

NOTA DE POLÍTICA

OPINIÓN PÚBLICA SOBRE LAS TRANSFERENCIAS MONETARIAS PARA NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN COSTA RICA

NUEVE DE CADA DIEZ PERSONAS ENCUESTADAS APOYA MAYORES MONTOS



UNIVERSIDAD DE
COSTA RICA



NOTA DE POLÍTICA

OPINIÓN PÚBLICA SOBRE LAS
TRANSFERENCIAS MONETARIAS
PARA NIÑOS, NIÑAS Y
ADOLESCENTES EN COSTA RICA

NUEVE DE CADA DIEZ PERSONAS ENCUESTADAS APOYA MAYORES MONTOS

Merike Blofield, Juliana Martínez Franzoni y Luis Ángel Oviedo¹

1 Merike Blofield, Universidad de Hamburgo (merike.blofield@uni-hamburg.de); Juliana Martínez Franzoni, Universidad de Costa Rica-Instituto de Investigaciones Sociales (Juliana.Martinez@ucr.ac.cr); Luis Ángel Oviedo, Universidad de Costa Rica (Luis.Oviedo@ucr.ac.cr).

303.38
N899

Opinión pública sobre las transferencias monetarias para niños, niñas y adolescentes en Costa Rica: nueve de cada diez personas encuestadas apoya mayores montos / Merike Blofield, Juliana Martínez Franzoni y Luis Ángel Oviedo.-1 edición.--San José, Costa Rica. UCR-IIS Ediciones

Archivo digital: descarga.--(Colección Nota Política)

ISBN: 978-9968-861-26-7

1. Opinión pública 2. Ayuda a la infancia. 3. Ayuda económica 4. Niñez 5. Adolescencia 6. Costa Rica I. Blofield, Merike II. Martínez Franzoni, Juliana III. Oviedo, Luis Ángel IV. Título

Diseño y diagramación: Lucía González

Corrección de estilo: Gabriela Fonseca A.

Este estudio se hizo con fondos de investigación procedentes de Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG), la Fundación Alemana para la Investigación Científica y la Fundación von Humboldt, asignados a Merike Blofield y a Juliana Martínez Franzoni, respectivamente.

*

Agradecemos los valiosos aportes de Elizabeth Zechmeister para la organización del trabajo de campo. Además, el apoyo de Jorge Rincón (German Institute for Global and Area Studies-GIGA), del personal administrativo del GIGA y de la Universidad de Costa Rica, así como de la contraparte técnica regional de UNICEF por sus aportes sustantivos a la elaboración de esta Nota. Además, agradecer a Juan Luis Bermúdez y a Rolando Fernández por sus valiosos comentarios.

MENSAJE

La pobreza infantil y adolescente es un reto multidimensional frente al cual décadas de evidencia demuestran que las transferencias monetarias proveen una protección sencilla y eficaz contra la pobreza, especialmente contra la pobreza extrema. Una encuesta telefónica representativa de la población adulta realizada a nivel nacional entre abril y mayo del 2022 en Costa Rica indica un apoyo público abrumador (90 %) a un programa de transferencias monetarias dirigido a niños, niñas y adolescentes (NNA). Además, un 94 % considera que esas transferencias monetarias deberían tener, al menos, un valor igual a la canasta básica alimentaria; es decir, al umbral de pobreza extrema. Ello implicaría un valor tres veces mayor que la transferencia actual para estudiantes de primaria y 1,5 veces el promedio para estudiantes de secundaria. En cuanto a la cobertura, la opinión pública está dividida entre quienes restringirían las transferencias a la población en pobreza extrema y quienes apoyarían una elegibilidad más amplia.

1.

¿POR QUÉ IMPORTA CONTAR CON TRANSFERENCIAS MONETARIAS PARA NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES?

En Costa Rica, como en el resto de América Latina, la pobreza es desproporcionadamente alta entre niños, niñas y adolescentes (NNA). En el 2022 más de un tercio (37 %) de las personas menores de 18 años vivían en condiciones de pobreza, mientras que la cifra entre la población de 65 años o más era de 27 %.² Con respecto a la pobreza extrema, el 12 % de los menores de 18 años vive en esta condición, el doble que entre la población en general.³

La pobreza infantil y adolescente constituye una violación de los derechos de la niñez y tiene efectos devastadores sobre su vida en el presente y el futuro. Décadas de estudios documentan que esta privación material tan temprana en la vida conduce a la falta de oportunidades posteriores en esta población, junto a un enorme desperdicio de capital humano para la sociedad (Black *et al.*, 2017; Berens *et al.*, 2019; Jensen *et al.*, 2017).

