
políticas sociales

Sustentabilidad de los
programas de transferencias
condicionadas: la experiencia
del Instituto Mixto de Ayuda
Social y “Avancemos”
en Costa Rica

Isabel Román



División de Desarrollo Social
Santiago de Chile, abril de 2010



Este documento fue preparado por Isabel Román, consultora de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), con el apoyo de Natalia Morales, economista, en el marco de las actividades del componente 4 “Política social y acceso a servicios financieros para combatir la pobreza” del programa CEPAL/Cooperación Técnica Alemana (GTZ) “Hacia una globalización sostenible y equitativa (GER/09/001)”. Una versión preliminar de este documento fue presentada y discutida en el taller de expertos “Protección social, pobreza y enfoque de derechos: vínculos y tensiones”, que tuvo lugar en la sede de la CEPAL en Santiago de Chile los días 5 y 6 de noviembre de 2009.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de la autora y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN versión impresa 1564-4162 ISSN versión electrónica 1680-8983

ISBN: 978-92-1-323408-2

LC/L.3209-P

N° de venta: S.10.II.G.23

Copyright © Naciones Unidas, abril de 2010. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	7
Introducción	9
I. Pobreza y política social en Costa Rica: evolución y resultados	11
A. Comportamiento de la pobreza y la inversión social entre 1980 y el 2008	13
II. Creación, enfoque y programas del instituto mixto de ayuda social	17
A. Fines y principios del IMAS: la matriz original	17
B. Devenir institucional: aciertos y desaciertos	19
1. Enfoque, áreas de acción y programas del IMAS entre 1971-2008.....	19
III. Financiamiento y alcances de la gestión del IMAS	31
A. Sobre el financiamiento	31
B. Debilidades de la gestión institucional	33
IV. Programa “avancemos”: trayectoria institucional e impactos recientes	35
A. Origen y contenidos del programa “Avancemos”	35
1. Calidad y cobertura: dos caras de una misma moneda	38
2. Principal objetivo de “Avancemos”	39
B. Población beneficiada: cobertura y características	39
1. Perfil de los beneficiarios	42
C. Impacto sobre la pobreza y la expulsión estudiantil	44
1. Impacto sobre la pobreza.....	44
2. Impactos en la deserción	45

V. “Avancemos” en el marco institucional del IMAS:	
¿visiones encontradas de política social?	47
A. Cambios en el diseño original.....	47
B. Problemas de gestión IMAS-FONABE.....	48
C. Traslado al IMAS: ventajas y desventajas	50
1. Traslado y adaptación: un proceso complicado	50
VI. Conclusiones generales	53
A. Contribución de “Avancemos” a una política social con enfoque de derechos y a temas claves para el desarrollo nacional	55
Bibliografía	57
Anexos	68
Serie Políticas sociales: números publicados	75

Índice de cuadros

CUADRO 1	COSTA RICA: INDICADORES DE LARGO PLAZO	12
CUADRO 2	IMAS: PRINCIPALES PROGRAMAS DE ACCIÓN E IMPACTO, 1974-2008	27
CUADRO 3	GASTO EJECUTADO POR EL PROGRAMA DE ATENCIÓN INTEGRAL PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA. 1989-2004	32
CUADRO 4	IMAS: INGRESOS Y GASTOS EFECTIVOS 2000-2005	32
CUADRO 5	COSTA RICA: BENEFICIARIOS ACTIVOS DEL PROGRAMA “AVANCEMOS”, 2006-2009.....	40
CUADRO 6	COSTA RICA: GASTO Y BENEFICIARIOS EN PROGRAMAS DE BECAS Y “AVANCEMOS”, 2003-2008	42
CUADRO 7	PERSONAS QUE RECIBIERON BECA DE “AVANCEMOS” O FONABE POR SEXO, SEGÚN GRUPOS DE EDAD, 2007-2008.....	43
CUADRO 8	DISTRIBUCIÓN RELATIVA DE LOS BECADOS IDENTIFICADOS DEL PROGRAMA “AVANCEMOS” SEGÚN INGRESO DE LOS HOGARES SIN BECA, 2007-2008	43
CUADRO 9	COSTA RICA: IMPACTO DEL PROGRAMA “AVANCEMOS” SOBRE LA POBREZA, 2007-2008	45
CUADRO 10	COSTA RICA: PRINCIPALES PROBLEMAS DE DISEÑO Y EJECUCIÓN EN EL PROGRAMA “AVANCEMOS” Y RECOMENDACIONES HECHAS POR LA CGR.....	48
CUADRO 11	PROGRAMA AVANCEMOS: VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE SU INSERCIÓN EN EL IMAS.....	51
CUADRO A-1	MODIFICACIONES DE OPERACIÓN DEL PROGRAMA “AVANCEMOS” A PARTIR DE LOS DECRETOS EJECUTIVOS. 2006-2009.....	63
CUADRO A-2	AMÉRICA LATINA: ALGUNAS CARACTERÍSTICAS DE LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS, INCLUYENDO EL PROGRAMA “AVANCEMOS” DE COSTA RICA.....	68

Índice de recuadros

RECUADRO 1	FINES DEL INSTITUTO MIXTO DE AYUDA SOCIAL	18
RECUADRO 2	FODESAF: ALCANCE INSTITUCIONAL Y FUENTES DE FINANCIAMIENTO	21
RECUADRO 3	RESULTADOS RELEVANTES DE LA EVALUACIÓN DEL PROGRAMA “SUPERÉMONOS”	25
RECUADRO 4	SIPO: REGISTRO SOCIAL DE LA POBLACIÓN EN POBREZA	26
RECUADRO 5	¿QUÉ ES EL FONDO NACIONAL DE BECAS?	41

Índice de gráficos

GRÁFICO 1	COSTA RICA: EVOLUCIÓN DE LA INCIDENCIA DE LA POBREZA, 1980-2008	14
GRÁFICO 2	COSTA RICA: ÍNDICE DE LA INVERSIÓN SOCIAL PÚBLICA (ISP), 1980-2008	14
GRÁFICO 3	COSTA RICA: ASIGNACIÓN DEL GASTO SOCIAL PÚBLICO, POR QUINTILES DE INGRESO PER CÁPITA, SEGÚN TIPO DE POLÍTICA, 1990-2002	16
GRÁFICO 4	IMAS: PLAZAS OCUPADAS POR CARGOS FIJOS, 1994-2008.....	27
GRÁFICO 5	COSTA RICA: PORCENTAJE DE ASISTENCIA A LA EDUCACIÓN POR QUINTIL DE INGRESO PER CÁPITA DEL HOGAR, SEGÚN GRUPO DE EDAD, 2008.....	36
GRÁFICO 6	COSTA RICA: PORCENTAJE DE GRADUADOS EN PRIMARIA Y SECUNDARIA, MEDIDO A PARTIR DE COHORTES ESCOLARES RECONSTRUIDAS	37
GRÁFICO 7	COSTA RICA: TASA DE DESERCIÓN INTRA-ANUAL EN EDUCACIÓN SECUNDARIA, 1995-2008.....	37
GRÁFICO 8	COSTA RICA: TASAS DE ESCOLARIDAD EN EDUCACIÓN REGULAR, POR CICLO EDUCATIVO Y TIPO, 2008	38
GRÁFICO 9	PRESUPUESTO EJECUTADO POR EL PROGRAMA “AVANCEMOS”, 2006-2009	41
GRÁFICO 10	DISTRIBUCIÓN DE BENEFICIARIOS DE BECA DE “AVANCEMOS” O FONABE SEGÚN QUINTIL DE INGRESO DEL HOGAR. 2007 Y 2008.....	44

Índice de mapas

MAPA 1	ESTUDIANTES BECADOS CON EL PROGRAMA “AVANCEMOS” EN RELACIÓN CON LA MATRÍCULA DEL MEP, POR CANTÓN, 2009	40
--------	--	----

Resumen

Este documento tiene como propósito describir y analizar la trayectoria del programa de transferencias monetarias condicionadas denominado “Avancemos”, sus alcances y las perspectivas que tiene su desarrollo futuro en un marco institucional como el del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS). Se discute asimismo cuán novedoso o no es este programa en un país como Costa Rica, cuya principal característica histórica en materia de política social ha sido la aplicación de un enfoque universal, que ha buscado garantizar un conjunto básico de derechos y resultados sociales para todos los ciudadanos, a fin de facilitarles procesos de movilidad social ascendente e igualdad de oportunidades.

Introducción

Este documento tiene como propósito describir y analizar las características del programa de transferencias monetarias condicionadas denominado “Avancemos”, que se puso en marcha en Costa Rica a partir del año 2006 con el objetivo de reducir la expulsión de estudiantes del sistema educativo, especialmente en secundaria. “Avancemos” se inscribe dentro de la nueva generación de programas de transferencias condicionadas en efectivo (TCE) que se vienen desarrollando en América Latina y el Caribe desde 1997, en países como México, Brasil, Honduras, Jamaica y Nicaragua, dirigidos a promover la acumulación de capital humano en niños y adolescentes y romper con ellos los ciclos de transmisión intergeneracional de la pobreza en la región (Rawlings y Rubio, 2003).

“Avancemos” estuvo inicialmente a cargo de dos instancias: el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), institución creada en 1971 con el fin de combatir la pobreza en Costa Rica y el Fondo Nacional de Becas (Fonabe), adscrito al Ministerio de Educación Pública. En el 2008 el programa pasó a manos del IMAS, a la que se le asignó en forma exclusiva la ejecución del mismo.

Describir la trayectoria del programa “Avancemos”, sus alcances y las perspectivas que tiene su desarrollo futuro en un marco institucional como el del IMAS, es parte de los objetivos de este trabajo. Se trata, asimismo, de discutir cuán novedoso o no es este programa en un país como Costa Rica, cuya principal característica histórica en materia de política social ha sido la aplicación de un enfoque universal, que ha buscado garantizar un conjunto básico de derechos y resultados sociales para todos los ciudadanos, a fin de facilitarles procesos de movilidad social ascendente e igualdad de oportunidades.

El documento se organiza en seis apartados. El primero explica el comportamiento histórico y reciente de la pobreza en Costa Rica, los principales logros del país en desarrollo humano y los hitos en la evolución de la inversión y la política social.

Los dos acápites siguientes describen el surgimiento del IMAS, sus funciones, financiamiento y trayectoria, así como las fortalezas, debilidades e impactos de sus programas en el país. La cuarta sección expone el diseño de “Avancemos”, sus efectos en la pobreza y la deserción estudiantil, mientras que en la quinta se comenta su traslado al IMAS y el tema de la sustentabilidad financiera. Finalmente, en el apartado de conclusiones se analizan las posibilidades de éxito de este programa en el marco institucional del IMAS, así como su articulación con otras instituciones de educación y salud, a partir de los principales hallazgos del trabajo.

I. Pobreza y política social en Costa Rica: evolución y resultados

La República de Costa Rica se encuentra en América Central. Tiene una extensión territorial de 51.100 km² y una población de cuatro millones de habitantes, y se distingue en el contexto latinoamericano por mostrar logros históricos significativos en materia de desarrollo humano, así como en el combate a la pobreza. A mediados del siglo XX el país construyó una visión estratégica de la política social fundamentada en los principios de universalidad y solidaridad, que tiene como punto de partida el reconocimiento de los derechos sociales de los ciudadanos y señala al Estado como principal garante de esos derechos e instrumento para concretarlos.

La institucionalización de la política social, la promoción de políticas universales –a partir de 1950– en las áreas de salud, seguridad social, vivienda, acceso a agua potable, electricidad y educación, así como el crecimiento económico, fueron elementos clave que permitieron una mejora sostenida en materia de desarrollo humano. El cuadro 1 destaca resultados importantes obtenidos por el país, como la reducción de la mortalidad infantil, la desnutrición y el analfabetismo, el incremento en la esperanza de vida, la ampliación de la seguridad social, el acceso a agua potable domiciliar y la cobertura de líneas telefónicas. En algunos indicadores se registran logros notables que han sido reconocidos internacionalmente; tal es el caso de la mortalidad infantil: el país alcanzó veinticinco años antes de lo previsto (en 1975) la meta fijada por las Naciones Unidas para el 2000, en la tasa de mortalidad de niños menores de cinco años (Rosero, 1985). Otro esfuerzo relevante fue el aumento en la esperanza de vida, que pasó de 55,6 años en 1950, a 65,4 en 1970 y 79,2 en 2008.

El origen de estos logros se remonta a los años cuarenta y cincuenta del siglo XX, cuando se produjo una serie de enfrentamientos y acuerdos políticos entre la Iglesia Católica, los trabajadores reunidos en el Partido Comunista, intelectuales y empresarios aglutinados en agrupaciones partidarias de tendencias socialcristiana y socialdemócrata¹. Los acuerdos entre estos grupos generaron una legislación social fundamental que sentó las bases del Estado de bienestar costarricense, ampliado y fortalecido en el marco de lo que en adelante se conocería como la “Segunda República de Costa Rica”.

Entre las leyes promulgadas y los hechos relevantes acaecidos en esa época destacan, entre otros, la aprobación del Código de Trabajo, la incorporación de las Garantías Sociales en la Constitución Política de la República (de 1949), la nacionalización bancaria, la abolición del ejército y la creación de instituciones clave para el desarrollo nacional, como el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU) en 1954, el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (ICAA) en 1961, el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), el Instituto de Tierras y Colonización (ITCO), el Ministerio de Educación y la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS).

El impulso del Estado de bienestar durante este período se combinó con una estrategia de desarrollo económico que apostó a la diversificación de la estructura productiva agrícola y a un proceso de sustitución de importaciones en el marco del Mercado Común Centroamericano (MCC). Se buscó fortalecer la industria nacional y darle al Estado un papel central como promotor del crecimiento económico y el bienestar de la población, mediante alianzas con grupos empresariales nacionales y extranjeros, grandes y pequeños. Si bien esta estrategia propició un significativo incremento del PIB per cápita (véase cuadro 1), tuvo limitaciones, entre ellas el no haber podido crear una estructura tributaria capaz de garantizar una gestión estatal solvente en etapas de crisis y en procesos futuros de transformación productiva.

CUADRO 1
COSTA RICA: INDICADORES DE LARGO PLAZO^a

Indicador	1940	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2008
Índice de desarrollo humano	...		0,55	0,65	0,75	0,85	0,79	0,84
Población (miles)	656	812	1 199	1 758	2 302	3 050	3 925	4 451
Población Área Metropolitana (miles)	...	190	320	475	647	843	1 044	...
Hogares pobres (%)	...	...	50	29	19	27	21	17,7
Cobertura boscosa (bosque primario, %)	...	...	56	51	29	22	...	...
Esperanza de vida al nacer (años)	46,9	55,6	62,5	65,4	72,6	76,7	77,7	79,2
Mortalidad infantil (por mil nacidos vivos)	123	90	68	61	19	15	10	9
Desnutrición en menores de seis años (%)	...	...	14	12	4	4	3	3
Cobertura contributiva de la seguridad social (%)	...	8	15	39	70	82	88	88
Población con agua domiciliar (por mil habitantes)	...	...	640	770	860	941	974	1 000
Analfabetismo en mayores de 12 años (%)	27	21	16	13	10	7	5	...
Escolaridad promedio de la población de 25 años y más (años)	...	3,1	3,6	5,3	5,9	...	7,4	8,6
Vehículos automotores (miles)	...	...	37	71	193	319	641	1 014

(continúa)

¹ Rafael Ángel Calderón Guardia, reformista socialcristiano, y José Figueres Ferrer, dirigente socialdemócrata fueron los principales representantes de estas fuerzas.

Cuadro 1 (conclusión)

Indicador	1940	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2008
Líneas telefónicas instaladas (por diez mil habitantes)	...	...	74,2	231,8	788,2	1 028,8	2 538,1	3 366,3
Coefficiente de Gini, de los hogares	...	...	0,310	...	0,352	0,374	0,412	0,421
PIB per cápita (US\$ 1990)	702	847	1,080	1,501	2,032	1,829	3 315	5 860
PEA femenina (%)	...	15	16	19	22	30	35	36
Personas activas en agricultura (%)	66	63	59	49	35	25	20	15
Déficit Gobierno Central/PIB (%)	...	0,03	0,94	1,40	8,97	3,40	2,98	2,09
Deuda interna / PIB (%)	...	4,1	4,2	9,6	14,8	20,5	37,8	36,3
Remuneración de los empleados del Gobierno Central/remuneración total (%)	...	...	19,7	22,7	30,6	46,5	32,4	34,4
Gastos totales del Gobierno/PIB (%)	...	2,1	4,9	6,6	12,2	12,0	15,6	16,1

Fuente: PNUD, CCP-UCR, INEC, MINAE, Ministerio de Salud, CCSS, MOPT, ICE, BCCR, Bureau of Economic Analysis.

^a Se utiliza el dato disponible del año o alguno cercano al inicio de la década.

La información disponible para conocer la evolución de la pobreza entre 1950 y 1980 es fragmentaria y no es posible contar con una serie estadística. Lo que se sabe es que el porcentaje de familias pobres: “disminuyó de 51% en 1961 a un 39% en 1971 y es cercano a una cuarta parte de la familias en 1977, en medio de la bonanza cafetalera” (Céspedes y Jiménez, 1995). Como se observa en el cuadro 1, entre 1950 y 1980 el estilo de desarrollo costarricense mostró ser exitoso en reducir de manera notable los niveles de pobreza, en un marco general de crecimiento económico, estabilidad política y nulo gasto militar. El primero de estos factores fue sin duda un elemento clave: los años setenta mostraron una evolución muy favorable de la economía, pues la producción total, la producción per cápita y los salarios mínimos reales crecieron a tasas anuales del 7%, 3,3% y 2,1%, respectivamente (Trejos et al., 1995).

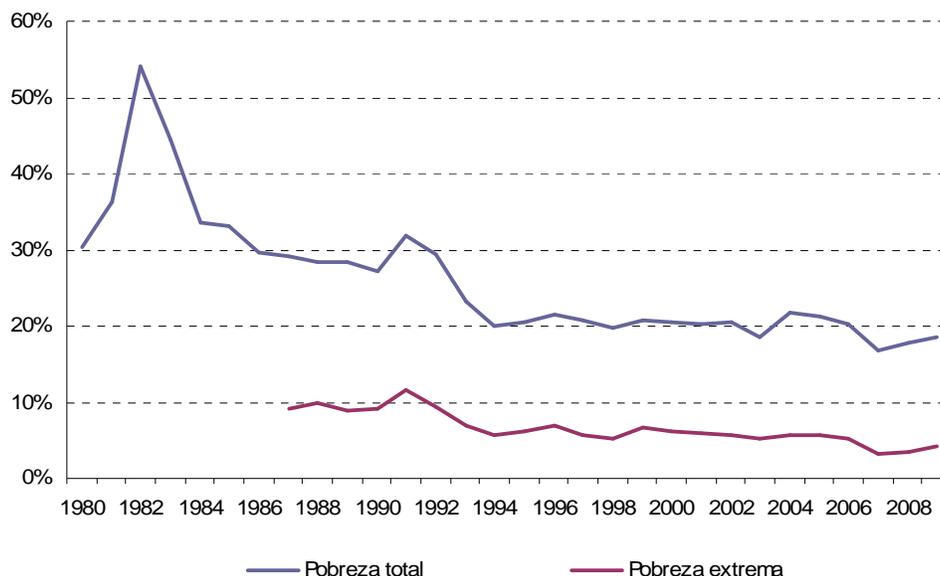
En la década de los setenta, a la par del crecimiento económico y el desarrollo de las políticas universales, se dio también la implementación de programas orientados a brindar atención especial a la población pobre del país, fundamentalmente a través del IMAS y el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf) creado en 1974. Estas entidades, junto con el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), pusieron énfasis en las áreas de salud, nutrición y educación técnica, con lo que se pretendía apoyar de manera directa la formación de los recursos humanos en su etapa inicial de desarrollo e incrementar su potencial a largo plazo (Trejos J.D et al., 1995).

A. Comportamiento de la pobreza y la inversión social entre 1980 y el 2008

A principios de los años ochenta Costa Rica, como el resto de América Latina, vivió una fuerte crisis económica como resultado del aumento en los precios del petróleo y en la deuda externa. Este hecho tuvo severos impactos sociales, entre los que destacan un incremento significativo de la pobreza, que llegó afectar a cerca del 50% de los hogares² (gráfico 1) y la caída de la inversión social (gráfico 2), especialmente en salud y educación.

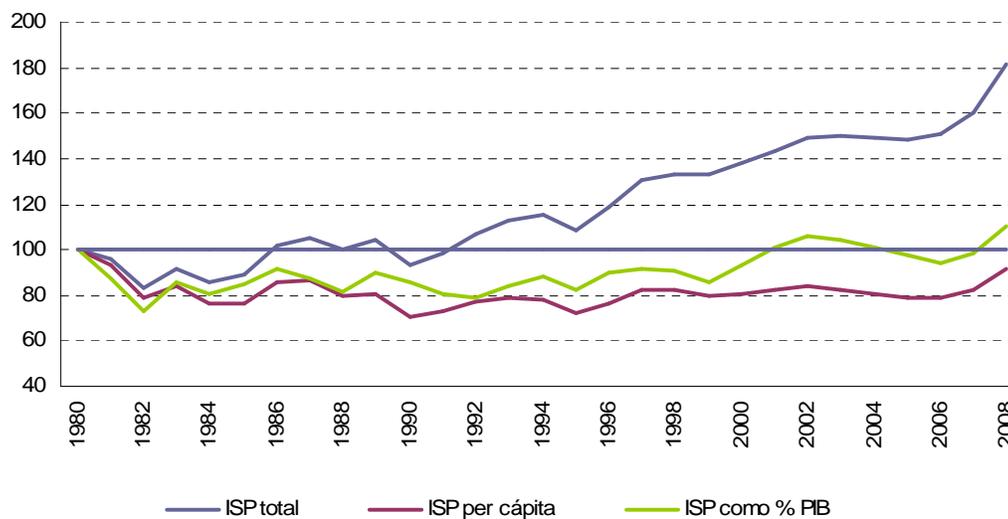
² Según el método de línea de pobreza.

GRÁFICO 1
COSTA RICA: EVOLUCIÓN DE LA INCIDENCIA DE LA POBREZA, 1980-2008



Fuente: Trejos, 2005.

GRÁFICO 2
COSTA RICA: ÍNDICE DE LA INVERSIÓN SOCIAL PÚBLICA (ISP), 1980-2008
(En colones del 2000 tomando como año base 1980=100)



Fuente: Trejos, 2009.

Para hacer frente a los efectos de la crisis, en 1984 se pusieron en marcha un plan de compensación social y una serie de acciones tendientes a preservar el empleo público y aumentar los ingresos tributarios. Estos esfuerzos permitieron apuntalar instituciones clave como la CCSS y el Fodesaf, de modo que para 1987 la pobreza había descendido al 32% (Trejos JD, 1998).

Posteriormente, la política social costarricense incursionó en la creación de un Sistema Financiero Nacional de la Vivienda, con el objetivo de ampliar el acceso a la misma por parte de los sectores de

ingresos medios y bajos. En este marco surgió lo que en adelante se denominó el “bono familiar de vivienda”, concebido en un inicio como un préstamo a intereses bajos, pero que luego se transformó en un subsidio estatal no reembolsable.

Durante el resto de la década de los ochenta, la proporción de hogares pobres permaneció estable, pero a principios de los años noventa volvió a aumentar (a 35,4% y 33% en 1991 y 1992, respectivamente), para luego disminuir y alcanzar su nivel mínimo en 1994 (22,9%). Después de ese año, y por más de una década, la pobreza se mantuvo estancada en alrededor de un 20%, hasta el año 2007, cuando se logró reducirla al 16,7%. En el 2008 afectó a un 17,7% de los hogares (Programa Estado de la Nación, 2008).

En los años noventa el país realizó un esfuerzo importante por recobrar la inversión social, particularmente en salud y educación. Esto permitió, entre otras cosas, recuperar coberturas educativas perdidas en los años ochenta, en especial en secundaria³, además de ampliar la atención en salud mediante la creación de los “equipos básicos de atención integral en salud” (Ebais), sobre todo en las zonas fronterizas y las áreas rurales. Fue precisamente el peso de la inversión en las políticas universales de salud y educación, y no en las políticas focalizadas, lo que hizo que en este período se registraran notables mejoras en la situación de los hogares pobres, y que la incidencia de la pobreza se mantuviera en alrededor del 20% (véase gráfico 3).

