistencia a centros diurnos y a la Red de Cuido. La ENAHO al concentrarse en hogares individuales, deja por fuera los hogares colectivos y en esa

medida, a los adultos mayores institucionalizados en el albergues o centros de cuidado permanentes. Los centros diurnos y la red de cuidado tienen una limitada cobertura entre los adultos mayores, lo que implica exclusiones por encima del 90%. Esa limitada cobertura, quizás explica también las bajas solicitudes no exitosas (por debajo del 3%) y las altas tasas de rechazo (al menos de un 23%). Entre las solicitudes no exitosas, las causas se comportan de manera similar a la observada entre los solicitantes de las pensiones no contributivas: domina el rechazo pero el trámite pendiente adquiere peso relativo entre los pobres extremos.

Como cerca del 98% de los que no reciben los servicios, ni siquiera lo solicitaron, sus causas son importantes de confrontar. Como en el resto de los programas, el no necesitarlo o no calificar se mantiene como la razón principal, por encima del 70% de los que no solicitan. Aquí, en no necesitarlo, pues el adulto mayor lo considera así, puede ser más importante que la no calificación establecida por el programa, aunque su separación se torna también necesaria. El desconocimiento del programa lo reporta casi el 20% de los pobres y es la segunda razón en importancia. La no existencia del programa en la zona en que vive, adquiere un mayor peso relativo ubicándose en tercer lugar (5% entre pobres extremos), superando a la tramitología engorrosa y a la ausencia de papeles (residencia irregular).

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 o vulnerabilidad, incluyendo AVANCEMOS. Esto implica exclusiones cercanas al 80%, que no parecen modificarse sensiblemente al cambiar la aproximación de la población pobre, lo que permite resaltar su limitada capacidad de incidir dentro de la población pobre, pese a las mejoras observadas en el 2014 y 2015, particularmente entre los pobres extremos (ver cuadro 14 atrás).

En este contexto de limitada intervención y alta exclusión, los errores por filtraciones no son menores, particularmente dentro de la población pobre por ingresos insuficientes, donde un 44% de los beneficiarios no pertenece a este grupo, aunque si evidencia reducciones con relación al 2013, donde los "filtrados" correspondían a la mitad de los beneficiarios, pero sin ser diferente a lo mostrado en el 2014. Estas filtraciones son menores, cercanas al quinto de los hogares, sin mayores cambios en los últimos tres años y más parecidas a otros programas, cuando la atención se pone en los pobres o vulnerables (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. También ello puede ser producido por su sistema de selección que incluye una población objetivo mayor a la correspondiente a los pobres por ingresos insuficientes.

El cuadro 16 incorpora información sobre las razones del no acceso a los distintos productos de ayuda que brinda el IMAS, incluyendo Avancemos, incorporados en el programa de Bienestar y Promoción Familiar. Este no acceso se indaga a nivel de persona, por lo que la información se incluye por persona y no por hogar como en el cuadro previo. Ello aumenta las exclusiones al menos al 88% para los pobres extremos, llegando al 95% para los grupos vulnerables, aunque como se vio con Avancemos, cuando la atención se pone en grupos específicos, las exclusiones son menores.

Cuadro 16

Costa Rica: no acceso de los miembros de los hogares a las ayudas del IMAS o al seguro por el Estado y razones para no recibirlos. 2015

| Indicador | Ayudas del IMAS | | | Seguro de Salud por el Estado | | |
|-----------------------------|-----------------|-----------------|--------------------|-------------------------------|-----------------|--------------------|
| | Pobres Extremos | Resto de pobres | Grupos Vulnerables | Pobres Extremos | Resto de pobres | Grupos Vulnerables |
| Miembros que no reciben | 448.078 | 695.453 | 813.308 | 146.358 | 149.165 | 148.044 |
| % no recibe (excluidos) | 88,2 | 92,8 | 94,9 | 28,8 | 19,9 | 17,3 |
| Solicitaron y no reciben | | | | | | |
| % sobre no reciben | 9,8 | 7,7 | 5,7 | 15,5 | 14,3 | 10,2 |
| % sobre solicitaron | 42,3 | 50,1 | 51,5 | 16,4 | 18,0 | 19,6 |
| Razón no recibir | | | | | | |
| Estudio o trámite | 44,5 | 35,5 | 38,6 | 32,3 | 34,4 | 23,6 |
| Rechazada | 55,5 | 64,3 | 61,1 | 67,7 | 65,0 | 75,4 |
| Otra razón | 0,0 | 0,2 | 0,3 | 0,0 | 0,6 | 1,0 |
| No solicitaron y no reciben | | | | | | |
| % sobre no reciben | 90,2 | 92,3 | 94,3 | 84,5 | 85,7 | 89,8 |
| Razón no solicitaron | | | | | | |
| No necesita/califica | 79,8 | 79,9 | 84,3 | 67,8 | 68,0 | 71,3 |
| No conoce | 8,9 | 9,4 | 8,0 | 10,9 | 14,5 | 14,2 |
| Trámites | 9,2 | 8,9 | 6,0 | 13,5 | 10,4 | 7,6 |
| No papeles | 1,8 | 1,6 | 1,6 | 7,8 | 6,9 | 6,8 |
| No existe en zona | 0,4 | 0,2 | 0,1 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Otra razón | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,2 | 0,0 |

