

Universidad de Costa Rica
Facultad de Ciencias Sociales
Escuela de Ciencias Políticas

*Política Social Selectiva en Costa Rica. Análisis desde las Administraciones Arias
Sánchez (2006-2010) y Chinchilla Miranda (2010-2014).*

Trabajo Final de Graduación, bajo la modalidad de Seminario de graduación para optar por el
grado de Licenciatura en Ciencias Políticas.

Presentan:

Zailen Mariam Barahona Morales, A90747

Ingrid Vanessa Marín Marín, A93606

Ana Catalina Picado Campos, A94765

Melissa Varela Molina, A86615

14 de enero de 2019.



UNIVERSIDAD DE
COSTA RICA



ECP Escuela de
Ciencias Políticas

UNIVERSIDAD DE COSTA RICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
ESCUELA DE CIENCIAS POLÍTICAS

ACTA DE PRESENTACIÓN DE REQUISITO FINAL DE GRADUACIÓN No. 42-2019

Sesión del Tribunal Examinador celebrada el día jueves **31 de enero del 2019**, a las **4:00 p.m.** con el objeto de recibir el informe oral de la presentación pública de las:

<i>SUSTENTANTES</i>	<i>CARNE</i>	<i>AÑO DE EGRESO</i>
Zailen Mariam Barahona Morales	A90747	2 ciclo-2014
Ingrid Vanessa Marín Marín	A93606	2 ciclo-2013
Ana Catalina Picado Campos	A94765	2 ciclo-2013
Melissa Varela Molina	A86615	2 ciclo-2013

Quiénes se acogen al Reglamento de Trabajos Finales de Graduación, bajo la modalidad de **Seminario de Graduación**, para optar al grado de **Licenciatura en: CIENCIAS POLÍTICAS**.

El tribunal examinador integrado por:

M.Sc. Luz Marina Vanegas Avilés	Presidenta del Tribunal
Lic. Roberto Gallardo Nuñez	Profesor Invitado al Tribunal
M.A Erick Hess Araya	Director del Comité Asesor (T.F.G.)
Dr. Sergio Salazar Araya	Miembro del Comité Asesor
M.Sc José Andrés Díaz González	Miembro del Comité Asesor

ARTICULO I

La Presidenta informa que el expediente de las postulantes contiene todos los documentos de rigor. Declara que cumple con todos los demás requisitos del plan de estudios correspondiente y, por lo tanto, se solicita que proceda a hacer la exposición.

ARTICULO II

Las postulantes hacen la exposición oral de su trabajo final de graduación titulado: ***“Política Social Selectiva en Costa Rica. Análisis desde las Administraciones Arias Sánchez (2006-2010) y Chinchilla Miranda (2010-214)***

ARTICULO III

Terminada la disertación, el Tribunal Examinador hace las preguntas y comentarios correspondientes durante el tiempo reglamentario y, una vez concluido el interrogatorio, el Tribunal se retira a deliberar.





ARTICULO IV

De acuerdo al Artículo 39 del Reglamento Finales de Graduación. El Tribunal considera el Trabajo Final de Graduación:

APROBADO () APROBADO CON DISTINCIÓN (X) NO APROBADO ()

Observaciones Se reconoce la publicación y de vulgación de los resultados.

ARTICULO V

La Presidenta del Tribunal le comunica a las postulantes el resultado de la deliberación y las declara acreedoras al grado de Licenciatura en: CIENCIAS POLÍTICAS.

Se les indica la obligación de presentarse al Acto Público de Juramentación, al que serán oportunamente convocadas.

Se da lectura al acta que firman los Miembros del Tribunal Examinador y las Postulantes. A las 17:31 se levanta la sesión.

Tribunal Examinador:

Firma:

Table with 2 columns: Name of Tribunal Examinador and their signature. Includes names like M.Sc. Luz Marina Vanegas Avilés, Lic. Roberto Gallardo Nuñez, M.A Erick Hess Araya, Dr. Sergio Salazar Araya, and M.Sc José Andrés Díaz González.

Postulantes:

Firma:

Table with 2 columns: Name of Postulantes and their signature. Includes names like Zailen Mariam Barahona Morales, Ingrid Vanessa Marín Marín, Ana Catalina Picado Campos, and Melissa Varela Molina.



Dedicatorias y Agradecimientos

Zaylen:

Gracias infinitas Diego, mi compañero de batallas, por tus 12 años de esfuerzo y apoyo físico, económico y emocional para que yo llegara aquí.

Papi y mami para ustedes, porque a pesar de las carencias económicas me dieron las bases para iniciar este proceso y me enseñaron el valor del estudio.

A las amistades que estuvieron siempre motivándome a no flaquear.

Chicas gracias por embarcarme en este hermoso proceso, y a Meli principalmente porque sin sus enseñanzas, motivación y “jalada” de orejas no lo hubiera logrado.

Hess, José A. y Checho, y los demás profesores y profesoras que de alguna forma contribuyeron con este paso, un agradecimiento eterno por su apoyo.

Ingrid:

A Dios y mami, que son mi fuerza y motivación.

A mi familia y amigos, que me acompañaron, apoyaron y soportaron durante este proceso.

A quien estuvo en mi vida, durante gran parte del Seminario, y ya hoy no está.

Al Comité Asesor, por su guía y compromiso.

Sobre todo, agradezco a quienes oraron y enviaron sus mejores deseos para alcanzar este logro.

Catalina:

Agradezco profundamente el apoyo incondicional de mi familia, sus palabras sabias y llenas de amor me inspiraron e inspiran a seguir adelante y a esforzarme más por alcanzar mis metas y proponerme nuevas. A mis compañeras de equipo, Meli, Zay e In, por el trabajo arduo y los momentos especiales que compartimos en este proceso. Al Comité Asesor, en especial, a nuestro Director por su paciencia y leal acompañamiento. Y a todas aquellas personas que con sus palabras y gestos me brindaron fuerza y motivación.

Melissa:

Después de un proceso largo de investigación, análisis, y de muchas preguntas, dedico este trabajo a todas las personas que nos acompañaron durante este período y nos brindaron su motivación, y soporte.

Cata, Zay, Ingrid: a ustedes por la oportunidad de compartir y crear un vínculo que va más allá de lo académico. Gracias por los momentos donde compartimos ideas, dudas, y esperanzas.

A mi familia por las palabras de aliento y acompañamiento incondicional.

A los profesores del Comité Asesor y a todos los profesionales que nos brindaron su colaboración para la realización de esta investigación. Su apertura nos permitió dar los primeros pasos en un campo de estudio donde se reconoce que las personas son lo más importante. Gracias por compartir sus experiencias y reflexiones.

Prefacio

En Costa Rica existen pocas investigaciones realizadas desde la academia, que den cuenta de la existencia, evolución, dinámica y formas de concreción de las políticas y programas sociales selectivos. La mayor parte de la literatura versa sobre las características socioeconómicas de la política social de corte universalista. Las investigaciones que se han realizado, para dar cuenta de la política social selectiva en nuestro país, abordan el tema central de la ausencia de una autoridad social o de una rectoría política en la organización gubernativa del sector social.

La Memoria del Seminario de Graduación elaborado por las estudiantes Zaylen Mariam Barahona Morales, Ingrid Vanessa Marín Marín, Ana Catalina Picado Campos y Melissa Varela Molina tiene tres grandes contribuciones, en el estudio de la política social selectiva en Costa Rica. En primera instancia, actualiza la evolución de la política social nacional, tomando como referencia los principales hallazgos que otras personas investigadoras obtuvieron, desde mediados del siglo XX hasta inicios del siglo XXI. En segundo lugar, hay una reconstrucción de la toma de decisiones y de los esfuerzos de articulación intra e intersectorial, a partir del análisis de documentos oficiales, específicamente de la administración Arias Sánchez. Y, en tercera instancia, se realizó el análisis de cuatro programas sociales selectivos, escogidos a partir de criterios objetivos, representativos de las administraciones de gobierno estudiadas, desde el ámbito disciplinario de las Ciencias Políticas. Estos tres pilares se recuperan en el desarrollo capitular de la Memoria.

La Parte Introductoria presenta la identificación del problema público, las preguntas orientadoras de la investigación, los propósitos y alcances del estudio y el estado de la cuestión. Por su parte, el Capítulo I plantea la discusión teórica con respecto a pobreza, desigualdad y vulnerabilidad social; para luego abordar el concepto de política social y la distinción fundamental entre política social universal y política social selectiva. Adicionalmente, se demarca el marco conceptual para el análisis de políticas públicas, desde el diseño de la política pública, pasando por los actores participantes, la construcción de la agenda gubernativa, los modelos de acción pública y las consecuencias de su ejecución.

El Capítulo II es de particular importancia para el estudio realizado, ya que plantea el abordaje técnico-metodológico construido para la selección de los programas sociales selectivos que fueron

sometidos a estudio. Se presenta, con particular detalle, el procedimiento utilizado para identificar las variables consideradas para el estudio de los programas, los criterios para la selección de los mismos, los indicadores y la aplicación del modelo de *policy process*, que culminó con la identificación del Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas Avancemos, el Programa Bono Comunal, la Red de Atención Progresiva para el Cuido Integral de la Persona Adulta Mayor y el Beneficio Manos a la Obra; como los objetos particulares de estudio.

Los Capítulos III y IV presentan el recuento histórico de los antecedentes de la política social en Costa Rica. El Capítulo III presenta la evolución de la política social, desde la década de los años cuarenta del siglo XX hasta inicios del siglo XXI. El Capítulo IV enfatiza la coyuntura de estudio, desde una visión más general y caracterizando algunas particularidades de cada administración de gobierno.

Los Capítulos V y VI se adentran en la dinámica de los programas sociales selectivos escogidos para el estudio de cada administración de gobierno. El Capítulo V hace énfasis en el clivaje experimentado en la Rectoría del Sector Social y Lucha contra la Pobreza y el cambio de enfoque político y operativo sufrido durante la administración Arias Sánchez. En este capítulo se analizan los Programas Avancemos y el Bono Comunal. En el Capítulo VI se analizan los Programas Red de Cuido y Manos a la Obra, desde el enfoque dado por la administración Chinchilla Miranda que, en apariencia, hereda el estilo de la administración anterior, pero que plantea nuevos derroteros en la ejecución de la política social selectiva.

El Capítulo VII realiza una extraordinaria síntesis de todo el proceso investigativo. No solo presenta un análisis enriquecedor, crítico y novedoso de los programas sociales selectivos considerados de cada administración de gobierno en estudio, sino que el análisis es consecuente con la perspectiva teórico-conceptual y con el abordaje metodológico desarrollado a lo largo de la investigación. Esta reflexión profunda es alimentada por un balance comparativo entre las dos administraciones de gobierno, que permite a las graduandas plantear un conjunto de recomendaciones a ser consideradas por futuros investigadores de la materia y de la problemática del sector social costarricense.

Finalmente, esta Memoria no solamente cumple con los cánones de investigación requeridos para un trabajo final de graduación, bajo la modalidad de Seminario de Graduación, sino que también cumple con creces con el compromiso que el sistema de educación pública universitaria tiene con la sociedad costarricense. Esperamos que la Memoria y las publicaciones derivadas de la misma sean revisados y considerados por los tomadores de decisión, analistas e investigadores de las políticas, programas sociales selectivos y de la organización gubernativa del sector social costarricense.

M.Sc. Erick Hess Araya
Director del Seminario de Graduación

Tabla de Contenidos

Lista de Tablas	xi
Lista de abreviaturas.....	xvi
Resumen	xix
Parte Introductoria.....	xx
i. Problema de investigación.....	xxiv
ii. Objetivos y preguntas.....	xxvii
iii. Justificación	xxviii
iv. Estado de la cuestión.....	xxx
Capítulo I	1
Marco teórico-conceptual.....	1
1.1. Pobreza, desigualdad social, vulnerabilidad social, riesgo y exclusión social.....	1
1.1.1. Pobreza.....	2
1.1.2. Desigualdad	6
1.1.3. Vulnerabilidad social	7
1.1.4. Riesgo.....	9
1.1.5. Exclusión Social.....	11
1.2. Componentes para el análisis de la política social.....	14
1.2.1. Política Pública	14
1.2.2. Política Social	16
1.2.3. Política Social Universal	19
1.2.4. Política Social Selectiva (PSS) y Política Social Focalizada (PSF).....	21
1.3. Enfoque de Derechos Humanos (DD.HH)	28
1.3.1. Derechos basados en el proceso de diseño de la política pública.....	31
1.3.2. Principios que moldean el contenido de las políticas bajo el enfoque de DDHH.....	33
1.3.3. El enfoque de derechos humanos hacia el monitoreo de la ejecución de las políticas públicas	34
1.3.4. Instrumentos de DDHH ratificados por el Estado de Costa Rica.....	35
1.4. Diseño y ejecución de Políticas Públicas.....	36
1.4.1. Configuración de la agenda.....	37
1.4.2. Actores.....	39
1.4.3. Definición del problema público.....	41
1.5. Modelos de política pública.....	42
1.5.1. Ventana de oportunidad y el enfoque de las corrientes múltiples	43

1.5.2.	Redes de política, comunidad de políticas públicas y otros conceptos relacionados.....	45
1.5.3.	Modelo de <i>Public Choice</i>	46
1.5.4.	Modelo de Racionalidad absoluta.....	47
1.5.5.	Modelo de Racionalidad limitada.....	47
1.5.6.	Modelo incrementalista.....	47
1.5.7.	Modelo papelera.....	48
1.5.8.	Institucionalismo.....	48
1.5.9.	Neoinstitucionalismo.....	49
1.5.10.	Neoinstitucionalismo Histórico.....	49
1.5.11.	Modelo interactivo e iterativo de formación de políticas y programas sociales.....	51
1.5.12.	Modelo Arena Política.....	52
Capítulo II.....		53
Marco metodológico.....		53
2.1.	Características de la investigación.....	53
2.2.	Técnicas de investigación y procesamiento de información.....	55
2.3.	Alcances y limitaciones del cualitativismo.....	57
2.4.	Proceso de selección del universo de programas sociales.....	60
2.5.	Criterios para la selección de los programas sociales selectivos.....	62
2.6.	Mención del Modelo.....	66
Capítulo III.....		68
Antecedentes de la Política Social Costarricense, 1940-2006.....		68
3.1.	Periodo 1940 – 1970.....	69
3.2.	Periodo 1970-2006.....	73
3.2.1.	Educación.....	95
3.2.2.	Salud.....	96
3.3.	Conclusión.....	100
Capítulo IV.....		101
Política social selectiva diseñada y ejecutada en las Administraciones Arias Sánchez (2006-2010) y Chinchilla Miranda (2010-2014).....		101
Capítulo V.....		113
La Política Social Selectiva de la Administración Arias Sánchez (2006-2010): De un proyecto definido a ensayos infructuosos.....		113
5.1.	Clivaje del Sector Social y Lucha Contra la Pobreza: cambio de rectoría del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (Mivah) al Ministerio de Salud (Minsa).....	114
5.2.	Sector Social y Lucha contra la Pobreza: institucionalidad itinerante.....	125

5.3. Análisis de los programas seleccionados de la Administración: Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas <i>Avancemos</i> , Programa Bono Comunal o Colectivo.....	140
5.3.1. Análisis del Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas <i>Avancemos</i> : estrategia articuladora del sector social simplificada a una beca escolar	140
5.3.2. Análisis del Programa Bono Comunal o Bono Colectivo	218
5.4. Diseños prioritarios, cerrados y complejos.	254
5.5. Ejecución por más de una década, ¿institucionalización de la Política Social Selectiva?	257
Capítulo VI.....	260
La Política Social Selectiva de la Administración Chinchilla Miranda (2010-2014): esfuerzos de un ínfimo ordenamiento institucional.	260
6.1. Sector Bienestar Social y Familia: Una estrategia clara con lineamientos difusos.....	261
6.2. Análisis de Programas: Red de Atención Progresiva para el Cuido Integral de la Persona Adulta Mayor, y Manos a la Obra.....	275
6.2.1. Red de Atención Progresiva para el Cuido Integral de la Persona Adulta Mayor	276
6.3. Análisis del Beneficio Manos a la Obra: Cambio de paradigma de las TMC.....	336
6.4. Comparación del diseño y la ejecución de los programas sociales selectivos: Red de Cuido y MO. 371	
Capítulo VII.....	377
Continuidades, cambios y rupturas en la Política Social Selectiva diseñada y ejecutada en las Administraciones Arias Sánchez 2006-2010 y Chinchilla Miranda 2010-2014.....	377
7.1. Contextos determinantes en los que se desarrolla la PSS en ambas administraciones.	377
7.1.2. Clivaje de la Administración Chinchilla Miranda (2010-2014): Sistemas de información de registro de beneficiarios e información social.	380
7.2. Comparación interadministración del diseño de los programas analizados.	395
7.3. Comparación interadministración de la ejecución de los programas analizados.....	398
7.4. Balance de la PSS en las Administraciones Arias Sánchez 2006-2010 y Chinchilla Miranda 2010-2014.....	400
Anexos.....	407
Fuentes consultadas.....	540

Lista de Tablas

Parte Introductoria

Tabla N°1	xxvii
Objetivos específicos y preguntas de investigación derivadas.	xxvii

Capítulo I

Tabla N°1.1	8
Dimensiones de la vulnerabilidad social, según Pizarro.	8
Tabla N°1.2	20
Vertientes del universalismo.	20
Tabla N°1.3	24
Formas de focalización.	24
Tabla N°1.4	35
Tratados internacionales ratificados por Costa Rica.	35

Capítulo II

Tabla N°2.1	56
Técnicas utilizadas en el análisis de los programas seleccionados	56
Tabla N°2.2	60
Descripción de variables de la ficha aplicada a cada programa identificado	60
Tabla N°2.3	65
Operacionalización de los criterios aplicados a los programas filtrados.	65

Capítulo IV

Tabla N°4.1	102
Identificación de Programas Sociales por Administración	102
Tabla N°4.2	104
Ficha del Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas AVANCEMOS.	104
Tabla N°4.3	106
Ficha del programa de Erradicación de Asentamientos en Precario y en Condición de Tugurio.	106
Tabla N°4.4	107
Ficha del programa de Bono Comunal o Colectivo	107
Tabla N°4.5	108
Ficha del programa de Red de Atención Progresiva para el Cuido Integral de las Personas Adultas Mayores	108
Tabla N°4.6	109
Ficha del Programa Manos a la obra	109

Capítulo V

Tabla N°5.1	119
Actores políticos del clivaje de cambio de rectoría del SSLCP, agosto 2008.	119
Tabla N°5.2	127
Modificaciones en conformación institucional del sector Social y Lucha contra la Pobreza 2006-2010.	127
Tabla N°5.3	129

Creación y reformas a Consejos Sectoriales y su Secretaría.....	129
Tabla N°5.4.....	137
Resumen de compromisos adquiridos según población específica,.....	137
período agosto 2006-mayo 2010.....	137
Tabla N°5.5.....	151
Visión, metas sectoriales y acciones estratégicas de la Administración Arias Sánchez (2006-2010).	151
Tabla N°5.6.....	168
Actores participantes y su posición en el diseño de Avancemos.	168
Tabla N°5.7.....	179
Objetivos del Programa Avancemos.....	179
Tabla N°5.8.....	186
Variaciones de población objetivo, requisitos y condicionalidades.....	186
Tabla N°5.9.....	194
Instituciones participantes en la ejecución, según componentes y sus funciones.	194
Tabla N°5.10.....	201
Lineamientos emitidos por la Secretaría Técnica 2007-2008.....	201
Tabla N°5.11.....	232
Actores presentes en el diseño del Programa Bono Comunal o Colectivo.	232
Tabla N°5.12.....	238
Aspectos medulares del Programa Bono Comunal o Colectivo	238
Tabla N°5.13.....	240
Actores presentes en la ejecución del Programa Bono Comunal o Colectivo	240
Tabla N°5.14.....	254
Características del proceso de diseño de los programas sociales selectivos en la Administración Arias Sánchez 2006-2010.....	254
Tabla N°5.15.....	257
Características del proceso de ejecución de los programas sociales selectivos en la Administración Arias Sánchez 2006-2010.....	257

Capítulo VI

Tabla N°6.1.....	293
Diferencias entre las modalidades de atención a la PAM, previo a la instauración de la Red de Cuido.	293
Tabla N°6.2.....	314
Normativa relevante en materia presupuestaria para el desarrollo y funcionamiento de la Red de Cuido. .	314
Tabla N°6.3	352
Proceso administrativo para incorporación de Manos a la Obra a la oferta programática del IMAS.....	352
Tabla N°6.4	354
Actores relevantes en el diseño del programa de Transferencia Monetaria Condicionada <i>Manos a la Obra</i>	354
Tabla N°6.5	358
Contenidos del programa <i>Manos a la Obra</i>	358
Datos de recursos económicos destinados en Manos a la Obra 2012-2014.....	367
Tabla N°6.6	372
Variables comparadas en el diseño de la Red de Cuido y de MO.	372
Tabla N°6.7	374

Variables comparadas en la ejecución de cada programa.....	374
--	-----

Capítulo VIII

Tabla N°7.1.....	389
Actores y sus posiciones frente a la aprobación y discusión del proyecto del Sinirube.	389
Tabla N°7.2.....	396
Comparación interadministración del diseño de los programas analizados.....	396
Tabla N°7.3.....	399
Comparación interadministración de la ejecución de los programas analizados.	399

Lista de Cuadros

Capítulo III

Cuadro N°3.1.....	88
Comportamiento del Gasto Público Social (GPS) en materia de Asistencia Social y Compensación Social entre 1980-1989.	88

Capítulo V

Cuadro N°5.1.....	182
Montos mensuales de las transferencias monetarias asignadas según año escolar, 2006-2010.....	182
Cuadro N°5.2.....	247
Proyectos aprobados programa bono colectivo (en millones de colones). Del 08 mayo 2008 al 24 marzo 2009.....	247

Capítulo VI

Cuadro N°6.1.....	270
Porcentaje de egresos del IMAS destinado a inversión social.....	270
Cuadro N°6.2.....	324
Distribución de las redes comunitarias por provincia entre 2012 y 2013.	324
Cuadro N°6.3.....	327
Total de personas adultas mayores beneficiarias del Programa Red de Cuido, por año de ejecución 2011-2013.	327
Cuadro N°6.4.....	341
Porcentaje de pobreza del 2006-2014.....	341
Cuadro N°6.5.....	348
Ingreso y porcentaje de hogares en pobreza y extrema pobreza, según ubicación geográfica.	348
Cifras en colones.....	348
Cuadro N°6.6.....	360
Porcentaje de beneficio según cantidad de horas.....	360
Cuadro N°6.7.....	367

Lista de Figuras

Capítulo I

Figura N°1.1.....	10
Conceptualización de Riesgo.....	10

Capítulo II

Figura N°2.1.....	67
Variables utilizadas para el análisis del diseño y la ejecución de los programas analizados en cada Administración.....	67

Capítulo V

Figura N°5.1.....	157
Modificaciones legales durante la Administración Arias Sánchez (2006-2010).....	157
Figura N°5.2.....	166
Aspectos diferenciadores de <i>Avancemos</i> como programa TMC en América Latina.....	166
Figura N°5.3.....	176
Estructura de toma de decisiones del programa <i>Avancemos</i>	176
Figura N°5.4.....	180
Componentes del programa <i>Avancemos</i> , según diseño inicial.....	180
Figura N°5.5.....	191
Ejecución en red del Programa <i>Avancemos</i> durante el 2006-2010.....	191
Figura N°5.6.....	199
Evolución de calificación en criterios de selección, beneficiarios IMAS.....	199

Capítulo VI

Figura N° 6.1.....	268
Orden cronológico de Decretos y Directrices para conformación del Sector Bienestar Social y Familia. 2010-2011.....	268
Figura N°6. 2.....	269
Conformación del Sector Bienestar Social y Familia según el Decreto N°36646-MP-PLAN.....	269
Figura N°6.3.....	305
Composición de los Comités o Redes Locales.....	305
Figura N°6.4.....	306
Red de Atención Progresiva para el cuidado de la PAM en Costa Rica.....	306
Figura N°6.5.....	308
Tipología de apoyos ofrecidos por la Red de Cuido de Adultos Mayores.....	308
Figura N°6.6.....	309
Modalidades de atención directa para la PAM ofrecida a través de las Redes de cuidado.....	309
Figura N°6.7.....	310
Diseño del proceso de conformación, implementación y consolidación de la red de cuidado a nivel comunal.....	310
Figura N°6.8.....	313
Áreas prioritarias en cada una de las etapas de cobertura de la Red de Cuido.....	313
Figura N°6.9.....	319

Responsabilidades institucionales en materia de ejecución de la Red de Cuido.	319
Figura N°6.10.....	321
Esquema-resumen ilustrativo de la ejecución del programa Red de Atención Progresiva para el Cuido Integral de las personas Adultas Mayores.....	321
Figura N°6.11.....	344
Ubicación de Manos a la Obra, dentro de la estructura institucional del IMAS.....	344
Figura N°6.12.....	364
Derivación programática de Manos a la Obra.	364
Figura N°6.13.....	370
Escala conceptual de dimensiones organizativas plan, programa, proyecto.....	370

Capítulo VII.

Figura N°7.1.....	388
Línea del tiempo de sistemas de información 1990-2013.....	388

Lista de Gráficos

Capítulo V

Gráfico N°5.1.....	148
Tasa de cobertura por edad en el sistema educativo, 2004-2005.....	148
Gráfico N°5.2.....	159
Presupuesto y personas beneficiadas del programa <i>Avancemos</i> 2006-2010.....	159
Gráfico N°5.3.....	221
Costa Rica, Erradicación de tugurios y Extrema necesidad como porcentaje de la inversión de Fosuvi, 2000-2007.	221

Capítulo VI

Gráfico N°6.1.....	323
Valores de participación de los diferentes actores sociales en el total de Redes Locales de Cuido conformadas a 2012.	323

Lista de abreviaturas

Aecid	Agencia Española de Cooperación
Ageco	Asociación Gerontológica Costarricense.
AID	Agencia de Desarrollo Internacional
APA	Acuerdo Político Administrativo.
ASIS	Área de Sistema e Información Social
ATAPs	Asistentes Técnicos de Atención Primaria en Salud
AyA	Acueductos y Alcantarillados.
Banhvi	Banco Hipotecario de la Vivienda.
BBF	Beneficio de Bienestar Familiar.
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BCCR	Banco Central de Costa Rica
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial.
CAFTA	Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana.* (por sus siglas en inglés.)
CAS	Ficha de Caracterización Social Chilena
CCSS	Caja Costarricense de Seguro Social.
Cenada	Centro Nacional de Abastecimiento y Distribución de Alimentos.
Cen-Cinai	Centro de Educación y Nutrición de Centros Infantiles y de Atención Integral.
Cepal	Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
CEV	Comisión Especial de Vivienda.
CGR	Contraloría General de la República
CNFL	Compañía Nacional de Fuerza y Luz.
CNNA	Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia.
Conapam	Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor.
Conape	Comisión Nacional de Préstamos para la Educación
Conare	Consejo Nacional de Rectores
CPJ	Consejo de la Persona Joven
CR	Costa Rica.
Corec	Comisión de Reforma del Estado Costarricense.
CS	Consejo Sectorial.
CSE	Consejo Superior de Educación
DDHH	Derechos Humanos.
Desaf	Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares.
Dinadeco	Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad
Ebais	Equipos Básicos de Atención Integral de la Salud
EPIS	(Equipos de Planeamiento e Información Social),
EEUU	Estados Unidos.
FEES	Fondo Estatal para la Educación Superior.
FIS	Ficha de Información Social
FMI	Fondo Monetario Internacional.
FOD	Fundación Omar Dengo.
Fodesaf	Fondo de Desarrollo Sociales y Asignaciones Familiares.
Fonabe	Fondo Nacional de Becas.
Fonavi	Fondo Nacional de Vivienda
Fosuvi	Fondo de Subsidios para la Vivienda
FPS	Ficha de Protección Social
GAM	Gran Área Metropolitana
IAFA	Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia

IDA	Instituto de Desarrollo Agrario
IFAM	Instituto de Fomento y Asesoría Municipal.
IMAS	Instituto Mixto de Ayuda Social.
INA	Instituto Nacional de Aprendizaje.
Inamu	Intituto Nacional de la Mujer
INCAE	INCAE Business School
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censo.
Infocoop	Instituto Nacional de Fomento Cooperativo
INVU	Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo
IPM	Índice de Pobreza Multidimensional
IPSH	Inversión Social Pública por Habitante
ISP	Inversión Social Pública
ISPT	Inversión Social Pública Total
IVM	Invalidez, Vejez y Muerte.
Japdeva	Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica de Costa Rica
JPSJ	Junta de Protección Social de San José.
Jupema	Junta de Pensiones del Magisterio Nacional
MCM	Modelo de Corrientes Múltiples.
MEP	Ministerio de Educación Pública.
Mideplan	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
Midhis	Ministerio de Desarrollo Humano e Inclusión Social
Minsa	Ministerio de Salud
Mivah	Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos
MTSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
ML	Movimiento Libertario.
MO	Manos a la Obra.
MP	Ministerio de la Presidencia.
MSR	Manejo Social del Riesgo.
Oatia	Oficina de Atención y Erradicación del Trabajo Infantil y Protección de la Persona Adolescente Trabajadora
OBS	Organización de Bienestar Social
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio.
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	Organismos no gubernamentales.
ONU	Organización de Naciones Unidas.
OPHI	Iniciativa de la Universidad de Oxford para la Pobreza y el Desarrollo Humano.
OPS	Organización Panamericana de la Salud.
PAE	Programa de Ajuste Estructural.
PAF	Sistema de Planificación, Administración y Financiamiento.
PAM	Población Adulta Mayor.
Panea	Programa de Alimentación y Nutrición del Escolar y del Adolescente
PBC	Programa Bono Comunal o Colectivo.
PBPF	Programa de Bienestar y Promoción Familiar.
PEN	Programa Estado de la Nación.
PIB	Producto Interno Bruto.
PIEG	Política de Igualdad y Equidad de Género.
PLN	Partido Liberación Nacional.
PNCP	Plan Nacional de Combate a la Pobreza.
PND	Plan Nacional de Desarrollo.
PNUD	Programa Naciones Unidas para el Desarrollo.

Pronamype	Programa Nacional de Apoyo a la Microempresa y la Movilidad Social.
PS	Política Social.
PSF	Política Social Focalizada.
PSS	Política Social Selectiva.
PUSC	Partido Unidad Social Cristiana.
PVN	Plan Vida Nueva.
RUPB	Registro único de Población Beneficiaria
Saben	Sistema de Administración de Beneficios del IMAS
SAG	Sistema de Acciones del Gobierno
SAP	Sistema de Atención a Beneficiarios
SAPS	Sector Atención y Protección Social.
SBSF	Sector de Bienestar Social y Familia
SFNV	Sistema Financiero Nacional para la Vivienda
Sigipss	Sistema de Información y Gestión Integrada de los Programas Sociales Selectivos
SIIS	Sistema Integrado de Información Social
SinaiS	Sistema Nacional de Información Social
Sinasup	Sistema Nacional de Información para la Superación de la Pobreza
Sinirube	Sistema Nacional de Información de Beneficiarios
SIPO	Sistema de Información de la Población Objetivo
Sisben- Sisaten	Sistema de Selección de Beneficiarios
SS	Secretaría Sectorial
SSLCP	Sector Social y Lucha contra la Pobreza
ST	Secretaría Técnica
TMC	Transferencia Monetaria Condicionada
UCR	Universidad de Costa Rica
UNED	Universidad Nacional Estatal a Distancia.
Unfpa	Fondo de Población de las Naciones Unidas
Unicef	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.
USD	Dólar estadounidense, por sus siglas en inglés.
UNRISD	United Nations Research Institute for Social Development.
VDS	Viceministerio de Desarrollo Social

Resumen

La Política Social Selectiva (PSS) en Costa Rica se ha caracterizado por su dispersión y por constituir una de las principales promesas políticas de cada administración, con el objetivo de disminución de la pobreza, la desigualdad, y la atención de población en condiciones de vulnerabilidad, riesgo, y exclusión social.

La presente investigación estudia, por medio del análisis del diseño y ejecución de cuatro programas, la PSS de las administraciones Arias Sánchez (2006-2010) y Chinchilla Miranda (2010-2014). A pesar de contar con una tendencia ideológica compartida, cada Administración puso su sello en la organización del sector social, así como la priorización de las problemáticas que afectan a esta población. No obstante, algunos programas han logrado superar los vaivenes de administraciones subsiguientes y se han institucionalizado dentro del sector social costarricense. Se coincide que la PSS es un trampolín para lograr la universalización de los servicios sociales, y, por consiguiente, el ejercicio pleno de los derechos humanos de todas las personas que habitan en el país.

Este estudio es de carácter cualitativo y de alcance descriptivo, donde primó la revisión documental y el desarrollo de clases magistrales durante los primeros dos semestres. Como parte de la contribución metodológica al estudio de la PSS, se diseñaron una serie de criterios para la definición y selección de los programas a estudiar en cada una de las administraciones, para así determinar si existió una continuidad programática entre cada una de las administraciones, o si, por el contrario, se dieron rupturas que brindaron elementos particulares a la PSS de cada una de ellas.

Como parte de los hallazgos de esta investigación, se motiva a la Academia a profundizar, desde la Ciencia Política, el estudio de la PSS desde las primeras etapas de la formación de políticas públicas. Se espera que esta investigación brinde un aporte en el debate sobre el diseño de políticas sociales que permitan la protección, garantía y respeto de los derechos humanos.

Parte Introductoria¹

Como científicos sociales es imposible concebir la gobernanza de una nación alejada de los temas que aquejan a la sociedad, por dicha razón se considera pertinente que en un país como Costa Rica, el cual lleva más de dos décadas estancados los índices de pobreza y se muestra un aumento en los de desigualdad social, los tomadores de decisión y generadores de política pública presten atención a aquellos elementos estratégicos que se deben abordar de una mejor manera.

Con ese afán, esta memoria recoge los resultados obtenidos en el seminario de investigación de análisis de la Política Social Selectiva de las administraciones Arias Sánchez (2006-2010) y Chinchilla Miranda (2010-2014). Durante el proceso se realizó un levantamiento de los programas sociales ejecutados en cada una de esas administraciones, y, a partir de la construcción de una serie de criterios, se seleccionaron cuatro para un estudio a fondo y así, con base en ellos poder determinar generalidades de la Política Social Selectiva seguida por ambas administraciones, para finalmente realizar una comparación con el objetivo de visualizar las continuidades y/o rupturas que hubo entre ellas.

La política social costarricense ha sido reconocida por los logros que ha alcanzado principalmente desde la década de 1950. Este éxito, según Barahona, Güendel y Castro, se ha debido a una singular combinación de factores que han generado un modelo “a la tica”. Dicho modelo logró brindarle a la inversión social y a la política social un lugar preponderante en la agenda y presupuesto público, situación que se vio favorecida por el auge económico que se vivió en la época. No obstante, en los años ochenta del siglo XX, se revela una contradicción estructural entre el modelo de desarrollo propio de un país periférico y el alto nivel de inversión social, producto de la crisis económica que embargó al mundo. A raíz de ello, el país se enrumba en un cambio de modelo económico e incorpora una reforma estatal, como consecuencia se integran nuevos paradigmas en la formulación y gestión de la política social que ponen en la palestra la discusión entre el universalismo o la segmentación.²

¹ Se aclara al lector que la información estadística aportada en este capítulo refieren a los datos correspondientes al momento de su elaboración (2016-2017).

² Barahona, M; Güendel, L y Castro, C. (Agosto, 2005). Política social y reforma social “a la tica”. Un caso paradigmático de heterodoxia en el contexto de una economía periférica. *Política Social y Desarrollo*, (20). Recuperado de <https://bit.ly/2TcyJum>, pp.6-7

Las reformas de este período obedecieron a dos factores: primero, el modelo utilizado reforzaba las desigualdades generadas por el mercado, y por tanto era necesario reducir los beneficios de los que gozaba la clase media, y, segundo, obedeció a la forma de enfrentar el déficit fiscal. Por consiguiente, se buscó focalizar el gasto público a la población en condición de pobreza extrema.³

A grandes rasgos las políticas universalistas procuran brindar acceso equitativo y universal a la población, mediante la prestación de servicios por parte del Estado, sin considerar la condición social de esta; por otra parte, la segmentación pretende dirigir los recursos hacia la población pobre y vulnerable, atendiendo lógicamente a su condición social.⁴ Dentro del enfoque de segmentación se hallan tanto, la estrategia de focalización y la de selectividad. La primera es básicamente un método que dirige los recursos a grupos específicos en riesgo social, como forma de compensar los efectos adversos del mercado y se considera opuesta al universalismo; la segunda, refiere a acciones afirmativas dirigidas a sectores vulnerables, con miras a promover su movilidad social, y suele articularse con la Política Social Universal.⁵

En ese sentido, programas destinados a la búsqueda de la equidad de género; a la provisión de recursos para mantener a los estudiantes en las aulas, y asegurar su nutrición; a la generación de capacidades para la inserción laboral; a otorgar bonos de vivienda; a brindar transferencias condicionadas; entre otras, son parte de las respuestas emanadas de la política social selectiva que busca, en su integralidad la distribución equitativa de oportunidades para toda la población y en todo el territorio, con miras a su movilidad social. Se reitera, que dichos programas han sido formulados e implementados para atender población vulnerable, o con algún tipo de limitación social, económica, educativa, de salud, cognitiva, entre otros; especialmente, a partir de la década de los setentas con la creación del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) en 1971, y la Ley del Fondo de Asignaciones Familiares (Fodesaf) en 1974.⁶

³ Martínez, J; Sánchez, D. (2016). Regímenes de bienestar en América Latina: Tensiones entre universalización y segmentación. En Del Pino, E; Rubio, M. (Dir), *Los Estados de bienestar en la encrucijada: Políticas sociales en perspectiva comparada*. (2da ed., 200-220). Madrid: Editorial Tecnos.

⁴ Molina, C. (Ed.). (2006). *Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina*. Washington D.C: Editorial Planeta, p.7.

⁵ García, A. (27 de agosto, 2016). Clases presencial 1 Política Social.

⁶ Algunos ejemplos de dichos programas son: *Avancemos*, la cual se ha constituido en un Programa Social interinstitucional que busca la permanencia en el sistema educativo de gran cantidad de jóvenes en condición de pobreza extrema. Cfr. Instituto Mixto de Ayuda Social. *Programa Avancemos*. Recuperado de <https://bit.ly/2SmpxDp>, el programa *Empléate*, que brinda apoyo económico y vocacional a los jóvenes entre 17 y 24 años que ostenten una

No puede perderse de vista que, en Costa Rica, el péndulo ha oscilado entre los distintos paradigmas y enfoques de política social, como bien lo ejemplifican Barahona, Güendel y Castro, y que la inversión social es relativamente alta y creciente.⁷ A modo de ilustración, en el año 2005 la inversión social en Costa Rica mostraba un considerable aumento,⁸ así:

[...] como complemento a las políticas sociales universales que el país inició desde la primera mitad del siglo XX, en las últimas décadas se desarrollaron una serie de políticas selectivas dirigidas a reducir la pobreza y ampliar las oportunidades de la población excluida.⁹

No obstante, ello no ha logrado un modelo efectivo en términos de reducir o eliminar la pobreza. Según los estudios del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) la pobreza no ha logrado reducirse en las últimas dos décadas, ubicándose en esta condición, alrededor del 21,7% de los hogares del país.¹⁰ Además, más de un 7.2% de la población se sitúa en condición de pobreza extrema,¹¹ aunado a esto, la cantidad de personas desempleadas aumentó, la tasa de desempleo para el 2017 fue superior al 9%,¹² y la desigualdad social entre hogares y regiones, también incrementó.¹³

Según el Programa Estado de la Nación (PEN) en su informe del 2016, es esencial prestar atención al tema de la desigualdad creciente dado que podría comprometer el desarrollo humano sostenible del país. Por lo tanto, deben existir medidas distributivas y debe abordarse el problema de fondo que atañe a la estructura económica de la nación, básicamente se plantea que existe desvinculación

condición socioeconómica desfavorable para que se coloquen en el mercado laboral. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. *Programa Empléate*. Recuperado de <https://bit.ly/2Rm1Y0A>.

⁷ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. (Marzo, 2014). La Equidad en Costa Rica: Incidencia de la Política Social y la Política Fiscal. *Costa Rica: Boletín de Equidad*. Recuperado de <https://bit.ly/2RehqvE>, p.13

⁸ Costa Rica se ubica entre los primeros seis países de un total de 17 en América Latina, con mayor inversión social por habitante y entre los primeros cinco que muestran un gasto público social más alto respecto al PIB. Tomado de: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2006). *Panorama Social en América Latina 2005*. Recuperado de <https://bit.ly/2EQIDj0>, p.18.

⁹ Contraloría General de la República. (15 de marzo, 2006). *Utilización del Sistema de Información de la Población Objetivo del Instituto Mixto de Ayuda Social en el Sector Social*. Recuperado de <https://bit.ly/2QTZs1V>, p.1.

¹⁰ Instituto Nacional de Estadística y Censos. Porcentaje de hogares cuyo ingreso per cápita está por debajo de la línea de pobreza o de pobreza extrema, según el método de línea de pobreza o pobreza por ingresos. *Encuesta Nacional de Hogares 2016*. Recuperado de <https://bit.ly/2EQIVq6>, p.39.

¹¹ *Ibidem*.

¹² Instituto Nacional de Estadística y Censos (Febrero, 2018). *Encuesta Continua de Empleo al cuarto trimestre de 2017. Resultados generales*. Recuperado de <https://bit.ly/2qLvVHR>, p.15.

¹³ Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2015). *Encuesta Nacional de Hogares 2015*. Recuperado de <https://bit.ly/2SkaeeF>.

entre las actividades productivas, laboral y fiscal, a lo que hay que agregar la poca calificación de la mano de obra, la informalidad, la falta de políticas de promoción o generación de oportunidades relativas a una movilidad creciente, pues estas están más bien dirigidas a un sector de poco crecimiento e innovación. En cifras, el PEN señala:

[...] *En la segunda década del siglo XXI la desigualdad en la distribución de ingresos en Costa Rica se ha estancado en niveles altos, en un contexto latinoamericano que avanza en el sentido contrario. Esta situación ha sido acompañada de una contracción real de los ingresos de los hogares, sobre todo de los más pobres. Desde el año 2010 los ingresos promedio del primer decil (el más pobre) han caído en un 15%, mientras que los del décimo decil (el más rico) han aumentado un 7%. En promedio, por cada 1.000 colones que percibe el 20% más pobre de la población, el 10% más rico recibe 17.000.*¹⁴

Cabe agregar que debe revisarse el rumbo de la inversión social en términos de los problemas destacados anteriormente, ya que según el PEN el inconveniente se genera por seguir dirigiendo recursos “[...] a los mismos tipos de programas, cumpliendo compromisos existentes, pero no potenciando nuevas formas de mejorar las capacidades y oportunidades de las personas.”¹⁵ Esto levanta la voz sobre la pertinencia de la política social selectiva, la población a la que tradicionalmente ha atendido, los recursos que se le destinan y los programas que se promueven. Al parecer, ese ligamen entre la realidad nacional expresada en los estudios científicos, no ha logrado articularse con el modelo causal con el que se generan las políticas sociales.

También, la Contraloría General de la República (CGR) ha estimado que la duplicidad de funciones, una rectoría difusa, la falta de evaluaciones, entre otros factores, han contribuido a que el porcentaje de pobreza no se haya podido disminuir en el lapso supracitado.¹⁶ En esa misma línea, han venido surgiendo diversas propuestas que buscan reformar la institucionalidad estatal de combate a la pobreza con el fin de hacerla más eficiente en el manejo de los recursos y más eficaz en la solución de los problemas, tratando de compensar el desfase existente entre las obligaciones estatales y sus capacidades institucionales.¹⁷

¹⁴ Programa Estado de la Nación. (2016). Capítulo 1: Sinopsis. *Informe del Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. Recuperado de <https://bit.ly/2QO0v3F>, p.37.

¹⁵ *Ibid.*, p.32.

¹⁶ Contraloría General de las República. (25 de mayo, 2009). *Informe sobre el diseño, ejecución y evaluación de las políticas dirigidas hacia la superación de la pobreza. DFOE-SOC-19-2009*. Recuperado de <https://goo.gl/pqwKfo>. Consúltese también: DFOE-SOC-03-2009, DFOE-SOC-10-2009, DFOE-SOC-11-2009, DFOE-SOC-30-2009, DFOE-SOC-40-2009.

¹⁷ Solís, O. (2016). *Expediente N°19.834. Proyecto de Ley C.E.R.R.A.R.* Recuperado de <https://bit.ly/2Q2rgvF>.

Teniendo en cuenta este panorama fue que se propuso estudiar, a través de la modalidad de Seminario de Graduación, la generalidad de la política social selectiva durante las administraciones Arias Sánchez (2006-2010) y Chinchilla Miranda (2010-2014), con el propósito de comprender el proceso de diseño de esta, los problemas que pretende solucionar, así como su proceso de ejecución.

Se han seleccionado dichas Administraciones en consideración a:

1. La relevancia de los programas impulsados en ellas, tales como *Avancemos* en la Administración Arias y *Empléate* en la Administración Chinchilla. Programas que tocan una de las problemáticas más acuciantes tales como la vinculación educación y empleo. Así como el impulso de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil que potencia la inserción laboral de madres y padres, en aras a solventar el problema del rol de cuido y brindar mayores herramientas de desarrollo a la niñez.
2. Son Administraciones continuas que provienen del mismo Partido Político: Liberación Nacional, que tuvieron una cercanía ideológica e incluso en algún momento se manifestaron apoyo. Por lo cual, en dicha coyuntura se espera evidenciar las continuidades y o cambios suscitados entre ellas.
3. La Contraloría General de la República y otras instituciones han evidenciado las falencias institucionales en el tema, así como las causas estructurales del problema social, hechos que han debido ser incorporados en el modelo causal de las políticas sociales, no obstante, esto sigue siendo un reto para los diseñadores y ejecutores de esta.

Ahora bien, tomando en consideración que esta investigación se enmarca en la modalidad de Seminario de Graduación para optar por el grado de Licenciatura en Ciencias Políticas, es menester aclarar que el proceso de investigación estuvo caracterizado por una discusión teórica y metodológica amplia sobre el objeto de estudio.

i. Problema de investigación

El tema del diseño y ejecución de políticas públicas comprende un complejo proceso de problematización y de toma de decisiones en el que se entremezclan una variedad de intereses y

posicionamientos de diferentes actores. Estos actores -ya sean nacionales o internacionales, personal de la Administración Pública o externos a esta-, perciben o construyen, y visibilizan una situación como problemática y que, por ende, requiere la atención gubernamental para ser resuelta. Cuando una *situación problemática*¹⁸ es considerada como prioritaria para las autoridades gubernamentales, se abren las *ventanas de oportunidad*¹⁹ para que los sectores sociales o gremios promuevan sus posiciones con miras a incidir en el proceso de *hechura de la política*, es decir, en el diseño de esta.

Recapitulando, a efectos de resolverse, *el problema público* ingresa a la *agenda pública*, para lo cual, los actores mismos con sus argumentaciones y estrategias procuran llamar la atención del Gobierno y aprovechar las *ventanas de oportunidad* para hacer avanzar su asunto hacia la *agenda gubernamental*. Una vez que el problema público ingresa dentro de la agenda de Gobierno, este se discute en sus diferentes aristas para así conocer sus causas y posibles soluciones.

En este caso, los actores exponen sus perspectivas respecto al problema y procuran presentar propuestas de cursos de acción, las cuales esperan ser analizadas y validadas por las autoridades oficiales correspondientes, siendo estas autoridades aquellos actores que ostentan la legitimidad para tomar decisiones concretas respecto al cómo, cuándo y dónde intervenir para atender la problemática pública.

Así las cosas, se evidencia que la fase de diseño no sólo comprende el proceso de toma de decisiones por parte de las autoridades gubernamentales, sino que al mismo tiempo abarca las interacciones y ajustes que van presentando los actores para insertar un asunto en forma de un tema de agenda que logre contar con la intervención pública.²⁰

¹⁸ A partir de ese momento las autoras destacan en negrilla-cursiva algunos conceptos propios de la teoría de las políticas públicas que serán claves en el abordaje analítico. Los conceptos se desarrollan en el protocolo en su versión extendida, que adiciona un apartado referido al “Marco Teórico y conceptual.”

¹⁹ Se utiliza *ventanas de oportunidad*, como una terminología especializada de la teoría de las políticas públicas, que refiere a: aquellos espacios, situaciones y escenarios que van construyendo los actores cuyo objetivo es el incorporar algunos temas, intereses y posiciones que ostenten respecto a ciertos asuntos relacionados con una política pública. Cfr. Birkland, Thomas. (2011) *An Introduction to the Policy Process. Theories, concepts, and models of public policy making*. US: M.E. Sharp.

²⁰ Meny, Y. y Thoenig, J. (1992). *Las políticas públicas. La evaluación*. Barcelona: Editorial Ariel S.A, p.56.

Es común que una política pública, para llevarse a la práctica, se asuma bajo la tutela de una o de varias instituciones estatales. Esta se fija la tarea de alcanzar ciertos objetivos y obtener los efectos deseados, mediante una estrategia o proceso en el cual se diseñan y ejecutan acciones. Los efectos que esas acciones tengan en el estado de las cosas, harán que se revise la política pública y se ajuste de ser necesario. Es decir, los resultados de formular e implementar una política, no se limitan a intervenir sobre la situación problemática que en su momento se diagnostique, sino que al mismo tiempo conlleva impactos directos en el *diseño institucional* en el que se ejecute la misma.²¹

Por lo tanto, ambas etapas –*diseño y ejecución*– están interconectadas, ya que un acertado diagnóstico del problema durante el diseño servirá para determinar la orientación de las acciones y los recursos a emplear durante la ejecución. De esta manera; “[...] solo la clase de acciones congruentes con esa determinada orientación y compatible con el empleo de esos recursos e instrumentos son las que se podrán poner en juego para realizar el acontecimiento esperado y aspirado por la política.”²²

Lo anterior significa que la ejecución no debe ser vista como; “[...] un proceso que sucede después independientemente del diseño [...]”²³ Ni cómo; “[...] cuestiones técnicas que se resolverían por sí mismas si se negociaban los acuerdos básicos y se llevaban a cabo oportunamente las asignaciones financieras.”²⁴ Más bien, en una política pública se parte de la perspectiva de que una política puede reformularse en etapas posteriores cuando:

*[...] intereses opuestos a las finalidades del mandato original de una política pueden haber estado quietos durante la polémica de su adopción, precisamente porque calculaban que tendrían oportunidades posteriores para alcanzar, durante la batalla de la implementación, victorias más decisivas aunque menos públicas... la implementación es la continuación de la política por otros medios. El juego político de la renegociación de los fines puede irse por muchas direcciones. Puede recortar o reajustar los fines, distorsionarlos o inhibirlos, sobrecargarlos de tal modo que se vuelvan un peso político insoportable [...].*²⁵

²¹ *Ibid.*, p.58.

²² Aguilar, L. (1992). *La hechura de las Políticas*. México D.F: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, p.45.

²³ *Ibid.*, p.59.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ *Ibid.*, pp.66-67.

De esta manera, este Seminario de Graduación problematiza entorno a cómo a través de los procesos de toma de decisiones, que involucran la participación de diversos actores, se diseñan programas sociales selectivos que respondan a una línea gubernamental de política social, de las Administraciones Arias Sánchez y Chinchilla Miranda.

ii. Objetivos y preguntas

Objetivo general: Estudiar el desarrollo de la política social selectiva de Costa Rica en las Administraciones Arias Sánchez (2006-2010) y Chinchilla Miranda (2010-2014).

Tabla N°1
Objetivos específicos y preguntas de investigación derivadas.