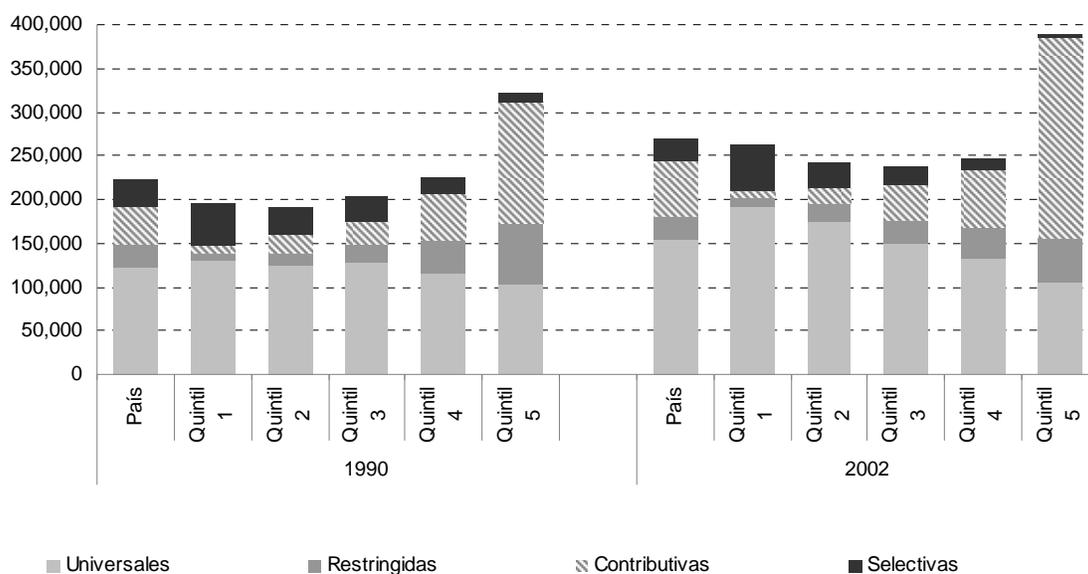
Aunque la recuperación general de los años noventa fue significativa, el país no logró recobrar la inversión social per cápita que tuvo en los años previos a la crisis de los ochenta. Asimismo, en ese período la inversión mostró importantes grados de vulnerabilidad, asociados a coyunturas de bajo crecimiento económico y restricción fiscal, que volvieron especialmente volátil la asignación de recursos a los programas sociales.

En materia de política social, los noventa fueron además una época en la que el país no consiguió desarrollar una política de combate a la pobreza con visión de largo plazo y un quehacer institucional articulado en función de objetivos comunes. Por el contrario, lo que primó fue un trabajo institucional disperso y la constante formulación de estrategias de combate a la pobreza con objetivos y prioridades variables, según las distintas administraciones gubernamentales (Castro, 2004).

Entre 2000 y 2007 el hecho más relevante en materia de pobreza fue la reducción que esta experimentó en el año 2007, cuando se logró reducir al 16,7% de los hogares, situación que se explica por la combinación de varios factores. En materia económica, los resultados se asociaron en forma directa al alto crecimiento que el país logró por tercer año consecutivo, y que favoreció la generación de empleo (96.000 personas), especialmente formal y calificado, y un incremento del 9,6% en el ingreso promedio real de los ocupados, que benefició en mayor medida al sector informal y a los trabajadores no calificados, por lo general vinculados a la pobreza. En materia demográfica el aporte provino del crecimiento de la fuerza de trabajo, que por primera vez superó los dos millones de personas, así como del aumento de la participación laboral, en particular de las mujeres, que alcanzó un 41,6%. Asimismo, el mayor número de ocupados por hogar contribuyó a elevar el ingreso promedio en más de un 13%. En materia política figuró la decisión de destinar buena parte del incremento de los recursos fiscales a fortalecer la inversión social, en especial algunos programas focalizados, como el régimen no contributivo de pensiones y el programa “Avancemos”, que en conjunto ayudaron a reducir en cerca de 1,7 puntos la pobreza total y en 2 puntos la extrema (Programa Estado de la Nación, 2008).

³ No fue sino hasta el año 2000 que el país logró recuperar la cobertura en secundaria que tuvo a principios de los años ochenta, cercana al 60%.

GRÁFICO 3
COSTA RICA: ASIGNACIÓN DEL GASTO SOCIAL PÚBLICO, POR QUINTILES DE INGRESO PER CÁPITA, SEGÚN TIPO DE POLÍTICA, 1990-2002
(En colones del 2002)



Fuente: Trejos, 2004.

II. Creación, enfoque y programas del instituto mixto de ayuda social

“Nadie escogió nacer en un hogar pobre. Sin embargo el hijo del hogar pobre no puede por lo general formarse como el hijo del hogar rico. Sus facultades naturales no se cultivan. Es a la vez heredero y transmisor de la pobreza. A pesar del esfuerzo que Costa Rica hace en sus presupuestos de educación pública y nutrición, las diferencias en oportunidades de formación son todavía grandes. En esto hay injusticia y a la vez desperdicio. La injusticia la sufre el hijo del pobre, el desperdicio lo sufre el país...” (Figueres, 1973).

A. Fines y principios del IMAS: la matriz original

Como se señaló en la sección anterior, al desarrollo de políticas sociales universales que comenzó en los años cuarenta en Costa Rica, en la década de 1970 se sumó la creación de instituciones e instrumentos específicos para la promoción de políticas asistenciales para el combate de la pobreza, entre los que destacan el IMAS y el Fodesaf. Con este último, el país se adelantó una década a la creación de fondos sociales en América Latina, que fueron promovidos en los años ochenta por organismos como el Banco Mundial. Se trató de un fondo financiado con impuestos específicos, que permitió crear nuevos programas o fortalecer los existentes en los campos de atención primaria en salud, nutrición, saneamiento ambiental, suministro de agua y otorgamiento de subsidios directos, entre otros (Trejos JD, 1995).

El IMAS fue creado mediante la Ley 4670 en mayo de 1971, en un momento en que los recursos que el Estado costarricense tenía disponibles para atender a la población pobre eran escasos y se encontraban dispersos en diversas instituciones⁴. Le correspondería a la nueva institución “resolver el problema de la pobreza extrema del país mediante un Plan Nacional de Combate a la Pobreza, utilizando para ello todos los recursos humanos y económicos que sean puestos a su servicio por los empresarios y trabajadores del país, instituciones del sector público nacionales o extranjeras, organizaciones privadas de toda naturaleza, instituciones religiosas y demás grupos interesados en participar en dicho plan” (IMAS, 1971).

Dos características importantes destacan en la creación del IMAS en Costa Rica. Por un lado, el trabajo institucional de combate a la pobreza implicaba, según se consigna en la citada ley, garantizar un paquete amplio de prestaciones sociales bajo un enfoque de promoción social y atención a las causas del problema (recuadro 1). Por otro lado, el IMAS es una de las pocas instituciones en América Latina que desde su fundación ha contado con financiamiento específico, proveniente tanto de recursos propios como de recursos del Fodesaf. Los primeros son generados por un programa de “tiendas libres”⁵ y otras fuentes establecidas por en su misma ley constitutiva, siendo la principal de ellas un impuesto a las remuneraciones salariales de los trabajadores, correspondiente al medio por ciento mensual.

RECUADRO 1 FINES DEL INSTITUTO MIXTO DE AYUDA SOCIAL

Según el artículo 4 de la Ley 4670, con la que se crea el IMAS, esta institución tiene como fines principales:

- Formular y ejecutar una política nacional de promoción social y humana de los sectores más débiles de la sociedad costarricense.
- Atenuar, disminuir o eliminar las causas generadoras de la indigencia y sus efectos.
- Hacer de los programas de estímulo social un medio para obtener en el menor plazo posible, la incorporación de los grupos humanos marginados de las actividades económicas y sociales del país.
- Preparar a los sectores indigentes en forma adecuada y rápida para que mejoren sus posibilidades de desempeñar trabajo remunerado.
- Atender las necesidades de los grupos sociales o de las personas que deban ser provistas de medios de subsistencia cuando carezcan de ellos.
- Procurar la participación de los sectores privados e instituciones públicas, nacionales y extranjeras especializadas en estas tareas, en la creación y desarrollo de toda clase de sistemas y programas destinados a mejorar las condiciones culturales, sociales y económicas de los grupos afectados por la pobreza, con el máximo de participación de los esfuerzos de estos mismos grupos y,
- Coordinar los programas nacionales de los sectores públicos y privados cuyos fines sean similares a los expresados por esta ley.

Fuente: Ley IMAS, 1971.

En su matriz original la nueva institución contenía elementos importantes que suponían una relación novedosa y complementaria con las políticas universales que se promovían en el país, que luego, sin embargo, fueron perdiendo protagonismo y capacidad de impacto sobre la pobreza. Esos elementos originales fueron:

- a) **Visión nacional del problema:** en general se pretendía resolver el problema de la pobreza extrema, para lo cual se consideraba indispensable que la institución planeara, dirigiera y ejecutara un plan nacional dirigido a ese fin (Ley IMAS, artículo 2).

⁴ La Dirección de Bienestar Social del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo y el Instituto de Tierras y Colonización (Solís et al., 2001).

⁵ Una concesión que le permite a la institución explotar puestos de venta libres de impuestos en el Aeropuerto Internacional Juan Santamaría y en el Depósito Libre Comercial de Golfito, ubicado en la frontera sur del país.

- b) Coordinación interinstitucional:** más que una acción en solitario, la Ley N° 4760 le asignó al IMAS la tarea de favorecer la coordinación interinstitucional de los programas públicos y privados con fines similares existentes en el país, con el fin de potenciar y ampliar su impacto.

“Ha resultado difícil que la gente distinga entre los problemas sociales de la población activa que tiene entradas, aunque sean modestas, y los problemas humanos de los seres inactivos, desvalidos, sin ingreso. Una función del nuevo instituto es la de coordinar con los muchos organismos de bien social que funcionan en Costa Rica. Conviene disminuir duplicidades y someter a cierto plan las numerosas iniciativas esporádicas” (Figueres, 1973).

- c) Atención de las causas estructurales de la pobreza y creación de capacidades:** más que acciones dispersas, la creación del primer Plan Nacional de Combate a la Pobreza, en 1974, apostó a una atención simultánea en cinco áreas estratégicas: alimentación y nutrición, educación, capacitación, salud e higiene y vivienda. Como se indicó en la Ley del IMAS, se trataba de una apuesta por una política orientada a la promoción social y humana de los sectores más débiles de la sociedad costarricense, con programas de estímulo que permitieran, en el corto plazo, su incorporación a las actividades sociales y económicas del país (IMAS, 1971, artículo 4).
- d) Trabajo con las comunidades y otros sectores sociales:** más que suplantar a los sectores sociales, la ley planteaba una acción institucional que incluía la participación activa de los grupos beneficiarios, así como la integración de iniciativas de sectores privados, entidades públicas, nacionales o extranjeras orientadas a mejorar las condiciones culturales, sociales y económicas de los grupos afectados por la pobreza (IMAS, 1971, artículo 4).

Estos rasgos de la matriz original son importantes por cuanto dejan claro que, al crear el IMAS, Costa Rica apostaba desde muy temprano a una política selectiva inserta en su institucionalidad social sectorial y no en competencia con ella. Esta particularidad resulta relevante para entender, más adelante, cuánto contribuye un programa de transferencias monetarias condicionadas como “Avancemos” a recuperar esta matriz original.

B. Devenir institucional: aciertos y desaciertos

1. Enfoque, áreas de acción y programas del IMAS entre 1971-2008

Aunque en su origen el IMAS estaba llamado a cumplir un papel central en la coordinación de la lucha contra la pobreza en Costa Rica, las características que asumió su desarrollo institucional (programas y enfoque) en las décadas siguientes paulatinamente lo fueron alejando de este objetivo.

En el período 1971-2008 pueden distinguirse seis subperíodos relevantes en el desarrollo institucional del IMAS (véase el cuadro 2 al final de esta sección). En las tres primeras etapas (1971-1975, 1976-1982 y 1983-1990) su trabajo giró en torno a cinco áreas de acción principales: programas de alimentación y nutrición, educación, capacitación, salud e higiene y vivienda. Esta fue además la fase de expansión y regionalización, mediante la apertura de trece oficinas desconcentradas, ocho delegaciones regionales y cinco oficinas sectoriales (estas últimas dedicadas a la atención del Área Metropolitana de San José) (Solís P. et al., 2001).

1.1 1971-1975: la matriz inicial

Como se observa en el cuadro 2, desde sus inicios la institución concentró su trabajo en cuatro áreas principales, que se mantendrán durante la mayor parte de su historia: asistencia social, promoción social, fomento a la capacitación y la producción y vivienda e infraestructura comunal. En materia de promoción social sobresalen los programas de educación de adultos, capacitación para la producción y salud en las comunidades, así como la promoción de la participación comunal y la creación de empresas

asociativas de producción, especialmente en zonas rurales. Se suman, además, acciones asistenciales para atender necesidades básicas y urgentes de las familias, combinadas con programas de alimentos y acceso a vivienda. Se buscaba crear capacidades en las familias pobres y desarrollar este trabajo de una manera coordinada con las comunidades y otras entidades públicas, como los ministerios de Educación, Salud y Agricultura, la Universidad de Costa Rica, el ITCO y Dinadeco.

Se trataba de un enfoque que, por un lado, promovía redes de protección social, dedicadas a la atención de necesidades básicas y riesgos de la población inactiva o sin ingresos, y por otro, establecía vínculos con las políticas universales para crear capacidades en la población más pobre. Era un mecanismo más para lograr la máxima socialdemócrata de lograr, al mismo tiempo, producir con eficiencia y distribuir con justicia. En el entendido de que las políticas universales colocaban un “piso” común para todos, una serie de mecanismos –como las políticas de tierras, de creación de cooperativas agrícolas y de salarios mínimos– contribuirían a redistribuir la riqueza.

“El IMAS, sin duplicar funciones con los organismos especializados como el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo y otros, debe hacerse cargo en todo o en parte de los costos de habitación, alimento, educación y demás, de las personas o familias sin ingreso. Conviene incorporar a la vida útil al mayor número posible de personas activas” (Figueres, 1973).

1.2 1976-1982: consolidación institucional con énfasis en el asistencialismo

En el período siguiente el IMAS entró en una fase de consolidación institucional. Entre 1976 y 1982 las principales áreas de acción y programas mantuvieron los elementos iniciales de la ley, pero comenzaron a experimentar cambios: el enfoque asistencialista se fortaleció frente a un creciente repliegue de la inversión institucional directa en programas de educación, capacitación, salud y promoción de empresas comunitarias; desaparecieron programas, aunque el IMAS continuó apoyando este tipo de acciones mediante subsidios y becas⁶ (Solís P et al., 2001).

El trabajo inicial conjunto con las otras instituciones públicas y privadas comenzó a restringirse a acciones de coordinación dispersas en distintas iniciativas, una tendencia que se consolidaría en el tiempo, en un contexto nacional caracterizado por el crecimiento de las instituciones y el empleo públicos, especialmente en el área social.

“Si bien la creación del IMAS planteó la intención de lograr un esfuerzo coordinado y sistemático en el combate a la pobreza, esta intención fue rápidamente abandonada porque la ley de creación del Fodesaf inició un proceso de dispersión institucional, reforzado posteriormente por la tendencia de crear instituciones especializadas y con diversos grados de autonomía para realizar programas de combate a la pobreza” (Céspedes V.H. y Jiménez R., 2009).

El Fodesaf, creado en 1974 por la Ley 5662, se convirtió en el mecanismo financiero más importante de los programas focalizados de combate a la pobreza (recuadro 2). La normativa establece que se destinarán recursos del Fondo para financiar programas y servicios de las instituciones del Estado –la ayuda complementaria del ingreso a las familias de pocos recursos–, tales como: los programas de nutrición del Ministerio de Salud, a través de patronatos escolares y centros locales de educación y nutrición, el IMAS, el Patronato Nacional de la Infancia, la Clínica Nacional de Nutrición⁷, el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) y el Instituto de Tierras y Colonización (ITCO)⁸ (Ley 5662, artículo 3). Adicionalmente, el artículo 4 de la misma ley contempla el financiamiento del régimen no contributivo de pensiones, que capta el 20% de los recursos del Fondo, y el artículo 5 consigna prestaciones en dinero en efectivo como asignación familiar, para los trabajadores de bajos ingresos y con hijos menores de 18 años o discapacitados, o mayores de 18 y menores de 25, siempre y cuando sean estudiantes de una institución de educación superior (Montiel, 2001). Luego la cobertura del Fondo se amplió a otras instituciones, así como a una importante cantidad de programas sociales específicos (recuadro 2).

⁶ No hay datos para este período que permitan cuantificar las metas logradas.

⁷ Posteriormente convertida en el Instituto Costarricense de Investigaciones y Enseñanza en Nutrición y Salud (Inciensa)

⁸ Desde 1982, Instituto de Desarrollo Agrario.

Al igual que otras instituciones sociales, entre 1978 y 1982 el IMAS experimentó un significativo crecimiento de sus oficinas regionales y su personal, lo que condujo a un manejo y una administración cada vez más desconcentrados de las partidas destinadas a transferencias sociales.

Este proceso de expansión y descentralización permitió que la institución tuviera mayor proyección nacional, aunque también sus oficinas se fueron convirtiendo en pequeños centros de poder distribuidos por todo el país, con recursos apetecidos por políticos locales que vieron en ellos una vía para alimentar el “clientelismo” electoral. Esta situación se vio favorecida por las dificultades de la institución para generar instrumentos de selección de beneficiarios efectivos, lo que contribuyó al desarrollo de una cultura reactiva, caracterizada por atender a la población pobre por demanda en ventanilla, es decir, por dar prioridad a los primeros en la fila de quienes solicitaban ayuda.

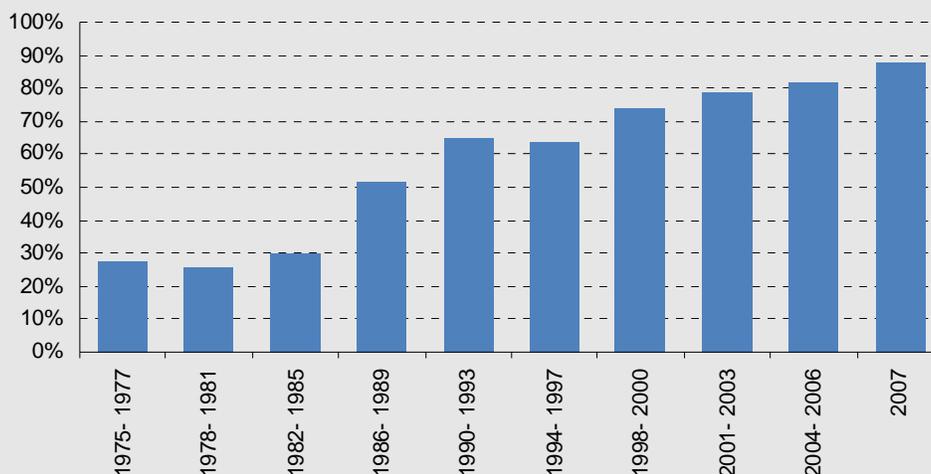
Así, de manera temprana la institución llamada a ser el ente rector de las políticas de combate a la pobreza tuvo problemas para cumplir con este fin, al tener que competir con un marco institucional cada vez más complejo, así como con otras instituciones de mayor tamaño, como la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) y los ministerios de Salud y Educación, cuyas políticas de corte universal les permitían lograr ampliaciones importantes en las coberturas de sus programas, así como impactos directos en toda la población, incluyendo a los más pobres.

RECUADRO 2 FODESAF: ALCANCE INSTITUCIONAL Y FUENTES DE FINANCIAMIENTO

El Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) creado para favorecer a las personas más pobres, ha movilizado históricamente cerca de 1,5% del PIB en Costa Rica. Maneja las tres cuartas partes del gasto del sector de “asistencia y promoción social”, lo cual refleja su importancia estratégica como complemento y apoyo de las políticas sociales universales. Para su financiamiento, la ley de creación (N° 5662) planteó un aumento en la tasa del impuesto de ventas del 5% al 8%, del cual un 37,5% se destinarían al Fondo. En 1982, el impuesto se aumentó al 10% y en 1983 se estableció que el 20% del monto recaudado se giraría al Fondo. Asimismo, en su artículo 15 la Ley planteó la creación de un recargo del 5% sobre el total de sueldos y salarios que los patronos públicos y privados paguen mensualmente a sus trabajadores.

FODESAF: RECURSOS GIRADOS SEGÚN DISPOSICIONES LEGALES, POR PERÍODOS, 1975-2007

(En porcentajes)



Fuente: Castro, 2007, con base en Montiel, 2001 y datos de DESAF-MTSS.

(continúa)

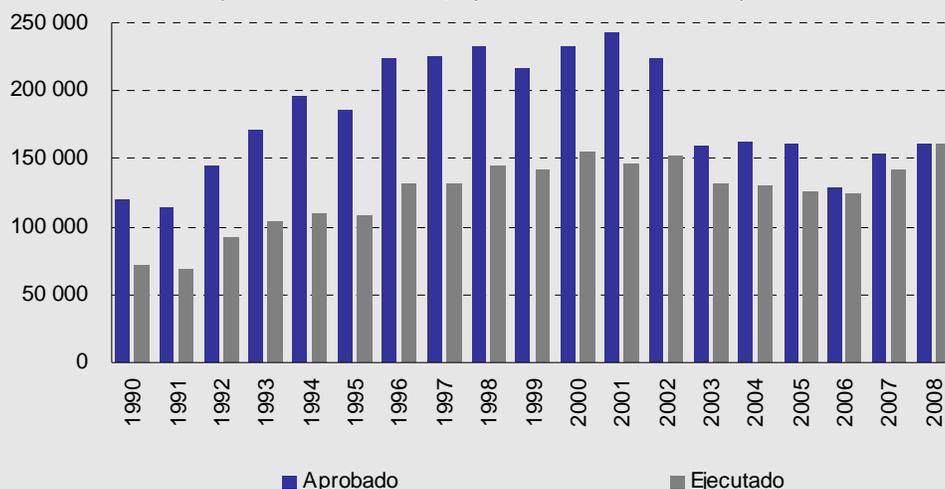
Recuadro 2 (conclusión)

Entre 1975 y 2000 se financiaron con este Fondo cerca de 52 instituciones. La distribución de los recursos se ha realizado a partir de la Ley y sus modificaciones, de otras leyes que destinan recursos al Fondo (mediante porcentajes) a programas específicos y, finalmente, atendiendo prioridades políticas de los gobiernos de turno. Cabe destacar que más del 80% del presupuesto del Fodesaf está asignado a programas específicos por medio de leyes que establecen porcentajes fijos (aumentó a 88% en 2007). Esta cifra no incluye los recursos requeridos para financiar programas que, si bien están normados por ley, no tienen definido un porcentaje o monto, como los programas del IMAS, el Ministerio de Salud y el INA. En el caso del IMAS esto cambió en el 2007, cuando se aprobó una reforma al artículo 3 de la Ley 5662 y se le asignó un 7,5% de los ingresos totales del Fodesaf.

Entre 1990 y 2008 el presupuesto asignado al Fondo ha sido de 182.000 millones de colones como promedio anual (327 millones de dólares), de los cuales ha ejecutado 125.000 millones de colones (225 millones de dólares), pues los recursos no siempre fueron girados por los gobiernos de turno, como se observa en el gráfico 5. Esto ha generado problemas de operación de los programas. De 1990 a 2002 el presupuesto ejecutado fue de alrededor del 60% de los recursos aprobados, cifra que aumentó al 80% entre 2003 y 2005, y superó el 90% en los años siguientes. Sobresale el 2008, cuando se ejecutaron prácticamente todos los recursos presupuestados. No obstante, estos resultados parecen obedecer más a la disminución de los recursos aprobados que a la capacidad de ejecución presupuestaria. Es notable la reducción que se dio en la asignación del 2003, y el estancamiento de los años siguientes, por lo que el presupuesto del 2008 se ubica en un nivel similar al del 2003.