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

Dentro de los que no reciben ningún beneficio, solo menos del 10% lo solicitó sin éxito, aunque ello implica altas tasas de rechazo por ser pocos los beneficiarios efectivos. Al igual que en los otros programas, las solicitudes sin éxito se deben mayoritariamente al rechazo directo, aunque entre los pobres extremos, los trámites sin resolver llegan al 45% de los casos solicitados. Tal parece que entre los que más lo necesitan, más se dura en resolver, aunque finalmente las tasas de rechazo son menores, aunque significativas, que las de los menos pobres.

Como menos del 10% de los que no acceden a algún beneficio del IMAS, hizo una solicitud concreta, eso implica que por lo menos el 90% no realizó gestión alguna. Entre ellos, por lo menos el 80% señala la no necesidad o no califica como la causa principal para no hacer la solicitud. Como los beneficios se asignan según ciertos criterios sobre el bienestar material de los hogares de referencia, la no calificación puede ser la causa principal, aunque se requiere su desagregación para poder corroborarlo. El desconocimiento de los beneficios otorgados o los trámites complicados representan cada uno cerca del 10% de las causas aludidas, de modo que el resto de las razones se tornan marginales.

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 algo más de un tercio de los hogares pobres con necesidades de apoyo (39%), y en el último año y medio, parece haber atendido solo cerca del 3% de esos hogares pese a la cantidad de recursos que absorbe. Ellos se traduce en exclusiones de casi dos tercios para el acumulado del programa y del 97% para los beneficiarios recientes, sin mayores cambios según la aproximación de la población objetivo seguida (ver cuadro 14 inserto atrás).

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, aunque se reducen con respecto al 2013 pero no con respecto al 2014 (66% para pobres por ingresos y 45% para pobres o vulnerables). 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 un poco menores (del 50%) cuando la atención se pone en los beneficiarios recientes y en los pobres por ingresos insuficientes o del 25% si se incluyen los vulnerables y antes que se vean beneficiados por esa presunta movilidad. En este caso si se observan mejoras con relación a los dos años previos, que mostraron mayor estabilidad en los resultados. El tema aquí sigue siendo si esos beneficiarios no pobres, deben de ser financiados con los recursos del Fondo.

Para indagar las razones del no acceso, la atención se pone en los hogares que no han recibido el bono familiar de la vivienda desde su creación, de modo que no se pueden identificar los solicitantes recientes al programa. Entre los no beneficiarios, se consideró conveniente separar en dos grupos: los que cuentan con casa propia, independiente de su estado o tamaño relativo, de los hogares que no cuentan con casa propia. El cuadro 17 presenta los principales resultados.

Entre los que cuentan con casa propia, por lo menos el 60% (pobres extremos) no contó con el BFV, de modo que obtuvieron la casa propia a través de otros medios. Como solo se están considerando grupos pobres, resulta un grupo significativo. Dentro de este grupo con casa propia, cerca del 20% de los hogares pobres solicitaron el bono sin éxito, lo que implica tasas de rechazo por encima del 23%. En estos casos no se sabe si la solicitud la hizo antes o después de contar con casa propia, aunque también existe un bono para reparaciones y mejoras. Tampoco se indaga sobre el tipo de bono solicitado. En todo caso, entre los que hicieron la solicitud sin éxito, su rechazo fue la causa principal para no recibirla (al menos dos tercios de los casos para pobres extremos).

El restante 80% de los que no recibieron el bono no lo solicitaron y la razón principal para no hacerlo fue que no lo necesita o no califica. Como se refiere al grupo de hogares con casa propia, ambas razones se entremezclan. El desconocimiento del programa y los trámites son las otras razones aludidas pero cada una cercana al 10% de los casos.

Entre los hogares que no tienen casa propia, entre el 94% y el 96% ha sido excluido del bono de la vivienda, lo cual era esperable. Lo que llama la atención entonces que cerca del 5% de ellos ya recibió el BFV y sin embargo indica no disponer de casa propia. Entre los hogares pobres sin casa propia, solo cerca del 20% lo solicitó, porcentaje similares a los que cuentan con casa propia, aunque en este caso se traduce en tasas de rechazo de por lo menos el 80% pues solo un 5% lo obtuvo. En este caso, si bien el rechazo se mantiene como la razón principal para que la solicitud no prosperara, el trámite pendiente adquiere mayor protagonismo (por lo menos el 44% de los casos).