Si bien la pobreza es un desafío multidimensional, la evidencia también demuestra que el acceso a transferencias monetarias periódicas puede brindar

una protección simple y eficaz, especialmente contra la pobreza extrema. Dichas transferencias, al ayudar a las familias a atender las necesidades básicas, especialmente alimentarias, han demostrado mejorar la salud, la educación y el desarrollo infantil, así como el bienestar en general, lo cual representa una inversión beneficiosa para ellas, sus familias y la sociedad (UNICEF, 2017; Bastagli *et al.*, 2016; Save the Children, 2018; Cecchini, Villatoro y Mancero, 2021). Por eso, aunque se debata cuál deba ser el alcance y la suficiencia más apropiadas, analistas y agencias multilaterales coinciden en la importancia de estas transferencias como instrumento de protección social.

En este marco resulta sorprendente lo poco que sabemos acerca de cómo las percibe la opinión pública, tanto en Costa Rica como en América Latina en general. ¿Apoya la población las transferencias monetarias? A partir de una encuesta telefónica representativa a nivel nacional realizada entre mayo y junio del 2022 esta nota de política contribuye a llenar este vacío.⁴

2 Estimaciones propias basadas en datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) a partir de las líneas de pobreza y de pobreza extrema. La línea de pobreza representa el monto mínimo requerido para que una persona pueda satisfacer las necesidades alimentarias y no alimentarias. Estas necesidades se contemplan en una canasta de bienes y servicios requeridos para su subsistencia y cuyo valor se actualiza con base en el índice de precios al consumidor. Los valores que definen el umbral de pobreza varían según las personas y hogares sean urbanos o rurales. Para delimitar la pobreza extrema se considera exclusivamente el nivel de ingresos requerido para atender las necesidades alimentarias (INEC, 2015).

3 Estimaciones propias basadas en datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH).

4 La encuesta fue realizada en mayo del 2022 (entre los días 23 y 27) con una segunda ronda el 20 y 21 de junio) por el Centro de Investigaciones y Estudios Políticos de la Universidad de Costa Rica (ciep.ucr.ac.cr) e incluyó a 1001 personas encuestadas. El apéndice resume las características sociodemográficas de la muestra de alcance nacional.

2.

LA POLÍTICA GUBERNAMENTAL ACTUAL

El Gobierno costarricense ha tenido un programa de transferencias monetarias condicionadas hacia estudiantes de secundaria desde el 2006. En el 2018, los beneficios se extendieron a estudiantes de preescolar y primaria (Avancemos primaria, renombrado como Creceemos, en junio del 2019). El programa fue consagrado legalmente en el 2018⁵ y, en el 2020, se convirtió en el único programa para alumnos de preescolar, primaria y secundaria bajo una única entidad y con una fuente de financiamiento unificada⁶ teniendo una cobertura de 31,7 % de menores de 18 años al inicio de ese año (Blofield, Pribble y Giambruno, 2023).

En el año 2020, durante la pandemia por covid-19, Costa Rica desplegó rápidamente el Bono Proteger, una transferencia monetaria de emergencia dirigida a las personas trabajadoras formales e informales que perdieron total o parcialmente sus ingresos debido a la pandemia. El programa fue significativo y llegó a unas 700 000 personas (13 % de la población total) con tres transferencias de USD 204 cada una en el caso de la transferencia completa (125 000 colones) o USD 102 (la mitad de la transferencia; 62 500 colones) en el caso de la transferencia parcial (MTSS, 2022).⁷ Sin embargo, los receptores de Creceemos por encima de un cierto nivel de transferencia (al menos USD 84, 50 000 colones costarricenses) no eran elegibles para las transferencias

de emergencia. Adicionalmente, el Gobierno desplegó dos transferencias monetarias de USD 204 y USD 168 a un grupo de 30 000 hogares en situación de pobreza que no estaban incluidos en ningún otro programa de transferencias (Blofield, Giambruno y Filgueira, 2020). Estos programas finalizaron en el 2020.