FODESAF: PRESUPUESTO APROBADO Y EJECUTADO, 1990-2008

(En millones de colones, a precios constantes del 2008)



Fuente: Elaboración propia con base en Castro, 2007 y datos de DESAF-MTSS

Fuente: Elaboración propia con base en las Memorias Anuales de la CGR, Montiel, 2001; Castro C, 2004 y Programa Estado de la Nación, 2004.

1.3 1983-1990: crisis económica y compensación social

Durante este período los esfuerzos del IMAS se concentraron en paliar los efectos de la crisis económica sobre la población más pobre. El país creó y aplicó un Plan Nacional de Compensación Social, que buscó captar recursos internos y externos para financiar un programa temporal de ayudas en alimentos, un programa de subsidio por desempleo y el apuntalamiento de instituciones del sector social, en particular aquellas relacionadas con la salud, la educación, la vivienda y el desarrollo rural. Asimismo, el plan introdujo un mecanismo de indexación salarial, a fin de detener el fuerte deterioro en el poder adquisitivo de los salarios y el proceso de empobrecimiento (Trejos, 1998).

El IMAS no estuvo ajeno a este contexto. Por el contrario, en este período la aplicación de acciones de orden compensatorio fue la principal característica de la acción institucional, que se distinguió por:

- un aumento de la acción asistencial masiva, como consecuencia del incremento de la demanda de ayudas para la subsistencia. La masificación del Programa Nacional de Alimentos fue el principal instrumento aplicado, y
- la contratación de proyectos de vivienda de autoconstrucción, a través de organizaciones comunales y grupos beneficiarios (Sánchez, et al., 2001).

Los intentos por promover la generación de empleos en el área urbana, mediante un proyecto denominado “Desarrollo Urbano” desarrollado de manera conjunta con el INA y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, no dieron los resultados esperados, debido al predominio que asumió el enfoque de asistencia social en la institución (Solís P, et al., 2001).

En materia de promoción social, lo más relevante fue el desarrollo de un programa de becas para la educación formal, uno de capacitación laboral y otro de proyectos productivos. El programa de becas de este período constituye el primer esfuerzo y el antecedente de lo que posteriormente se retomaría como una línea de trabajo institucional importante.

1.4 1991-2000: intentos por avanzar hacia un enfoque de bienestar y creación de capacidades

Durante las administraciones gubernamentales de los años noventa, el IMAS desarrolló una diversidad de programas y acciones supeditadas a planes que no fueron elaborados ni coordinados por la institución, sino por instancias adscritas al Poder Ejecutivo. La administración Calderón Fournier (1990-1994) puso en marcha el “Plan de Alivio contra la Pobreza”, dirigido por el Poder Ejecutivo; la administración Figueres Olsen (1994-1998) implementó el “Plan Nacional de Combate a la Pobreza”, adscrito a la Segunda Vicepresidencia de la República, y la administración Rodríguez Echeverría (1998-2002) creó el “Plan Nacional de Solidaridad”, también manejado desde la Segunda Vicepresidencia. En este período los cambios de ejes programáticos y prioridades fueron la constante, lo que impidió que el país contara con una política social de combate a la pobreza sostenible y con visión de largo plazo.

En los primeros años de la década de los noventa el país experimentó un aumento en la pobreza, como consecuencia de un menor crecimiento económico y los efectos del proceso de ajuste estructural en algunos sectores sociales, especialmente agrícolas. Esto intensificó el enfoque asistencial del IMAS. Destacan las acciones de apoyo a las familias en desventaja social (atención de necesidades urgentes) y el programa de “cupón alimentario”, que se ejecutó como tarea prioritaria entre 1991 y 1993 con recursos de la Dirección de Asignaciones Familiares (Desaf) y que benefició a 76.808 familias. Adicionalmente, el IMAS comenzó a trabajar en el marco del “Plan de Alivio a la Pobreza”, que tenía como meta actuar en las 43 comunidades más pobres del país. Esa iniciativa, sin embargo, tuvo problemas de diseño y ejecución, pues se desarrolló al final de la administración Calderón Fournier, en el contexto de un período pre-electoral (Solís P et al., 2001).

En la segunda parte del decenio, la llegada de un nuevo Gobierno marcó un importante cambio de rumbo institucional. El “Plan Nacional de Combate a la Pobreza” de la administración Figueres Olsen (1994-1998) propuso un viraje y un remozamiento de la forma de administrar, financiar y organizar la política social en este ámbito. Explícitamente se planteaba la necesidad de superar el enfoque asistencialista que venía predominando, para promover una política orientada hacia la ampliación y creación de igualdad de oportunidades. De esta manera se buscaba recuperar la visión de complementariedad entre las políticas universales y las selectivas.

“La políticas contra la pobreza se darán en el marco de una relación complementaria entre políticas sociales universales y selectivas. El principio fundamental del plan es integrar a los sectores pobres de la sociedad costarricense a la corriente principal del desarrollo. De lo que se trata es de incluirlos, no de segregarlos para así poder construir una sola Costa Rica” (Plan Nacional de Combate a la Pobreza, 1994).

Esta perspectiva supuso una fuerte crítica al enfoque asistencialista que había caracterizado la acción de IMAS y a la práctica de entregar bienes y transferencias monetarias sin condicionalidades, con

lo que el país se adelantaba a una discusión que pronto tomaría fuerza en América Latina, como se constata en la siguiente cita:

“La pobreza se manifiesta en menguados ingresos de las personas, que en los hogares en situación de pobreza crónica o con carencias inerciales se añan con carencias críticas nutricionales, de educación, de vivienda y servicios básicos asociados, y de salud (...) definir políticas certeras para combatirla requiere dar cuenta de sus causas. En política social eludir tal interrogante conduce erróneamente a centrarse en sus manifestaciones y desarrollar básicamente programas asistenciales (...). El asistencialismo es un atenuante o paliativo cuyos incentivos negativos fomentan la dependencia, ahogan las iniciativas y la creatividad, e inhiben los esfuerzos propios de los afectados por aumentar sus ingresos, además acarrea frecuentemente algunos efectos secundarios muy nocivos, como la estigmatización. Es el caso de transferencias monetarias o bienes que complementan y elevan temporalmente los ingresos y beneficios, cuya obtención no se vincula con una condicionalidad que exija al beneficiario directo o a miembros de su familia participar paralelamente en otros programas o intervenciones orientados a incrementar sustancialmente el capital humano y, con ello, a modificar la inserción socio-económica de los pobres.

Por el contrario, la política social orientada por la ampliación de oportunidades y por la creación de igualdad de oportunidades, busca precisamente incidir en causas de la pobreza, concebida esta como la privación de capacidades adecuadas para la plena inserción social de las personas. Por eso sus programas enfatizan en el logro de capacidades, destrezas y habilidades pertinentes para la inserción social, económica y política que permita superar la condición de pobreza. Esa perspectiva está presente tanto en las políticas universales, cuya amplia cobertura de bienes con altas externalidades reduce la pobreza y abre posibilidades para su superación, como en las políticas selectivas que las complementan. Estas últimas actúan sobre las limitaciones que el medio social y familiar impone a los pobres, con programas que permitan superar las barreras adicionales de acceso que enfrentan en el caso de bienes y servicios provistos universalmente, o bien que brindan servicios especiales a algunos segmentos de la población pobre acorde con sus vulnerabilidades específicas” (Plan Nacional de Combate a la Pobreza, 1994).

En concreto, el “Plan Nacional de Combate a la Pobreza” propuso una serie de áreas estratégicas para apoyar a la niñez, la juventud y las mujeres y para promover la generación de empleo. En el caso del IMAS, esto implicó la diversificación de sus campos de acción y el retorno a la promoción social, sobre todo en las materias de niñez y adolescencia y mujeres jefas de hogar. En el primer caso los esfuerzos se concentraron en programas de apoyo a las familias para que los niños, niñas y jóvenes permanecieran en el sistema educativo; esto incluyó el otorgamiento de ayudas diversas, entre ellas las becas de educación formal denominadas “Superémonos” y “Brazos Mente”, con las que se benefició a 33.690 personas (Solís P, et al., 2001). Estas becas constituyen el antecedente más importante y reciente en materia de transferencias condicionadas, antes de la llegada de “Avancemos” que tendrá, como se constata más adelante, rasgos distintos especialmente en términos de escala.

En el caso de “Superémonos”, las familias recibían una ayuda con la condición de presentar trimestralmente una copia de las notas escolares. De manera complementaria, el IMAS promovía campamentos estudiantiles, talleres para los padres de familia y clases de recuperación impartidas en las comunidades. También coordinaba esfuerzos con otras instituciones, como las municipalidades, el Patronato Nacional de la Infancia y el Movimiento Nacional de Juventudes. En este marco se dieron iniciativas para integrar a la empresa privada en programas de apoyo adicional a los becados, como talleres de inglés e informática⁹.

⁹ Esto se dio específicamente en el cantón de Curridabat, con apoyo de la empresa Aldesa (Obando, 2009, entrevista).

En el 2004 el BID evaluó la efectividad de “Superémonos” a la luz del objetivo propuesto, y planteó como factor de éxito para este tipo de programas la necesidad de complementar las transferencias a las familias con otros programas de apoyo y acompañamiento (véase recuadro 3).

RECUADRO 3 RESULTADOS RELEVANTES DE LA EVALUACIÓN DEL PROGRAMA “SUPERÉMONOS”

El programa “Superémonos” fue ejecutado por el IMAS entre los años 2001 y 2005, con el objetivo de contribuir a la satisfacción de necesidades básicas de las familias e incentivar que los niños, niñas y adolescentes de 6 a 18 años de edad permanecieran en el sistema educativo, mediante el otorgamiento de un bono mensual, que facilitara la disminución de la deserción escolar.

El bono mensual ascendía a 10.000 colones (cerca de US\$30) y se suministraba durante los diez meses del ciclo lectivo, a las familias en condición de pobreza según el “Sistema de información de la población objetivo” (SIPO) del IMAS. El bono era un complemento al ingreso familiar y era canjeable por productos alimenticios de la canasta básica en el comercio local. Para recibir el beneficio, los padres o encargados firmaban un “compromiso de participación”, que implicaba cumplir los siguientes requisitos: mantener a los niños y niñas en la escuela; no usar los cupones para comprar licor, cigarrillos, drogas o “artículos de lujo”; reportar el abuso del programa por parte de otros beneficiarios y no transferir el cupón a terceras personas.

Se recibían dos informes al año sobre la asistencia regular de los beneficiarios al sistema educativo. Es importante anotar que el programa no requería que los niños y niñas aprobaran el curso lectivo o dejaran de trabajar, bastaba con que asistieran a la escuela. “Superémonos” cubrió a una población de entre 11.000 y 27.000 niños, niñas y adolescentes por año (CGR, 2008).

Una evaluación realizada por Duryea y Morrison (2004) concluyó que el programa cumplía con el objetivo de promover una asistencia creciente a la escuela: sus beneficiarios tenían entre 2,9% y 8,7% más de probabilidades de mantenerse en el sistema educativo que los niños y niñas no beneficiarios. Sin embargo, no se encontró evidencia de que el programa aumentara la probabilidad de que los estudiantes aprobaran el curso, pues el rendimiento académico era similar entre ambos grupos (aunque, según los autores, este hecho no se podía interpretar como una ineficacia del programa).

También se determinó que las estimaciones de impacto en términos de asistencia eran ligeramente menores que las reportadas por el programa “Progresá” (de México) y muy inferiores a las de la “Red de Protección Social” (de Nicaragua), aunque esto no significa que “Superémonos” fuera menos efectivo, pues los niveles de asistencia en Costa Rica eran significativamente superiores que en Nicaragua y México, por lo que es posible que los no asistentes en Costa Rica tuvieran costos de oportunidad mayores que los niños y niñas que sí asistían. Además, de acuerdo con los investigadores, las comparaciones con otros países no son recomendables pues intervienen múltiples factores que no es posible aislar.

Fuente: Elaboración propia a partir de Duryea y Morrison, 2004 y CGR, 2008.

Entre 1991 y 2001 el IMAS experimentó cambios relevantes en materia de modernización y fortalecimiento institucional, particularmente en las siguientes áreas:

- Reconceptualización de las oficinas regionales.
- Fortalecimiento de la acción interinstitucional.
- Formulación de planes estratégicos institucionales.

Incorporación de tecnología informática. En este sentido destaca la creación del “Sistema de selección de beneficiarios” (Sisben), que luego sería sustituido por el “Sistema de información de la población objetivo”, o SIPO (recuadro 4). Además se implementaron sistemas de atención de beneficiarios, de planeamiento institucional, administración, finanzas, y recursos humanos, tendientes a mejorar la gestión institucional y el seguimiento de las familias beneficiarias (Solís P, et al., 2001).

RECUADRO 4

SIPO: REGISTRO SOCIAL DE LA POBLACIÓN EN POBREZA

El "Sistema de información de la población objetivo" (SIPO) del IMAS es un sistema para el registro de la población usuaria y potencialmente beneficiaria de los programas de combate a la pobreza, que permite identificar, caracterizar, calificar y seleccionar la población por su condición de pobreza. El objetivo del SIPO es proveer un registro técnico, objetivo y uniforme de beneficiarios. La información registrada se obtiene a través de una "ficha de información social" (FIS), que contiene 56 preguntas relacionadas con la vivienda y las características de los miembros de la familia, así como indicadores calculados (como el puntaje del nivel de pobreza y pobreza extrema por el método de línea de ingreso). La información de la FIS tiene una vigencia de tres años, pasados los cuales se actualiza la información mediante una visita a la vivienda que está recibiendo la ayuda; este procedimiento también se realiza cuando hay un cambio de residencia.

La cobertura del SIPO es nacional, pero tiene el inconveniente de que el registro se construye "contra demanda", es decir, la FIS se llena cuando algún solicitante recurre al IMAS para recibir las ayudas o para actualizar la información de los beneficiarios activos.

Una de las fortalezas de este sistema es que el IMAS cuenta con la información actualizada de las familias beneficiarias activas de sus programas. Además, desde el año 2004 mantiene controles de la calidad de la información, que permiten dar seguimiento a los cambios introducidos en la base de datos. Para validar y controlar la calidad de la información, el SIPO tiene acceso a otras fuentes de información, como el Registro Civil, el sistema de pensiones de la CCSS, el Registro Nacional y la base de datos de Fonabe. Además posee una bitácora con la información que ha sido modificada por los profesionales ejecutores (a partir del 2004).

No obstante, el SIPO adolece de una serie de debilidades, entre ellas el hecho de que el puntaje del nivel de pobreza está desactualizado, pues se estimó con base en la encuesta de hogares de 1998 y la actualización es muy lenta. En algunos casos hay divergencias entre la calificación de las familias según el puntaje de pobreza del IMAS y el método de línea de ingresos. Además, la base de datos no cuenta con información que permita saber si la familia recibe beneficios de otros programas de Fodesaf, lo que ayudaría a que el SIPO funcionara como un registro de beneficiarios de los programas sociales y no solo de los del IMAS.

Por su naturaleza (actualización contra demanda), el sistema no permite hacer inferencias sobre la población ni realizar comparaciones con otros indicadores de fuentes externas, como por ejemplo las encuestas de hogares. Por esta razón, no es posible identificar a los hogares potencialmente beneficiarios de ayudas económicas de los programas sociales, pues únicamente se registra y actualiza la información de los hogares que acuden en busca de ese apoyo.

Fuente: Elaboración propia con información del IMAS.

1.5 2000-2008: inestabilidad política y resultados dispares

Los esfuerzos por introducir cambios en el enfoque del IMAS, que comenzaron a darse a mediados de los años noventa, perdieron vigor en la década siguiente. Entre 2000 y 2008 la estructura programática de los servicios ofrecidos por la institución no experimentó transformaciones significativas, pues éstas se limitaron a reubicaciones internas de los componentes dentro de los "planes anuales operativos", conocidos como PAO (IMAS, 2008). En este período el trabajo del IMAS se caracterizó por mostrar ritmos muy irregulares, asociados en buena medida a una gran inestabilidad en materia de conducción política institucional, que se manifestó en el tránsito de seis presidentes(as) ejecutivos(as) en siete años.

En términos de componentes y acciones institucionales, se dio prioridad a servicios básicos, ideas productivas, mejoramiento de viviendas, acceso a la educación y atención de emergencias, y se relegaron a un segundo plano los componentes como oportunidades de capacitación técnica, otras alternativas para la infancia, infraestructura comunal y el programa "Construyendo Oportunidades" (IMAS, 2008).

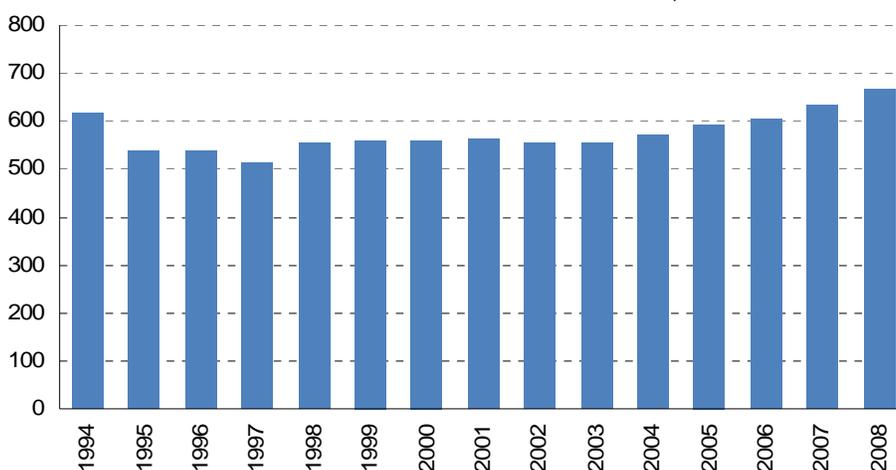
La principal novedad del período es la ejecución, a partir del año 2006, del programa "Avancemos", que en el caso del IMAS incluyó la realización de un plan piloto. A través de esta iniciativa se brindó atención inicial a 8.137 beneficiarios, que aumentaron a 150.598 a septiembre del 2009. Como se verá más adelante, esto generó cambios importantes en el ámbito de la gestión institucional, así como nuevos desafíos en materia de proyección nacional.

"En la estructura programática del 2007, el programa sustantivo de la institución pasó a denominarse "Asistencia Social y Promoción con Transferencias Condicionadas", que se organizó en cuatro líneas de acción: Asistencia social para el desarrollo, generación de empleo, desarrollo comunitario y servicios de bienestar social. El programa se caracteriza este año por recuperar algunos

componentes orientados a la promoción social, por medio de la inserción del IMAS en la comunidad, atendiendo acciones estratégicas del Plan Nacional de Desarrollo, cuya operacionalización fue muy limitada. Para el 2008, la propuesta programática continúa planteando una acción articulada, integrada y complementaria, en la que el otorgamiento de los servicios progresivos y beneficios de las familias atendidas, se plantea con un efecto progresivo con alta corresponsabilidad de la familia en la lucha contra la pobreza, así como para la atención inmediata y específica de situaciones particulares” (IMAS, 2008).

A diciembre de 2008 el IMAS contaba con diez oficinas regionales distribuidas en todo el país y, según datos del Ministerio de Hacienda, reportaba 669 plazas, con un crecimiento acumulado del 10% con respecto al 2006 (véase gráfico 6), producto en buena parte de la administración del programa “Avancemos”.

GRÁFICO 4
IMAS: PLAZAS OCUPADAS POR CARGOS FIJOS, 1994-2008



Fuente: Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, Ministerio de Hacienda, 2008.

En el 2009, la institución trabaja en tres áreas históricas principales: **asistencia social**, que incluye satisfacción de necesidades básicas de las familias, seguridad alimentaria, atención de emergencias, infancia y el programa “Avancemos”. **Generación de empleo**, ofrece crédito y capacitación a familias que buscan desarrollar ideas productivas, con apoyo de un fideicomiso establecido con el Banco Nacional de Costa Rica. **Desarrollo comunitario**, promueve acciones orientadas al mejoramiento de viviendas, infraestructura comunal y otros beneficios otorgados sin erogación (titulación y levantamiento de limitaciones para construir).

CUADRO 2
IMAS: PRINCIPALES PROGRAMAS DE ACCIÓN E IMPACTO, 1974-2008

Período	Áreas de acción	Programas
1971-1975	Asistencia social	- Atención de necesidades básicas insatisfechas y urgentes de las familias pobres. - Programa Mundial de Alimentos y de CARE.
	Promoción social	- Programa de educación en coordinación con el Ministerio de Educación y la Universidad de Costa Rica. - Programa de capacitación para la producción. - Programa de salud en comunidades. - Programa de participación comunal.

(continúa)

Cuadro 2 (continuación)

	Fomento acciones productivas	- Plan Nacional de Asentamientos Campesinos (organización social y empresarial). - Programa de granos básicos, hortalizas y frutas.
	Vivienda popular	- Programas de empresas comunitarias de autogestión (PRECO). - Proyectos colectivos de vivienda en comunidades pobres. - Programa de mejoramiento de vivienda rural. - Programa de vivienda con lote propio.
1976-1982	Asistencia social	- Atención de necesidades básicas insatisfechas y urgentes de familias pobres. - Programa Mundial de Alimentos y de CARE.
	Promoción social	- Se eliminan programas de educación, capacitación y salud. - Se mantiene entrega de subsidios y becas.
	Fomento acciones productivas	- Programa de granos básicos, hortalizas y frutas. - Programa Preco.
	Vivienda popular	- Programa Nacional de Vivienda de Interés Social (Pronavis). - Proyectos de vivienda grupales y con lote propio.
1983-1990	Asistencia social	- Programa Nacional de Alimentos de atención masiva. - Atención a instituciones de bienestar social.
	Promoción social	- Proyecto de Desarrollo urbano para apoyar la generación de empleo. - Programa de Proyectos Productivos. - Programa de becas para la educación formal. - Programa de capacitación laboral.
	Vivienda popular	- Plan de vivienda de la administración Arias Sánchez, apoyo a la autoconstrucción y ayuda mutua. - Fideicomiso en el Banco Nacional para que el IMAS funcionara como entidad autorizada para entregar bonos de vivienda. - Fondo para financiamiento inicial de infraestructura de proyectos de vivienda.
1991-2000	Asistencia social	- Apoyo a familias en desventaja social. - Programa cupón alimentario. - Atención a emergencias. - Instituciones de bienestar social. - Plan alivio a la pobreza.
	Infancia y juventud	- Programas de Hogares Comunitarios y otras acciones de atención a la infancia. - Alternativas de Desarrollo Juvenil. - Apoyo para que niños, niñas y jóvenes permanecieran en el sistema educativo mediante distintas ayudas. - Becas de educación formal "Superémonos y Brazos Mente". - Capacitación y orientación a padres.
	Atención a la mujer y la Familia	- Apoyo a madres, jefas de hogar, adolescentes embarazadas o miembros de hogares pobres para la creación de opciones de desarrollo personal, social y económico.
	Vivienda y desarrollo local	- Construcción de obras y vivienda popular. - Mejoramiento de asentamientos y del hábitat. - Titulación y lotes con servicios. - Programa Fortalecimiento al grupo familiar y Mejoramiento Comunal. - Fortalecimiento de organizaciones comunales. - Compensación social. - Condonación de deudas.