Objetivos específicos	Preguntas de investigación
<p>Identificar la política social selectiva diseñada y ejecutada en las Administraciones Arias Sánchez (2006-2010) y Chinchilla Miranda (2010-2014).</p>	<p>¿Cuál fue política social selectiva diseñada y ejecutada en las administraciones Arias Sánchez (2006-2010) y Chinchilla Miranda (2010-2014)?</p> <p>¿Sobre qué temas se dio prioridad para el diseño y ejecución de política social selectiva durante las Administraciones Arias Sánchez (2006-2010) y Chinchilla Miranda (2010-2014)?</p>
<p>Caracterizar el diseño de la política social selectiva en las Administraciones Arias Sánchez 2006-2010 y Chinchilla Miranda 2010-2014.</p>	<p>¿Cuáles actores estuvieron involucrados y cuál fue su rol en el proceso de diseño la política social selectiva durante las administraciones Arias Sánchez 2006-2010 y Chinchilla Miranda 2010-2014?</p> <p>¿Cómo se definió el problema público de la política social selectiva durante las Administraciones Arias Sánchez (2006-2010) y Chinchilla Miranda (2010-2014)?</p> <p>¿Cómo se configuró la agenda de la política social selectiva durante las Administraciones Arias Sánchez 2006-2010 y Chinchilla Miranda 2010-2014?</p> <p>¿Cómo se diseñó la política social selectiva en las Administraciones Arias Sánchez 2006-2010 y Chinchilla Miranda 2010-2014?</p> <p>¿En qué contexto social, político y económico se diseñó y ejecutó la política social selectiva en las administraciones Arias Sánchez (2006-2010) y Chinchilla Miranda (2010-2014)?</p>

Objetivos específicos	Preguntas de investigación
Analizar la ejecución de la política social selectiva durante las administraciones Arias Sánchez 2006-2010 y Chinchilla Miranda 2010-2014.	<p>¿Cuáles fueron los arreglos institucionales imperantes en la ejecución de la política social selectiva durante las administraciones Arias Sánchez (2006-2010) y Chinchilla Miranda (2010-2014)?</p> <p>¿Qué Modelos de Análisis de Políticas Públicas explican la política social selectiva durante las administraciones Arias Sánchez (2006-2010) y Chinchilla Miranda (2010-2014)?</p>
Comparar la política social selectiva diseñada y ejecutada en las Administraciones Arias Sánchez 2006-2010 y Chinchilla Miranda 2010-2014.	<p>¿Cuáles continuidades, cambios o rupturas se dieron en la política social selectiva diseñada y ejecutada durante las Administraciones Arias Sánchez (2006-2010) y Chinchilla Miranda (2010-2014)?</p>

Fuente: Elaboración propia.

iii. Justificación

En Costa Rica, pese a haber logrado altos niveles de desarrollo humano siendo un país periférico; desde la década de 1990 se ha constatado un estancamiento en la reducción de la pobreza y un incremento de la desigualdad social, como consecuencia de una acumulación de la riqueza entre los percentiles con menor cantidad de población,²⁶ “[...] con variaciones ligeramente superiores e inferiores en los años 2007 y 2009 por causas coyunturales”²⁷ En este contexto es cuando las

²⁶ Sauma P. y Trejos, J. (2014). Reducir la pobreza en Costa Rica es posible, propuestas para la acción. *Serie de Cuadernos de desarrollo humano del PNUD*. Recuperado de <https://bit.ly/10vXKVe>, p.5.

²⁷ El 2007 es la culminación de un proceso de varios años de crecimiento económico alto y sostenido, y en 2009 el país sufrió el embate de la crisis internacional. Como señala Sauma (2008):

[...] *el proceso de reducción en la incidencia de la pobreza inició desde el 2005, con una disminución de 0,5 puntos porcentuales respecto al año anterior (al pasar de 21,7% en 2004 a 21,2% en 2005), luego 1 punto porcentual en 2006 (al bajar hasta 20,2%), y 3,5 puntos porcentuales más en el 2007 (hasta 16,7%), para una reducción total de 5 puntos porcentuales en 3 años... ese proceso de reducción está directamente asociado con los elevados niveles de crecimiento económico mostrados en el 2007 y los dos años previos (crecimiento del PIB de 5,9% o más), acompañados de aumentos en el empleo total y especialmente el formal, así como en los ingresos laborales; y en el año 2007 específicamente, con el impacto del aumento en las pensiones del Régimen no Contributivo, y en menor medida las becas del programa Avancemos*. Sauma, P. (2008). Pobreza, desigualdad del ingreso y empleo: situación actual y sostenibilidad de la reducción de la pobreza. *XIV Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. Recuperado de <https://goo.gl/YrbgTm>.

Por su parte, en el año 2009 el país sufrió el embate de la crisis internacional que se comenzó a manifestar en la segunda mitad del 2008, la cual, al igual que las situaciones de recesión económica del pasado, resultan en mayores niveles de incidencia de la pobreza.

políticas públicas deben aparecer para dar vida a respuestas estatales que busquen sacar al país de dicha coyuntura.

En el cumplimiento de los derechos y garantías sociales a nivel constitucional se establece que, “[...] El Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza.”²⁸ Es por dicha razón que el papel de la política social costarricense debería caracterizarse por apoyar a las familias para que mejoren sus condiciones de vida y puedan salir del ciclo de la pobreza, y además, superar una situación severa de crisis de ingreso en el corto plazo.²⁹ No obstante, la inversión social en la materia no ha logrado extender sus alcances de manera eficiente por lo que se critica la forma en que se formula y articula la política social en Costa Rica, por parte de organismos tales como la Contraloría General de la República,³⁰ el Programa del Estado de la Nación³¹ y otros estudiosos del tema.³²

Por otro lado, se cuenta también con un entramado institucional amplio que vela por la ejecución de los programas y proyectos derivados de dichas políticas, mismo que desde inicios de la década del 2000, según han advertido instancias fiscalizadoras del tema como la CGR,³³ han venido presentando falencias en sus funciones, situación que influye negativamente en el efectivo cumplimiento de las metas de inclusión y protección social.

Aunado a la relevancia que *per se* tiene el tema social, en un contexto en el que la pobreza va en aumento y la desigualdad social no disminuye, es necesario reflexionar si las decisiones son aptas para su combate y si bien, su gestión se hace de la manera más adecuada. En ese sentido, es vital que se planteen reflexiones teóricas y metodológicas como la presente, para encontrar aspectos de mejora que permitan que las políticas sociales selectivas y sus productos logren su objetivo, a

²⁸ Asamblea Constituyente. (1949). *Op.cit.*

²⁹ Serrano, C. (2005). *Op.cit.*, p.11.

³⁰ Contraloría General de la República. Informes División de Fiscalización Operativa y Evaluativa. *Op.cit.*

³¹ *Cfr.* Programa Estado de la Nación. (2010). Capítulo 2. Equidad e integración social. *Decimosexto Informe del Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. Recuperado de <https://bit.ly/2Q3YUBg>, p.17.

³² Barahona, M; Güendel, L y Castro, C. (Agosto, 2005). Política social y reforma social “a la tica”. Un caso paradigmático de heterodoxia en el contexto de una economía periférica. *Política Social y Desarrollo*, (20). Recuperado de <https://bit.ly/2TcyJum>, p.14.

³³ Consúltese: DFOE-SOC-03-2009, DFOE-SOC-10-2009, DFOE-SOC-11-2009, DFOE-SOC-19-2009, DFOE-SOC-30-2009, DFOE-SOC-40-2009.

saber: “a) asistencia y protección social; b) promoción del bienestar y c) realización de los derechos sociales de la ciudadanía y la d) la generación y preservación de un espacio social de pertenencia a la comunidad sociopolítica.”³⁴

En ese sentido, analizar la política social selectiva desde el 2006 hasta el 2014, permitirá identificar si existieron cambios en el accionar de los gobiernos, teniendo en consideración que son de una misma línea partidaria y que existieron apoyos mutuos en distintas fases. A su vez, si las Administraciones en estudio desarrollaron programas sociales selectivos que se fortalecieron, se reglamentaron, y si siguen vigentes.

Desde la rama de la Ciencia Política, analizar los procesos y las decisiones que han dado vida a los distintos programas sociales selectivos, permite documentar las formas y estrategias utilizadas para combatir la pobreza y desigualdad social imperante en el país, ya que si bien existen estudios de caso de algunos programas sociales selectivos en Costa Rica, no se cuenta con un análisis general de su proceso de elaboración, y mucho menos una esquematización que facilite su comprensión y análisis. Igualmente, desde una perspectiva nacional y académica, su enfoque selectivo ha sido poco estudiado desde esta disciplina, por lo cual este Seminario pretende brindar un aporte metodológico para el acercamiento y análisis de los programas sociales selectivos.

iv. Estado de la cuestión

Los estudios de diseño y ejecución de política social selectiva costarricense, desde la Ciencia Política, son escasos. No obstante, existe abundancia de literatura académica referente a la política social y a la evaluación de programas en específico. En especial, es relevante mencionar que se han analizado ampliamente los efectos del cambio de modelo económico en la región latinoamericana, y Costa Rica no es la excepción. En este sentido, la Cepal de las Naciones Unidas es un referente.

En el presente apartado se presenta una compilación de obras sobre política social y, fundamentalmente, sobre estudios de pobreza en la región latinoamericana y en Costa Rica. De este modo se organizan las obras, en primer lugar, por su referencia a nivel latinoamericano o internacional, y posteriormente a nivel costarricense.

³⁴ Serrano, C. (2005). *Op.cit*, p.4.

Es importante mencionar que, esta revisión es una aproximación a la literatura académica pertinente y que fue objeto de consulta en el desarrollo del Seminario de Graduación.

La pobreza y política social en América Latina y el mundo

Desarrollo Social en América Latina: temas y desafíos para las políticas públicas es una compilación de obras en las que se discute la trayectoria latinoamericana en la reducción de la pobreza y la desigualdad social. En la introducción, Carlos Sojo y Juan Pablo Pérez proponen la necesidad de reinventar lo social en la región debido a los resultados que el cambio de modelo económico ha traído, y así evitar que lo social pierda su labor civilizadora. Lo social constituye la reproducción material y simbólica de los miembros de una comunidad, y sus retos son la definición de esta comunidad, la pertenencia a ella, y las dinámicas que propician la inclusión y la exclusión.³⁵

Su propuesta de “modernización globalizada” es lo que caracteriza a América Latina. Se denomina modernización porque la región aún no avanza hacia la posmodernidad, la modernidad solo se redefinió, y globalizada por la inclusión en lo global. En la etapa anterior, la “modernización nacional” se diferenció en que lo social era parte constituyente de la Nación. Ahora, ni el Estado ni la Nación son los elementos centrales en donde lo social se define, ya que, el mercado de trabajo es el núcleo de las dinámicas de inclusión y exclusión. Se define integración desde la empleabilidad.³⁶

Un elemento que la modernización globalizada afecta es la territorialidad. Lo local adquiere preponderancia sobre lo nacional, y son comunes los esfuerzos por la descentralización. Esta tendencia ha marcado una mayor heterogeneidad en la composición de la Nación, la cual se vio motivada ya que la modernidad nacional no logró una total homogeneidad, sobre todo por las diferencias existentes de clase. La aparición de las diferencias por etnia, edad, género,

³⁵ Sojo, C y Pérez, J. (2002). Introducción: Reinventar lo social en América Latina. En: FLACSO. *Desarrollo Social en América Latina: temas y desafíos para las políticas públicas*. Recuperado de bit.ly/2TkG0s9, pp.13-62, p.14.

³⁶ *Ibid.*, pp.15-16.

nacionalidad, complejizan la definición y pertenencia a la comunidad, por lo que la posibilidad de exclusión aumenta.³⁷

En concreto, ¿por qué el Estado pierde la centralidad de las dinámicas integradoras? En primer lugar, porque la definición de bienestar trasciende las fronteras nacionales, ahora se basa en las normas internacionales laborales. En segundo lugar, la democracia no termina por resolver las contradicciones entre mercadeo y ciudadanía. Por último, la provisión de bienestar se da en varios espacios, el Estado ya no es el único.³⁸

El desempleo, para Sojo y Pérez, está asociado con la pobreza y la vulnerabilidad. Sus efectos son mayores en los jóvenes ya que ayuda a crear una mayor complejidad y transmisión generacional de pobreza. La vulnerabilidad es definida como el fenómeno que relaciona la

*[...] capacidad para movilizar recursos y la estructura de oportunidades existente en la sociedad. Esta última se refiere tanto al mercado (empleo, ingresos, etc.) como al Estado (conjunto de políticas públicas con efectos redistributivos) y a la propia sociedad (tanto en el plano socio-cultural como político).*³⁹

El desempleo aumenta el riesgo de empobrecimiento, debido a la reducción de ingresos que provoca. En sociedades en donde la clase media aún ostenta un peso significativo y la polarización es baja, va a existir un sector de esta población que se ubica en riesgo de pobreza. La flexibilización laboral, y una mayor probabilidad de desempleo generan esta nueva categoría de vulnerables.⁴⁰

Producto de la crisis de la década de 1980 nacieron los “nuevos pobres”, los cuales vieron sus condiciones económicas disminuidas por la crisis y que tienen la ventaja de no ser pobres estructurales, sino coyunturales, por lo que un cambio en su contexto económico los sacará de la pobreza. Igualmente, tienen las características de que no reproducen el ciclo generacional de la

³⁷ *Ibid.*, p.21.

³⁸ *Ibid.*, p.25.

³⁹ *Ibid.*, p.32.

⁴⁰ *Ibid.*, p.33.

pobreza. Según los autores, las tendencias excluyentes actuales son fuertes y afectan a contingentes relevantes de la fuerza de trabajo de la región.⁴¹

Este estudio resultó relevante para la investigación pues enmarca el tema de las políticas públicas para combate de la pobreza en una época reciente que incorpora los cambios sociales producto de la crisis de los años ochenta, y permite dar cuenta de los antecedentes de la intervención estatal en este tema.

En esta misma obra, pero en el capítulo II *Grandes temas del desarrollo social en América Latina y el Caribe*, Rolando Franco describe las condiciones socioeconómicas presentes desde la crisis de los ochentas, y propone cómo debe la institucionalidad social de la región responder a los retos que la sociedad demanda.

La década de 1980 constituye en un clivaje de modelo económico: de la sustitución de importaciones donde la creación de una industria nacional era el foco, se moviliza hacia reformas económicas para la búsqueda de equilibrios macroeconómicos, se disminuye el tamaño del Estado y se privilegia lo privado, y se orienta la producción hacia el mercado internacional.

Para Franco el desarrollo social de la región radica en la edificación de sociedades más equitativas y desarrolladas, donde impere la igualdad ante la ley, y se compensen las limitaciones económicas y sociales que impiden la realización del potencial individual.⁴² La probabilidad de movilidad se ha mantenido estable desde los ochentas. El cambio en esta tendencia se ubica en el sistema educativo.

Las políticas sociales son parte de la fórmula, en conjunto con las políticas económicas, para el crecimiento económico y la generación de capital humano, e influyen en la disminución de la pobreza. Franco establece tres funciones que debe cumplir la política social.⁴³

⁴¹ *Ibid.*, p.34.

⁴² Franco, R. (2002). *Grandes temas del desarrollo social en América Latina y el Caribe*. En: FLACSO. *Desarrollo Social en América Latina: temas y desafíos para las políticas públicas*. Recuperado de bit.ly/2TkG0s9, pp.63-104, p.78.

⁴³ *Ibid.*, pp.88-92.

1. **Inversión en capital social:** en una época en donde lo que mueve el mercado es el conocimiento, los Estados deben procurar tener una fuerza laboral formada y capacitada. La política social de capital humano es **prerrequisito** de crecimiento económico. Igualmente, el capital social es un bien que se hereda, por lo que es un vehículo de transmisión de bienestar intergeneracional. Por esta razón, el hogar de origen es fundamental en el aprovechamiento escolar; en segundo lugar, la escuela y la inversión en educación que se realiza determinará el grado de éxito y de formación a la que la población tendrá acceso; y tercero, la ocupación a la que podrán aspirar según la escolaridad. Los incluidos y excluidos estarán determinados por el acceso a empleos bien remunerados, que son los que demanda una mayor educación. Aquellos con educación “insuficiente” no podrán aportar a la competitividad debido a su falta de conocimiento técnico, y su falta de flexibilidad para aportar a la producción nacional.
2. **Compensación social. Redes de protección social:** contribuciones focalizadas proporcionadas por el Estado a aquellas personas en estado de pobreza o vulnerabilidad en períodos determinados. Para que esta red sea eficiente en la búsqueda de metas propuesta, debe estar sostenida por una institucionalidad que ofrezca personal especializado, con sistemas de elegibilidad claros y metodologías claras de monitoreo y evaluación. Adicionalmente, deben estar sustentadas financieramente, con políticas fiscales contracíclicas que permitan su financiación en tiempos de bonanza y de crisis económicas.
3. **Cohesión social:** es necesario una sociedad integrada mediante el acuerdo de metas culturales, y que puedan ser obtenidas a través de una estructura de oportunidades, y la capacidad para la formación de facultades individuales. Con cohesión se hace referencia a al respeto a una identidad cultural propia, y valora la diversidad. Una sociedad cohesionada se define como aquella que comparte normas y objetivos.

Adicionalmente, Franco hace un aporte que, para efectos de los objetivos del presente estudio, es relevante: exposición de principios orientadores de la política social. El autor discute el debate que se ha generado entre universalistas y focalizadores. Afirma que focalizar no significa estar opuesto a la universalización, sino que nace como la respuesta a la incapacidad que existe de ofrecer una universalidad real. La focalización se convierte en una discriminación positiva hacia sectores de la

población que, por sus condiciones especiales, demandan una atención estatal diferente para permitir su inclusión en el acceso a la riqueza, y a los bienes y servicios producidos socialmente. Adicionalmente, afirma que se ha llegado a un acuerdo en que la focalización no significa disminuir el gasto social, sino generar una mayor eficacia de esos recursos. Se debe considerar la focalización como un medio para lograr la universalidad, no como un sustituto de ella.

A nivel internacional, la Organización de las Naciones Unidas (ONU), mediante el Instituto para el Desarrollo en Desarrollo Social, ha publicado una cantidad considerable de estudios sobre política social, pobreza, desigualdad, entre otras temáticas, con referencia a casos en particular o a nivel general. Para este último caso, *Combating Poverty and Inequality* es una obra que compila una cantidad de estudios individuales en desarrollo social y pobreza a nivel mundial; inclusive, Costa Rica es uno de los casos de “fondo” que la obra utiliza en su análisis de pobreza y política social.

A nivel general, es de suma importancia resaltar lo que la *United Nations Research Institute for Social Development* (UNRISD) concluye sobre el desarrollo de política social en Estados en vías de desarrollo después de los ajustes estructurales de la década de 1980. En primer lugar, considera que la persistencia de pobreza y desigualdad en algunas partes del mundo es un recordatorio de que la liberalización económica y la globalización no han creado un ambiente para desarrollo social sustentable y equitativo.⁴⁴

En segundo lugar, considera que los enfoques comunes sobre pobreza se han concentrado en la medición de esta y de lo que carecen las personas consideradas como pobres, y menos en entender el porqué. Asegura que los enfoques de política social seguidos (Objetivos del Milenio, programas selectivos, y las políticas del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el BM (*Poverty Reduction Strategy Papers*) se han relacionado poco con las estructuras macroeconómicas y productivas de los países en los que se aplican.⁴⁵

En este sentido, el documento presenta siete argumentos hacia la reducción de la pobreza y la desigualdad:

⁴⁴ United Nations Research Institute for Social Development. (2010). Overview. *Combating Poverty and Inequality. Structural Change, Social Policy and Politics*. Francia: UNRISD, p.1.

⁴⁵ *Ibid.*, p.2.

1. La reducción de la pobreza requiere crecimiento y cambios estructurales que generen empleos productivos: el crecimiento centrado en el empleo tiene efecto multiplicador en muchas variables que los Objetivos del Milenio buscan atender. El empleo se ha visto como un efecto directo del crecimiento económico y que no requiere de políticas directas. Esta visión es rechazada por la UNRISD, por lo que considera que, para lograr un crecimiento centrado en el empleo, los Estados deben procurar: a) conectar la agricultura con sectores de la economía como la industria u otros; b) expandir la producción doméstica y aumentar la demanda por productos y servicios nacionales; c) invertir en infraestructura y educación, capacitación e investigación; d) evitar políticas fiscales procíclicas o políticas monetarias restrictivas en momentos de crisis; y e) apoyo de la comunidad internacional a Estados menos desarrollados en disminuir su vulnerabilidad a los cambios de precios de materias primas y tasas de interés, y asegurando un mayor acceso a mercados de países más desarrollados.

2. Políticas sociales comprensivas son esenciales para una reducción exitosa de la pobreza: políticas efectivas están basadas en un enfoque de derechos, y buscan: a) reforzar los efectos redistributivos de la política económica; b) proteger a las personas de pérdida de ingresos y costos por embarazo, discapacidad, enfermedad, etc.; c) promover las capacidades de productividad de comunidades, grupos e individuos; d) reducir la carga de reproducción y productividad de la sociedad.

3. Altos niveles de desigualdad son un obstáculo para la reducción de la pobreza: la pobreza y la desigualdad están interconectados, son parte del mismo problema. La pobreza está altamente relacionada con varias dimensiones de desigualdad, como de género, ingreso, etnia, región. La desigualdad se manifiesta a través del empleo, salarios, y acceso a servicios sociales.

4. Reducción de la pobreza requiere de acción efectiva del Estado: los Estados efectivos deben ser capaces de superar fallos de mercado, asistir en la adquisición de nueva tecnología, movilizar y canalizar recursos para los sectores productivos, fortalecer estándares y regulaciones, establecer pactos sociales, y fundar y administrar programas sociales.

5. La política importa en la reducción de la pobreza: estrategias efectivas en la reducción de la pobreza: a) institucionalización de derechos; b) partidos políticos forman parte coaliciones sociales amplias; c) regímenes de negociación o pactos sociales que dan voces y rendición de cuentas; d) permitir cambios periódicos en el poder y prevenir a los partidos políticos en el poder de ser complacientes.

6. Hay varias vías hacia la reducción pobreza: países exitosos en el camino de la globalización han seguido políticas heterodoxas y que han reflejado las particularidades de sus condiciones nacionales. El espacio político significa que los países y su población puedan adoptar diferentes modelos de desarrollo en los cuales sobresalgan el crecimiento centrado en empleo y el cambio estructural, las políticas sociales transformativas, y la política democrática que eleve los intereses de los pobres en el proceso de formulación de las políticas.

7. La pobreza se reduce cuando las políticas económicas y sociales, las instituciones y los acuerdos políticos son mutuamente solidarios: los gobiernos deberían concentrarse en la manera en la que las instituciones y las políticas están unidas a través de las esferas y sinergias que crean en el tratamiento de los problemas específicos. Lograr la complementariedad institucional requiere de coherencia política. La explotación de sinergias requiere de un diseño de políticas económicas y sociales conscientes, apoyadas por coaliciones lo suficientemente poderosas que las puedan poner a caminar.

Particularmente, de los argumentos presentados por la UNRISD, se consideraron importantes de aplicar: la vinculación con los ODM y estos su incorporación a los Planes de Gobierno y Planes Nacionales de Desarrollo de cada una de las Administraciones; las políticas basadas en el enfoque de derechos humanos, esencialmente en la promoción de capacidades; además de resaltar la importancia de la política en la selección de las Administraciones en estudio.

Pobreza y Política Social en Costa Rica

Respecto al caso costarricense, hay estudios que han abordado el análisis y evaluación de la política social que se ha desarrollado en los últimos años, y cómo, a pesar de existir presiones fiscales, la

inversión en este rubro ha mantenido una tendencia al alza. Sin embargo, y uno de los aspectos que este estudio abordará, es las críticas que desde distintas esferas se la ha realizado a la institucionalidad social. Duplicidades, rectoría deficiente, entre otros factores han propiciado un bajo impacto de los programas sociales en la reducción de la pobreza, que aún ronda un 20% de la población, y un alza en la desigualdad social.

En esta línea, es que dos estudios de la Contraloría General de la República (CGR) han sido difundidos y muy utilizados como fuente primaria en el estudio de evaluaciones de institucionalidad y programas sociales. El informe DFOE-SO-30-2006, del 31 de agosto del 2006, elaborado por la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Área de Servicios Sociales, y titulado *Identificación y caracterización de los programas de Asistencia y Promoción Social y algunas posibilidades de mejorar su integración. Primer Informe del Estudio sobre la organización de los programas de Asistencia y Promoción Social*, tuvo como objetivo:

[...] desarrollar los elementos fundamentales a considerar en una reorganización del Sector de Asistencia y Promoción Social, que permita aumentar la economía, eficiencia y eficacia de las políticas estatales de reducción de la pobreza y la desigualdad y promover la toma de decisiones de los Poderes del Estado sobre la reorganización de ese Sector.⁴⁶

Parte de lo que el informe se propuso fue identificar los aspectos en los que los distintos programas tenían puntos de encuentro para combatir la dispersión que, a criterio del órgano contralor, existe en la institucionalidad social, y para aumentar la eficiencia y eficacia de estos programas.

En particular, la CGR estudió los programas sociales selectivos, es decir, aquellos dirigidos a la atención de población con alguna condición de vulnerabilidad, en condición de pobreza, o en riesgo social: mujeres, indígenas, adultos mayores, personas con discapacidad, niños, adolescentes, inmigrantes. Los resultados del informe son:⁴⁷

1. Hay 11 instituciones que gestionan 46 programas que integran el Sector de Atención y Protección Social (SAPS).

⁴⁶ Contraloría General de la República. (31 de agosto, 2006). *Primer Informe del Estudio sobre la organización de los programas de Asistencia y Promoción Social. Identificación y caracterización de los programas de Asistencia y Promoción Social y algunas posibilidades de mejorar su integración. DFOE-SO-30-2006*. Recuperado de bit.ly/2ETgqah, p.3.

⁴⁷ *Ibid.*, pp.2-3.

2. Se identificaron cuatro tipos de instituciones, de acuerdo a la proporción del gasto social que administran: las grandes, las medianas, las pequeñas, y las micro. Entre las grandes están: el Banco Hipotecario de la Vivienda (Banhvi), la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), y el Ministerio de Educación Pública (MEP), estas ejecutan el 61% de la inversión del SAPS. Los bonos de vivienda, las pensiones de régimen no contributivo, los comedores escolares, y los Cen-Cinai (Centros de Educación y Nutrición y de Centros Infantiles de Atención Integral) son los programas en los que más se asignan recursos (53%).
3. Gran diversidad en la naturaleza de las instituciones: 10 entidades de la administración central, 1 de naturaleza atípica, y 12 de descentralizadas (dos consideradas entes públicos no estatales). Esto genera dificultades en la direccionalidad, y operacionalización de los programas, al existir diferencias en los márgenes de actuación y de controles que manejan.
4. Predominio de atención familiar principalmente por criterios de edad, por lo que hay vacíos de atención en ciertos sectores de la población. Por ejemplo, 2% de los programas son dirigidos a pequeños productores y desempleados, hay pocas oportunidades de cuidado para niños menores de 6 años, hay poco acceso de servicios públicos para la población indígena, y se ha dejado de invertir en desarrollo comunal.
5. Organizaciones privadas también administran recursos de estos programas, cada una con sus propias estructuras de distribución y de control, lo que aumenta los costos de operación.
6. Existe diversidad en las fuentes de financiamiento de los programas, y no todos los recursos asignados por ley son realmente presupuestados. La fuente principal es el impuesto sobre las planillas y que se asigna al Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf) (65% de los recursos).
7. El hecho de que la asignación de recursos sea vía ley resta flexibilidad para que los recursos se distribuyan según las necesidades de programas vigentes y de acuerdo a las metas y objetivos de cada institución.

Otros hallazgos del informe se basan en el desvío de recursos en el Fodesaf. Según la legislación, los programas que se financian con este fondo deben estar dirigidos a personas con escasos económicos, y ahora otros programas e instituciones han acaparado más recurso del Fodesaf. Por otra parte, la ausencia de autoridad social ha inhibido el crecimiento y ajuste de los programas.

Igualmente, esta ausencia ha incidido en falta de dirección, priorización, y articulación de la política social.⁴⁸

El informe recomienda revisar los programas en ejecución puesto que se evidenció una atención fragmentada de las familias beneficiadas y de la oferta institucional existente, por lo que hay interrogantes sobre el volumen de recursos financieros que cada programa tiene y los objetivos que busca. “Surge la necesidad de reasignar los recursos y rediseñar los programas y bienes y servicios con una visión sistémica e integral.”⁴⁹

La poca flexibilidad con la que cuenta el gasto social, característica común del gasto público en general, lanza la posibilidad, según la CGR, de generar reformas para que se pueda definir cuáles programas deben tener financiación permanente, y cuáles, por el contrario, pueden ser reajustadas según el contexto. Existen varias instituciones que se encargan de labores de recaudación, esto se puede integrar en pocas instituciones.

Por otro lado, la gran cantidad de programas de transferencias monetarias condicionadas compiten entre sí, y presentan similitudes en población objetivo, y metas, pero, al final, generan distribución de los beneficios a poblaciones diferentes, y distorsión de objetivos. Esta situación encarece la intervención estatal y genera vicios en la efectividad e impacto deseados.⁵⁰

El segundo informe de este mismo estudio analizó la dirección política sectorial en el país, la rectoría del SAPS, y los roles del IMAS, como ente responsable de resolver la pobreza extrema, y de Fodesaf, como principal fuente de financiamiento de los programas destinados a este fin.⁵¹

A pesar de que la rectoría del sector social es una potestad del Poder Ejecutivo, la CGR encontró que esta no había sido aplicada congruentemente y de manera continua desde 1978.

⁴⁸ *Ibid.*, p.3.

⁴⁹ *Ibid.*, p.4.

⁵⁰ *Ibidem.*

⁵¹ Contraloría General de la República. (15 de diciembre, 2006). *Dirección Política de los programas de Asistencia y Promoción Social. Segundo Informe del Estudio sobre la organización de los programas de Asistencia y Promoción Social*. Recuperado de bit.ly/2rXQ9iD, p.ii.

A criterio de este órgano:

[...] el Poder Ejecutivo no cuenta con la estructura técnica para formular la política nacional en el campo de la asistencia y promoción social, organizar y coordinar los esfuerzos públicos y particulares en esa materia, base fundamental para el ejercicio de la rectoría del Sector Social y Lucha contra la Pobreza que se encuentra bajo la rectoría del Ministro de Vivienda y Asentamientos Humanos. En consecuencia, en el transcurso del tiempo se crearon nueve organismos interinstitucionales de coordinación de políticas y programas para grupos vulnerables de población y temas específicos, los que generan demandas a los diferentes actores y explican que la política nacional opere en forma fragmentada.⁵²

Por esta razón, la CGR considera que es imposible pedirle al IMAS reducir la pobreza extrema, así como la dirección de un plan hacia este objetivo. Por el contrario, las acciones del IMAS generan traslapes con las de otras instituciones, porque se involucra en diferentes ámbitos y la interinstitucionalidad en la ejecución de programas es limitada. Por su parte, la inflexibilidad en la financiación del Fodesaf provocó la desfinanciación del fondo para atender otras poblaciones meta, como los indigentes.⁵³

En resumen, treinta años de descoordinación y de ausencia de dirección política conllevó a la desarticulación y dispersión de los programas y recursos dirigidos a la reducción de la pobreza. La CGR recomendó continuar con la creación de rectorías sectoriales que condujeran al establecimiento de una rectoría permanente del sector social. Esta creación de rectorías sectoriales dio inicio en la administración Arias Sánchez (2006-2010).

Por último, este estudio de la CGR concluye con un tercer informe DFOE-SOC-03-2007, el cual evaluó gestión global del Fondo Nacional de Becas (Fonabe), las pensiones del régimen no contributivo, y el programa de Nutrición y Desarrollo Infantil (Cen-Cinai), por ser los tres programas que, en su totalidad, absorben el 26% del SAPS.⁵⁴

En general, la CGR encontró que estos programas enfrentan problemas en el acceso a los servicios, el cual se realiza por demanda, y determinó que existen desafíos en mantener los montos de los

⁵² *Ibidem.*

⁵³ *Ibid.*, pp. i-ii.

⁵⁴ Contraloría General de la República. (02 de febrero, 2007). *Gestión de los principales programas de Asistencia y Promoción Social. Tercer Informe del Estudio sobre la organización de los programas de Asistencia y Promoción Social*. Recuperado de bit.ly/2Anlvnt, p.i.

subsidios. Con respecto a la población beneficiaria se encontró falencias en la recopilación y administración de la información de la población meta, la necesidad de integrar y depurar los sistemas de calificación y selección de beneficiarios, entre estos la revisión del criterio ingreso aportado al hogar, así como la necesidad de aumentar la cobertura potencial y efectiva de los programas.⁵⁵

Sobre los programas administrados por el Fonabe, la CGR encontró que existen retrasos en el otorgamiento de las becas, los montos no son suficientes para cubrir las necesidades de los estudiantes y generar incentivos para que los padres de familia envíen a sus hijos a los centros educativos; la cobertura potencial y efectiva no es suficientemente amplia,⁵⁶ y la existencia de filtraciones. Por esta razón, recomienda la creación de un sistema de información⁵⁷ que permita encontrar de manera ágil la población meta, cambiar la forma en que los potenciales beneficiarios acceden a los programas,⁵⁸ construir una metodología que permita la incorporación de variables socioeconómicas en el proceso de selección de beneficiarios,⁵⁹ y evaluar la manera en la que se definen las prioridades según estudiante.⁶⁰

Además, para el 2005, existió una subejecución presupuestaria de ¢8.200 millones en cinco programas del SAPS (5.6%). Deficiencias en los diseños, y no afinidad del quehacer institucional

⁵⁵ *Ibidem.*

⁵⁶ Para el 2005, las becas mensuales del Fonabe alcanzaron al 22.2% de la población de 5-18 años en condición de pobreza que asiste al sistema educativo, y al 19.5% de la población total, de ese rango de edad, en estado de pobreza. Para la CGR esto es preocupante en una situación de superávits presupuestarios en Fonabe. *Ibid.*, p.14.

⁵⁷ Esta investigación realizó un estudio sobre los sistemas de información utilizados desde inicios de la década de 1990 y que sirvieron como antecedente a la aprobación del Sinirube en el 2013. Consúltase capítulo VII.

⁵⁸ Las becas institucionales son asignadas, con una cuota definida por Fonabe, a centros educativos previamente identificados. Para acceder a ellas, los padres de familia o representantes del estudiante deben presentarse al centro educativo para llenar una ficha que será analizada por el comité de becas de cada institución, y aprobada por la Junta Directiva de Fonabe. Ante este proceso, la CGR determina que es posible que los estudiantes con mayor necesidad no estén aplicando para la beca debido a los costos de transacción que implica para los padres o encargados presentarse al centro educativo a realizar la gestión, y también por posible falta de información. *Ibid.*, p.15.

⁵⁹ El ingreso aportado para todo el hogar es el método utilizado por Fonabe para el cálculo del ingreso per cápita en el hogar. La CGR considera que este método es inconveniente porque es subjetivo, no verificable, y porque reduce el ingreso total y per cápita del hogar. De esta manera, familias que no son tan pobres pueden estar resultando beneficiarias. Esta metodología contrasta con las utilizadas por el IMAS y INEC que considera el ingreso mensual total para calcular ingreso per cápita y determinar situación o no de pobreza. Adicionalmente, la evaluación de la ficha no pondera variables que están incluidas, lo que promueve la discrecionalidad, subjetividad, e inequidad en la selección de estudiantes. Los comités de becas no tienen las facilidades de verificar información, y la inexistencia de un sistema centralizado de beneficiarios promueve que estos no envíen toda la información contenida en las fichas. *Ibid.*, pp.16-17.

⁶⁰ *Ibidem.*

constituyen las principales razones que conllevaron a la baja ejecución, y que se tradujo en este superávit.⁶¹

Una vez consultados los informes de la CGR, se consideró pertinente para el desarrollo del Seminario, tener como un punto preponderante de análisis, la conformación o arreglos institucionales realizados durante cada Administración en el desarrollo de la política social selectiva.

Tal y como se mencionó en el inicio del presente acápite, los estudios sobre Política Social, a nivel nacional son escasos, motivo por el cual la ampliación del presente Estado de la Cuestión se dificultó. Sin embargo, como parte del desarrollo del Seminario, se fue construyendo un acervo terminológico que permitiera a las investigadoras aproximarse de una manera objetiva y rigurosa a su objeto de estudio. Por tal motivo, para ampliación de referentes en el tema de Política Social, se aconseja consultar el Marco Teórico.

⁶¹ *Ibid.*, p.ii.

Capítulo I

Marco teórico-conceptual

A continuación, se exponen los principales conceptos y teorías que serán base en el presente estudio. Este marco teórico-conceptual se estructura en tres partes: en la primera sección se describirá el enfoque que se utilizará con respecto a pobreza, desigualdad y vulnerabilidad social. Posteriormente, en la segunda parte, se definirá lo que se entenderá por política social, y específicamente, Política Social Selectiva (PSS). Por último, la tercera sección se enfocará en los marcos conceptuales relacionados con el análisis de políticas públicas: diseño, actores, agenda, problema, modelos y enfoques, y ejecución de política pública a considerar.

1.1.Pobreza, desigualdad social, vulnerabilidad social, riesgo y exclusión social

Los problemas de pobreza, desigualdad social y vulnerabilidad han sido prioritarios en la agenda internacional. Sin embargo, más allá de solo considerar cómo atenderlos, se ha realizado una amplia discusión sobre cómo definirlos. De esta forma, resumidamente, Amartya Sen propuso para la pobreza el enfoque de equidad de capacidades que toma en consideración las habilidades de las personas para satisfacer sus necesidades básicas. Por el lado de la desigualdad social, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) ha creado amplia bibliografía en donde define desigualdad desde lo que significa la igualdad. Por último, la vulnerabilidad social toma en cuenta aquellas personas que, sin ser calificadas dentro de los parámetros de pobreza, se encuentran susceptibles de caer en ella.

De esta forma, se desarrolló una conceptualización de pobreza que incluye factores más allá de los económicos –entendiéndolos como ingreso-. Por lo que se han construido enfoques para el diseño de políticas públicas, eje transversal de esta investigación, que buscan proveer esquemas de protección social para el reconocimiento de las capacidades de las personas en condiciones de pobreza y exclusión social, su participación, y consiguientemente, el disfrute pleno de sus derechos.

1.1.1. Pobreza

Para efectos de esta investigación, en el siguiente apartado, se utilizará la definición de pobreza que se describe a continuación. Esta conceptualización se alimenta de las nociones teóricas de Amartya Sen, y del enfoque de derechos de las Naciones Unidas.

El estudio de la pobreza ha sido abordado desde muchas aristas, la principal ha sido definirla a partir de los ingresos, dicho de otra manera, de la ausencia de recursos. Sin embargo, algunos académicos, desde distintas disciplinas, han coincidido en que el análisis, diagnóstico, y atención a la pobreza debe realizarse desde una mayor cantidad de variables.¹

Con este trasfondo, en los párrafos siguientes, se presentará una aproximación teórica alternativa de la pobreza; es decir, que considera la definición de una persona como “pobre” a través de la presencia de ciertas condiciones adicionales a la simple falta de recursos, o “[...] de población que sobrevive con menos de USD 1.9, o USD 3.1 diarios,”² según la definición del Banco Mundial. En este sentido, y tomando en consideración las otras perspectivas que alimentan teóricamente esta investigación, se presenta la conceptualización realizada por Amartya Sen, académico y consultor de la Organización de Naciones Unidas (ONU).

Sen define la pobreza como: “[...] la privación de capacidades básicas y no sólo como una renta baja”. Tal privación puede expresarse “[...] en una mortalidad prematura, un grado significativo de desnutrición [...], un elevado nivel de analfabetismo y otros fracasos”. Por tanto, la pobreza representa un obstáculo para que las personas sean o alcancen aquello que tienen razones para valorar”.³

¹ Para más detalles sobre otros enfoques, léase Hick, R. y Burchard, T. (2016). Capability Deprivation. En: Brady, D. y Burton, L. (Ed.). (2016). *The Social Science of Poverty*. USA: Oxford University Press, pp.75-92.

² Ministerio de Planificación y Política Económica. (2016). *Desigualdad y pobreza: Presente de América y Presente y Futuro de Costa Rica*. Recuperado de <https://goo.gl/XGbbdy>, p.3.

³ Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad* (8va. ed.). Bogotá: Planeta. Recuperado de <https://goo.gl/B4Sgjo>, p.37.

Sen propone considerar la concepción de **capacidades básicas**, definida como “[...] la capacidad que tiene una persona de hacer ciertas cosas básicas.”⁴ Entre ellas destacan: “[...] la habilidad de movimiento, la habilidad de satisfacer ciertas necesidades alimentarias, la capacidad de disponer de medios para vestirse y tener alojamiento, o la capacidad de participar en la vida social de la comunidad”.⁵

Un aspecto importante dentro de esta propuesta es que, al considerar las capacidades de una persona como el límite para ubicarla en una categoría de necesidad o no, esta va a variar de persona a persona. En otras palabras, como las capacidades cambian entre unas y otras, las capacidades que una persona tenga para satisfacer una necesidad u otra también varían, por lo que las necesidades no van a ser las mismas siempre. De esta manera, el mismo Sen advierte que la equidad de capacidades básicas es un concepto general, y que va a estar determinada por la cultura, y que no necesariamente se ve definida por la ausencia de recursos.

*La contribución del enfoque de capacidades descansa en su insistencia en que consideremos lo que debe llamar nuestra atención sobre el problema de la pobreza; en apuntar algunas deficiencias importantes de los enfoques centrados en el ingreso; y en ofrecer una vía alterna de entender la pobreza que se concentra en vidas empobrecidas, y no solo en billeteras vacías.*⁶

Así las cosas, la definición de la **libertad** constituye otro gran elemento dentro de esta perspectiva.

La libertad puede verse desde dos maneras:

- **Libertad intrínseca:** las combinaciones de alternativas de elección son importantes para juzgar la ventaja de una persona. Así, la elección en sí es una característica valiosa en su vida.⁷

⁴ *Ibidem*. Traducción propia.

⁵ Sen, A. (1982). *Choice, Welfare and Measurement*. Oxford: Blackwell, p.367. Citado por Urquijo, M. (Diciembre, 2014). Las teorías de las capacidades en Amartya Sen. *Edebatia. Estudios y propuestas Socioeducativas*, (46), 63-80, p.66.

⁶ *The contribution of the capability approach lies in its insistence that we consider what it is about the problem of poverty that should command our attention; in pointing to some important deficiencies of standard income-centric approaches; and in offering an alternative way of understanding poverty that focuses on impoverished lives and not just depleted wallets*. Hick, R. y Burchard, T. (2016). *Op.cit*, p.76. Traducción propia.

⁷ *Ibid.*, p.48.

- **Libertad instrumental:** el interés en la capacidad descansa solo en el hecho de que ofrece a la persona la oportunidad de lograr varios estados. En este sentido, solo los estados que se logran tienen importancia, no las oportunidades, las cuales se evalúan como medios para lograr un estado.⁸

Sin embargo, Sen reconoce que ninguna noción es completamente adecuada debido a que la libertad es un medio para el logro, ya sea o no intrínsecamente importante, la visión instrumental debe estar *inter alia* presente en cualquier uso del enfoque de capacidades.⁹ La idea de libertad va más allá de la noción de logros, pero no significa que la valoración de libertad sea independiente de los logros.¹⁰

Así las cosas, la pobreza genera un impacto negativo en la libertad de las personas de disfrutar sus derechos básicos y libertades, por lo cual, se considera una privación de derechos humanos.¹¹

De acuerdo con Arjun Sengupta, experto de la Comisión sobre Derechos Humanos de las Naciones Unidas, siguiendo la noción de Leandro Despoy, define pobreza como “[...] la falta de capacidades básicas para vivir en dignidad y “una condición humana caracterizada por la privación sostenida o crónica de recursos, capacidades, elecciones, seguridad y poder necesarios para el disfrute de un adecuado nivel de vida y de otros derechos civiles, culturales, económicos, políticos, y sociales.”¹² De esta manera, la pobreza está constituida por tres componentes que integran las nociones de privación de seguridad básica y capacidad:

- **Pobreza de ingreso:** ingreso menor a un nivel que le permita a la persona cubrir requerimientos de subsistencia y de consumo esencial, de acuerdo con normas socioculturales establecidas.

⁸ *Ibidem.*

⁹ *Ibid.*, p.49.

¹⁰ *Ibid.*, p.51.

¹¹ La Comisión sobre Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), ha definido la pobreza y la exclusión social como una violación a la dignidad humana y que requiere acción nacional e internacional para eliminarla. Comisión de las Naciones Unidas sobre Derechos Humanos. (1989). Resolución 1989/10. En: Commission on Human Rights. (2 de marzo, 2006). *Human Rights and extreme poverty. Report on the independent expert, Arjun Sengupta. E/CN.4/2006/43*. Recuperado de <https://goo.gl/j1zAQs>, p.4.

¹² Despoy, L. (1996). Report E/CN.4/Sub.2/1996/13. En: Commission on Human Rights. (2 de marzo, 2006). *Op.cit.*, p.4.

- **Pobreza de desarrollo humano:** habilidad de una persona de llevar una vida que considere en la que tenga libertad de “ser y hacer”. La extrema pobreza, en este contexto, puede ser considerada como una limitante del ejercicio de estas libertades. Estas libertades incluyen los procesos y resultados de acuerdos sociales en sus roles constitutivos e instrumentales.
- **Exclusión social:** opuesto a integración social. Poblaciones de pobres, desempleados, minorías étnicas, y grupos vulnerables que se han mantenido “afuera” de la jerarquía social. Este aspecto es el que brinda un valor agregado a los problemas asociados a la pobreza.^{13, 14}

En este sentido, los componentes de pobreza de ingreso y de desarrollo humano se enfocan en los individuos, los cuales implican privación de ingreso e impiden lograr cierto nivel de desarrollo social. La exclusión social, por su parte, se enfoca en relaciones humanas, e implica restricción debido a la membresía a un grupo social determinado. Por tanto, los problemas se asocian con la disrupción de los lazos sociales, inhabilitación de un grupo de participar en sociedad, discriminación, o la negación de derechos dentro del sistema legal existente.¹⁵

La definición de pobreza, según Sen, y a la que alude esta investigación, también puede definirse como una privación simultánea de ingreso y desarrollo humano, por un lado, y exclusión social, por el otro. Este significado de “capacidad de pobreza” es multidimensional y combina ingreso y desarrollo humano como componentes de capacidad de una manera instrumental y constitutiva, con la exclusión social como agregado a la relación dimensional de pobreza.¹⁶

Con las concepciones de pobreza de ingreso, de desarrollo humano, y de exclusión social la pobreza constituye una negación de derechos humanos, esto tomando en cuenta el marco jurídico nacional (Artículo 50 de la Constitución Política, entre otros), y distintos instrumentos de Derecho Internacional que establecen la labor del Estado de proporcionar las oportunidades para garantizar

¹³ Human Rights Council. (28 de febrero, 2008). *Report of the independent expert on the question of human rights and extreme poverty, Arjun Sengupta. A/HRC/7/15*. Recuperado de <https://goo.gl/LyBNez>, pp.7-8.

¹⁴ Es importante acotar que en el presente trabajo se entenderá que la exclusión social está “[...] *definida como la resultante de la conjunción de uno o más procesos de descalificación que se manifiestan a partir de [...] situaciones de marginación, estigmatización, discriminación de los individuos comunes –a nivel personal o en relación a un grupo- y los que resultan de dinámicas institucionales* “. FLACSO. (1995). Sin título, p.36. Citado por Sojo, C. (1997). *Los de en medio: la nueva pobreza en Costa Rica*. Recuperado de <https://goo.gl/oGiEWD>, p.14.

¹⁵ *Ibid.*, p.8.

¹⁶ *Ibid.*, p.10.

el bienestar de la población. En el apartado de anexos se detallan la legislación y normativa que justificaron el diseño de los programas seleccionados para estudio.

1.1.2. Desigualdad

Existe una estrecha relación entre pobreza y desigualdad. De hecho, es muy difícil hablar de la primera sin tomar la segunda en consideración. Tradicionalmente, la desigualdad se refiere a la distribución del ingreso en una sociedad, medida por el Coeficiente de Gini, en donde esta es más desigual en tanto existan grandes diferencias entre lo que ganan unos, y lo que ganan otros.¹⁷

Para entender con exactitud qué es desigualdad, o con respecto a qué se es desigual, primero se considera oportuno definir qué se entiende por igualdad, bajo cuáles condiciones existe. De acuerdo con la Cepal, la igualdad debe verse no solo desde la perspectiva económica o de medio, debe incorporar además la desigualdad en la distribución adecuada del ingreso de capital y trabajo, “[...] y la desigualdad en la propiedad de activos financieros y no financieros.”¹⁸

Por otro lado, la igualdad también abarca ser igual en derechos, en capacidades, de ser reconocido como actor en sociedad, igualdad de género, etnia. El eje más importante de la igualdad es la igualdad de derechos, entendida como la titularidad de los derechos económicos, sociales, culturales en sentido normativo y práctico de las personas sin consideración de su género, etnia, religión, situación económica, entre otras. En este sentido, la pertenencia de los individuos es plena en sociedad y en la dinámica de desarrollo. Por el contrario, hay desigualdad cuando no todos los individuos pueden ejercer estos derechos, vulnerando el principio de universalidad.¹⁹

De esta manera, la desigualdad es un fenómeno multidimensional. La existencia de heterogeneidades en la estructura productiva se traslada al mercado laboral, y a su vez a la realidad social y económica. La desigualdad de ingreso condicionada por la inserción laboral se conjuga

¹⁷ Además de este coeficiente, dentro del enfoque unidimensional se encuentran el Coeficiente Theil, el de Captación de Ingresos por Deciles, el Índice de Palma, el Índice Absoluto de Desigualdad, y el de Participación del Trabajo en el Ingreso Total. Existen también enfoques multidimensionales como Maatsoumi, el de Tsui y el de Bourguignon. Véase: Amarante, V. (2015). *Reunión Políticas Públicas para la Igualdad. Agenda 2030*. Recuperado de <https://goo.gl/Dn4QK3>, p.2.

¹⁸ Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2016). *La matriz de la desigualdad social en América Latina*. Recuperado de <https://goo.gl/MC4jJv>, p.17.

¹⁹ *Ibidem*.

con disparidades en aspectos políticos, sociales, culturales; y se le suman discriminaciones en ámbitos como la salud, educación. Estas son, igualmente, determinantes de pobreza y obstruyen la superación.²⁰

La interrelación entre pobreza-desigualdad está dada por la existencia de desigualdades amplias que dificultan la disminución de la pobreza. De esta forma, la desigualdad crea barreras que entorpecen el ascenso social de las familias, y la generación de mayor bienestar. Por otro lado, los procesos de integración social se dificultan, por lo que aumenta la conflictividad social, y la estratificación social.

En resumen:

*La desigualdad es percibida como particularmente injusta cuando las oportunidades que se presentan a las personas para mejorar su situación socioeconómica son acentuadamente dispares y cuando aquellos en la parte superior de la distribución de ingresos han llegado a esa posición a partir de posiciones heredadas y avaladas por una “cultura del privilegio”.*²¹

1.1.3. Vulnerabilidad social

Adicional a la pobreza y la desigualdad, existe un rasgo que ha caracterizado a las sociedades latinoamericanas en la última década, y Costa Rica no ha sido la excepción: la vulnerabilidad social. Según Roberto Pizarro.

*El concepto de vulnerabilidad social tiene dos componentes explicativos. Por una parte, la inseguridad e indefensión que experimentan las comunidades, familias e individuos en sus condiciones de vida a consecuencia del impacto provocado por algún tipo de evento económico social de carácter traumático. Por otra parte, el manejo de recursos y las estrategias que utilizan las comunidades, familias y personas para enfrentar los efectos de ese evento.*²²

De acuerdo con estas condiciones, el autor estima que el enfoque de vulnerabilidad amplía el ámbito al considerar el estado de la persona, así como tomar en cuenta el porqué, cosa que los modelos tradicionales de pobreza no establecen. De esta manera, se hace referencia a las

²⁰ *Ibidem.*

²¹ *Ibid.*, p.15.

²² Pizarro, R. (2001). La vulnerabilidad social y sus desafíos: una mirada desde América Latina. Recuperado de <https://goo.gl/h6EQcM>, p.11.

estructuras e instituciones económico-sociales, y su efecto en las comunidades, familias, individuos, y en la sociedad en general.²³ La vulnerabilidad social se desarrolla desde distintas aristas: el trabajo, capital humano, capital físico del sector informal, y relaciones sociales, tal y como lo muestra la Tabla N°1.1.

Tabla N°1.1
Dimensiones de la vulnerabilidad social, según Pizarro.

Dimensión	Descripción
Trabajo	Debido al cambio de modelo económico, donde la apertura económica demanda una mayor competitividad, y por lo tanto productividad, los trabajadores han estado expuestos a debilidad y precariedad del empleo, ha aumentado la informalidad, y se debilitaron las organizaciones sindicales. Igualmente, los sectores más dinámicos de la economía requieren de mano de obra altamente calificada, por lo que, para los demás, quedan empleos con bajos salarios y condiciones menos favorables. Como consecuencia, niños han desertado del sistema de educación para incorporarse a la fuerza laboral.
Capital humano	La disminución en la inversión en educación ha provocado una pérdida de calidad de la educación pública, por lo que se ha segmentado la educación de acuerdo con el nivel de ingreso familiar: algunos asisten al sistema privado, con mejor infraestructura y calidad formativa; los demás al sistema público. De igual forma, en el campo de la salud, se genera una brecha entre quienes pueden acceder a seguros privados, con una mayor cobertura, y los que quedan bajo el sistema público, con menor protección, y menos disponibilidad de equipo médico y medicinas.
Capital físico del sector informal	El cambio de modelo trajo un aumento del sector informal. Los nuevos microempresarios encontraron nuevos obstáculos para subsidios y protección debido a las nuevas políticas de apertura comercial.
Relaciones sociales	Estas se definen como las redes y estructuras de sociabilidad en las que se apoyan las personas. Por ejemplo, el cuidado de niños. La alta competitividad actual ha ocasionado que existan menos hábitos solidarios y responsabilidad social.