Cuadro 17

Costa Rica: no acceso de los hogares al bono familiar de la vivienda y razones para no recibirlos. 2015

| Indicador | Con casa propia | | | Sin casa propia | | |
|-------------------------------------|-----------------|-----------------|--------------------|-----------------|-----------------|--------------------|
| | Pobres Extremos | Resto de pobres | Grupos Vulnerables | Pobres Extremos | Resto de pobres | Grupos Vulnerables |
| Hogares que no reciben ¹ | 62.129 | 88.331 | 103.034 | 58.852 | 72.628 | 69.950 |
| % no recibe (excluidos) | 59,9 | 65,8 | 65,9 | 94,1 | 96,4 | 96,0 |
| Solicitaron y no reciben | | | | | | |
| % sobre no reciben | 20,9 | 19,8 | 14,3 | 19,9 | 17,9 | 16,6 |
| % sobre solicitaron | 23,8 | 27,5 | 21,6 | 80,3 | 74,1 | 81,5 |
| Razón no recibir | | | | | | |
| Estudio o trámite | 32,5 | 20,7 | 21,0 | 44,4 | 46,5 | 44,8 |
| Rechazada | 66,8 | 78,5 | 78,2 | 54,4 | 53,5 | 55,2 |
| Otra razón | 0,7 | 0,8 | 0,8 | 1,2 | 0,0 | 0,0 |
| No solicitaron y no reciben | | | | | | |
| % sobre no reciben | 79,1 | 80,2 | 85,7 | 80,1 | 82,1 | 83,4 |
| Razón no solicitaron | | | | | | |
| No necesita/califica | 73,5 | 80,0 | 81,8 | 67,3 | 61,0 | 64,9 |
| No conoce | 14,0 | 9,3 | 8,6 | 16,3 | 20,6 | 18,3 |
| Trámites | 10,9 | 10,3 | 8,9 | 9,2 | 12,7 | 11,7 |
| No papeles | 1,2 | 0,5 | 0,5 | 7,0 | 4,9 | 4,7 |
| No existe en zona | 0,3 | 0,0 | 0,1 | 0,2 | 0,8 | 0,3 |
| Otra razón | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |

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

Con relación al 80% o más que no cuenta con bono y que no lo solicitó, el no necesitarlo o el no calificar se mantiene como la razón principal, aunque en este caso, la no calificación por los sistemas de selección podrían ser los dominantes. El desconocimiento del programa parece en este grupo de hogares mayor, mientras que los trámites engorrosos mantienen una situación similar a la de los hogares con casa propia. Finalmente, la residencia irregular aparece entre este grupo de hogares pobres o vulnerables sin casa propia, como una razón significativa para impedir el acceso al programa.

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 con las encuestas de hogares. Aunque se ha visto que los núcleos secundarios de los hogares pobres parecen tener una mayor cobertura efectiva, la información del cuadro 14 incorporado en las páginas previas 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 44% de ellos, de modo que excluye al 56%. Esta exclusión aumenta, al aumentar la población objetivo, de modo que alcanza al 58% cuando se observan el total de hogares pobres por ingresos insuficientes y llega al 62% cuando se consideran los pobres más los vulnerables. Para estos dos últimos grupos metas alternativas se observan reducciones en las exclusiones con relación a los años previos.

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 no contributivas, son los que evidencian menos filtraciones. Si la atención se pone en los hogares pobres por ingresos, solo un tercio de los beneficiarios no corresponde a ese grupo y si se amplía con los vulnerables, solo el 14% estaría fuera de este grupo.

No obstante, como las exclusiones siguen siendo importantes, el cuadro 16 inserto paginas atrás resume alguna información sobre las causas de la exclusión, pero con la redefinición de los grupos ya comentada, no acumulativos, sino excluyentes. También, al igual que en el caso de las pensiones contributivas, la exclusión se calcula sobre el total de personas pertenecientes a cada grupo, no solo a la población meta. En otras palabras mientras en los errores de exclusión previos se calculan solo sobre los pobres sin acceso a la seguridad social tradicional, en este caso, se calcula sobre el total, incluidos los que acceden a la seguridad social tradicional. Pese a que el grupo excluido es el mismo, al cambiar el denominador, se llega a tasas de exclusión menor y decreciente al pasar a grupos menos pobres (del 29% para los pobres extremos al 17% para los vulnerables).

Dentro de los excluidos, no más del 16% hizo la solicitud del beneficio sin lograrla, lo que se traduce en una tasa de rechazo similar para los pobres extremos y que sube al 20% para los vulnerables. Dentro de los que hicieron una solicitud sin éxito, el rechazo está presente en al menos dos tercios de los casos, aún entre los pobres extremos. Al igual que en otros programas, se requiere indagar el por qué los

programas rechazan a los solicitantes que por su condición de pobreza son candidatos a recibir los beneficios.

También es importante profundizar en las razones para que cerca del 85% de los pobres que no cuentan con el acceso al seguro de salud de la CCSS, no lo haya solicitado. El desglose de las razones aludidas para no solicitarlo, mantiene el no necesitarlo o calificar como la principal causa y está presente en al menos dos tercios de los que no lo solicitan. De nuevo para este programa parece necesario avanzar en la separación de ambas causas. Los trámites y el desconocimiento del programa se mantienen en una situación intermedia, señalada entre el 10% y 14% de los que no solicitan el beneficio. En este programa, al igual que en el caso del bono de la vivienda, la residencia irregular adquiere cierto protagonismo, afectando al 8% de las personas residentes habituales de los hogares en pobreza extrema.