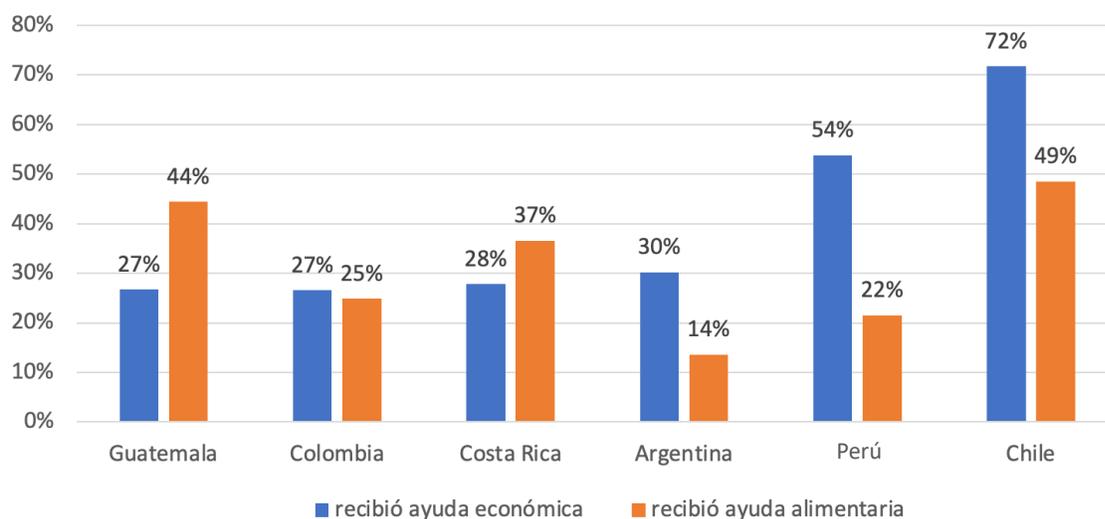
La encuesta corrobora otros estudios que muestran la cobertura intermedia de los programas gubernamentales de transferencias monetarias en Costa Rica, en comparación con otros países de la región durante los últimos dos años (Blofield, Pribble y Giambruno, 2023). El gráfico 1 evidencia que el 28 % de las personas encuestadas dijeron que ellas o alguien en su hogar recibió algún tipo de asistencia monetaria gubernamental en los últimos dos años (entre mayo del 2020 y mayo del 2022), y el 37 % recibió asistencia alimentaria. En cuanto a la asistencia alimentaria, Costa Rica ocupa el tercer lugar, después de Guatemala (44 %) y Chile (49 %). En el caso de las transferencias monetarias, la cobertura declarada en la encuesta es similar a la de Guatemala (27 %), Colombia (27 %) y Argentina (30 %) y considerablemente inferior a la de Perú (54 %) y Chile (72 %). Cabe señalar que la pregunta incluida en la encuesta no indagaba sobre la suficiencia o frecuencia de la asistencia.

5 Esto fue tras su éxito en la reducción de las tasas de deserción en la escuela secundaria en 13 puntos porcentuales entre el 2015 y el 2018 (Borges, 2022; Lentini *et al.*, 2022).

6 Justo antes de la pandemia, el valor mensual de las transferencias de Avancemos era de USD 30 por estudiante en primaria (18 000 colones), USD 50 (30 000 colones) por estudiante de 7.º a 9.º de secundaria, y USD 65 (40 000 colones) por estudiante de 10.º a 12.º de secundaria (Lentini *et al.*, 2022). Entre el 2006 y el 2018, al ampliarse el programa a estudiantes de primaria, el valor real de las transferencias se redujo a la mitad (Lentini *et al.*, 2022).

7 La transferencia parcial llegó a las personas trabajadoras que perdieron la mitad de sus horas o salarios.

Gráfico 1. En los últimos dos años, ¿alguien en su hogar recibió ayuda económica/ayuda alimentaria del Gobierno?