(continúa)

Cuadro 2 (conclusión)

Período	Áreas de acción	Programas
	Producción y empleo	<ul style="list-style-type: none"> - Capacitación. - Ideas productivas. - Subsidio temporal por desempleo.
2000-2006	Atención integrada de la familia	<ul style="list-style-type: none"> - Apoyo a población en desventaja social. - Atención de emergencias. - Fortalecimiento a servicios de Bienestar Social.
	Desarrollo capital social y familiar	<ul style="list-style-type: none"> - Desarrollo de capital social y familiar.
	Fortalecimiento a IBS	<ul style="list-style-type: none"> - Apoyo a instituciones de bienestar social.
	Infancia y adolescencia	<ul style="list-style-type: none"> - Oportunidades de atención a la niñez. - Programa "Superémonos".
	Atención integral para el desarrollo de las mujeres	<ul style="list-style-type: none"> - Programas "Creciendo Juntas" y "Construyendo Oportunidades".
	Mejoramiento del hábitat	<ul style="list-style-type: none"> - Mejoramiento de la vivienda. - Infraestructura comunal. - Gestión de alternativas de uso y desarrollo de inmuebles institucionales. - Programa Triángulo de la Solidaridad.
	Titulación de tierras	<ul style="list-style-type: none"> - Titulación de propiedades y levantamiento de limitaciones para construir. - Lotes con servicios. - Condonación de deudas.
	Oportunidades económicas y laborales	<ul style="list-style-type: none"> - Ideas productivas. - Oportunidades de capacitación. - Fideicomiso Imas-Bancrédito-Banco Nacional.
2007-2008	Asistencia social para el desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> - Transferencias monetarias condicionadas del programa "Avancemos". - Atención de necesidades básicas de personas y familias. - Seguridad alimentaria. - Atención de emergencias.
	Generación de empleo "Costa Rica te emplea"	<ul style="list-style-type: none"> - Ideas productivas. - Fideicomiso Imas-Bancrédito-Banco Nacional. - Procesos formativos y socio-educativos. - Atención a familias de pescadores afectados por veda.
	Desarrollo comunitario	<ul style="list-style-type: none"> - Infraestructura comunal. - Mejoramiento de vivienda. - Titulación de propiedades y levantamiento de limitaciones para construir.
	- Instituciones de bienestar social	<ul style="list-style-type: none"> Apoyo a instituciones vinculadas a infancia.

Fuente: Sánchez, et al., 2001, IMAS, 2008.

III. Financiamiento y alcances de la gestión del IMAS

A. Sobre el financiamiento

La ausencia de sistemas de evaluación institucional impide ofrecer un análisis sistemático de los impactos del IMAS a lo largo de su historia. Documentos que han tratado de sistematizar la población atendida por programas ofrecen información variada al respecto. Para los años setenta y ochenta, un ejercicio realizado con los datos disponibles de familias atendidas por programa permite estimar que en el período 1971-1975 se atendieron cerca de 60.000 familias (12.000 en promedio al año) con programas de alimentos, vivienda y apoyo a campesinos; de 1976 a 1982 a cerca de 303.000 familias (43.000 al año) y de 1983 a 1988 a cerca de 466.000 familias (77.600 al año).

Para el período 1989-2004 la información disponible por programas contiene cifras de los recursos ejecutados, no así de beneficiarios. Como se observa en el cuadro 3 destacan en particular la concentración de los recursos en los programas de vivienda (especialmente en la década de los noventa), asistencia social (con fortalecimiento hacia finales del período) y niñez y adolescencia.

CUADRO 3
GASTO EJECUTADO POR EL PROGRAMA DE ATENCIÓN INTEGRAL
PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA. 1989-2004
(En dólares)

	Infancia y juventud	Asistencia social	Mujer	Instituciones de bien social	Mejoramiento del hábitat	Producción y empleo	Total
1989	318 675	3 943 606	...	199 711	12 415 066	1 649 536	18 526 594
1990	396 072	4 080 037	...	429 510	4 339 058	1 934 502	11 179 179
1991	209 843	2 721 381	...	381 516	1 375 994	671 076	5 359 810
1992	209 978	2 020 006	...	515 833	2 315 256	723 598	5 784 671
1993	2 224 263	4 173 386	...	2 833 429	13 803 219	777 638	23 811 935
1994	2 327 995	2 917 985	...	1 614 478	6 075 727	3 572 715	16 508 900
1995	2 849 130	7 769 549	737 353	1 604 947	8 581 760	1 667 553	23 210 292
1996	5 244 625	4 833 165	5 247 215	2 443 434	6 103 609	5 978 528	29 850 576
1997	4 392 646	3 561 892	3 709 138	3 223 388	10 066 721	7 274 192	32 227 977
1998	2 414 172	2 861 457	862 045	...	4 796 918	1 864 817	12 799 409
1999	2 904 498	4 471 603	2 835 457	3 170 540	6 965 197	1 349 668	21 696 963
2000	6 768 895	7 990 044	5 056 168	2 561 509	12 505 465	2 348 990	37 231 071
2001	3 238 605	6 007 337	3 057 311	181 197	5 885 829	267 407	18 637 686
2002	4 852 098	5 514 618	2 584 345	825 124	2 678 078	1 235 843	17 690 106
2003	3 941 354	7 523 597	1 837 827	499 563	3 060 357	3 070 817	19 933 515
2004	4 719 063	9 150 529	1 265 335	423 014	2 371 657	2 715 381	20 644 979

Fuente: IMAS.

Cuando se aborda el tema de los impactos de IMAS, la discusión nacional ha girado en torno a dos posiciones: por un lado, si la institución es víctima de las restricciones fiscales del Estado costarricense, o si por el contrario, es víctima de sus propios problemas operativos y de conducción.

En el cuadro 4 se presentan los ingresos y gastos efectivos reales del IMAS durante el período 2000-2005. Los datos revelan una disminución recurrente en todos los años, con excepción del 2005. Esto provocó que, en promedio, los ingresos se redujeran anualmente en casi 8% y los gastos en 4,4%. La composición por fuente de ingresos muestra que los rubros más importantes fueron los provenientes de impuestos y del Fodesaf. Por su parte, la composición del gasto por programas indica que alrededor del 70% se destinó a inversión social, renglón que tuvo descensos notables en 2001 y 2002. El gasto en los programas de asistencia social representó en promedio un 12% del total. Pese a la reducción de los ingresos no deja de llamar la atención los problemas de superávit que muestra la institución entre el 2000 y 2004 lo cual deja en evidencia que la gestión institucional ha estado afectada tanto por restricciones fiscales como por problemas operativos, condiciones que le restaron presencia nacional en el último decenio.

CUADRO 4
IMAS: INGRESOS Y GASTOS EFECTIVOS 2000-2005

Rubro	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Promedio
Ingresos efectivos reales ^a	15 834,3	11 224,0	9 419,3	9 613,7	9 678,7	10 550,4	11 053,4
Índice 2000=100	100,0	70,9	59,5	60,7	61,1	66,6	...
Variación porcentual anual	...	-29,1	-16,1	2,1	0,7	9,0	-7,8
Composición % por fuente	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Impuestos	27,8	37,2	46,0	47,3	41,6	46,3	41,0
FODESAF	4,0	40,2	44,4	36,4	34,8	35,2	39,1
Otros	6,8	12,8	6,4	3,0	3,2	7,6	6,6
Superávit	21,5	9,8	3,2	13,4	20,4	10,9	13,2

(continúa)

Cuadro 4 (conclusión)

Rubro	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Promedio
Gastos efectivos reales ^b	11 723,1	9 217,8	7 662,0	8 002,9	7 966,0	9 354,3	8 987,7
Índice 2000=100	100,0	78,6	65,4	68,3	68,0	79,8	...
Variación porcentual anual	...	-21,4	-16,9	4,5	-0,5	17,4	-4,4
Composición % por programas	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Administración Central	8,6	13,4	16,6	13,8	11,2	9,3	12,2
Gasto Operativo	14,0	17,9	19,0	17,7	18,2	17,8	17,4
Inversión Social	77,3	68,7	64,5	68,5	70,5	72,8	70,4
% inversión social financiada por FODESAF	65,1	69,5	75,1	68,7	61,5	53,9	65,6
% gasto del IMAS del total de los programas de asistencia social	15,6	14,0	10,5	10,9	10,6	12,0	12,3

Fuente: Trejos, 2009.

^a Según devengado (efectivo más compromisos) hasta 2001 y luego solo efectivo y sin incluir las empresas comerciales. Cifras en millones de colones del 2000 según deflactor implícito del gasto de consumo final del Gobierno General.

^b Solo gasto efectivo y sin incorporar las empresas comerciales. En colones del 2000 según deflactor implícito del gasto de consumo final del Gobierno General.

En este marco, la llegada de un programa como “Avancemos” abrió sin duda una ventana de oportunidad para el IMAS que le permitía entre otras cosas: fortalecer sus recursos presupuestarios, mejorar la gestión y resolver los problemas de superávit además de, poder tener una mayor proyección nacional en un tema relevante para el país.

B. Debilidades de la gestión institucional

A lo largo de su historia se le han señalado al IMAS una serie de fortalezas y debilidades en su gestión. En este apartado se hace énfasis en las debilidades, muchas de las cuales se reconocen en documentos institucionales y se les identifica como factores que han restado efectividad de la práctica institucional en el combate a la pobreza.

En materia de gestión, las debilidades más importantes se asocian a los siguientes temas:

- **Diversidad de acciones y campos en los que se interviene:** la diversidad temática que caracteriza la acción institucional ha provocado a la postre un accionar institucional que se diluye en una serie de pequeñas intervenciones desarticuladas, que generan falta de integración y la visión de conjunto sobre unidad de intervención con la que se trabaja (la familia). Esta variedad se manifiesta en la asignación de recursos y causa dispersión en las actuaciones, dejando vacíos importantes y por ende demandas insatisfechas.
- **Carencia de un sistema de evaluación:** ha sido una debilidad institucional la carencia de un sistema de evaluación institucional que permita determinar con certeza los resultados de las acciones que ejecuta. El IMAS a lo largo de su historia, no ha logrado registrar ni valorar los cambios ocurridos en la población pobre que pudieran ser atribuibles a su acción. Ello torna en no demostrables los datos que indicarían su relación con cambios importantes en el estado de las personas en condición de pobreza, alimentando la apreciación de que con los programas institucionales no ha disminuido la pobreza en el país.

Lo anterior logra hacer visible la existencia de familias que desarrollan como estrategia de sobrevivencia la dependencia del Estado y el clientelismo, hecho que da pie al cuestionamiento sobre la efectividad de la acción institucional. En consecuencia, se carece de resultados evaluativos que alimenten la toma de decisiones. La inclusión o cierre de programas se establece sólo con base en las

fluctuaciones que determinen los diferentes programas de gobierno y el estilo particular de quién ejerce la jerarquía institucional y no en los logros demostrados.

Inestabilidad en la asignación de los recursos del FODESAF: el IMAS depende fuertemente de los recursos del FODESAF para el financiamiento de los programas sociales que ejecuta. Los recursos deben ser negociados anualmente con esa entidad. Un alto porcentaje de los fondos destinados a los programas sociales (75% en promedio entre 1993-2004), provinieron de esa fuente y su inestabilidad limita la proyección de acciones institucionales a mediano y largo plazo.

El desglose sobre el ingreso de los recursos provenientes del FODESAF, durante un determinado año, ha permitido observar que, por lo general, se presenta una concentración de ingresos en los tres últimos meses del año. Ello ha distorsionado el programa sobre la ejecución de los recursos y ha obligado al activismo con el fin de ejecutarlos, en detrimento de resultados previamente planificados.

Ausencia de planeamiento a mediano y largo plazo: la improvisación ha sido frecuente a la hora de definir la oferta institucional y en el establecimiento de prioridades, que al estar sujetas al Poder Ejecutivo, ha implicado cambios cada cuatro años, con lo cual proyectos y políticas suelen verse relegadas y sujetas a las nuevas disposiciones y prioridades del gobierno de turno.

Cambios de estilos gerenciales en períodos cortos: como consecuencia de lo anterior, el estilo gerencial ha cambiado constantemente, siendo permanente el ambiente de incertidumbre sobre el rumbo institucional. “Este clima de inestabilidad ha sido provocado por los constantes cambios de lineamientos, prioridades, estilos de dirección, enfoques sobre el rumbo de la institución que no han llegado a concretarse cuando se producen cambios. Lo mismo que por decisiones que no se han tomado, acciones que no arrancan y condiciones que no se dan, síntomas que permiten constatar ausencias significativas en los niveles de autoridad que dificultan el despeje del IMAS, en concordancia con las demandas de la realidad nacional en la que se ubica” (IMAS, Diagnóstico Organizacional, 2004).

En general se reconoce que estos problemas restaron capacidad a la institución para lograr mayores impactos sobre la pobreza la cual como se ha señalado se mantuvo estancada en la mayor parte de los años noventa.

IV. Programa “avancemos”: trayectoria institucional e impactos recientes

Esta sección aborda el desempeño del programa “Avancemos” desde sus inicios, haciendo énfasis en su diseño, ejecución, trayectoria e impactos documentados.

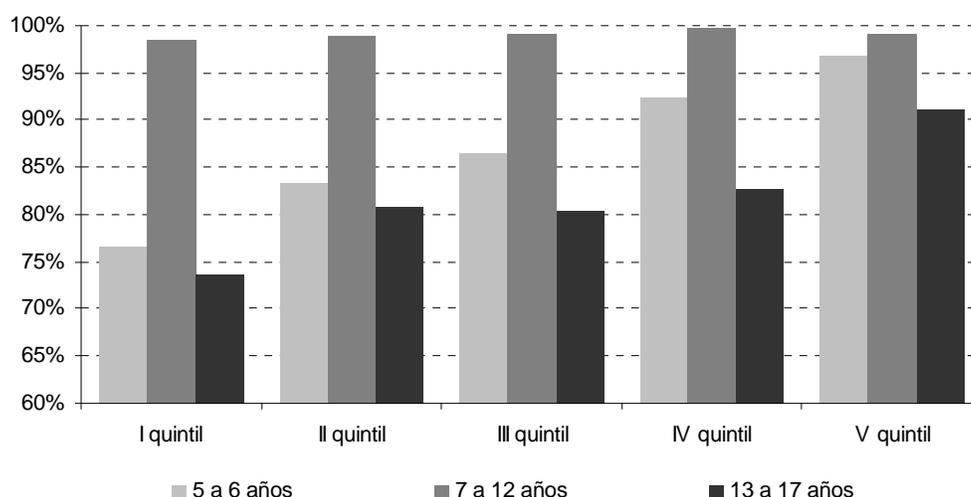
A. Origen y contenidos del programa “Avancemos”

En el 2008 la matrícula total en secundaria en el sistema educativo costarricense ascendía a 337.445 estudiantes¹⁰, de los cuales 229.991 cursaban el tercer ciclo (secundaria básica) y los restantes 107.454 el ciclo diversificado (secundaria superior). La población con edad para cursar la educación secundaria (13 a 17 años) se estimaba en 425.178 personas. Estos datos señalan una tasa bruta de escolaridad en secundaria de 79,4% y una tasa neta de 68,9%.

¹⁰ La matrícula de las y los jóvenes en edad para cursar la secundaria (de 13 a 17 años) ascendía a 292.809 estudiantes, 190.744 en el tercer ciclo y 75.894 en el ciclo diversificado. A este total hay que sumarle 53.885 personas que asistían a la denominada “educación abierta” o “no tradicional”, es decir, a modalidades de enseñanza secundaria por suficiencia, educación a distancia, el programa “Nuevas Oportunidades”, los Centros Integrados de Educación de Adultos (Cindea) y los Institutos Profesionales en Educación Comunitaria (IPEC).

Los datos de la Encuesta de Hogares del 2008 indican que el 99,1% de los niños y niñas con edades de siete a 12 años está inserto en el sistema educativo, proporción que baja al 82,8% en la población de 13 a 17 años. Sin embargo, hay diferencias importantes cuando la información se desagrega por quintil de ingreso (véase gráfico 7). En los hogares del quinto quintil (el 20% más rico), la asistencia escolar de los jóvenes de 13 a 17 años asciende al 91%, frente al 74% en los hogares del primer quintil (el 20% más pobre). Los niños, niñas y adolescentes son los más afectados por la pobreza, que en el grupo de 13 a 17 años asciende a 27,5% la total y a 6,1% la extrema (la pobreza total afecta al 20,7% de la población total del país y la pobreza extrema al 4,3%). Del total de jóvenes de 13 a 17 años en pobreza extrema, solo el 68,7% asiste a la educación (casi 8.000 jóvenes no lo hacen), mientras que en los pobres no extremos la asistencia alcanza el 80,1% (más de 17.000 están fuera del sistema).

GRÁFICO 5
COSTA RICA: PORCENTAJE DE ASISTENCIA A LA EDUCACIÓN POR QUINTIL DE INGRESO PER CÁPITA DEL HOGAR, SEGÚN GRUPO DE EDAD, 2008



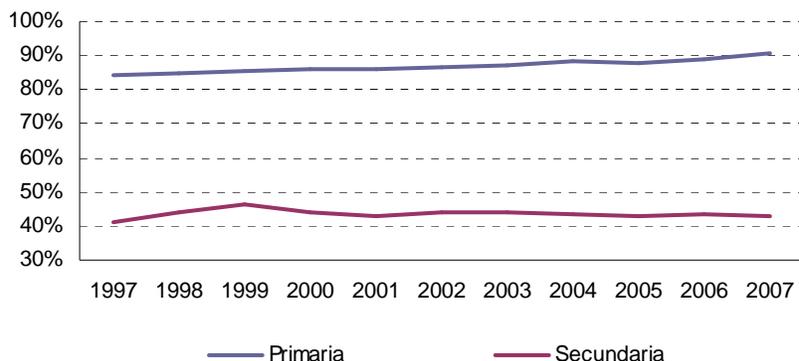
Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta de Hogares del INEC.

Costa Rica tiene dificultades para lograr que los niños y niñas culminen con éxito su paso por el sistema educativo. Un estudio realizado por el MEP a partir de cohortes reconstruidas (para 1995, 2000, 2003 y 2007), muestra que poco más de una tercera parte de las y los alumnos que inician el primer grado logran completar la secundaria¹¹ (véase gráfico 8). En la cohorte de 1995 concluirán la educación diversificada 329 de cada 1.000 estudiantes; en la del 2000 lo harán 363; en la de 2003, 365 y en la de 2007, 381 (Programa Estado de la Nación, 2008).

Durante el primer quinquenio de los noventa, uno de cada seis estudiantes de secundaria era expulsado del sistema educativo costarricense. El indicador mostró una ligera disminución en el segundo quinquenio, se estancó a principios de la década del 2000 y volvió a incrementarse en el período 2004-2007. Como se observa en el gráfico 9, la tasa de deserción del 2006 fue similar a la reportada diez años antes, y este problema afecta especialmente el tercer ciclo. Los mayores índices de expulsión se presentan en el primer año de cada ciclo, tanto de la educación secundaria básica como en la superior. En séptimo año (primer nivel de secundaria básica) uno de cada cinco estudiantes abandona la educación formal.

¹¹ Es importante aclarar que, a pesar de que el modelo utilizado para la reconstrucción de cohortes solo considera colegios diurnos, el estudiante puede concluir sus estudios en colegios nocturnos u otras modalidades que ofrece el sistema educativo, tales como el programa "Nuevas Oportunidades", educación abierta o el Colegio Nacional de Educación a Distancia "Coned" (MEP, 2008).

GRÁFICO 6
COSTA RICA: PORCENTAJE DE GRADUADOS^a EN PRIMARIA Y SECUNDARIA,
MEDIDO A PARTIR DE COHORTES^b ESCOLARES RECONSTRUIDAS

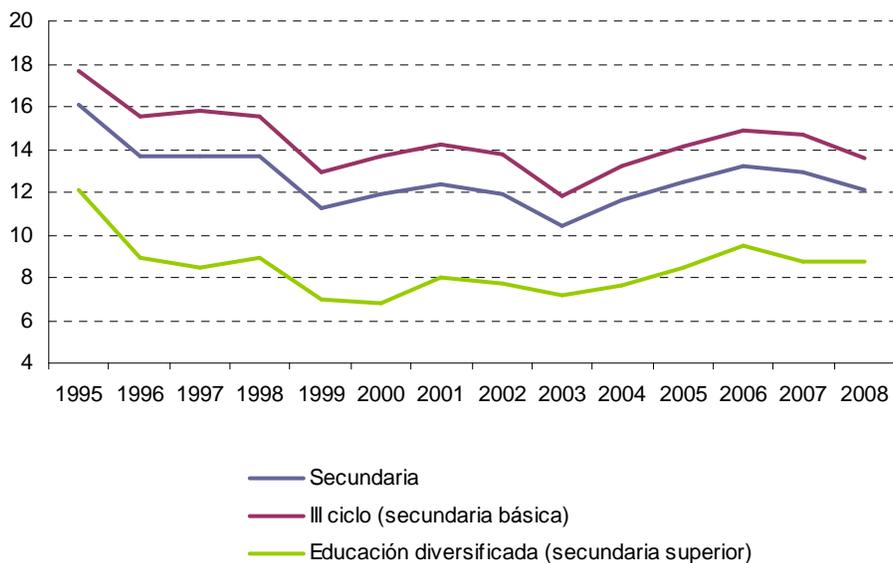


Fuente: MEP, 2008.

^a Pueden graduarse en el tiempo óptimo o repetir de una a tres veces como máximo.

^b Se refiere a un grupo de alumnos y alumnas (que no necesariamente tienen la misma edad) que ingresan al primer año de estudios de la enseñanza primaria o secundaria en un año determinado.

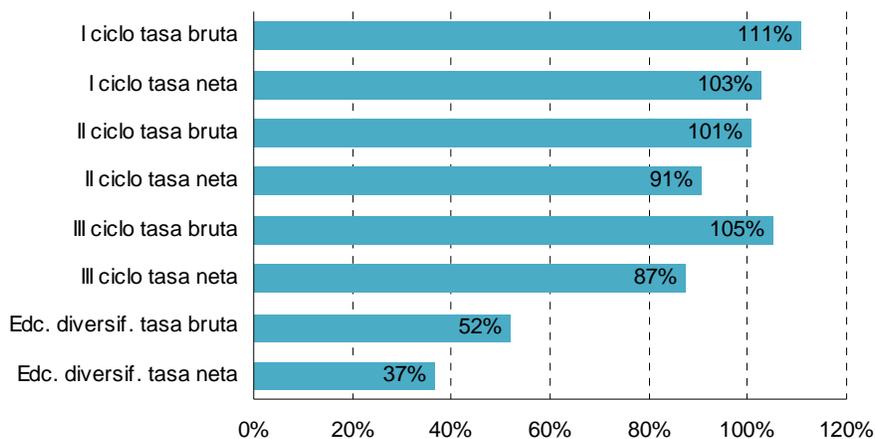
GRÁFICO 7
COSTA RICA: TASA DE DESERCIÓN INTRA-ANUAL EN EDUCACIÓN SECUNDARIA, 1995-2008



Fuente: Departamento de Análisis Estadístico, Ministerio de Educación Pública.

La expulsión de estudiantes del sistema educativo poco a poco ha pasado a ocupar un lugar central en la agenda nacional, pues deja en evidencia la necesidad estratégica de universalizar la secundaria. Históricamente, Costa Rica fue un país exitoso en lograr de manera temprana la universalización de la educación primaria, meta que aún no se alcanza en secundaria. Por el contrario, el sistema muestra importantes discontinuidades en sus niveles, como se observa en el gráfico 10, pues las coberturas pasan de 100% en la educación primaria, a 80% en secundaria básica (tercer ciclo) y a menos del 40% en secundaria superior (ciclo diversificado).

GRÁFICO 8
COSTA RICA: TASAS DE ESCOLARIDAD EN EDUCACIÓN REGULAR,
POR CICLO EDUCATIVO^a Y TIPO^b, 2008



Fuente: Elaboración propia con datos del Departamento de Estadística del MEP.

^a I y II ciclo corresponden a la educación primaria. III ciclo y educación diversificada (edc. diversif) a la educación secundaria.

^b La tasa bruta no considera la edad de la población matriculada, mientras que la tasa neta sí lo hace. I ciclo: niños y niñas de siete a nueve años. La tasa neta da mayor al 100% debido a que la estimación de la población oficial con estas edades es inferior a la matrícula reportada por las escuelas. II ciclo: de 9 a 12 años. III ciclo: de 13 a 15 años. Edc. diversif.: 16 y 17 años.