IV. 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 los hogares pobres por ingresos insuficientes, 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, los hogares pobres o vulnerables, 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. Por ejemplo, en el caso de las pensiones no contributivas, se considera al total de los beneficiarios y no solo a los adultos mayores.

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 grupos), quintiles (20% de hogares en cada grupo) o alguna combinación de estos.

IV.1. Las curvas de concentración

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.

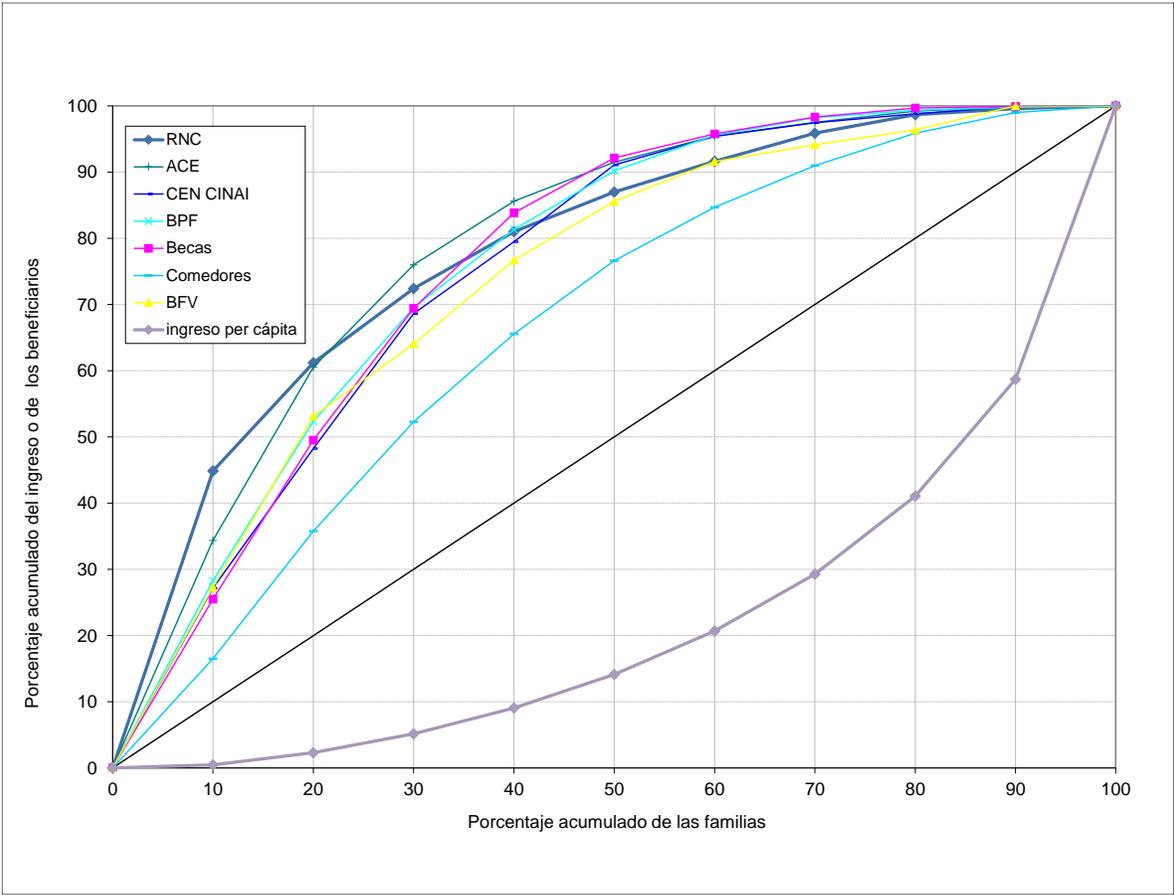
La curva que representa la distribución de ingreso, conocida como la curva de Lorenz, necesariamente se encuentra por debajo de la diagonal, pues los hogares están ordenados por su monto de ingreso, y cuanto más se aleje de la diagonal, mayor será la desigualdad en la distribución del ingreso entre ellas. 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 2015, así como las curvas de concentración para los beneficiarios totales de los programas sociales selectivos bajo análisis.

Todos los programas muestran curvas de concentración por encima de la diagonal, de 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. Los comedores escolares concentran cerca del 17% de los beneficiarios, el bono familiar de la vivienda, las becas, los programas del IMAS (BPF) y los CEN CINAI cerca del 28% de los beneficiarios. Los asegurados por cuenta del Estado concentran cerca del 35% de los beneficiarios, mientras que las pensiones no contributivas ubican en ese primer decil el 45% de sus beneficiarios.

Para el 20% de los hogares de menores ingresos, el porcentaje acumulado de beneficiarios es por lo menos del 36% (Comedores) 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, excepto las pensiones contributivas que se van quedando ligeramente rezagadas (92%) y se asimilan a los bonos de vivienda recibidos en el último año y medio. 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.