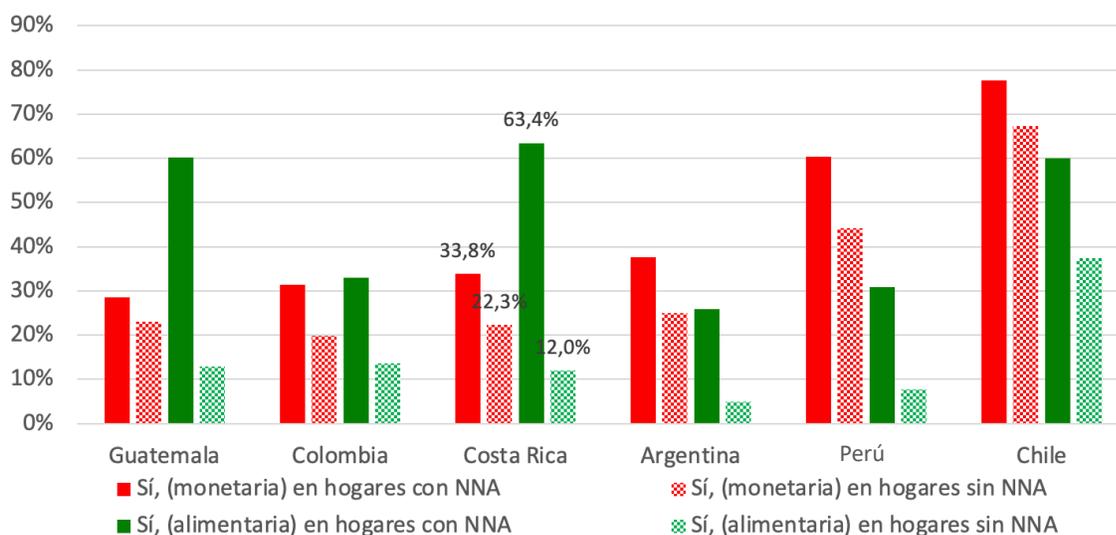


Fuente: Elaboración propia con base en datos de la encuesta COVID, familias y programas sociales de Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala y Perú, 2022.

El gráfico 2 presenta el alcance de las transferencias monetarias y asistencia alimenticia a los hogares, en función de si en estos conviven o no niños, niñas y adolescentes. El gráfico muestra las familias con personas menores de 18 años en el hogar tenían más

probabilidades de recibir ayuda gubernamental que los hogares sin personas menores de 18 años. Este era el caso de las transferencias monetarias y aún más de las transferencias de alimentos.

Gráfico 2. En los últimos dos años, ¿usted o alguien en su hogar recibió ayuda monetaria/ayuda alimentaria del Gobierno?



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la encuesta COVID, familias y programas sociales de Argentina, Chile, Colombia, Costaricay Perú, 2022.

nueve de cada diez personas encuestadas apoya mayores montos

De hecho, en Costa Rica, vivir en un hogar con niños, niñas o adolescentes aumenta la probabilidad de haber recibido ayuda económica del Gobierno en 11,5 puntos porcentuales en comparación con los hogares sin presencia de NNA. En el caso de las transferencias de alimentos, la diferencia es especialmente marcada: el 63 % de los hogares con NNA recibieron ayuda alimentaria, frente al 12 % de los hogares sin presencia de NNA. Esto refleja los amplios criterios de elegibilidad para la ayuda alimentaria destinada a la población en edad escolar.

La asistencia alimentaria fue especialmente importante en Costa Rica durante la pandemia. En el 2020, el 48 % de los hogares experimentó inseguridad alimentaria (Chacón y Segura, 2021). En la encuesta que da origen a esta nota de política, el 38 % de las personas encuestadas

en hogares sin NNA y el 42 % en hogares con NNA dijeron que ellos o alguien en su hogar había comido menos debido a la falta de dinero u otros recursos durante los últimos dos años.

En el 2022, las transferencias monetarias a través del programa de transferencias condicionadas ascendían a una media de USD 48 por estudiante, lo cual alcanza justo a la mitad del valor del umbral de pobreza extrema per cápita (USD 98) (INEC, 2022). La cobertura en Avancemos ha experimentado importantes variaciones entre el 2020 y el 2023, con un máximo de cobertura de NNA del 29 % en el 2021 (IMAS, 2021) y un preocupante descenso al 24 % en el número de transferencias previstas para el 2023 cuando además se eliminó el acceso de estudiantes de preescolar.⁸

8 Estas cifras se basan en los datos administrativos de Avancemos (IMAS, 2023), ECLAC (2023) y United Nations (2023).

3.