Fuente: Pizarro, R. (2001), pp.14-16.

Para Pizarro, la vulnerabilidad representa la principal característica del actual modelo de desarrollo. Por su parte, la pobreza y desigualdad son producto del capitalismo subdesarrollado. Por otro lado, además de las razones anteriormente mencionadas, existe una razón subjetiva de vulnerabilidad: los sectores medios y bajos han visto en aumento su sentimiento de indefensión debido al repliegue estatal en materia social.

²³ *Ibid.*, p.12.

Con base en lo anterior y considerando los aportes de la Cepal,²⁴ en la presente investigación se entiende que la vulnerabilidad se relaciona con la existencia de algún factor contextual que hace a ciertos grupos sociales enfrentar circunstancias adversas para su inserción social y desarrollo personal, es decir, ya no cuentan con un escenario ideal de movilidad social ascendente, pues están incapacitados para responder frente a los riesgos e inhabilitados para adaptarse a las consecuencias de su materialización.

1.1.4. Riesgo

El concepto de riesgo se ha abarcado en distintas áreas: ambiental, financiera, social, entre otros. Siempre asociado a un eventual peligro. Desde la gestión de riesgo, el concepto atañe a:

*[...] la **probabilidad de que una amenaza se convierta en un desastre**. La vulnerabilidad o las amenazas, por separado, no representan un peligro, pero al juntarse se transforman en riesgo, es decir, en la probabilidad de que ocurra un desastre. Sin embargo, los riesgos pueden reducirse o manejarse si se tiene cuidado en nuestra relación con el ambiente y, si hay conciencia de las debilidades y vulnerabilidades frente a las amenazas existentes, se puede tomar medidas para asegurar que esas amenazas no se vuelvan desastre.*²⁵

Asimismo, la Ley N°8488 define que “[...] el riesgo es la **probabilidad de que se presenten pérdidas, daños o consecuencias económicas, sociales o ambientales** en un sitio particular y durante un período definido. Se obtiene al relacionar la amenaza con la vulnerabilidad de los elementos expuestos.”²⁶

Ahora bien, el riesgo social constituye una **condición latente** para la sociedad. Representa la **probabilidad** de daños, los cuales, si alcanzan un cierto nivel, que es en sí socialmente determinado, pasarán a ser conocidos como "desastres". El riesgo, que es inherente a la vida en el planeta, se conforma por la interacción en un tiempo y territorio específicos de dos factores: las

²⁴ Construcción propia con base en los aportes de: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (Mayo, 2012). *Vulnerabilidad Social y Sociodemográfica: aproximaciones conceptuales, teóricas y empíricas*. Recuperado de <https://goo.gl/4cgKbi>, p.21.

²⁵ UNISDR. (2004) Citado por Montenegro, C.; Mora, D. y Vargas, K. (2017). *Aprendamos sobre gestión de riesgo: manual para trabajar con población joven*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica, p.77. La negrita no es del original.

²⁶ Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (2005). *Ley Nacional de emergencias y prevención del riesgo*, Ley N°8488. Recuperado de <https://goo.gl/PNVmFr>, p.1. La negrita no es del original.

amenazas y las vulnerabilidades sociales. La relación entre ambos factores es dialéctica y dinámica, cambiante y cambiante. Estos cambios se deben tanto a la dinámica de la naturaleza, como a la dinámica de la sociedad.²⁷

El concepto brindado por la Cepal define que:

*El riesgo, se refiere a la **posibilidad** de que una contingencia (ocurrencia o presencia de un evento, característica o proceso) entrañe efectos adversos para [...] la comunidad, hogar, persona, empresa, ecosistema, etc. [...] El riesgo no alude a un acontecimiento intrínsecamente negativo, sino a uno que puede generar daño o incertidumbre y cuyas consecuencias pueden ser ambiguas o mixtas, combinando adversidad y oportunidad.²⁸*

Tras un análisis de los diversos conceptos, se comparte que el riesgo es la probabilidad de que ocurra una situación desfavorable. Por tanto, para el presente trabajo, se entenderá que se está en riesgo, en tanto exista un elemento de amenaza que, accionado ante una condición determinada de un grupo social, pueda causar daños.

Figura N°1.1
Conceptualización de Riesgo.



Fuente: elaboración propia.

Por tanto, esta investigación entenderá el riesgo como una probabilidad de que una amenaza genere un daño debido a la condición vulnerable de ciertos grupos sociales, ante situaciones sociales, culturales, ambientales o económicas de su entorno.

²⁷ Lavell, A. (2000). Desastres y desarrollo: hacia un entendimiento de las formas de construcción social de un desastre. El caso del huracán Mitch en Centroamérica. En Garita, N. y Nowalski, J. (Eds.). *Del desastre al desarrollo humano sostenible en Centroamérica*. San José de Costa Rica: Banco Interamericano de Desarrollo-Centro Internacional para el Desarrollo Humano Sostenible, pp. 7-45. Citado por García, V. (Setiembre-diciembre, 2005). *El riesgo como construcción social y la construcción social de riesgos*. *Desacatos*, 19, 11-24, p.22.

²⁸ Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (Mayo, 2012). *Op.cit*, p.3.

1.1.5. Exclusión Social

El inicio de la discusión sobre el tema de exclusión social data de la década de 1970, en Europa, específicamente se le atribuye al trabajo de René Lenoir *Les exclus: un français sur dix*, quien fue pionero en el empleo del término de manera amplia y empírica, ya que incluyó grupos sociales llamados dispares: drogadictos, discapacitados, entre otros.²⁹

Desde ese momento han sido múltiples las acepciones planteadas, por lo cual se recurre al trabajo de Silver,³⁰ que ha identificado y sintetizado la variedad de interpretaciones europeas en tres paradigmas:

1. Paradigma de Solidaridad: la exclusión sería la ruptura de este lazo.
2. Paradigma de especialización: exclusión es sinónimo de discriminación en virtud de que la pertenencia a ciertos grupos priva al individuo de la participación plena en los mercados y en la interacción social.
3. Paradigma de monopolio: exclusión sería imposibilidad de acceso a recursos para ciertos grupos.

Por su parte en América Latina, también en las décadas de 1960 y 1970, inician las discusiones teóricas sobre este concepto, al respecto Pérez menciona que específicamente hubo una discusión clave sobre lo que se denominó marginalidad y que representa los antecedentes analíticos de la cuestión de exclusión social en nuestra región.³¹

Ahora bien, muchos autores extendieron el concepto de pobreza al punto que llevaron a la sustitución del término pobreza por el de exclusión social, lo cual fue explicado de la siguiente manera:

²⁹ Barros, P.; De los Ríos, D.; Torche, F. (1996). *Lecturas sobre la Exclusión Social*. Recuperado de <https://goo.gl/VmLX1m>, p.2

³⁰ Silver, H. (1994). Exclusión social y solidaridad social: tres paradigmas. *Revista Internacional del Trabajo*. 5-6(113), p.609. Citado por Barros, P.; De los Ríos, D.; Torche, F. (1996). *Op.cit*, pp.56-58.

³¹ Pérez, J. (2012). *Sociedades fracturadas. La exclusión social en Centroamérica*. Recuperado de <https://goo.gl/zqQ1K1>, pp.23-25. Al respecto se pueden consultar también los trabajos de: Enríquez, P. (2007). *De la marginalidad a la Exclusión Social: Un mapa para recorrer sus conceptos y núcleos problemáticos*. Recuperado de <https://goo.gl/mXBivL>.

La transición del concepto de pobreza al de exclusión social se debe, antes que nada, a la comprensión del carácter estructural de los fenómenos tratados. La Unión Europea define la exclusión social en contraposición a la integración social cuyos elementos fundamentales son la cohesión social y la dignidad humana. Se propone una noción dinámica de la exclusión social, que permita designar los procesos y las situaciones resultantes de dichos procesos y pueda considerar los caracteres estructurales y multidimensionales de la exclusión, es decir, “de los mecanismos en virtud de los cuales las personas y los grupos son excluidos de la participación en los intercambios, las prácticas y los derechos constitutivos de la integración social y, por lo tanto, de la identidad.”³²

Tomando en cuenta dicha empleabilidad del concepto, se han identificado las siguientes definiciones de exclusión social;

Para la Unión Europea es un

[...] fenómeno resultante de la interacción de una pluralidad de procesos más elementales de “puesta en dificultad” de las personas, en relación a sus posibilidades de plena participación, según sus capacidades, en los procesos de desarrollo. Estos procesos -que se consideran como factores activos y no sólo como negación de otros factores- se pueden definir como procesos de descalificación.³³

Por su parte la Organización Internacional del Trabajo (OIT) plantea que:

[...] la exclusión social es la separación del individuo de la sociedad, que trae como consecuencia un aislamiento del mismo dentro de ella y una no participación dentro del entorno social (entendido como la red articulada de estos distintos niveles de vínculos sociales). Este aislamiento es visto como problemático en la medida que le impide a la persona -muchas veces- desarrollarse normalmente dentro del sistema; es decir, le imposibilita su correcta sobrevivencia material o su adecuado desenvolvimiento social, de acuerdo a los patrones considerados normales dentro de la sociedad.³⁴

En la presente investigación es vital tomar como referente dicho señalamiento, ya que serán objeto de estudio aquellos programas sociales selectivos que aboguen por el desarrollo de bienestar de la ciudadanía costarricense en el sistema.

³² CCE. (1992). Vers une Europe des solidarités: intensifier la lutte contre l'exclusion sociale: promouvoir l'integration. Bruxelles. Citado por FLACSO, PNUD, UNOPS, Prodere-Edinfodoc. (1995). *Análisis de la Exclusión Social a nivel departamental. Los casos de Costa Rica, El Salvador y Guatemala*. Ciudad de Guatemala: Asociación Centroamericana de Comunicación para el Desarrollo Humano, p.25.

³³ Enfoque de la Unión Europea seguido por una Investigación de campo, realizada por el proyecto Prodere-Edinfodoc del PNUD. Citado por FLACSO, PNUD, UNOPS, Prodere-Edinfodoc. (1995). *Op.cit*, p.25.

³⁴ Organización Internacional del Trabajo. (1996). *Lecturas sobre la Exclusión Social*. Recuperado de <https://goo.gl/VmLX1m>, p.1.

Así, y de acuerdo con lo planteado por Rodgers, se entenderá como excluida aquella persona, grupo poblacional y/o minoría que sufra marginación o esté fuera de la dinámica social costarricense, por razones multidimensionales (económicas, sociales, culturales, políticas).³⁵

Adicionalmente, para efectos de la presente investigación se abordará el término tomando en consideración que a la hora de hablar de exclusión social

[...] se hace **referencia especialmente a los aspectos culturales, a los relacionados con los derechos, la libertad humana, la democracia y la participación ciudadana. Asimismo, se intenta considerar en forma integral temáticas sociales como la discriminación de género, el abandono social, las dinámicas familiares y la organización del territorio.**³⁶

De igual manera las investigadoras coinciden también con la posición del Banco Mundial referida a que “[...] la noción de exclusión social requiere un carácter multidimensional de los mecanismos por medio de los cuales se rechaza la participación de las personas y los grupos, incluso los territorios, en los intercambios, prácticas y derechos sociales que constituyen los procesos de desarrollo.”³⁷

A manera de cierre, no se puede dejar de mencionar que desde 1995 ya se advertía en espacios como la Conferencia Europea, la importancia que revisten los servicios públicos en la lucha contra la exclusión social, por dicha razón se planteaba advertencia sobre la repercusión que tienen los programas que buscan ampliar la accesibilidad de estos, ya que paralelamente aumentan la dignidad de las personas pertenecientes a los grupos más desfavorecidos.³⁸

Como recapitulación es importante señalar que la literatura de manera general vincula el concepto de exclusión social con los derechos sociales, la participación en los procesos de desarrollo, la garantía de los derechos existentes, con lo cual plantea que el concepto es dinámico y multidimensional.

³⁵ Rodgers, G. (1994). *Overcoming exclusion: Livelihood and rights in economic and social development*, DP/72 (Ginebra, ILS-OIT- CEBRAP). Citado por Organización Internacional del Trabajo. (1996). *Op.cit*, p.3.

³⁶ FLACSO, PNUD, UNOPS, Prodere-Edinfodoc. (1995). *Op.cit*, p.26. La negrita no es del original.

³⁷ *Ibid.* p.30.

³⁸ Leigh-Doyle, S; Mulvihill, R. (1996). Exclusión social: Un gran reto para los servicios de bienestar públicos. *Informe de la Conferencia Europea*. Santiago de Compostela, del 18 al 20 de octubre de 1995, pp.1-35.

Para la presente investigación se entenderá que la exclusión social es “[...] la resultante de la conjunción de uno o más procesos de descalificación que se manifiestan a partir de [...] situaciones de marginación, estigmatización, discriminación de los individuos comunes –a nivel personal o en relación a un grupo- y los que resultan de dinámicas institucionales.”³⁹

1.2. Componentes para el análisis de la política social

Seguidamente, se procede a detallar los conceptos que servirán de base para el análisis teórico del objeto de estudio de esta investigación. No es menester mencionar que estos no son los únicos que se abarcan en la literatura especializada sobre políticas públicas, pero de acuerdo con el proceso de investigación y consiguientes hallazgos, son los más precisos en el abordaje de esta.

1.2.1. Política Pública

Se coincide con Pierson en que “[...] la naturaleza de las políticas públicas es, entre otras, la provisión de bienes públicos por medio de mecanismos que implican el ejercicio de la autoridad de forma obligatoria, generalmente mediante reglas legales que son la característica básica de la política.”⁴⁰

Por otro lado, según Aguilar Villanueva, toda política pública tiene al menos cuatro componentes comunes a saber:

*a) **institucional**, la política es elaborada o decidida por una autoridad formal legalmente constituida en el marco de su competencia y es colectivamente vinculante; b) **decisorio**, la política es un conjunto-secuencia de decisiones, relativas a la elección de fines y/o medios, de largo o corto alcance, en una situación específica y en respuesta a problemas y necesidades; c) **comportamental**, implica la acción o la inacción, hacer o no hacer nada; pero una política es, sobre todo, un curso de acción y no sólo una decisión singular; d) **causal**, son los productos de acciones que tienen efectos en el sistema político y social.*⁴¹

³⁹ Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. (1995). Sin título. Citado por Sojo, C. (1997). *Op.cit*, p.14.

⁴⁰ Pierson, P. (2000). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *The American Political Science review*, 94(2). Citado por Farfán, G. (2007). El nuevo institucionalismo histórico y las políticas sociales. *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, 3(1), 87-124. Recuperado de <https://goo.gl/ArSFMN>, p.91.

⁴¹ Aguilar, L. (1992). *Op.cit*, pp.23.24. La negrita es del original.

Asimismo, de acuerdo con Mendoza,

[...] *las políticas públicas también se pueden entender como una función de instituciones previamente existentes, al interior del propio Estado, y que son estructuras objetivas condicionantes de la acción de los individuos o grupos a través de conjuntos de **incentivos y sanciones**, y que interactúan entre ellas para producir diversos resultados.*⁴²

Sin embargo, y para efectos de la presente investigación, se trabajará con la definición de Aguilar Villanueva en la cual

[...] *una política es en un doble sentido un curso de acción: es el curso de acción deliberadamente diseñado y el curso de acción efectivamente seguido. **No sólo lo que el gobierno dice y quiere hacer. También lo que realmente hace y logra**, por sí mismo o en interacción con actores políticos y sociales, más allá de sus intenciones.*⁴³

En adición a lo anterior, es importante traer a colación las observaciones que nos plantea Villanueva en torno a que “La Política Pública es producto de la interacción gobierno– sociedad, una obra coproducida por el poder público y el público ciudadano según diversas formas y grados de interlocución e influencia. Es una obra pública y no sólo gubernamental.”⁴⁴

En ese sentido, “La Política Pública es la clase de acción directiva de gobierno más extendida, pues cubre prácticamente todos los campos de responsabilidad del estado y de importancia social, y es la actividad que integra las varias dimensiones políticas, legales, financieras y administrativas del gobernar.”⁴⁵

Para complementar las definiciones anteriores y considerando el Enfoque de Derechos Humanos, además del reconocimiento y satisfacción de necesidades de las personas, estas deben ser consideradas sujetos de derecho, los cuales el Estado tiene la obligación de respetar, proteger y cumplir.

⁴² Farfán, G. (2007). *Op.cit*, p.94. La negrita es del original.

⁴³ Aguilar, L. (1992). *Op.cit*, p.25.

⁴⁴ *Ibid.*, p.17.

⁴⁵ *Ibid.*, p.18.

Por tanto y aplicando este enfoque, en la presente investigación se entenderá que las políticas públicas son las acciones públicas de doble sentido –lo diseñado y lo ejecutado-, considerando a las personas como sujetos de derecho.⁴⁶

1.2.2. Política Social

La política social se enmarca en el concepto de Régimen de Bienestar, esto es:

*[...] el conjunto de prácticas colectivas que con el paso del tiempo han dado lugar a mecanismos de protección frente a los riesgos de vivir en sociedad. Dichos regímenes pueden distinguirse no sólo en términos de cuánto se gasta en la prestación de servicios o de la mera presencia de políticas sociales, sino en términos de cómo se gasta y de la lógica de articulación que tienen las acciones del Estado, el mercado, la familia y el tercer sector en lo concerniente a la gestión del bienestar.*⁴⁷

Así las cosas, “[...] la creación de las políticas sociales es, en primera instancia, un asunto de política, una responsabilidad de determinados tomadores de decisiones, que se ven inmersos en una compleja relación entre acción social y estructuras, de la cual surgen las políticas sociales.”⁴⁸

Entonces, las políticas sociales deben entenderse como un instrumento de gestión del riesgo social en un régimen de bienestar, cuya acción pretende redistribuir recursos con miras a ofrecer acceso a servicios que de otro modo cierta población no podría disfrutar.

De este modo, cabría preguntarse: “¿cuáles son las funciones de las instituciones?, ¿por qué persisten y a quién benefician?, ¿de qué manera condicionan las preferencias y las elecciones de los actores?, ¿cuáles son los factores que influyen y determinan la creación y el cambio institucional y de qué manera?”⁴⁹

En el presente trabajo se tomará el planteamiento de Serrano referido a que la política social debe entenderse como parte del

⁴⁶ Cfr. Osmani, S.R. (07 de junio, 2004). *Study on policies for development in a globalizing world: What can the human right approach contribute?*. Recuperado de <https://goo.gl/PE9pKq>, p.4.

⁴⁷ López-Ruiz, M. (Marzo, 2008). Historia reciente del discurso de la política social antipobreza en Costa Rica. En Cimadore, A. (Comp.). *La economía política de la pobreza*. Buenos Aires: CLACSO, p.172.

⁴⁸ Farfán, G. (2007). *Op.cit.*, p.87.

⁴⁹ *Ibid.*, p.98.

[...] conjunto más o menos coherente de principios y acciones gestionadas por el Estado, que determinan la distribución y el control social del bienestar de una población por vía política. [...] ⁵⁰ Asume funciones que combinan elementos de protección, bienestar, ciudadanía y cohesión social. Opera con una lógica sectorial y programática, incorpora a diversos actores que deben coordinarse para la provisión del bienestar, deriva sus recursos principalmente del ámbito público, pero también del ámbito privado y de la cooperación internacional. No opera ya en un esquema centralizado y jerárquico sino que, en forma creciente, se apoya en dinámicas relacionales horizontales con lógica de acción en red.⁵¹

Por tanto, por medio de la política social se redistribuyen bienes y servicios de modo que los agentes complementen u obtengan recursos al margen de la asignación mercantil. No obstante, las políticas sociales responden a un trasfondo ideológico, institucional y económico compuesto bajo la égida del régimen de bienestar imperante. Además, debe tenerse en mente que:

[...] las políticas sociales no sólo contienen rasgos prácticos o toma de decisiones específicas, sino que además constituyen estrategias o proyectos basados en representaciones simbólicas que les otorgan sentido y justificación [...] Por ende, estas políticas no son realidades eternas o trascendentes, sino una resultante histórica, enmarcada en el contexto de regímenes de bienestar en los que acontecen su formación y transformación.⁵²

En este entendido, los discursos juegan un papel relevante a la hora de justificar las acciones en política social, siendo la realidad una construcción colectiva donde convergen visiones de mundo y cuya interpretación se realiza mediante agentes sociales. No debe perderse de vista que:

[...] el desarrollo de las políticas está condicionado por diversas formas de legitimar la realidad social y sus problemas y por diferentes intereses colectivos, ya sean de grupos sociales nacionales o transnacionales, agentes sociales ubicados en el gobierno o en partidos políticos, o grupos sociales pertenecientes a universidades o comunidades de vecinos. Por tal razón, se hace necesario tomar como materia de estudio las diversas procedencias ideológicas y sociopolíticas de quienes intervienen en los procesos de formación y transformación de las políticas y en la preservación o cambio de sus componentes.⁵³

Dichos discursos rebasan las fronteras nacionales, por lo cual, el contexto global es también una variable por introducir en el examen de estos. A modo de ilustración López Ruiz señala la práctica

⁵⁰ Herrera, M. y Castón, P. (2003). *Las políticas sociales en las políticas complejas*. Ariel. Citado por Serrano, C. (Setiembre, 2005). *Claves de la política social para la pobreza*. Recuperado de <https://goo.gl/DR6wwM>, p.2.

⁵¹ Serrano, C. (Setiembre, 2005). *Op.cit*, p.2.

⁵² López-Ruiz, M. *Op.cit*, p.179.

⁵³ *Ibid.*, pp.179-180.

latinoamericana de copiar entre sí formas de conocimiento y experiencias de prácticas domésticas,⁵⁴ muy común entre los programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC) ejecutados durante la primera década del 2000.

Debe añadirse un examen de las funciones de la política social, las cuales según Serrano son las de: “a) asistencia y protección social; b) promoción del bienestar y c) realización de los derechos sociales de la ciudadanía y la d) la generación y preservación de un espacio social de pertenencia a la comunidad sociopolítica.”⁵⁵

Igualmente, se coincide con Fonseca en cuanto a que las políticas sociales y los sistemas diseñados de protección social reflejan la doble vía de solidaridad: conciliar la independencia individual y la responsabilidad colectiva.⁵⁶

Por otro lado, no se puede dejar de mencionar el debate que existe sobre la definición de la política social. Para otros autores estas se caracterizan por moldear las condiciones de vida y la reproducción de sectores y grupos sociales.⁵⁷ Contrariamente, las políticas sociales nacen por personas en específico, bajo la influencia de Lloyd George, Churchill o Bismark, o de los empleados públicos.⁵⁸

La protección social es el asunto primordial de la política social, pues responde a los asuntos más básicos de los cuales esta debe hacerse cargo: garantizar niveles dignos de vida entre la población más necesitada. Para otros, el auténtico desafío de la política social es brindar condiciones de equidad social y promover crecientemente la igualdad de oportunidades.⁵⁹

⁵⁴ *Ibid.*, p.182.

⁵⁵ Serrano, C. (Setiembre, 2005). *Op.cit*, p.4.

⁵⁶ Fonseca, A. (2006). *Los sistemas de protección social en América Latina: Un análisis de las transferencias monetarias condicionadas*. Recuperado de <https://goo.gl/zmxYCD>, p.2.

⁵⁷ Arriagada, I., *et.al.* (2008). *Manual de Gestión de la Política Social*. Recuperado de <https://goo.gl/jjvfiH>.

⁵⁸ Farfán, G. (2007). *Op.cit*, p.115.

⁵⁹ Serrano, C. (Setiembre, 2005). *Op.cit*, pp.4-5.

Ahora bien, no podemos obviar posiciones como la de Mendoza respecto a que

[...] *la política social contemporánea se asocia con la función principal de realización de los derechos sociales de la ciudadanía, lo que implica reconocer como materias de bien público determinados estándares éticos y sociales cuya consecución requiere que el beneficio individual se subordine a un interés mayor entendido como el bien común. Este no nace de apelaciones esencialistas ni deriva de preceptos naturalizados, sino que es fruto de un tiempo histórico determinado.*⁶⁰

Igualmente, en esta investigación se coincide con Bourdieu (1998), respecto a que

[...] *la política social está en la “cabeza de las personas” y no se reduce a la lista de beneficios que se pueden obtener del Estado. El elemento subjetivo de pertenecer a una comunidad supone mecanismos de reconocimiento e integración que apelan a valores compartidos construidos socialmente. La política social tiene, por tanto, una fundamental función político-cívica que se compone y se nutre de las funciones de protección, bienestar y ciudadanía para la construcción de cohesión social, entendida como la idea y el sentimiento de formar parte de una comunidad nacional [...]*⁶¹

1.2.3. Política Social Universal

Para Filgueira, el “[...] universalismo es el principio que mejor promueve la meta de cohesión social, al no establecer más diferencias en el acceso a un conjunto de prestaciones y servicios básicos que aquellas derivadas de la pertenencia a la comunidad o ciudadanía.”⁶²

Aunado a lo anterior, según Hernández, el universalismo privilegia la provisión social de bienestar para todas las personas, sin distinción alguna, a través de la institucionalidad pública o privada, mediante recursos públicos, antes que brindar subsidios parciales o totales. Las políticas universales tienen como fin efectos redistributivos, que pretenden proveer servicios fuera de la lógica de mercado, basándose en el principio de ciudadanía.⁶³

⁶⁰ *Ibid. Op.cit*, p.6.

⁶¹ Bourdieu, P. (1998). *Cotre Feux*. Editions Liber Raisons D’Agir, y Lechner, N. (2002). *Las sombras del mañana. La dimensión subjetiva de la política*. LOM Ediciones. En: Serrano, C. (Setiembre, 2005). *Op.cit*, p.6.

⁶² Filgueira, F. (Marzo, 2014). Hacia un modelo de protección social universal en América Latina. *Revista CEPAL, Serie Políticas Sociales*, 188. Recuperado de <https://goo.gl/CwvyfT>, p.20.

⁶³ Hernández, D. (s.f.). *Universalism versus Selectivism in the provision of social welfare. A Case Study Addressing Adverse Selection and Moral Hazard in Social Policy in Colombia*. Recuperado de <https://goo.gl/Sq49LC>, pp.7-8.

Por dicha razón, durante mucho tiempo se apostó por sistemas universales de protección social por el hecho de que generan intertemporalmente “[...] una mayor redistribución agregada y contribuyen a crear sociedades más igualitarias que aquellas en que predomina la combinación de mercado y focalización.”⁶⁴

Así, de acuerdo con Filgueira, el universalismo, al generar bienes, transferencias y servicios comunes que dan beneficios a la población en conjunto, se constituyen en una “[...] marca de comunidad y un factor de cohesión.”⁶⁵ Así, al no demandar criterios de elegibilidad, no se generan comportamientos perversos de tipo adaptativo ni tampoco de distorsiones del mercado, en el tanto los servicios benefician a todo el conjunto de la población, es decir, no estratifica. Además, es la que genera menores costos administrativos y sus recursos provienen de rentas generales.⁶⁶

Por esa razón, Reppeto nos hace un llamado a “[...] reconocer al universalismo –que todos los ciudadanos puedan acceder al bien o servicio en cuestión más allá de su poder adquisitivo o condición social- como un principio de la política social [...]”⁶⁷

El universalismo, a su vez, se clasifica en cuatro vertientes, de acuerdo con sus esquemas de implementación en la región latinoamericana:

Tabla N°1.2
Vertientes del universalismo.

Vertiente	Descripción
Básico	Cobertura universal de prestaciones esenciales que cumplan con estándares de calidad, ofrecidas sobre la base de principios de ciudadanía. Se trata, entonces, de ofrecer un conjunto de prestaciones universales y de calidad, cuyo alcance variará según las posibilidades y decisiones propias de cada país. En este planteamiento es fundamental mantener los equilibrios macroeconómicos, de manera que cada país opere dentro de sus márgenes fiscales
Estratificado	La cobertura es amplia en educación, salud y seguridad social. Se dan en Estados fuertes con coaliciones de base amplia, y se incorpora a una parte de la población

⁶⁴ Espin-Andersesn, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press, y Filgueira, F. El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: residualismo, eficiencia y ciudadanía estratificada. En Roberts, B. (Ed.). (1998). *Ciudadanía y Políticas Sociales*. San José: FLACSO-SSRC. Citado por Filgueira, F. (Marzo, 2014). *Op.cit*, p.20.

⁶⁵ *Ibid.*, p.21.

⁶⁶ *Ibid.*, pp.20-21

⁶⁷ Reppeto, F. (2010). *Protección Social en América Latina: la búsqueda de una integralidad con enfoque de derechos*. Recuperado de <https://goo.gl/ZJp9A>, p.8.

Vertiente	Descripción
	en las políticas sociales. Existe fuerte diferenciación entre el tipo y calidad de los beneficios. Los países en donde existe coinciden en un desarrollo temprano de sus sistemas de bienestar, y a través de mecanismos de seguridad social, se protege a la mayor parte de la población. Entre sus características están: alto grado de desmercantilización y fuerte estratificación de beneficios y condiciones de acceso. Presente en Argentina, Chile y Uruguay.
Dual	Sistemas de cobertura de salud y pensiones, para la población con empleo formal. La diferencia entre tipo y calidad de beneficio excluye a gran parte de la población. Existe mayor acentuación de la estratificación y la heterogeneidad del territorio es más acentuada. Desarrollado en México, Brasil y Colombia.
Excluyente	Hay un desarrollo tardío y fragmentado de esquemas de protección social. Los beneficios que da la política social son privilegios de una minoría. Se generan, lo que Evans denomina, Estados depredadores. Mediante economías tipo enclave, capturan la capacidad fiscal para generar riqueza sin brindar contrapartidas al resto de la población en forma de bienes colectivos. Los esquemas de protección cubren solo a los sectores privilegiados (los que cuentan con empleo formal, profesionales y trabajadores públicos), deja por fuera a la población del sector informal (agricultores y resto de mano de obra), lo cual es una muestra más de la alta heterogeneidad social. Presente en Guatemala, Honduras, Bolivia, El Salvador, Nicaragua, Ecuador, República Dominicana.

Fuente: elaboración propia con base en: Molina, C. (Ed.). (2006), Andrenacci, L; Repetto, F. (s.f.), Filgueira, F. (1997). Del Valle, A. (Abril, 2010).

Para efectos de la presente investigación se entenderá a la política universal como aquella que brinda acceso indiferenciado al total de la población, a un conjunto mínimo de bienes y servicios considerados como derechos básicos, con el objetivo de generar igualdad, seguridad y cohesión social.⁶⁸

1.2.4. Política Social Selectiva (PSS) y Política Social Focalizada (PSF)

Como parte del proceso de discusión teórica del presente Seminario, las investigadoras dieron cuenta de la dificultad de encontrar definiciones puntuales sobre las políticas selectivas y focalizadas, ya que, en muchos casos se utilizan como sinónimos. De esta manera, se ilustra lo que la literatura especializada en política social ha definido como Política Social Focalizada (PSF) y Política Social Selectiva (PSS). En términos generales, se entiende la selectividad como estrategia de política social complementaria al universalismo, debido a que “seleccionan” a su población objetivo a partir de una serie de requisitos, especialmente por encontrarse en condiciones de

⁶⁸ Definición construida con base en los aportes de: Filgueira, F. (Marzo, 2014). *Op.cit*, pp.20-21.

pobreza, vulnerabilidad, riesgo y exclusión social y que espera dicha población pueda incorporarse a la base de la Política Social Universal.

De esta forma, la política social focalizada está dirigida, específicamente, a las poblaciones o territorios que se encuentran en condición de pobreza extrema, vulnerabilidad, exclusión o riesgo social y, bajo un enfoque de justicia, buscan la eficiencia en la gestión de los recursos públicos. De esta forma, es necesario conocer *a priori* las condiciones de la población objetivo. Así, mediante una discriminación positiva, centra su atención en una necesidad determinada.⁶⁹

Según la Cepal, muchos autores identifican a la focalización como la clave para combatir la desigualdad y la pobreza, por la característica de concentrar la utilización de los recursos escasos en grupos específicos de la población que así lo requieren.⁷⁰

De esta manera, se establece que “[...] en muchos casos la focalización posee un argumento normativo, un parámetro establecido y una apelación al pragmatismo: garantizar a toda la población un mínimo adecuado de subsistencia y focalizar por tanto en la población considerada bajo algún tipo de indicador de insuficiencia y ausencia de protección social.”⁷¹

Dado lo anterior, durante mucho tiempo se ha trabajado con programas focalizados, bajo el supuesto de que

*[...] es un instrumento compensatorio para personas que no acceden a otros mecanismos de aseguramiento. En dichos casos, la herramienta cubrirá a todos aquellos que por cualquier razón se encuentran por debajo de un cierto nivel de ingresos y no pueden adquirir en el mercado algún bien o servicio considerado básico o asegurarse mediante mecanismos contributivos formales.*⁷²

Subyace en este concepto la idea de subsidiariedad lo cual significa que la política social es visualizada como una forma de asignar recursos a aquellas personas a las que no les ha sido posible acceder a los beneficios sociales por la vía del mercado. Es así entonces como se requieren construir mecanismos para definir qué, a quién, por qué motivo, y cuánto beneficio se le otorgará a

⁶⁹ Construcción propia con base en los aportes de: Hernández, D.; Orozco, M. y Vázquez, S. (Noviembre, 2005). *La focalización como estrategia de política pública*. Recuperado de <https://goo.gl/itN6Z2>, p.5.

⁷⁰ Filgueira, F. (Marzo, 2014). *Op.cit*, p.16.

⁷¹ *Ibid.*, p.16.

⁷² *Ibid.*, p.16.

la persona, puesto que esto genera (des)incentivos para que se procuren a sí mismos dichos recursos.⁷³

Así las cosas, según varios autores, a lo largo del tiempo dichas estrategias han trabajado dirigiendo las acciones a poblaciones o territorios específicos, con el fin de hacer más eficiente la gestión de los recursos.⁷⁴

Por dicha razón, la literatura nos indica que, en el momento de generar política pública, se ha apostado por la focalización, en la búsqueda de tres propósitos: “1) maximizar la reducción de la pobreza, 2) limitar eficientemente los recursos destinados a la disminución de la pobreza y 3) aprovechar el costo de oportunidad entre el número de beneficiarios y el monto de las transferencias.”⁷⁵

De igual manera, Sen nos resume las ventajas de la focalización argumentando que “[...] mientras más exacto sea un subsidio en llegar a los pobres, habrá un menor desperdicio de recursos y un menor costo para llegar al objetivo deseado, que en este caso es la reducción de la pobreza.”⁷⁶

Por otro lado, la focalización también se ha entendido como una forma de concentrar las intervenciones estatales a partir de la selección de determinadas áreas geográficas con poblaciones bajo condiciones de pobreza, vulnerabilidad, riesgo y exclusión social. En esa línea Hernández considera que:

*[...] los apoyos focalizados son aquellos que se dirigen hacia grupos de población que presentan características específicas o que se encuentran habitando en zonas delimitadas territorialmente. Parten de la premisa de que no existe un acceso equitativo a los bienes o servicios para toda la población, y que sólo una direccionalidad intencionada ayuda a que quienes menos tienen puedan superar los obstáculos para el aprovechamiento de los apoyos.*⁷⁷

⁷³ *Ibid.*, p.16.

⁷⁴ Cfr. Hernández, D.; Orozco, M. y Vásquez, S. (I semestre, 2008). Métodos de focalización en la política social en México. Un estudio comparativo. *Economía mexicana NUEVA ÉPOCA*, XVII(1). 101-137. Recuperado de <https://goo.gl/9594PW>, p.102.

⁷⁵ *Ibidem.*

⁷⁶ Sen, A. The Political Economy of Targeting. En Van de Walle, D. y Nead, K. (Eds.). (1995). *Public Spending and the Poor: Theory and Evidence*. Maryland: The Johns Hopkins University, pp.11-24. Citado por Hernández, D.; Orozco, M. y Vásquez, S. (I semestre, 2008). *Op.cit.*, p.104.

⁷⁷ *Ibid.*, p.105.

Adicionalmente, se cree que la puesta en práctica de políticas con orientación focalizada debe darse cuando

[...] *la pobreza está muy concentrada y la capacidad de ejecución es buena, pero cuando la pobreza está muy difundida y la capacidad de ejecución es débil, el crecimiento económico, los factores relacionados con el mercado de trabajo y el apoyo de los servicios sociales básicos son las vías más efectivas para enfrentarla.*⁷⁸

Según Filgueira, debe distinguirse entre la operación técnica de focalizar recursos y las herramientas para elegir los sectores excluidos de las prestaciones sociales. Para ello, establece dos ejes que caracterizan las modalidades en que se distribuyen los recursos: 1) el grado de renuncia a la universalidad, y 2) la unidad sobre la cual se focaliza. De esta manera, se puede lograr la operación técnica de focalización de recursos sin tener que renunciar al principio de universalidad.⁷⁹

A continuación se muestran, de acuerdo con Filgueira, algunos ejemplos de formas de focalización:

Tabla N°1.3
Formas de focalización.

	Mayor renuncia a la universalidad	Menor renuncia a la universalidad
Sistema de focalización por renta orientado a la pobreza extrema	X	
Prestación gratuita de medicamentos en zonas de alta presencia de pobreza		X
Más recurso humano en escuelas con contexto socioeducativo desfavorable		X
Construcción de infraestructura en zonas con gran cantidad de personas en pobreza.		X

Fuente: Filguera, F. (Marzo, 2014).

Con base en las variables descritas en la tabla precedente, se concluye que existe una menor renuncia a la universalidad cuando la focalización no instituye en su estrategia el establecimiento de barreras de acceso a las prestaciones sociales, para núcleos de población categorizados como no pobres que estén presentes en zonas con un desarrollo económico bajo o con alta concentración de pobreza.

⁷⁸ Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2015). *Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe*. Recuperado de <https://goo.gl/mH3vgR>, p.68.

⁷⁹ Filgueira, F. (Marzo, 2014). *Op.cit*, pp.17-18.

Para Filgueira, el criterio de asignación de recursos sigue orientado a la condición socioeconómica, sin embargo, al “[...] seleccionar según una combinación de criterios demográficos y atributos pasibles de darse en toda la población no deja de cumplir una función focalizadora pero se construye como derecho universal.”⁸⁰

Es así como es posible que “[...] una política puede dar inicio en forma focalizada, pero plantearse desde su fecha de implantación como una política de vocación universal (es decir, escuelas de tiempo completo, transferencias monetarias a infancia, etc.)”⁸¹

Por su parte, la PSS aparece como una nueva herramienta de la política social para responder ante las desigualdades económicas, políticas y sociales existentes.

Ahora bien, en la década de 1990, según Karin, surge este nuevo concepto de política social enfocado a grupos meta, pero que no renuncia a la pretensión de articulación con el modelo universal y que permite considerar las desigualdades sociales existentes y lograr efectos progresivos de redistribución.⁸²

A su vez, dicho tipo de política intenta concentrar los beneficios en los hogares más pobres a través de actuaciones más específicas, generando ahorro en los costos y una mejora previsible de la situación de los hogares con menos ingresos, logrando así un acceso a los servicios que disfruta la mayoría de la población.⁸³

La selectividad, de esta forma, es parte de una nueva corriente de diseño de las políticas sociales donde se ven como un complemento a las políticas universales que ya existen pero que no han logrado incorporar a la totalidad de la población, donde se busca la satisfacción total de los derechos de todas las personas que, por diversas circunstancias, no han logrado ser satisfechas y es

⁸⁰ *Ibid.*, p.18.

⁸¹ *Ibidem.*

⁸² Ktahl, K. (Junio, 1994). Política Social en América Latina, la privatización de la crisis. *Nueva Sociedad*, 131, 48-71, pp.54-55.

⁸³ Ruiz, J. (Octubre, 2002). Las políticas contra la pobreza en la OCDE: eficacia, equidad y control democrático. *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Lisboa, Portugal. Recuperado de: <https://goo.gl/kGUva7>, pp.15-16.

el Estado, como garante de la protección y cumplimiento pleno de los derechos humanos, el que debe procurar que todas las personas puedan asegurar su bienestar por medio de la vivencia íntegra de sus derechos humanos. En última instancia, la selectividad procura que “[...] la universalización de la protección social (sea) el objetivo último.”⁸⁴

Para efectos de esta investigación, la PSF y la PSS encuentran su diferencia en las metodologías que utilizan para la atención de la población objetivo. La primera prioriza un enfoque asistencialista, de demanda y de ventanilla única, y donde las variables económicas, especialmente las relacionadas con ingreso, son las que definen las personas que se procura atender. Los beneficiados buscan las ayudas en las oficinas estatales de atención de la pobreza.

Por su parte, la PSS está basada en un enfoque de oferta, con una atención territorializada donde es el Estado el que busca directamente a las personas que ha definido atender. Contrariamente a la focalización, las PSS se basan en un enfoque de derechos en donde se pretende intervenir problemáticas que van más allá de la privación de recursos económicos, por lo que los programas se diseñan para lograr, por ejemplo, la equidad de género, la inclusión de migrantes, indígenas, entre otras. Es decir, absorbe a personas que no solo califican como “pobres”, sino también a aquellas en condiciones de exclusión, vulnerabilidad y riesgo social.

La política social selectiva desencadena en programas de desarrollo social que “[...] dan respuesta a problemáticas específicas y/o grupos sociales con problemas acotados que no se enmarcan en la lógica tradicional de acción del Estado en materia social.”⁸⁵

Dichos programas son los denominados **Programas Sociales Selectivos** que serán entendidos en el presente trabajo investigativo como

*[...] aquellos dirigidos a las personas o familias que se encuentran en condición de pobreza o de “escasos recursos económicos” o aquellas con algún grado de exclusión o vulnerabilidad, por alguna condición especial (infantes, adultos mayores, mujeres), condición física (incapacitados y enfermos) étnica (indígenas) u otras similares.*⁸⁶

⁸⁴ Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2015). *Op.cit.*, p.82.

⁸⁵ *Ibidem.*

⁸⁶ Contraloría General de la República. (31 de agosto, 2006). *Primer Informe del estudio sobre la Organización de los programas de Asistencia y Promoción Social. Identificación y caracterización de los programas de Asistencia y*

Otro aspecto a tomar en cuenta sobre estos programas, y que se asocia más al componente ideológico que los fundamenta, es la definición que tienen de eficiencia. De esta forma, los defensores de estos programas argumentan que estos son más eficientes puesto que, al enfocarse en un grupo más pequeño de la población y al tener, supuestamente, información clara de quiénes son sus beneficiarios y sus necesidades específicas, procuran un mejor uso de los recursos de los contribuyentes, evitando duplicidades, y fugas hacia poblaciones que, por sus medios económicos, pueden costear estos servicios.⁸⁷

Serrano menciona dos elementos característicos de los programas sociales selectivos; el primero es que: “[...] tienen por objetivo apoyar a las familias para que puedan mejorar sus condiciones de vida y salir del ciclo de la pobreza y/o a superar una situación severa de crisis de ingreso en el corto plazo”⁸⁸, y el segundo es que:

*[...] con frecuencia su reglamentación, operación y partidas presupuestarias operan bajo el alero de una Ley de la República, elemento que resulta clave para proteger la sustentabilidad de las acciones, la transparencia en la asignación de los recursos y la independencia de los programas de cambios o vaivenes políticos.*⁸⁹

En suma, para efectos de esta investigación, es importante recalcar la existencia de diferencias entre los programas sociales selectivos y focalizados a pesar de que en la literatura ambas categorías son conceptualizadas sin distinción de sus particularidades. Así, la PSS tiene, como eje de atención población en condiciones de pobreza, exclusión, riesgo y vulnerabilidad social, y se apoyan en el enfoque de derechos para garantizar la protección, y garantía de los derechos humanos, por lo que se caracterizan por ofrecer una orientación de demanda en la absorción de población objetivo, es decir, las agencias gubernamentales encargadas salen a la búsqueda de estas personas.

promoción Social y algunas posibilidades de mejorar su integración. DFOE-SO-30-2006. Recuperado de <https://goo.gl/yCfGia>, p.11.

⁸⁷ *Ibid.*, pp.29-30.

⁸⁸ *Ibidem.*

⁸⁹ *Ibid.*, p.12.

1.3.Enfoque de Derechos Humanos (DD.HH)

Como se ha indicado, el objetivo de estudio de esta investigación recae sobre la política dirigida a la atención de las personas consideradas en condición de pobreza, incluso en pobreza extrema, así como aquellas en condiciones de vulnerabilidad por género, edad, etnia, nacionalidad; en exclusión y riesgo social.

Hablar de pobreza implica, indirectamente, del no disfrute de un conjunto de libertades consideradas como derechos humanos y que el Estado de Costa Rica se ha comprometido a garantizar, respetar y proteger. De esta manera, la presente investigación ha tomado como marco el **Enfoque de Derechos Humanos** para el análisis de los programas sociales selectivos de las administraciones Arias Sánchez (2006-2010) y Chinchilla Miranda (2010-2014), los cuales fueron seleccionados mediante un conjunto de criterios que se exponen en el Marco Metodológico.

En primer lugar, se realizará un análisis del enfoque de derechos humanos y sus postulados con respecto al diseño de políticas públicas, los cuales constituirán las variables sobre las cuales se analizarán los programas de las Administraciones bajo estudio. Finalmente, se identificarán los instrumentos de derecho internacional que la República de Costa Rica ha firmado y ratificado, y que se han constituido como justificantes en el diseño de estos programas.

El enfoque nace a partir de las necesidades y efectos que la globalización genera en los países en donde el libre comercio impera como modelo económico. De esta forma, la globalización acentúa las vulnerabilidades e incertidumbres que generan los cambios estructurales en los países. Así, los sectores más marginalizados de la sociedad sienten con mayor peso estos efectos. Con el enfoque de derechos se procura proteger a estos segmentos de la población, al invocar **los principios de no regresión**, y los **principios de equidad y no discriminación** al diseñar y ejecutar políticas que construyan esquemas de protección social adecuados con el fin de equipar a los más afectados con las habilidades y recursos necesarios para tomar ventaja de las nuevas oportunidades que brinda la globalización.

Un aspecto importante del enfoque es que incorpora la parte productiva desde la perspectiva de que el crecimiento económico, como vía para la generación de la riqueza, es esencial para el

enfoque mismo, ya que acelera la realización del **derecho al desarrollo**,⁹⁰ que es el “fin último” que busca satisfacer el enfoque. Debido a los recursos limitados, los tomadores de decisiones se ven obligados a garantizar los derechos de manera progresiva y a realizar concesiones entre derechos alternativos en algún momento.

Las políticas públicas, bajo este enfoque, no están basadas únicamente en el reconocimiento de que las personas tienen necesidades que deben ser satisfechas, sino también en el hecho de que son sujetos de derechos. Por esta razón, la adopción de una estrategia de desarrollo apropiada se convierte más que en un acto de buena voluntad, en un **acto de obligación** legal de parte de los tomadores de decisiones. Este es el espíritu que yace al derecho humano al desarrollo.⁹¹ El enfoque de DD.HH cuenta con dos pilares fundamentales:

Principio de No Regresión: estipula que nadie debería sufrir decline absoluto en el disfrute de cualquier derecho en cualquier momento. El derecho al desarrollo reconoce que el disfrute pleno de todos los derechos solo puede ser posible en un período de tiempo, y mientras ese tiempo pase, algunos derechos pueden avanzar más rápido que otros. Sin embargo, no permite que el nivel de disfrute de ningún derecho disminuya en comparación con el pasado. Así, el enfoque de derecho al desarrollo demanda un esquema apropiado de protección social que ponga en práctica la prevención de ese declive.⁹²

El crecimiento económico es parte integral del enfoque de derechos. Uno de los aspectos sobresalientes de este enfoque es que reconoce que la existencia de recursos limitados puede llamar a la realización progresiva de los derechos en un período de tiempo. El enfoque demanda que las medidas tomadas para cumplir plenamente con todos los derechos sean ejecutadas de la manera más expedita posible. Así, tomando en cuenta que el cumplimiento de derechos requiere

⁹⁰ *El derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él.* Asamblea General de las Naciones Unidas. (04 de diciembre, 1986). *Declaración sobre el derecho al desarrollo. Resolución 41/128*. Recuperado de <https://goo.gl/jAiw4e>.

⁹¹ Osmani, S.R. (07 de junio, 2004). *Op.cit*, p.4.

⁹² *Ibid.*, p.8.

recursos, la realización pronta de derechos aboga por un debilitamiento de las restricciones presupuestarias, lo cual, consiguientemente llama, a crecimiento económico.⁹³

Otra razón por la cual el crecimiento económico es esencial para la consecución del enfoque de derechos para el desarrollo es que mitigaría el efecto negativo de realizar **concesiones entre derechos**. La idea de concesiones entre derechos choca con la noción de la indivisibilidad de estos. Sin embargo, el enfoque reconoce que, debido a la falta de recursos, siempre existirá la necesidad de realizar concesiones. Existen dos tipos de concesiones que se pueden realizar. Una se refiere a la reducción del nivel de algún derecho existente para aumentar el de otro. Esta noción es incompatible con el principio de indivisibilidad.

El segundo tipo sí es consistente con este principio, y también es inevitable cuando se intentan mejorar los niveles de varios derechos bajo un contexto de restricción presupuestaria. Por lo tanto, se enfrenta a la necesidad de escoger la asignación de recursos escasos entre derechos alternativos, pero esta decisión no debe implicar que ningún derecho disminuya comparado con la situación existente, pero existirán concesiones en términos de qué tanto se puede lograr mejoría en algún derecho con respecto a otro. Este tipo de concesión, llamado **concesión incremental**, es inevitable en un mundo de recursos escasos. De esta manera, no violenta el principio de indivisibilidad porque no requiere la disminución del nivel de un derecho en particular para el avance de otro ni mucho menos que este sea pospuesto.⁹⁴

Principio de indivisibilidad: al existir diferentes marcos jurídicos que definen y categorizan los derechos humanos, se han creado escenarios que generan contradicciones. Para evitar estos choques, se creó el Derecho al Desarrollo, el cual los alberga a todos. Un compromiso referido a este derecho implica un acuerdo para asegurar que los derechos cívico-políticos y socioculturales no serán violentados en nombre del desarrollo económico. Formaliza la noción de “indivisibilidad de derechos”, la cual procura que se vean todos los derechos, sin distinción de su tipo, como una totalidad. De esta manera, promover los derechos civiles y políticos se convierte en parte de la estrategia de desarrollo, así como la promoción de los derechos socioeconómicos y culturales.⁹⁵

⁹³ *Ibid.*, p.9.

⁹⁴ *Ibidem.*

⁹⁵ *Ibid.*, p.11.

Adicionalmente, el derecho al desarrollo es visto por consistir, no solo en el derecho a disfrutar sus frutos, sino también en el **derecho a participar** y a contribuir en el proceso que lleva a ese disfrute. En conjunto con el principio de indivisibilidad, estos se unen con otros que engloban el diseño de políticas públicas bajo el enfoque de derechos: **a) los que informan del proceso de diseño de las políticas públicas, b) aquellos que moldean el contenido de las políticas, y c) los que guían el monitoreo de la ejecución de las políticas.**

1.3.1. Derechos basados en el proceso de diseño de la política pública

El enfoque demanda que el proceso de diseño de la política deba satisfacer dos conjuntos importantes de principios: el de **participación de las partes interesadas**, y la **realización progresiva de derechos**.

Participación de las partes interesadas: Para este marco existen cuatro fases de participación que se deben cumplir:⁹⁶

- 1- La **etapa de revelación de preferencias**. Es la inicial de cualquier proceso de diseño de política pública. Antes de que sean diseñadas, las personas deben estar habilitadas para expresar cuáles son sus preferencias.
- 2- La **etapa de escogencia de políticas**. Refiere a la fase en la cual las políticas son diseñadas y las decisiones tomadas de acuerdo con las asignaciones o los recursos. Un enfoque de derechos debe generar medidas para crear un marco legal e institucional para abrir estos espacios a personas marginadas y vulnerables, quienes son las que normalmente quedan aisladas. Al menos todos los grupos deben tener la oportunidad de participar en el proceso de definición de prioridades y estar de acuerdo en los puntos de referencia que guiarán esas deliberaciones. En la práctica, esto significa que deben darse a conocer las implicaciones de las opciones de política en discusión, y así abrir los espacios a la participación en el proceso de ejecución. De esta manera, la **descentralización del gobierno y una profunda democracia** son componentes esenciales del enfoque de los derechos humanos para la reducción de la pobreza.

