

La naturaleza del FODESAF y su impacto en los sectores sociales marginados

Ricardo Velázquez C. (M.B.A.)

Economista, Funcionario del FODESAF

Introducción

Desde la creación del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), los esfuerzos por atender los problemas sociales en el país, han involucrado desde hace varias décadas, muchas instituciones así como la creación de una variedad de programas y proyectos, lo que ha significado la transferencia de grandes cantidades de recursos económicos (cuadro 1)

Los programas que tradicionalmente ha financiado el FODESAF, se han orientado hacia la atención de cuatro áreas básicas: Salud y nutrición, Vivienda, protección social (al menor, al anciano y a la familia) y, Fomento de actividades productivas y capacitación profesional (cuadro 2).

Como se puede observar, la gestión del FODESAF se ha orientado a la atención de programas universales y de permanencia en el tiempo a lo largo de veinte años. Desde este punto de vista, los programas que se han financiado con recursos del FODESAF, no se han dirigido exclusivamente a atender los desequilibrios producidos por la crisis y los programas de ajuste estructural. Más bien, los programas han sido de tipo asistencialista,

masivos, con poblaciones filtradas en algunos casos, como es el ejemplo de Comedores Escolares, ejecutado por el MEP con recursos del Fondo.

En los cuadros adjuntos se nota, que aquellos programas destinados a lo que podríamos llamar de fomento y desarrollo económico, representan porcentajes muy bajos en relación con otros programas como son la educación, la salud y la vivienda.

Si bien es cierto, cuando se han dado algunas emergencias en el país por desastres naturales u otra circunstancia, la verdad es que no es la regla sino la excepción.

No obstante lo anterior, en los últimos años (desde 1992) ha existido particular importancia por reactivar un programa Fondo Rotatorio INFOCOOP-DESAF (alrededor de 266.0 millones de colones en 1995) el cual está destinado a brindar financiamiento a pequeñas cooperativas autogestionarias con varias facilidades para ellas, para el fomento de actividades productivas y de desarrollo económico.

Asimismo, a través del Programa Nacional Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa (

500.0 millones en 1995), se han financiado algunos proyectos, pero factores burocráticos y de gestión propiamente, han impedido que se desarrolle a gran escala. Otro ejemplo lo constituye el establecimiento de un Fondo de Garantías con recursos por 9000.0 millones de colones, lo que va a permitir impulsar proyectos productivos, especialmente a aquellas personas que por sus condiciones socioeconómicas, no son consideradas sujetos de crédito dentro del sistema bancario nacional.

Así las cosas, si bien es cierto no es posible afirmar que el FODESAF de alguna manera, ha respondido a corregir las consecuencias del ajuste con programas específicos para ello, también es cierto, que de no haber continuado el financiamiento de los programas que tradicionalmente ha venido ejecutando en el (sobre todo durante la década de los ochenta) podrían haber sido mayores, pues aún y cuando continuaron ejecutándose estos programas universales, se dieron condiciones de pérdida de cobertura y calidad de los servicios especialmente los servicios de salud, pues se reflejó durante dicho periodo un deterioro en los indicadores de salud en el país.

El FODESAF fue creado mediante la Ley #5662 del 23 de diciembre de 1974, y es considerada como un instrumento de política social destinado a la atención de los grupos sociales de mayor pobreza, de manera que estos tuvieran acceso a la educación, la salud, la vivienda, la nutrición y el empleo.

Desde esta perspectiva, podemos decir que el FODESAF se considera más que un fondo de desarrollo social, un fondo de asistencia social por la naturaleza de los programas que atiende y el tipo de beneficiarios y población meta al que va dirigido (exclusivamente costarricense de escasos o nulos recursos económicos), así como la filosofía que inspiró para su creación, que fue brindar una asignación familiar a las mujeres jefas de hogar, lo que lleva implícito la parte asistencial.