LA OPINIÓN PÚBLICA SOBRE LAS TRANSFERENCIAS MONETARIAS

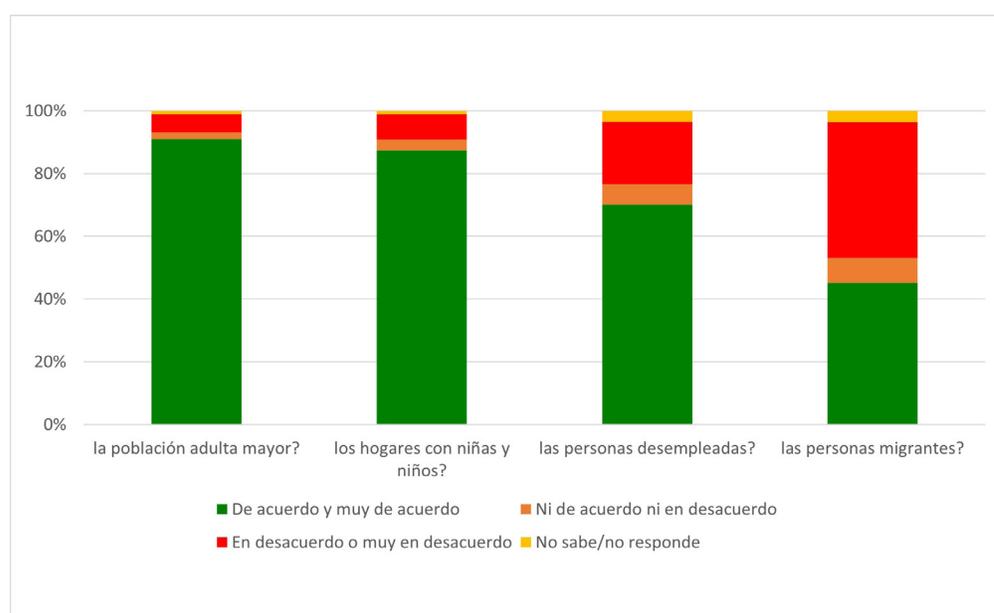
La encuesta preguntó si las transferencias monetarias deberían ser un derecho. Algo más de la mitad (58 %) de las personas encuestadas se mostró de acuerdo con la afirmación, mientras que el 31 % se encuentra en desacuerdo y el 4 % no respondió. Con estas respuestas, Costa Rica es el segundo país con menor apoyo a un programa obligatorio de transferencias monetarias y, entre los países examinados, con la mayor oposición.

En segundo lugar, la encuesta contiene una serie de preguntas sobre las actitudes hacia las transferencias monetarias a cuatro grupos diferentes de la población:

personas adultas mayores, niños y niñas, personas desempleadas e inmigrantes.

El gráfico 3 indica que las personas encuestadas apoyan abrumadoramente los programas de transferencias monetarias hacia las personas adultas mayores (90 %) y hacia niños y niñas (87 %). Una gran mayoría (70 %) también apoya las transferencias monetarias hacia las personas desempleadas. En cuanto a personas inmigrantes, la opinión está dividida a partes iguales entre un 45 % a favor y un 43 % en contra.

Gráfico 3. ¿Usted estaría de acuerdo o en desacuerdo con que el Gobierno tenga un programa de transferencias en dinero para...?