Gráfico 1
Costa Rica: curva de Lorenz del ingreso familiar per cápita y de los beneficiarios totales de los distintos programas sociales selectivos. 2015



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

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 los comedores son los menos progresivos, las becas, los BFV, el programa de bienestar y promoción familiar y los CEN CINAI tienen una mayor progresividad y los ACE y las pensiones del RNC serán los más progresivos de todos.

IV.1. Los índices de concentración

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 18 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 18, 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.

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.

Cuadro 18

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

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

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

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

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

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 18 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 con contributivas son los más progresivos, pues los valores son del -0,56 y -0,58 respectivamente, esto es, los más cercanos a -1, aunque en ambos se observa un pequeño deterioro en su focalización.

Para el programa de Asegurados por cuenta del Estado, la progresividad es mayor en el caso de las personas bajo el núcleo directo del jefe (-0,60), pero se reduce para el caso de otros miembros del hogar (padre, suegros, etc.), donde llega al -0.49 señalando que al considerarlos como núcleos independientes tienden a clasificarse como de menores ingresos que los que ostentan su hogar de referencia. Estos resultados son similares a los del 2013, aunque el coeficiente de concentración pierde casi tres puntos (pasa -0,608 a -0,580), producto de cierta pérdida de progresividad entre los núcleos principal y secundarios asegurados (hijos y su núcleo).

Las pensiones no contributivas se ubican en el 2015 como el segundo programa más progresivo, aunque también pierden un poco de progresividad en el último año. Para este año, la mayor progresividad se observa entre los adultos mayores, que mejoran con respecto al 2013 pese a leve deterioro con respecto al 2014. Entonces

la pérdida de progresividad se concentra en los menores de 65 años, especialmente entre los que no alcanzan los 50 años.

El programa que ocupa el tercer lugar en progresividad, son los centros infantiles con un índice global de -0,512, pese a la pérdida de progresividad experimentada en el último año (cuatro puntos porcentuales). Dentro de los CEN CINAI, la atención extramuros, aproximada por la entrega de leche y paquetes de alimentos, resulta más progresiva (-0.536) que la atención intramuros, aproximada por la atención diaria y las comidas servidas (-0.423), pese a que estos últimos son los que más deterioran su progresividad en el último año. 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 -0,327 y con deterioros respecto al año previo. Esto corrobora que en este programa, el aumento logrado en cobertura se acompañó de una menor progresividad.

La becas y otras ayudas monetarias para estudiar (-0,488) y el programa de bienestar y promoción familiar (-0,509) ocupan un cuarto lugar en cuanto a progresividad pero bastante próximos a los CEN CINAI. Ambos programas mejoran además su progresividad con relación al 2013, pero muestran pocos cambios en el último año. Entre las becas, las dirigidas a los escolares (-0,538) son más progresivas que las asignadas a los colegiales (-0,506), aunque las diferencias tienden a cerrarse. En todo caso, ello sugiere que las becas de FONABE tienden a ser más progresivas que las transferencias del programa AVANCEMOS¹³. En efecto, las becas de FONABE tienen un coeficiente de concentración de -0,528, en tanto que AVANCEMOS alcanza el -0,515, aunque estas últimas muestran mejoras en su enfoque durante el último año.

Las becas para estudios universitarios, que en su mayoría 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 -0,161, mostrando además un retroceso en su focalización respecto a los dos años previos. Aquí de nuevo, un aumento en la cobertura se acompaña con deterioros en la focalización. Las becas para preescolar y educación especial muestran una progresividad intermedia aunque más volátil por su limitado número de beneficiarios, de modo que en ambos niveles no permiten alguna inferencia robusta.

En el caso de los beneficiarios del programa de Bienestar y promoción familiar del IMAS, que ahora los beneficiarios son hogares y no personas, los hogares que

¹³ 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.

reciben Avancemos tienen una menor progresividad relativa (-0,468) de los que no lo reciben (-0,583). Aunque ambos pueden estar recibiendo otras ayudas simultáneamente, los que no reciben AVANCEMOS corresponde en mayor medida a hogares más pobres y mientras que los que reciben Avancemos presenta mejoras en la progresividad con respecto al 2013, los otros programas no manifiestan modificaciones significativas. No obstante, ello es suficiente para que el programa en su conjunto dé señales de mejorar su progresividad.

Finalmente, los programas menos progresivos, vistos en conjunto, son los comedores estudiantiles (-0,335) y el bono de la vivienda (-0,422 para los beneficiarios recientes). En el caso de los comedores, la progresividad global se deteriora, aunque los dirigidos a los colegiales (-0,331) son un tanto menos progresivos que los dirigidos a los escolares (-0,337) 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. Ambos sin embargo, parecen sufrir deterioros en su ya limitada progresividad. La educación preescolar se ubica en como el menos progresivo, pese a la reducción de su cobertura, en tanto que lo opuesto sucede con en educación especial, pero cuyos datos son menos robustos.