1. Calidad y cobertura: dos caras de una misma moneda

Las razones de no asistencia a la educación de la población de 12 a 17 años se explica no solo por la situación socioeconómica de los hogares, sino también por falta de interés. Según datos de las encuestas de hogares, un 16,3% de los estudiantes no pueden pagar los costos asociados a los estudios, un 12,2% tiene que trabajar o ayudar en oficios domésticos, un 6,2% tiene problemas de acceso al sistema; a un 10,5% “le cuesta el estudio”, un 27,6% no está interesado en el aprendizaje formal, un 6,1% prefiere trabajar y un 21% menciona otras razones (Programa Estado de la Nación, 2005a).

De acuerdo con estudios del Ministerio de Educación, entre las características de los estudiantes expulsados del sistema educativo se encuentra que la mayoría tiene entre 13 y 16 años de edad, trabajan en empleos de baja remuneración y con poca estabilidad y experimentan mayores dificultades en asignaturas como Matemáticas, Inglés y Estudios Sociales. En términos de factores familiares y sociales, los jóvenes que abandonan las aulas reciben poca ayuda de sus padres y otros miembros del hogar para realizar tareas colegiales, enfrentan problemas como la desintegración familiar, traslado a otras comunidades, embarazo y drogas. Entre los factores económicos sobresalen los bajos ingresos y la necesidad de trabajar.

En términos de la oferta educativa se señalan problemas asociados a la falta de atractivo de los programas, exceso de aspectos memorísticos, poco desarrollo de destrezas para el trabajo y énfasis en la realización mecánica de procedimientos. Estos hallazgos han permitido plantear el tema de la expulsión estudiantil como un esfuerzo de incremento de demanda, en que la cobertura y la calidad de la oferta deben abordarse como dos caras de una misma moneda, pues la forma más eficiente de aumentar la cobertura es incrementando la calidad (Programa Estado de la Nación, 2005a).

2. Principal objetivo de “Avancemos”

El programa de transferencias monetarias condicionadas “Avancemos” es la más importante iniciativa gubernamental desarrollada en los últimos quince años para enfrentar el problema de la expulsión estudiantil en secundaria. Fue creado mediante decreto ejecutivo¹² el 8 de mayo de 2006, con el propósito de promover la permanencia y reinserción en el sistema educativo formal de jóvenes pertenecientes a familias que tienen dificultades para mantener a sus hijos en el sistema educativo formal por causas económicas.

Como se ha señalado, esta iniciativa se inspira en la nueva generación de programas desarrollados en América Latina para detener el mecanismo de transmisión intergeneracional de la pobreza, mediante la provisión de incentivos económicos para aumentar el capital humano (Serrano, 2005) y su principal característica es la de funcionar como un subsidio a la demanda.

Según el decreto de creación, el “Avancemos” está constituido por tres tipos de ayudas, a saber: una transferencia monetaria, un incentivo para el ahorro y el apoyo a la oferta educativa. A la fecha solo el primero de estos tres componentes ha sido desarrollado. Los montos mensuales de la transferencia que rigen desde 2007 son de 15.000 colones (US\$27) para séptimo año, 20.000 colones (US \$36) para octavo, 25.000 colones (US\$45) para noveno, 35.000 colones para décimo (US\$63), 45.000 colones (US\$81) para undécimo y 50.000 colones (US \$90) para duodécimo. Existe un tope máximo de US\$144,1 por familia sin importar el número de hijos beneficiados. Los principales requisitos que las familias deben cumplir son: la permanencia de sus hijos en el sistema educativo, el rendimiento y la asistencia de estos a consulta médica al menos una vez al año en los servicios de salud.

Cuando se compara “Avancemos” con otros programas similares en América Latina analizados por Villatoro (2007), Costa Rica se ubica, junto a Brasil y México, entre los tres países que ofrecen los mayores montos de la transferencia por persona y familia (véase el anexo 2). Asimismo, es uno de los pocos programas de la región que, desde su formulación inicial, plantea explícitamente el objetivo de **reducir la deserción en la secundaria**, salvaguardando con ello el derecho de las y los jóvenes a la educación.

B. Población beneficiada: cobertura y características

Entre septiembre y diciembre de 2006, cuando empezó a operar el programa, se atendió a 8.000 beneficiarios (véase cuadro 5). Para marzo de 2007 la cifra se había más que quintuplicado, pues llegaba a 52.255 personas, y en noviembre del mismo año ascendió a 94.621. De esta forma se logró cubrir al 72,8% de la población meta total fijada inicialmente para el programa, aunque para ese año se había previsto beneficiar solo a 70.000 estudiantes. Estos beneficiarios representan una tercera parte de los matriculados en secundaria y un 37% de los matriculados en secundaria pública (Programa Estado de la Nación, 2008).

En abril de 2008 se habían incorporado a “Avancemos” 95.669 estudiantes y en noviembre se reportaron 117.679 beneficiarios activos, que representaban una tercera parte de los matriculados en secundaria, un 38,4% si se considera solo la secundaria tradicional, y un 43,5% de los matriculados en secundaria pública. Los datos más recientes disponibles, para septiembre de 2009, señalan que los beneficiarios aumentaron a 150.598, lo que deja claro el interés gubernamental por masificar el programa.

En cuanto a las prioridades geográficas del programa, el mapa 1 muestra cómo éstas se han enfocado en las zonas con mayores niveles de pobreza del país, es decir, las zonas periféricas, rurales y fronterizas.

¹² N° 33154-MP-Mideplan-MEP-MTSS-Mivah.

CUADRO 5
COSTA RICA: BENEFICIARIOS ACTIVOS^a DEL PROGRAMA “AVANCEMOS”, 2006-2009

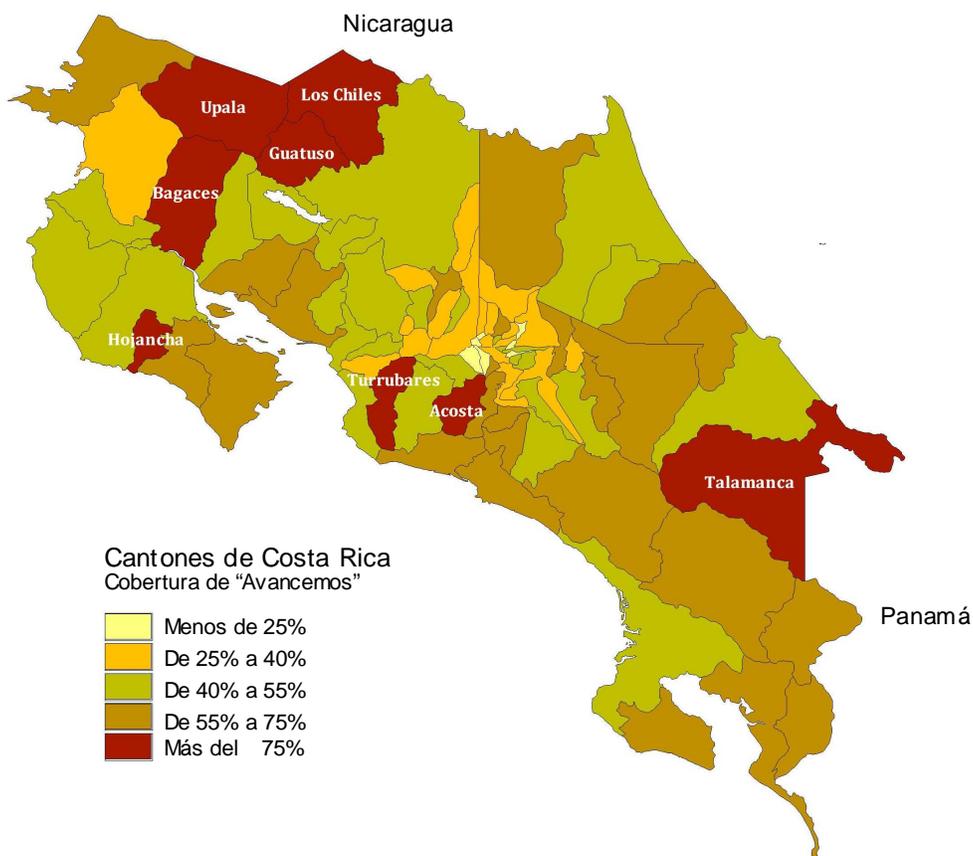
Fecha	Total	IMAS	FONABE
Diciembre de 2006	8 068	8 068	...
Marzo de 2007	52 255	19 939	32 316
Diciembre de 2007	92 664	47 133	45 531
Abril de 2008	95 669	45 296	50 373
Septiembre de 2008	129 449	45 123	84 326
Noviembre de 2008	117 679	44 560	73 119
Abril de 2009 ^b	126 881	126 881	...
Septiembre 2009 ^b	150 598	150 598	...

Fuente: Secretaría Técnica del Programa “Avancemos”, MIVAH e IMAS.

^a Los beneficiarios activos son los que en una fecha determinada recibieron la transferencia monetaria del mes correspondiente.

^b Desde el 2009 el IMAS es la única entidad ejecutora de la transferencia monetaria.

MAPA 1
ESTUDIANTES BECADOS CON EL PROGRAMA “AVANCEMOS” EN RELACIÓN CON LA MATRÍCULA DEL MEP, POR CANTÓN, 2009^a
(En porcentajes)



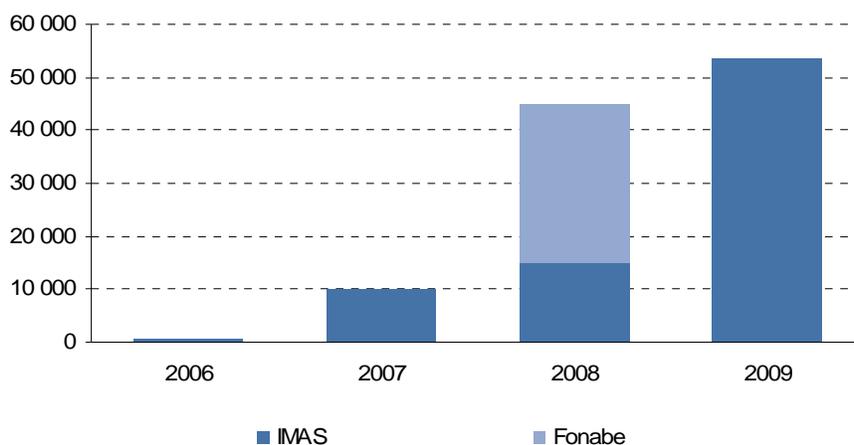
Fuente: IMAS.

^a Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

En materia de recursos, el presupuesto ejecutado por el programa pasó de 463,5 millones de colones en 2006 a 53.636 millones en 2009 (casi US\$95 millones; gráfico 11).

A partir del 2007, y con el fin de aumentar el número de beneficiarios, la rectoría del sector social acordó la incorporación del Fondo Nacional de Becas (Fonabe) como entidad co-ejecutora del programa mediante el decreto ejecutivo 33677-MP-MEP-Mivah, de febrero de 2007¹³ (véase recuadro 5). Así en el 2008 todos los beneficiarios de FONABE que cursaban secundaria se seleccionaron en para formar parte de “Avancemos”, sin necesidad de aplicarles el proceso de selección del IMAS¹⁴.

GRÁFICO 9
PRESUPUESTO EJECUTADO POR EL PROGRAMA “AVANCEMOS”, 2006-2009
(En precios constantes de julio de 2009)



Fuente: Elaboración propia con datos del IMAS.

RECUADRO 5 ¿QUÉ ES EL FONDO NACIONAL DE BECAS?

El Fondo Nacional de Becas (FONABE) fue creado en 1998 (Ley 7658) y tiene como objetivos principales: estimular la dedicación al estudio, en cualquiera de los ciclos educativos, por medio de la concesión de becas a estudiantes de bajos recursos económicos; contribuir en la disminución del porcentaje de deserción en el sistema educativo nacional y fomentar, por medio del estímulo económico, el deseo de superación en los estudiantes que están dentro del sistema educativo. Cuenta en cada colegio con una Junta de Becas encargada de recomendar a los becarios y darles seguimiento.

Este Fondo surge como un ente financiero adscrito al MEP y ha manejado recursos crecientes a través de los años, mediante un fideicomiso en el Banco Nacional de Costa Rica. A partir del 2006, FONABE recibe recursos adicionales provenientes del presupuesto nacional, a través del MEP (dentro del Programa de Equidad Social) y para el segundo trimestre del 2007, por disposición de la Contraloría General de la República, el personal del FONABE se integra al MEP y los recursos presupuestarios se manejan como un programa dentro del presupuesto nacional, eliminando el fideicomiso (Trejos, 2009).

FONABE otorga becas a estudiantes de primaria, secundaria, educación post-secundaria, profesores y maestros del MEP y algunos grupos vulnerables (indígenas, población con discapacidad, privados de libertad, niños de la calle). Otorga dos modalidades de becas principales: “inicial”, que consiste en un aporte económico para financiar los costos de ingreso a clases y se da en un solo monto al inicio del curso (en el primer trimestre del curso lectivo) y la beca “regular”, que corresponde a un aporte mensual (de Febrero a Noviembre) para financiar gastos de permanencia en el sistema educativo. También otorga becas de transporte para estudiantes de zonas rurales.

Fuente: Elaboración propia con base en Trejos, 2009 y el sitio oficial www.fonabe.go.cr.

¹³ Adicionalmente, y en otros niveles de ejecución, participan el MEP, el Fodesaf, el INA y la CCSS.

¹⁴ Esto introdujo dificultades en la entrega del subsidio, porque en el Fonabe el titular del beneficio no es la familia, sino el estudiante. Dado que el tope máximo establecido para “Avancemos” es de 80.000 colones por familia, la presencia de hermanos tendía a dejar por fuera a uno más de ellos en los casos en que la familia superaba ese monto.

Los datos del cuadro 6 reflejan la fuerte expansión que tuvo el apoyo monetario para estudiar a partir del año 2006, tanto en términos de beneficiarios como de recursos financieros asignados. Entre 2005 y 2008, los beneficiarios totales más que se cuadruplicaron y el gasto total real se multiplicó por seis. Esto permitió que el gasto por beneficiario también mostrara un notable aumento, aunque tendió a estancarse en el último año (Trejos, 2009). El gasto del Programa representó en el 2007 el 0,2% del PIB, el 0,8% del gasto público total y el 1% del gasto público social.

CUADRO 6
COSTA RICA: GASTO Y BENEFICIARIOS EN PROGRAMAS DE BECAS Y “AVANCEMOS”, 2003-2008

Rubro	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Beneficiarios (miles)	45,6	53,9	64,2	72,1	137,5	289,3
Becas regulares ^a	45,6	53,9	64,2	64,0	39,2	133,2
“Avanceмос” ^b	...	...	...	8,1	98,3	156,1
Gasto directo anual ^c	2 103,1	2 163,4	3 080,5	2 643,8	8 918,5	18 399,5
Becas regulares	2 103,1	2 163,4	3 080,5	2 429,7	993,7	3 470,2
“Avanceмос”	...	...	...	214,1	7 924,9	14 929,2
Gasto por beneficiario ^d	46 122,6	40 149,2	47 965,8	36 662,0	64 850,3	63 606,5
Variación porcentual	...	-13,0	19,5	-23,6	76,9	-1,9

Fuente: Trejos, 2009 con datos de las EHPM del INEC.

^a Solo incluye becas de FONABE para educación general, superior y grupos especiales.

^b Incluye FONABE e IMAS y se refiere a beneficiarios atendidos durante el año.

^c Millones de colones del 2000 según deflactor implícito del consumo final del gobierno general.

^d Colones del 2000 según deflactor implícito del consumo final del gobierno general.

1. Perfil de los beneficiarios

Un perfil de los beneficiarios de “Avanceмос” elaborado con base en la encuesta de hogares¹⁵ del 2008 muestra que el 95,1% de ellos son hijos o nietos en el hogar; predominan las mujeres¹⁶ y las edades de entre 13 y 21 años, aunque hay beneficiarios con edades superiores (véase cuadro 7). De los hogares beneficiados, el 79,8% tiene solo un becado, un 17,2% dos, un 2,7% tres y el restante 0,3% cuatro. Además, un 34,7% de los becados forma parte de hogares con jefatura femenina (Sauma, 2009).

En el cuadro 8 se muestra la ubicación de los beneficiarios de “Avanceмос” según los deciles de ingreso per cápita de los hogares. En 2008 el 62% de los becados pertenecía a hogares de los tres primeros deciles, porcentaje inferior al de 2007, que fue de 69,1%. El número de beneficiarios en hogares con ingreso ignorado aumentó entre esos dos años, situación que se mantiene aun cuando se excluya a este grupo del cálculo, lo que refleja que, con respecto a la pobreza, las filtraciones en el programa se incrementaron en el 2008. Incluso si se consideran en conjunto los cuatro primeros deciles (gráfico 12) las filtraciones son importantes (Sauma, 2009).

¹⁵ Las encuestas de hogares no permiten distinguir fácilmente entre los beneficiarios de “Avanceмос” y los becados de Fonabe que no pertenecen a este programa. Por este motivo, se presentan varias aproximaciones de los posibles beneficiarios del programa identificados en las encuestas, tratando de controlar por el monto reportado de la beca. Se advierte que pueden darse divergencias entre las cifras que se consignan en esta sección.

¹⁶ El mejor rendimiento educativo de las mujeres las hace aparecer con cierto favorecimiento del programa (Trejos, 2009).

CUADRO 7
PERSONAS QUE RECIBIERON BECA DE “AVANCEMOS” O FONABE POR SEXO,
SEGÚN GRUPOS DE EDAD, 2007-2008

	Avancemos-IMAS		Fonabe		Total	
	2007	2008	2007	2008	2007	2008
Total	41 691	56 272	33 127	82 251	74 818	138 523
De 12 años o menos	3 834	3 533	11 102	38 413	14 936	41 946
De 13 a 17 años	32 637	41 740	18 111	37 466	50 748	79 206
De 18 años y más	5 220	10 999	3 914	6 372	9 134	17 371
Porcentaje	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
De 12 años o menos	9,2	6,3	33,5	46,7	20,0	30,3
De 13 a 17 años	78,3	74,2	54,7	45,6	67,8	57,2
De 18 años y más	12,5	19,5	11,8	7,7	12,2	12,5

Fuente: EHPM del INEC.

CUADRO 8
DISTRIBUCIÓN RELATIVA DE LOS BECADOS IDENTIFICADOS DEL PROGRAMA “AVANCEMOS”
SEGÚN INGRESO DE LOS HOGARES SIN BECA^a, 2007-2008

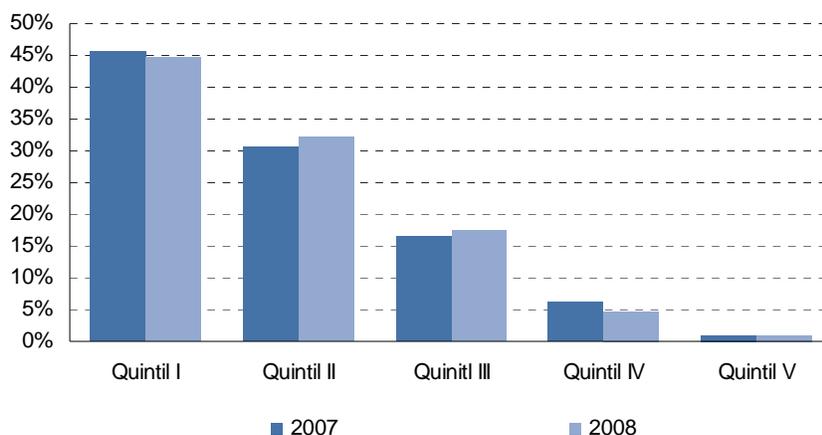
Deciles de hogares según su ingreso per cápita sin beca	2007	2008
Total de estudiantes becados	34 920	89.929 ^b
Distribución relativa	100,0	100,0
En hogares con ingreso ignorado	2,9	7,8
En hogares con ingreso conocido	97,1	92,3
Deciles de hogares		
Decil I	34,4	27,5
Decil II	18,7	19,2
Decil III	16,0	15,3
Decil IV	12,5	11,2
Decil V	6,0	8,6
Decil VI	5,7	5,3
Decil VII	2,4	2,6
Decil VIII	0,9	1,7
Decil IX	0,3	0,1
Decil X	0,0	0,7

Fuente: Sauma, 2009, estimación propia a partir de las encuestas de hogares.

^a El ingreso de los hogares se re-estima excluyendo el monto de la beca.

^b Casos seleccionados solamente si se daba plena coincidencia entre el monto de la beca y el año cursado por los estudiantes.

GRÁFICO 10
DISTRIBUCIÓN DE BENEFICIARIOS DE BECA DE “AVANCEMOS” O FONABE
SEGÚN QUINTIL DE INGRESO DEL HOGAR. 2007 Y 2008



Fuente: EHPM del INEC.

C. Impacto sobre la pobreza y la expulsión estudiantil

Desde su creación en el 2006, y a diferencia de otras iniciativas de su tipo en América Latina, “Avancemos” no ha sido acompañado por esfuerzos sistemáticos para medir su impacto. Lo que ha predominado son mediciones de la cobertura en términos de su extensión, pero no de su consistencia o calidad. Menos aun se ha valorado el impacto del programa en el comportamiento de los hogares, ni se ha hecho una evaluación integral del cumplimiento de todos sus componentes, a la luz de la propuesta original.

Las evaluación más importante sobre el diseño y ejecución del programa fue realizada por la Contraloría General de la República en abril de 2008 (CGR, 2008). A ella se suman, por un lado, ejercicios puntuales encargados por la rectoría del sector social para elaborar instrumentos de seguimiento y metodologías de evaluación (Flacso, 2008; Viceministerio de Desarrollo Social, 2008) y, por otro, investigaciones sobre pobreza e inversión social efectuadas en el marco del Programa Estado de la Nación, en las que se han documentado impactos del programa en materia de cobertura y pobreza (Sauma, 2008; Trejos, 2009).

1. Impacto sobre la pobreza

Como se ha señalado, el objetivo principal de “Avancemos” no es reducir la pobreza sino ayudar a los hogares pobres para que mantengan a sus hijos e hijas en el sistema educativo, de manera que se interrumpa el ciclo de transmisión intergeneracional de ese fenómeno. No obstante, el programa tiene un impacto directo sobre la pobreza que es interesante explorar.

La encuesta de hogares del 2008 incluyó a “Avancemos” entre las becas que reciben los hogares. Sin embargo no siempre había coincidencia entre el monto de la beca que se suministró y el año cursado por los estudiantes, según el monto establecido por Ley. Para resolver este problema, Sauma (2008) seleccionó aquellos casos en que se daba plena coincidencia entre ambas variables y aplicó la metodología¹⁷ de comparar las situaciones “sin beca” y “con beca” para medir el impacto del programa sobre la pobreza. El principal hallazgo fue que en el 2008, por efecto de “Avancemos”, se obtuvo una

¹⁷ Ejercicio de estática comparativa en el cual se supone que “todo lo demás que afecta la pobreza permanece constante”, a fin de aislar el impacto sobre la pobreza del programa.

reducción de 0,5 puntos porcentuales en la pobreza total tuvo y de 0,4 puntos en la pobreza extrema (véase cuadro 9).

CUADRO 9
COSTA RICA: IMPACTO DEL PROGRAMA “AVANCEMOS” SOBRE LA POBREZA, 2007-2008

	Pobreza total		Pobreza extrema	
	Incidencia ^a	Impacto ^b	Incidencia ^a	Impacto ^b
2007				
Sin beca	17,0	...	3,5	...
Con beca	16,7	-0,3	3,3	-0,2
2008				
Sin beca	18,2	...	3,9	...
Con beca	17,7	-0,5	3,5	-0,4

Fuente: Sauma, 2009, con datos de las EHPM, INEC.

^a Se refiere al porcentaje de hogares en pobreza total o extrema. La estimación se realizó con base en los hogares con ingreso conocido, no se efectuó imputación de ingresos.

^b El impacto se mide con base en los puntos porcentuales en que se reduce la incidencia de la pobreza.

Este impacto fue mayor que el logrado en 2007 (-0,3 puntos porcentuales en la pobreza total y -0,2 puntos en la pobreza extrema), situación que se explica principalmente por el aumento en el número de estudiantes becados (en la encuesta de hogares de 2007 se identificaron casi 35.000 beneficiarios, de un estimado oficial de 60.000), pero no por el monto de las transferencias, que se mantuvo igual en los dos años (Sauma, 2009).