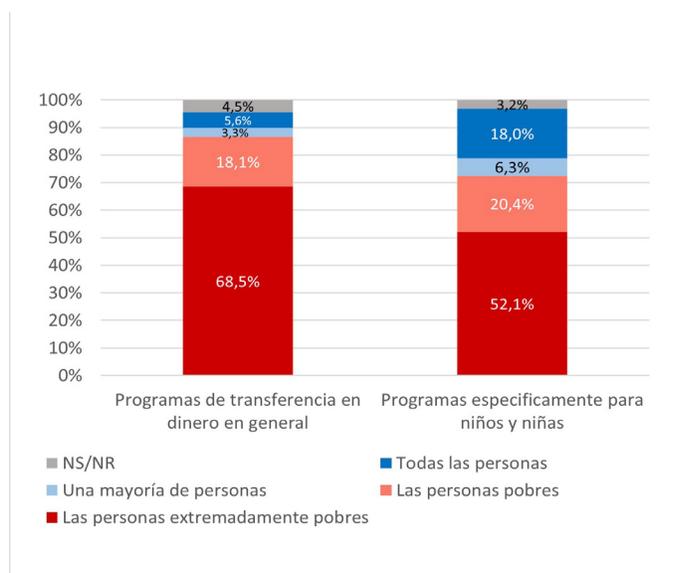


3.1 COBERTURA QUE DEBERÍAN TENER LAS TRANSFERENCIAS MONETARIAS PARA NNA

La encuesta contiene preguntas adicionales para dilucidar las preferencias de la población sobre el alcance que deberían tener los programas de transferencias, a la población en general y orientados a NNA. Como se observa en el gráfico 4, las personas encuestadas apoyan criterios de elegibilidad más amplios para las transferencias monetarias destinadas a NNA que para la población en general. Para NNA, el 52 % restringiría las transferencias a quienes son extremadamente pobres. En cambio, un 20,4 % apoya

transferencias a quienes están en condiciones de pobreza; un 6,3 % a una mayoría de NNA y un 18 % a la totalidad de NNA; es decir, un criterio universal. Al agregar estas tres últimas preferencias, se observa que algo menos de la mitad de las personas consultadas (el 45 %), se enfocaría en, al menos, quienes están en situación de pobreza. En el caso de la población general, 68,5 % restringiría las transferencias a las personas extremadamente pobres.

Gráfico 4. Cuando existen programas de transferencias monetarias, ¿quiénes deberían recibirlas?



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la encuesta Covid, familias y programas sociales, caso de Costa Rica, 2022.

3.2

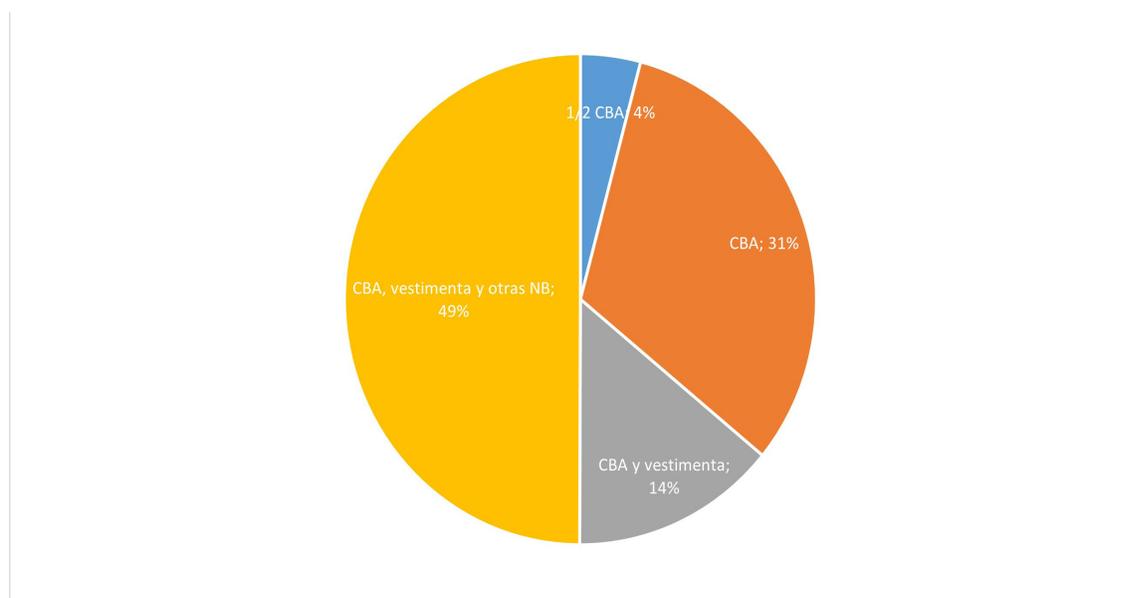
SUFICIENCIA QUE DEBERÍAN TENER LAS TRANSFERENCIAS MONETARIAS PARA NNA

Para evaluar la opinión de la población sobre el valor óptimo, o la generosidad de las transferencias monetarias, la encuesta les presentó a las personas encuestadas cuatro opciones muy concretas que conforman una escala de menor a mayor suficiencia en los montos de las transferencias.

Estas opciones incluyen una transferencia que equivale a: (i) la mitad de una canasta básica de alimentos,⁹ (ii) una canasta básica de alimentos, (iii) una canasta básica de alimentos más el costo de la vestimenta, y (iv) una canasta básica de alimentos más el costo de la vestimenta y otros artículos de primera necesidad.