En el caso del bono familiar de la vivienda es claro como la progresividad alcanza los menores valores (-0,227) 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. Si la atención se pone en los que recibieron el bono de la vivienda en el último año y medio, la progresividad es un mayor (-0,422), y refleja una mejora significativa en su progresividad con respecto a los años previos, pese a una mayor cobertura relativa, aunque aún muy limitada.

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 2015 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 12 presenta los resultados de estas estimaciones.

Estas estimaciones indican que para el 2015, un 33% de los recursos girados por el Fondo llegaron a los hogares en situación de pobreza extrema (34% en 2014 y 28% en 2013), un 58% se asignó entre el conjunto de pobres por ingresos insuficientes (57% en 2014 y 51% en 2013) y que el 78% de los recursos llegaron a los hogares pobres o en situación de vulnerabilidad, como aquí se han definido (79% en 2014 y 76% en el 2013). Esto se asocia con un índice de concentración de -0,493 lo que señala que el Fondo es bastante progresivo en el uso de sus recursos y muestra una mejora con respecto al 2013, pues el índice de concentración fue del -0,482 , aunque un cierto deterioro con respecto al 2014, donde se obtuvo un índice de concentración del -0,513.

Pese a ello, aún en el 2015 cerca de una quinta 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, la comparación internacional, no se tienen informaciones más recientes y comparables de las presentadas en el informe del 2013 y que aquí se reproducen como referencia. Estas estimaciones son comparables metodológicamente entre sí y 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 19 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.

El cuadro presenta la distribución de las transferencias en dinero (no de beneficiarios como en el cuadro 18) 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 18 (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.

Cuadro 19

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 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).

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.

V. 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. Estas características se refieren a la totalidad de los beneficiarios de cada programa y no solo a los ubicados dentro de la población objetivo del FODESAF.

V.1. La residencia de los beneficiarios

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

Los indicadores sobre la residencia de los beneficiarios buscan determinar hasta qué punto los programas logran llegar a las áreas más remotas y probablemente más pobres. Cabe señalar que los cambios de muestra y ponderadores de la ENAHO para el 2014 y 2015 introducen modificaciones sobre la distribución geográfica de la población y en esa medida de los beneficiarios. Por ello, estos indicadores hay que verlos con relación al promedio nacional más que los cambios entre años.

Las primeras tres columnas se refieren a la residencia en las regiones periféricas, es decir, fuera de la región central del país, para los últimos tres años. Los cambios de muestra afectan menos la distribución de la población por regiones pero se observa en la primera fila que la concentración de población en las regiones

periférica aumenta del 34% en el 2013 al 38% en los dos años siguientes, ya ajustados los ponderadores con el censo del 2011. Los beneficiarios de todos los programas muestran una mayor concentración relativa en estas regiones periféricas distintas de la región central del país. 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.

El bono de la vivienda, en sus beneficiarios recientes, mostraban las mayores concentraciones fuera de la región central, en los dos años previos, pero esta concentración pierde fuerza en el 2015. 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 segregación. Por su parte, la educación especial (comedores y becas), la educación superior (becas) y las ayudas para la Red de Cuido del IMAS claramente concentran sus beneficiarios en la región central, y más poblada, del país.

Las tres columnas siguientes muestran el porcentaje de la población, y de los beneficiarios, que reside en las zonas rurales. Aquí se producen cambios importantes con el ajuste censal de modo que el porcentaje de población residiendo en zonas rurales se reduce del 38% en el 2013 al 27% en el 2014 y 2015, más de diez puntos porcentuales. Pese a este ajuste, que reduce el porcentaje de beneficiarios ubicados en las zonas rurales, aún se mantienen en todos los programas sobre representados en ellas y con las mismas especificidades señaladas para las regiones. En este caso, la atención intramuros de los CEN CINAI, las becas universitarias y la Red de Cuido del IMAS manifiestan cierto sesgo urbano.

Las tres columnas restantes del cuadro 20 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 residía un 23% de la población del país en el 2013 y donde la corrección censal reduce al 19% para el 2014 y 2015. Aquí también los programas se muestran exitosos en llegar a estas zonas alejadas, en particular la atención extramuros de los CEN CINAI, los comedores y becas escolares, el bono de la vivienda de reciente entrega, las pensiones no contributivas para los adultos mayores, las ayudas del IMAS distintas a la Red de Cuido y el núcleo principal y secundario de los asegurados por cuenta del Estado. De nuevo, los programas dirigidos a la educación especial, las becas universitarias y, la Red de Cuido del IMAS, antes incluida como ayudas en especie, manifiestan una menor penetración.