En este sentido, es importante recordar que la asistencia social en Costa Rica después de

1948 y hasta 1970 se caracterizó por ser universalista, esto es, que los programas y acciones iban dirigidos a toda la población. A partir de 1970 hay una variación en la política de asistencia social y por primera vez se reconoce la pobreza como un problema y se establece un plan específico para combatirla, con lo que aparecen los denominados Planes de combate a la Pobreza en cada una de la Administraciones Gubernamentales.

Se supone que la distribución de los recursos del Fondo destinados a financiar programas y proyectos sociales, obedecen a una programación de MIDEPLAN, sin embargo, como se mencionó anteriormente, los programas que han venido financiando desde la existencia del FODESAF, han sido programas tradicionales orientados a la salud, la vivienda, la educación etc., es decir, programas dirigidos a mejorar la calidad de vida de las personas que se encuentran por debajo de la línea de pobreza (alrededor de un 25% de la población).

Esto demuestra que la asignación de recursos no se inscribe bajo un esquema de focalización del gasto, sino que los recursos se asignan según la disponibilidad de recursos y la liquidez que en ese momento se tenga en las arcas del Fondo

Los primeros intentos por focalizar el gasto se dieron en la Administración Calderón Fournier, cuando se implementó en el IMAS con financiamiento del FODESAF, del llamado Programa Sistema de Selección de Beneficiarios (SISBEN). Sin embargo, este sistema presentó serias deficiencias y limitaciones por lo que al entrar la Administración Figueres Olsen se abandona esa idea de Focalización y se idean nuevos instrumentos para seleccionar beneficiarios.

Anualmente, el presupuesto del FODESAF ha ido creciendo tanto en términos nominales como reales, llegando a representar en 1995, el 3.0% del PIB (38000 millones de colones en 1995 y 44.000 millones de colones en 1996 según cuadro adjunto), y en cuanto a su participación dentro del gasto social y dentro del

gasto público, la participación es muy importantes, sobre todo en la parte asistencial, no obstante y como se mencionó.

Lo que si es importante mencionar es que los recursos del Fondo deben ir a la

población más pobre del país, no obstante, las estadísticas en el sector social son tan escasas en Costa Rica o se subestiman, que en estos momentos el fondo desconoce realmente el verdadero impacto social de los programas que actualmente se están ejecutando.

Cuadro 1
FONDO DE DESARROLLO SOCIAL Y ASIGNACIONES FAMILIARES
DISTRIBUCION DE TRANSFERENCIAS POR AREAS
(EN MILLONES DE COLONES)

INSTITUCION	1990	1991	1992	1993	1994	TOTAL
A. SALUD, ALIMENTACIÓN Y NUTRICION						
OCIS	1,562.41	1,609.22	1,668.80	2,082.45	2,692.34	9,615.22
MEP	482.06	698.39	939.23	1245	1949.3	5313.98
MTSS	21.77	25.16	27.48	50.76	64.84	190.01
ICAA	131.64	240.17	198.24	235.14	693.58	1498.77
INCIENSA	50.4	66.8	83.9	94.39	145.13	440.62
IAFA	35.77	47.67	49	60.71	62.64	255.79
IMAS	0	224.92	460.03	834.55	958.84	2478.34
TOTAL	2,284.05	2,912.33	3,426.68	4,603.00	6,566.67	19,792.73
B. VIVIENDA						
BANHVI	2052.92	3165.33	5072	5479.57	6470.16	22239.98
CNE	80	150	200	0	0	430
IMAS	0.45	0.45	0.45	0.45	0.45	2.25
TOTAL	2133.37	3315.78	5272.45	5480.02	6470.61	22672.23
C. FOMENTO DE ACTIVIDADES PRODUCTIVAS Y EMPLEO						
INFOCOOP	0	0	0	105	0	105
MCJD	39.66	33.17	62.3	117	99	351.13
IDA	50	121.65	198.84	600	551.61	1522.1
MTSS	0	0	390	0	0	390
IMAS	0	0	79	282.46	333.85	695.31
TOTAL	89.66	154.82	730.14	1104.46	984.46	3063.54
D. CAPACITACION Y FORMACION PROFESIONAL						
CNREE	22.45	18.37	39.72	45.91	112.6	239.05
IMAS	0	0	10	0	0	10
TOTAL	22.45	18.37	49.72	45.91	112.6	249.05
E. PROTECCION AL MENOR, AL ANCIANO Y LA FAMILIA						
IMAS	116.57	50.21	137	1719.04	1318.1	3340.92
PANI	287.53	399.74	498.84	592.8	1050.18	2829.09
CCSS	1363.8	1473.42	2879.64	3015.49	3998.83	12731.18
MOPT	0	0	0	0	80.6	80.6
TOTAL	1767.9	1923.37	3515.48	5327.33	6447.71	18981.79
F. OTRAS AREAS						
CNE	50	50	50	50	50	250
DESAF	143.93	221.62	183.43	251.48	410.31	1210.77
TOTAL	193.93	271.62	233.43	301.48	460.31	1460.77