⁹⁶ *Ibid.*, pp.11-12.

- 3- **Etapa de monitoreo y evaluación del éxito o fracaso de las políticas.** El Estado y otros responsables pueden ser llamados a rendir cuentas del cumplimiento de sus obligaciones. Una característica fundamental del enfoque de derechos es que las **personas que son afectadas** por las políticas están **habilitadas para participar** en el monitoreo y evaluación del éxito o fracaso y formar parte en el proceso de llamar a cuentas a los responsables. Por lo tanto, se deben realizar arreglos institucionales para asegurar que dicha participación sea posible.

Cuando se habla de participación, no necesariamente debe pensarse en un involucramiento directo por parte de los sectores implicados. Esta puede ser indirecta, mediante representantes. El punto esencial es que deben existir instituciones (legales o de otra clase) que permitan una participación genuina⁹⁷ de las personas afectadas en el moldeamiento de las políticas.

No obstante, debe existir una serie de escenarios para que la participación pueda ser efectiva. En primer lugar, un sistema político democrático, aunque la democracia electoral no lo es todo. Como se mencionó supra, es necesaria la existencia de instituciones y de mecanismos legales que garanticen la participación de los grupos que normalmente quedan excluidos de los procesos formales de toma de decisiones. Segundo, fortalecer los espacios de participación de las personas excluidas. Esto implica garantizar mejoras en la condición económica de esta población, mediante la creación de capacidades, donde los programas educativos juegan un rol importante.⁹⁸

Realización progresiva de los Derechos Humanos: según lo establecido anteriormente, debido a la limitación de recursos, existirá una concesión del Estado con respecto a la priorización de derechos, esto teniendo como condición que la mejora del estado de un derecho no implica la disminución del nivel de otro. Por lo tanto, el enfoque ha señalado tres obligaciones del Estado en la realización progresiva de los Derechos Humanos (DDHH):⁹⁹

⁹⁷ Una participación genuina se da cuando las personas están suficientemente empoderadas para reclamar sus derechos y participar efectivamente en el proceso de toma de decisiones. *Ibid.* p.12.

⁹⁸ *Ibid.*, p.13.

⁹⁹ *Ibid.*, pp.13-14.

- **Obligación de respetar:** el Estado no debe hacer nada que violente los derechos de las personas. Este es un tipo de obligación negativa, ya que especifica lo que el Estado no debe hacer. Requiere de recursos más políticos que económicos.
- **Obligación de proteger:** posibilidad de que, incluso el Estado en sí mismo, no violente los derechos de nadie, pero una tercera parte podría tratar de hacerlo. Así, el Estado tiene la obligación de proteger que esos derechos no sean violentados o que sean amenazados por otros.
- **Obligación de satisfacer los DD.HH:** se subdivide en dos: 1- **facilitar** (comprometerse proactivamente en actividades que puedan fortalecer la habilidad de las personas de cumplir sus propias necesidades), y 2- **proveer** (crear no solo las condiciones, sino también transferir los recursos necesarios a aquellos que por alguna razón no se los pueden proveer).

1.3.2. Principios que moldean el contenido de las políticas bajo el enfoque de DDHH

El contenido se entiende como las metas y objetivos establecidos por el Estado, los recursos asignados, y los métodos a utilizar para su cumplimiento. Las características para que un programa se considere diseñado bajo el enfoque de derechos humanos son:¹⁰⁰

- Las metas y objetivos deben coincidir con los establecidos en instrumentos de derechos humanos y elaborados por instituciones de derecho internacional.
- Las políticas deben reconocer los derechos de las personas a la equidad y la no discriminación.
- La integración sectorial en la toma de decisiones debida a la complementariedad entre derechos, dentro de las categorías de derechos económicos y no económicos.
- Posibles concesiones entre derechos bajo ciertas condiciones: principio de indivisibilidad (ningún derecho debe considerarse inferior a otro) y el principio de no regresión (ningún derecho debe sufrir un declive absoluto en su nivel de realización. El cuidado reside en asegurar que el resto de los derechos mantengan, al menos, el nivel inicial de realización).

¹⁰⁰ *Ibid.*, pp.15-16.

- Las decisiones sobre concesiones deben respetar lo estipulado por tratados respecto de los mínimos en las obligaciones centrales, las concesiones no se permiten en obligaciones centrales.

1.3.3. El enfoque de derechos humanos hacia el monitoreo de la ejecución de las políticas públicas

La participación en esta fase se concentra en la rendición de cuentas. El Estado es directamente responsable en el cumplimiento de las tres obligaciones (de respeto, de protección, y la de satisfacción). Este proceso debe cumplir con:¹⁰¹

- La existencia de mecanismos a través de los cuales la culpabilidad del Estado pueda ser confirmada en caso de fallo en la adopción y ejecución de las políticas apropiadas, y las sanciones puedan ser impuestas si es encontrado culpable. Estos mecanismos pueden ser administrativos, judiciales, o comunales.
- Los procedimientos participativos para que los ciudadanos, especialmente los directamente afectados, tengan la posibilidad de llamar a cuentas al Estado por sus acciones.
- El control ante otros cuerpos supraestatales.
- Los procesos de monitoreo y rendición de cuentas deben extenderse a actores globales.
- Asegurar derechos conexos: derecho a la información, derecho a la libre expresión, derecho de acceso a la justicia, etc.
- Deben existir mecanismos más allá de los puramente judiciales: cuasi-judiciales, políticos, administrativos, e instituciones de la sociedad civil. La configuración de una mezcla apropiada de mecanismos de rendición de cuentas. Todos estos deben ser accesibles, transparentes y efectivos.

En resumen, el enfoque de DD.HH abarca la existencia de políticas públicas diseñadas y ejecutadas por el Estado, que buscan cumplir con las obligaciones establecidas en el marco jurídico nacional e internacional al que el propio Estado se ha adscrito, y que debe garantizar sin el menoscabo de otros derechos. La participación de la población afectada, especialmente de aquellos que tradicionalmente se han mantenido alejados, debe ser garantizada en todo el proceso de diseño

¹⁰¹ *Ibid.*, pp.17.

de las políticas públicas, y en donde, en última instancia, el Estado se somete a ejercicios de rendición de cuentas y transparencia.

Por tanto, estas variables serán utilizadas en los próximos capítulos en el análisis a profundidad de los PSS seleccionados en las administraciones Arias Sánchez (2006-2010) y Chinchilla Miranda (2010-2014).¹⁰²

1.3.4. Instrumentos de DDHH ratificados por el Estado de Costa Rica

Según el Sistema de Naciones Unidas, Costa Rica ha ratificado los siguientes tratados internacionales sobre DDHH.

Tabla N°1.4
Tratados internacionales ratificados por Costa Rica.

Tratado internacional	Fecha de ratificación
Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.	11 noviembre 1993
Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.	01 diciembre 2005
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.	29 noviembre 1968
Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y políticos destinado a abolir la pena de muerte.	05 junio 1998
Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas.	16 febrero 2012
Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la mujer.	04 abril 1986
Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.	16 enero 1967
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.	29 noviembre 1968
Convención sobre los Derechos del Niño.	21 agosto 1990
Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados.	24 enero 2003

¹⁰² Para más información sobre la aplicación de las variables que se mencionan, remítase al Capítulo III Marco Metodológico.

Tratado internacional	Fecha de ratificación
Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía.	09 abr 2002
Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad.	01 de octubre 2008

Fuente: Alto Comisionado de las Naciones Unidas sobre Derechos Humanos. Sitio web oficial. Recuperado de <http://indicators.ohchr.org/>.

Adicionalmente a estos instrumentos, es necesario agregar la Declaración Universal de Derechos Humanos, y la Convención Interamericana de Derechos Humanos “Pacto de San José”, las cuales también forman parte del marco jurídico que obligan al Estado a proteger, respetar y satisfacer los derechos humanos.¹⁰³

Estos instrumentos, en conjunto con legislación nacional, son tomados como referencia para el análisis de los programas seleccionados, y se encuentran detallados en el apartado de anexos.

1.4. Diseño y ejecución de Políticas Públicas

A continuación, se mostrarán diversos elementos conceptuales que permean el diseño y ejecución de las políticas sociales selectivas, los cuales permitirán un análisis amplio del proceso de diseño y ejecución de los programas seleccionados.

A través del aporte de los diferentes actores involucrados en la discusión pública de *issues*, se inicia el camino para establecer la agenda. Si estos se consideren relevantes por los agentes decisores se buscarán soluciones para estas condiciones problemáticas. Debe resaltarse que la política pública se funda en un modelo causal que explica la relación de factores que dan cuenta del origen del problema y sobre los que se pretende actuar, proceso que se explica a continuación.

¹⁰³ En el caso de la Convención Interamericana, esta a su vez crea la Corte Interamericana de Justicia, la cual ha sentenciado al Estado Costarricense en dos ocasiones. Producto de estos fallos, se creó la instancia de Casación Penal como última instancia de apelación de sentencias judiciales en el ámbito penal, y se autorizó la aplicación de la técnica de Fecundación In Vitro en el país, la cual había sido prohibida en el 2000 por un fallo de la Sala Constitucional.

1.4.1. Configuración de la agenda

El Estado tiene como responsabilidad fungir como un ente resolutorio de los problemas que se presentan en la sociedad. A pesar de ello, los temas que oficialmente son intervenidos constituyen un elemento que se relaciona con la construcción de lo que se denomina **agenda gubernamental**.

El Estado tiene como responsabilidad fungir como un ente resolutorio de los problemas que se presentan en la sociedad, sin embargo, no todos llegan a formar parte de la agenda gubernamental. Así las cosas, se está frente a una **agenda estatal** cuando se reconocen los problemas más generales o abstractos de la sociedad, pero no logran cristalizarse en un proceso decisorio para la búsqueda de soluciones a los mismos.¹⁰⁴

A pesar de ello, los temas que oficialmente son intervenidos constituyen un elemento que se relaciona con la construcción de lo que se denomina **agenda gubernamental**. Esta clase de agenda se caracteriza por estar “[...] constituida por aquellas cuestiones que entran dentro del espacio problemático estatal; es decir, de aquellos problemas a los que el Estado en diversos niveles y/o poderes le presta consideración o atención.”¹⁰⁵ Bajo este escenario, los problemas se constituyen y toman relevancia general, en otras palabras, plantean la necesidad de una respuesta estatal.

Aunado a la explicación anterior, para que un problema llegue a ser considerado como punto o tema de la agenda, supone decisiones previas respecto a: considerarlo como tal, definirlo, y seleccionar cursos de acción. De esta manera,

*[...] definir un problema es de alguna manera delimitar la probabilidad, tipo y alcance de su solución. Por ello, en interdependencia con la definición del problema, el gobierno tiene que revisar sus posibles cursos de acción y considerar si puede hacer efectivamente algo (y con cuáles costos): si tiene sentido su acción.*¹⁰⁶

Es por ello que llama la atención la elaboración de la agenda gubernamental, como aquella en donde se insertan los temas que las autoridades estatales discuten con el afán de tomar decisiones y

¹⁰⁴ Pagani, M. (2017). *Seminario políticas públicas y gestión estatal. Ciclo y agenda*. Manuscrito no publicado, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata, La Plata, Argentina.

¹⁰⁵ Bitar, M. *La constitución de la agenda y el ciclo de políticas públicas*. Recuperado de <https://goo.gl/gMKxxh>, (s.p.).

¹⁰⁶ Aguilar, L. (1993) *Problemas públicos y agenda de gobierno. Tercera Antología. Colección de Antologías de Políticas Públicas*. México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, p.30.

cursos de acción determinados, para alcanzar ciertos objetivos cuyo cumplimiento es responsabilidad del Estado. En su construcción conjugan las estrategias por medio de las cuales los temas van alcanzando cierto realce y captan la atención de los actores con poder decisorio, para que sean estos quienes respalden los temas y los incorporen a las decisiones institucionales.

Los temas se enfrentan al reto de ostentar cierto lugar de importancia y prioridad en la jerarquía de las situaciones que se discuten, las cuales si llegasen a contar con el apoyo necesario darán pie al diseño de cursos de acción que se constituirán en políticas públicas.

Continuando con esta clase de acotaciones, para efectos de esta investigación se retoma la definición del proceso de **elaboración de la agenda**¹⁰⁷ como:

*[...] el momento en que el gobierno decide si decidirá o no sobre un determinado asunto, en el que delibera y decide intervenir o bien decide no intervenir, aplazar su intervención, compromete o no actuar al gobierno y, en consecuencia, a poner o no en marcha toda su maquinaria de información; análisis, concertación, legislación, movilización, operación.*¹⁰⁸

Para el caso de la **Política Social**, la elaboración de la agenda se desarrolla en el contexto institucional tanto legislativo como ejecutivo. Incluso, versiones modernas incluyen al sector privado como fuente de esta.¹⁰⁹ Estas acciones responden, principalmente, a un proceso de reconversión estatal, en el cual este asume con acciones positivas las consecuencias distributivas del modelo económico imperante. La cuestión social es uno de los temas sensibles en términos de los valores y fines que se privilegian, marcados generalmente por influencias de actores internacionales y nacionales que modelan la estructuración de la inversión social conforme a criterios que van desde el universalismo hasta el enfoque residual.¹¹⁰

¹⁰⁷ También es definido por Cobb y Elder como; “[...] proceso mediante el cual las demandas de varios grupos de la población se transforman en asuntos que compiten por alcanzar la atención seria de las autoridades públicas” Cfr. *Ibid.*, p.31.

¹⁰⁸ *Ibid.*, pp.27-28.

¹⁰⁹ Cfr. Raczynski, D. (2009). *Relaciones público-privado en la política social de superación de la pobreza. La experiencia chilena*. Recuperado de <https://goo.gl/ayuC5f>, p.13.

¹¹⁰ Cfr. Sottoli, S. (2000). La política social en América Latina: conceptos y estrategias de reforma. *Ibero-amerikanisches Archiv, Neue Folge*, 26(3/4), 287-306.

1.4.2. Actores

Resulta importante definir el concepto general de actor y posterior a esto adentrarse en la categorización de cada tipo:

[...] *designamos tanto un individuo (un ministro, un diputado, un periodista especializado, etc), como varios individuos (que conforman, por ejemplo, una oficina o una sección de la administración), o también una persona jurídica (una empresa privada, una asociación, un sindicato, etc.) o incluso, un grupo social (agricultores, drogodependientes, personas sin techo, etc.).*¹¹¹

De esta manera, en la presente investigación se considera oportuna la tipología de actores, realizada por Thomas Birkland:

1. **Actores Oficiales:** Su implicación en el proceso político está motivado o es mandado por su posición oficial en el gobierno.¹¹²
2. **Actores no oficiales:** Su participación en la elaboración de políticas no está totalmente especificada en la Constitución¹¹³.

Entre los actores no oficiales destacan los **grupos de interés**, los cuales son definidos como un conjunto de personas u organizaciones que se unen para avanzar en la obtención de resultados esperados en el gobierno y la sociedad. Algunas maneras para organizar estos grupos son por el tipo de interés (público o privado, institucional, económico, entre otros).¹¹⁴ Se subdividen en:

1. Grupos de interés institucionales: Grupo de personas que no es necesario que estén formalmente constituidos, cuyos miembros son parte de la misma institución u organización
2. Grupo de membresía: los miembros deciden pertenecer a este grupo.
3. Grupos de interés económicos o privados: Grupos formados para promover y defender los intereses económicos de sus miembros.

¹¹¹ Subirats, J., et al. (2008) *Análisis y gestión de políticas públicas*. España: Editorial Ariel Ciencia Política, p.51.

¹¹² Birkland, T. (2011). *Op.cit*, p.92.

¹¹³ *Ibid.*, p.131.

¹¹⁴ *Ibid.*, p.132-137.

4. Grupos de interés públicos: Grupos formados para promover lo que sus miembros creen es un interés público más amplio y para crear amplios beneficios para la sociedad y no simplemente para sus miembros.

Los **movimientos sociales**, adicionalmente, son constituidos por un grupo de personas que se unen para presionar a políticos o por objetivos de esta índole. Un movimiento social es más amplio que uno de interés, puede abarcar a varios grupos y personas políticamente desorganizadas. Las acciones resultan de la acción de ciudadanos, que no pertenecen a instituciones oficiales, que se unen para presionar por cambios. Incluye a muchas personas, aunque no con el mismo grado de participación.¹¹⁵

Por otro lado, la importancia de los partidos políticos radica en que: a) proporcionan a los votantes, señales de voto; b) brindan una aproximación de las preferencias del electorado; c) ayudan a las personas electas y a sus partidarios, a crear paquetes de ideas de política que se utilizan para atraer votantes y formar legislación.¹¹⁶

Las **organizaciones de investigación** surgen tras la necesidad de una mayor capacidad analítica que la que posee el gobierno. Se unen con universidades y proveen valiosos aportes al proceso de políticas. Entre ellos se encuentran los *Think Tanks*, organizaciones independientes de investigación, algunas veces son neutrales en su ideología, pero están identificadas con alguna perspectiva política.¹¹⁷

Por último, los medios de comunicación juegan un papel importante en el rol de informar a los ciudadanos sobre los asuntos y el quehacer del gobierno respecto a estos. Se puede decir que su influencia radica en la construcción de la agenda, donde su función es ayudar a elevar algunos asuntos para obtener la atención pública.

¹¹⁵ *Ibid.*, p.136.

¹¹⁶ *Ibid.*, p.142.

¹¹⁷ *Ibid.*, p.143.

Con base en lo anterior, un actor podrá ser: un individuo, varios individuos, una persona jurídica o un grupo social que forme parte del espacio de la política pública que se esté analizando.¹¹⁸

1.4.3. Definición del problema público

Las políticas públicas surgen de una **situación social problematizada** que logra introducir un asunto a la agenda pública y de esta a la agenda gubernamental. No obstante, los decisores políticos debaten las causas y los efectos del problema que intentan resolver para brindar las soluciones atinentes y cambiar el estado de las cosas (que justificaría la intervención pública), de ahí que sea fundamental saber cómo se entendió y definió el **problema público** para entender los procesos decisorios (argumentación y legitimación de una particular política pública que se demandó.¹¹⁹

Por problema público se puede entender una situación que ha sido **problematizada a nivel colectivo**, o sea que ha logrado expandirse, obtener visibilidad y consenso general para ser catalogada como problema público.¹²⁰ Así pues, este prefigura:

[...] una construcción y reconocimiento social, marcado por el contexto donde se presenta, ya que se ve afectado por intereses sociales, económicos, políticos, ideológicos, tecnológicos, administrativos, sociales, ambientales, entre otros. En este sentido, se observa que los problemas públicos varían entre países, e incluso, de un gobierno a otro.¹²¹

El problema público puede alcanzar o no la atención de actores políticos y funcionarios públicos capaces de aceptarlo como objeto de intervención, esto se determina analíticamente por medio de las siguientes dimensiones: intensidad, audiencia, novedad, y urgencia.¹²² La primera, la *intensidad*, responde al grado o nivel de relevancia, que tenga el problema para ser considerado como prioritario, por lo cual el Estado debe actuar en pro del resguardo del interés general de los habitantes. La segunda, la *audiencia*, se explica a partir de la extensión y/o alcance de los efectos originados por el problema, es decir, qué tanto puede afectar el bienestar individual y colectivo.

¹¹⁸ Para este estudio, la participación de las personas sujetas los programas seleccionados se analizará desde la perspectiva del enfoque de derechos humanos, es decir, desde su rol en el proceso de diseño.

¹¹⁹ Para una ampliación Cfr. Molina, G. y Cabrera, G. (Comp.). (2013). *Políticas Públicas en Salud: aproximación a un análisis*. Recuperado de <https://goo.gl/tv69wY>, p.5.

¹²⁰ Aguilar, L. (1993). *Op.cit*, pp.33-34.

¹²¹ Molina, G. y Cabrera, G. (Comp.). (2013). *Op.cit*, p.1.

¹²² Subirats, J., et al. (2008). *Op.cit*, pp.134-136.

Mientras tanto, la tercera, *la novedad*, es aquella dimensión que abarca las particularidades que potencian el que una situación sea llamativa para los tomadores de decisiones y se catalogue dentro de la agenda gubernamental como un objeto de intervención pública. Y, por último, *la urgencia*, se relaciona con el tema de qué tan necesario y oportuno es que determinadas autoridades gubernamentales atiendan un problema y por qué este no puede ser atendido por otros actores y medios no gubernamentales. Entonces, siguiendo a Joan Subirats y otros:

*[...] las políticas públicas constituyen una respuesta a un problema público que refleja un problema social (cambiante) que se ha articulado a través de mediadores (por ejemplo, medios de comunicación, nuevos movimientos sociales, partidos políticos y/o grupos de interés) para posteriormente debatirse en el proceso democrático de toma de decisiones.*¹²³

Asimismo, no debe perderse de vista que los problemas públicos son construidos y conceptualizados a través de las percepciones, representaciones e intereses y recursos de los actores intervinientes. Paralelamente, el ejercicio de introducción o bloqueo de elementos que configuren el problema plantea un ejercicio movilizador de perspectivas en las que unos ganan y otros pierden.

Para efectos de este estudio, las investigadoras entenderán por problema público aquella afectación al bienestar general de la población, la cual los individuos no pueden resolver por sus propios medios, razón por la cual acuden al Estado como el principal responsable de promover una solución a la problemática pública.¹²⁴

1.5. Modelos de política pública

En esta última sección del marco teórico-conceptual se exponen los modelos de política pública que se estudiaron para determinar los más apropiados para el abordaje del desarrollo de la PSS en cuestión.¹²⁵ Desde las Ciencias Sociales:

[...] un modelo es un esbozo general que contiene las características principales de cierto fenómeno social; trata de explicar tales características y la forma en que se relacionan entre sí

¹²³ *Ibid.*, p.36.

¹²⁴ Molina, G. y Cabrera, G. (Comp.). (2013). *Políticas Públicas en Salud: aproximación a un análisis*. Recuperado de <https://goo.gl/tv69wY>, p.5.

¹²⁵ En los capítulos respectivos de análisis de los programas, se detallan los modelos escogidos para el análisis de cada uno. El propósito de exponer otros modelos en este apartado radica en ilustrar el proceso de estudio y discusión propio de este Seminario.

[...] *En Ciencia Política se emplean modelos no matemáticos para verificar hipótesis sobre las relaciones entre fenómenos distintos [...]*¹²⁶

Roberto Martínez, en el ámbito del análisis de políticas públicas, considera que, ante la complejidad de la política, “[...] el análisis recurre a arbitrios contruidos a partir de supuestos simplificadores que contienen hipótesis sencillas que apuntan a los aspectos esenciales de la situación. No pretenden reproducir la realidad; son sólo mapas, representaciones, que facilitan la tarea.”¹²⁷

Carlos Molina, agrega que un modelo no es tan rico como la realidad, sino que es una simplificación, una representación esquemática. Esta simplificación abre la oportunidad de ordenar ideas y considerar nuevos procesos y estrategias. Este mismo autor reconoce cuatro componentes básicos en los modelos de formación de políticas públicas: definición del problema, generación y selección de opciones, puesta en ejecución y evaluación.¹²⁸

La utilidad de un modelo se halla en la capacidad de identificar aspectos claves y a partir de estos inferir características de las políticas que se analizan.¹²⁹

1.5.1. Ventana de oportunidad y el enfoque de las corrientes múltiples¹³⁰

Para comprender lo que es una ventana de oportunidad primero deben estudiarse sus componentes, según Kindong estos son tres:¹³¹

- **La corriente de los problemas:**

[...] *cuando alguien requiere lidiar con una situación o hecho considerado problemático y de injerencia pública, con base en una infinidad de elementos interpretativos disponibles. La traducción de esa situación o hechos problemáticos en un problema público depende de*

¹²⁶ Bealey, F. (2003). *Diccionario de Ciencias Políticas*. Madrid: Ediciones Istmo, p.275.

¹²⁷ Martínez, R. (1995). *Análisis de Políticas Públicas*. Recuperado de <https://goo.gl/RD3JbR>, p.18.

¹²⁸ Molina, G. y Cabrera, G. (Comp.). (2013). *Políticas Públicas en Salud: aproximación a un análisis*. Recuperado de <https://goo.gl/tv69wY>. p.6

¹²⁹ Cadenas, H. (2006), p.137.

¹³⁰ Estos enfoques también se conocen como *policy stream convergence*, y *multiple streams*, respectivamente.

¹³¹ Kingdon, J. (2003). (2.Ed.). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. United States of America: Longman. Citado por Vargas, L. (2014). La construcción de pactos y consensos en materia de política social. El caso de Bolsa Familia en el Brasil. *Serie Políticas Sociales N°209*. Recuperado de <https://goo.gl/eT2zZq>, p.17.

*valores, comparaciones y categorías. [...] esta corriente consiste en varias condiciones que los tomadores de decisiones (policy makers) y los ciudadanos desean enfrentar y solucionar.*¹³²

- **La corriente de las soluciones:**

*[...] proceso de discusión de alternativas y propuestas al interior de cada comunidad de especialistas. Durante esta fase las ideas circulan y emergen, son introducidas en proyectos de ley, se publicitan en los discursos y el debate de propuestas, y se adaptan en respuesta al feedback o recomendaciones al interior de la comunidad de especialistas, surgiendo a veces nuevas ideas.*¹³³

Intervienen también los emprendedores de políticas, es decir, quienes asesoran y cabildean en pro de determinadas alternativas. Como parte de este punto Kindong propone tres criterios para que una propuesta tenga vigencia, estos son: “[...] i) tener factibilidad técnica; ii) incorporar valores aceptados y compartidos entre los tomadores de decisiones y iii) anticipar problemas futuros, especialmente, el debate político y el logro de un presupuesto necesario para financiar la política escogida.”¹³⁴

- **La política:**

*[...] está compuesta en primer lugar por los principales actores con poder de decisión formal y su disposición a modificar el estatus quo en un contexto específico marcado por el estado de ánimo público, campañas de grupos de presión, resultados electorales, características de los sistemas de partidos, conformación de mayorías en el Parlamento y cambios de administración.*¹³⁵

De este modo, una ventana de oportunidad implica la confluencia de estos tres componentes en un cierto momento, lo cual permite posicionar un problema en la agenda y posibilita la toma de alguna de las alternativas propuestas como solución a este. Por tanto,

[...] dicha ventana constituye una oportunidad para que los asesores de distintas propuestas presionen en pos de la adopción de las alternativas que promueven o, bien, para orientar la

¹³² *Ibidem.*

¹³³ *Ibidem.*

¹³⁴ *Ibidem.*

¹³⁵ *Ibidem.*

*atención pública hacia determinados problemas que pueden ser solucionados mediante sus propuestas de política [...] Esta ventana se abre cuando existe una identificación de un problema y la comunidad de especialistas ha desarrollado soluciones.*¹³⁶

Dicho concepto es importante porque permite considerar que la generación de políticas sociales ocurre en un espacio en el que confluyen múltiples factores, razón por la cual es vital construir y posicionar temas en la agenda.

1.5.2. Redes de política, comunidad de políticas públicas y otros conceptos relacionados

Una red de política es definida como:

*[...] patrones más o menos estables de relaciones sociales entre actores interdependientes, que toman forma alrededor de los problemas y/o de los programas de políticas. Las redes de políticas públicas, forman el contexto en el que tiene lugar el proceso político. Representan un intento dentro de la ciencia política para analizar la relación entre el contexto y el proceso en la hechura de políticas.*¹³⁷

Ello quiere decir que las políticas públicas se desarrollan en espacios en los que múltiples actores, con sus intereses y metas, no necesariamente coincidentes, despliegan sus recursos para incidir en el proceso de toma de decisiones.

Paralelamente, se desarrolló el concepto de subsistema de Freeman que pretende ilustrar aquel “[...] patrón de interacciones, o actores, involucrados en la toma de decisiones en un área especial de política pública”.¹³⁸ Esta noción es retomada por Ripley y Franklin quienes le denominan subgobierno y explican que corresponde a:

*[...] grupos de individuos que efectivamente toman la mayor parte de las decisiones rutinarias en una considerable área de política*¹³⁹ *[...] Estas decisiones cambian sólo marginalmente a lo largo del tiempo y los participantes involucrados están bien informados sobre el contenido de estas decisiones y los procesos implicados. Por cuanto los subgobiernos están inmersos en toma de decisiones rutinarias, pueden funcionar a menudo tranquilos por largos períodos.*¹⁴⁰

¹³⁶ *Ibid.*, p.18.

¹³⁷ Klijn, E. (1998). Policy Networks: An Overview. En: Kickert, W. y Koppenjan, J. (Eds.) *Managing Complex Networks*. London: Sage, p.5.

¹³⁸ *Ibid.*, p.22.

¹³⁹ Ripley, R. y Franklin, G. (1987). *Congress, the Bureaucracy and Public Policy*. Illinois: Dorsey Homewood, p.8. Citado por Klijn, E. (1998). *Op.cit*, p.23.

¹⁴⁰ Klijn, E. (1998). *Op.cit*, p.23.

Relacionado con lo anterior se encuentran los triángulos de hierro, estos enfatizan en la relación entre grupos de interés específicos en la toma de decisiones llegando a constituir estructuras organizadas, cerradas y estables de relaciones entre actores. Originalmente, se refiere a las relaciones íntimas entre comités del congreso, representantes de los grupos de presión y partes del servicio civil de los Estados Unidos.¹⁴¹

Las comunidades de política son aquellas:

[...] *Redes caracterizadas por la estabilidad de relaciones, la continuidad de una membresía altamente restrictiva, una interdependencia vertical basada en la responsabilidad compartida de la tramitación de servicios y aislamiento de otras redes e invariablemente el público general (incluyendo al parlamento). Tienen un alto grado de interdependencia vertical y articulación horizontal limitada. Están altamente integradas.*¹⁴²

Al analizar una comunidad de política es vital examinar: “[...] los recursos que los actores tienen a su disposición, los sistemas de valores que se aplican en una comunidad de políticas públicas en particular y a las reglas del juego y estrategias que son utilizadas”.¹⁴³

1.5.3. Modelo de *Public Choice*

Es la aplicación de la teoría económica en el terreno político; su utilización en la Ciencia Política se basa en dos puntos de referencia:¹⁴⁴

- Individualismo metodológico: contempla que los agregados sociales se reducen a las propiedades de los individuos.
- *Homo economicus*: El comportamiento del individuo es egoísta, racional y busca maximizar sus intereses.

¹⁴¹ *Ibid.*, p.24.

¹⁴² Rhodes, R. (1988). *Beyond Westminster and Whitehall: the Sub-central governments of Britain*. London: Unwin Hyman, p.78. Citado por Klijn, E. (1998). *Op.cit*, pp.26-27.

¹⁴³ *Ibid.*, p.27.

¹⁴⁴ Esquinca, A. (10 de noviembre, 2011). *El Neoinstitucionalismo*. Recuperado de <https://goo.gl/2Ef1ia>.

En síntesis, la toma de decisiones tiene siempre un fin individual, para la satisfacción de intereses personales.

1.5.4. Modelo de Racionalidad absoluta

Para la definición del problema se debe tener claro el objetivo y las preferencias, luego se procede a la consideración de todas las alternativas. Este modelo supone que se cuenta con **toda la información** y al analizarla busca **la mayor objetividad** por tanto la mejor solución, la cual es la más racional.¹⁴⁵ “En resumen, este modelo decisional se caracteriza por lo siguiente: a) tiene en cuenta todas las alternativas. Máxima información; b) aplica un único criterio. Máxima objetividad; c) se busca optimización. La mejor solución posible.”¹⁴⁶

1.5.5. Modelo de Racionalidad limitada

Según este modelo, el decisor cuenta con una limitada cantidad de alternativas y su decisión se tomará entre estas. La decisión va a ser satisfactoria y no necesariamente la mejor.

*[...] la decisión suele ser el fruto del seguimiento de una regla, que ya ha demostrado otras veces su utilidad aunque sea sobre problemáticas diferentes, o bien una alternativa preeminente, clara en sus beneficios, o sencillamente la opción más conocida, la que se acerca más a aquello que ya se ha hecho otras veces. En definitiva, alternativas que si bien no garantizan la mejor solución posible, sí que al menos posibilitan que la solución elegida sea buena... se consigue un nivel de realismo mucho más alto que hace más aplicable el modelo con fines explicativos.*¹⁴⁷

1.5.6. Modelo incrementalista

Uno de sus mayores exponentes es Charles Lindblom, dada la pluralidad de actores que están implicados en una decisión política y que ostentan índices de poder, el proceso decisional se convierte en una negociación política. Las decisiones tomadas son reactivas, en tanto dan respuesta cuando ya existe la demanda social.¹⁴⁸

¹⁴⁵ Garrido, A., Grau, M., López, J., Méndez, M. y Pons, M., (s.f.). *Análisis de políticas públicas*, pp.76-77.

¹⁴⁶ *Ibidem*.

¹⁴⁷ *Ibid.*, p.80.

¹⁴⁸ *Ibid.*, p.82.

1.5.7. Modelo papelera

Postula que el proceso de toma de decisión no sigue una lógica determinada y que la decisión resulta de un compromiso, casi casual, entre los actores.

*[...] no hay nada más que la casualidad para explicar las decisiones que se han tomado. Éstas han sido fruto de la intersección entre los intereses de los actores, unas determinadas circunstancias, recursos y problemas. No hay ningún proceso lógico para explicar, sino que en todo caso se trata de describir el cúmulo de circunstancias que han llevado a una decisión y no a otra ante una ausencia total de planificación o de orientación en todo el proceso.*¹⁴⁹

1.5.8. Institucionalismo

En la parte teórica, hace énfasis en lo normativo y en el área metodológica hace un posicionamiento desde la observación, al buscar medir la implementación de las normas en la sociedad. Existe una relación entre el valor (dado por la ley) y el hecho (realidad), por tanto, ocuparse de las instituciones,¹⁵⁰ es atender a la legalidad y su estructura. Entre sus supuestos están que: “[...] (i) los individuos se hallan constreñidos y dirigidos por los arreglos institucionales previamente instaurados; y, (ii) los marcos regulatorios constituyen la exteriorización de lo que la sociedad asume como eficaz y justo para su común convivencia.”¹⁵¹

Como corriente teórica, el institucionalismo permite colocar la acción colectiva en el centro del análisis y observar la reciprocidad entre la acción social y su entorno socioeconómico y político,

¹⁴⁹ *Ibid.*, p.83.

¹⁵⁰ Adicionalmente, en la presente investigación se trabajará con la definición de institución según Peter A. Hall: *Los procedimientos formales e informales, las rutinas, las normas y las convenciones incrustadas en la estructura organizacional de la sociedad política o economía política. Desde esta perspectiva, las instituciones van desde las reglas de un orden constitucional o los procedimientos ordinarios de la burocracia, hasta las convenciones que gobiernan el comportamiento sindical o las relaciones banca-empresa. En general, el institucionalismo histórico asocia las instituciones con las reglas o convenciones promulgadas por la organización formal.* Peter A. Hall (1998:17). En Farfán, G. (2007). *Op.cit.*, p.100.

Siguiendo lo antes expuesto, entenderemos a las instituciones políticas como “[...] conjuntos de reglas y rutinas interconectadas que definen las acciones correctas en términos de relaciones entre roles y situaciones”. Peters, G. (2003). *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en Ciencia Política*. Barcelona: Editorial Gedisa, p.50.

¹⁵¹ Basabe, S. (2007). El nuevo institucionalismo en Ciencia Política: perspectivas, enfoques y campo de acción. En Basabe, S. (Comp.). *Instituciones e Institucionalismo en América Latina. Perspectivas teóricas y enfoques disciplinarios*. Quito: Centro de Investigaciones de Política Económica (CIPEC). Recuperado de <https://goo.gl/9nadVk>, p.178.

además, tanto el enfoque viejo como el nuevo, sostienen que la causalidad puede ir en ambas direcciones y que las instituciones moldean el orden social y el orden económico.¹⁵²

1.5.9. Neoinstitucionalismo

Se considera como un:

*[...] conjunto de reglas que determinan los procesos de la reforma institucional a partir de los marcos de incentivos y restricciones impuestos a los comportamientos de los diferentes agentes y actores económicos, sociales y políticos para la formulación e implantación de políticas públicas y que tienen un impacto en los resultados medidos en términos de crecimiento y desarrollo.*¹⁵³

Se orienta a los procesos cognitivos y con base en el individualismo metodológico, postula que el resultado de las acciones de la sociedad se explica por el actuar individual y por las interacciones de estos. Su razonamiento es deductivo y se enfoca en:

- El objeto de análisis económico: elección de las estructuras de *governance* de los actores privados, en un determinado ambiente.
- El cambio institucional: considera los efectos que los distintos medios ambientes institucionales tienen en el desempeño económico y el desarrollo de instituciones.

*El neoinstitucionalismo estudia los rasgos de las estructuras institucionales económicas que posibilitan el desarrollo de los pueblos...enfatisa las instituciones que definen el comportamiento de los actores frente a su medio social...El desempeño de las instituciones depende de la interdependencia en el medio ambiente en que operan y de la interpretación de la situación en que se encuentran los actores.*¹⁵⁴

1.5.10. Neoinstitucionalismo Histórico

Para esta investigación, las instituciones son el centro de la acción de la política, por lo que brindan elementos que contribuirán con el entendimiento del proceso de diseño y ejecución de esta. Siguiendo a Peters, se coincide en que “[...] el pensamiento político tiene sus raíces en el análisis y

¹⁵² Peters, G. (2003). *Op.cit*, p.32.

¹⁵³ Vargas, J. (s.f.). *Perspectivas del Institucionalismo y Neoinstitucionalismo*. Recuperado de <https://goo.gl/3Y7d4F>, p.49.

¹⁵⁴ *Ibidem*.

el diseño de las instituciones”,¹⁵⁵ las cuales como defiende Torres,¹⁵⁶ resultan importantes en nuestra vida social porque afectan la conducta, y por ende, la toma de decisiones individuales y colectivas, y además “[...] juegan un papel crucial en la asignación de recursos y en la estructuración de incentivos, opciones y restricciones que afectan a los actores políticos.”¹⁵⁷

Dado lo anterior, es la corriente del nuevo institucionalismo histórico la que nos permite responder a las preguntas medulares que, según Mendoza,¹⁵⁸ rodean el surgimiento y la institucionalización de las políticas sociales, y que, consiguientemente, tratan de responderse en la investigación que nos coloca en este escenario:

*¿Cuál es el papel de las ideas en la formación de las políticas sociales? ¿Cómo afecta los intereses políticos y sociales la elección de las políticas? ¿Quiénes toman las decisiones y cuáles son las reglas de acceso a los puestos clave de un gobierno?*¹⁵⁹

Del mismo modo, interesa este tipo de nuevo institucionalismo, a diferencia de otras modalidades,¹⁶⁰ por la importancia que, de acuerdo con Mendoza, “[...] otorga a los procesos de gestación y adopción de decisiones políticas en su **evolución y secuencia históricas**.”¹⁶¹ Y además porque, en palabras de Basabe, “[...] ha buscado establecer un vínculo más explícito entre la configuración y funcionamiento óptimo de las instituciones de gobierno y sus efectos para organizar la acción colectiva o fomentar el bienestar común de los ciudadanos.”¹⁶²

Para este modelo “[...] la historia es fundamental para poder observar de qué manera se van desplegando ciertos procesos políticos a lo largo del tiempo y por qué estos procesos están incrustados o asentados en instituciones (reglas formales, estructuras políticas o normas).”¹⁶³

¹⁵⁵ Peters, G. (2003). *Op.cit*, p.16.

¹⁵⁶ Torres, E. (Enero-abril, 2015). El nuevo institucionalismo: ¿Hacia un nuevo paradigma? *Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Centro de Estudios Políticos. Estudios Políticos*, 34. 117-137, p.117.

¹⁵⁷ *Ibid.*, p.121.

¹⁵⁸ Farfán, G. (2007). *Op.cit*, p.88.

¹⁵⁹ *Ibidem*.

¹⁶⁰ Se conocen entre otras la elección racional y el sociológico-normativo, pero hay autores como Guy Peters que en su obra *El nuevo institucionalismo* clasifica siete tipos de enfoques neoinstitucionalistas. *Cfr.* Peters, G. (2003). *Op.cit*.

¹⁶¹ Farfán, G. (2007). *Op.cit*, p.88. La negrita es del original.

¹⁶² Basabe, S. (Comp.). (2007). *Op.cit*, p.7.

¹⁶³ Farfán, G. (2007). *Op.cit*, p.92.

Adicionalmente, en la presente investigación se trabajará con la definición de **institución** según Peter A. Hall:

*Los procedimientos formales e informales, las rutinas, las normas y las convenciones incrustadas en la estructura organizacional de la sociedad política o economía política. Desde esta perspectiva, las instituciones van desde las reglas de un orden constitucional o los procedimientos ordinarios de la burocracia, hasta las convenciones que gobiernan el comportamiento sindical o las relaciones banca-empresa. En general, el institucionalismo histórico asocia las instituciones con las **reglas o convenciones promulgadas por la organización formal.***¹⁶⁴

A partir de lo anteriormente expuesto, se entiende a las **instituciones políticas** como [...] conjuntos de reglas y rutinas interconectadas que definen las acciones correctas en términos de relaciones entre roles y situaciones.¹⁶⁵ Así, las soluciones pueden ir en busca de los problemas para resolverlos, pero, por otro lado, las instituciones necesitan disponer de un reservorio de respuestas a las que pueden echar mano cuando se advierta la necesidad de ajustar políticas.¹⁶⁶

De esta manera, la relación entre las colectividades políticas y su entorno socioeconómico debe ser una relación recíproca, en la que [...] la política tenga la opción de moldear la sociedad, y la sociedad de moldear la política.¹⁶⁷

1.5.11. Modelo interactivo e iterativo de formación de políticas y programas sociales

Es un modelo con mayor flexibilidad. Caracteriza la política pública por la relación entre el diseño y la ejecución. Es un modelo:

*[...] con **interacción** entre sus distintos componentes lo que trae por consecuencia su permanente evolución. Ello, sumado a la **iteración**, es decir a la búsqueda continua por alcanzar objetivos que pueden cambiar con el tiempo, como los sociales, son las características que hacen que, en este modelo, las políticas y programas estén continuamente **formándose.***¹⁶⁸

¹⁶⁴ Hall, P. y Taylor, R. (1998). Political Science and Three New Institutionalisms. En Farfán, G. (2007). *Op.cit*, p.100. La negrita es del original.

¹⁶⁵ Peters, G. (2003). *Op.cit*, p.50.

¹⁶⁶ *Ibíd.*, p.57.

¹⁶⁷ *Ibíd.*, *Op.cit*, p.35.

¹⁶⁸ Molina, G. y Cabrera, G. (Comp.). (2013). *Op.cit*. p.06. La negrita es propia.

La profundización y análisis de estos modelos y otros que se apliquen a las distintas políticas sociales selectivas, será parte del proceso a desarrollar durante el Seminario de Graduación.

1.5.12. Modelo Arena Política

Establece que las políticas determinan la política y cada política genera una arena de poder (las arenas de poder son los espacios donde se construyen las políticas. Existen cuatro categorías analíticas de cada política:¹⁶⁹

- **Distributivas:** Distribuyen, establecen o asignan privilegios, poderes o recursos (como derechos, subvenciones, etc.) con base a conductas.
- **Regulativas:** Regulan o controlan las actividades de un sector o mercado. Imponen sanciones.
- **Redistributivas:** Transfieren recursos de unos grupos sociales, regiones o países a otros, es decir, otorgan beneficios a unos grupos repercutiendo los costes sobre otros
- **Institucionales:** Establecen reglas de distribución de poderes en un entorno social y generan procedimientos para la adopción de decisiones. Se refieren a los cambios estructurales que inciden en las reglas de juego, como son las reformas constitucionales, o institucionales.

¹⁶⁹ Moreno, C., González, A., Parra, F y Garrido, A. (s.f.). *Análisis y diseño de políticas públicas*. Recuperado de <https://goo.gl/yxv2HN>, pp.2-4.

Capítulo II

Marco metodológico

En la presente sección se explica cómo se abordó el objeto de estudio durante el desarrollo del Seminario, haciendo énfasis en el método utilizado, la estrategia de recolección de información y un detalle técnico de las labores que fueron necesarias para cumplir los objetivos planteados. Además, se deja constancia del crecimiento profesional que obtuvieron las investigadoras mediante las actividades académicas desarrolladas.

La novedad del tema propuesto se funda en la actualidad, trascendencia y forma transgubernamental de analizar los Programas Sociales Selectivos de las Administraciones Arias Sánchez 2006-2010 y Chinchilla Miranda 2010-2014.

De esta manera, se genera un producto pionero en el estudio de la Política Social Selectiva (PSS) en Costa Rica, desde una perspectiva de la Ciencia Política, que va más allá de la concepción económica tradicional. Dada su complejidad, el aporte de las cuatro investigaciones se dio en todo el proceso de elaboración de la presente Memoria.

2.1. Características de la investigación

Respecto a su alcance, se señala que esta investigación es de tipo descriptiva, ya que se estudió cómo se diseñó y ejecutó la PSS durante el período 2006-2014, así como el contexto en el cual se desarrolló. Por último, se analiza si existieron cambios, continuidades o rupturas entre las Administraciones.

Específicamente, el tema del cómo y por qué se diseña y ejecuta la PSS en las Administraciones referidas no ha sido abordado integralmente desde otras disciplinas, sino que los estudios

existentes se centran en programas específicos, por ejemplo, red de cuidado infantil, el programa *Avancemos*, entre otros.¹

Esta investigación se apoya en una amplia literatura sobre el tema de política social en general, y política social selectiva en particular; combate a la pobreza y reducción de la desigualdad social. Asimismo, el presente análisis aporta una explicación basada en modelos de política pública que permiten comprender el desarrollo de la política social selectiva en el periodo analizado.

El objeto de estudio corresponde a la PSS en las Administraciones Arias Sánchez y Chinchilla Miranda, en el marco temporal que abarca desde el 8 de mayo de 2006 hasta el 7 de mayo de 2014.² El espacio de estudio se centra en el territorio costarricense, y se abordan, principalmente, el Poder Ejecutivo y Legislativo.

La línea general de intervención que ofrece la Política Social se operacionaliza mediante programas o proyectos.³ Es decir, “[...] Los programas y proyectos sociales, se enmarcan en una política, de la que constituyen su traducción operacional, vía la asignación de recursos que permite su implementación”.⁴

En esta investigación se parte de esta limitante, pues los términos referentes a los niveles de planificación no son necesariamente coherentes con los alcances y cometidos de las acciones desplegadas. Por ello, se plantea determinar los rasgos de la política social selectiva que propuso cada una de las Administraciones en estudio, con base en el análisis de los programas sociales selectivos resultantes de la selección previa efectuada, la cual se explicará más adelante.

¹ Guzmán, K. (2009). *Poder y comunicación en la ejecución del Programa Avancemos (Julio 2006 - Junio 2008)* (Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Ciencias Políticas). Universidad de Costa Rica, San José; Barboza, G. (2015). *El modelo de autorregresión simultánea: una aplicación para el programa Avancemos* (Tesis Maestría Académica en Estadística). Universidad de Costa Rica: San José; Calderón, I. (2013). *Evaluación de resultados del programa Avancemos ejecutado por el área regional de Desarrollo Social Noreste del IMAS, periodo 2006-2011* (Tesis para optar por el grado de Maestría Profesional en Evaluación de Programas y Proyectos de Desarrollo). Universidad de Costa Rica.

² El inicio y finalización del estado temporal corresponden, respectivamente, a la toma de poder y última rendición de cuentas ante la Asamblea Legislativa. Es decir, el periodo de la administración.

³ Otro de los niveles tales como el plan, este “[...] es la suma de programas que buscan objetivos comunes, ordena los objetivos generales y los desagrega en objetivos específicos, que van a constituir a su vez los objetivos generales de los programas. Determina el modelo de asignación de recursos resultante de la decisión política.” Cohen, E. y Franco, R. (1996). *Evaluación de proyectos sociales*. (3.Ed.). México: Siglo Veintiuno Editores, p.86.

⁴ Cohen, E. y Martínez, R. (s.f.). *Manual de formulación, evaluación y monitoreo de proyectos sociales*. Recuperado de <https://goo.gl/cfDepj>, p.2

Es importante señalar que la línea de PSS está sujeta a variaciones incluso dentro del mismo periodo de gobierno, ya que las decisiones políticas cambiaron en función de clivajes, especialmente en la Administración Arias Sánchez con el traslado de Rectoría del Sector Social y Lucha Contra la Pobreza (SSLCP), los cuales fueron analizados como parte del esfuerzo investigativo.

Para abordar la operacionalización de la PSS en el periodo de estudio, en primer lugar, se hizo un recorrido por los discursos oficiales de rendición de cuentas ante la Asamblea Legislativa y otras fuentes de interés, para identificar los programas sociales diseñados y ejecutados; en un segundo momento y con la identificación de los programas existentes, se procedió a la selección de los programas sociales selectivos existentes a estudiar mediante la aplicación de una serie de criterios definidos por las investigadoras. Posteriormente, dichos programas se ubicaron contextualmente, se examinó su diseño, se describió cómo se ejecutaron en la institucionalidad pública, para poder explicarlos desde los modelos y enfoques teóricos seleccionados, y finalmente, determinar la existencia de continuidades, cambios o rupturas entre las Administraciones a través de un ejercicio comparativo. Este proceso se detalla más adelante.

Cabe resaltar que la construcción de los criterios fueron un elemento medular en el desarrollo del presente seminario, pues se convirtieron en una herramienta útil y efectiva para identificación de programas sociales selectivos. De igual manera, se construyeron una serie de matrices para la sistematización de información. Ambos productos son expuestos con mayor profundidad en los acápite siguientes, y se recalca la posibilidad de poder ser utilizados en futuras investigaciones.

2.2. Técnicas de investigación y procesamiento de información

En el presente apartado se brindan detalles sobre la manera en que se obtuvo y procesó la información. En la Tabla N°1 se explican las técnicas utilizadas según cada fuente de información, los alcances y limitaciones que implica el tipo de estudio efectuado.

Más adelante se realiza una explicación de los procedimientos de selección del universo de los programas sociales, así como los criterios para la selección de los programas sociales selectivos estudiados, para finalmente mostrar la construcción y aplicación del modelo general de análisis

utilizado, con la identificación de los elementos a analizar según cada fase de los programas sociales selectivos seleccionados. Se recuerda al lector que este modelo transversal, acompañado del enfoque de derechos que engloba la totalidad de esta investigación, se acompañó del uso de modelos de políticas públicas que, de acuerdo con cada uno de los elementos particulares de cada programa, se ajustó para su adecuada explicación. Cada uno de estos procesos se explicará en los capítulos V y VI.

El estudio es cualitativo, por lo cual se privilegian técnicas tales como: entrevistas semiestructuradas, revisión y análisis documental, discusiones entre las investigadoras de este Seminario y los asesores metodológicos, asistencia a conferencias y/o seminarios, análisis de clivajes, y ejercicios comparativos.

Tal y como se presenta de manera general en la siguiente tabla, se consultaron fuentes primarias (entrevistas a actores claves y documentos oficiales) y fuentes secundarias (documentación general).

Tabla N°2.1
Técnicas utilizadas en el análisis de los programas seleccionados

Técnica	Fuente
Revisión documental	Normativa Nacional e Internacional.
	Evaluaciones de programas, realizadas por organismos nacionales e internacionales.
	Informes de gestión y auditoría de las instituciones rectoras y ejecutoras de los programas analizados, así como de los entes fiscalizadores.
	Memorias de las instituciones rectoras y ejecutoras de los programas analizados.
	Documentación general referente a los programas analizados: notas periodísticas, artículos de revista y libros.
	Actas de Consejos y Juntas Directivas, de las instituciones correspondientes según cada programa.
	Expedientes legislativos, particularmente para los análisis de sistemas de información y del programa Avancemos.
Entrevistas abiertas y semiestructuradas	Expresidentes de las Administraciones analizadas.
	Expresidentes Ejecutivos de Instituciones rectoras y ejecutoras de los programas analizados.
	Exministros y Ministras de Instituciones rectoras y ejecutoras de los programas analizados.
	Exdirectores técnicos encargados de los programas analizados.
Asistencia a clases magistrales, conferencias, seminarios.	Actividades varias sobre pobreza, política social y sistemas de información.

Fuente: Elaboración propia.

Más adelante, en los capítulos donde se presenta el análisis de cada una de las Administraciones, se mostrará de forma detallada la información y actores consultados. De igual manera, en el apartado final de esta memoria se presenta un cronograma de las actividades realizadas en el marco del Seminario de investigación, que dará detalle de la asistencia a distintos eventos que enriquecieron la discusión teórica y metodológica que enfrentaron las investigadoras en el desarrollo del presente trabajo.⁵

Las entrevistas se realizaron con dos propósitos, según la fase de la investigación. En un primer momento se buscó la orientación de expertos para la contextualización y abordaje más general del objeto de estudio, y, una vez identificados los programas a analizar, se utilizaron como fuente para la búsqueda de información particular, según el programa que se analizaba.