Cuadro 20

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

| Programa | Regiones Periféricas | | | Zona Rural | | | Rural Periférico | | |
|---|----------------------|------|------|------------|------|------|------------------|------|------|
| | 2013 | 2014 | 2015 | 2013 | 2014 | 2015 | 2013 | 2014 | 2027 |
| Población total del país | 34,0 | 37,7 | 37,8 | 38,3 | 27,3 | 27,4 | 22,7 | 18,8 | 18,8 |
| Centros infantiles (CEN CINAI) | 57,6 | 63,1 | 61,4 | 66,0 | 50,6 | 47,8 | 47,5 | 38,6 | 36,5 |
| Atención intramuros | 48,3 | 52,1 | 47,8 | 54,1 | 34,7 | 26,5 | 35,1 | 22,9 | 18,3 |
| Atención extramuros | 58,7 | 63,2 | 62,4 | 68,1 | 52,9 | 51,1 | 48,9 | 41,0 | 38,9 |
| Comedores escolares | 46,7 | 52,4 | 48,3 | 52,1 | 40,8 | 35,7 | 34,7 | 30,3 | 25,8 |
| Preescolar | 43,9 | 47,9 | 48,6 | 46,3 | 36,3 | 32,9 | 31,0 | 26,3 | 23,9 |
| Primaria | 46,4 | 51,6 | 47,2 | 49,9 | 38,5 | 33,6 | 33,8 | 28,7 | 24,4 |
| Secundaria | 49,4 | 57,2 | 50,6 | 60,7 | 49,8 | 40,5 | 39,4 | 37,1 | 29,0 |
| Especial | 28,5 | 42,8 | 30,9 | 37,9 | 30,6 | 28,2 | 9,4 | 8,8 | 13,8 |
| Becas y Avancemos | 48,4 | 53,2 | 51,2 | 57,8 | 44,6 | 43,4 | 36,1 | 31,8 | 30,0 |
| Preescolar | 48,4 | 49,8 | 51,1 | 57,1 | 70,6 | 46,8 | 36,8 | 49,8 | 29,6 |
| Primaria | 52,1 | 59,3 | 54,8 | 59,8 | 49,3 | 45,5 | 39,8 | 37,0 | 32,8 |
| Secundaria | 49,6 | 52,6 | 52,2 | 59,4 | 44,8 | 44,8 | 36,7 | 31,7 | 30,7 |
| Especial | 32,3 | 38,9 | 22,7 | 47,5 | 37,1 | 35,4 | 18,7 | 6,7 | 17,2 |
| Superior | 24,8 | 34,7 | 31,7 | 39,9 | 25,9 | 26,6 | 16,6 | 14,1 | 15,5 |
| Pensiones no contributivas | 48,0 | 53,5 | 49,9 | 51,7 | 40,1 | 41,3 | 33,8 | 30,4 | 28,4 |
| Menores 50 años | 48,7 | 58,6 | 49,7 | 51,6 | 42,3 | 33,1 | 29,1 | 28,7 | 22,1 |
| De 50 a 64 años | 43,1 | 45,3 | 39,0 | 45,6 | 36,5 | 33,2 | 28,9 | 27,5 | 20,6 |
| De 65 o más años | 48,7 | 53,8 | 51,5 | 52,8 | 40,2 | 44,1 | 35,6 | 31,2 | 30,6 |
| Promoción y bienestar familiar | 50,9 | 51,9 | 53,2 | 59,3 | 42,4 | 40,7 | 38,2 | 30,6 | 28,9 |
| Recibe Avancemos | 49,8 | 51,8 | 52,0 | 59,9 | 42,7 | 44,5 | 37,6 | 30,5 | 30,6 |
| Recibe otras ayudas en dinero | 56,4 | 62,1 | 64,5 | 59,0 | 47,0 | 35,0 | 41,1 | 36,4 | 29,7 |
| Red de cuidado | | | 23,1 | | | 15,5 | | | 4,8 |
| Recibe ayuda en especie | 26,6 | 25,4 | 50,4 | 32,5 | 26,1 | 44,1 | 25,0 | 15,4 | 30,1 |
| Bono familiar de la vivienda | | | | | | | | | |
| Bonos acumulado | 44,1 | 50,5 | 47,7 | 51,5 | 39,6 | 40,6 | 30,0 | 27,2 | 25,5 |
| Bonos último año y medio | 70,4 | 67,7 | 56,5 | 69,1 | 52,5 | 52,8 | 53,5 | 40,6 | 35,2 |
| Asegurados por cuenta del Estado | 53,9 | 57,1 | 54,8 | 51,9 | 40,9 | 41,3 | 38,9 | 34,1 | 32,2 |
| Jefe y cónyuge | 60,0 | 64,3 | 62,2 | 57,6 | 50,0 | 53,4 | 44,9 | 42,8 | 40,8 |
| Hijos y su núcleo | 52,7 | 55,1 | 53,3 | 51,1 | 38,6 | 38,1 | 37,9 | 31,8 | 30,0 |
| Otro miembro | 46,0 | 51,7 | 41,4 | 41,7 | 32,4 | 27,0 | 29,9 | 27,4 | 20,7 |

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

V.2. Otras características personales de los beneficiarios

El cuadro 21 introduce, y compara entre años, otras características personales de los beneficiarios como el sexo, la jefatura femenina, la presencia de discapacidad y la condición de inmigrante. Estos indicadores también pueden estar influenciados por los ajustes censales a las encuestas, si ellas manifiestan alguna concentración geográfica, por lo que los cambios anuales hay que verlos con cautela.