Fuente: elaboración propia con base en Liquidaciones Presupuestarias

Cuadro 2
FODESAF : EVOLUCION DEL GASTO
POR AREAS DE ATENCION
1975-1994
(EN MILLONES DE COLONES)

	1975-1977		1978-1981		1982-1985		1986-1989		1990-1994	
	ABSOL.	RELAT.	ABSOL.	RELAT.	ABSOL.	RELAT.	ABSOL.	RELAT.	ABSOL.	RELAT.
SALUD, ALIMENTACION Y NUTRICION	488.43	61.71	1480.60	49.0	4483.22	49.67	6158.34	32.58	20577.48	30.43
VIVIENDA Y ASENTAM. CAMPESINOS	55.47	7.01	300.33	9.94	895.93	9.93	4391.45	24.29	24112.78	35.66
FOMENTO DE ACTIVIDADES PRODUCTIVIDAD Y EMPLEO	38.99	4.93	191.26	3.35	565.67	6.27	809.89	4.28	3142.6	4.65
CAPACITACION Y FORMACION PROFESIONAL	0.00	0.00	59.67	1.97	196.59	2.18	136.4	0.72	235.45	0.33
PROTECCION AL MENOR LA FAMILIA Y EL ANCIANO	199.3	25.10	645.85	21.37	2133.95	23.64	3710.10	19.62	18147.62	26.84
OTROS	9.32	1.18	434.18	14.37	750.59	8.32	3498.96	18.31	1410.31	2.09
TOTAL	791.51	100.00	3021.89	100.0	9025.95	100.0	18905.05	100.0	67626.24	100.00

FUENTE: DESAF, Liquidaciones Presupuestarias Años 1975-1994

Con la creación del BANHVI se coordinan y unifican los diferentes programas de vivienda que eran ejecutados con anterioridad por diversas instituciones. Así, los fondos dedicados a esta actividad pasan de un 7.01% en

el periodo 1975-1977, a un 35.66% de total de fondo a asignados por FODESAF a partir de 1987, con lo que el BANHVI se convierte en la institución que más recursos recibe (33% de los ingresos del Fondo).

Cuadro 3
Asignación de recursos presupuestarios del FODESAF por áreas del Plan de Combate a la Pobreza
según unidades ejecutoras y programas
(en millones de colones)