Finalmente, en el apartado de anexos se pueden consultar las distintas guías de entrevista que se utilizaron para el abordaje de los actores identificados como clave en la tabla anterior, así como los consentimientos informados que firmaron cada uno de ellos.

2.3. Alcances y limitaciones del cualitativismo

Esta investigación se desarrolla con base en un proceder metodológico de corte cualitativo, el cual “[...] se ocupa principalmente de las relaciones entre las personas en la sociedad: lo que producen, piensan, dicen, lo que hacen frente y con los demás”.⁶ Su alcance está ligado a la producción de datos descriptivos, a partir de las propias palabras de las personas, las percepciones, los símbolos, los objetos y la conducta que despliegan.⁷

La investigación al ser cualitativa se caracterizó por contar con un diseño capaz de captar la información de manera flexible, orientada por los objetivos del proceso investigativo.

⁵ Consúltense anexos N°2.2 y N°2.3.

⁶ Alpízar, F. (2012). Capítulo I. Fundamentos de la Investigación Cualitativa. En: Abarca, A. Alpízar, F. Rojas, C y Sibaja, G. (2012). *Técnicas cualitativas de investigación*. San José: Editorial UCR, pp.1-23.

⁷ *Ibid.*, p.11.

Se tuvo en consideración que, entre sus limitaciones principalmente destaca que: “[...] es posible que se enfrenten problemas en el paso de la observación a la interpretación, pues a menudo los protocolos académicos o disciplinares no resultan suficientes para transmitir los hallazgos de la observación”.⁸ Por lo cual no es posible realizar generalizaciones estadísticas.

En consecuencia, esta investigación al ser cualitativa basa sus conclusiones en estudios de caso, con base en los cuales es difícil extrapolar resultados. No obstante, sí permitió la generalización teórica, lo cual significa que es posible establecer regularidades a partir de la investigación efectuada a los programas sociales selectivos seleccionados.

Aunado a lo anterior, es necesario dejar evidencia de las principales limitantes que enfrentó el desarrollo de la investigación.

El proceso investigativo presentó obstáculos debido a la ausencia de información, ya que a pesar de que se encontraron referencias a documentación oficial en las fuentes consultadas, y que esta fue solicitada de manera formal a las instituciones respectivas (IMAS, Mivah y Conapam) no fue posible acceder los datos solicitados.⁹ Esto evidencia que existe pérdida de documentación, ya que se alegó desconocimiento de información que no data más de 10 años atrás. A su vez, la ausencia de memoria histórica institucional dificultó el proceso de investigación y triangulación de esta, lo cual violenta el principio constitucional de rendición de cuentas y de transparencia en la función pública, consignado en el artículo 11 de la Constitución y desarrollado ampliamente por la Sala Constitucional.¹⁰

No fue posible para las investigadoras ahondar en los procesos desarrollados por la institucionalidad, al no contar con la información requerida para estos efectos. Además, algunos

⁸ *Ibid.*, p.14.

⁹ Entre los documentos a los cuales no fue posible tener acceso, se pueden mencionar: perfiles de proyectos, informes de cumplimiento de planes anuales y actas de consejos.

¹⁰ Véase resoluciones: 2002-11356 del 27 de noviembre del 2002 y dictámenes de la Procuraduría General de la República: c-161-2004 del 26 de mayo del 2004 y el c-201-2005 del 23 de mayo del 2005.

funcionarios públicos, de mandos medios, no tuvieron la anuencia de que se les realizaran consultas.¹¹

No obstante, es importante rescatar la gran disposición demostrada por ambos expresidentes de la República, quienes brindaron una amplia entrevista a las investigadoras. Además, otros exjerarcas políticos y técnicos han constituido una fuente primordial para la investigación, al proveer documentos oficiales presentados durante sus gestiones y brindar explicaciones sobre los procesos de los programas de las instituciones en las que se desempeñaron.

Otro factor que llama la atención, y que afectó el proceso de recolección de información es la falta de cultura institucional para su registro, así como de procesos y actividades que se ejecutaron. Aunado a la falta de claridad interna de cada institución, de las direcciones o departamentos responsables de la ejecución de los programas esto mostró evidencia de falta de comunicación y conocimiento general de la labor que se desarrolla.

Por otro lado, se encontró que existe un uso indistinto, por autoridades políticas y académicos de los conceptos técnicos referentes a la Política Social, lo cual, en un ámbito académico y técnico, riñe con la rigurosidad de los productos que se pueden obtener. Esto puede afectar los esfuerzos de articulación en la planificación que se realiza a nivel nacional.

Esta afectación fue plasmada en el apartado de Estado de la Cuestión, donde se abordó, que a nivel académico existen trabajos de Política Social Universal o Focalizada, que realmente referían a Política Social Selectiva.

De igual manera, a nivel oficial no se han desarrollado conceptos y enfoques clave que fundamentan las Políticas Sociales, tal es el ejemplo del: enfoque de Derechos Humanos, Ciclo de Vida y conceptos como riesgo social, lo que dificultó la comprensión de lo que la institucionalidad entendió de cada uno de estos conceptos. Motivo por el cual, desde una perspectiva académica,

¹¹ Vale la pena mencionar que en varias ocasiones las investigadoras se vieron obligadas a recordar a la Administración sobre la obligación constitucional de resguardar y brindar acceso a la información públicas en aras de facilitar el control ciudadano y la transparencia en el ejercicio de la función pública.

fue necesario realizar un proceso de traducción de los conceptos institucionales a los académicos utilizados para los análisis.

2.4. Proceso de selección del universo de programas sociales

En este apartado, se describe el proceso seguido para la selección de los programas sociales presentes en las Administraciones Arias Sánchez y Chinchilla Miranda:

- A. Identificación y extracción:** De los planes de gobierno,¹² los discursos de toma de posesión y rendición de cuentas,¹³ y los planes nacionales de desarrollo, de ambas administraciones,¹⁴ se extrajeron aquellos programas, proyectos, planes o líneas de intervención social que fueran mencionados explícitamente en sus planteamientos.
- B. Recopilación de información:** Una vez identificado el programa, proyecto, plan o línea de intervención social, se reunió la información con los datos para completar la ficha respectiva de cada uno de ellos, la cual contiene las siguientes variables.

Tabla N°2.2
Descripción de variables de la ficha aplicada a cada programa identificado

Variable	Descripción
Nombre del programa proyecto, plan o línea de intervención social	Dicho nombre es generalmente establecido por las mismas autoridades, por ejemplo, el programa Avancemos o Red de Cuido. De no ser así, en este primer momento, se buscaron elementos que permitan identificarlo claramente y consignar que no ha sido nombrado con claridad. En algunos casos se dieron cambios de nomenclatura, los cuales fueron anotados y se mencionaron los períodos en que estuvieron vigentes.
Tipo de política social	Se concibió como aquel esquema de intervención bajo el cual se plantea y desarrolla la política social. Se identificaron tres tipos: universal, focalizada y selectiva.

¹² Para efectos de esta investigación se seleccionó al Plan de Gobierno por constituir el principal insumo del Plan Nacional de Desarrollo.

¹³ Según la Constitución Política de la República de Costa Rica, en su artículo N°139:

Son deberes y atribuciones exclusivos de quien ejerce la Presidencia de la República: 4) Presentar a la Asamblea Legislativa, al iniciarse el primer periodo anual de sesiones, un mensaje escrito relativo a los diversos asuntos de la Administración y al estado político de la República y en el cual deberá, además, proponer las medidas que juzgue de importancia para la buena marcha del Gobierno, y el progreso y bienestar de la Nación. Asamblea Nacional Constituyente de la República de Costa Rica. (1948).

Constitución Política de la República de Costa Rica. Recuperado de <https://goo.gl/gHfw5t>.

¹⁴ Dicho instrumento fue seleccionado por constituir el documento que sirve de base y provee los lineamientos estratégicos de las políticas públicas formuladas por el presidente de la República a través de su equipo de Gobierno.

Variable	Descripción
Tipo de beneficio	Refiere a la naturaleza de los beneficios del programa, de acuerdo con sus objetivos y metas. Se contemplaron los tipos siguientes: subsidios, transferencias monetarias condicionadas, o prestación de algún servicio, créditos.
Ámbito de acción	Refiere al sector en el que se pretende intervenir, este puede ser: vivienda, salud, educación, empleo, etc.
Año de diseño	Existió dificultad para determinar la fecha exacta del diseño de un programa, por tanto, cuando no hay referencia a este, se utilizaron las fechas que se consignan en documentos oficiales (Ley, decreto, reglamentos, directrices, o documentos de presentación de las iniciativas).
Año de ejecución	Fecha en que se puso en marcha el aparato institucional para llevar a cabo los objetivos planteados.
Continuidad: refiere a si el programa tuvo continuidad, mediante reformas o no, en la administración siguiente.	<p>Programas Sociales diseñados en la Administración de Óscar Arias Sánchez deben ser cotejados con la Administración Laura Chinchilla Miranda. El corte debe hacerse en el primer ejercicio presupuestario ordinario (2011).</p> <p>Programas Sociales diseñados en la Administración Chinchilla Miranda cotejar con la Administración Solís Rivera. El corte debe hacerse en el primer ejercicio presupuestario (2015).</p>
Marco jurídico	Leyes, convenios, decretos, reglamentos, directrices, circulares o cualquier otra fuente legal, que afectó al programa en análisis.
Entidades participantes: pueden ser de tres tipos. No son excluyentes entre sí:	<p>Entidad rectora: institución que estuvo encargada de la dirección en el diseño y ejecución del programa.</p> <p>Entidad ejecutora: institución responsable de la ejecución del programa, y, por tanto, la que recibe los recursos del programa.</p> <p>Entidad(es) responsable(s): instituciones participantes en la ejecución del programa pero que no llevaban la dirección de este. Por ejemplo, en el caso de Avancemos, la rectoría y ejecución final ha estado a cargo del IMAS, pero otras instituciones como el MEP participan en la ejecución del programa con la intervención de las autoridades de los centros educativos en la selección de los beneficiarios.</p>
Institución del sector social	La entidad rectora formó parte del sector social, establecidos en los decretos de Organización del Poder Ejecutivo de cada administración.
Recursos	Presupuesto con el que contó el programa para su ejecución. En algunos casos los recursos no se derivaron de una sola fuente, y puede resultar imposible su estimación dada la falta de información. Esto último debe quedar consignado en la ficha.
Financiamiento	Señalar las fuentes de financiamiento con las que contó el programa (FODESAF, presupuesto extraordinario y ordinario, cooperación, presupuesto de las instituciones responsables).
Población objetivo	Grupo de personas al que va dirigido el programa. Por ejemplo: jóvenes, madres solteras, minorías, migrantes, clase media, entre otros. Cada perfil varía según los objetivos del programa.
Criterios de selección	Requisitos establecidos en cada programa para ser seleccionado como receptor del beneficio.
Cantidad de beneficiarios anuales	Número de personas beneficiarias por cada año en que el programa se ejecutó. La cantidad de personas no es acumulativa. En algunos no se especifican número nuevos anuales.

Variable	Descripción
Cobertura	Su extensión geográfica debe ser nacional.
Motivación/Justificación/Por qué	Razones que motivaron el diseño del programa.
Objetivo general del programa	Finalidad del programa.
Otros objetivos.	Otros objetivos que el programa buscó alcanzar.
Metas	Identificar las metas explícitas del programa. En caso de no existir se realizó la aclaración.
Vinculación con el PND	Indicar las estrategias, objetivos y metas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo a las que el programa responde
Contactos	Personas encargadas del programa.
Evaluación: existencia o no de una evaluación sobre el programa. Se detallan los siguientes datos:	Año: corresponde al año en que se realizó la evaluación.
	Institución: institución que realizó la evaluación.
	Resultados: hallazgos de la evaluación.
Observaciones generales	Algunas consideraciones adicionales a la ficha, y relevantes para el análisis.

Fuente: Elaboración propia.

Una vez completas las matrices, se procedió a filtrar los programas sociales con base en los siguientes criterios a fin de obtener aquellos de índole selectivo.

2.5.Criterios para la selección de los programas sociales selectivos.

Para efectos de este Seminario de Graduación se procuró generar un análisis que, dentro de un examen amplio de cada Administración bajo estudio, brindara una aproximación más detallada sobre la PSS desarrollada en cada una de ellas. Con este objetivo en mente se construyeron una serie de criterios que permitieron la selección de un grupo de programas, políticas, e intervenciones políticas sociales selectivas, que dieran muestra de las particularidades, rupturas y/o continuidades dentro de cada Administración, y entre ambos períodos de gobierno. Estos criterios debieron cumplirse en su totalidad, en cada uno de los programas identificados, para poder constituirse en los estudios de caso de cada Administración.

A. Músculo político/Voluntad política expresa: dentro de las discusiones del Seminario se concluyó que uno de los principales rasgos que estos programas debían tener era la apropiación política de cada Administración. Por eso, se estudiaron aquellos que fueron objeto constante en los discursos presidenciales de toma de posesión y rendición de cuentas

en los meses de mayo, por considerarse momentos claves para la identificación de los asuntos prioritarios de la Administración respectiva, en concordancia con lo establecido por nuestra Carta Magna. Igualmente, importante es que se vincularan con la estrategia del sector social establecida en el Plan Nacional de Desarrollo presentado por cada uno de los gobernantes.

B. Agenda gubernamental en política social: este criterio se utilizó para filtrar los programas sociales de los otros sectores temáticos, con el propósito de aplicar los otros criterios a programas o iniciativas únicamente del área social. Así, se visualizaron los temas prioritarios que se tradujeron en programas diseñados y ejecutados en cada una de las Administraciones, por ejemplo: la deserción escolar y el trabajo infantil, el desempleo de las mujeres jefas de hogar, seguridad ciudadana, entre otras.

C. Institución Rectora del programa/proyecto forma parte del sector social: cada Administración divide el Poder Ejecutivo en sectores,¹⁵ los cuales fueron conformados de acuerdo con las prioridades y acciones interinstitucionales de interés. De este modo, los programas están a cargo de instituciones rectoras, ejecutoras y responsables, las cuales no siempre coinciden. Para efectos de esta investigación, y por la importancia que reviste el estudio de la institucionalidad social, fue imprescindible que los programas escogidos tuvieran como su institución rectora a alguna de las que los decretos correspondientes¹⁶ definieron como parte del Sector Social.

D. Financiamiento durante el período de estudio: además de la voluntad y peso político, un aspecto importante es el financiamiento que se le otorga en cada Administración. No se pudieron escoger los programas que hayan tenido mayor peso en términos monetarios, dentro del universo de la PSS, porque hay programas que, dada su naturaleza, demandan más recursos, por ejemplo, los bonos de vivienda. Por esta razón, más que cantidad, lo que se buscó es que, conforme avanzó el período de gobierno, y en teoría se consolidó más la

¹⁵ De acuerdo con los artículos 140 inciso 18) de la Constitución Política el Poder Ejecutivo tiene la potestad de “Darse el Reglamento que convenga para el régimen interior de sus despachos, y expedir los demás reglamentos y ordenanzas necesarios para la pronta ejecución de las leyes.” Asamblea Constituyente. (1948). Constitución Política de la República de Costa Rica. Recuperado de <https://goo.gl/fgT93w>.

¹⁶ Para la Administración Arias Sánchez (2006-2010) estos decretos fue el N°34582 MP-PLAN, reformado por el N°34741-MP-PLAN, y en la Administración Chinchilla Miranda (2010-2014) el Decreto N°36646 MP-PLAN.

ejecución de los programas, fueran aumentando en número de beneficiarios, en cobertura, y, por lo tanto, en recursos, o por lo menos que no presenten variaciones negativas en esa Administración. Por otro lado, este financiamiento debe ser establecido en la ley de Fodesaf o de convenio con esta institución.¹⁷

E. Cobertura nacional: programas que hayan tenido cobertura nacional, es decir, que no hayan sido relegados a solo beneficiarios de cierta área geográfica. Esto podría indicar que los programas respondieron a problemáticas generalizadas en todo el territorio.

F. Población beneficiada: la población atendida por cada uno de los programas debió ser catalogada como pobre, y/o en condición de exclusión, riesgo, y/o vulnerabilidad. Además, esta población debió haber pasado por un proceso de selección por medio del cumplimiento de los requisitos establecidos por las instituciones respectivas.

G. Continuidad: los programas seleccionados deben haber continuado en la Administración subsiguiente para analizar si existieron cambios en las instituciones participantes, en las características de la población objetivo, su financiamiento, y si se pudieron considerar como políticas de Administración o de Estado.

La correspondiente operacionalización de estos criterios se elaboró de la siguiente manera:

¹⁷ De acuerdo con la Ley N°8783 Reforma Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, N°5662, Ley Pensión para Discapacitados con Dependientes N°7636, Ley Creación del ICODER, N.º 7800, Ley Sistema Financiero Nacional para Vivienda N°7052 y Ley Creación Fondo Nacional de Becas, el Artículo 3 establece: *Con recursos del Fodesaf se pagarán de la siguiente manera programas y servicios a las instituciones del Estado y a otras expresamente autorizadas en esta Ley, que tienen a su cargo aportes complementarios al ingreso de las familias y la ejecución de programas de desarrollo social [...] se financiarán los programas que se encuentren debidamente formalizados mediante convenios suscritos entre el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y los entes públicos que los ejecutan. [...].* Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (13 de octubre, 2009). *Ley N°8783 Reforma Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, N°5662, Ley Pensión para Discapacitados con Dependientes N°7636, Ley Creación del ICODER, N.º7800, Ley Sistema Financiero Nacional para Vivienda N°7052 y Ley Creación Fondo Nacional de Becas.* Recuperado de <https://goo.gl/FH38F7>.

Tabla N°2.3

Operacionalización de los criterios aplicados a los programas filtrados.

Criterio	Variable	Indicador
Músculo político/Voluntad política expresa:	- Políticas mencionadas en los discursos.	<ul style="list-style-type: none"> • Presentación Plan de Gobierno. • Discursos toma de posesión. • Discursos de 1 o 2 de mayo. • Planes nacionales de desarrollo.
	- Estrategia del Sector Social establecida en el Plan Nacional de Desarrollo.	<ul style="list-style-type: none"> • Acción estratégica. • Objetivo. • Metas del período.
Agenda gubernamental en política social	- Conformación sector social.	<ul style="list-style-type: none"> • Instituciones designadas y Rectoría y Consejo Presidencial Social. • Decretos, reglamentos, directrices, actas.
	- Diagnósticos problemática social.	<ul style="list-style-type: none"> • Problemas identificados.
	- Estrategia Social. (Plan pobreza)	<ul style="list-style-type: none"> • Acciones estratégicas, Objetivos y Metas.
Institución Rectora del programa/proyecto forma parte del sector social	- Conformación del sector social.	<ul style="list-style-type: none"> • Decreto organización del Poder Ejecutivo y reformas.
	- Instituciones ejecutores y rectores de programas.	<ul style="list-style-type: none"> • Instituciones participantes en cada programa.
Financiamiento sostenido durante el período	- Beneficiarios.	<ul style="list-style-type: none"> • Número de personas beneficiadas.
	- Presupuesto.	<ul style="list-style-type: none"> • Partidas presupuestarias en proyectos de presupuestos ordinarios y extraordinarios. • Cooperación
	- Cobertura	<ul style="list-style-type: none"> • Áreas geográficas en las que se ejecutó el programa.
	- Financiamiento FODESAF	<ul style="list-style-type: none"> • Convenio bilateral entre FODESAF y la institución rectora. • Mención artículo 3 Ley N°8783.
Cobertura nacional	- Extensión territorial del programa.	<ul style="list-style-type: none"> • Provincias y/o regiones donde se implementó.
Población Objetivo	- Condición del beneficiario.	<ul style="list-style-type: none"> • Identificación como vulnerable, pobre, riesgo, o exclusión.
	- Perfil de selección	<ul style="list-style-type: none"> • Requisitos para aplicar al programa. • Criterios de selección de beneficiarios.
Continuidad	- Duración del programa.	<ul style="list-style-type: none"> • Año en que se diseñó. • Año en que se ejecutó. • Continuidad en la siguiente administración.
	- Elementos del programa.	<ul style="list-style-type: none"> • Modificaciones en población objetivo, objetivos, metas.
	- Priorización.	<ul style="list-style-type: none"> • Referencia en discursos. • Número de beneficiarios. • Evolución del presupuesto. • Cambios en cobertura.

Fuente: elaboración propia.

Una vez que la ficha se completó, se precisó si el programa cumplió con los criterios detallados previamente, por lo que se clasificaron de la siguiente manera:¹⁸

- Los que no responden a la totalidad de los criterios.
- Aquellos que respondieron a todos los criterios, y se constituyeron en los estudios de caso para el análisis de esta investigación.

Los programas sociales resultantes serán mostrados en detalle en el capítulo IV.

2.6.Mención del Modelo.

Una vez con los programas definidos, se procedió a la búsqueda de información complementaria para el análisis de cada uno, y poder determinar cuáles fueron los lineamientos, de acuerdo con los modelos de políticas públicas seleccionados y al enfoque de derechos humanos, que guiaron la PSS de cada administración.

De esta forma, un aporte de esta investigación, a nivel metodológico, es la elaboración de un esquema homologado mínimo de análisis, a partir de la utilización de variables del modelo de *policy process* y de corrientes múltiples en el análisis de la fase de diseño de los programas seleccionados, y de variables del modelo del neoinstitucionalismo histórico en el abordaje de la etapa de ejecución. Adicionalmente, el enfoque de derechos humanos se utiliza de forma transversal en ambas fases, tal y como se muestra en la Figura N°2.1.

¹⁸ Para conocer la estructura de la ficha, consúltese anexo 2.1.

Figura N°2.1
VARIABLES UTILIZADAS PARA EL ANÁLISIS DEL DISEÑO Y LA EJECUCIÓN DE LOS PROGRAMAS ANALIZADOS EN CADA ADMINISTRACIÓN.

Modelo de Policy Process y corrientes múltiples (diseño).	Modelo del Neoinstitucionalismo Histórico (ejecución).	Enfoque de DDHH (transversal).
<ul style="list-style-type: none"> • Contexto económico, social, político e institucional en el que se discute y se toman las decisiones. • La interacción entre actores oficiales y no oficiales (nacionales e internacionales), recursos de poder, intereses y posiciones de cada uno de estos. • Las decisiones políticas, entendidas como aquellos acuerdos mayoritarios que surgen en el seno del Poder Ejecutivo y que operacionalizan la PSS. • El estilo de toma de decisiones. • La configuración de la agenda gubernamental. • La formulación del problema público y su modelo causal. • Los arreglos institucionales imperantes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Responsabilidades y competencias. • Cursos de acción. • Toma de decisiones. • Conversión institucional. • Estructura institucional. • Procedimientos, reglas o normas. • Cooperación y/o roces entre instituciones. • División y especialización de trabajo. • Incentivos y restricciones. • Resistencias. • Papel de las ideas en el diseño. • Intereses políticos y sociales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Aplicación de los principios del enfoque: no regresión, indivisibilidad, equidad y no discriminación. • Rol del Estado y abordaje de sus obligaciones (respeto, protección y cumplimiento). • Contenido de los programas: objetivos y metas. • Toma de decisiones: integración sectorial. • Participación de los beneficiarios en el proceso de diseño (revelación de preferencias, elección de política) y ejecución de los programas (llamados a rendición de cuentas, mecanismos de culpabilidad del Estado).

Fuente: elaboración propia.

De este modo, debe tenerse presente que las teorías son construcciones conceptuales que facilitan una aproximación al objeto de estudio de forma sistemática, por lo cual su aplicación se realizó conforme a los escenarios que se presentaron permitiendo una mejor comprensión de ellos.

Finalmente, se realizó la comparación de los resultados entre ambas administraciones con el objetivo de encontrar si existieron continuidades, cambios y/o rupturas en la PSS del 2006-2014.

Capítulo III

Antecedentes de la Política Social Costarricense, 1940-2006

La política social costarricense no ha surgido espontáneamente, el legado de las Administraciones anteriores construyó el escenario en el que Oscar Arias Sánchez y Laura Chinchilla Miranda tomaron acciones en el ámbito social. La caracterización, variación y relación de dichas acciones, son estudiadas desde la ruta que siguió Costa Rica, a partir de la década de 1940, para el combate de la pobreza, exclusión, vulnerabilidad y riesgo social.

En este sentido, se encuentran cambios importantes a lo largo del tiempo en la motivación, énfasis y orientación de la política social. Sin embargo, en la década de 1980 a raíz de la crisis económica y los programas de ajuste estructural se marca un parteaguas en términos de la inversión social costarricense, pues ésta disminuyó ocasionando caídas en el acceso de la población a los servicios, y, por tanto, un aumento en los niveles de pobreza y desigualdad. La recuperación de los niveles de inversión per cápita previa a los ochentas sólo fue alcanzada en la segunda administración de Óscar Arias (2006-2010), pero fue interrumpida por la crisis económica del 2008.¹

En este apartado se realiza un recuento que combina variables como el modelo económico y las prioridades de atención en el sector social, con el fin de extraer la visión de política social que se manejaba entre 1940 y 2006.² Valga resaltar que se considera que la puesta en ejecución de los Programas de Ajuste Estructural (PAE) marcó un clivaje en la forma de abordar el tema social en nuestro país, y que cada gobierno implementó su visión y programas.

En cuanto organización del capítulo, este contiene un recuento de lo sucedido desde 1940 a 1970 haciendo hincapié en las prioridades y logros de cada Administración, considerando el modelo económico en que se desenvuelven. De 1970 al 2006 se realiza una periodización con base en las acciones de cada Administraciones, así como la visión de cada gobernante.

¹ García, A. (2011). Estrategia para enfrentar la pobreza en Costa Rica. En Centro de Estudios Democráticos de América Latina. (CEDAL), *Desigualdad y pobreza en Costa Rica* (pp.52-83). Recuperado de bit.ly/2PZB1uF

² Se aclara que las Administraciones posteriores al gobierno de Abel Pacheco de la Espriella (2002-2006) no forman parte de los antecedentes, pues constituyen el período de estudio, estas son las Administraciones Arias Sánchez y Chinchilla Miranda.

Con la llegada de la década de los setenta se marca un giro trascendental, a efectos de esta investigación, en el planteamiento de la política social costarricense, ya que es a partir de la creación del Fodesaf y el IMAS que se empieza a hablar de selectividad o focalización, hecho que es consolidado a raíz de las crisis subsecuentes que pusieron en jaque el modelo costarricense y en el que intervinieron actores internacionales.

3.1.Periodo 1940 – 1970

Periodo en el cual el modelo económico era agroexportador, se tenía una gran dependencia del devenir de las exportaciones de café y banano. La visión social que predominó fue brindar ayuda a los que se denominaban en esa época como los *miserables*.³

Este enfoque fue influenciado por las ideas de Calderón Guardia. Él consideró la pobreza como un problema eminentemente social y cuyas líneas de intervención fueron marcadas por su experiencia personal y la doctrina social de la Iglesia Católica. Sus trabajos se orientaron en el combate de la miseria, la desnutrición y la insalubridad.

En este contexto, se da la creación de instituciones como: Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS);⁴ Compañía Nacional de Fuerza y Luz (CNFL);⁵ Universidad de Costa Rica (UCR)⁶; aprobación del Código de Trabajo, en el cual se recoge el mínimo de condiciones con las que deben contar los trabajadores.⁷

La siguiente Administración, encabezada por el presidente Teodoro Picado Michalski, centró su interés en disminuir el costo de vida, fomentar la producción para mejorar la situación de las clases trabajadoras, y en la dotación de casas baratas y de artículos de primera necesidad. Además, mostró

³ Calderón, R. (1942). *El Gobernante y el Hombre frente al problema social costarricense*. Recuperado de bit.ly/2Ah61kM.

⁴ Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (22 de agosto, 1943). *Ley Constitutiva de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS). Ley N°17*. Recuperado de bit.ly/2SiLUK7.

⁵ Compañía Nacional de Fuerza y Luz. (2018). *Quiénes somos: CNFL*. Recuperado de bit.ly/2CzQgqN.

⁶ Universidad de Costa Rica. (2016). *Historia de la Universidad de Costa Rica: UCR*. Recuperado de bit.ly/2CyoWcA.

⁷ Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (27 de agosto, 1943). *Código de Trabajo. Ley N°2*. Recuperado de bit.ly/2BJeL3k.

un fuerte impulso por el tema educativo y conservó la intervención en salud y creación de vías públicas.⁸

Posterior a ello, en 1949 se da la promulgación de una nueva Constitución Política con un capítulo de Garantías Sociales más robusto y que contemplaba las reformas que había introducido el gobierno de Calderón Guardia en la anterior Constitución. Sin embargo, la bonanza que se tuvo en la parte social no fue paralela en el área económica pues “[...] se disparó el déficit público, aumentó el coste de la vida, escasearon los productos básicos, hubo importantes desórdenes en la administración y numerosas acusaciones de corrupción.”⁹

Así las cosas, a finales de la década de los años cuarenta, según Garnier y Blanco, se logra percibir al Estado como instrumento para la combinación del crecimiento económico y el bienestar social.¹⁰

Por su parte, en la Administración Ulate Blanco (1949–1953), se identifican problemas sociales como la desnutrición y el desempleo, por tanto, se busca que la economía esté al servicio del trabajo y así lograr la satisfacción de las necesidades espirituales y materiales del individuo. Existe una gran preocupación por aumentar la cantidad y calidad de la educación costarricense. Su accionar se enmarcó, entonces, en salubridad, educación y obra pública.¹¹

En suma, según González al finalizar los años cincuenta, Costa Rica se esforzó por dar respuesta a la exclusión, pobreza extrema y mejorar las condiciones de vida de las mayorías. De este modo:

*[...] se amplían las garantías sociales y se buscan mecanismos para mejorar los servicios colectivos -agua, luz, educación, transporte, banca nacional, salud- pero no se logra dar un salto cualitativo necesario para trascender el enfoque de “protección” como una dádiva, en este caso gubernamental.*¹²

Durante la primera Administración de Figueres Ferrer (1953-1958), se presentó un cambio de visión en el concepto de la pobreza, pues se considera que es resultado de una actitud de abandono

⁸ Estrada, L. (1967). *Teodoro Picado Michalski. Su aporte a la historiografía*. San José, Costa Rica: Imprenta Nacional, pp.202-203.

⁹ Hidalgo, A. (2000). *El cambio estructural del sistema socioeconómico costarricense desde una perspectiva compleja y evolutiva (1980-1998)*. (Tesis Doctoral. Universidad de Huelva, España). Recuperado de bit.ly/2ApMEq3

¹⁰ Garnier, L y Blanco, L. (2010). *Costa Rica un país subdesarrollado casi exitoso*. Costa Rica: URUK Editores, p.42.

¹¹ Ulate, O. (s.f.). *Discurso Presidencial del 1º de mayo de 1950*. San José, Costa Rica: Presidencia de la República.

¹² González, Y. (2005). Presentación. Viales, R (Ed), *Pobreza e Historia en Costa Rica. Determinantes estructurales del siglo XVII a 1950* (p.10). San José, C.R.: Editorial de la Universidad de Costa Rica.

espiritual y de actitud del individuo. Enfatiza la justicia en la distribución de la riqueza y su prioridad de atención gira entorno a: niños, enfermos, ancianos y desocupados.¹³

Además, incorpora las recomendaciones de organizaciones internacionales en materia de desarrollo social de forma que: “[...] El Estado debe estimular ese fenómeno [el cambio de cultura] conforme al deseo de las clases mayoritarias y menos pudientes, en lo interior, y conforme a la orientación que marcan los organismos internacionales de fomento, en el exterior”.¹⁴

En esa línea, es con los excedentes que generaba la economía que se financiaba la industrialización y los programas sociales. El cambio de modelo económico agroexportador al de sustitución de importaciones se gesta a partir de los años 60, este último se articula con el Mercado Común Centroamericano y a raíz de ello surge una nueva clase empresarial que accedió al poder político y una clase media que estaba vinculada al Estado. La economía se diversifica, el Estado genera empleo, se amplía la infraestructura económica y social, y se modifica y fortalece la organización de la empresa privada.¹⁵

No debe olvidarse que a nivel centroamericano existía un contexto de conflictos civiles, muestra de esto fueron las revoluciones en Nicaragua, El Salvador y Guatemala. Costa Rica, gozaba de estabilidad civil y mediante la consolidación de instituciones y cuerpos técnicos avanzaba en materia de desarrollo social. En el imaginario de los gobernantes de la época, se tenía claro que las oportunidades de superación entre ricos y pobres no eran igualitarias y que pese a los esfuerzos del país, se continuaba en un círculo de transmisión de la pobreza, es por tanto que se hace un esfuerzo por fortalecer el desarrollo social del país.¹⁶

La Administración de Mario Echandi Jiménez (1958-1962), tuvo entre sus principales metas mejorar el acceso al agua potable, por lo que crea el Sistema Nacional de Acueductos y

¹³ Figueres, J. (s.f.). *Discurso Presidencial del 1º de mayo de 1953*. San José, Costa Rica: Presidencia de la República. pp.4-6. Figueres, J. (s.f.). *Discurso Presidencial del 1º de mayo de 1954*. San José, Costa Rica: Presidencia de la República. p.4.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ Comisión de Reforma del Estado Costarricense (COREC). (1990). *Reforma del Estado en Costa Rica*. Costa Rica: EdiCosta S.A.

¹⁶ Para ampliar información: *Cfr.* Figueres, J. (1973). *La pobreza de las naciones*. Recuperado de bit.ly/2VcWHHo.

Alcantarillados, además se impulsa la construcción de obra pública, contando para ello con el Plan Vial de Construcción de Carreteras.¹⁷

Por su parte, en la Administración Orlich Bolmarich (1962-1966) la influencia de la doctrina social de la Iglesia Católica se retoma, además considera que el Estado es garante del disfrute de los derechos fundamentales y de que sus habitantes tengan una vida digna. El orden social debe fundarse en la justicia, y este existirá en tanto los recursos sociales y materiales aseguren las condiciones para satisfacer las necesidades espirituales y materiales. El ser humano, es entonces, un agente que no solo produce sino también goza de derechos con el fin de lograr su desarrollo personal. Finalmente, crea la División General de Bienestar Social dentro del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS).¹⁸

En 1966 inicia la Administración Trejos Fernández, esta incorpora la visión de la Encíclica Sobre el desarrollo de los pueblos, de 1967, según la cual los seres humanos deben aspirar a librarse de la miseria, esto implica tener las condiciones esenciales que garanticen su dignidad entre ellas: salud, trabajo y educación. De este modo, a la libertad política que se alcanza con la independencia de los pueblos debe añadirse la posibilidad de un crecimiento digno y autónomo, tanto social como económico que conlleva al desarrollo humano pleno.¹⁹ Estos planteamientos dirigen la política general del gobierno hacia el aprovechamiento máximo de las potencialidades del individuo.

Entonces en dicho periodo, y hasta la década de 1980, prima un modelo económico que combina tanto la estructura de mercado con un Estado de corte Keynesiano, cuyo propósito era garantizar beneficios sociales básicos, libertad política y económica. Se habla de un Estado fuerte y desarrollista que fortaleció a la clase media y que dio pie al bipartidismo.²⁰

¹⁷ República de Costa Rica. (s.f.). Discurso del 1° de mayo de 1959. San José, Costa Rica: Presidencia de la República, pp.11-18. República de Costa Rica. (s.f.). Discurso del 1° de mayo de 1960. San José, Costa Rica: Presidencia de la República, pp.13-16. República de Costa Rica. (s.f.). Discurso del 1° de mayo de 1961. San José, Costa Rica: Presidencia de la República, pp.8-10.

¹⁸ Orlich, J. (s.f.). Discursos de 1° de mayo de 1962. San José, Costa Rica: Presidencia de la República, pp.13-15. Orlich, J. (s.f.). Discursos de 1° de mayo de 1963. San José, Costa Rica: Presidencia de la República, pp. 5, 14.

¹⁹ Librería Editrice Vaticana. (s.f.). Carta Encíclica Populorum Progressio del Papa Pablo VI. Recuperado de bit.ly/2T4UhsK.

²⁰ Comisión de Reforma del Estado Costarricense (COREC). (1990). *Op.cit.*

3.2.Periodo 1970-2006

Aun cuando en la década de 1970 inicia el proceso de recesión, también es en esta década que nacen instituciones para la promoción de políticas asistenciales y combate de la pobreza. De hecho, para Menjivar quién estudia el desarrollo de la política social en Costa Rica, en la década de los años 1970 se da un paso hacia la selectividad, o focalización, en la política social costarricense. Ese paso está marcado por la creación del Fodesaf y el IMAS plenamente interconectados con el Plan de Combate a la Pobreza.²¹

Continuando con Menjivar, se plantea que:

*[...] una característica que ha distinguido la política social costarricense del resto de las que se aplican en los países de la región, es el empleo temprano –en los años setenta- de los programas selectivos y focalizados hacia los más pobres, en el marco de una política social de carácter universal.*²²

Este aspecto trascendental para esta investigación es rescatado también por Román, quién expone que:

*[...] 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.*²³

Ya en la segunda Administración de Figueres Ferrer (1970-1974), el enfoque giró en torno a tres áreas: educación, empleo y nutrición. Era marcado su discurso anticomunista, señalaba que la pobreza como flagelo social debía ser atacada mediante el incentivo a la producción, y no mediante

²¹ Menjivar, R. (1999) Política Social y pobreza en Costa Rica. En: Schteingart, M. (Comp.). *Políticas sociales para los pobres en América Latina*. (1ª ed.137-156). México City: Editorial Miguel Ángel Porrúa.

En esta línea, la creación de Fodesaf y del IMAS obedeció a los intentos de la administración Figueres Ferrer por generar mecanismos de protección a las familias con menores ingresos al existir indicios del agotamiento del modelo económico de Sustitución de Importaciones. Así, “Está íntimamente ligado con los esfuerzos por universalizar los seguros sociales, reformar el proceso educativo, mejorar la salud del pueblo y alcanzat un mayor avance en el proceso de desarrollo económico y social del país.” Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (1973). Expediente legislativo 524. Citado por Fondo Desarrollo Social y Asignaciones Familiares. (1998). *Memoria 1974-1998*. Recuperado de <https://goo.gl/3Nwihb>, p.9.

²² *Ibid.*, p.147.

²³ Román, I. (2010). *Sustentabilidad de los programas de transferencias condicionadas: la experiencia del Instituto Mixto de Ayuda Social y “Avancemos” en Costa Rica*. Recuperado de <https://goo.gl/8VvPSQ>, p.17.

la *limosna patriarcal*.²⁴ Durante su Administración se crearon una serie de instituciones emblemáticas, tales como: el IMAS, cuyo fin era orientar la acción estatal hacia el combate de la pobreza, particularmente, la pobreza extrema y su función era coordinar con los organismos de bien social que funcionaban en el país.²⁵

Por su parte, la Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Desaf) y el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf) se crearon mediante la Ley N°5662 de diciembre de 1974. Su misión se orienta a mejorar las condiciones de vida de los sectores más desvalidos, ya que sus recursos se dirigen a atender programas estatales que brindan una ayuda complementaria a las familias. Según Abarca y otros, la Desaf:

*[...] está encaminada hacia los campos de la prevención y resolución de problemas en áreas como la salud y nutrición, protección del niño y la familia, la capacitación técnica en los sectores económicamente débiles, para lograr su adecuada integración social y familiar, y a las actividades que se establezcan dentro de los límites que la ley le permite atender. Para lograr una mejor distribución del ingreso nacional, combatir la pobreza y alcanzar niveles altos de justicia social para la población del país [...]*²⁶

Costa Rica contaba con estabilidad civil y fortaleza en sus políticas asistencialistas.²⁷ Su inversión en gasto social fue mayor que el de otras Administraciones “[...] El Estado tiene en ese momento la capacidad económica para erigirse como representante del interés popular y traducirlo en

²⁴ Castro, A. (1955). *José Figueres Ferrer, el hombre y su obra*. San José: Imprenta Tormo, p.206.

²⁵ Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (1971). *Ley N°4670*. Cfr. Artículo 2: El I.M.A.S. tiene como finalidad resolver el problema de la pobreza extrema en el país, para lo cual deberá planear, dirigir, ejecutar y controlar un plan nacional destinado a dicho fin. Para ese objetivo utilizará 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 el Plan Nacional de Lucha contra la Pobreza. Y Cfr. Figueres, J. (1973). *Op.cit.*

²⁶ Abarca, G., et al. (1986). *El concepto de desarrollo social en dos periodos de gobierno y su influencia en programas en los que interviene el Trabajo Social*. (Tesis Grado de Licenciatura). Universidad de Costa Rica, San José. pp.64-66.

²⁷ *Como resultado, a finales de los años 70 el país había mejorado significativamente en materia de desarrollo social, gracias al éxito acumulado en programas de salud y educación a los que se dio continuidad en el tiempo, a la expansión de las áreas sociales con participación estatal, y los programas de combate a la pobreza que emergieron en los 70 propiamente, todo en un marco de adecuada asignación de recursos presupuestarios^[14] y de gran equidad, pues predominó el énfasis promocional y universalista de las políticas, procurando incluir a toda la población dentro de los servicios sociales. En este sentido, puede calificarse al decenio de los años 70 como la “década de oro” de la política social.* Barahona, M; Güendel, L y Castro, C. (2005). *Política Social y reforma social “a la tica”*. Suiza: Instituto de Investigación de Naciones Unidas para el Desarrollo (UNRISD), p.6.

acciones concretas mediante programas e instituciones sociales.”²⁸ Pese a esto, se tenía dependencia internacional, tanto para el financiamiento de programas como en el tema comercial.²⁹

La Administración Oduber Quirós (1974-1978), por su parte, se enfocaba en la democracia integral que incorpora la economía, el tema social, político y cultural, estos como medios para mejorar las condiciones de los seres humanos.³⁰ El Estado debía generar las condiciones sociales y materiales para el desarrollo. Se buscaba un cambio social, que evitara la concentración de la riqueza en pocas manos.³¹ Algunos de sus logros fueron la creación de la Universidad Estatal a Distancia (UNED), Comisión Nacional de Préstamos para la Educación (Conape), el Parque Recreativo La Sabana, el Programa de Bibliotecas Rurales; también, se da la universalización del Seguro Social, la promulgación de la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, el Programa de Rescate y Atención de Menores que deambulan por las calles, y el Financiamiento de Centro Nacional de Abastecimiento y Distribución de Alimentos (Cenada).³²

Valga señalar que, en 1980, cuando se desarrolla la guerra entre Irak e Irán; se reduce la cantidad de petróleo extraído y su precio aumenta considerablemente.³³ Los países desarrollados al tener pocas reservas debían comprar el crudo al precio que se estableciera, sin embargo, sus arcas no daban para realizar estos pagos, por lo que recurren al cobro de la deuda que los países latinoamericanos tenían.³⁴ Esto exacerba la tensa situación civil de países centroamericanos (El Salvador, Nicaragua y Guatemala). En el caso de Costa Rica, a mediados de los años 70 inicia un proceso de recesión que denota la debilidad del modelo de sustitución de importaciones; puesto que la demanda primaria externa se contrae producto de la crisis internacional, y como consecuencia la demanda doméstica disminuye, producto de la desigual distribución de los ingresos. Se tiene un crecimiento económico lento, faltan divisas para financiar las importaciones,

²⁸ Picado, X. (s.f.). *Costa Rica: la política social en la encrucijada*. Recuperado de bit.ly/2BHRUJW, p. 1.

²⁹ Es en ese entendido que el contexto internacional de la época es trascendental, pues debe recordarse que en la década de 1970, existía una convulsión alrededor del tema petrolero ya que cuando las empresas transnacionales (Shell, Texaco, Chevron, Esso y Gulf) extraían el petróleo, el precio en el mercado internacional era inferior, pero en 1973, “[...]tras la guerra de Yom Kippur, los países productores reunidos en Kuwait decidían ser ellos los que establecieran las cantidades y fiscalidad a exigir a las multinacionales petroleras. La primera crisis petrolera se puso así en marcha haciendo que los precios del oro negro se cuadruplicaran en unos pocos meses.” Granell, F. (1990). La dimensión económica de la crisis del golfo Pérsico en *Anuario internacional CIDOB. N°1*, 225-228.

³⁰ Prieto, M. (2004). *Daniel Oduber en el corazón agradecido de la patria*. Recuperado de bit.ly/2SjnoIQ.

³¹ Oduber, D. (1981). *Discurso presentado en el II Congreso Nacional del Partido Liberación Nacional*. Recuperado de bit.ly/2ReMNpM.

³² Cambio Político. (2011). *Recordando a Daniel Oduber (1921-1991.)* Recuperado de bit.ly/2BEdZEH.

³³ Granell, F. (1990). *Op. cit.*

³⁴ Contreras, G. (1999). *Costa Rica en la encrucijada neoliberal (1980-1997)*. San José, Costa Rica: Alma Mater, p.13.

ante lo cual el Estado intenta reactivar la economía mediante inversión pública financiada con deuda externa y las empresas privadas acceden a endeudamiento externo para financiar sus inversiones.³⁵

Los organismos financieros internacionales, ante la incapacidad de las economías latinoamericanas para equilibrar sus desigualdades macroeconómicas, inician un proceso en la agenda supranacional que se basaba en la reducción del aparato estatal y la implementación de ciertas medidas de corte económico –políticas de estabilización- que se contemplan en los Programas de Ajuste Estructural. En general, se buscaba una disminución del intervencionismo estatal, desregularización de mercados, mayor participación del capital internacional, privatizaciones y una política social con perspectiva selectiva.³⁶

Costa Rica en ese periodo no logra recuperar la demanda interna ni la demanda externa, el dólar se revalorizó, se elevó el tipo de interés internacional, lo que conllevó a un deterioro mayor de los términos de intercambio que a su vez imposibilitó el pago de la deuda externa e hizo que esta se aumentara.³⁷

La administración Carazo Odio (1978-1982) debe hacer frente a un déficit fiscal de un 8.97% del PIB,³⁸ arrastrado desde otras administraciones.³⁹ Además, el gobierno de Carazo estuvo permeado por una visión liberal que consideraba que la política social fuese financiada por los sectores mismos a los que se dirigía y, además, debía ser rentable. Buscaba la igualdad de oportunidades materiales y espirituales para los costarricenses, analizaba las causas de la pobreza para actuar sobre estas.⁴⁰ En este caso, el énfasis se posicionó en la familia, la salud con participación popular,

³⁵ Hidalgo, A. (2003). *Costa Rica en evolución: Política económica, desarrollo y cambio estructural del sistema económico costarricense 1980-2002*. (1a ed.) San José, Costa Rica: Editorial UCR, pp.42-47.

³⁶ Mondol-López, L. (2012). *Agendas y actores internacionales y su incidencia en la política social. La presencia del BID y la CEPAL en la política social costarricense (1998-2004)*. Recuperado de bit.ly/2V8xMoq.

³⁷ Hidalgo, A. (2003). *Op.cit*, pp.71-72.

³⁸ Contreras G. (1999). *Op.cit*, p.15.

³⁹ Pese a que Rodrigo Carazo llegó al poder como representante de la Coalición Unidad, que reunía grupos como los socialcristianos, neoliberales, conservadores, populistas e incluso miembros del Partido Liberación Nacional y a que en la Asamblea Legislativa obtuvo una mayoría relativa, no se logró mayor avance en la agenda del país puesto que la división interna que había en su seno la obstaculizó. Rovira, J. (1987). *Costa Rica en los 80*. San José: Porvenir, pp.43-48. Citado por: Hidalgo, A. (2003). *Op.cit*, p.7.5

⁴⁰ Cfr. Plan Nacional de Desarrollo “Gregorio José Ramírez” 1979-1982.

la educación y la vivienda urbana (bajo la égida de la regionalización y desconcentración). En ese escenario, la inversión social decreció.⁴¹

En este periodo se agudiza la crisis de la deuda dado el impago de parte de Costa Rica y la oposición a los PAE que promovía el Fondo Monetario Internacional (FMI). Adicionalmente, se vivió una recesión económica mundial dado que los precios del petróleo se encontraron en sus máximos históricos y el valor del café fue disminuyendo.

En este contexto, el entonces presidente Carazo, negocia el convenio *Stand By*, con el FMI para reducir el déficit público y el déficit de cuenta corriente, que venían articulados con su plan de estabilización. Entre las medidas tomadas por Carazo estuvieron: aumento de las tarifas de servicios públicos, se estableció un conjunto de recomendaciones para sanear la hacienda pública, la revisión de Convenciones Colectivas y la asignación de una partida en el Presupuesto Nacional para el pago de la deuda externa.⁴²

El proyecto neoliberal fue bloqueado debido a errores que se achacaban a los neoliberales y como consecuencia de ello los sectores más populistas de la población tomaron el poder. Entre los años 1981 y 1982 los grupos de presión dirigieron la economía del país, haciendo que el sistema perdiera su capacidad de autorregulación. El gobierno fue incapaz de encontrar una solución y se abandonó a las presiones, al punto que a finales de 1981 se declara la moratoria en el pago de la deuda externa.⁴³

Según Garnier y Blanco, la crisis se debió a un reconocido desarrollo social, pero sin una estructura productiva desarrollada que permitiera una distribución equitativa. Más que un agotamiento del modelo, los autores se enfocan en que “[...]ni los salarios reales ni el desarrollo social que Costa Rica había alcanzado a fines de los años setenta eran sostenibles con el tipo de economía que el país seguía teniendo en ese momento.”⁴⁴ Costa Rica presentaba un notable desarrollo social en una economía subdesarrollada.

⁴¹ Garnier, L y Blanco, L. (2010). *Op.cit*, pp.52-53.

⁴² Barahona, M; Güendel, L. y Castro, C. (2005). *Op.cit*. p.10.

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ Garnier, L y Blanco, L. (2010). *Op.cit*, p.73.

Se resalta que el acomodo de fuerzas nacionales había mantenido al Estado como motor del desarrollo social y económico, logrando ser acuerpado por diversos actores sociales, disminuyendo el margen de acción del aparato burocrático. Según Altmann, el país centralizó y concentró la acción en materia de política social en al menos veintidós instituciones entre 1950-1975 relacionadas con educación y salud. Ya en los setenta se actúa sobre la desigualdad social, mediante instituciones como el IMAS (pobreza extrema y grupos marginados socialmente), Asignaciones Familiares (vivienda, malnutrición) y Fodesaf (actividades productivas, salud, vivienda). Asimismo, en 1974 se da vida al Sistema de Planificación Nacional para evaluar los programas de asistencia social, y Fodesaf mismo como generador de información para seleccionar beneficiarios. Otras políticas clave fueron: los salarios mínimos crecientes, fortalecimiento del régimen de seguridad social, política de medicina rural, crédito social, distribución de tierras.⁴⁵

La crisis económica mundial obligó a recortar presupuestos institucionales y bajar cobertura y calidad de determinados programas

*[...] se observa una declinación en la calidad y altibajos en la cobertura de los servicios sociales, resultante tanto de las secuelas del período de crisis así como de las dificultades inherentes al marco institucional para lograr un óptimo aprovechamiento de los recursos de inversión social.*⁴⁶

El Banco Mundial, según Ana Sojo, fue el organismo más comprometido con el desarrollo de la idea de la focalización de la inversión social. En un primer momento (años setenta), este organismo estudió las causas estructurales de la pobreza y la necesidad del crecimiento económico asociado con la redistribución, pero “[...] la focalización no se centró en la política social; en materia de política social no se planteó reducirse a programas estrictamente selectivos. Tal intervención era únicamente parte de un espectro de políticas redistributivas.”⁴⁷

De este modo, se planteaba la prerrogativa de brindar herramientas a los pobres para acceder al capital físico y humano, que se concentraba en unos grupos sociales en particular, asimismo actuar sobre el empleo y la redistribución del ingreso. Es un concepto centrado en las causas y no en los síntomas de la pobreza. En política social se hacía énfasis en servicios de nutrición y maternos-

⁴⁵ Altmann, J. (1997). *Op.cit.*, pp.137-138.

⁴⁶ Barahona, M; Güendel, L. y Castro, C. (2005). *Op.cit.* p. IV.

⁴⁷ Sojo, A. (1990). Naturaleza y selectividad de la política social. *Revista de la CEPAL*, 41, 183-199. Recuperado de bit.ly/2GHbaIw, p.183.

infantiles. Mientras que en los años ochenta se da un giro en el énfasis que pasa a estar en los síntomas y no las causas de la pobreza. Esto se explica, siguiendo a Sojo, posiblemente por la resistencia política, la crisis de la deuda y el impulso de los PAE. A raíz de este cambio, el interés se centró en combatir la pobreza extrema, dejándose de lado el llamado a invertir en activos físicos y humanos. De esta manera,

[...] el concepto de focalización se convirtió esencialmente en sinónimo de selectividad del gasto social: se restringió el anterior planteamiento de selectividad en lo relativo a los activos; los activos físicos se consideraron en forma marginal y en el caso del capital humano, en numerosas ocasiones se plantearon umbrales mínimos de satisfacción de las necesidades.⁴⁸

Lo anterior evidencia el impacto de los PAE en la política social costarricense, la cual se entiende comprometida en el sentido de que los organismos internacionales tales como el Banco Mundial, son los que en buena medida señalan el rumbo de las reformas estatales de los países de la región.