El gráfico 5 muestra la distribución de las preferencias entre las cuatro categorías. Al agregar las tres que incluyen al menos una canasta básica de alimentos (CBA, 31 %; una CBA y vestimenta, 14 % y una CBA, vestimenta y otras necesidades básicas, 49 %), una abrumadora mayoría, el 94 %, cree que, si el Gobierno pusiera a disposición estas transferencias monetarias, estas deberían cubrir al menos el valor de una canasta básica de alimentos. Solo el 4 % fijaría el valor en la mitad de una canasta de alimentos y la mitad del umbral de pobreza extrema. Un 3 % no respondió a la pregunta.

Gráfico 5. ¿Qué deberían cubrir las transferencias monetarias a los niños y las niñas?



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la encuesta Covid, familias y programas sociales, caso de Costa Rica, 2022.

9 El umbral de pobreza extrema se calcula sobre la base de una canasta básica de alimentos, por lo que esto brinda una forma de medir las preferencias de la población en relación con el umbral de pobreza extrema.

4.

RECOMENDACIONES DE POLÍTICA

El relevamiento de la opinión pública realizado muestra un amplio apoyo a un programa de transferencias a NNA con mayor suficiencia al que existe actualmente en Costa Rica. Una abrumadora mayoría (94 %) apoya un aumento significativo del valor de las transferencias, para cubrir al menos la canasta básica de alimentos, que sería el doble del valor del programa de transferencia monetaria actual. La opinión pública está más dividida en cuanto al alcance de la cobertura. Una leve mayoría (52 %) se expresa a favor de restringir las transferencias a NNA en situación de pobreza extrema, mientras que el 45 % apoya criterios de elegibilidad más amplios, al menos para niños, niñas y adolescentes en situación de pobreza.

El costo de una ampliación de las transferencias monetarias para alcanzar a toda la población de NNA en condiciones de pobreza con al menos el valor de la canasta básica alimentaria requeriría que el gasto del programa Avancemos aumente tres veces, pasando de un 0,24 % a un 0,62 % del PIB.¹⁰ En términos absolutos, esto implicaría 482 millones de dólares adicionales por año. Con esa cifra se reduce la pobreza general de los hogares en un 3 %, pero se disminuye la pobreza de la población menor de 18 años en un 10 % (118 mil niños, niñas y adolescentes).¹¹

Con base en este apoyo de la opinión pública, el Gobierno podría tener el espacio político para considerar, primero, aumentar el valor de la transferencia para cubrir una canasta básica por niño, niña y adolescente. Segundo, considerar expandir la cobertura para alcanzar a NNA en condición de pobreza, basándose en argumentos preventivos, es decir, de invertir en protección social antes que NNA experimenten privaciones severas, en particular alimentarias y, por tanto, antes de invertir en las consecuencias futuras de la desprotección. Los gobiernos podrían presentar este sencillo argumento preventivo para convencer al segmento de la población que en la actualidad restringiría las transferencias a quienes se encuentran en situación de pobreza extrema.

Esta ampliación del alcance de la protección social sería coherente con la evidencia respecto a la abrumadora efectividad de estos programas para mejorar el bienestar y el capital humano de niños, niñas y adolescentes, a la vez que es respaldado por la opinión pública.

10 Primero, se identificaron los hogares con presencia de NNA. Segundo, se calculó la pobreza de esos hogares sin considerar el ingreso otorgado por la transferencia monetaria de la beca de Avancemos. Tercero, a todos los hogares con NNA y en condición de pobreza se les asignó el monto de la CBA según el hogar fuera urbano o rural. Posteriormente a esos mismos hogares se le restó a la CBA asignada el monto recibido desde Avancemos. Una vez calculado el paso anterior para cada NNA se sumaron los montos adicionales necesarios para cubrir la CBA y se compararon con el PIB del 2022.

11 Se estimó el impacto que tiene en la pobreza según ingresos en general y para NNA en particular, el entregar una beca equivalente al monto de la CBA a cada NNA que actualmente no recibe una transferencia monetaria, así como una beca equivalente a la diferencia entre lo que recibe actualmente y el monto de la CBA, en el porcentaje de pobreza general y para las personas menores de edad.