Para la población del país en su conjunto, las mujeres representan el 51% del total, sin diferencias entre años. Esta presencia de las mujeres entre los beneficiarios si muestra amplias variaciones. Sin distanciarse mayormente de esa media nacional, los beneficiarios de los centros infantiles, el bono de la vivienda acumulado y los incentivos para estudiar, presentan una similar proporción de mujeres, aunque en estos últimos (comedores y becas), la presencia relativa de las mujeres aumenta conforme se pasa a niveles educativos superiores, gracias al mayor éxito escolar que ellas muestran. De este modo, el 63% de los becados en la educación superior son mujeres, aunque esta última concentración se reduce en el 2015.

No obstante, la presencia de las mujeres es claramente mayor entre los asegurados por cuenta del Estado (56% son mujeres en 2015), particularmente entre los jefes y los cónyuges (70% son mujeres); entre los beneficiarios del programas de bienestar y promoción familiar (57% son mujeres), especialmente entre los que no reciben AVANCEMOS; y entre los que reciben pensiones no contributivas (60%), particularmente entre los adultos mayores (64% son mujeres). También los beneficiarios recientes del bono de la vivienda muestran una presencia ligeramente mayor de las 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 21 incorpora el porcentaje de beneficiarios que provienen de estos hogares, porcentaje que alcanza un 33% para la población vista en su conjunto en el 2013 y que sube un punto para el 2014 y 2015. Mientras que para el 2013, los programas dirigidos a la población infantil no mostraron 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, ello tiende a cambiar a partir del 2014 donde la proporción de beneficiarios asociado con hogares con jefatura femenina se asemeja o supera la media 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 con una mujer al frente es un también mayor a la media

para los bonos de vivienda de reciente entrega, para las pensiones no contributivas y el aseguramiento por parte del Estado.

Cuadro 21

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

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

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

Según la ENAHO, un 4% de la población nacional tenía alguna limitación permanente en 2015, ligeramente menor al 5% de los dos años previos. 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 reportaron tener una discapacidad en el 2013, porcentaje que sube al 45% en el 2014 y vuelve al 36% en 2015, discapacidad que es dominante entre los menores de 50 años pues ahí 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 dos 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 y secundario.

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, o porque los inmigrantes no tienden a viajar con los hijos menores. Tampoco se observa una presencia de esta población entre los beneficiarios de las pensiones no contributivas, programa que parece excluirlos.

Aunque su peso relativo aumenta un poco entre los beneficiarios del programa de bienestar y promoción familiar del IMAS 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 mostraban una mayor concentración de esta población, situación que no se repite en el 2015. Este también es el caso de las ayudas del IMAS en dinero distintas a AVANCEMOS. Resoluciones reciente de la Sala Cuarta, pueden estar explicando estos resultados del bono de la vivienda 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.

VI. CONSIDERACIONES FINALES

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

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

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

Cuando la atención se ha puesto en cómo los beneficiarios de los distintos programas, que cuentan con el apoyo del Fondo, se ubican en la parte baja de la distribución de los ingresos, se ha visto que si la atención se pone en los pobres por ingresos insuficientes se encuentra, pese a las mejoras observadas, a muchos beneficiarios que no pertenecen a este grupo, en muchos casos por encima del 50%, con la excepción de las pensiones no contributivas y los asegurados por cuenta del Estado, que resultan los mejor enfocados. También se ha mostrado, que

si la atención se pasa al 40% más bajo de la distribución, ya los "filtrados" se reducen significativamente al considerar ya no solo los pobres sino además a los que se encuentran en una situación de vulnerabilidad. En este caso las filtraciones tienden a no superar el 20%, con la excepción de los comedores estudiantiles, el bono de la vivienda y las becas universitarias. En todo caso, para la mayoría de los programas, las exclusiones parecen más amplias que las filtraciones y los filtrados tienden a concentrarse en hogares situados en la parte media de la distribución.

En un análisis más detallado, poniendo la atención en toda la distribución del ingreso, se corrobora que todos los programas analizados son progresivos o pro pobres, donde 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. Sin 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. Esta progresividad ofrece evidencias también de una mejora durante el 2014 y cierto deterioro en 2015, asociados con los esfuerzos por aumentar la cobertura de los programas.

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 pone 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, y más recientemente los programas del IMAS distintos a AVANCEMOS, parecen ser la excepción.

El análisis realizado utiliza la última encuesta disponible, 2015 comparando los resultados con la encuesta del 2013 y del 2014, cuyo análisis se encuentra en los informes previos. Es posible ampliarlo para incluir desde el 2010, período en que las encuestas de hogares del INEC son comparables metodológicamente y con los nuevos ponderadores que incorporan los ajustes derivados del censo 2011.

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.

United Nations (UN). 2006. Expert Group on Poverty Statistics. Rio Group. Compendium of best practices in poverty measurement. Santiago, Chile: United Nations.

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 = $B = 17$

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