Este mismo Banco observó que lo que pretendía el programa de ajuste era el crecimiento y eliminar las distorsiones que perjudican a los pobres, mas no espera mejorar el bienestar de estos, sino que el objetivo es racionalizar el gasto y eliminar los programas ineficientes de modo que el gasto se oriente en mayor medida a estos grupos.⁴⁹

En síntesis, los PAE lo que buscaban era: disminuir la crisis fiscal del Estado, concentrar el gasto público social en los grupos más vulnerables, limitar la acción estatal en política social, criticar a los programas y servicios universales (se pretende su desmantelamiento relativo). En medio de un modelo de liberalización económica, con una desregularización comercial y la búsqueda de la reducción de los costos de producción, se propugna la privatización relativa de la política social y se considera que el “derrame” y la reactivación económica garantizarán a los grupos ajenos a los programas focalizados la posibilidad de usar servicios privados.⁵⁰ En consecuencia, es aquí donde se acentúa la tensión entre universalismo y selectividad.

Otro agente de relevancia es Estados Unidos (EE.UU.), quien estableció acuerdos bilaterales con los países de la región centroamericana que coincidieran con sus intereses político y militares.

⁴⁸ *Ibidem.*

⁴⁹ *Ibid.*, p.185.

⁵⁰ *Ibidem.*

Adicionalmente, el Club de París que reunía a los acreedores de Europa Occidental, Japón y Canadá, y veló por el pago a los bancos privados de esos países. De este modo, los países deudores se reúnen con los acreedores y renegocian las pautas del préstamo y establecen nuevos plazos. Este Club exigía que se suscriban al fondo de contingencias del FMI propiciando los mecanismos de condicionalidad cruzada. También, la Agencia Internacional de Desarrollo, que responde a la participación de los EE.UU. mediante su asistencia económica, así como el apoyo multilateral al mundo en desarrollo por parte del Comité de Asistencia para el Desarrollo, la Organización de Países Exportadores de Petróleo, la Comunidad Económica Europea, agencias árabes, entre otras fuentes. Teniendo los EE.UU. una participación predominante con cerca del 43.6% de la ayuda total.⁵¹ Señala Montero que esa participación se debió al peso que la deuda tenía sobre la cartera de los bancos norteamericanos, poniendo en jaque la estabilidad financiera, además de cuestiones geopolíticas y militares.⁵² Asimismo, los EE.UU. tenían condiciones para otorgar esas ayudas, llegando incluso a considerarse como intromisiones en la política económica nacional.⁵³

Todos estos actores señalados se relacionan mediante la condicionalidad cruzada, esto significa que desde todos los ángulos se presiona y controlan las decisiones económicas de los países en desarrollo para asegurar el pago de los préstamos. Como no era posible que un solo convenio abarcara a todos los acreedores, idearon una forma de brindarles garantía a todos mediante condiciones que consistían en: “[...] agregar que para efectos de nuevos desembolsos o contrataciones, el país habría cumplido con exigencias globales, con programas integrales, con formulaciones de política económica que en la práctica ponían la conducción de la economía nacional en manos ajenas.”⁵⁴

Valga entonces conceptualizar el PAE como la idea elaborada por los organismos financieros internacionales sobre la política económica y la orientación estratégica de la economía de los países latinoamericanos, surgida a raíz de la crisis de la deuda.⁵⁵

En este caso es de interés la posición de Costa Rica, cuya primera preocupación fue la de restablecer el equilibrio macroeconómico, hacer frente a la deuda y cumplir con los compromisos

⁵¹ Montero, A. (1990). El desarrollo imposible: Algunas reflexiones sobre el ajuste estructural. En: Vargas, L. (ed.) (1990). *Crisis económica y ajuste estructural*. San José: UNED. p.211.

⁵² *Ibid.*, p.212.

⁵³ *Ibid.*, p.214.

⁵⁴ *Ibid.*, p.219.

⁵⁵ *Ibid.*, p.220.

negociados con los organismos financieros internacionales. Posterior a ello, surgen los Fondos de Desarrollo Social, de Emergencia Social y los de Inversión Social.⁵⁶ El interés se centró en áreas como salud, educación, agua potable y otros, y se dividió en: suministrar bienes y servicios a grupos sociales sin discriminar, por ejemplo, sistema universal de subsidios de alimentos, programas universales en educación primaria y programas nacionales de inmunización;⁵⁷ por otro lado, el suministro de bienes y servicios a grupos objetivo como los programas de cupones de alimentos, bonos de vivienda o programas de alimentación complementaria.

En Costa Rica, “De los 80 en adelante se observan procesos de reforma institucional en los sectores de vocación universalista (salud, educación y seguridad social) así como en el terreno de la asistencia social y el combate a la pobreza.”⁵⁸

Como resultado de ello, la Administración Monge Álvarez (1982-1986), en su PND considera que la pobreza es un fenómeno estructural creado por el modelo económico. Busca el mejoramiento de la distribución e ingresos (mayor equidad en la distribución); un fortalecimiento de la prestación de servicios especialmente en poblaciones marginales y que el ajuste económico afecte lo menos posible al desarrollo social. Se propone poner al sector agropecuario como pivote de la economía y la incorporación de tierras ociosas a la producción.

Durante los primeros años la Administración Monge tomó una serie de medidas para estabilizar el sistema, considerando sobre todo que dichas medidas requerían de una mayoría calificada en la Asamblea Legislativa, fue necesario un acuerdo con la oposición que estaba fragmentada en cinco partidos. A raíz de ello Monge consigue de la Agencia de Desarrollo Internacional (AID) de Estados Unidos la entrada de divisas al país.⁵⁹

En la década de 1980 se produce un cambio, pues el Estado debió adecuarse a los compromisos y exigencias de los organismos financieros internacionales y de la cooperación internacional. Uno de los esfuerzos más significativos para generar fuentes de información que permitieran lograr la

⁵⁶ Altmann, J. (1997). *Op.cit*, p.135.

⁵⁷ *Ibid.*, p.136.

⁵⁸ Por ejemplo “En 1980 la cobertura del Régimen de Enfermedad y Maternidad de la CCSS alcanzó a un 75.7 por ciento de la población, mientras que 30 años antes esta cifra era apenas de un 8%. Barahona, M; Güendel, L. y Castro, C. (2005). *Op.cit*, p.5.

⁵⁹ Hidalgo, A. (2003). *Op.cit*, p.80-81.

eficiencia y eficacia, fue el de crear un Sistema de Seguimiento de las Acciones de Gobierno (SAG) con el objetivo de mejorar la coordinación interinstitucional y centralizar la información. Además, el BID financió la Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares; y la de Hogares de Propósitos Múltiples desde 1984. También a inicios de los 1990 se crea el Sistema de Selección de Beneficiarios (Sisben).⁶⁰

Se inicia el proceso de estabilización económica. Las acciones prioritarias de la política económica se concentraron en la

*[...] recuperación del control de mercado cambiario, la unificación del tipo de cambio; el restablecimiento de las relaciones financieras con los organismos internacionales y la banca privada internacional; el freno a las tendencias inflacionarias; y el inicio de un proceso de reversión de los desequilibrios internos y externos.*⁶¹

En cuanto a atención a los problemas sociales, se impulsaron dos paquetes de medidas:

- Programa de salvamento de empresas.
- Plan de compensación social.

Se ejecuta un Plan de compensación social, el cual menciona Picado:

*[...] está integrado por cuatro programas principales y es ejecutado por once instituciones públicas de acuerdo al sector de actividad [...] Estos programas fueron: a. Construcción de viviendas de interés social, b. Distribución de tierras, c. Alimentación y nutrición y d. Generación de empleo.*⁶²

Pese a los esfuerzos realizados, y, características que se perfilaron como selectivas, la distribución de recursos respondió más a un tema de focalización que de selectividad. El 71.8% de los recursos fueron ejecutados en la Región Central, lo cual debilitó la efectividad del plan, pues las demás regiones eran las más afectadas por la crisis.⁶³

⁶⁰ Altmann, J. (1997). *Op.cit.*, p. 139-140. Para más información acerca de los Sistemas de Información véase el capítulo VII.

⁶¹ Quesada, J; Masís, D; Barahona, M; Meza, T; Cuevas, R y Rhenán, J. (2011). *Costa Rica contemporánea, raíces del estado de la nación*. San José: Editorial UCR. p.108.

⁶² Picado, X. (1984). *Op.cit.*, p.5.

⁶³ *Ibid.*, p.6.

Pese a esto, como resultado de lo anterior, Costa Rica logró que su economía dejara de decrecer; consiguió reducir la inflación; el tipo de cambio se ajustó; la deuda externa tuvo un menor peso sobre la economía; el desempleo, el subempleo; el déficit del sector público y de la balanza por cuenta corriente, se redujeron.

Se alcanzó un equilibrio temporal, en virtud de la ayuda financiera que se recibió, sin embargo, esto no fue suficiente para desarrollar una estrategia de desarrollo a mediano plazo ni el cambio en el marco institucional.

Cuando se empieza a estabilizar la economía se toma la decisión de concentrar los esfuerzos económicos en instituciones reconocidas como clave por el Consejo o Gabinete Social, a saber: CCSS-INA- Fodesaf. Eso permitió que el país, a diferencia del resto de la Región latinoamericana, mantuviera su sistema de apoyo social.⁶⁴

Para 1984 no se cuenta con transferencias del FMI, pues no es posible limitar al 1% del PIB el déficit público. Asimismo, al no aprobarse la Ley de la Moneda no se percibe ayuda de la AID.⁶⁵

Ante la falta de recursos externos, Costa Rica debe reactivar su economía orientándola al mercado nacional, logrando un crecimiento superior al 7%. No obstante, ese crecimiento era insostenible a mediano plazo, aunado a que existió una fuerte oposición a ese tipo de políticas por parte de aquellos que favorecían la apertura económica. En este mismo sentido, el Club de París, FMI y el Banco Mundial, presionaban para que adoptaran las medidas de ajuste estructural, caso contrario amenazaban con el estrangulamiento financiero, lo cual podía regresar a Costa Rica a una situación crítica.

En el Poder Ejecutivo, la Asamblea Legislativa, y las élites en general, existían distintos grupos que variaron en su perspectiva de ver la situación; por ende, su apoyo al accionar del gobierno. Las diferentes fuerzas se enfrentaban, principalmente por la aprobación de reformas a la Ley de la

⁶⁴ Barahona, M; Güendel, L. y Castro, C. (2005). *Op.cit*, p.10.

⁶⁵ Mediante la Ley de la Moneda se proponía una reforma del sistema financiero. “Las reformas en el sistema financiero se concentraron en: el mantenimiento de tipos de interés reales en valores positivos, con limitación del crédito a tipos negativos, cubriendo el diferencial con asignaciones presupuestarias; la reducción de la cartera de préstamos vencidos de la banca pública; la modificación de las reglamentaciones bancarias para mejorar el control y la eficiencia del sector financiero; y la creación de la Comisión Nacional de Valores” Hidalgo, A. (2000). *Op.cit*.

Moneda y la Ley Orgánica del Banco Central, las reformas propuestas eran claramente neoliberales y alejaban a Costa Rica del intervencionismo que se venía practicando.

La desnacionalización de la banca, que era uno de los puntos de mayor contradicción entre estas reformas, era apoyada por tecnócratas, la AID, la burguesía financiera, la prensa nacional, el presidente Monge y la Embajada de EEUU. En oposición se encontraban directivos de bancos públicos y los sindicatos.

En la Asamblea Legislativa la reforma era defendida por los *intransigentes* (grupo formado por el PUSC, diputados del PLN –allegados a Castillo- y un diputado independiente).⁶⁶ Ante ellos se erguía el grupo de oposición conformado por sector tradicionalista del PLN, algunos diputados independientes y los diputados de izquierda; quienes defendían la nacionalización bancaria. Un tercer grupo fue el de los *oscilantes*, que no eran más que diputados liberacionistas que variaban su voto por cálculo político o personal.⁶⁷

Imperando el rompecabezas de fuerzas descrito, la reforma a la Ley de la Moneda fue rechazada varias veces en la Asamblea, esto deja en entre visto la necesidad que tenía el país de recibir fondos de organismos internacionales. Dejar de percibir dinero del FMI, de la AID o similar, ponía en suspenso la relativa estabilidad económica.

Costa Rica estaba inestable políticamente; el Gobierno era incapaz de autorregular el sistema y no tenía la capacidad para articular las fuerzas políticas. En la política exterior y de seguridad, el panorama era aún más complejo. Se gesta la *Amalgama Política*, fuerzas opositoras a Monge y que apoyaban los postulados norteamericanos que giraba en torno al conflicto vinculado con la intervención de EEUU. en Nicaragua, que a nivel interno retrasó la aprobación de la Ley de la Moneda.

En esa coyuntura entra en funcionamiento, en 1985, el primer PAE. Se concibe como un periodo de transición hacia la reestructuración del aparato productivo, la promoción de exportación de

⁶⁶ Miembro del PLN, fue vicepresidente entre 1974-1977 y durante los primeros dos años de gobierno de Luis Alberto Monge, fue el presidente del Banco Central. Para ampliar criterio. *Cfr.* La Nación. (22 de febrero, 1999). *Murió Carlos Manuel Castillo*. Recuperado de bit.ly/2QQOn1P.

⁶⁷ Hidalgo, A. (2000) *Op.cit.*

productos no tradicionales y la diversificación de la producción industrial. La estrategia costarricense se basó en tres pilares: desarrollo del sector privado, racionalización del sector público y desarrollo de las exportaciones.⁶⁸

El país adoptó cinco paquetes de medidas económicas: “políticas de exportación, comercio e industria, política agrícola, política del sector financiero, política del sector público y política redistributiva.”⁶⁹

Además de lo anterior, se instaura el Consejo Social de Gobierno que opera como autoridad social que propicia la fijación de prioridades, la coordinación intersectorial y el seguimiento y evaluación de las acciones emprendidas. A su vez, una tarea importante de esa autoridad social fue la negociación con la autoridad económica a efectos de garantizar los recursos financieros requeridos para alcanzar la funcionalidad deseada de los sectores sociales de acción gubernamental, tarea no exenta de dificultades en virtud de las restricciones fiscales.⁷⁰

Fodesaf, como fuente financiera para programas asistenciales, vio incrementado su presupuesto de manera significativa, por lo que se privilegiaron los bonos escolares, de alimentos y los Hogares Comunitarios en detrimento de los Comedores Escolares, los Centros de Educación y Nutrición (CEN) y el Centro Integral de Nutrición y Ayuda Integral (Cinai).

En esta misma línea, Lizano señala que se pusieron en marcha programas para donar alimentos, los mismos eran distribuidos a Escuelas y Centros de Nutrición del Ministerio de Salud. Estos programas se caracterizaron por ser temporales y de bajo presupuesto. Se apoyó en la Iglesia Católica para seleccionar a las familias beneficiadas, y para supervisar dicha distribución de alimentos. El programa se discontinuó en 1985.

Además, se dio ayuda financiera a varias empresas con dificultades bajo el programa de ayuda a las empresas que básicamente les otorgaba mayores plazos para realizar sus pagos, tasas de interés preferenciales e inyecciones de capital. Abarcó alrededor de 90 empresas, aunque fueron 150 las

⁶⁸ Torres, O. (1990). Citado por Carvajal, C. (1993). *Costa Rica en la época de los Programas de Ajuste Estructural – 1985-1992-*. Recuperado de bit.ly/2Cw4eK8.

⁶⁹ Hidalgo, A. (2000). *Op.cit.*

⁷⁰ Barahona, M; Güendel, L. y Castro, C. (2005). *Op.cit.*, p.16.

que presentaron su solicitud de ayuda. Las empresas seleccionadas brindaban empleo a cerca de 1200 personas, la ayuda fue descontinuada en 1984 y fue ejecutada por los bancos comerciales. También menciona otros programas correspondientes a Fodesaf, la capacitación de recursos humanos y la promoción de la micro y pequeña empresa. Y a nivel general, destaca la política de salarios, la de precios y la antiinflacionaria.⁷¹

Ya para finales de la Administración Monge se empieza a consolidar un modelo de desarrollo neoliberal, su máximo exponente fue Eduardo Lizano Fait, vicepresidente de la República y quien fungió como presidente del BCCR (Banco Central de Costa Rica) del año 1984-1990.

Posteriormente, entre 1986-1990, toma el poder Oscar Arias Sánchez. En su Administración, junto con la de Monge, se desarrollaron la mayor cantidad de medidas de ajuste estructural.

La Administración Arias Sánchez (1986-1990), tras un reconocimiento de la estructura socioeconómica del país, propone la construcción de una economía capaz de crecer a un ritmo alto y sostenido, con niveles crecientes de equidad, reducción significativa de pobreza extrema y aumentos de la movilidad social. Da seguimiento a las medidas adoptadas durante la Administración de Luis Alberto Monge y así durante el año 1989 se aprueba el PAE II.

Este segundo ajuste se concibe como continuación del primero, diferenciándose en la supresión del paquete de medidas económicas destinado a la política redistributiva. Esta faltante viene a ser subsanada por el programa de empleo y vivienda que se desarrolla durante esa administración.⁷²

Para el tema social, según el PND 1986-1990 se propone el trabajo en cinco áreas críticas de acción: Vivienda, Empleo, Democracia Económica (que incorporaba la propiedad de la tierra, formas de organización social, propiedad del capital y la desincorporación de la propiedad estatal), Participación de la Mujer y Racionalización del Sector Público.

En el sector vivienda, se rescata la creación en 1986 de legislación especial y del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda (SFNV) y el Banco Nacional para la Vivienda (Banhvi) con

⁷¹ Lizano, E. (1987) Desde el Banco Central San José: Academia de Centroamérica, Serie Estudios 4. Citado por Thelmo Vargas. El ajuste estructural de la economía costarricense. En Vargas, L. (1990). *Op.cit.*, pp. 81-83.

⁷² Hidalgo, A. (2000). *Op.cit.*

dos fondos: el Fondo Nacional de la Vivienda (Fonavi) y el Fondo de Subsidios para la Vivienda (Fosuvi), así como el surgimiento de la Comisión Especial de Vivienda (CEV) encargada del programa nacional de erradicación de tugurios. De los fondos disponibles el 75% fue administrado por el Banhvi, seguido por la CEV con el 20%, el 5% restante se distribuyó entre el IMAS y el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU), esto entre 1987-1990. En cuanto los bonos concedidos por el Fosuvi, la mayor parte de ellos fueron parciales. Por su parte el Programa de Erradicación de Tugurios que atendía situaciones de emergencia en 1986 solo atendió 7 mil de las 30 mil que se contabilizaron. Mientras que para 1990 llegaron a construirse alrededor de 85 mil viviendas, de las cuales solo el 35% fueron para sectores de bajos ingresos.⁷³

Centra la Política Social en tres áreas: vivienda, calidad de la educación y trabajo, tal como se indica a continuación:⁷⁴

- En el área de vivienda, como se mencionó anteriormente establece el SFNV e instituye el Bono Familiar de la Vivienda. Se crea el Banhvi.
- En el tema de calidad de la educación, incorpora la informática en las escuelas, restablece los exámenes de bachillerato en la educación secundaria y la aplicación de una prueba comprensiva para la aprobación del sexto grado de la primaria. Además, se crea la Fundación Omar Dengo (FOD) y el Fondo Estatal para la Educación Superior (FEES).
- Empleo: En el ámbito laboral, implanta un subsidio por desempleo e impulsa programas para el apoyo de la micro y pequeña empresa.⁷⁵

Finalmente, en el área de salud, impulsa la cooperativización de dos clínicas periféricas y se establece una Política Nacional de Salud.

⁷³ Altmann, J. (1997). *Op.cit.*, p.149.

⁷⁴ Barahona, M; Güendel, L y Castro, C. (2005). *Op.cit.*, p. 10-11.

⁷⁵ En el caso de vivienda y empleo, la Administración Arias Sánchez trabaja con los siguientes programas: Programa de capacitación del recurso humano, Fortalecer el desarrollo de nuevas formas de producción, Estudio para elevar la productividad, Programa de Erradicación de Tugurios, Programa modelo sistemático de planeamiento físico. Programa Desarrollo Urbano y Asentamientos Productivos, Programa Sistemas Generadores Urbano, Programa de ordenamiento ambiental para asentamientos humanos, Programa de Nuevos Modelos de Asentamientos Humanos, Programa Renovación Urbana, Programa de Tierras, Programa Planeamiento Macro Urbano, Creación del MIVAH como rector del sector , Proyecto de Creación del Banco Hipotecario La Vivienda, Subprograma de apoyo al Sector Informal, Subprograma de identificación y selección de proyectos, Subprograma agroindustrias intensivas en mano de obra, Subprograma de Capacitación y Empleo, Subprograma Construcción y Empleo y el de Desarrollo Institucional del PRONADES. *Cfr.*, Mideplan (1986). *Plan Nacional de Desarrollo (1986-1990)*. Departamento de Archivo Institucional del Mideplan. Costa Rica.

Durante el PAE II, también se reconoce la necesidad de financiar internamente el proceso de crecimiento, no solo mediante préstamos de organismos financieros internacionales, sino también por crecimiento económico. De esta forma,

[...] el fomento a las exportaciones tenía que ser reformulado para no generar cargas fiscales excesivas. Se debía poner especial atención a la promoción del ahorro interno, y al mismo tiempo, estimular la inversión en capital y el cambio tecnológico. Así, los cambios en el esquema de promoción de exportaciones, debían contemplar medidas tales como el aumento del valor agregado, requerido para calificar como receptor de los beneficios derivados del contrato de exportación, establecer diferencias según tipo de producto y destino, etc. Se continuó con el proceso de reducción arancelaria, la política de minidevaluaciones, la misma política crediticia y se estableció dejar la determinación de la tasa de interés pasiva al libre mercado.⁷⁶

Los cambios y reestructuraciones dejan ver un modelo netamente neoliberal, el cual se venía afianzando desde la Administración anterior y se consolida con la participación de tecnócratas liberales en la Administración Arias Sánchez (1986-1990). En cuanto a la Asistencia Social y Compensación Social se registra que su comportamiento fue:

Cuadro N°3.1
Comportamiento del Gasto Público Social (GPS) en materia de Asistencia Social y Compensación Social entre 1980-1989.

Año	% del GPS
1980	15.3
1985	20.7
1989	35.4

Fuente: Elaboración propia con base en: Altmann, J. (1997).

Por otro lado, durante la administración de Calderón Fournier (1990-1994), se debía continuar con la firma e implementación del PAE III, sin embargo, no es hasta finales de dicho periodo que mediante la Ley N°7454 del 22 de noviembre de 1994, se aprueba el Convenio de Préstamo del PAE III, que entre sus principales tópicos contenía el de privatización de empresas estatales. Este entra en vigencia en abril de 1995.⁷⁷

⁷⁶ Franco, E y Sojo, C. (1992). *Op.cit*, p.33.

⁷⁷ Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (11 de abril, 2011). *Servicios documentales*. Recuperado de bit.ly/2Va0LII.

El PAE III promete tener los efectos de mayor alcance de los tres paquetes de préstamos. Según el actual Ministro de Planificación [Administración Figueres Olsen], Leonardo Garnier, el dinero del préstamo está ligado a la aprobación de doce leyes elaboradas en su mayor parte por funcionarios de Banco Mundial. Si se aprueban, la Ley de Democratización de la economía, una de las más controvertidas del conjunto, permitirá al Estado privatizar todos los servicios públicos, incluso las escuelas y universidades, los hospitales y las clínicas, al igual que el sistema de telecomunicaciones. La Ley de movilidad laboral obligará al Gobierno a reducir su burocracia en unos 21.200 puestos adicionales para cumplir con los 25.000 establecidos en el PAE II.⁷⁸

Tras los efectos ya mencionados de la crisis de los años ochenta, se puede decir que de 1986-1990 el país tuvo una estabilidad relativa, sin embargo, para los jefes de la Administración Calderón Fournier, hay un agotamiento del modelo y trabajan en la Reforma del Estado.

Se propone un nuevo modelo económico donde se busca reducir el tamaño del Estado, privatizar empresas del sector público y aumentar la eficiencia y la competitividad en los sectores productivos, conectándolos más estrechamente con los mercados internacionales. Todos estos elementos se han sintetizado en lo que se ha llamado la Reforma del Estado.⁷⁹

Si durante la crisis se promovió la industrialización acompañada de la protección arancelaria, ya para la década de 1990 se inicia un proceso de reducción gradual del proteccionismo arancelario.⁸⁰ Cabe rescatar que otras medidas tomadas fueron la aplicación de las minidevaluaciones y apoyo a la estrategia de promoción de exportaciones.⁸¹ Ya para el año 1990 únicamente un 20% de productos contaban con este tipo de protección.

Algunos indicadores dejan ver que las condiciones del país no son las óptimas para conseguir una igualdad de oportunidades en el desarrollo personal, social y de integración política. En esa línea, entre 1980-1992 cayeron las tasas de matrícula en primaria y secundaria. En zonas rurales alrededor del 39% de la población mayor de 12 años no logró completar la primaria, mientras que las urbanas el 20%. En cuanto la secundaria, solo uno de cada seis personas de zona rural pudo acceder a ella, y en la zona urbana, uno de cada dos. Es evidente la desigualdad de acceso entre las zonas urbanas y rurales. A ello debe sumarse la deserción que llegó a niveles de entre 50 y 70%.⁸²

⁷⁸ Korten, A. (1997). *Ajuste estructural en Costa Rica: una medicina amarga*. (1ª ed.). San José: DEI, p.43.

⁷⁹ Carvajal, G. (1993). Costa Rica en la época de los programas de ajuste estructural 1985-1992. *Revista Reflexiones*, 7 (1) 1-8. Recuperado de bit.ly/2Tc8R1A.

⁸⁰ Cabe rescatar que otras medidas tomadas fueron la aplicación de las minidevaluaciones y apoyo a la estrategia de promoción de exportaciones. Para ampliar información, *Cfr.* Garnier, L y Blanco, L. (2010). *Op.cit.* pp.80-81.

⁸¹ *Ibid.*, p.80.

⁸² Altmann, J. (1997). *Op.cit.* p.146.

En consecuencia, la falta de una política universal o compensatoria en el área junto con la disminución de ingresos en las familias son algunos de los factores que estuvieron detrás de estas situaciones.⁸³ Lo cual a su vez generó un incremento en la desigualdad de oportunidades, desigualdad social, y afectó el recurso humano a futuro, principalmente, en el área rural.

Pese a estas condiciones en el sector educación, inician los centros educativos privados (tanto para primaria como secundaria) ya no de corte religioso, sino como centros de enseñanza con miras a negocio. Para 1990 proliferan los centros educativos de enseñanza superior, así por ejemplo de una universidad privada en 1970, se pasa a 8 en 1990 y 24 para 1995.⁸⁴

A partir de 1983 la inflación pudo controlarse y en 1984 se disminuyó a un 12%, pese a esto existieron otros años en los que aumentó, sin ser el comportamiento preponderante. En 1991 alcanzó un 28.7%.⁸⁵ Estas alzas reflejan la volatilidad y debilidad de la estructura económica del país.

También existen otras condiciones que mejoraron para el país, por ejemplo, la tasa de desempleo, en el año 1992, se redujo a un 4.1% y para 1994 fue posible bajar el porcentaje de familias que vivían por debajo de la línea de pobreza, pasando de un 30% que estaba en 1986 a un 20%, cifra que a excepción de unos pocos años, se ha mantenido.⁸⁶

En el contexto internacional se viven hitos históricos: la caída del muro de Berlín; la unificación de las dos Alemanias, firma de la Carta de París, finalización de la Guerra Fría y en el tema ambiental para 1992 se realiza la Cumbre de la Tierra (de Río de Janeiro), en la cual se adquieren una serie de compromisos y metas establecidas en el Programa 21.⁸⁷

⁸³ Para ampliar información sobre factores que afectaron la educación, Cfr. Altmann, J. (1997). *Op.cit*, pp. 147-148.

⁸⁴ Garnier, L y Blanco, L. (2010). *Op.cit*, p,205.

⁸⁵ *Ibid.*, p.80.

⁸⁶ Garnier, L y Blanco, L. (2010). *Op.cit*, pp.82-84.

⁸⁷ La Cumbre de la Tierra de Janeiro se reviste de importancia internacional al lograr convocar a más de 170 países y lograr acuerdos para trabajar un programa con acciones plasmadas. Una vez más Costa Rica traduce al área doméstica las influencias internacionales e inicia un fuerte proceso de creación de institucionalidad y legislación en el ámbito ambiental. Durante la Administración Calderón Fournier, se promulgó la Ley de Conservación de Vida Silvestre (1992) y se creó la Estrategia de Conservación para el Desarrollo Sostenible (1990) y la Estrategia para el Uso Racional de los Humedales de Costa Rica (1992). Naciones Unidas. (1992). Declaración de Río sobre medio ambiente y desarrollo. *Conferencia de Naciones Unidas sobre el medio ambiente y el desarrollo*. Recuperado de bit.ly/2rUUhjt

En la protección a poblaciones vulnerables, se tienen avances como:

- Niñez y Adolescencia: En 1990 se ratifica la Convención de los Derechos del Niño y se inicia un proceso liderado por Gloria Bejarano (Primera Dama) para la creación de comisiones de alto nivel político y de un plan nacional para mejora de las condiciones de la niñez y la adolescencia.⁸⁸
- Población Indígena: se promulga la Ley de Inscripción y Cedulación Indígena.
- Población en general: Creación de la Defensoría de los Habitantes, para la protección de los derechos e intereses de los habitantes.⁸⁹
- Como lucha contra la droga se redobla la capacidad de seguridad pública, se aumenta la cantidad de policías.⁹⁰

En cuanto a la visión de la política social, dicha Administración se ciñe al paradigma asistencial, con énfasis en la reducción de la pobreza, pero no logra establecer una estrategia articulada. Su prioridad gira en torno a la focalización y al rol subsidiario del Estado.⁹¹ El elemento central de su estrategia de combate a la pobreza fue realizar transferencias y brindar subsidios. Algunos ejemplos de las acciones realizadas son: Transforma el Bono Familiar de la Vivienda en Bono gratuito, impulsa el Programa de Hogares Comunitarios y Crea el Cupón Alimentario.⁹²

Según Montero y Barahona, la Administración Figueres Olsen (1994-1998) pretendió un retorno a un enfoque más gradual y heterodoxo en el ámbito económico. Ya que la Administración Calderón Fournier había acelerado el proceso de ajuste estructural, reduciendo el aparato estatal, la inversión social y estimulando la movilidad laboral del sector público hacia el privado.

Esta Administración empieza a cuestionarse las prácticas focalizadoras provenientes de la Administración Calderón Fournier. Valga resaltar siguiendo a Garnier y otros que:

⁸⁸ Algunos de los avances logrados en la época fueron: la Ley de Reforma a la Ley Orgánica del Juzgado Tutelar de Menores, N°7383 y la Ley General de Guarderías Infantiles y Hogares Escuela, N°7380.

⁸⁹ Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (10 de diciembre, 1992). *Ley de la Defensoría de los Habitantes de la República. Ley N°.7319*. Recuperado de bit.ly/2GG3giE.

⁹⁰ Korten, A. (1997). *Op.cit*, pp. 90-114.

⁹¹ García, A. (2011). *Op.cit*.

⁹² Barahona, M; Güendel, L. y Castro, C. (2005). *Op.cit*, p.54.

En el ámbito de la política social, se asume un discurso favorable a la focalización generalizada de la inversión social. En esta línea, se privilegiaron las transferencias de dinero a los pobres como alternativa al suministro de servicios y se creó el Bono Alimentario, administrado desde el IMAS. Por su parte, el Bono Familiar para la Vivienda fue transformado de un crédito subsidiado a una regalía.⁹³

De este modo,

[...] se plantea el tema de la coordinación del sector social, su articulación con los planes de superación de la pobreza y la necesidad de una autoridad social con capacidad rectora para el fortalecimiento y reorientación del sector y su vinculación con la política económica.⁹⁴

Sin embargo, dicha estructuración no se sostiene en el tiempo pues cada Administración señala vía decreto ejecutivo sus propuestas organizativas. La rectoría del sector social, al 2018, no ha logrado continuidad y queda como tema pendiente de la política social.

Cabe señalar en el tema de la organización institucional del sector social que, en esta Administración se crea el Plan Nacional de Combate a la Pobreza (PNCP) como herramienta de recuperación de protagonismo del Estado en el tema social, la coordinación del Plan se realizó a partir de esa reorganización de la institucionalidad de coordinación de las políticas sociales, igualmente,

A partir de 1994, se observan esfuerzos en pro de la ampliación del área vinculada a la superación de la pobreza, incorporando a entidades autónomas y otras dependencias del sector social, a los Ministerios de Educación, Salud, Trabajo y Seguridad Social, Vivienda y Justicia y el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) que la integraban tradicionalmente a efectos de lograr una acción más coordinada y eficaz, bajo el liderazgo de la Segunda Vicepresidencia de la República, a la que se designó como Rectora del Sector Social y Coordinadora del Consejo Social de Gobierno. Por otra parte, en 1994 se inicia la práctica de formular un Plan, bajo un enfoque sistémico e integrador, para el combate a la pobreza, estrechamente ligado al Plan Nacional de Desarrollo.⁹⁵

La relevancia de dicho arreglo institucional es que logró permanecer durante al menos tres administraciones posteriores, pues se ha considerado el carácter multifactorial de la pobreza. Con ello

⁹³ Garnier, L. y Blanco, L. (2010). *Op.cit*, p.57.

⁹⁴ Montero, S. y Barahona, M. (2003). *La estrategia de lucha contra la pobreza en Costa Rica. Institucionalidad – Financiamiento Políticas – Programas*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). p.20.

⁹⁵ Montero, S. y Barahona, M. (2003). *Op.cit*, p. 20.

se han incorporado más instituciones y programas en la lucha con ella, ejemplo de ellos es el PANI, Instituto Nacional de las Mujeres (Inamu), la Junta de Protección Social de San José (JPSS), el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA), el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA) y el Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia (IAFA), entre otros. Es así como se evidencian los primeros esfuerzos de articulación institucional y continuidad de programas.⁹⁶

Por su parte, el PNCP procuró articular las políticas de asistencia y promoción social, e introdujo condicionalidades para recibir los beneficios, contó además con una serie de principios orientadores que enfatizaron que el combate a la pobreza es solo un elemento dentro del conjunto de la política social.

Por su relevancia se exponen a continuación los principios básicos en que se inspira:

1. *El desarrollo social y el combate a la pobreza no son responsabilidad exclusiva de la política social.*
2. *El combate a la pobreza no es la única responsabilidad de la política social.*
3. *La política social no es responsabilidad exclusiva del Estado.*
4. *Los problemas sociales se combaten en sus causas y no en sus consecuencias.*
5. *La pobreza se combate incluyendo a los pobres en la corriente principal del desarrollo.*
6. *Los problemas sociales requieren de intervenciones integrales.*
7. *Los problemas sociales demandan intervenciones diferenciadas.*
8. *La política social debe estar orientada no sólo al individuo sino también a su comunidad.*
9. *La búsqueda de la eficiencia es ineludible.*
10. *La política social se construye y reconstruye permanentemente.*⁹⁷

Dichos principios son inspirados en la Cumbre sobre Desarrollo Social, Copenhague 1995, los cuales, a su vez, según Montero y Barahona⁹⁸, se han reflejado desde ese momento en las decisiones de los gobernantes costarricenses.

El objetivo central del Plan fue:

“[...] buscar un apoyo integral a los pobres que permita subsanar su insuficiencia de ingresos, garantizar su acceso a servicios sociales y bienes colectivos básicos, y actuar sobre elementos psicosociales y culturales que propician actitudes, conductas y formas de

⁹⁶ Barahona, M; Güendel, L. y Castro, C. (2005). *Op.cit*, p.12.

⁹⁷ Montero, S. y Barahona, M. (2003). *Op.cit*, p. 23.

⁹⁸ *Ibidem*.

interacción que funcionan como un círculo vicioso de pobreza y por tanto obstaculizan la integración social.”⁹⁹

Como parte de los objetivos específicos se establecen:

[...] el mejoramiento de los criterios de focalización, el aumento de la cobertura y la calidad del producto entregado y valorar la pertinencia del servicio en razón del incremento de las capacidades de la población pobre para una mejor inserción socioeconómica; la acción de los propios afectados como fundamental, proponiendo el condicionamiento de la obtención de beneficios como transferencias monetarias, la participación activa de los usuarios en programas de capacitación; adecuar la institucionalidad del gobierno central, entes autónomos y gobiernos locales para el diseño de planes de desarrollo coordinados tendientes a romper el aislamiento institucional; la promoción de acciones en los espacios locales y regionales en que residen los pobres; el fomento del arraigo familiar en los sitios de residencia tradicional, así como la potenciación de prácticas de solidaridad en el tejido social local; el uso de instrumentos heterogéneos para la selección de los beneficiarios.¹⁰⁰

Se propuso estructurarlo en dos fases:

1. A nivel institucional y de coordinación, se da entre 1994-1995. Básicamente se propone: atender la descoordinación, superar las duplicaciones y generar sinergias entre los programas existentes.
2. A nivel de programas, se da entre 1996-1998. Intenta “[...] ampliar la capacidad instalada e incorporar nuevas acciones y esquemas de intervención, especialmente en los componentes PROMUJER y Desarrollo Local.”¹⁰¹

Montero y Barahona agregan que:

El PNCP pretendió introducir un mecanismo de racionalización de la intervención, considerando poblaciones meta en condiciones de pobreza conjuntamente con factores ligados al ciclo de vida (grupos etarios, básicamente) y género, así como la dimensión de emplazamiento territorial. Es así como el Plan plantea cinco grandes componentes: PROINFANCIA y JUVENTUD, PROMUJER, PROTRABAJO, Solidaridad y Desarrollo Local.¹⁰²

⁹⁹ Presidencia de la República de Costa Rica. (1994). Plan Nacional de Combate a la Pobreza, 1994-1998. Citado en: Montero, S. y Barahona, M. (2003). *Op.cit*, p. 23.

¹⁰⁰ *Ibidem*.

¹⁰¹ *Ibidem*.

¹⁰² Montero, S. y Barahona, M. (2003). *Op.cit*, p.21. Para ampliar criterio consultar anexo 3.1.

Se resalta que la financiación de dicho Plan corrió a cargo tanto de Fodesaf, como del presupuesto nacional y recursos propios de cada institución participante.¹⁰³

Volviendo a los aspectos generales es importante considerar que, al pretender reestructurar la política social, mediante un estado social concertador y participativo, se establecieron reformas institucionales en sectores como salud, vivienda, transporte, agropecuario y seguridad ciudadana, además de invertir en capital humano, transferencia de activos físicos y en una política de compensación y asistencia social. Es decir, se deseaba ir más allá de la focalización y se proponen medidas universalistas y asistencialistas (que estaban presentes también en los PAE a través de la condicionalidad social).

Asimismo, se destaca como un hito histórico el hecho de formular el PNCP, pues fue el primero en desarrollarse en Costa Rica. Particularmente, Montero y Barahona resaltan:

*[...] En el contexto institucional costarricense la elaboración, por primera vez, de un plan específico para el combate a la pobreza, con una visión integral, entendida como un esfuerzo de articulación y coordinación de acciones de instituciones y programas diversos del sector social, mediante el diseño de programas multisectoriales constituye un hito de enorme relevancia.*¹⁰⁴

Ahora bien, como se ha planteado anteriormente, la política social de la Administración Figueres Olsen, también se centró en programas universales principalmente en educación y salud. A continuación, se exploran algunas de sus acciones en esas áreas.

3.2.1. Educación

Se formuló la Política Educativa hacia el Siglo XXI, con el transcurso de los meses pasa a llamarse EDU2005, debido a su alcance. Además, se presentó el Proyecto de ley de Fundamentos y Garantías para el Desarrollo y Mejoramiento Continuo del Sistema Educativo, este fue rechazado por los gremios magisteriales por su corte tecnológico y la influencia que reflejaba del BM. Incluso se señalaba que proyectos similares se ejecutaban en El Salvador y Guatemala. El proyecto fue retirado de la corriente legislativa hasta el año 2001.¹⁰⁵

¹⁰³ *Ibidem.* p.28.

¹⁰⁴ *Ibid.*, p.30.

¹⁰⁵ Rodríguez, E. (2004). *Costa Rica en el siglo XX*. Tomo 1. (1ª ed.) San José, Costa Rica: Editorial de la Universidad Estatal a Distancia (EUNED), p.82.

En el año de 1995, se aprueba la Ley de Pensiones N°7531 que los gremios percibieron como lesiva para sus derechos, lo que dio pie a la llamada “Huelga del Magisterio”.

En el año 1996 se aprobó la Ley N°7600, relativa a la igualdad de oportunidades para las personas con alguna discapacidad. Además, se publican, en convenio con la Universidad de Costa Rica, libros de texto para las Escuelas llamados “Hacia el Siglo XXI”. En 1997, se envía un proyecto de Ley para reformar al artículo 78 de la Constitución Política y que este declarara gratuita y obligatoria la Educación Preescolar, así como la gratuidad de la educación diversificada y se estableciera el gasto público estatal en el 6% del PIB como mínimo.¹⁰⁶ En esta misma línea, la enseñanza de una segunda lengua, generalmente el inglés, es implementado en las escuelas primarias. Asimismo, para atenuar las brechas digitales entre educación privada y pública se dotó de más tecnología informática a estas últimas.¹⁰⁷

3.2.2. Salud

Ejecuta el Proyecto de Reforma del Sector Salud—diseñado en la Administración Calderón Fournier—. (Básicamente incorpora los Equipos Básicos de Atención Integral de la Salud (Ebais), establece organismos vigilantes de la salud comunitaria, se da la separación entre la rectoría (Minsa) y la atención de las personas (CCSS), en el sistema de gestión de la CCSS, se separa la provisión de servicios y su financiamiento.¹⁰⁸

Dada la proliferación de casos de dengue, malaria, cólera y las bajas tasas de vacunación, la reducción de la cobertura de los programas de salud comunitaria y rural,¹⁰⁹ el deterioro del Programa de detección precoz y control del cáncer de cuello de la matriz que provocaba la muerte de una costarricense cada tres días, las deficiencias en el suministro de agua en algunas comunidades, la crisis que vivía el sistema hospitalario dados los tiempos de espera, la deshumanización del trato y la saturación de los servicios de urgencia, se promulgó la Declaratoria

¹⁰⁶ Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (23 de julio, 1997). *Reforma Constitucional Artículo 78. Ley N°7676*. Recuperado de bit.ly/2Rgspol.

¹⁰⁷ Rodríguez, E. (2004). *Op.cit*, p. 82.

¹⁰⁸ Barahona, M; Güendel, L. y Castro, C. (2005). *Op.cit*, p.12.

¹⁰⁹ La reducción en la cobertura de los programas de salud comunitaria y rural, durante la administración Calderón Fournier, provocó un déficit de 500 técnicos en atención de la salud necesarios para reabrir centros de salud cerrados.

de Emergencia en el campo de la salud, en mayo de 1994, mediante el Decreto Ejecutivo N°23321-S.¹¹⁰

En este mismo periodo se reportó la tasa más baja de mortalidad infantil, específicamente en 1996, con 11.8 muertes por cada mil niños nacidos. Así como, la creación de 427 Ebais en 52 áreas de salud (generalmente en zonas rezagadas).¹¹¹

Con la Administración Rodríguez Echeverría (1998-2002), se dan cambios importantes respecto a la Administración anterior, ejemplo de ello es que se suprime el Consejo Social, pasando la articulación de este sector al Consejo de Gobierno. Además, el Plan de la Administración anterior cambia de nombre a Plan de Solidaridad coordinado por el presidente de la República y el Consejo de Gobierno, con apoyo del IMAS y el IDA. Además, se estableció el Programa Triángulo de Solidaridad, a cargo de la Primera Vicepresidenta, dicho programa funcionó de manera independiente del Plan de Solidaridad, pese a que se tuvo la intención de que los hiciera de manera articulada.¹¹²

Respecto al Plan de Solidaridad concentró sus esfuerzos principalmente en mejorar el Sistema de Selección de Beneficiarios (Sisben) y posteriormente, transformarlo en el Sistema de Información de la Población Objetivo (SIPO), este esfuerzo denota la preferencia hacia impactar el ámbito social por medio de política social focalizada. Se retorna visión asistencialista y de focalización de la política social.¹¹³

También se revisaron las áreas de intervención respecto de la Administración Figueres Olsen, y se retomó la clasificación tradicional en sectores (educación, salud, nutrición, etc.) y en poblaciones involucradas (adultos mayores, menores en riesgo, personas con discapacidad, etc.). En cuanto a los ejes de atención se señalaron cuatro: Derechos sociales, Integración social de grupos especiales, transferencias directas y oportunidades productivas.¹¹⁴

¹¹⁰ Presidente de la República de Costa Rica y Ministerio de Salud. (27 de mayo, 1994). Decreto N°321-S.

¹¹¹ Quesada, J. (1999). *Costa Rica Contemporánea: raíces del estado de la nación*. (1ª ed.). San José, Costa Rica: Editorial de la Universidad de Costa Rica, p.177.

¹¹² Barahona, M. y Montero, S. (2003). *La estrategia de Lucha contra la pobreza en Costa Rica*. Santiago, Chile: Cepal. Recuperado de bit.ly/2T6QLhi

¹¹³ Barahona, M., Güendel, L. y Castro, C. (2005). *Op.cit*, p.13-17.

¹¹⁴ Barahona, M. y Montero, S. (2003). *Op.cit*, p.21-22.

En el ámbito de la educación, la Administración Rodríguez Echeverría se da continuidad a los programas exitosos de la Administración Figueres Olsen, particularmente al uso de libros de texto, enseñanza de una segunda lengua en la primaria y a la extensión de la educación en informática. Según la Memoria de Educación Pública del año 2000, se mejoraron los indicadores referentes a aprobación del bachillerato y la disminución de la deserción. Se señala que en educación preescolar la tasa bruta de escolaridad fue de 81.3%, la educación primaria logró un 107.8% y la Educación Media un 71%, mejorando en un 12% respecto a la Administración Figueres.¹¹⁵ Se procuró también establecer un calendario escolar de 200 días lectivos.

En esta área de salud se continúa con los programas de desconcentración y reasignación de recursos a hospitales y áreas de salud. Además, se procura garantizar un servicio basado en la equidad, universalidad y solidaridad.

En otras áreas se destaca la creación de mayores oportunidades para el desarrollo de microempresas, la universalización y sostenibilidad del régimen de pensiones y la universalización del régimen de cesantía.

La estrategia de combate a la pobreza fue Plan de Solidaridad que se materializaba mediante el Triángulo de Solidaridad.¹¹⁶

Finalmente, como corolario de este recuento, la Administración Pacheco de la Espriella (2002-2006) centró su atención en el combate a la pobreza con dos aristas fundamentales: una de ellas destinada a la creación de capacidades y la otra, al crecimiento económico y el acortamiento de brechas. El principal Plan que se impulsó fue El Plan Vida Nueva (PVN)¹¹⁷ para la Superación de la Pobreza y el Desarrollo de las Capacidades Humanas (2002-2006), que consistía en: “[...] priorizar las acciones sociales del Estado (universales y selectivas) en las zonas de mayor concentración de pobreza y menor desarrollo relativo, para dirigirlas a las personas en condición de pobreza.”^{118, 119}

¹¹⁵ Memoria de Educación Pública del año 2000. Citado en: Rodríguez, E. (2004). *Op.cit*, p.83.

¹¹⁶ *Cfr.* Anexo.3.2.

¹¹⁷ *Cfr.* Anexo 3.3.

¹¹⁸ Barahona, M y Montero, S. (2003). *Op.cit*, p.45.

¹¹⁹ La herramienta para seleccionar las áreas fue el mapa de carencias críticas por distrito realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos con base en los resultados del Censo del 2000. Según, el enfoque se dirige a 32

Este plan no deja de lado la política social universal, sino que la integra como parte de sus componentes en áreas como niñez, adolescencia y juventud, educación, salud, asentamientos humanos, trabajo y empleo. En dicha Administración se adopta el enfoque de Derechos Humanos, para lo cual se involucra una dimensión de transversalización y de reformas institucionales.¹²⁰

Se comenzaron a impulsar medidas de descentralización del sector institucional de la salud, mediante la organización de áreas de salud administradas por otros proveedores diferentes a la CCSS.

Comienza la organización de instancias de coordinación y de rectoría, como el Inamu, el Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia (CNNA), el Consejo de la Persona Joven (CPJ) y el Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (Conapam), pero a la vez hubo un retroceso en cuanto a la figura de una autoridad social institucional, porque se tomó la decisión de no instaurar el Consejo Social, misma que posteriormente fue revertida.¹²¹

La arquitectura institucional parte del establecimiento de un Área Social de Gobierno, coordinada por un Consejo Social que preside el presidente de la República. En el año 2002 el Área Social se amplía para incluir el coordinador del Área Económica, los Ministros de Planificación y Hacienda y los Presidentes Ejecutivos del IMAS, CCSS, Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU), Patronato Nacional de la Infancia (PANI), Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) y Junta de Protección Social (JPS), estableciéndose la coordinación bajo la Primera Vicepresidencia de la República (y posteriormente bajo la Ministra de Salud). Se crea una Secretaría Técnica con las funciones de desarrollar sistemas de información de programas, proyectos y presupuestos, que permitan dar una idea del conjunto de las acciones que desarrollan las instituciones del Consejo Social. Este Consejo Social es el organismo que coordina el PVN (Programa Vida Nueva).”¹²²

cantones y 20 distritos del país, y los beneficiarios se escogieron con base en el Sistema de Información para el registro único y selección de beneficiarios (SIPO).

¹²⁰ Barahona, M., Güendel, L. y Castro, C. (2005). *Op.cit.*, p.15.

¹²¹ Esta medida se revirtió por la vía del Decreto Ejecutivo Núm. 30493–MP–PLAN–MCAS que lo retoma y además establece en su Artículo 1°—**Conformación del área social de gobierno:** Conforman el área social de gobierno las siguientes entidades: Ministerio de Salud- Ministerio de Educación Pública, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes, Patronato Nacional de la Infancia, Instituto Mixto de Ayuda Social, Caja Costarricense del Seguro Social, Instituto Nacional de Aprendizaje, Instituto Nacional de la Mujer, Instituto de Desarrollo Agrario, Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, Junta de Protección Social de San José.

¹²² García, A.I. (2011). Estrategia para enfrentar la pobreza en Costa Rica. En Centro de Estudios Democráticos de América Latina. (CEDAL), *Desigualdad y pobreza en Costa Rica. Op.cit.*, p.56.

3.3.Conclusión.

De este modo, como cierre, se retoman las ideas de Menjivar sobre la política social costarricense. Este autor identifica al menos tres momentos que señalan la dirección de la política social costarricense, tal y como se vio en el desarrollo de este capítulo: el primero en los años cuarenta en los que se impulsan políticas sociales universales en educación, salud y seguridad; segundo, en los años setenta, donde se presentan tendencias hacia la focalización o selectividad en los programas sociales; por último, en los años ochenta y noventa en los que a raíz de la situación económica y nuevas concepciones ideológicas se produce una reducción y se repiensa el gasto social privilegiando la estrategia selectiva o focalizada, sobre la universal.¹²³ Se podría pensar en un cuarto momento, a partir de los años dos mil con la introducción del enfoque de Derechos Humanos en la Administración Pacheco ya que se retoma la idea de la articulación entre la política social universal y selectiva.

Dicha reorientación proyectada desde los setenta, según Güendell y Rivera, llega a consolidarse con la Administración Calderón Fournier (1990-1994).¹²⁴ Sin embargo, la Administración Figueres Olsen (1994-1998) también se propone reorganizar el área social creando el Plan Nacional de Combate a la Pobreza, el cual desarrolló lo dispuesto por el Plan de Desarrollo 1994-1998.¹²⁵

Para Menjivar, los sesgos ideológicos predominan en el escenario político nacional separando la visión de política económica y social, no obstante, una de las peculiaridades de la política social costarricense es precisamente la preocupación por articular programas selectivos con universales. De este modo, concluye que el equilibrio entre ambos es sumamente frágil, y es constantemente revisado.¹²⁶ Cada Administración, impone su sello en esta materia.

¹²³Menjivar, R. (1999). *Op.cit.*, pp.138,139 y 147.

¹²⁴ Güendell, L. y R. Rivera. (1993). "Los fondos sociales en Centroamérica". *Cuadernos de Ciencias Sociales*, (64), San José: FLACSO, p.46.