2. Impactos en la deserción

Si bien por medio de las encuestas de hogares se ha logrado precisar el impacto de “Avancemos” en la pobreza, no ocurre lo mismo en lo que concierne a la deserción escolar. Hasta el momento ningún estudio ha podido aislar ese efecto y, por tanto, es prematuro emitir un juicio sobre el tema. Los datos de 2006-2008 muestran una leve reducción de la deserción, pero ello parece obedecer a la combinación de un conjunto de estrategias puestas en marcha desde diversos frentes, además del programa “Avancemos”¹⁸.

La principal dificultad para medir este impacto radica hasta el momento en la calidad de la información de las bases de datos del Fonabe y el IMAS, y en el poco o nulo seguimiento que se ha podido dar a los beneficiarios¹⁹ y sus familias.

¹⁸ Las otras estrategias impulsadas por el MEP incluyen cambios en los reglamentos de aprobación de cursos, programas de apoyo a jóvenes vulnerables a la deserción, desarrollo de estrategias particulares en centros educativos para atender problemas que se generan en los años de transición entre ciclos y modificaciones curriculares para hacer más atractiva la oferta educativa.

¹⁹ La designación del IMAS como entidad ejecutora exclusiva del programa implicó el traslado de la base de datos del Fonabe, con la cual la institución ha tenido muchos problemas para ubicar a las familias beneficiarias. Por este motivo se está revisando ese instrumento y se están realizando acciones tendientes a crear una base única con la información de la que ya disponía el IMAS. A partir de diciembre de 2008 se inició un período de transición que ha impedido dar seguimiento real a los beneficiarios entre el IMAS y el MEP.

V. “Avancemos” en el marco institucional del IMAS: ¿visiones encontradas de política social?

A. Cambios en el diseño original

Entre 2006 y 2008 el diseño y ejecución de “Avancemos” estuvieron sometidos a constantes cambios, tal como refleja la promulgación de cinco decretos ejecutivos posteriores a la creación del programa, en los que se modificaron aspectos relacionados con las entidades ejecutoras, las formas de ejecución y los requisitos de la población objetivo (véase el anexo 1).

El plan piloto de “Avancemos” lo ejecutó el IMAS entre julio y diciembre de 2006. La meta se estableció en 3.500 estudiantes que cursaran los primeros tres años de secundaria, con edades entre 13 y 17 años, no beneficiarios de otras ayudas estatales con el mismo fin²⁰ y cuyas familias cumplieran los criterios de pobreza del IMAS. Estos criterios se flexibilizaron posteriormente, cuando se incorporó al Fonabe. El reglamento de operación del 2007²¹ flexibilizó también el criterio original de la población objetivo, al señalar como beneficiarias a las familias en

²⁰ Se refiere a beneficiarios de algún otro incentivo económico para estudiar, especialmente las becas tradicionales que otorga Fonabe.

²¹ El decreto ejecutivo 33677MP-MEP-Mivah, de abril de 2007, establece que la población objetivo de “Avancemos” son las familias en condición de pobreza, vulnerabilidad, riesgo y exclusión social, que tengan entre sus miembros a adolescentes y jóvenes con edades que oscilan entre 12 y 21 años; incluso puede incluirse a jóvenes hasta los 35 años (Ley General de la Persona Joven, N° 8261) que presenten situaciones especiales, debidamente calificadas por los profesionales a cargo de los estudios socioeconómicos. Estos adolescentes y jóvenes deben estar matriculados en la educación formal secundaria, en cualquiera de sus modalidades. Entre ellas se encuentran las diseñadas para la población joven y adulta que, por diversas razones (extra-edad, situación laboral, entre

condición de pobreza, riesgo y exclusión social, con jóvenes entre los 12 y los 21 años de edad. En octubre de 2008 nuevamente se ampliaron los parámetros y se definió como beneficiarias a las familias con adolescentes y jóvenes de ambos sexos entre los 12 y los 25 años de edad, que viven en condiciones de pobreza, riesgo, vulnerabilidad social y exclusión, y necesitan apoyo económico para mantenerse en la educación secundaria.

B. Problemas de gestión IMAS-FONABE

La participación de dos instituciones con lógicas de funcionamiento distintas -el Fonabe pensando en los estudiantes y el IMAS en las familias- generó problemas de diseño, ejecución, seguimiento y evaluación que fueron señalados por la Contraloría General de la República (CGR, 2008). Como se observa en el cuadro 10, las principales dificultades estaban asociadas a la definición del titular del subsidio, los requisitos para mantener el beneficio, problemas de administración y coordinación, duplicaciones, manejo de los sistemas de información de los beneficiarios y debilidades en los mecanismos de evaluación y seguimiento.

Los problemas de diseño y ejecución identificados por la CGR y la atención de sus recomendaciones provocaron que en noviembre de 2008 el Gobierno y la rectoría del sector social decidieran concentrar la ejecución del programa en el IMAS.

CUADRO 10
COSTA RICA: PRINCIPALES PROBLEMAS DE DISEÑO Y EJECUCIÓN EN EL PROGRAMA
“AVANCEMOS” Y RECOMENDACIONES HECHAS POR LA CGR

Eje	Hallazgos	Implicaciones	Recomendaciones
Diseño	Cambios en el diseño inicial no correspondientes con la evaluación de la fase piloto	Ampliación conceptual en la definición de la población objetivo, que flexibilizó la incorporación de beneficiarios, más allá de los puntajes 1 y 2 del SIPO. La normativa del 2007 del IMAS incluyó al grupo 3 como población objetivo del programa y ya no como casos de excepción, como se había determinado en una directriz del 2006. La participación de beneficiarios provenientes del grupo de puntaje 3 aumentó del 5,6% en la fase piloto al 24,5% en el 2007.	Realizar cambios sobre la base de evaluaciones técnicas previas. Solicitar al IMAS que tome medidas para garantizar la atención prioritaria de las familias de los grupos de puntaje 1 y 2 del SIPO.
	Falta de congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 (PND), especialmente en las nuevas metas de cobertura.	La población objetivo del programa se amplió de 130.000 estudiantes (adolescentes entre 13 y 17 años en condición de pobreza, según la encuesta de hogares de 2005) a los jóvenes entre 12 y 21 años en condición de pobreza, vulnerabilidad y exclusión social (la CGR estimó en al menos 310.000 personas, con base en la citada encuesta). Asimismo se aceleró la incorporación de beneficiarios, con el riesgo de que quedaran excluidos los hogares más pobres, si no accedían al programa antes de que se cumpliera la meta y se agotaran los recursos presupuestados. En razón de esa celeridad, se abrieron dos posibles mecanismos de entrada al programa -IMAS y Fonabe- con procesos y requerimientos diferentes, que si bien facilitan el acceso, también propician entradas duplicadas y costos adicionales de operación. En el 2007 se detectaron 5.132 personas que fueron seleccionadas por ambos mecanismos.	Revisar y adaptar la meta de cobertura de “Avanceamos” establecida en el PND, a la luz de la actual definición de su población. La rectoría del sector social debe desglosar la meta global de cobertura del programa según condición socioeconómica -pobreza, vulnerabilidad y exclusión social- a fin de garantizar una elevada cobertura de los hogares y las personas con mayores grados de pobreza y exclusión social.

(continúa)

otras) no accede a las opciones regulares o estructuradas. Asimismo, se ha establecido que los estudiantes incorporados al programa solo podrán repetir, por una única vez, un curso lectivo (Morales, 2007).

Cuadro 10 (conclusión)

Eje	Hallazgos	Implicaciones	Recomendaciones
Ejecución	Diferentes formas de administración de las becas "Avancemos": titular del beneficio y requisitos para mantener el subsidio	El Fonabe ejecuta "Avancemos" con la estructura operativa para administrar becas estudiantiles; en particular, entrega el subsidio, que es para la familia, al estudiante, en tanto que el IMAS lo hace a través de la madre o representante legal. En cuanto a los requisitos, el IMAS señala que el beneficiario solo podía repetir un curso lectivo una vez, mientras en Fonabe el Comité de Becas podía justificar la reprobación.	El programa se concibió como una transferencia monetaria condicionada y debe ser llevado a la práctica como tal, especialmente en el manejo de Fonabe. Es indispensable establecer un reglamento y criterios únicos.
	Falta de un sistema de información conjunto	El Fonabe no cuenta con un sistema de información de las familias de los estudiantes que atiende, por lo que no se conocen las características de una parte de la población beneficiaria. La CGR encontró debilidades en la información de beneficiarios y de pagos del Fonabe.	El IMAS debe completar todos los documentos requeridos en los expedientes, sin que ello implique retraso en la aprobación de las resoluciones. El Fonabe debe mejorar la calidad, integridad y seguridad de los datos, así como el diseño y administración de la base de datos, para corregir las deficiencias encontradas.
	Problemas de coordinación entre los entes participantes	Se identificaron deficiencias en la coordinación entre las gerencias regionales del IMAS y los colegios; así como entre Fonabe y los Comités de Becas de los colegios.	Aumentar la coordinación entre los entes involucrados y fortalecer el seguimiento y los reportes de rendimiento y asistencia de los estudiantes beneficiarios. Es fundamental la dirección, seguimiento y evaluación que dé el órgano político del programa y la rectoría del sector social. En relación con los beneficiarios de Fonabe, se determinó que el proceso que realizan los Comités de Becas de los colegios debe mejorar mediante una mayor coordinación y control sobre la aplicación de la ficha socioeconómica para reducir la ausencia de fichas, fichas incompletas y carencia de documentos sobre los ingresos familiares.
Seguimiento y evaluación	Falta de aspectos claves en el seguimiento y la evaluación	El seguimiento y la evaluación realizados hasta diciembre de 2007 no contemplaron aspectos cualitativos relevantes del producto que entrega el programa. Ejemplos de ello son los errores de exclusión de población objetivo y de inclusión de población no objetivo, así como la falta de oportunidad y continuidad en los pagos de la transferencia monetaria a los beneficiarios. Menos aun se determinaron los efectos de corto plazo, como la permanencia y la reinserción de los jóvenes en el sistema educativo y la mejora en la satisfacción de las necesidades básicas de las familias, ya que solo se informa sobre la cantidad de población beneficiada a diferentes fechas de corte. Aún no se han diseñado las evaluaciones que permitirán conocer el impacto del programa a mediano plazo.	La Secretaría Técnica del programa debe diseñar instrumentos e implementar evaluaciones periódicas, de manera que en un corto plazo se pueda medir el grado de logro de los objetivos a nivel de productos y efectos, y que en el 2009 se pueda contar con una evaluación de impacto.

Fuente: CGR, 2008, citado por el Programa Estado de la Nación, 2008.

C. Traslado al IMAS: ventajas y desventajas

La decisión de trasladar el programa al IMAS aún no es del todo clara. Para algunos especialistas, el lugar ideal de “Avancemos” era el Fonabe, por ser esta una estructura del MEP con experiencia en la entrega de becas y por contar con comités de becas organizados en los colegios, que conocen bien a los estudiantes y pueden monitorear el cumplimiento de las condiciones establecidas. No obstante, los problemas de gestión detectados por la Contraloría General de la República, unidos a la crítica de que el Fonabe funciona con la lógica de beca al estudiante, y no de subsidio a la familia para la atención de necesidades básicas, que es la lógica del programa de transferencias condicionadas, figuran entre los argumentos que dieron pie a la decisión de centralizarlo en el IMAS²².

El traslado plantea una discusión nacional acerca de las fortalezas y debilidades que tiene el IMAS para llevar adelante el desarrollo del programa, así como los grados de complementariedad y articulación interinstitucional que puede lograr con las entidades sectoriales, específicamente con el Ministerio de Educación.

En cuanto a las ventajas, destaca la posibilidad de garantizar la sostenibilidad financiera del programa, pues ha pasado a ser parte del presupuesto institucional del IMAS. Hasta septiembre de 2009 la mayor debilidad de “Avancemos” era, precisamente, su sostenibilidad financiera. Desde su creación se venía ejecutando por medio de una transferencia directa del Ministerio de Hacienda a las entidades ejecutoras, lo cual las hacía depender de la voluntad política del gobierno de turno. En la fecha indicada, y mediante una reforma a la Ley 5662, del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, se asignó financiamiento permanente a esta iniciativa. El Fodesaf deberá trasladar los recursos al IMAS para su administración, con lo cual “Avancemos” queda incorporado de manera definitiva en la oferta programática de la institución²³.

Otras ventajas que ofrece el IMAS para el manejo de “Avancemos” son la experiencia de trabajo con familias pobres y la atención de distintas necesidades, así como la posibilidad de concentrar la información en una sola base de datos.

Por su parte, las desventajas se relacionan con la capacidad operativa de la institución para asumir el programa, su enfoque de trabajo histórico –marcado por el asistencialismo y el manejo “clientelar” – y sus bajos grados de articulación con el MEP y otras entidades sectoriales.

1. Traslado y adaptación: un proceso complicado

La centralización de “Avancemos” en el IMAS dio lugar a un proceso de transición entre diciembre de 2008 y los primeros seis meses de 2009, que tuvo como punto central el traslado y adaptación de las bases de datos del Fonabe, así como una serie de cambios al interior del IMAS, para reorganizar la prestación del servicio.

Según los funcionarios del IMAS, este proceso generó dificultades de dos tipos. En primer lugar, las bases de datos del Fonabe presentaban problemas en la calidad de la información, en especial por datos incompletos, que impedían la localización de las familias beneficiarias e implicaron un trabajo de actualización por parte del IMAS²⁴. En segundo lugar, el traslado de todos los becados de “Avancemos” ocasionó una sobrecarga de trabajo que afectó la dinámica de las oficinas regionales, tanto desde el punto de vista presupuestario como en la cantidad de población atendida. Esto provocó retrasos en la ejecución de otros programas e intensificó la visión asistencialista del trabajo. Esto último se debió a que la cantidad de población por cubrir era muy superior al número de profesionales disponibles, por lo que

²² Para algunos sectores otra razón pudo ser de orden estrictamente político.

²³ La reforma establece que el Fodesaf financiará “Avancemos”, pero no señala un porcentaje específico. Además reduce de 7,5% a 4% el porcentaje de recursos de ese Fondo asignados al IMAS.

²⁴ Para no afectar a los beneficiarios en esta transición, se dictó una resolución de pago para todos los estudiantes que recibían “Avancemos” de Fonabe, mientras se realizaba la actualización de los expedientes. Esto implicó un trabajo de campo por parte de los funcionarios del IMAS, pero también una campaña para que los mismos beneficiarios se acercaran a la institución para poner al día sus datos. Una vez finalizada la actualización, los beneficiarios de Fonabe pasarán a ser “gente IMAS”, integrada en el sistema de información de la institución. Asimismo, se les entrega la transferencia por medio de una cuenta de ahorros electrónica del Banco Nacional.

la atención tendió a restringirse a la simple entrega de la transferencia, con pocas posibilidades de dar seguimiento a las familias con acciones de acompañamiento socioeducativo y capacitación para la administración y uso óptimo de los recursos (Alvarado y Obando, comunicación personal, 2009). En general, el IMAS cuenta con cerca de 300 profesionales que deben atender a 150.000 estudiantes y a más de 100.000 familias²⁵. A manera de ejemplo, una de las oficinas regionales de San José cuenta con 25 profesionales para atender a 22.000 estudiantes, una relación de 880 jóvenes por profesional.

Aunque el seguimiento es un área de trabajo interinstitucional entre el IMAS y el Ministerio de Educación, en la práctica no existe una estructura permanente que garantice esa coordinación. El IMAS envía a los colegios los reportes sobre los beneficiarios de “Avancemos” y la verificación depende de “la voluntad de los directores”, y sucede que muchos de ellos no muestran interés, porque “no sienten como suyo” el programa (Obando, comunicación personal, 2009). Se suma el agravante de que, cuando estos últimos reenvían las listas al IMAS, debido a la sobrecarga de trabajo las oficinas regionales no siempre están en capacidad de hacer una doble verificación del cumplimiento de la condicionalidad en los hogares. Para solventar este problema en 2009 se propuso suscribir un convenio con el MEP, para utilizar el sitio *web* del IMAS y colocar en línea los nombres de los beneficiarios de unos 200 centros educativos, de modo que las y los directores puedan entrar y verificar esa información. El control mensual y cruzado sobre los beneficiarios es una condición imprescindible para un seguimiento mínimo adecuado del programa.

La posibilidad de coordinación con el MEP o con la CCSS para verificar el cumplimiento del requisito del examen médico es un desafío no resuelto. Tiene como base una dificultad estructural del sector social en Costa Rica, que es la inexistencia de un sistema único de información de los beneficiarios de los programas sociales selectivos, lo que dificulta el control cruzado y favorece la fragmentación institucional.

Adicionalmente, las dificultades del IMAS para manejar un programa de las dimensiones de “Avancemos” no han permitido, hasta el momento, un control de la condicionalidad directamente con las familias ni la provisión de apoyo a las mujeres jefas de hogar responsables de las mismas.

CUADRO 11
PROGRAMA AVANCEMOS: VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE SU INSERCIÓN EN EL IMAS

Aspecto	Ventajas	Desventajas
Principal objeto de atención	El objeto de atención es la familia y sus necesidades básicas. El carácter condicional de la transferencia implica considerar a las familias pobres como un todo. El enfoque histórico del IMAS ha sido el trabajo con las familias como unidad de atención principal.	Se diluyen las necesidades específicas del estudiante en materia de apoyo educativo. No necesariamente todos los estudiantes que desertan lo hacen por razones económicas.
Información sobre los beneficiarios	Disponibilidad de tecnología para manejar la información y facilitar la entrega de las transferencias. La información de las familias beneficiarias se concentra en una sola base de datos, con lo cual se reducen problemas de duplicación y calidad de los datos, y se favorece la uniformidad de los criterios de selección.	La cobertura del SIPO es nacional, pero tiene el inconveniente de que se alimenta “contra demanda”, es decir, la ficha de información social (FIS) se llena cuando las personas acuden al IMAS en busca de ayuda o cuando se actualiza la información de los beneficiarios activos. La información de los hogares que fueron incluidos en algún momento, pero que dejaron de recibir ayudas, está desactualizada. La actualización de la información de las familias incluidas en el SIPO que reciben becas de “Avancemos” con los datos del Fonabe está en proceso, aún no es completa y arrastra problemas de atrasos. Esto dificulta la verificación de la transferencia y la comprobación del cumplimiento de la condicionalidad.

(continúa)

²⁵ Temporalmente se recurrió a la contratación de unos 40 funcionarios, pero la institución debe dar sostenibilidad financiera a esas plazas (Vargas, comunicación personal, 2009, I).

Cuadro 11 (conclusión)

Aspecto	Ventajas	Desventajas
Gestión de los recursos	Los recursos se concentran en una sola institución y su asignación por ley le da sostenibilidad al programa.	Menores posibilidades del MEP de incidir en el destino de los recursos.
Selección de beneficiarios	Posibilidad de atender a la población más pobre y descentralizar el manejo por medio de las oficinas regionales.	Atención en ventanilla (los que llegan a solicitar la ayuda), que no siempre beneficia a los más pobres. La atención por esta vía restringe los criterios de asignación y fortalece el asistencialismo. El manejo en oficinas regionales sin controles adecuados puede abrir portillos al manejo "clientelista" del subsidio.
Seguimiento al cumplimiento de la condicionalidad	Personal con experiencia en el trabajo de apoyo a familias en extrema pobreza.	Baja capacidad de seguimiento, debido al alto número de familias beneficiadas y la limitada cantidad de profesionales disponibles. Esto también favorece el asistencialismo.
Otros apoyos a las familias, más allá de las transferencias	El IMAS puede atender distintas necesidades básicas de las familias en condición de pobreza, vulnerabilidad y exclusión.	La masificación de "Avancemos" le resta a la institución capacidad para atender integralmente a las familias mediante otros programas complementarios. Por lo general la oferta de apoyo se centra en problemas coyunturales y no ataca las causas de los problemas, como la falta de acceso a recursos productivos y la inserción laboral de mala calidad.
Coordinación interinstitucional	Posibilidad de articulación con políticas sectoriales.	Existen problemas de articulación y acciones dispersas por institución, debido a la falta de instancias comunes para orientar el trabajo y favorecer la complementariedad que debe darse entre la ejecución de "Avancemos" y el MEP. El apoyo en el ámbito de la educación se asume como una responsabilidad del MEP, pues el IMAS tiene poca incidencia sobre los estudiantes y su rendimiento, así como sobre el mejoramiento de la oferta educativa. Por su parte, los funcionarios del MEP no sienten que el desarrollo y seguimiento de "Avancemos" sean su responsabilidad, sobre todo porque no media para ellos ningún estímulo o reconocimiento adicional por esas tareas.

Fuente: Entrevistas a funcionarios y autoridades del IMAS, 2009.

VI. Conclusiones generales

La información presentada en este trabajo permite destacar las siguientes conclusiones principales:

- La protección social desarrollada en Costa Rica a mediados del siglo XX tuvo por base la universalidad y el reconocimiento de los derechos ciudadanos. Se apostó por promover un conjunto de políticas sociales universales, que colocaron un conjunto mínimo de estándares de bienestar o “piso común” para toda la ciudadanía. Lo anterior fue posteriormente complementado con el desarrollo de políticas selectivas de combate a la pobreza, de asistencia y promoción social, para los grupos más vulnerables. La complementariedad entre estas dos perspectivas permitió que el país cosechara, en el largo plazo, logros importantes en materia de desarrollo humano.
- El IMAS y el FODESAF con sus programas son los instrumentos de política social selectiva más relevantes que tiene Costa Rica. Con su creación en la década de los setenta, el país se adelantó diez años a las políticas de combate a la pobreza que el Banco Mundial promovería una década después, en el marco de los programas de ajuste estructural. Una particularidad de estos instrumentos fue su creación por ley y con recursos provenientes, desde un inicio, de impuestos y asignaciones vía presupuesto nacional.
- En su matriz original el IMAS fue creado para atender a los más pobres. Elemento clave era el trabajo interinstitucional con entes sectoriales (en especial salud y educación), con las comunidades y los distintos sectores sociales, así como la promoción de programas tendientes a la atención de las causas estructurales de la pobreza y la creación de capacidades.

- En el devenir institucional el enfoque original evolucionó hacia otro cada vez más “asistencial-clientelista”, en el que se fue debilitando la coordinación con las entidades sectoriales, la rectoría en materia de pobreza y la atención a las causas estructurales de los problemas. Reeditar la matriz original en el nuevo contexto es uno de los principales desafíos del IMAS, para lo cual el programa “Avancemos” puede brindar una oportunidad.
- En los años noventa las políticas sociales universales, especialmente en salud y educación, fueron las de mayor impacto en el mejoramiento de las condiciones de vida de las personas pobres. Los programas selectivos representaron apenas un 10% de la inversión social y un 2,1% del PIB.
- En el trienio 2006-2008 el país incrementó la inversión social, tanto en políticas universales como selectivas. En este contexto se inscriben la creación de “Avancemos” y el fortalecimiento del programa de “Régimen No Contributivo de Pensiones” para personas adultas mayores en condición de pobreza. Ambos programas, pero en especial este último, han logrado un impacto importante en la reducción de la pobreza, y tienen entre sus características más relevantes el hecho de estar estrechamente vinculados a la CCSS, una de las principales instituciones del sector salud.
- Visto en el conjunto de la inversión social en Costa Rica, el programa “Avancemos” es un instrumento típico de política selectiva, que sirve como complemento a la política educativa y al interés del país, por incrementar la cobertura en secundaria en el mediano y largo plazo. Para tener una idea más clara de sus alcances, en el 2007 el gasto de este Programa representó el 0,2% del PIB, el 0,8% del gasto público total y el 1% del gasto público social.
- En la discusión sobre el programa “Avancemos” deben distinguirse dos niveles de análisis: el papel que ocupa dentro de la política social nacional y en segundo lugar, su funcionamiento como instrumento de política selectiva y los grados de articulación que logra o no con las políticas universales.
- El modelo “Avancemos” no es nuevo en la política social costarricense. En el pasado se habían dado iniciativas similares²⁶ aunque no en la escala y ni en la prioridad política que recibió “Avancemos” para salvaguardar el derecho de los jóvenes a la educación, en esto radica su principal novedad.
- La decisión de trasladar “Avancemos” al IMAS, fuera de la estructura sectorial del MEP, obedece al criterio de que el IMAS tiene por mandato trabajar con las familias pobres, principal objetivo del Programa. Existen, sin embargo, dudas acerca de los vínculos sectoriales que puedan establecerse entre esa institución y el MEP. En la práctica, los funcionarios del MEP (de oficinas centrales y en los centros educativos) no asumen el programa “Avancemos” y sus objetivos como su responsabilidad, situación que a la postre puede afectar su implementación y éxito. Con respecto a los vínculos sectoriales, se plantea la interrogante de por qué, si el Ministerio de Educación tenía dentro de su estructura una figura como el Fonabe, especializada en otorgar becas y dar seguimiento a los estudiantes, se decidió trasladar una iniciativa como “Avancemos” a una entidad fuera de la órbita sectorial. Estas tensiones, como lo señala Madariaga: “ponen en evidencia las prácticas con que históricamente han operado los sectores, los distintos niveles de la administración pública y los agentes locales cuyas culturas organizacionales no siempre se encuentran sintonizadas con los objetivos del programa” (Maradiaga, 2009).
- A lo anterior se suman, además, las dudas sobre la capacidad del IMAS para atender un programa con la escala alcanzada por “Avancemos”, especialmente en la posibilidad de brindar apoyo integral y seguimiento a las familias beneficiarias.