INSTITUCIONES Y PROGRAMAS	Pro-infancia y juventud	Pro - trabajo	Solidaridad	Desarrollo local	Pro - mujer	otros	TOTAL
Oficina de cooperación internacional de la salud	2937.30			176.70			3114.00
Programa atención primaria	175.32						175.32
Programa Nutrición y Desarrollo Integral del Niño	2077.04						2077.04
Programa saneamiento básico				176.70			176.70
Programa Salud Dental Rural	333.19						333.19
Programa Control y Vigilancia Malaria y Dengue	55.2						55.20
Programa Investigación y Evaluación	296.54						296.54
Minist. Obras Públicas y Transportes				189.00			189.00
Cont. Mant. CE, CEN CINAI, PS y GI				189.00			189.00
Minist. de Educación Pública	5212.99	50.00					5272.99
Programa: Comedores y Huertas Escolares	1324.99						1324.99
Programa: Alimentos	2968.00						2968.00
Programa: Juntas de Educación	210.00						210.00
Programa: Becas Educativas	100.00						100.00
Programa: Transp. Estudiantes Discapacitados	80.00						80.00
Programa: Suministro Básico Educativo	550.00						550.00
Programa: Alfabetización (PAECA)		50.00					50.00
Centro Nacional para Desar. Mujer y Familia					164.00		164.00
Minist. de Trabajo y Seguridad Social	64.65	1000.00					1064.65
Programa: Generación de Empleos		500.00					500.00
programa: Guarderías Infantiles "Salarios"	64.65						64.65
PRONAMYPE		500.00					500.00
Instituto Costarricense de Acueductos y alcantarillados				1130.00			1130.00
Programa: Construcción de Acueductos Rurales				1130.00			1130.00
INCIENSA	201.00						201.00
Programa Serv. Investigación en Nutrición y Salud	201.00						201.00
Instit. Alcoholismo y Farmacodep.	106.00						106.00
Programa: Prevención Integral	106.00						106.00
Instituto Mixto de Ayuda Social	1664.55		1755.64	901.95	183.00		4504.74
Programa: Infancia y Juventud	1296.55						1296.55
Programa: Trabajo	386.00						386.00
Programa: Mujeres y Familia					183.00		183.00
Programa: Desarrollo Local				901.95			901.95
Programa: Solidaridad			1755.64				1755.64
Programa: Sistema Integrado de Infor. y Trámite							
Instituto de Desarrollo Agrario		720.00					720.00
Programa: Adqui. y Adjudicación de Tierras		720.00					720
Patronato Nacional de la Infancia	1289.00						1289
Protec. Soc. Población infantil, Juvenil y la Familia	594.23						594.23
Niños, Niñas y Adole. Estrategia Sobrev.	53.77						53.77
Atenc. y Reub. Temp y Perm. Niños,, Niñas y Adol.	641.00						641

Cuadro 3 (Continuación)
Asignación de recursos presupuestarios del FODESAF por áreas del Plan de Combate a la Pobreza
según unidades ejecutoras y programas
(en millones de colones)

INSTITUCIONES Y PROGRAMAS	Pro-infancia y juventud	Pro - trabajo	Solidaridad	Desarrollo local	Pro - mujer	otros	TOTAL
Régimen No Contributivo			6460.00				6460.00
Art. 6 Ley 7334 (CCSS) Indigentes			2000.00				2000.00
Programa: Pensiones			6460.00				6460.00
Consejo de Rehabilitación			143.00				143.00
Programa: Servicio de Apoyo			17.53				17.53
Programa: Asesoría Técnica y Apoyo Financiero			50.00				50.00
Programa: SILOR			75.47				75.47
Comisión Nacional de Emergencia			50.00				50.00
Banco Hipotecario de la Vivienda				10659.00			10659.00
Programas Fondo de subsidio para la Vivienda				10659.00			10659.00
Urbanismo				200.00			200.00
Servicios de Recaudación (Art. 19 Ley 5662)						326.30	326.3
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo						100.00	100.00
Organización para la Salud						460.00	460.00
Servicio de la deuda						675.00	675.00
Amortización-Avales						500.00	500.00
Intereses-Avales						175.00	175.00
Agisnaciones Globales						5778.92	5778.92
TOTAL	11477.49	1770.00	10408.64	13256.65	347	7340.22	44600.00