¹²⁵ Menjivar, R. (1999). *Op.cit.*, p.151.

¹²⁶ *Ibid.*, p.155.

Capítulo IV

Política social selectiva diseñada y ejecutada en las Administraciones Arias Sánchez (2006-2010) y Chinchilla Miranda (2010-2014)

La gestión gubernamental abarca numerosas áreas, tales como la económica, la industrial, la agropecuaria, la sanitaria, la social, entre otras. Todas se contemplan dentro de instrumentos de planificación estratégica para el desarrollo de la política pública. El interés de esta investigación se concentra en el área social, sin embargo, al integrar una amplia gama de intervenciones, resultó necesario dirigir el análisis hacia la Política Social Selectiva (PSS).

Con ese objetivo, y en el marco de este Seminario de Graduación, a través de una discusión académica, enriquecida con el aporte de especialistas consultados,¹ así como con el análisis de un amplio acervo documental citado a lo largo de esta memoria, se desarrolló un proceso mediante el cual fue posible identificar el universo de políticas sociales que cada Administración ejecutó.

Es importante constar que, como obstáculo para una identificación precisa de las acciones gubernamentales en este ámbito se enfrentó, en primera instancia, a la dispersión de información, ya que cada institución tiene sus propios registros, y no existe un documento oficial actualizado que aglomere la totalidad de intervenciones que realiza cada Administración; seguidamente, la poca información y dificultad para accederla; y por último, se identificó imprecisión terminológica² de las intervenciones realizadas por cada administración.

Así las cosas, se determinó que era importante contar con referentes que permitieran identificar los intereses de cada Administración, y que estuvieran referenciados en documentos oficiales de acceso público. En razón de ello, se seleccionaron el Plan de Gobierno, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y los discursos de toma de posesión y de rendición de cuentas de cada una de ellas.³

¹ Para ampliar información, consúltese el Cronograma en el anexo N°2.2.

² Se utiliza indistintamente las palabras: plan, programa, proyecto, estrategia, línea de intervención, entre otros, sin que sean concordantes con las características de cada una de ellas.

³ Para ampliar información sobre la selección, *Cfr.* Capítulo II, Marco metodológico.

Para tales efectos, como parte de los aportes de este Seminario, se construyó el Instrumento de Identificación y Selección de Programas Sociales, mismo que podría ser utilizado en futuras investigaciones, para el levantamiento de una base de datos sobre programas de diversa índole.

Como resultado de la aplicación del Instrumento se obtuvieron los siguientes programas:

Tabla N°4.1
Identificación de Programas Sociales por Administración

<i>Administración Arias Sánchez</i>	<i>Administración Chinchilla Miranda</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Avancemos • Asignaciones familiares • Cen-Cinai • Comedores escolares • Erradicación de Precarios • Fortalecimiento del Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia • Pensiones del Régimen No Contributivo de la CCSS • Plan escudo • Plan Nacional de Alimentos • Plan Nacional de Prevención de la Violencia • Plan Nacional sobre Drogas • Programa Costa Rica Multilingüe • Programa Desarrollo Infantil Temprano • Sistema de Banca para el Desarrollo • Sistema Nacional de Información sobre la Violencia y el Delito • Transferencia de recursos a la CCSS • Vivienda Joven 	<ul style="list-style-type: none"> • Promoción del Salario Mínimo • Política Nacional de Mejoramiento de Barrios y erradicación de tugurios. • Bono diferido • Bono integrado para segunda planta • Vivienda para clase media • Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil • Red Nacional de Cuido de Personas Adultas Mayores • Atención integral a familias en condición de pobreza extrema • Empleate • Manos a la Obra • CETAV • Programa de Vivienda para pensionados • Becas Fonabe • Beca Transporte • Escuelas de Música • Programa Vivir y Convivir • Fondo Propyme • Programa Capital Semilla • Programa Talento Joven

Fuente: elaboración propia.

Para la aplicación del instrumento a cada uno se incorporaron categorías como: año de inicio, tópico en agenda gubernamental, institución rectora, fuente de financiamiento, cobertura geográfica, población beneficiada y continuidad.⁴ Esto obedeció al interés de las investigadoras de analizar con mayor profundidad tales aspectos como un ejercicio previo de filtración de programas.⁵

⁴ Consúltese anexos N°4.1 y N°4.2.

⁵ Como un paso posterior a la aplicación de este instrumento, se construyeron los criterios para la identificación y selección de los PSS, los cuales fueron definidos en el Capítulo II. Como resultado de un ejercicio de verificación

Los nuevos elementos permitieron una delimitación más clara de los programas a estudiar, por lo que, como aporte metodológico de este Seminario, se crea una ficha para la identificación y selección de los Programas Sociales Selectivos.⁶

La ficha fue construida tomando en consideración aspectos medulares en una política pública, y de los cuales existiera la información disponible para su construcción. De esta forma, se detallan las fichas aplicadas por administración:

- 6 programas de la Administración Arias Sánchez: Comedores Escolares, Erradicación de precarios-Bono Comunal, Pensiones del RNC, CECI, Cen-Cinai y Avancemos.
- 9 programas de la Administración Chinchilla Miranda: Campaña de Salarios Mínimos; Atención Integral a Familias; Capital Semilla; Programa Comunidades Solidarias, Seguras y Saludables; Empléate; Cetav; Bono Diferido; Manos a la Obra y Red de Cuido.

Las 15 fichas elaboradas conforman un catálogo⁷ actualizado de los programas sociales atendidos por el gobierno desde el año 2006 hasta el 2014, aporte que brinda este Seminario para futuras investigaciones en materia de política pública.

Tras analizar cada una de las fichas, se identificó que únicamente dos programas de cada administración cumplieron con todos los criterios de identificación y selección de PSS, y fueron utilizadas como base para el análisis de los programas y de cada una de las Administraciones en los capítulos siguientes.

entre ambos instrumentos, se procedió a marcar con color rojo aquellas celdas que no cumplían con los criterios de selección de los PSS.

⁶ Para consultar la estructura y diseño de la Ficha de Programas Sociales Selectivas, refiérase al Anexo N°2.1 Marco Metodológico.

⁷ Dicho catálogo puede ser consultado en los anexos N°4.3 y N°4.4.

Tabla N°4.2

Ficha del Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas AVANCEMOS.

Nombre del programa: Transferencia Monetaria Condicionada AVANCEMOS		
Naturaleza de la política: Selectiva (Reglamento IMAS 2009)		Ámbito de acción: Educación
Tipo de beneficio: TMC	Entidad Rectora: Secretaría Técnica, Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Social (2006-2008), y el Ministerio de Salud como rector social (2008-2010).	
Año de Diseño: 2006	Año de Ejecución: 2006	Continuidad: Administración Chinchilla Miranda
Marco Jurídico: Decreto Ejecutivo N°33154-MP-MIDEPLAN-MEP-MTSS-MIVAH (creación), Decreto Ejecutivo N°33203-MP-MIDEPLAN-MIVAH-MEP-MTSS del 8 de junio de 2006, Reglamento de Operación 2007 Decreto Ejecutivo N°33677-MP-MEP-MIVAH, Reglamento de Operación 2008 Decreto Ejecutivo N°34210-MP-MEP-MIVAH, Decreto Ejecutivo N°34786-MP-S-MEP, Reglamento de operación del 30 de setiembre del 2009, en Gaceta N°194, del 06/10/2009.		
Entidad Rectora: Secretaría Técnica, Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Social (2006-2008), y el Ministerio de Salud como rector social (2008-2010).	Entidad Ejecutora: Fase piloto: Despacho VDS. IMAS y Fonabe (2006-2007), IMAS (2008-2014)	Entidad Responsable: MEP, IMAS, CCSS, INA, Desaf, MTSS
Parte del Sector Social: Sí		
Recursos:	Financiamiento: Fodesaf, IMAS, presupuesto nacional, cooperación internacional.	
<p>Población Objetivo: 1) adolescentes de ambos sexos en condición de pobreza que necesiten apoyo económico para mantenerse en el sistema educativo y/o formativo no formal del INA. (Decreto N°33154-MP-MIDEPLAN-MEP-MTSS-MIVAH, 2006), 2) adolescentes entre los 12 y jóvenes hasta los 21 años inclusive, pertenecientes a familias en condición de pobreza, vulnerabilidad, riesgo y exclusión social. No obstante, se podrán incluir en el Programa jóvenes mayores de esa edad que presenten situaciones especiales, las que deberán ser evaluadas y calificadas por profesionales de las entidades ejecutoras. (Reglamento N°33677, 2007), 3) adolescentes y jóvenes entre los 12 y 21 años inclusive, pertenecientes a familias en condición de pobreza, vulnerabilidad, riesgo y exclusión social. No obstante, se podrán incluir en el Programa jóvenes mayores de esa edad que presenten situaciones especiales, las que deberán ser evaluadas y calificadas por profesionales de las entidades ejecutoras. (Reglamento de Operación del Programa Avancemos, N°34210, 2007), 4) familias con adolescentes y jóvenes de ambos sexos entre los doce y los veinticinco 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. (Decreto N°34786-MP-S-MEP, 2008), 5) a) Familias con adolescentes y jóvenes de ambos sexos entre los doce y los veinticinco años de edad, matriculados en el sistema educativo formal en secundaria, en cualquiera de sus modalidades, que viven en condiciones de pobreza, tales como pobreza extrema, pobreza coyuntural, riesgo, vulnerabilidad y exclusión social, que necesiten apoyo económico para mantenerse o reinsertarse en el sistema educativo a nivel de secundaria. b) Familias beneficiarias del programa Avancemos que con anterioridad a la entrada en vigencia de este Reglamento tengan estudiantes mayores de veinticinco años, indistintamente que hayan sido atendidos por Fonabe o IMAS. c) Familias con adolescentes y jóvenes que hayan sido beneficiados por Fonabe por medio de su sistema de becas regulares y no por Avancemos, que cursen el sexto grado de primaria, recibirán la transferencia monetaria condicionada por parte de Avancemos al ingresar a séptimo año. (Reglamento de ejecución, Del 30 de setiembre del 2009).</p>		
<p>Criterios de selección: 1) Calificar en situación de pobreza según los criterios del SIPO, en los niveles 1 y 2. El punto de corte se establecerá anualmente en función de las metas establecidas de beneficiarios y la disponibilidad presupuestaria, 2) Los/as adolescentes entre 13 y 17 años han de estar cursando entre el 5° y 12° año, 3) 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, 4) Los/as adolescentes deben tener al menos tres años cursados y aprobados en el sistema educativo nacional, 5) Los/as adolescentes no deben ser beneficiarios de ningún otro programa estatal con el mismo fin. (Reglamento Fase Piloto 2006). a) Ser estudiante de secundaria activo (matriculado en los niveles académicos de séptimo a duodécimo inclusive) y pudiendo repetir el curso lectivo siempre y cuando no repita el mismo nivel una segunda vez, b) Contar con la Ficha de Información Social debidamente registrada en el Sistema de Información de la Población Objetivo vigente, sin que sea necesario efectuar la actualización de las variables de las familias durante el plazo de vigencia de la Ficha de Información Social para este programa, c) Cumplir con los parámetros de calificación establecidos por el IMAS, dentro de los cuales está el criterio técnico del (la) funcionario (a) competente, d) Atender con prioridad a familias en mayores condiciones de pobreza, vulnerabilidad, exclusión, riesgo social y pobreza coyuntural, e) Cumplir con los requisitos familiares específicos que están estipulados para este Programa, f) Ser estudiante de séptimo año que en sexto grado contó con beca del Fonabe, según base de datos remitida por esa Institución, g) Estar registrado en las bases de datos remitida por Fonabe, según Decreto 34786-MP-S-MEP. (Reglamento ejecución 2009).</p>		

Cantidad de beneficiarios (anuales):	165.749 estudiantes en el 2009		
Cobertura: Nacional	Provincias: Todas	Regiones: Todas	Otro: N/A
Motivación/Justificación/Por qué: Deserción escolar como problema de exclusión.			
Objetivo General	Otros Objetivos		
Promover el mantenimiento y aprovechamiento en el sistema educativo de adolescentes miembros de familias en condición de pobreza, para que, con su compromiso, tengan oportunidad de superar a futuro la situación en que viven. (Plan Piloto, Decreto 33203, 2006). Promover la permanencia y reinserción de adolescentes y jóvenes en el Sistema Educativo Formal de Secundaria, prioritariamente entre los doce y los veinticinco años de edad, pertenecientes a familias que viven en condición de pobreza (tomando en consideración las diferentes segregaciones de dicho concepto, tales como pobreza extrema, vulnerabilidad, riesgo, exclusión social y pobreza coyuntural), así cómo incentivar otras prácticas importantes para su desarrollo las cuales serán incorporadas al Programa por medio de condicionalidades y lineamientos de la Secretaría Técnica del Programa. (Reglamento de ejecución, 2009)	a) Proporcionar un ingreso adicional a las familias beneficiarias en condición de pobreza, que permita el mantenimiento de sus adolescentes en el sistema educativo. b) Ampliar la oferta educativa formal y no formal y mejorar su calidad, para contribuir a la retención de los/as adolescentes en condición de pobreza dentro del sistema educativo. c) Promover el compromiso y participación de los/as adolescentes beneficiarios y sus familias para la construcción de su futuro. d) Incentivar el desarrollo de una cultura de ahorro e inversión en los/as adolescentes beneficiarios en condición de pobreza e) Contribuir en la disminución de las tasas de deserción y repitencia estudiantil en la educación secundaria (Plan Piloto, Decreto 33203, 2006)		
Vinculación PND	Acción Estratégica: Programa Avancemos: transferencia monetaria a familias beneficiarias.		
	Objetivos: 1) Proporcionar un ingreso adicional a familias en condiciones de pobreza para que mantengan a sus adolescentes en el sistema educativo, compensándoles el costo de oportunidad. 2) Establecer un mecanismo de ahorro para los adolescentes que les permita utilizarlo como base para construir un proyecto de vida.		
	Metas: 1) 126.000/130.000 estudiantes atendidos, 2) 46.000 estudiantes participando componente ahorro. Meta sectorial 3.2.2.2		
<i>Evaluación</i>			
Evaluación:	NO	Año de evaluación:	
Institución que la Realiza:			
Resultados / Recomendaciones:			
Observaciones Generales: Para el 2009, el componente de ahorro se elimina como parte de los productos de Avancemos (debía formularse reglamento a finales del 2008, cambio de rectoría lo trajo abajo. Revisar reglamento de operación 2008). Se mantiene el de oferta educativa y formativa del MEP e INA (Reglamento ejecución INA).			

Fuente: elaboración propia con base en documentos sobre el programa.

Tabla N°4.3

Ficha del programa de Erradicación de Asentamientos en Precario y en Condición de Tugurio.

Nombre del programa: Programa de Erradicación de Asentamientos en Precario y en Condición de Tugurio. modalidad erradicación en sitio			
Tipo de Política Social: Selectiva (por condición de precariedad y tugurio)			Ámbito de acción: Vivienda
Año de Diseño: 2006		Año de Ejecución: 2008, a través de Bono Comunal	
Continuidad: actualidad.			
Marco Jurídico: Ley N°2760, 1961. Ley de Erradicación de Tugurios y Defensa de sus Arrendatarios, de 16 de junio de 1961. Ley N°7052, 1986. y sus reformas Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda (SFNV) y creación del BANVHI.			
Entidad Rectora: Mivah		Entidad Ejecutora: Entidades autorizadas SFNV	
Entidad Responsable: Banhvi.			
Parte del Sector Social: Sí (Decreto N°34582-MP-PLAN)			
Recursos: FOSUVI y presupuesto de la república		Financiamiento: Por medio de ley N°8627 Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico del año 2008, publicada en el Alcance 41 a La Gaceta N°251 del 31 de diciembre del 2007 se contempla una transferencia de capital al sector público, representado por el Banco Hipotecario de la Vivienda, y en el Título del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, se destina la suma de veinte mil millones de colones destinado a Bono Colectivo para obras de infraestructura en asentamientos en precarios, Programa de Erradicación de Tugurios.	
Población Objetivo: Población que habite en condiciones de tugurio y precariedad.			
Criterios de selección:			
Cantidad de beneficiarios (anuales):			
Cobertura: Nacional		Provincias: N/A	
		Regiones: N/A	
		Otro: N/A	
Motivación/Justificación/Por qué: dotar de vivienda, infraestructura y servicios básicos al menos al 50% de la población que habita en asentamientos en precario y en condición de tugurio			
Objetivo General:			Otros Objetivos
Ordenar el proceso de atención de las familias en estos sitios con el propósito de facilitar al sector vivienda el cumplimiento de la atención del 50% de las familias que habitan en asentamientos en condición de precario con el fin de mejorar las condiciones de vida de sus habitantes.			N/R
Vinculación PND		Acción Estratégica: 10. Programas de atención del déficit habitacional y alivio a la pobreza, con énfasis en asentamientos en precario y condición de tugurio.	
		Objetivos: Contribuir con el mejoramiento de las condiciones de vida de las familias que habitan en asentamientos precarios y tugurios, mediante las aplicaciones de programas tendientes a dotar de vivienda, infraestructura y servicios básicos a esta población.	
		Metas: 50% (19.127) de reducción de familias que habitan en asentamientos en precario y en tugurios, con el fin de mejorar las condiciones de vida de sus habitantes.	
<i>Evaluación</i>			
Evaluación:		Año de evaluación: ND	
NO			
Institución que la Realiza: N/R			
Resultados / Recomendaciones: N/R			
Observaciones Generales: Se afirma que el Programa surge en la Administración Arias Sánchez, porque el 20 de julio del 2006 mediante la Ley N°8534 se le hace reforma al artículo 59 de la Ley 7052, para añadir que "...el Banco Hipotecario de la Vivienda (Banhvi) podrá destinar hasta un cuarenta por ciento (40%) de los ingresos anuales del Fondo de Subsidios para la Vivienda (Fosuvi), para subsidiar, mediante las entidades autorizadas del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, la adquisición, segregación, adjudicación de terrenos, obras de urbanización, mejoras, construcción de viviendas, en caso de proyectos individuales o colectivos de erradicación de tugurios y asentamientos en precario, localizados en zonas rurales o urbanas, para las familias cuyos ingresos sean iguales o inferiores a un salario mínimo y medio de un obrero no especializado de la industria de la construcción o que hayan sido declarados en estado de emergencia. El Banhvi establecerá las condiciones y los mecanismos para otorgar este subsidio y deberá permitir, finalmente, la individualización de los subsidios." En la Administración surge una nueva modalidad: Bono Comunal Colectivo.			

Fuente: elaboración propia con base en documentos sobre el programa.

Tabla N°4.4
 Ficha del programa de Bono Comunal o Colectivo

Nombre del programa: Programa de Bono Comunal /Colectivo			
Naturaleza de la política: Selectiva (por condición de precariedad y tugurio)		Ámbito de acción: Vivienda	
Tipo de beneficio: Subsidio			
Año de Diseño: 2007-2009 2008		Año de Ejecución: Continuidad: Actualmente	
Marco Jurídico: Ley N°7052 y sus reformas Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda. Directriz N°027 S- MIVAH 2008			
Entidad Rectora: Mivah	Entidad Ejecutora: entidades autorizadas del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda (SFNV)		Entidad Responsable: BANHVI
Parte del Sector Social: Sí			
Recursos: BANHVI aprueba el financiamiento	Financiamiento: por medio de ley N°8627 Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico del año 2008, publicada en el Alcance 41 a La Gaceta N°251 del 31 de diciembre del 2007 se contempla una transferencia de capital al sector público, representado por el Banco Hipotecario de la Vivienda, y en el Título del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, se destina la suma de veinte mil millones de colones destinado a Bono Colectivo para obras de infraestructura en asentamientos en precarios, Programa de Erradicación de Tugurios.		
Población Objetivo: familias que viven en comunidades con precarias condiciones sanitarias y ambientales, las cuales representan una condición de riesgo social para sus habitantes.			
Criterios de selección:			
Cantidad de beneficiarios (anuales):	9,407 familias (2008).		
Cobertura: Nacional	Provincias: N/A	Regiones: N/A	Otro: N/A
Motivación/Justificación/Por qué: Es un subsidio que el Estado costarricense brinda a un asentamiento con déficit barrial de manera general para la dotación y mejora de la infraestructura social y el desarrollo local			
Objetivo General		Otros Objetivos	
El programa de Bono Comunal tiene como fin proteger y mejorar la calidad de vida de cientos de familias que viven en comunidades con precarias condiciones sanitarias y ambientales, las cuales representan una condición de riesgo social para sus habitantes		<ol style="list-style-type: none"> 1. Contribuir a mejorar y dignificar la calidad de vida de la población de los asentamientos en condición precaria por medio de la dotación y mejora de la infraestructura urbana y social. 2. Regenerar estas comunidades y propiciar su integración a la ciudad formal (reorganización del espacio público). 3. Propiciar la integralidad con otros programas del S.F.N.V. 	
Vinculación PND	Acción Estratégica: 10. Programas de atención del déficit habitacional y alivio a la pobreza, con énfasis en asentamientos en precario y condición de tugurio.		
	Objetivos: contribuir con el mejoramiento de las condiciones de vida de las familias que habitan en asentamientos precarios y tugurios, mediante las aplicaciones de programas tendientes a dotar de vivienda, infraestructura y servicios básicos a esta población.		
	Metas:50% (19.127) de reducción de familias que habitan en asentamientos en precario y en tugurios.		
<i>Evaluación</i>			
Evaluación:	NO	Año de evaluación: N/A	
Institución que la Realiza: N/A			
Resultados / Recomendaciones:			
Observaciones Generales: Este programa se diseñó y empezó a ejecutarse a mitad de la Administración Arias Sánchez.			

Fuente: elaboración propia con base en documentos sobre el programa.

Tabla N°4.5

Ficha del programa de Red de Atención Progresiva para el Cuido Integral de las Personas Adultas Mayores

Nombre del programa: Red de Atención Progresiva para el Cuido Integral de las Personas Adultas Mayores			
Naturaleza de la política: Selectiva		Ámbito de acción: Cuido	
Tipo de beneficio: Subsidios económico			
Año de Diseño: 2010		Año de Ejecución: 2010	
Continuidad: Administración Solís Rivera			
Marco Jurídico: Directriz 008-P (16-08-2010), Decreto Ejecutivo 36607-MP (17-07-2011).			
Entidad Rectora: CONAPAM	Entidad Ejecutora: CONAPAM, municipalidades, OBS, CCSS, MS, INAMU, universidades estatales, BANHVI, IMAS, JPS, MEP, DINADECO		Entidad Responsable: IMAS, CONAPAM
Parte del Sector Social: Sí			
Recursos:		Financiamiento: FODESAF	
Población Objetivo: Población adulta mayor del país en riesgo social, que requiera algún tipo de atención integral para garantizar una vejez con calidad de vida, en cantones y comunidades determinadas como prioritarias por el actual Gobierno.			
Criterios de selección: 1) adulto mayor de 65 años y más, 2) costarricenses o extranjeros residentes legales en el país, 3) condición de pobreza o pobreza extrema según artículo 25 del decreto ejecutivo 35873, Reglamento a la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares.			
Cantidad de beneficiarios (anuales):		4,459 adultos mayores (2011)	
Cobertura: Nacional	Provincias: Todas	Regiones: Todas	Otro: 15 cantones en zona rural con peor IDH, 25 de la GAM, en barrios urbano-marginales, con altos niveles de pobreza, exclusión social y violencia.
Motivación/Justificación/Por qué: Acelerado proceso de envejecimiento de la población, falta de opciones de cuidado para el sector, futura presión en servicios de salud y pensiones que afectarán a la población adulta mayor, y previene incorporación laboral de las mujeres.			
Objetivo General			Otros Objetivos:
Articular y fortalecer una estructura social para el desarrollo e implementación de acciones que garanticen una respuesta integral a las necesidades de las personas adultas mayores, relacionadas con el mantenimiento cotidiano de la vida y la salud, así como las necesidades afectivas y de socialización, con especial énfasis en aquellas que se encuentran en riesgo social, para garantizar una vejez con calidad de vida a la población nacional.			N/A
Metas: 1) Incrementar la cobertura actual de la red en al menos un 50%, mediante las distintas modalidades. Esto sobre la base de los datos disponibles que indican que a la fecha en Costa Rica se atiende a cerca de 5000 personas adultas mayores, mediante las modalidades de institucionalización en Centros Diurnos y Hogares y el Programa de Atención Domiciliar; 2) Conformar 40 redes locales (Subsistemas) de protección y atención integral de personas adultas mayores en cantones y comunidades prioritarias.			
Vinculación PND	Acción Estratégica: Red Nacional de Cuido y Atención Integral de Personas Adultas Mayores.		
	Objetivos: Incrementar la cobertura de la Red Nacional de Cuido de la Personas Adultas Mayores.		
	Metas: 2.500 personas adultas mayores adicionales, cubiertas por la Red de Cuido con diversas modalidades de atención.		
<i>Evaluación</i>			
Evaluación:		NO	Año de evaluación:
Institución que la Realiza:			
Resultados / Recomendaciones:			
Observaciones generales:			

Fuente: elaboración propia con base en documentos sobre el programa.

Tabla N°4.6
 Ficha del Programa Manos a la obra

Nombre del programa: Manos a la Obra			
Naturaleza de la política: Selectiva		Ámbito de acción: Programa de Bienestar y Promoción Familiar	
Tipo de beneficio: TMC			
Año de Diseño: 2011		Año de Ejecución: 2011	Continuidad: Administración Solís Rivera
Marco Jurídico: N°36870-MP-G-MBSF-MTSS (creación), Decreto N°37764-MP—G-MTSS-MBSF (reforma)			
Entidad Rectora: Ministro Rector Sector Bienestar Social y Familia	Entidad Ejecutora: IMAS	Entidad Responsable: IMAS, INA, Pronae, Empléate Desaf, IDA, Dinadeco, MEP, y CCSS.	
Parte del Sector Social: S/N			
Recursos: Propios del IMAS		Financiamiento: Fodesaf, IMAS, presupuesto ordinario y extraordinario, así como cooperación	
Población Objetivo: personas costarricenses y extranjeras con estatus de residentes permanentes, mayores de 15 años, desempleadas, en condición de pobreza o de riesgo, y vulnerabilidad social, que habitan en territorios indígenas, estudiantes que cursan carreras técnicas o estudios superiores, jóvenes que no estudian ni trabajan, que requieran apoyo económico para cubrir necesidades básicas mientras se logran insertar o reinsertar en el mercado laboral. Los afectados por desastres o emergencias, y aquellas personas que desarrollan una actividad por cuenta propia, la cual no les permite generar ingresos para satisfacer sus necesidades básicas. En todos los casos cuando las personas se encuentren en condición de pobreza o riesgo social, y vulnerabilidad social. Prioridad a jefas de hogar, y afectados por desastres y emergencias.			
Criterios de selección: condición de pobreza.			
Cantidad de beneficiarios (anuales):		10,883 familias.	
Cobertura: Nacional	Provincias: Todas	Regiones: Todas	Otro:
Motivación/Justificación/Por qué: fomentar el empleo y coadyuvar en el desarrollo de proyectos que incidan positivamente en las condiciones económicas y sociales de las comunidades y personas que participen su ejecución, la tasa de desempleo abierto asciende a cerca del siete por ciento (7%) de la población económicamente activa, lo cual significa que existe un enorme capital humano en el país, con limitaciones importantes para gestionar su propio bienestar económico y social, el país sufre periódicamente los efectos adversos de las emergencias ocasionadas por hechos de la naturaleza o del hombre, que además de las pérdidas humanas y materiales, suelen provocar o agravar el desempleo, especialmente entre los grupos más vulnerables de la población, el problema del desempleo y subempleo, entre la población económicamente activa, representa uno de los factores condicionantes clave de la pobreza que sufre una buena parte de la población nacional.			
Objetivo General		Otros Objetivos: N/R	
Procurar que los beneficiarios participen en el desarrollo de planes y proyectos de bienestar comunal, así como atender las necesidades de la población desempleada del país (no literal)			
Metas: N/R			
Vinculación PND	Acción Estratégica: Reducir el desempleo y atender integralmente a hogares en extrema pobreza.		
	Objetivos: Atención integral y reducción de la pobreza		
	Metas: Atender integralmente a 20.000 hogares en extrema pobreza, Alcanzar una tasa de Desempleo Abierto del 6% al final del período.		
<i>Evaluación</i>			
Evaluación:	NO	Año de evaluación:	
Institución que la Realiza:			
Resultados / Recomendaciones: Lo que existe es un informe de auditoría, el cual señala que: No se logra determinar que beneficiarios participaran en un proyecto comunal, con fundamento en la condición de pobreza o de riesgo y vulnerabilidad. (p.3), problemas en la asignación de beneficiarios y verificación de situación socioeconómica (p.4).			
Observaciones Generales: Con la administración de Solís Rivera, el programa continúa, pero se le hacen modificaciones, debido a denuncias por clientelismo político, y por ser considerado un programa asistencialista.			

Fuente: elaboración propia con base en documentos sobre el programa.

Producto de la elaboración del catálogo de programas, fue posible identificar la prioridad en el diseño y ejecución de la política social de cada una de las Administraciones, sobre estas, a modo de conclusión, se realiza un breve señalamiento.

De conformidad con el análisis efectuado a las fichas resultantes de la Administración Arias Sánchez, se desprende que su política social estuvo dirigida a la atención del sector vivienda, educación, nutrición y salud para personas menores de edad, y mejora de las condiciones económicas de la población adulta mayor.

La continuidad que se le dio a Programas como Panea-Comedores Escolares y Cen-Cinai permitió el resguardo de la prestación de servicios de atención integral en nutrición y desarrollo infantil.

Por otro lado, el aumento en el monto otorgado por concepto del Programa Régimen No Contributivo de Pensiones (RNC), fortaleció la oferta institucional en cuanto a atención de la población adulta mayor en condiciones de pobreza.

De igual manera, el impulso del Programa Centros Comunitarios Inteligentes (CECI) constituyó una novedad en cuanto a la generación de iniciativas para la disminución de la brecha en el acceso y uso de las tecnologías de la información y la comunicación.

Asimismo, la creación de una nueva modalidad de **Programa para la Erradicación de Asentamientos en Precario y en Condición de Tugurio** constituyó un giro en cuanto a la atención de los asentamientos que presentaban dichas condiciones. Igualmente, la creación del **Programa Avancemos** marcó la estrategia de la PSS de la Administración.

Estos últimos dos programas constituyen los estudios de caso para la administración Arias Sánchez, por lo que se motiva al lector a consultar el detalle del análisis de diseño y ejecución en el capítulo V.

La Administración Arias Sánchez enfocó su PSS en aspectos que se identificaron como generadores de exclusión, vulnerabilidad, y riesgo social en determinadas poblaciones, y por ende incidían en la situación de pobreza.

La deserción escolar y el habitar en un asentamiento en condición de precario y tugurio implicaban un riesgo social inminente. Por lo cual, atender dichas condiciones constituyó la herramienta principal para mejorar de forma integral las condiciones de vida de las familias que se encontraban en dicha situación.

Ahora bien, en cuanto a la Administración Chinchilla Miranda, se obtuvo que su política social se enfocó en el área de vivienda, orientada al mejoramiento del espacio habitacional y barrial. Esto es congruente con la conformación del Sector de Ordenamiento Territorial y Vivienda, establecido en el Decreto N°36646-MP-PLAN.

Otro elemento prioritario, fue la articulación y coordinación institucional que se buscó mediante la estrategia de Atención Integral a Familias en Condición de Pobreza Extrema, la cual estableció procedimientos para referencia y atención interinstitucional de las personas en dicha condición.

Una de las poblaciones a las cuales se le dio mayor prioridad fue a la joven (personas con edades entre los 18-35 años), dando impulso a programas de fortalecimiento de relaciones de convivencia (Programa vivir y convivir), apoyo académico a jóvenes con habilidades sobresalientes en ciencia o tecnología (Programa Talento Joven) y generación de capacidades para el empleo (Empléate). Sin embargo, por motivos que la misma mandataria indicó desconocer, las instituciones rectoras cada uno de los programas, no formaron parte del Sector Social y Bienestar Social y Familia,⁸ razón por la cual no cumplieron con la totalidad de los criterios construidos por estas investigadoras.

Otra población a la cual se le dio una atención particular fue a las mujeres, tanto con la **Red de Cuido de Adulto Mayor** y la de Desarrollo Infantil, ya que fueron concebidas con el propósito de brindar una alternativa de cuidado que superara los roles tradicionales asignados a la mujer, y que así pudieran insertarse en el mercado laboral. Otra acción afirmativa de la prioridad que tuvo esta población fue la creación de **Manos a la Obra**, como una opción que permitiera a las mujeres recibir una capacitación y a la vez mejorar las condiciones de su entorno comunal.⁹

⁸ Chinchilla, L. (01 de diciembre, 2017). *Comunicación personal*.

⁹ *Ibidem*.

Finalmente, en el caso de los dos programas resultantes como PSS de la Administración Chinchilla Miranda, se trabajó con población que se consideró estuvieran en una situación de rezago y primó el hilo conductor de la solidaridad y la corresponsabilidad entre Estado-sociedad civil para alcanzar un desarrollo integral en las comunidades. Así las cosas, el programa Red de Cuido de Adultos Mayores se apoyó en redes locales para su ejecución, y el programa Manos a la Obra que, mediante la prestación de servicios a la comunidad, brindó mejoras del espacio y un ingreso económico a la persona que desarrolló dicha labor.

Capítulo V

La Política Social Selectiva de la Administración Arias Sánchez (2006-2010): De un proyecto definido a ensayos infructuosos

El presente capítulo recoge el análisis realizado por las investigadoras sobre la Política Social Selectiva (PSS) de la Administración Arias Sánchez (2006-2010). En términos generales, esta se puede caracterizar como un proyecto que comenzó con una estrategia articuladora del sector social, para dar solución al “Triángulo de las Bermudas” que ha constituido la institucionalidad social costarricense.¹

No obstante, traspies políticos a medio período obligaron al cambio de autoridades y el traslado de la Rectoría a otra institución, lo que evitó la consolidación del proyecto inicial, y el comienzo de una nueva conceptualización. El ciclo de no consolidación de una política a largo plazo volvió a comenzar.

De esta forma, y al igual que se realiza para el análisis de la Administración Chinchilla Miranda (2010-2014), el capítulo se estructura de la siguiente manera. Primero, se contextualiza la administración, a partir del clivaje producido por el cambio de la rectoría del Sector Social y Lucha contra la Pobreza (SSLCP) del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (Mivah) al Ministerio de Salud (Minsa) en el 2008, y que trajo consigo el viraje en el enfoque y de visión de la primera mitad de la Administración.

Segundo, se analiza la configuración de la institucionalidad del SSLCP y se identifican los cambios que produjo el traslado de la rectoría y sus nuevas conceptualizaciones de intervención social. En tercer lugar, y con una visión más amplia del panorama de la Administración Arias

¹ Las investigadoras, con el análisis realizado sobre la institucionalidad del sector social costarricense desde 1940, Capítulo IV, concluyeron que este se ha caracterizado por su alta dispersión, irregularidad y variación entre cada administración. De esta forma, se ha utilizado la metáfora de “Triángulo de las Bermudas” para distinguir al sector y visualizar la problemática a nivel institucional que ha tenido durante este período. Igualmente, y como se indicará más adelante, la información gestionada en dichas instancias se difumina con el tiempo por lo que la labor investigativa se ve dificultada.

Sánchez, se introduce el estudio de las fases de diseño y ejecución de los dos programas sociales selectivos resultantes de la aplicación de los criterios definidos por las investigadoras y relatados en el capítulo III: el *Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas Avancemos* y el *Programa Bono Comunal/Colectivo*.

Por último, se comparan los principales elementos del diseño y ejecución de ambos programas para caracterizar la PSS de esta Administración, y tener los elementos analíticos para la comparación entre las dos Administraciones, la cual se realizará en el capítulo VIII.

5.1. Clivaje del Sector Social y Lucha Contra la Pobreza: cambio de rectoría del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (Mivah) al Ministerio de Salud (Minsa)

Con el propósito de contextualizar la PSS de la Administración bajo estudio, se escogió un evento que significó un parteaguas en la estrategia programática del sector social: el cambio de rectoría del Mivah al Minsa en agosto 2008.

Este traslado fue importante por las siguientes razones. Primero, fue impulsado políticamente debido a la denuncia por cuestionamientos en el manejo de los fondos donados por el Gobierno de Taiwán, a través del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), la presión de la oposición legislativa ocasionó la renuncia del ministro del Mivah, Fernando Zumbado, y la viceministra de esa misma cartera, Ana Isabel García, mismas autoridades que lideraron el SSLCP hasta mediados de ese año. Segundo, no solamente hubo cambio de las personas que tomaron el liderazgo de la cartera de Vivienda y Asentamientos Humanos, sino que el cambio implicó el traslado de la rectoría a otra institución. Lo importante para la Presidencia de la República fue que el sector siguiera estando a cargo de una persona políticamente fuerte, por lo que se adjudicó a la ministra de Salud, María Luisa Ávila.²

² La Administración manejó un discurso de fortaleza de la institucionalidad de los programas sociales selectivos que, como desde un inicio de la Administración se señaló, era requerida para lograr concretar las metas propuestas por el mandatario en la materia. Arias, O. (09 de enero, 2018). *Comunicación personal*.

Como se mencionará más adelante, en los análisis de cada programa, este cambio trajo consigo variaciones programáticas que afectaron sensiblemente la PSS que había sido diseñada al inicio de la Administración, y provocó roces a lo interno del Viceministerio de Desarrollo Social (VDS), el cual había sido creado por las autoridades iniciales de la Rectoría, y fue sometido a estudios de reestructuración por parte de los nuevos encargados.

Para una mejor comprensión del escenario suscitado se describen los elementos que caracterizaron el clivaje:

5.1.1. Acontecimiento central

Debido a la renuncia del ministro del Mivah y rector del SSLCP, Fernando Zumbado, en agosto del 2008, se realizó un traslado de la Rectoría de este sector al Minsa. Esto originó cambios en el enfoque de atención a la pobreza que se ejecutó en los primeros dos años de la Administración Arias Sánchez (2006-2008). Para la nueva rectora, María Luisa Ávila, la pobreza era vista como una condicionante de la salud. Esta nueva concepción, como se explicará en el análisis de los programas correspondientes a esta Administración, llevó a cambios de políticas dentro del Sector y a la oposición de las autoridades salientes, agencias gubernamentales, como la Contraloría General de la República (CGR), y de académicos especialistas en el estudio de la pobreza.

5.1.2. Escenario

En respuesta a los informes N°DFOE-SOC-30-2006 y N°DFOE-SOC-40-2006 de la Contraloría General de la República, el Poder Ejecutivo creó el Viceministerio de Desarrollo Social, adscrito al Mivah, ente al cual se le delegó la rectoría del SSLCP a través del Decreto Ejecutivo N°33151 del 8 de mayo del 2006. El Viceministerio tuvo, entre sus funciones más importantes, la definición de las tareas principales y el ejercicio de la Secretaría Técnica del Sector, y el impulso del programa social central de la Administración: *Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas Avancemos*.³

³ El programa de transferencias monetarias condicionadas *Avancemos*, el cual se analizará más adelante, ha sido desarrollado como un estipendio mensual dirigido a familias en condición de pobreza, vulnerabilidad, riesgo y exclusión social, que tengan entre sus miembros a jóvenes entre los 12 y 21 años, y condicionada a que estos permanezcan dentro del sistema educativo con un rendimiento satisfactorio. Las condiciones de corresponsabilidad se adjudican a las familias, ya que estas deben velar por la asistencia escolar y el éxito escolar de estas personas. Más allá

Durante el 2006-2008, una de las principales labores que llevó a cabo el Viceministerio fue la redacción de un proyecto de ley que creara el Ministerio de Vivienda y Desarrollo Social. A pesar de que se esperaba que este fuera enviado por el Poder Ejecutivo para su discusión a la Asamblea Legislativa durante el 2007, esto no sucedió debido a que la implementación del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana (CAFTA, por sus siglas en inglés) dominó la Agenda Legislativa, incluso, hasta el final de la Administración. El objetivo principal de este proyecto era crear la rectoría fija del sector social, en donde se articularían los programas sociales selectivos con miras a una mayor eficiencia e impacto en sus resultados.⁴

No obstante, a pesar de los avances en términos de coordinación institucional del Sector y la búsqueda de la eficiencia en los programas sociales selectivos, en agosto del 2008 el ministro del Mivah y rector del SSLCP, presentó su renuncia ante los cuestionamientos dados a conocer por la prensa nacional y las acusaciones de diputados de oposición y oficialistas sobre posible malversación de fondos de una donación del Gobierno de Taiwán.⁵ Ante esta situación, la viceministra de Desarrollo Social, Ana Isabel García, también renunció a su cargo.⁶

Es en este momento, cuando la Rectoría se trasladó a la ministra de Salud, que se impulsaron cambios en la estructura del Sector, tales como sustituir el proyecto de ley elaborado para la

de evitar la deserción escolar, el programa fue una respuesta a la política de universalización de la educación secundaria en el país, la cual, a su vez, se visualizó como pieza angular de la estrategia sostenida en la reducción de la pobreza. Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos. (2007). *Informe de Labores Mayo 2006 - Abril 2007*. Recuperado de <https://goo.gl/W4YfP6>, p. 27, 31.

⁴ Zumbado, F. (2007). *Mensaje del señor Fernando Zumbado, ministro de Vivienda y Asentamientos Humanos y Rector del Sector Social y Lucha contra la Pobreza. Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (2007). Op.cit.*, p.8.

⁵ La donación taiwanesa de \$1.5 millones estaba destinada para la financiación del programa “Mejoramiento barrial y gestión de programas sociales innovativos” a implementarse en Rincón Grande de Pavas. En declaraciones a la prensa, el exministro indicó que el donante había decidido gestionar el dinero por medio del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE). Sin embargo, la prensa luego publicó un comunicado del exministro al entonces embajador de Taiwán solicitándole la intermediación del BCIE para recibir el dinero, y el establecimiento de un fideicomiso para su administración. Investigaciones posteriores indicaron que la donación no se había ejecutado para el programa indicado, sino que se utilizó para el pago de consultorías, una de ellas dirigida a la asistente de Zumbado. El exministro y su asistente fueron denunciados, condenados a tres años de prisión en el 2014, pero el Tribunal de Apelaciones de San José absolvió a ambos por considerar que no existía delito que pudiera atribuirse. Consúltese: Mata, E. (3 de julio, 2008). Zumbado pidió a Taiwán transferir dineros al BCIE. *La Nación*. Recuperado de <https://goo.gl/4JU313>, Cambronero, N. (20 de mayo, 2015). Tribunal absuelve a exministro de Vivienda Fernando Zumbado por pago extra a secretaria. *La Nación*. Recuperado de <https://goo.gl/Pgyt96>.

⁶ Agencia AFP. (20 de agosto, 2008). Renuncia viceministra de Vivienda en Costa Rica. *Radio La Primerísima 91.5-105.3fm / 680am*. Recuperado de <https://goo.gl/8p5Jk8>.

creación del Ministerio de Vivienda y Desarrollo Social por el proyecto de Promoción de la Política de Inclusión y Protección Social, Expediente N°18.124, el cual, a pesar de no haber sido presentado por esta Administración, llegó a la Asamblea Legislativa como propuesta de la diputada Alicia Fournier en el 2015.

5.1.3. Acontecimiento central del clivaje

Cambio de rectoría del sector social del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos al Ministerio de Salud, en agosto del 2008, producto de la renuncia del ministro de Vivienda y Asentamientos Humanos, en consecuencia, se dio el traslado de la rectoría del SSLCP a la ministra de Salud. Este acontecimiento concluye con el inicio de la Administración Chinchilla Miranda, en mayo 2010, en la cual vuelve a cambiar la rectoría del sector social.

5.1.4. Escenario previo

Como hechos importantes a destacar se encuentran que en el 2006 es juramentado como presidente de la República, una persona que ha sido reelecta en su cargo,⁷ y que apenas alcanzó el umbral electoral del 40% en primera ronda, con una diferencia de menos de un punto porcentual con su mayor oponente. Este hecho provocó una elección polarizada entre aquellos que apoyaban la aprobación del CAFTA y los que no. La solución de esta disyuntiva se cristalizó, en el 2007, en el primer referéndum que se realizó en el país. Como consecuencia, y debido a la complejidad del Tratado, la agenda legislativa y el pulso político del Ejecutivo se concentraron en aprobar la agenda de implementación del TLC.

Por otro lado, debido a las contracciones presupuestarias y fiscales de la Administración 2002-2006, el nuevo gobierno entró con superávits, lo que permitió incrementar el gasto público, incluidos grandes aumentos en las pensiones al Régimen No Contributivo (RNC), administrado por la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), y las becas del nuevo programa *Avancemos*.

⁷ Ello sucede por primera vez desde 1969, ya que la reelección presidencial estaba prohibida en el país, gracias al voto de la Sala Constitucional N°2003-2771 de las once horas cuarenta minutos del cuatro de abril de 2003 el cual restaura esa posibilidad.

Estas políticas, aunado a un crecimiento económico sostenible, permitió la disminución en tres puntos porcentuales de los niveles de pobreza durante los primeros dos años. Sin embargo, la crisis económica del 2008 y la consecuente contracción de la producción y las exportaciones, ocasionaron que esta disminución no tuviera continuidad.

Se presentó una conjugación de actores, al inicio de la Administración, que se propuso dar forma a un sistema institucional ordenado, unificado y bien definido, que fuera identificado como un organismo de control de los programas sociales selectivos existentes en el país, lo cual iba a desencadenar en el establecimiento de un modelo de manejo de la Política Social.

5.1.5. Fase situacional

La renuncia del ministro del Mivah provocó la reconfiguración no solo dentro del propio Ministerio por el nombramiento de sus nuevas autoridades, sino también del Poder Ejecutivo, en dos sentidos. En primer lugar, en la designación de un nuevo ministerio como entidad rectora del SSLCP, con la emisión de un nuevo Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo N°34582.⁸

En segundo lugar, y directamente relacionado con lo anterior, el cambio de autoridad rectora provocó un viraje ideológico con respecto a lo que se concibe como pobreza. Este hecho produjo un clivaje en la política pública de combate a la pobreza porque, a pesar de que la nueva Rectoría afirmó que no se harían cambios drásticos en lo que se venía haciendo, las modificaciones fueron de fondo, tanto en enfoque como en institucionalidad. No solo se empezó a concebir la pobreza como una consecuencia de la falta de salud, y por lo tanto un foco de atención diferente y búsqueda de rectoría a largo plazo distinta a la que ya se había trabajado en los dos años anteriores, sino también a nivel organizacional hubo despidos y reconfiguraciones en el Viceministerio de Desarrollo Social, tanto así que el nuevo viceministro se definía como subalterno de la ministra de Salud, y no de la de Vivienda, lo que ocasionó confusiones a nivel de los demás funcionarios.⁹

⁸ Poder Ejecutivo de la República de Costa Rica. (10 de junio, 2008). *Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo, Decreto Ejecutivo N°34852*. Recuperado de <https://goo.gl/oTtSSJ>.

⁹ Cordero, J. (Mayo, 2010). *Informe final de Gestión 21 de agosto, 2008 - 07 de mayo, 2010*. Documento digital facilitado por José Manuel Cordero, p.11. A lo largo del documento, Cordero refiere como su superiora a la ministra de Salud, a pesar de que el VDS quedó físicamente ubicado en el Mivah.

Igualmente, la modificación fue definida por la CGR como una movida que complicó la gestión de la rectoría del sector salud, ya que el Minsa cargaba con ambas.

Por tanto, el cambio de rectoría del SSLCP, ante la renuncia del ministro de Vivienda y Asentamientos Humanos, provocó una modificación de las relaciones de poder entre las fuerzas y los actores en la escena política, puesto que hubo actores que elevaron el rango que ya tenían (la ministra de Salud, no es solo la rectora del sector salud, sino también del SSLCP), y el descenso de otros, e incluso su desaparición dentro de, por lo menos, la arena política directa (antiguas autoridades del Mivah).

5.1.6. Escenario

Como escenario formal se tuvo la Administración Arias Sánchez (2006-2010). Igualmente, con la presentación del proyecto de ley N°18,124, se consideran como escenario formal las reglas de la Asamblea Legislativa en la discusión de ese proyecto.

5.1.7. Actores políticos

A continuación se realiza un mapeo de los principales actores políticos que participaron en el clivaje.

Tabla N°5.1
Actores políticos del clivaje de cambio de rectoría del SSLCP, agosto 2008.

Actor	Posición
<p style="text-align: center;">Óscar Arias. Presidente de la República (2006-2010).</p>	<p>A pesar de que defendía al ministro del Mivah de las acusaciones que se le planteaban por el tema de los recursos brindados por el gobierno de Taiwán, e incluso alegaba a los medios de comunicación desconocer la donación,¹⁰ el 09 de julio solicitó su separación temporal del cargo mientras la CGR y el Comité de ética analizaban el caso. Posteriormente, aceptó su renuncia y fue el encargado de nombrar a la ministra de Salud como rectora del SSLCP.¹¹</p>
<p style="text-align: center;">Fernando Zumbado</p>	<p>Su renuncia fue la causante del cambio de rectoría hacia el</p>

¹⁰ Mata, E y Cantero, M. (19 de julio, 2008). Óscar Arias dice que ignoraba donación de Taiwán para pobres. *La Nación*. Recuperado de <https://goo.gl/mgkEq8>.

¹¹ Rojas, R. (17 de julio, 2008). Sustrituto para Zumbado. *Al Día*. Recuperado de <https://goo.gl/soMB4Q>.

Actor	Posición
Ministro saliente del Mivah y rector del SSLCP (2006-2008).	Ministerio de Salud, y, consiguientemente, la variación en el enfoque de ver la pobreza desde una perspectiva de derechos humanos hacia una de salud.
Ana Isabel García Viceministra saliente de Desarrollo Social (2006-2008).	Encargada del desarrollo de la gestión de la política social selectiva y ejecutora de las recomendaciones dadas por la CGR, entre ellas la redacción del proyecto de ley de creación del Ministerio de Vivienda y Desarrollo Social, así como el desarrollo de los sistemas de beneficiarios. Ante la renuncia del ministro Zumbado, presenta su dimisión y defiende la labor del Viceministerio en la atención y reducción de la pobreza en esos dos años. Se manifestó en contra de la nueva visión de atención a la pobreza, y procuró la no presentación del proyecto de rectoría elaborado por el Ministerio de Salud. “El cambio de rectoría era algo coyuntural, dejarlo en Salud es una involución, es mantener las ideas de hace un siglo, cuando se pensaba que si una persona tiene salud tiene buenas condiciones de vida.” ¹²
María Luisa Ávila Ministra de Salud y nueva rectora del SSLCP (2008-2010).	Ante la renuncia del ministro del Mivah y la viceministra de Desarrollo Social, se le asigna la rectoría del Sector. A pesar de que manifestó la intención de continuar con la estructura institucional del Viceministerio de Desarrollo Social, desechó un proyecto de ley que se había redactado para la creación del Ministerio de Vivienda y Desarrollo Social, y lo cambió por la Política de Inclusión y Protección Social, la cual sí se envió a la Asamblea Legislativa en el 2011, propuesta por la diputada Alicia Fournier. Su enfoque estuvo dirigido a incrementar la eficiencia en los procesos: “Quiero darle un giro ejecutivo. Yo creo que nadie puede oponerse (...)” ¹³ , mediante la creación de procesos más claros, y protocolos de manejo. ¹⁴ Definió como la receta el “[...] cambiar enfoque, aplicar tratamientos intensivos de desarrollo organizacional y salir a buscar a los pobres.” ¹⁵ Su estilo estuvo relacionado con la visión de salud. Para la Ministra, la pobreza, y el Sector en general, debía ser diagnosticado, como un enfermo, y empezar a probar tratamientos. En su visualización general de atención a la pobreza, buscó concentrarse más en los aspectos de vulnerabilidad y exclusión. Para ella, la descoordinación entre los programas universales y los selectivos era amplia, ya que las brechas en la desigualdad social se estaban ampliando. No comparte las observaciones de la Contraloría sobre la ruptura conceptual y política que generó el cambio de rectoría y el nuevo enfoque de pobreza como determinante de la salud.

¹² Bermúdez, M. (30 de agosto, 2009). Se avecina pulso por rectoría social. *El Financiero*. Recuperado de <https://goo.gl/LeKYE7>.

¹³ Ávila, M. (25 de agosto, 2008). Entrevista: María Luisa Ávila. *La Nación*. Recuperado de <https://goo.gl/FGX1xF>.

¹⁴ Ávila, M. (12 de octubre, 2008). María Luisa Ávila: salir a buscar pobres. *El Financiero*. Recuperado de <https://goo.gl/hMrF59>.

¹⁵ *Ibidem*.