²⁶ Programas similares fueron desarrollados por el IMAS en los setenta y también a mediados de los noventa, con el programa “Superémonos”.

- Con su traslado al IMAS, el desarrollo del programa puede generar dos escenarios: uno en el que se afianza el enfoque asistencialista y “clientelista” de la institución, u otro en el que la iniciativa se constituye en un verdadero complemento de las políticas de universalización de la educación secundaria que impulsa el Ministerio de Educación. Hasta el momento, y debido en buena parte a la escala de “Avancemos”, ha operado una lógica más cercana al asistencialismo, que se limita a la entrega de las transferencias, con un débil seguimiento del cumplimiento de las condicionalidades y una desvinculación total de la oferta educativa del MEP.
- No obstante, dada la trayectoria institucional de Costa Rica en materia de políticas universales, un programa como “Avancemos” tiene gran potencial para establecer puentes o, en palabras de Sojo (2007), “actuar de bisagra” entre lo selectivo y las políticas universales, especialmente en educación. Esto pasa sin embargo, por una reorganización interna de las instituciones.
- La reforma realizada en el 2009 a la Ley del Fodesaf, con la que se asegura legalmente la asignación estable de recursos para “Avancemos” y se dispone su inserción dentro del IMAS, crea condiciones para garantizar la sostenibilidad del programa en el largo plazo. Esto, sin embargo, está supeditado al marco fiscal de los gobiernos de turno, en el pasado, no siempre el Fodesaf recibió los fondos que le correspondían por Ley. No hay que perder de vista por tanto, que lo más importante para salvaguardar el derecho de los jóvenes a la educación es mantener un crecimiento sostenido de la inversión social en educación en su conjunto. El desarrollo futuro de un programa como “Avancemos” dependerá de cómo los gobiernos enfrentan las tensiones entre derechos *versus* recursos y universalidad *versus* focalización.
- La asignación por Ley de los recursos del Fodesaf obliga al IMAS y al programa a desarrollar mecanismos de evaluación y rendición de cuentas sobre el uso de dichos recursos y el cumplimiento de los objetivos propuestos, así como el acceso a la información en cuanto a los criterios de selección de los beneficiarios²⁷, aspectos que al momento del escribir este Informe eran débiles y cuyo fortalecimiento estaba en proceso. Como ha llamado la atención el Consejo de Derechos Humanos: “los programas de transferencia de efectivo sin rendición de cuentas, ni mecanismos de reparación tendrán menos probabilidades de ser entendidos en términos de prestaciones y derechos, y bastante más de ser vistos como instrumentos de clientelismo, que pueden ser manipulados por los actores políticos” (Sepúlveda, 2009).

A. Contribución de “Avancemos” a una política social con enfoque de derechos y a temas claves para el desarrollo nacional

Los objetivos de “Avancemos”, como otros programas de su tipo en América Latina, han sido planteados como una combinación entre asistencia monetaria para, en el corto plazo, procurar que el acceso a la educación no se vea afectado por razones asociadas a la pobreza, y en el largo plazo, promover el desarrollo de capital humano para favorecer la movilidad social y romper el ciclo de transmisión intergeneracional de ese fenómeno.

Desde un enfoque de derechos, hay una apuesta en la que el segundo objetivo no se logra sin el primero. Es decir, no es posible desarrollar el capital humano sin acceder al sistema educativo, pero el simple acceso, aunque necesario, no es suficiente. Desarrollar el capital humano implica también tener acceso y derecho a una oferta educativa atractiva y de calidad, que permita a las personas alcanzar el logro

²⁷ Estos criterios deben salvaguardar el principio de igualdad y no discriminación, lo cual exige que el proceso de orientación y los criterios de elegibilidad sean justos, razonables, objetivos y transparentes. Los mecanismos de identificación deben estar abiertos al escrutinio, evaluarse en forma regular y no excluir a los más necesitados de apoyo. Los programas de transferencia en efectivo en los que el registro de los beneficiarios se limita a una encuesta fija o a un período de inscripción concreto, suscitan especial preocupación en lo relativo a la observancia de este principio (Sepúlveda, 2009).

académico y cumplir al mismo tiempo con ciertas metas que la sociedad ha establecido como mínimos para todos sus miembros. En el caso de Costa Rica esto supone universalizar la enseñanza secundaria.

Esta combinación virtuosa es la que, en la práctica, no siempre se logra en los programas de transferencias condicionadas que, al reducirse a simples subsidios a la demanda, sin ir más allá, corren un riesgo muy grande de quedarse “a mitad del río”. Para evitar esta situación es necesario plantearse varias preguntas importantes:

La primera es: ¿qué se entiende por derecho a la educación y acumulación de capital humano: acceso al servicio educativo o acceso a un servicio gratuito y obligatorio de calidad para todos, hasta completar la secundaria?

La segunda pregunta está relacionada con los objetivos: ¿cuál es el discurso político que más pesa en la aplicación del programa: el subsidio a la demanda del servicio educativo o la universalización del derecho a la educación secundaria?

La tercera interrogante busca precisar mejor si los principales problemas para alcanzar los objetivos del programa se deben a su diseño original, a los cambios que se han dado en el camino (especialmente en la escala), a la forma institucional que éste ha adquirido, o a las barreras que enfrenta en contextos de acción sectorial de bajas, medianas o altas sinergias²⁸.

En la ejecución de “Avancemos” ha prevalecido la idea de que el subsidio tiene la finalidad de reducir la deserción en el corto plazo. Desde un enfoque de derechos, y para que la iniciativa funcione mejor como “bisagra” de unión con la política educativa, es necesario afianzar la idea de que su sentido estratégico es universalizar el derecho a la secundaria completa.

El desarrollo del programa se ha visto afectado por muchos cambios en su diseño original; se ha centrado especialmente en el tema de la cobertura y menos en la calidad del servicio, en un contexto de acción sectorial que podría calificarse como de bajas sinergias.

La cuarta pregunta tiene que ver con los aportes concretos que programas de este tipo pueden hacer para fortalecer el vínculo entre las políticas universales y el enfoque de derechos, así como para atender problemas estructurales que enfrenta la sociedad costarricense.

Los principales estudios realizados en el país coinciden en señalar que, entre 1950 y 2004, la pobreza mostró dos comportamientos claramente diferenciados: una reducción sostenida, con algunos años de aumentos coyunturales (principios de los ochenta y los noventa) y un estancamiento en alrededor del 20% a partir de 1994. Por el contrario, la desigualdad pasó de una tendencia de estabilidad en un nivel moderado, a un incremento relevante a finales del siglo XX. El gran cambio entre los períodos 1950-1980 y 1990-2004 parece estar asociado a la variable desigualdad, que evidencia el paso de un estilo de desarrollo distributivo a otro con tendencias concentradoras. Entre las causas de la creciente desigualdad figura la falta de acceso a la educación de importantes sectores de la población. Esta situación obliga a Costa Rica a redoblar esfuerzos por salvaguardar el derecho de todos a la educación, para lo cual es fundamental fortalecer las políticas universales en este campo y los programas selectivos que puedan servirles de complemento, como es el caso de “Avancemos”.

Desde la experiencia costarricense, un papel clave y concreto que podría jugar “Avancemos” de cara a los objetivos sectoriales y el enfoque de derechos consiste no solo en ampliar el acceso a una educación de calidad, sino además, en incidir en las familias beneficiarias, para que tomen conciencia de que el logro mínimo que necesitan las y los adolescentes para aprovechar al máximo las oportunidades y generar movilidad social ascendente no es ya la educación general básica (novenio año), sino la secundaria completa, una aspiración a la que todos los jóvenes de Costa Rica tienen derecho.

²⁸ La alta sinergia se da cuando existen estructuras de coordinación que funcionan al más alto nivel y de manera efectiva y permanente. La mediana sinergia se da en los casos en que hay o ha habido algunas experiencias de coordinación, pero estas no son permanentes. La baja sinergia se produce cuando no hay ninguna estructura de coordinación y las experiencias de trabajo conjunto son casi nulas.

Bibliografía

- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. 2009. Proyecto de ley para la promoción de la erradicación del trabajo infantil y adolescente mediante el derecho real de acceso a la educación, expediente N° 17405. San José, Departamento de Servicios Parlamentarios, Asamblea Legislativa.
- Bravo, R. et al. 2002. Pobreza, Estado y desarrollo humano. Del asistencialismo a la participación ciudadana. La experiencia de Costa Rica. San José, Editorial del Norte.
- Castro, C. (2004), Programas gubernamentales ante la pobreza: alcances y limitaciones en la última década. Ponencia preparada para el Décimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), (2006), La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad. Montevideo.
- Céspedes, V. H. y Jiménez, R. 1995. La pobreza en Costa Rica, concepto, medición y evolución. Estudios 11. San José, Academia Centroamericana.
- ____ (2009), Las políticas de combate a la pobreza en Costa Rica. Borrador preliminar. San José, Academia de Centroamérica y Fundación Konrad Adenauer.
- CGR. 2008. Informe DFOE-SOC-17-2008, sobre el diseño y ejecución del programa de transferencia monetaria condicionada denominado "Avancemos". San José, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Área de Servicios Sociales, Contraloría General de la República.
- Duryea, S. y Morrison, A. 2004. The effect of conditional transfers on school performance and child labor: evidence from an ex-post impact evaluation in Costa Rica. Working paper N° 505. Washington, D.C., Inter-American Development Bank.
- Figueres, J. 1973. La pobreza de las naciones. San José, Euned.
- IMAS. 1971. Ley 4670, de creación del IMAS. San José, Instituto Mixto de Ayuda Social.

- ____ (2005), Informe sobre aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales 1989-1994. San José, Instituto Mixto de Ayuda Social.
- ____ (2008), Plan Estratégico Institucional. Propuesta de nueva estructura programática. San José, Instituto Mixto de Ayuda Social.
- Madariaga, A. (2009), Redefiniendo los espacios de la política social. Reducción de la pobreza, transferencias y corresponsabilidades”. Primera versión para la discusión presentada en el Taller de expertos sobre “Protección social, pobreza y enfoque de derechos v vínculos y tensiones, CEPAL/GTZ. Santiago, Chile.
- MEP (2008), Eficiencia del sistema educativo costarricense. San José, Departamento de Análisis Estadístico, Dirección de Planificación Institucional, Ministerio de Educación.
- Montiel, N. (2001), Rol del Fodesaf en la superación de la pobreza. Informe final. San José, Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica.
- Morales, M. (2007) Trabajo infantil y programas de transferencias monetarias condicionadas: el caso del programa “Avancemos” de Costa Rica. San José, Secretaría Técnica del programa Avancemos, Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos.
- Presidencia de la República de Costa Rica (1994), Plan Nacional de Combate a la pobreza. Hacia una Costa Rica integrada por las oportunidades. San José, Consejo Social, Segunda Vicepresidencia de la República.
- Programa Estado de la Nación (2004), Décimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación, Conare, Defensoría de los Habitantes.
- ____ (2005a), Primer Informe Estado de la Educación Costarricense. San José, Programa Estado de la Nación-Conare.
- ____ (2005b) Undécimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación, Conare, Defensoría de los Habitantes.
- ____ (2008), Decimocuarto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación, Conare, Defensoría de los Habitantes.
- Robles, C. (2009), América Latina y la protección social: avances y desafíos para su consolidación. Primera versión para la discusión presentada en el Taller de expertos sobre “Protección social, pobreza y enfoque de derechos: vínculos y tensiones”, CEPAL/GTZ, Santiago, Chile.
- Rawlings B. L. y Rubio, G. (2003), Evaluación del Impacto de los programas de transferencia condicionada en efectivo. Cuadernos de Desarrollo Humano. México, Secretaría de Desarrollo Social.
- Rojas, M. (1989), Lucha social y guerra civil en Costa Rica 1940-1948. Cuarta edición. San José, Editorial Porvenir.
- Rosero, L. (1985), “Determinantes del descenso de la mortalidad infantil en Costa Rica”, en Demografía y epidemiología en Costa Rica. San José, Asociación Demográfica Costarricense.
- Sauma, P. (2008), Pobreza, desigualdad del ingreso y empleo: situación actual y algunos escenarios prospectivos. Ponencia preparada para el Decimocuarto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación, Conare, Defensoría de los Habitantes.
- ____ (2009), Pobreza, desigualdad del ingreso y empleo: lecciones aprendidas y principales desafíos en un contexto de menor crecimiento económico. Ponencia preparada para el Decimoquinto. Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación, Conare, Defensoría de los Habitantes.
- Secretaría Técnica del Programa Avancemos (2008), Diseño de instrumentos de evaluación para medir impacto del programa “Avancemos”. San José, Unidad de Monitoreo, Evaluación y seguimiento, Viceministerio de Desarrollo Social.
- Seligson, M. et al. (1996), Reducción de la pobreza en Costa Rica, el impacto de las políticas públicas. Serie Divulgación Económica N° 51. San José, Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica, y Proyecto Mitigación de la Pobreza y Desarrollo Social, PNUD.
- Serrano, C. (2005), Claves de la política social para la pobreza. Proyecto Fondecyt. Santiago de Chile.
- Sepúlveda, M. (2009), Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo. Informe de la Experta independiente encargada de los derechos humanos y la extrema pobreza. Asamblea General de Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, 11 período, tema 3 de agenda, marzo.
- Sojo, A. (2007), “Políticas selectivas y sectoriales en América Latina: su vínculo institucional en la lucha contra la pobreza”, en Sojo y Uthoff. Desempeño económico y política social en América Latina y el Caribe. México, Naciones Unidas, Flacso-GTZ-Indesol.
- Solís P et al. (2001), Apuntes básicos sobre la historia del IMAS. Inédito. Informe de asesoría de planeamiento y desarrollo institucional. San José.

- Trejos, J. D. (1983), Las políticas de distribución y redistribución del ingreso en Costa Rica en la década de los setenta. Serie Divulgación Económica N° 24. San José, Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica.
- ____ (1995), La lucha contra la pobreza en Costa Rica: instituciones, recursos y programas. Serie Documentos de Trabajo N° 181. San José, Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica.
- ____ (1998), “Política social y valorización de los recursos humanos”, en Garnier et al. Costa Rica entre la ilusión y la desesperanza (una alternativa para el desarrollo). Segunda edición. San José, Editorial Guayacán.
- ____ (2009), Gasto social y programas sociales selectivos: situación durante 2008, evolución reciente y perspectivas futuras. Ponencia preparada para el Decimoquinto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación, Conare, Defensoría de los Habitantes.
- Villatoro, P. (2007), Las transferencias condicionadas en América Latina: luces y sombras. Brasilia, Brasil, Cepal, IPEA, GTZ.

Entrevistas

- Alvarado, H. Directora de la Oficina Regional Sureste del IMAS. San José, septiembre, 2009.
- Lee, J. A. Presidente Ejecutivo del IMAS. San José, septiembre de 2009.
- Obando, P. Directora de la Oficina Regional Noreste del IMAS. San José, septiembre, 2009.
- Martorell, Rene, Funcionario de la Oficina de Planificación del IMAS, San José, septiembre, 2009.
- Vargas, O. S. Coordinadora del Programa “Avancemos” del IMAS. San José, septiembre, 2009.

Anexos

Anexo 1

Siglas

CCSS	Caja Costarricense del Seguro Social
CNPJ	Consejo Nacional de la Persona Joven
DESAF	Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares
DINADECO	Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FODESAF	Fondo Nacional de Desarrollo y Asignaciones Familiares
FONABE	Fondo Nacional de Becas
ICE	Instituto Costarricense de Electricidad
IDA	Instituto de Desarrollo Agrario
IFAM	Instituto de Fomento y Asesoría Municipal
IMAS	Instituto Mixto de Ayuda Social
INA	Instituto Nacional de Aprendizaje
INAMU	Instituto Nacional de la Mujeres
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
ITCO	Instituto de Tierras y Colonización
MCC	Mercado Común Centroamericano
MEP	Ministerio de Educación Pública
MIVAH	Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos
MTSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
PANI	Patronato Nacional de la Infancia
PND	Plan Nacional de Desarrollo
SABEN	Sistema de Atención de Beneficiarios
SIPO	Sistema de Información de la Población Objetivo
SISBEN	Sistema de Selección de Beneficiarios

Anexo 2

**CUADRO A-1
MODIFICACIONES DE OPERACIÓN DEL PROGRAMA “AVANCEMOS” A PARTIR DE LOS DECRETOS EJECUTIVOS. 2006-2009**

	Decreto 33154 Creación del Programa (mayo de 2006)	Decreto 33203 Reglamento Operación Fase piloto 2006 (junio, 2006)	Decreto 33303 Reforma Reglamento Fase piloto	Decreto 33318 Incorporación Población Indígena	Decreto 33677 Reglamento 2007 (febrero, 2007)	Decreto 34210 Reglamento 2008 (diciembre, 2007)	Decreto 34786 Cambio responsable de administración (octubre, 2008)
Entidades ejecutoras de la transferencia monetaria		Unidad Ejecutora (UG) adscrita a la Rectoría del Sector Social y Lucha contra la Pobreza, específicamente al Despacho del Viceministro de Desarrollo Social.	Unidad Ejecutora (UG) adscrita a la Rectoría del Sector Social y Lucha contra la Pobreza, específicamente al Despacho del Viceministro de Desarrollo Social.	Se faculta al IMAS para que incorpore oficiosamente en el SIPO a aquellas familias de adolescentes pertenecientes a poblaciones indígenas que deseen participar como beneficiarios del Programa	IMAS y FONABE	IMAS y FONABE	IMAS
63 Entidades involucradas (institucionalidad)	Bajo la rectoría del Ministro Rector del Sector Social y Lucha contra la Pobreza, adscrito al Ministerio de Vivienda (MIVAH) participan: MEP, IMAS, INA, DESAF-MTSS y CCSS.	Bajo la rectoría del Ministro Rector del Sector Social y Lucha contra la Pobreza, adscrito al MIVAH, participan: MEP, IMAS, INA, DESAF-MTSS y CCSS.		Bajo la rectoría del Ministro Rector del Sector Social y Lucha contra la Pobreza adscrito al MIVAH, participan: MEP, IMAS, INA, DESAF-MTSS y CCSS.	Bajo la rectoría del Ministro Rector del Sector Social y Lucha contra la Pobreza estarán adscrito al MIVAH: IMAS, FONABE, MEP, INA y CCSS.	Bajo la rectoría del Ministro Rector del Sector Social y Lucha contra la Pobreza, adscrito al MIVAH, las instituciones involucradas son: CCSS, CNPJ, DINADECO, FONABE, IFAM, IMAS, INA, MEP, MTSS, MIVAH y PANI.	El Sector Social y Lucha contra la Pobreza bajo la rectoría del Ministerio de Salud. Las instituciones involucradas son: IMAS, MEP, INA, DESAF-MTSS, CCSS y cualquier otra entidad o instancia la Rectoría designe según considere.

(continúa)

Cuadro A-1 (continuación)

	Decreto 33154 Creación del Programa (mayo de 2006)	Decreto 33203 Reglamento Operación Fase piloto 2006 (junio, 2006)	Decreto 33303 Reforma Reglamento Fase piloto	Decreto 33318 Incorporación Población Indígena	Decreto 33677 Reglamento 2007 (febrero, 2007)	Decreto 34210 Reglamento 2008 (diciembre, 2007)	Decreto 34786 Cambio responsable de administración (octubre, 2008)
Funcionamiento de los tres componentes	El programa está conformado por tres componentes: a) la transferencia monetaria, b) un incentivo para el ahorro y c) apoyo a la oferta educativa y formativa.	Para efectos de la fase piloto y lo correspondiente al presente reglamento el Programa operará únicamente con el componente de la transferencia monetaria.	La Unidad de Gestión deberá diseñar e incorporar de los componentes b) y c) reseñados en el inciso 1) de este artículo, en la operación del programa del año 2007.	s.r	Para el primer componente (transferencia monetaria) las entidades ejecutoras establecerán los mecanismos operativos y de coordinación necesarios para la ejecución. Para los componentes 2 y 3 (incentivo para el ahorro y apoyo a una oferta educativa y formativa de calidad), el MEP, INA y CCSS presentarán una propuesta de oferta complementaria durante el segundo trimestre del 2007.	Las entidades involucradas ejecutan el 1° componente. La ejecución del 2° componente iniciará con la cohorte que apruebe 9° año de la educación general básica al finalizar el 2008. La Secretaría Técnica elaborará el reglamento de funcionamiento de dicho componente en el primer trimestre del 2008. El 3° componente se articula con las acciones generales para mejorar la calidad del sistema educativo y formativo costarricense desarrolladas por el MEP y el INA, que serán completadas por la atención integral en salud que brinda la CCSS.	El programa estará conformado por una transferencia monetaria condicionada, que estará a cargo del IMAS ^a y que se verá apoyada, lógicamente, por la oferta educativa y formativa, que está a cargo del MEP. Le corresponde a esta última institución suministrar al IMAS la información de los y las estudiantes matriculados, activos e inactivos en el sistema de educación nacional y que hasta ahora han recibido el beneficio del Programa "Avancemos" por medio de FONABE.

(continúa)

Cuadro A-1 (continuación)

	Decreto 33154 Creación del Programa (mayo de 2006)	Decreto 33203 Reglamento Operación Fase piloto 2006 (junio, 2006)	Decreto 33303 Reforma Reglamento Fase piloto	Decreto 33318 Incorporación Población Indígena	Decreto 33677 Reglamento 2007 (febrero, 2007)	Decreto 34210 Reglamento 2008 (diciembre, 2007)	Decreto 34786 Cambio responsable de administración (octubre, 2008)
Población objetivo	Adolescentes de ambos sexos en condición de pobreza que necesiten apoyo económico para mantenerse en el sistema educativo y/o formativo.	Familias en condición de pobreza con adolescentes entre los 13 a 17 años. Para efectos de la fase piloto se seleccionarán al menos 3.500 adolescentes con esas edades, que estén cursando de 7° a 9° año y que asistan a centros educativos definidos en función de criterios de concentración de pobreza. Los/as adolescentes han de estar cursando entre 5° y 12° año.	Podrán participar de la fase piloto todas aquellas familias que ya se encuentran debidamente incorporadas al SIPO con ficha FIS, ya sea total o por familia (vigencia parcial) y que cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 4.	Como parte de los beneficiarios del programa se encuentran adolescentes pertenecientes a la población indígena, para lo cual se deben crear las condiciones necesarias y suficientes para que tengan un adecuado acceso a las transferencias monetarias correspondientes.	Adolescentes y jóvenes entre 12 y 21 años inclusive, pertenecientes a familias en condición de pobreza, vulnera- bilidad, riesgo y exclusión social. No obstante, se podrán incluir en el Progra- ma jóvenes mayores de esa edad que presenten situa-ciones especiales, que deberán ser evaluadas y califi- cadas por profesio- nales de las entida- des ejecutoras.	Adolescentes y jóve-nes entre los 12 y 21 años inclusive, perte- necientes a familias en condición de pobreza, vulnerabi- lidad, riesgo y exclu-sión social. No obstante, se podrán incluir en el Progra-ma jóvenes mayores de esa edad que presenten situacio-nes especiales, las que deberán ser evaluadas y califi- cadas por profesio- nales de las entida- des ejecutoras.	Familias con adolescentes y jóvenes de ambos sexos entre los 12 y los 25 años de edad, que viven en condiciones de pobreza, en riesgo, vulnerabilidad social y exclusión que necesiten apoyo económico para mantenerse en el sistema educativo a nivel de secundaria.