APÉNDICE

Características de la muestra en Costa Rica

Número de personas entrevistadas entre el 6 y el 31 de mayo y el 20 y 21 de junio del 2022: 1001

Sexo	
Mujeres	54 %
Hombres	46 %
Edad	
De 18 a 24	14 %
De 25 a 34	22 %
De 35 a 44	20 %
De 45 a 54	16 %
De 55 a 64	17 %
65 y más	11 %
Condición laboral	
Solo trabaja	46 %
Trabaja y estudia	5 %
Jubilado (a)	7 %
Desempleado (a)	12 %
Solo estudia	6 %
Solo se dedica a labores del hogar	21 %
Ni estudia ni trabaja ni se dedica a labores del hogar	2 %
Educación	
Sin estudios o primaria incompleta	11 %
Primaria completa o secundaria incompleta	45 %
Secundaria completa	19 %
Técnico incompleto completo	3 %
Universitaria incompleta o completa	22 %
Composición del hogar	
Sin presencia de menores 15 años	59 %
Con presencia de menores de 15 años	41 %
Sin presencia de personas adultas mayores	63 %
Con presencia de personas adultas mayores	37 %
Fuente: Encuesta telefónica nacional, GIGA-UCR con el apoyo de la Fundación Alemana para la Investigación; a cargo de CIEP-UCR.	

BIBLIOGRAFÍA

- Avancemos. (2023). Datos oficiales reportados; comunicación persona con autores.
- Bastagli, F.; Hagen-Zanker, J.; Harman, L.; Barca, V.; Sturge, G.; Schmidt, T. y Pellerano, W. L. (2016). *Cash transfers: what does the evidence say? A rigorous review of programme impact and of the role of design and implementation features*. Londres: Overseas Development Institute.
- Berens, A. E. y Nelson, C. (2019). Neurobiology of fetal and infant development: Implications for infant mental health. En C. H. (Ed.), *Handbook of Infant Mental Health* (pp. 41-53). Nueva York: Guilford Press.
- Black, M.; Walker, S. L.C.H.; Fernald, C. A.; DiGirolamo, A.; Lu, C.; McCoy, D., . . . Grantham-McGregor, S. (2017). Early childhood development coming of age through the life course. *The Lancet*, 389(10064), 77-90.
- Blofield, M.; Giambruno, C. y Filguiera F. (2020). Policy expansion in compressed time: Assessing the speed, breadth and sufficiency of post-COVID-19 social protection measures in 10 Latin American countries. *ECLAC. Social Policy Series: 235*.
- Blofield, M.; Pribble, J. y Giambruno, C. (2023). *The Politics of Social Protection during Times of Crisis: COVID19 and Cash Transfers in Latin America*. Elements in Politics and Society. Cambridge: Cambridge University Press.
- Borges, F. (2022). *Human Capital versus Basic Income: Ideology and Models for Anti-Poverty Programs in Latin America*. Michigan: University of Michigan Press.
- Cecchini, S.; Villatoro, P. y Mancero, X. (2021). The impact of non-contributory cash transfers on poverty in Latin America. *Revista de la CEPAL*, 134, 7-32.
- ECLAC. (2023). *Non-contributory Social Protection Programs Database*. Santiago de Chile.
- IMAS. (2021). *Informe del Programa Protección y Promoción Social 2020*. Informe del Programa Protección y Promoción Social Trimestre I, marzo.
- INEC. (2015). Índice de pobreza multidimensional de pobreza: resultados generales. INEC. San José.
- INEC. (2022). *INEC-Costa Rica, Índice de Precios al Consumidor base diciembre 2020, 2022*. <https://gee.bccr.fi.cr/indicadoreseconomicos/Cuadros/frmVerCatCuadro.aspx?idioma=1&CodCuadro=2732>
- Jensen, S. K.; Berens, A. y Nelson, C. (2017). Effects of poverty on interacting biological systems underlying child development. *The Lancet Child & Adolescent Health*, 1(3), 225-239.
- Lentini, V.; Lentini, V.; Robalino, J.; Oviedo, L.; Paredes, S.; Venegas, A. y Barrantes, C. (2022). *SABEN*. San José.
- Save the Children. (2018). *The Role of Cash Transfers in Improving Child Outcomes*. Londres: Save the Children.
- United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division. (2023). Data Portal, custom data acquired via website. United Nations: Nueva York.

Con el apoyo de