(continúa)

Cuadro A-1 (continuación)

	Decreto 33154 Creación del Programa (mayo de 2006)	Decreto 33203 Reglamento Operación Fase piloto 2006 (junio, 2006)	Decreto 33303 Reforma Reglamento Fase piloto	Decreto 33318 Incorporación Población Indígena	Decreto 33677 Reglamento 2007 (febrero, 2007)	Decreto 34210 Reglamento 2008 (diciembre, 2007)	Decreto 34786 Cambio responsable de administración (octubre, 2008)
Otros requisitos de la población beneficiaria		Calificar en situación de pobreza según los criterios del IMAS. Los/as adolescentes entre 13 y 17 años deben residir en una de las comunidades seleccionadas por el programa en función de la condición de pobreza de sus habitantes y la oferta educativa disponible. Deben tener al menos tres años cursados y aprobados en el sistema educativo nacional y no deben ser beneficiarios de ningún otro programa estatal con el mismo fin.			La población beneficiaria deberá estar calificada en condición de pobreza, vulnerabilidad, riesgo o exclusión social, de conformidad con los criterios e instrumentos de selección de las entidades ejecutoras. Los/las beneficiarios deben estar matriculados en el sistema educativo formal en secundaria, en cualquiera de sus modalidades y para estimular el rendimiento educativo, y sólo podrán repetir, por una única vez, un nivel educativo. Este último requisito rige a partir del 2008 y no será aplicable al FONABE, que deberá ajustarse a las disposiciones legales que le regulan.	Se mantienen las del decreto 33677 y se agregan: Los adolescentes y jóvenes mayores de 12 años que no han concluido la educación primaria podrán ser incluidos en el Programa como un proyecto específico, previa valoración técnica de cada caso y de acuerdo al lineamiento que al respecto emita la Secretaría Técnica. Las familias no podrán recibir la transferencia correspondiente a un mismo estudiante por parte de ambas entidades responsables, para lo cual se establecerán adecuados mecanismos de coordinación para evitar esta duplicación. Se agregan como condicionalidades para recibir el beneficio: asistir y ganar el año académico y recibir durante el año al menos una valoración integral de salud de parte de los servicios de la CCSS.	El IMAS tendrá como familias beneficiarias aquellas que se encuentren en condiciones de pobreza, en riesgo, vulnerabilidad social y exclusión con adolescentes y jóvenes que hayan completado la educación primaria y que cumplan con los parámetros de calificación establecidos por el IMAS. Se excluyen del trámite de aplicación de fichas a los estudiantes que provienen de FONABE, según el artículo 10 de este Decreto.

(continúa)

Cuadro A-1 (conclusión)

	Decreto 33154 Creación del Programa (mayo de 2006)	Decreto 33203 Reglamento Operación Fase piloto 2006 (junio, 2006)	Decreto 33303 Reforma Reglamento Fase piloto	Decreto 33318 Incorporación Población Indígena	Decreto 33677 Reglamento 2007 (febrero, 2007)	Decreto 34210 Reglamento 2008 (diciembre, 2007)	Decreto 34786 Cambio responsable de administración (octubre, 2008)
Límites de la transferencia por familia		No hay un límite al número de adolescentes que serán beneficiados por familia, en tanto cumplan con los requisitos. Sin embargo, se establece un tope máximo de ochenta mil colones por familia, monto que será actualizado anualmente vía reglamento de operación.			No hay límite para la cantidad de estudiantes que una familia postule, en tanto se cumpla con los requisitos establecidos. Sin embargo, se establece un tope máximo de ochenta mil colones por familia beneficiaria del programa "Avancemos".	No hay límite para la cantidad de estudiantes que una familia postule, en tanto se cumpla con los requisitos necesarios establecidos. Sin embargo, se establece un tope máximo de ochenta mil colones por familia beneficiaria. En casos justificados se podrá otorgar montos superiores a los establecidos, previa valoración técnica.	
Monto de la transferencia y fuente de financiamiento	FODESAF, el IMAS y el FONABE, A	5° 10.000 6° 13.000 7° 15.000 8° 20.000 9° 25.000 10° 35.000 11° 45.000 12° 55.000			Baja el monto del 12° año 7° 15.000 8° 20.000 9° 25.000 10° 35.000 11° 45.000 12° 50.000	Se mantienen los montos 7° 15.000 8° 20.000 9° 25.000 10° 35.000 11° 45.000 12° 50.000	Los montos de la transferencia serán definidos por el IMAS en coordinación con la Rectoría del Sector Social.

Fuente: Elaboración propia a partir de los Decretos Ejecutivos.

^a Se justifica tal acción en atención a las recomendaciones de la CGR a fin de solucionar problemas que se venían dando de articulación entre FONABE y el IMAS en el manejo de bases de datos de los beneficiarios, procedimientos de selección de la población objetivo que variaba según el marco normativo de cada una de estas instituciones (Inciso 9 de los considerandos del Decreto 34786, 2008).

Anexo 2

CUADRO A-2
AMÉRICA LATINA: ALGUNAS CARACTERÍSTICAS DE LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS,
INCLUYENDO EL PROGRAMA “AVANCEMOS” DE COSTA RICA

Programa	Objetivos	Componentes de la demanda	Condiciones	Población meta	Monto de la transferencia	Principales sistemas de monitoreo	Cobertura y financiamiento
Avancemos (Costa Rica, 2006)	Promover la permanencia y reinserción en el sistema educativo formal de adolescentes y jóvenes pertenecientes a familias que tienen dificultades para mantener a sus hijos en el sistema educativo por causas económicas.	Educación Salud	<p><i>Educación:</i> asistencia puntual y permanente a alguna de las modalidades de educación pública de secundaria formal y aprobar el curso lectivo. Se puede repetir sólo un año, sino pierde el beneficio. Contar con Ficha de Información Social (FIS) y calificar en condiciones de pobreza según los parámetros del IMAS.</p> <p><i>Salud:</i> recibir durante el año al menos una valoración integral de salud de parte de los servicios de la CCSS.</p> <p><i>La familia firma un contrato donde se compromete a cumplir con los compromisos definidos por el IMAS.</i></p>	Familias con adolescentes y jóvenes de ambos sexos entre 12 y 25 años de edad, que viven en condiciones de pobreza, riesgo, vulnerabilidad social y exclusión que necesiten apoyo económico para mantenerse en el sistema educativo a nivel de secundaria.	<p><i>En 2008:</i></p> <p>De US\$27 en el primer nivel de secundaria a US\$90 en el último nivel.</p> <p>Se establece un tope máximo de US\$144,1 por familia beneficiaria, sin importar el número de hijos postulados. En casos justificados se podrá otorgar montos superiores, previa valoración técnica.</p>	<p>SIPO (Sistema de Información de la Población Objetivo): registro social que identifica y caracteriza la población en pobreza.</p> <p>SABEN (Sistema de Atención de Beneficiarios): es un sistema estandarizado para la valoración social de las familias que solicitan beneficios en el IMAS. Se utiliza para el registro de atenciones, solicitudes y resoluciones.</p> <p>Para la verificación el IMAS envía la lista de beneficiarios a los colegios 3 veces al año y éstos indican cuáles estudiantes no asisten. El IMAS verifica antes de retirar la transferencia. Se está automatizando el proceso mediante el sitio Web del IMAS, para que los colegios verifiquen directamente.</p>	<p>2,6% de la población total (noviembre de 2008)</p> <p>Gasto: 0,27% del PIB (2008)</p> <p>Porcentaje de financiamiento externo: 0%.</p>

(continúa)

Cuadro A-2 (continuación)

Programa	Objetivos	Componentes de la demanda	Condiciones	Población meta	Monto de la transferencia	Principales sistemas de monitoreo	Cobertura y financiamiento
Beca Familia (Brasil, 2003)	Reducir la pobreza y la desigualdad en el corto y largo plazo.	Educación Salud Alimentación	<i>Educación:</i> Asistencia de los niños de 6-15 años a un mínimo de 85% de las clases. <i>Salud:</i> Cumplimiento del calendario de atención en salud y nutrición. Participación de las madres en actividades de educación alimentaria. <i>Las condiciones no se aplican a familias en pobreza extrema y sin niños menores de 15 años.</i>	Familias en pobreza extrema. Madres gestantes dando lactancia. Lactantes y preescolares. Niños y adolescentes.	Aporte base para familias en extrema pobreza: US\$22 y variable de US\$29-\$43. En pobreza no extrema: de US\$7-\$21. Límite de 3 miembros por familia.	Catastro único de beneficiarios de programas sociales. Para la verificación las unidades de coordinación informan a nivel central.	18,6% de la población total (2006). Gasto: 0,4% del PIB (2006). Porcentaje de financiamiento externo: 9%.
Oportunidades (ex Progresa) (México, 1997)	Incrementar las capacidades de las familias en extrema pobreza, a través de la inversión en capital humano.	Educación Salud Alimentación Patrimonial Adultos mayores	Educación: matrícula en la escuela. 85% de asistencia a la escuela de niños y jóvenes de 6 a 22 años. Inscribir a los jóvenes hasta los 21 años en educación media superior y apoyarlos para el aprovechamiento escolar. Salud: registrarse y asistir a los servicios de salud. Participación de las acciones de auto-cuidado de la salud. Destinar los apoyos al bienestar familiar. Consumir y utilizar bien los suplementos alimentarios. <i>Las condiciones no se aplican a adultos mayores.</i>	Madres gestantes dando lactancia. Lactantes y preescolares. Niños y adolescentes. Jóvenes. Discapacitados y adultos mayores.	US\$10-US\$63 por niño/mes. En salud: US\$15 familia/mes. Suplemento nutricional. Los montos son crecientes por la edad y mayor para mujeres. No se pueden incorporar nuevos niños al programa al menos en los primeros 3 años.	Padrón de beneficiarios. Sistema geo-referenciado. Puntos centinela. Evaluación externa de reglas de operación. Para la verificación de las condiciones los sectores informan a las administraciones estatales, que envían la información al nivel central. La información es ingresada en el patrón de beneficiarios.	25% de la población total (2005). Gasto: 0,4% del PIB (2003) Porcentaje de financiamiento externo: 42%.

(continúa)

Cuadro A-2 (continuación)

Programa	Objetivos	Componentes de la demanda	Condiciones	Población meta	Monto de la transferencia	Principales sistemas de monitoreo	Cobertura y financiamiento
Bono de Desarrollo Humano (Ecuador, 2001)	Mejorar la formación en capital humano entre los pobres.	Educación	Educación: matrícula en la escuela y 80% de asistencia (niños de 6-17 años). Salud: asistencia de los niños a controles de salud bi-mensuales. <i>70% de asistencia escolar para niños indígenas.</i>	Madres gestantes dando lactancia. Lactantes y preescolares. Niños y adolescentes.	US\$15 por familia/mes.	Hasta el 2006 no había control de las condiciones.	9,5% de la población total (a diciembre de 2008) Gasto: 1% del PIB (2004)
Familias en Acción (Colombia, 2001)	Proteger y promover el capital humano en	Educación Salud Alimentación	Educación: 80% de asistencia a la escuela de los niños de 6-17 años. Salud: asistencia a los centros de salud para controles de crecimiento y desarrollo de los niños. <i>Niños menores de un año: 4 visitas a los centros de salud. Niños de 1-2 años y 5-6 años: 2 visitas. Niños de 3-4 años: 1 visita.</i>	Madres gestantes dando lactancia. Lactantes y preescolares. Niños y adolescentes.	<i>Educación:</i> US\$6-US\$12 por niño/mes. <i>Salud:</i> US\$20 familias/mes (familias con menores de 7 años). El bono educativo es mayor para secundaria que en primaria.	SIFA. Sistema de seguimiento basado en la infraestructura del ICBF. Para la verificación de las condiciones los sectores informan sobre las condiciones. Las madres sirven de puente entre los sectores y el enlace municipal. Los enlaces municipales entregan la información a la empresa externa. La información es cargada en el SIFA.	5% de la población total (2005) Gasto: 0,09% del PIB (2005) Porcentaje de financiamiento externo: 90%.
Familias por la Inclusión Social (Argentina, 2005)	Promover la salud y la retención en el sistema educativo de los niños y evitar la exclusión de las familias pobres	Educación Alfabetización y nivelación de estudios Capacitación Salud	Educación: asistencia a la escuela. Salud: asistencia a los centros de salud.	Madres gestantes dando lactancia. Lactantes y preescolares. Niños y adolescentes.	US\$9-US\$36 por niño/mes. Valor máximo por familia: US\$72. Monto decreciente desde el 2° hijo en adelante, hasta límite de 5 niños.	SISPRAF (Sistema de identificación de familias beneficiarias). La verificación es bi-anual, requiere la presentación de certificados de vacunación, de controles de embarazo, de matriculación y asistencia escolar.	5,7% de la población total (2007)

(continúa)

Cuadro A-2 (continuación)

Programa	Objetivos	Componentes de la demanda	Condiciones	Población meta	Monto de la transferencia	Principales sistemas de monitoreo	Cobertura y financiamiento
Chile Solidario (Chile, 2002)	Apoyo integral a familias indigentes y en pobreza crítica	Salud Educación Habitabilidad Trabajo Dinámica familiar Identificación	Depende de los acuerdos en el contrato familiar.	Familias en pobreza extrema.	Bono de protección social entre US\$5-US\$15. Valor decreciente en el tiempo.	Base de datos de familias beneficiarias. Sistema de control de gestión basado en Internet. Los “apoyos familiares” se verifican a través de visitas que recogen información sobre el cumplimiento del contrato familiar y alimentan el sistema de gestión.	6,5% de la población total Gasto: 0,1% del PIB (2004)
Tekoporá (Paraguay, 2005)	Satisfacer las necesidades básicas de las familias en extrema pobreza y crear oportunidades para el desarrollo de sus potencialidades y enfrentar los riesgos	Educación Salud Nutrición Apoyo sociofamiliar	<i>Educación:</i> matricular a todos los menores de 15 años. Asegurar la asistencia escolar de al menos el 85%. Utilización de la transferencia para la compra del material escolar. <i>Salud:</i> utilización de la transferencia en la compra de alimentos. Asistencia a los centros de salud para un diagnóstico nutricional y de salud de menores de 15 años y embarazadas. Inexistencia de niños con retrasos en inmunizaciones.	Madres gestantes dando lactancia. Lactantes y preescolares. Niños y adolescentes.	<i>Educación:</i> US\$5 PPP. <i>Salud:</i> US\$11 PPP (nutrición). Valor máximo por familia (educación + salud): US\$32 PPP. Límite de 4 niños por familia.	Hasta inicios del 2006 no había verificación de las condiciones.	5,6% de la población rural (2005)
Red Solidaria (El Salvador, 2004)	Mejorar las condiciones de vida de las familias en extrema pobreza, ampliando sus oportunidades y capacidades	Educación Salud Seguridad alimentaria Capacitación Microcrédito y desarrollo productivo Infraestructura	<i>Educación:</i> asegurar la matrícula y asistencia a la escuela de niños de 5-14 años. <i>Salud:</i> inscripción en los servicios de salud y garantía de controles pre y post natales. Utilización de las transferencias en el consumo de alimentos. <i>Asistencia de las madres a las sesiones de capacitación proporcionadas por el programa.</i>		US\$15 por familia/mes. Valor máximo por familia: US\$20 por mes (educación + salud). No hay variaciones según el tamaño de la familia, grado escolar o género.	Las ONG que realizan el apoyo familiar informan sobre las condiciones. En los hechos no se verifica la condición de uso de la transferencia de alimentos.	13% de la población total

(continúa)

Cuadro A-2 (continuación)

Programa	Objetivos	Componentes de la demanda	Condiciones	Población meta	Monto de la transferencia	Principales sistemas de monitoreo	Cobertura y financiamiento
Programa Juntos (Perú, 2005)	Aliviar la pobreza en el corto plazo y fomentar un nivel de ingresos auto-sostenible en el mediano plazo	Educación Salud Nutrición Identidad y desarrollo de la ciudadanía	Educación: 85% de asistencia a la escuela. Salud: garantizar las inmunizaciones y los controles pre y postnatales. Utilizar el paquete básico del Programa Nacional de Asistencia Nutricional (menores de 3 años). <i>Las madres deben asistir a talleres de habilidades prenatales y desarrollo de capacidades.</i>	Madres gestantes dando lactancia. Lactantes y preescolares. Niños y adolescentes.	US\$30 por familia.	Código único de identidad (base de datos de beneficiarios). Los facilitadores comunitarios verifican el cumplimiento de las condiciones.	2,7% de la población total (2006) <i>Gasto: 0,1% del PIB (2006)</i>
Tarjeta Solidaridad (República Dominicana, 2005)	Reducir la pobreza extrema y el hambre	Educación Salud Nutrición	Educación: 85% de asistencia a la escuela. Salud: visitas periódicas a los centros de salud.				12% de la población total
Programa de Asignación Familiar PRAF (Honduras, 1998)	Incrementar el capital humano en niños pobres, ayudándolos a quebrar el círculo de la pobreza	Educación Salud Alimentación	Educación: inasistencia escolar máxima de 7 días. Salud: asistencia a los centros de salud.	Madres gestantes dando lactancia. Lactantes y preescolares. Niños y adolescentes. Discapacitados y adultos mayores.	Demanda: US\$3 mensual por niño/mes. Oferta: US\$ 4.000 por escuela/año. US\$ 6.020 por centro de salud/año. Bono educativo máximo de 3 niños por familia.	SIPRAF (Sistema de Información del PRAF).	4,7% de la población total <i>Gasto: 0,2% del PIB (2001)</i> Porcentaje de financiamiento externo: 90%.

(continúa)

Cuadro A-2 (conclusión)

Programa	Objetivos	Componentes de la demanda	Condiciones	Población meta	Monto de la transferencia	Principales sistemas de monitoreo	Cobertura y financiamiento
Programa de Avance mediante la Salud y la Educación (Jamaica, 2001)	Aliviar la pobreza. Mejorar los resultados educativos y de salud de los pobres. Prevenir que las familias se hundan en la pobreza ante choques.	Educación	Educación: 85% de asistencia a la escuela (menores de 6-17 años).	Madres gestantes dando lactancia.	US\$6,20 (2002)	Base de datos de beneficiarios. Evaluaciones externas. Los centros de educación y salud informan a los administradores locales.	8% de la población total (2005) <i>Gasto:</i> 0,3% (2005) Porcentaje de financiamiento externo: 51% (2001-2005).
		Salud	Salud: asistencia a los centros de salud.	Lactantes y preescolares.	US\$9 (2004)		
		Alimentación	Menores de 1 año y embarazadas: cada 2 meses; 1 a 6 años, adultos mayores y discapacitados: una cada 6 meses.	Niños y adolescentes. Discapacitados y adultos mayores.	US\$8,5 (2006)		
Red de Protección Social Mi Familia (Nicaragua, 2000)	Fomentar el capital humano en niños pobres.	Educación	Educación: menos de 6 días de inasistencias no justificadas a la escuela.	Madres gestantes dando lactancia.	Demanda: US\$8,5 niño/mes	Registro Único de Beneficiarios (RUB). Sistema de Monitoreo y Evaluación del Desempeño (SMEP).	2,5% de la población total (2005) <i>Gasto:</i> 0,66 del PIB (2006) Porcentaje de financiamiento externo: 91%.
		Salud	Salud: Asistencia a los centros de salud. Asistencia a talleres de salud y nutrición. Vacunas al día en los niños.	Lactantes y preescolares.	US\$20 anual por c/niño que finaliza el año escolar.		
		Alimentación		Niños y adolescentes.	Oferta: US\$0,7 por estudiante cada 2 meses.		
		Formación ocupacional			Salud: US\$17 niño/mes.		

Fuente: Elaboración propia con base en Villatoro, 2007 e IMAS.



NACIONES UNIDAS

Serie

CEPAL políticas sociales

Números publicados

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en

www.cepal.org/publicaciones

160. Isabel Román, "Sustentabilidad de los programas de transferencias condicionadas: la experiencia del Instituto Mixto de Ayuda Social y "Avancemos" en Costa Rica", (LC/L.3209-P), Número de venta: S.10.II.G.23, (US\$10.00), 2010.
159. Laura Pautassi, Carla Zibecchi, "La provisión de cuidado y la superación de la pobreza infantil. Programas de transferencias condicionadas en Argentina y el papel de las organizaciones sociales y comunitarias", (LC/L.3198-P), Número de venta: S.10.II.G.10, (US\$10.00), 2010.
158. Rodrigo Martínez y María Paz Collinao (Editores), "El Gasto Social en El Salvador, Paraguay y Perú", (LC/L.3196-P), Número de venta: S.10.II.G.12, (US\$10.00), 2010.
157. Rosalía Cortés, Caudia Giacometti, "Políticas de educación su impacto sobre la superación e la pobreza infantil", (LC/L.3194-P), Número de venta: S.10.II.G.07, (US\$10.00), 2010.
156. Claudia Robles, "Pueblos indígenas y programas de transferencias con corresponsabilidad. Avances y desafíos desde un enfoque étnico", (LC/L. 3170 -P), Número de venta: S.09.II.G.144, (US\$10.00), 2009.
155. Ana Sojo, "Identidades y sentido de pertenencia y sus tensiones contemporáneas para la cohesión social ¿del derrotero a las raíces, y/o de las raíces al derrotero?", (LC/L. 3161 -P), Número de venta: S.09.II.G.134, (US\$10.00), 2009.
154. Giacomo Marramao, "Tras Babel: identidad, pertenencia y cosmopolitismo de la diferencia", (LC/L. 3160-P), Número de venta: S.09.II.G.133, (US\$10.00), 2009.
153. Roberto Gargarella y Christian Courtis, "El nuevo constitucionalismo latinoamericano: promesas e interrogantes", (LC/L.3142 -P), Número de venta: S.09.II.G.115, (US\$10.00), 2009.
152. Ernesto Zarama Vásquez, "Generación de ingresos para la población desplazada en Colombia: perspectivas desde abajo", (LC/L.3122-9-P), Número de venta: S.09.II.G.100, (US\$10.00), 2009.
151. Cristina Bloj, "El presupuesto participativo y sus potenciales aportes a la construcción de políticas sociales orientadas a la familia", (LC/L.3122-P), Número de venta: S.09.II.G.101, (US\$10.00), 2009.
150. Carmelo Mesa-Lago, "Efectos de la crisis global sobre la seguridad social de salud y pensiones en América Latina y el Caribe y recomendaciones de políticas", (LC/L.3104-P), Número de venta: S.09.II.G.85, (US\$10.00), 2009.
149. Flavia Marco Navarro, "Legislación comparada en materia de familias. Los casos de cinco países de América Latina", (LC/L.3102-P), Número de venta: S.09.II.G.84, (US\$10.00), 2009.
148. Juan Gonzalo Zapata, "Coordinación y gestión territorial de la política social en Colombia"Uruguay: los beneficios no contributivos y las alternativas para su extensión", (LC/L.3002-P), Número de venta: S.09. S.09.II.G.83, (US\$10.00), 2009.
147. Marcela Cerrutti, Georgina Binstock, "Familias latinoamericanas en transformación: desafíos y demandas para la acción pública", (LC/L.3100-P), Número de venta: S.09.II.G.82, (US\$10.00), 2009.

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: publications@cepal.org.

Nombre:

Actividad:

Dirección:

Código postal, ciudad, país:

Tel.:.....Fax:.....E.mail:.....