Actor	Posición
	Constituye el actor promotor del cambio de visión política en el manejo de la política social costarricense. “Se trata del modelo conceptual de producción social de la salud, es algo que venimos desarrollando. Y en materia de rectoría, nosotros tenemos experiencia.” ¹⁶
<p align="center">Juan Manuel Cordero Viceministro entrante de Desarrollo Social (2008-2010).</p>	Sustituye a Ana Isabel García en el Viceministerio de Desarrollo Social. ¹⁷ Se determina como un actor pasivo, ya que continuó ejerciendo su labor de instancia de apoyo técnico al ejercicio de la Rectoría, manteniendo la continuidad en las materias a su cargo.
<p align="center">Rocío Aguilar Contralora General de la República (2005-2012).</p>	<p>En informes de esta institución, se calificó el cambio de rectoría generado como una ruptura conceptual y política, que conllevó cambios en el nivel operativo. Consideró que la propuesta de creación del Ministerio de Salud y Desarrollo Social desestimó el esfuerzo del proyecto de Ministerio de Vivienda y Desarrollo Social:</p> <p align="center"><i>[...] ese proyecto de Ley en su estado actual genera un elevado riesgo de que el ámbito de política pública de los PSS, que es la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social, sea marginal o reducido en el ejercicio de la rectoría, situación inconveniente para las poblaciones afectadas, puesto que la tendencia internacional ha sido la de constituir un Ministerio específico de Desarrollo Social o con similar denominación.</i>¹⁸</p> <p>Para la CGR, el cambio de rectoría hacia el Minsa se justificó en un concepto más amplio e integral de la salud que complejizó el ejercicio de la rectoría en salud y planteó el riesgo de reducir el alcance de la rectoría en pobreza, vulnerabilidad y exclusión social.¹⁹</p> <p>Se puede considerar como un actor de oposición en el cambio de visión política del manejo de la política social que se presentó con el cambio de Rectoría, y de alianza para los que defendían el mantenimiento del estatus quo.</p>
<p align="center">Clara Zomer Ministra de Vivienda y Asentamientos Humanos (2008-</p>	Se puede considerar como un actor de alianza en el cambio de visión política del manejo de la Política Social que se presentó con el cambio de Rectoría porque continuó los cambios administrativos dentro del Mivah, entre ellos la sustitución de

¹⁶ Bermúdez, M. (30 de agosto, 2009). *Op.cit.*

¹⁷ Nombrado mediante Acuerdo N°536-P del 20 de agosto de 2008, y publicado en La Gaceta No 176 del 11 de setiembre de ese año.

¹⁸ Contraloría General de la República. (25 de mayo, 2009). *Informe sobre el diseño, ejecución y evaluación de las políticas dirigidas hacia la superación de la pobreza. No. DFOE-SOC-19-2009.* Recuperado de <https://goo.gl/qHvzy3>, pp.28-29.

¹⁹ *Ibidem*, p.23.

Actor	Posición
2010).	las personas colaboradoras del exministro Zumbado por su propio personal de confianza. ²⁰
Alicia Fournier Diputada del Partido Liberación Nacional (2010-2014).	A pesar de ser un actor que no jugó en la fase situacional, es importante tomarla en cuenta porque presentó el proyecto sustitutivo de creación del Ministerio de Vivienda y Desarrollo Social, elaborado por el Minsa, posterior al cambio de Rectoría. Constituida en ese momento como un actor coadyuvante en el proceso de consolidación de la Rectoría del Ministerio de Salud en el área social.
Sergio Alfaro Diputado Partido Acción Ciudadana (2006-2010).	Consideró que la carta del ministro Zumbado al BCIE implicaba malversación de fondos, por lo que no solo pide su renuncia, sino también llama a la apertura de una causa penal contra el ministro. ²¹
Alberto Salom. Diputado Partido Acción Ciudadana (2006-2010).	Interpuso una denuncia en el Ministerio Público contra el ministro Zumbado. ²²
Óscar Núñez Jefe de fracción y diputado Partido Liberación Nacional (2006-2010).	Recomendó la separación total del ministro luego de que este se retirara temporalmente el 09 de julio del 2008, mientras la CGR y el Comité de Ética del Gobierno analizaban el caso. ²³

Fuente: Elaboración propia, con base en los documentos citados.

5.1.8. Relaciones de fuerza

La CGR en su informe N°DFOE-SOC-19-2009 establece que el cambio en los conceptos y enfoques que se dio con el cambio de rectoría llevó al Gobierno a interrumpir y retrasar procesos orientados a la integración del Sector, y a mejorar su eficacia y eficiencia, con el consiguiente efecto sobre los recursos de la Hacienda Pública. En esa línea, se puede observar la no validación del ente contralor a la variación del enfoque de atención de la pobreza que instauró la Administración Arias Sánchez con los reacomodos de la institucionalidad social efectuados, así como su crítica a dicha decisión ya que consideró que afectaba el desempeño en el cumplimiento de las metas definidas.

²⁰ La Nación. (10 de setiembre, 2008). *Zomer desarma equipo de propaganda de Zumbado*. Recuperado de <https://goo.gl/vrRJEV>.

²¹ Mata, E. (3 de julio, 2008). *Op.cit.*

²² *Ibidem.*

²³ Rojas, R. (17 de julio, 2008). *Op.cit.*

Es importante rescatar esta posición de la CGR por la postura que tuvo con las primeras autoridades del Sector, ya que, al inicio de la Administración, manifestó dudas sobre la estrategia diseñada de integración y coordinación del Sector por medio del VDS.²⁴

De esta manera, a pesar de que el Presidente aceptó la renuncia de las autoridades de la Rectoría, y apoyaba la labor que se venía haciendo, no mostró oposición a los nuevos enfoques de la ministra de Salud.

Sin embargo, los jefes anteriores sí mostraron desacuerdo, ya que consideraban que los cambios deshacían los avances logrados hasta ese momento en temas de coordinación e integración de Sector. Incluso, especialistas también mostraron dudas sobre el nuevo viraje. Por ejemplo, el académico Juan Diego Trejos señaló que el Minsa viene intentando reestructurar la rectoría del sector salud sin mayores éxitos, por lo que agregarle un sector más, que requería de acciones selectivas e integrales, era muy complicado.²⁵ De esta forma, se consideró que este traslado más bien iba a generar complicaciones en el liderazgo y coordinación del sector salud y en el sector social.

Adicionalmente, los cambios no sólo generaron roces a nivel de la institución a cargo de la Rectoría, sino también en el fondo de las políticas que se gestaron en esos primeros dos años. El caso más evidente fue con *Avancemos*, programa que se redujo a solo el componente de la transferencia monetaria, lo que ocasionó que la lógica de articulación sectorial que se pretendía instaurar por medio del programa se cayera.

No obstante lo anterior, dado el fuerte peso de la Ministra dentro de la Administración, su enfoque prevaleció hasta el final y no recibió mayores oposiciones a lo interno de resto del SSLCP.

²⁴ Consúltense Informes N°DFOE-SOC-30-2006 y N°DFOE-SOC-40-2006.

²⁵ Bermúdez, M. (30 de agosto, 2009). *Op.cit.*

5.1.9. Efectos del traslado sobre la PSS

Este hecho viene antecedido por un período de bonanza económica que permitió altos niveles de inversión social, y aumentos en los programas sociales selectivos como las transferencias de *Avancemos* y las pensiones del RNC, administrado por la CCSS. Igualmente, los informes de la CGR marcan una línea de acción de la nueva administración con respecto a la gestión de la política social selectiva por la falta de coordinación de la institucionalidad social que existía.

Por otro lado, existió una concentración de la agenda legislativa en los proyectos de la agenda de implementación del Tratado lo que disminuyó la maniobra y concentró los esfuerzos políticos del Poder Ejecutivo en la aprobación de esos proyectos. Además, la falta de una mayoría absoluta en el Parlamento, obligó a generar alianzas y negociaciones constantes.

Este contexto le restó importancia a la labor del sector social, e incluso, a la posible presentación de proyecto del Ministerio de Vivienda y Desarrollo Social. Por otro lado, la crisis económica del 2008 generó una respuesta de un mayor aumento en la inversión social para contrarrestar la caída en la producción nacional.

En Costa Rica, según lo señalan antes como la CGR, no se contaba con un modelo de política social definido e institucionalizado. Las autoridades que comenzaron en el 2006 asumieron las recomendaciones de este órgano de la Asamblea Legislativa, crearon el Viceministerio de Desarrollo Social, y propusieron la coordinación entre las instituciones del sector. De esta forma, y en conjunto con la oferta programática que se desarrolló, estas autoridades procuraron generar sinergias a largo plazo y lograr una articulación de las instituciones ejecutoras de programas sociales selectivos, coincidente con la estrategia final de universalización plena de los servicios sociales (salud, educación, vivienda).

Por el contrario, la nueva Rectoría priorizó la eficiencia en la resolución de problemas de los programas que ya se estaban ejecutando, como la selección de las filtraciones en *Avancemos*. De esta forma, a pesar de contar con un apoyo al más alto nivel para seguir con el plan de las autoridades iniciales, se simplificó la labor de la Rectoría, y provocó que se perdiera la lógica

articuladora seguida hasta ese momento.²⁶ Por tanto, el cambio de la Rectoría no significó únicamente el traslado de un ministerio a otro, y de personas que la lideraran, sino que se vio acompañado de un salto ideológico donde se conceptualizó la pobreza desde una perspectiva de salud, en lugar de un fenómeno multisectorial.

Una vez concluida la Administración, y a pesar de que la ministra Ávila continuó en el nuevo gabinete, la rectoría se trasladó al IMAS y comenzó una nueva lógica que no coincidió con la labor de la rectora anterior.

5.2.Sector Social y Lucha contra la Pobreza: institucionalidad itinerante

En los siguientes párrafos se procede al análisis de la institucionalidad del SSLCP de la segunda administración Arias Sánchez. Así, aspectos relacionados con la rectoría y liderazgos del sector, arreglos institucionales, y particularidades de la Administración serán objeto de profundo estudio.

5.2.1. Liderazgos para la articulación del sector al enfoque de salud como promotora del bienestar

Desde el momento en el que se visualiza la conformación del Plan Nacional de Desarrollo “Jorge Manuel Dengo Obregón” (2006-2010), propuesto por el presidente Óscar Arias Sánchez, para guiar su mandato, se evidencia que su prioridad estaba centrada en la política social. No es casualidad que el primer gran eje abordado sea el dedicado a dicha temática y que, a la hora de definir la organización institucional del Poder Ejecutivo, se le diera especial importancia a involucrar múltiples organizaciones a lo largo de su mandato.

²⁶ El programa Avancemos, como se verá más adelante, fue la pieza clave escogida por la Rectoría para lograr la articulación del sector e integrar la oferta programática. De esta forma, se buscó que las familias de los estudiantes beneficiados con este programa pudieran optar por un bono gratuito de la vivienda. Loaiza, V. (30 de marzo, 2007). Gobierno ofrece 31.000 becas para alumnos. *La Nación*. Recuperado de <https://goo.gl/xh323K>.

Teniendo claro que su prioridad era el tema social, hay que mencionar que uno de los aspectos que marcó tendencia en la forma de abordar la política social en la Administración consistió en la itinerancia de la rectoría del SSLCP. Como se abordó en detalle a principios de este capítulo, al inicio del gobierno se le asignó al Mivah, a pesar de ser una institución que, al carecer de ley orgánica, ha funcionado mediante partidas presupuestarias aprobadas en presupuestos ordinarios de la República y, en el 2008, se trasladó al Minsa, decisión que marcó un clivaje en la perspectiva con la cual se atendían los temas objeto de dicha rectoría.

Adicionalmente, este traspaso fue motivado según Juan Manuel Cordero, exviceministro de Desarrollo Social (2008-2010), “[...] para enfrentar de mejor forma la conducción y dirección de la política y los programas sociales selectivos”.²⁷ De esta manera, la Administración manejó un discurso no de sujeción a las presiones políticas, sino de mejoría de la estrategia del Sector, por lo que se trasladó a una de las figuras más fuertes del Gabinete, y, consiguientemente, generó un cambio de enfoque en la atención de la pobreza al pasar a considerarse la salud como vehículo contra esta.

A partir de dicho momento, la nueva Rectoría incorporó la visión de salud como bienestar y no como ausencia de enfermedad, y se concentró en una propuesta de reestructuración del Viceministerio de Desarrollo Social.²⁸ Así, la salud pasa a constituirse en un eje central en el desarrollo social.²⁹

Sin embargo, este traspaso del Mivah al Minsa irrumpió y detuvo los esfuerzos que se habían generado al inicio de la Administración en la organización del SSLCP, debido al cambio de conceptos y enfoques que se generaron.³⁰ La dualidad de la Rectoría posterior al 2008 de Salud y Lucha contra la pobreza en la misma institución brindó complejidad en el ejercicio de la primera, y arriesgó la reducción de los alcances obtenidos por la del SSLCP hasta ese momento. Lo

²⁷ Cordero, J. (Mayo, 2010). *Op.cit*, p.26.

²⁸ *Ibid.*, pp.26-27.

²⁹ La primera vicepresidenta en ejercicio de la Presidencia de la República, el ministro de la Presidencia, y el ministro de Planificación y Política Económica. (19 de setiembre, 2008). *Reforma Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo. Decreto Ejecutivo N°34741*. Recuperado de <https://goo.gl/gnwc51>

³⁰ Contraloría General de la República. (25 de mayo, 2009). *Op.cit*, p.3.

anterior, según la Contraloría General de la República (CGR), fue debido a que ambos sectores tienen sus propias particularidades: son amplios, complejos y especializados:

[...] *las políticas hacia la superación de la pobreza, vulnerabilidad y exclusión social son propias de la estrategia de desarrollo del país, que el sector salud absorbe cerca del 6% del PIB y los programas sociales selectivos (parte del SSLCP) cerca del 2%, y además, que el SSLCP cobija a 36 entidades y el sector salud a 6, todas de diverso tamaño y naturaleza.*³¹

Otra tendencia que se presentó fue un dinamismo en la conformación del Sector. A lo largo de la Administración se suscitó una serie de modificaciones que, para una mayor comprensión, se esboza en la siguiente tabla.

Tabla N°5.2

Modificaciones en conformación institucional del sector Social y Lucha contra la Pobreza 2006-2010.

Decreto N°33151 8 de mayo, 2006	Decreto N°34582 01 de julio, 2008	Decreto N°34986 28 de enero, 2009
Artículo 12. Banhvi, INVU, INS y Bancos Comerciales estatales en cuanto destinen fondos para préstamos de vivienda, Banco Popular y de Desarrollo Comunal, CCSS en cuanto construye viviendas, la Junta de Protección Social de San José, Fodesaf, IDA, IMAS, PANI, Conai, Junta de Pensiones del Magisterio, Patronato Nacional de Ciegos, Inamu, Operadoras de Pensiones estatales, Infocoop, IFAM, AYA, IAFA, Consejo Nacional de Rehabilitación, Comisión Nacional de Emergencias, Fonabe, Dinadeco, Consejo Nacional de Apoyo a las Familias, Consejo Nacional de Niños y Adolescencia, Consejo Nacional de la Persona Joven, Consejo Nacional de la Persona Mayor, Consejo de Atención integral a la Niñez, Comisión Nacional Interinstitucional para atender las Mujeres en condiciones de Pobreza	Artículo 24. Se amplía el campo de acción de la CCSS al eliminar la referencia a su participación en la construcción de viviendas. Incorporación del INA, Japdeva, Jupema, Mivah, Patronato Nacional de Ciegos, el Programa Avancemos y las entidades responsables. Se elimina Dinadeco.	Artículo 24. Se reincorpora a Dinadeco.

Fuente: elaboración propia con base en los decretos ejecutivos N°33151, N°34582, y N°34986

³¹ *Ibid.*, p.24.

A partir de lo anterior, es posible notar que este sector estuvo predominantemente conformado por instituciones del sector descentralizado. De esta forma, el único ministerio que aparece en la conformación es el Mivah, y este se incorpora hasta el 2008, a pesar de que asumió la Rectoría desde el inicio de la Administración. No obstante, con el cambio de la Rectoría al Minsa, no hubo modificaciones en este aspecto, y se mantuvo a Vivienda y Asentamiento dentro del Sector.

Adicionalmente, se observa la particularidad de que se incorporó al Programa Avancemos, cuando la tradición ha sido que formen parte sólo instituciones, y la entrada y salida casuística que presenta Dinadeco.

5.2.2. Sector de Lucha contra la Pobreza: el Triángulo de las Bermudas de la institucionalidad costarricense

Además del cambio de rectoría y conformación, hubo cambios que ampliaron la estructura del sector social. En el 2008, se crearon los **Consejos Sectoriales**, acompañados de sus respectivas **Secretarías Sectoriales**, con el objeto de mejorar el orden de la integración de cada sector, y asegurar que, por lo menos, cada institución iba a estar integrada en un sector según sus competencias.³² De esta forma, se procuró responder a los diagnósticos emanados por la CGR y el Estado de la Nación los cuales daban cuenta de la poca coordinación interinstitucional que caracterizaban al sector, y se crearon dieciocho comisiones específicas, coordinadas desde el de Desarrollo Social.³³

Adicional a estas dos instancias, la **Comisión Técnica Interinstitucional (CTI)** se encargó de la reunión de las personas con el poder de decisión y de dirección de los programas sociales selectivos de las instituciones del sector. Esta estuvo a cargo de la Secretaría Técnica del SSLCP. Aun cuando estas instancias se crearon hasta el 2008, sufrieron modificaciones con el cambio de rectoría.

³² El presidente de la República, el ministro de la Presidencia y el ministro de Planificación y Política Económica. (01 de julio, 2008). *Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo. Decreto Ejecutivo N°34582*. Recuperado de <https://goo.gl/Y3F2xf>.

³³ García, A. (Agosto, 2008). *Informe de fin de gestión*. Documento digital facilitado por la autora, p.3.

Para una mayor comprensión, a continuación, se vislumbran los cambios que ampliaron la estructura del SSLCP:

Tabla N°5.3
Creación y reformas a Consejos Sectoriales y su Secretaría.

	Decreto N°34582, 01 de julio de 2008	Decreto N°34986, 28 de enero 2009.
Motivaciones	<p>1- Revisión integración del sector. 2- Ubicación de todas las instituciones, en al menos un sector de acuerdo con funciones. 3- Organización sectorial responde a criterios funcionales, según contribución a metas del PND. 4- Precisión de conceptos de organización y operación sectorial, y mecanismos de seguimiento.</p>	<p>1- Incorpora nueva visión programática del SSLCP sobre salud como promoción del bienestar. 2- Cambio de rectoría del SSLCP. 3- Organización responde a mejor coordinación y articulación de políticas y programas. 4- Fortalecer estructura propia del SSLCP para facilitar dirección, conducción, seguimiento, monitoreo, evaluación y articulación de políticas públicas y programas sociales.</p>
Secretaría Sectorial (SS)	<p>Órgano asesor, coordinador, planificador. Depende del ministro. En caso de haber más de un ministro rector por sector, cada uno tendrá su secretaría sectorial. Colabora a elaborar plan sectorial, y vela por ejecución de políticas sectoriales dictadas por rector. Propone mecanismos para integrar participativamente a la sociedad civil. Diseña y mantiene sistema de información del sector. Seguimiento de políticas sectoriales para evitar duplicidad y asegurar eficiencia.</p>	<p>Podrán estar a cargo de viceministros o de otros funcionarios designados por Rector.</p>
Consejo sectorial (CS)	<p>Coordinación y consulta para el Rector. Presidido por Rector, jefes de cada institución perteneciente al sector o representante, y representante de SS, así como convocados por Rector según lo convenga. Elabora plan sectorial, coordina vincula planes operativos con PND y plan sectorial, autoevalúa eficiencia y eficacia de resultados de las instituciones que lo conforman, crear comisiones para evitar duplicidades o desarrollar iniciativas acordes con la ejecución de la política de Gobierno. Establece mecanismos de coordinación intersectorial.</p>	<p>Integración exclusiva para el SSLCP: la ministra del Rector presidirá de manera exclusiva y permanente el Consejo Sectorial de la Rectoría. Integrado por los rectores del Sector Social, Salud, Educativo, Trabajo y Seguridad Social, Vivienda y Asentamientos Humanos, y presidente ejecutivo del IMAS. Da potestad a que presidente de la República o ministra Rectora le asigne funciones, vía reglamento o directriz.</p>

	Decreto N°34582, 01 de julio de 2008	Decreto N°34986, 28 de enero 2009.
Coordinación sectorial e intersectorial	Coordinación sectorial cuando: diseño de instrumentos de ejecución de políticas públicas, mejorar eficiencia y eficacia del sector, mantener unidad de acción, armonizar planes institucionales con instrumentos de planificación nacional, sectorial, institucional y local.	N/A
	Coordinación intersectorial: involucrados dos o más sectores en cumplimiento de programas y planes en relación con cantón o región. Duplicidad de funciones entre instituciones. Integración de municipalidades. Tareas de coordinación intercantonal.	Ampliación de margen de coordinación intersectorial al permitir la convocatoria de ministros cuyos ministerios estuvieran o no integrados al sector.

Fuente: elaboración propia con base en los decretos ejecutivos N°34582, y N°34986. Se mantiene el tiempo verbal de los marcos normativos.

Posteriormente, y en consonancia con lo anterior, en diciembre del 2009, se emite el Decreto N°35618, el cual regula la actividad del Consejo del Sector Social. Un aspecto interesante es que este fue de conocimiento del propio Consejo desde el 2007, es decir, previo al cambio de rectoría. El Reglamento Orgánico del Consejo Sectorial del Sector Social y Lucha contra la Pobreza estipuló lo siguiente:³⁴

1. **Integración del CS:** por ministros rectores del Sector Social, Salud, Educativo, Trabajo y Seguridad Social, Vivienda y Asentamientos Humanos, y presidente ejecutivo del IMAS.
2. Se da la potestad a la ministra Rectora de **ampliar la convocatoria** a entidades del sector centralizado y descentralizado cuyas funciones se relacionen con los objetivos del sector.
3. **Funciones del CS:** conocer cumplimiento de las directrices emitidas por el presidente de la República y Rectora, articulación y armonización del sector, discusión y análisis de estrategias para ejecución de medidas que lleven al cumplimiento de las metas del sector.
4. **Convocatoria y Agenda del CS:** Rectora define fecha y agenda de sesiones, y habilita al viceministro de Desarrollo Social para su presidencia, previa delegación de la Rectora.

³⁴ Presidente de la República, ministro de la Presidencia y Ministra de Salud. (01 de diciembre, 2009). *Reglamento Orgánico del Consejo del Sector Social y Lucha contra la Pobreza, Decreto Ejecutivo N°35618*. Recuperado de <https://goo.gl/Bkdstc>.

5. **Secretaría Técnica del SSLCP:** ejercido por el viceministro de Desarrollo Social. Se encargó de la coordinación de la Comisión Técnica Interinstitucional del CS.
6. **Comisión Técnica Interinstitucional del CS:** creada para articular el cumplimiento de directrices y lineamientos emitidos por la Presidencia de la República y la Rectoría del SSLCP. Se conformó por decisores y técnicos de las instituciones que conforman el Sector y de la dirección de los programas sociales selectivos correspondientes.

Al finalizar la Administración se realizaron 24 sesiones de la CTI y 11 del Consejo Sectorial.³⁵No obstante, según informes de la CGR, estos Consejos fueron poco utilizados como mecanismos para la mejora de coordinación y de consulta por parte de la ministra Rectora para el cumplimiento de los planes y metas del PND.³⁶ De las dieciocho comisiones creadas, posterior al cambio de Rectoría, se continuaron trabajando la de Avancemos, la del Sigipss, la de población adulta con discapacidad y en condición de abandono, y la de mujeres en condición de pobreza. Las catorce restantes fueron trasladadas a las instituciones acordes con su competencia.³⁷ De esta forma, se puede deducir que estas instancias correspondían a las áreas de priorización de atención, producto del diagnóstico realizado desde el Viceministerio de Desarrollo Social.

³⁵ Cordero, J. (Mayo, 2010). *Op.cit*, p.55.

³⁶ Contraloría General de la República. (25 de mayo, 2009). *Op.cit*, p.28.

³⁷ *Ibid.*, p.29. El total de comisiones creadas fueron:

Comité Técnico Interinstitucional del programa Avancemos, Comisión Técnica Interinstitucional para la construcción del Sistema de Información y Gestión de Programas Sociales Selectivos (SIGIPSS), Comisión para el fortalecimiento del programa CEN CINAI, Comisión para la medición de Pobreza: INEC, MIVAH, IICE/UCR, Comisión para reducir la morosidad en el pago de las cuotas de la seguridad social por parte de los patronos y que no llegan a FODESAF, Comisión para el diseño de la estrategia para el mejoramiento de la oferta programática dirigida a mujeres en condición de pobreza, Comisión Interinstitucional para el diseño y ejecución del Plan de Inversión en Rincón Grande de Pavas, Comisión Interinstitucional para el diseño y ejecución del Plan de Inversión en territorios indígenas en la Región Huetar Atlántica, Comisión Interinstitucional para el diseño y ejecución del Plan de Inversión en territorios indígenas en la Región Brunca, Comisión para el fortalecimiento del programa PRONAMYPE, Comisión para la identificación de proyectos y beneficiarios para el PRONAE, Comisión especial de coordinación CCSS-IMAS a fin de coordinar la transmisión de datos sobre beneficiarios, Comisión para la atención integral de adolescentes embarazadas y madres, Comisión para la erradicación de precarios y tugurios, Comisión para el diseño de un programa de atención integral de la niñez en situación de vulnerabilidad y riesgo social, Comisión para la coordinación del uso de helicópteros para contribuir a intervenciones articuladas en territorios indígenas de difícil acceso, Comisión para la prevención y atención del abandono de población adulta con discapacidad y adulta mayor, Comisión para el mejoramiento de la atención y cuidado de niños y niñas. García, A. (Agosto, 2008). *Op.cit*, pp.44-45.

A criterio de este órgano:

[...] se evidencian esfuerzos realizados por la actual Administración para establecer la estructura organizativa de apoyo a la labor de rectoría de los PSS, pero con ciertas debilidades en su ejercicio que es preciso subsanar, como la falta de utilización del espacio del Consejo Sectorial para la coordinación y consulta del Ministro Rector, el incumplimiento con los aspectos de fondo y forma de la directriz y menor énfasis a la coordinación de comisiones de trabajo interinstitucionales y que cada entidad asuma la responsabilidad que tiene, lo que ha reducido las labores de coordinación y articulación esenciales en la función rectora.³⁸

De esta forma, la organización del SSLCP se gestó con las primeras autoridades de la rectoría y continuó con la nueva ministra Rectora y Viceministro, pero con la realización de ajustes.

Otro elemento de arreglo institucional que vino dado con el cambio de la rectoría al Ministerio de Salud fue que, aunque se designó en un inicio al Mivah como rector, se le ampliaron sus competencias y se redefinió su estructura organizacional con la creación del Viceministerio de Desarrollo Social, posteriormente se le “liberó” de toda responsabilidad en la gestión de la política social selectiva.³⁹

Por lo anterior, la funcionalidad de dicho Viceministerio quedó en pausa como consecuencia de un estudio para su reestructuración encargado por las nuevas autoridades, el cual no tuvo mayor asidero.⁴⁰ De esta manera, el intento por crear un Ministerio de Vivienda y Desarrollo Social no se cristalizó, incluso, el proyecto no se presentó a la Asamblea Legislativa para su respectiva discusión, aunque sí fue enviado a Casa Presidencial para su respectiva firma.⁴¹ Por otro lado, con

³⁸ Contraloría General de la República. (25 de mayo, 2009). *Op.cit*, p.30.

³⁹ Recordemos que este se iba a constituir en el bastión ejecutor de la política social selectiva, y, a partir de esto, convertir al Mivah como ejecutora de política integrales de promoción y desarrollo social, sobre todo con Avancemos y el programa de mejoramiento barrial. García, A. (Agosto, 2008). *Op.cit*, p.6.

⁴⁰ Cordero, J. (Mayo, 2010). *Op.cit*, p.11. Este estudio versó sobre los requerimiento y marco normativo para asumir la Rectoría en el Ministerio de Salud. Este estudio brindó sugerencias que culminaron con las reformas del Decreto N°34986.

⁴¹ Dicha propuesta fue redactada por el Viceministerio de Desarrollo Social, y propuso la creación del Ministerio de Vivienda y Desarrollo Social de la siguiente manera:

Artículo 2.-Fines Su fin principal será la inclusión, la movilidad social y el logro de una mejor calidad en las condiciones de vida, de los y las habitantes para lo cual le corresponde formular, proponer, coordinar, controlar y evaluar políticas y acciones articuladas, complementarias e integrales, dirigidas a poblaciones meta específicas, definidas en función de algún elemento de pobreza, vulnerabilidad o exclusión. Viceministerio de Desarrollo Social. (18 de febrero, 2008). Versión final de propuesta de proyecto de ley de Creación del Ministerio de Vivienda y Desarrollo Social. Documento digital facilitado por Ana Isabel García, p.1.

las nuevas autoridades, este proyecto no se impulsó, más bien, en consonancia con el nuevo enfoque, promocionaron el fortalecimiento de la Rectoría con la transformación del Ministerio de Salud en el Ministerio de Salud y Desarrollo Social, con el proyecto de *Política de Inclusión y Protección Social*, con el propósito de brindar

[...] *los lineamientos generales sobre el accionar de las instituciones en relación a la atención de poblaciones en estado de pobreza, vulnerabilidad y exclusión, planteando un proceso de atención articulada integrada y promoviendo las sinergias y complementariedades necesarias entre los programas.*⁴²

Al terminar la administración Arias Sánchez quedó pendiente la presentación del texto para el trámite respectivo en la Asamblea Legislativa.⁴³

5.2.3. Agenda amplia: construcciones a largo plazo detenidas por cambio de enfoque

A continuación, se hará un recuento de los principales aspectos que caracterizaron la agenda de la Administración bajo estudio sobre PSS.

5.2.3.1. Problemas prioritarios

Tal y como se ha mencionado a lo largo de esta investigación la PSS estuvo orientada, en primera instancia, a solucionar los problemas de organización del sector social que se heredaron desde gobiernos anteriores.

Así, una marcada descoordinación evidenciada por la presencia de duplicidades en la atención de necesidades sociales desde diferentes ramas, la existencia de múltiples e incompatibles sistemas de información y registro de población objetivo y beneficiaria,⁴⁴ y la no atención de necesidades de ciertos grupos poblacionales constituyeron los principales focos de intervención.

Además, la propuesta sugirió la definición de la rectoría del sector vivienda, dimensión social del ordenamiento social y los asentamientos humanos, y los programas sociales de carácter selectivo en esta institución (artículo 4), el traslado de la Desaf, y consiguientemente de Fodesaf (artículo 17), creación del IMAS como institución bajo la rectoría del nuevo ministerio (artículo 19). Así las cosas, el proyecto, más que solo crear el Ministerio de Vivienda y Desarrollo Social, procuraba generar un ordenamiento del sector social, específicamente de aquel dedicado a la ejecución de la PSS, y resolver el tema de la rectoría itinerante que ha caracterizado al sector al definirla permanentemente en esta institución.

⁴² Cordero, J. (Mayo, 2010). *Op.cit*, p.55.

⁴³ *Ibid.*, p.59.

⁴⁴ Al respecto consúltese el Capítulo VIII.

Por otro lado, su agenda tenía identificado como prioridad resolver el vacío de mecanismos dedicados a controlar y dar seguimiento a la gestión de los programas sociales selectivos, situación que tenía injerencia en la calidad y éxito de la programación, ejecución y evaluación de estos.⁴⁵

Evidencia de lo anterior, es el esfuerzo serio por mapear y realizar un estado del arte de los programas sociales selectivos existentes en la Administración, a través de la creación de una institución dedicada a dicha labor: el Viceministerio de Desarrollo Social.⁴⁶

En consonancia, la resolución de todos esos temas considerados como prioritarios en su agenda fueron canalizados hacia la atención del problema que más llamaba su preocupación: la lucha contra la pobreza. Ahora bien, para lograr resultados palpables en la reducción de esta, y en la atención de personas en condiciones de vulnerabilidad, exclusión y riesgo social, debían, necesariamente, ordenarse y coordinarse las estrategias de intervención de la institucionalidad del sector.

Por dicha razón, crea y define como programa estrella, para el rompimiento del círculo de la pobreza, a *Avancemos*,⁴⁷ el cual tenía como objetivo aliviar esta problemática mediante la creación de condiciones estructurales para el desarrollo social con enfoque de derechos humanos.⁴⁸ *Avancemos*, como se explica más adelante, fue gestado como una estrategia para integrar al SSLCP y a las instituciones ejecutoras de programas sociales selectivos.

⁴⁵ García, A. (Agosto, 2008). *Op.cit*, p.2.

⁴⁶ El 08 de mayo del 2006 el Presidente nombra a la señora Ana Isabel García Quesada como Viceministra de Vivienda encargada de Desarrollo Social. Presidencia de la República. (08 de mayo 2006) Acuerdo Ejecutivo N° 001-P. Recuperado de: <https://goo.gl/rBMjui>. A pesar de las referencias encontradas con respecto a la elaboración del catálogo de programas sociales selectivos, estas investigadoras no lograron tener acceso al documento. En conversaciones entabladas con la exviceministra García, ella afirmó su existencia, la cual fue confirmada en el informe final de labores del exviceministro Cordero. Sin embargo, no se logró consultar copia física o digital. Cordero, J. (07 de mayo, 2010). *Op.cit*, p.53.

⁴⁷ García, A. (Agosto, 2008). *Op.cit*, p.34.

⁴⁸ Cordero, J. (07 de mayo, 2010). *Op.cit*, p.56.

Adicionalmente, no se puede dejar de mencionar la particular orientación estratégica de la Administración para gestionar la PSS al tener claridad en la definición de prioridades para atender en el corto y largo plazo.

En palabras de García, todos los actores tenían claridad de la selección de acciones que se habían definido a nivel de Administración para atender en el corto plazo: Mejoramiento barrial, RNC (aumentaron monto), transferencias condicionadas (*Avancemos*), sistemas de información y registro de beneficiarios de la política social (Sigipss), así como aquellas que debían abordarse de forma paralela para lograr resultados en el largo plazo; reducción de la pobreza en cuatro puntos, objetivos focales de campaña, consolidación de rectoría social, modelo de política y gestión pública en materia de desarrollo social, coordinación de sector político y técnico para programas focales e intersectoriales, consolidación del Sigipss y del sistema de evaluación; fórmula sostenible de diálogo social en la institucionalidad del sector, y los logros de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.⁴⁹

5.2.3.2. Problemáticas atendidas

La Administración Arias Sánchez no sólo identificó problemas prioritarios, sino que concretó acciones para la atención de ellos. Como se mencionó anteriormente, la Rectoría se constituyó en el ente encargado de liderar el proceso de ordenamiento del andamiaje institucional a cargo de los programas sociales selectivos, por medio del Viceministerio de Desarrollo Social, y realizó un intento de creación de un sistema integrado de registro de beneficiarios.

Adicionalmente, abocó gran parte de su presupuesto a la solución del problema de deserción escolar, el trabajo infantil y al mejoramiento de los asentamientos humanos.⁵⁰ La exclusión social

⁴⁹ García, A. (Agosto, 2008). *Op.cit*, p.36.

⁵⁰ De acuerdo con Juan Diego Trejos, “El trienio 2006 a 2008 representa la mayor expansión de recursos para estos programas con la introducción del programa Avancemos y el fuerte ajuste a las pensiones no contributivas.” Trejos, J. (2012). La inversión social en el 2011: evolución en un contexto de lenta recuperación económica y crisis fiscal. *Decimotavo informe del Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. Recuperado de <https://goo.gl/chKGSa>, p.17. En el caso específico de las pensiones del RNC de la Caja Costarricense de Seguro Social, dirigidas a personas adultas mayores en condiciones de pobreza, el monto mensual que se les brindó a las personas beneficiarias aumentó en un 91.5% en el 2007, con respecto al 2006, al pasar de 21,141 colones a 38,559 colones. Para el resto de la administración Arias, la tendencia al aumento de esta suma continúa, incluso es una política

que generaban estas situaciones fueron el motivo de su priorización, logrando mantenerse vigentes los programas a pesar de situaciones coyunturales adversas que se presentaron durante la Administración, tales como la crisis económica del 2008, el terremoto de Cinchona del 2009 y la concentración de esfuerzos en la agenda parlamentaria con el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana (CAFTA, por sus siglas en inglés). De este modo, a pesar de que la agenda social era de particular interés para la Administración, una coyuntura legislativa que demandó mayor atención política de Casa Presidencial en el Parlamento, como CAFTA y el Código Electoral,⁵¹ influyeron en que los proyectos no fueran presentados.

De igual manera, buscó generar iniciativas que rompieran con el estancamiento en la pobreza, la desaceleración del ritmo de progreso social y el consecuente ensanchamiento de la desigualdad social que se habían identificado previamente a través de diagnósticos respectivos. Acciones como el aumento de los beneficiarios y el monto otorgado por concepto de pensión por el RNC, el fortalecimiento de los Cen-Cinai, fueron esenciales para cumplir con su labor.

que encuentra cabida en la gestión social de la presidenta Chinchilla Miranda. De esta forma, y tomando en cuenta el contexto económico y fiscal del país durante esos años,

[...] El quinquenio siguiente, del 2006 al 2010, la ISP total y por habitante muestra una amplia expansión real, bajo distintos contextos económicos. Entre el 2006 y el 2008, crece dentro de marco de una holgura fiscal y alta prioridad fiscal y macro. En el 2009, sigue aumentando, pese a la crisis económica, fruto de su uso con fines contra cíclicos. Durante el 2010, mantiene su ritmo de expansión pese al agravamiento de la situación fiscal en un contexto de recuperación de la economía.⁴ Globalmente, en este quinquenio, la IPS total se expande a un ritmo anual medio del 4,9% para un crecimiento acumulado del 27%. En términos per cápita, la IPS real aumenta un 18% acumulado en el quinquenio para una tasa media anual del 3,5%. Para el 2010, la ISPT resulta un 36% superior a la existente en el año 2000 y la IPSH resulta un 17% mayor a la de ese año. Ibid., p.15.

⁵¹ A pesar de tener un trámite de más de diez años, el proyecto de ley de reforma del Código Electoral, N°14,268, se aprobó, mediante la ley N°8765, el 11 de agosto del 2009, e incluyó reformas en: financiamiento electoral, especialmente lo referente a la prohibición de donaciones a partidos políticos por parte de personas jurídicas; avance en derechos humanos, con la incorporación del voto en el extranjero, y la cuota de paridad de género; y en materia de fortalecimiento de la institucionalidad electoral, donde se autorizó al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) a auditar las finanzas de los partidos políticos, y se creó el Instituto de Formación y Estudios para la Democracia (IFED). La aprobación de este proyecto contó con la presión de los diputados para poder aplicar ciertas de estas reformas en las elecciones del 2010, por lo que acaparó la agenda legislativa durante ese año. Chacón, V. (05 de agosto, 2009). Luis Antonio Sobrado, presidente del TSE: “Todos ganaron y cedieron un poco”. *Seminario* Universidad. Recuperado de <https://goo.gl/MTyvJV>. Para más detalle consúltese Esquivel, M; y Picado, H. (Primer Semestre 2010). Reforma al Código Electoral: cambios en las funciones y estructura del TSE. *Revista Derecho Electoral*, 9. Recuperado de <https://goo.gl/J61Rhw>.

En el aspecto más programático, se buscó terminar con la escasa articulación interinstitucional que se venía presentando, lo cual evidenciaba la no operación de una autoridad social y una pérdida de la capacidad de innovación a la hora de trazar líneas de intervención de carácter interinstitucional.

5.2.3.3. Poblaciones objetivo

Desde que se pensó la consecución del Viceministerio de Desarrollo Social, se trazó como misión que la PSS estuviera dirigida a la atención de las personas pobres, vulnerables y excluidas. Los actores estratégicos mantenían en su discurso dicha posición.⁵²

En esa línea, la labor de la rectoría estuvo abocada a atender poblaciones que presentaran dichas condiciones. En la siguiente tabla se presenta un esbozo de los compromisos definidos durante la Administración Arias Sánchez en dicho sentido:

Tabla N°5.4
Resumen de compromisos adquiridos según población específica,
período agosto 2006-mayo 2010.

Población	Compromiso Adquirido
Adulto/a Mayor	Asistencia y seguimiento a la “Comisión para la Prevención y Atención del Abandono de Población Adulta con discapacidad y Adulta Mayor”.
	Concretar proyectos de vivienda para dar atención a la población que se encuentra en estado de abandono.
	Presentación de la propuesta del “Plan de atención integral a las personas adultas mayores y discapacidad en estado de abandono en los hospitales de la CCSS”.
Personas con Discapacidad	Seguimiento a la acreditación de la discapacidad.
	Seguimiento presupuesto contratación de terapeuta ocupacional.
Niñez y Adolescencia	Seguimiento participación al Consejo Nacional de Adolescencia.
	Seguimiento y participación en la comisión del Plan de Acción de la PNNA.
	Coordinar y participar en las reuniones de la Comisión de Cuido.

⁵² García, A. (Agosto, 2008). *Op.cit*, p. 6, y Cordero, J. (07 de mayo, 2010). *Op.cit*.p.8.

Población	Compromiso Adquirido
	Revisión de la Política Pública de la Persona Joven
	Participación en la elaboración de la Hoja de Ruta para la eliminación del Trabajo Infantil.
Mujer	Participación y seguimiento a la Secretaría Técnica de la CONI.
	Participación y seguimiento a la CONI.
	Verificación en el campo de la meta 30.000 mujeres en condición de pobreza capacitadas en formación humana, técnica y académica.
Población indígena	Elaborar planes de inversión para estos territorios (construcción comedores escolares, infraestructura vial y de telecomunicaciones, Ebais)
Población migrante	Revisión de la Ley de Migración
	Mejoramiento de la oferta institucional para la atención de la población infantil nacional y migrante.

Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Desarrollo Social. (Mayo, 2010). Viceministerio de Desarrollo Social. (Mayo, 2010). Anexo N°20. Informe de Gestión de Poblaciones Específicas. En: Cordero, J. (07 de mayo, 2010). *Informe final de gestión. Viceministro de Desarrollo Social, período 21 de agosto 2008 - 07 Mayo 2010*. Documento digital facilitado por el autor.

En ese sentido, durante los cuatro años, con el apoyo de la rectoría del SSLCP se emitieron “[...] diferentes instrumentos jurídicos tendientes a su mejorar la atención de personas adultas mayores, niños, jóvenes, mujeres, personas con discapacidad, entre otros, según su especificidad y condición social.”⁵³

5.2.4. Esfuerzos paralelos en temas sociales (creación de ministerios y sistemas de información)

Adicional a la creación de los programas sociales selectivos, la Administración Arias Sánchez hizo esfuerzos por concretar otras iniciativas de impacto sobre la atención de la pobreza. En esa línea, se destacó la redacción de la propuesta de creación del Ministerio de Vivienda y Desarrollo Social, con el objetivo de que definiera las prioridades en la asignación de recursos, coordinara, diera seguimiento y evaluara los programas sociales, estableciendo mecanismos efectivos de

⁵³ Cordero, J. (07 de mayo, 2010). *Op.cit*, p. 87.

planificación urbana y ordenamiento territorial, todo ello desde una perspectiva que privilegiara la sostenibilidad del desarrollo y la inclusión social.

Por otro lado, se identifica la labor realizada en torno a la configuración de un sistema único de registro de población objetivo y de registro de población beneficiaria. La propuesta del Sigipss, constituyó uno de los principales esfuerzos de dicha Administración.

Adicionalmente, se destaca la presentación del Proyecto de Ley N°16,328, conocido como *Impuesto Solidario para el Fortalecimiento de los Programas de Vivienda*, que busca financiar los programas públicos dirigidos a dotar a familias en condiciones de extrema pobreza de una vivienda digna, mismo que se promulgó como Ley N°8683 el 01 de octubre del 2009.

Según la exposición de motivos del Ejecutivo para impulsar este proyecto, la proliferación de asentamientos en precario y viviendas en condición de tugurio contrasta radicalmente con el amplio desarrollo inmobiliario de altísimo valor económico, por lo que, mediante este aspecto progresivo, se buscó generar la fuente de financiamiento de los programas para programas de vivienda dirigidos a población en condiciones de pobreza.⁵⁴

No puede dejarse de mencionar también el gran empuje que tuvieron otras ideas como el aumento de cobertura y de montos de las pensiones del RNC, el cual constituyó una de las palestras más importantes para la reducción de la pobreza durante este período.⁵⁵

⁵⁴ Poder Ejecutivo. (14 de agosto, 2006). *Impuesto solidario para el fortalecimiento de programas de vivienda. Expediente N°16.328*. Recuperado de <https://goo.gl/7zUPwC>, p.8.

⁵⁵ *El programa Régimen no Contributivo de pensiones (RNC) cobró relevancia a partir de julio del 2006, pues el monto mensual de la pensión fue duplicado, de 17.500 colones a 35.000 colones (vigente en agosto). Posteriormente se dieron nuevos aumentos: a 50.000 colones mensuales a partir de junio 2007, a 57.500 colones a partir de marzo del 2008, y a 66.125 colones a partir de febrero del 2009. [...] en el año 2009 las pensiones no contributivas redujeron la pobreza total en -1,9 puntos porcentuales respecto a la situación "sin pensión", magnitud igual a la del 2008. En el caso de la pobreza extrema, el impacto es aún mayor, de -2,3 puntos porcentuales, con un incremento respecto al 2008, en que fue de -2 puntos porcentuales.* Sauma, P. (2010). Pobreza, desigualdad en la distribución del ingreso y empleo en un contexto de menor crecimiento económico. *Decimosexto informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. Recuperado de <https://goo.gl/Q9rgdD>, pp.15-16.

5.3. Análisis de los programas seleccionados de la Administración: Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas *Avancemos*, Programa Bono Comunal o Colectivo.

Como parte de la labor investigativa de este Seminario, se realizó un mapeo, según lo documentado en el Capítulo V, de los programas sociales selectivos ejecutados durante el 2006-2010 y que fueron de iniciativa de la Administración. Así las cosas, se presenta a continuación el análisis, a profundidad, de las etapas de diseño y ejecución de los programas *Avancemos* y Bono Comunal o Colectivo.

Para la realización de este estudio se consultaron documentos oficiales sobre cada uno de los programas, así como informes realizados por organismos de control (CGR) y académicos en los cuales se estudiaron sus primeras etapas. Un aporte de gran relevancia que esta investigación adiciona al estudio de la PSS es la consulta a las principales figuras políticas que estuvieron a cargo del diseño y ejecución de estas, con el objetivo de conocer, de primera mano, las motivaciones y el proceso de formulación de ambas políticas públicas durante estas dos fases, ya que es de especial interés conocer los detalles y dinámicas que influyeron en el diseño y ejecución. En el anexo N°6.1 se detalla la información de consulta según cada programa.

Por otro lado, y en consonancia con el enfoque de este Seminario, el análisis de las etapas de diseño y ejecución se realizan utilizando los elementos teóricos del enfoque de derechos, así como de teorías que, de acuerdo con las particularidades de los programas, brindan las herramientas para su análisis

5.3.1. Análisis del Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas *Avancemos*: estrategia articuladora del sector social simplificada a una beca escolar

Bajas tasas de matrícula y de graduación en la educación secundaria llamaron la atención de especialistas en educación y política pública, y tuvo eco en las autoridades políticas alrededor del 2005-2006. Más allá de solo abordar la falta de asistencia a los centros educativos por parte de los jóvenes, se pensó utilizar a esta población como enganche para una atención más integral y personalizada de la pobreza, la vulnerabilidad, el riesgo y la exclusión social.

A pesar de contar con un diseño ambicioso por el entramado institucional que requería y los componentes que lo integraron, y un respaldo político al más alto nivel,⁵⁶ eventos políticos a mitad del período provocaron modificaciones sustanciales en los componentes y objetivos iniciales. *Avancemos* constituye uno de los pocos programas sociales selectivos que ha logrado mantenerse por más de una década, superando los intereses y visiones de tres administraciones distintas.

El presente análisis examina a profundidad el proceso de diseño y de ejecución de este programa en la administración gestora. Por tanto, se recuerda al lector que no se procura generar juicios sobre la efectividad y eficiencia del programa en la baja de las tasas de deserción y de pobreza, y del uso eficiente de los recursos públicos que se destinaron para su ejecución.⁵⁷

5.3.1.1. Aspectos metodológicos

Este estudio privilegia el uso de técnicas cualitativas de investigación, pero debido al interés por conocer el trasfondo del diseño y de la ejecución, se contactó a los principales actores políticos encargados de ambas fases para la realización de entrevistas, tal y como se evidencia en el anexo N°6.1.

Por otro lado, y en consonancia con el enfoque de este Seminario, el análisis de las etapas de diseño y ejecución se utilizan los elementos teóricos del enfoque de derechos, así como de teorías que, de acuerdo con las particularidades del programa, brindan las herramientas para su análisis. En el caso de la etapa de diseño se utilizará un enfoque de racionalidad limitada por sus aportes a

⁵⁶ El mismo presidente Arias calificó el programa como “la joyita” del gobierno. Arias, O. (16 de agosto, 2008). En: La Nación. Arias confirma a Zomer como ministra de Vivienda. Recuperado de <https://goo.gl/c1qZ5K>.

⁵⁷ Las siguientes investigaciones han tenido como objeto de estudio la evaluación del programa: Vargas, Y. y Rodríguez, M. (Febrero, 2015). Análisis evaluativo de las transferencias condicionadas en Costa Rica: Programa *Avancemos*, período 2007-2013. En Instituto de Investigación en Educación (INIE). *Tercer Congreso Internacional de Investigación Educativa: Educación y Globalización*. Ponencia llevada a cabo en la Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica. Recuperado de <https://goo.gl/kxaK7s>. Mata, C. y Hernández, K. (Diciembre, 2013). *Evaluación de impacto de Transferencias Monetarias Condicionadas en Costa Rica: Programa Avancemos* (Tesis para optar por el Grado Académico de Licenciatura en Economía). Universidad de Costa Rica, Ciudad Universitaria Rodrigo Facio. Meza, J., Kugler, M., Salas-Ocampo, D., Rodríguez, C., Campos-Barrantes, V. (31 de julio, 2015). *Apoyo Técnico para la Revisión y Evaluación del Programa de Transferencia Monetaria Avancemos del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) para Contribuir a la Reducción de la Deserción y el Abandono Escolar*. Recuperado de <https://goo.gl/yYgDsC>. Román, I. (Abril, 2010). Sustentabilidad de los programas de transferencias condicionadas: la experiencia del Instituto Mixto de Ayuda Social y “Avancemos” en Costa Rica. *CEPAL- Serie Políticas sociales*. (160). Recuperado de <https://goo.gl/oQvHY7>.

la importancia del contexto en la toma de decisiones; y en el caso de la ejecución, la teoría de redes de política por hacer énfasis en la existencia de un centro que procura la coordinación de las funciones de las instituciones participantes de la red. Ambas perspectivas se detallarán más adelante.

5.3.1.2. Antecedentes

La legislación costarricense hace hincapié en el carácter universal del acceso a la educación. Con la Constitución Política de 1869 se declaró la educación gratuita y obligatoria para todas las personas, y otorga la responsabilidad a la Nación por su costo.⁵⁸ De esta manera, la actual Constitución ha especificado los montos mínimos de inversión: una reforma al artículo 78 en 1997 otorgó un mínimo de 6% del Producto Interno Bruto (PIB),⁵⁹ que, con otra modificación en el 2011, se incrementó a un 8%.⁶⁰ Específicamente, este artículo estipula:

*Artículo 78. La educación preescolar, general básica y diversificada son obligatorias y, en el sistema público, gratuitas y costeadas por la Nación. En la educación estatal, incluida la superior, el gasto público no será inferior al ocho por ciento (8%) anual del producto interno bruto, de acuerdo con la ley, sin perjuicio de lo establecido en los artículos 84 y 85 de esta Constitución. **El Estado facilitará el acceso tecnológico a todos los niveles de la educación, así como la prosecución de estudios superiores a quienes carezcan de recursos pecuniarios. La adjudicación de las becas y los auxilios estará a cargo del Ministerio del ramo, por medio del organismo que determine la ley.***⁶¹

Más allá de otorgar la universalidad en el acceso y la responsabilidad estatal por su cobertura, se confiere el compromiso del Estado de proporcionar ayuda económica a aquellas personas que no lo puedan costear por vía propia. De esta manera, la Constitución Política reconoce la posibilidad de

⁵⁸ El artículo 6 reza explícitamente: “La enseñanza primaria de ambos sexos es obligatoria, gratuita y costeadada por la Nación. La dirección inmediata de ella corresponde a las municipalidades, y al Gobierno la suprema inspección.” Asamblea Constituyente de la República de Costa Rica. (15 de abril, 1869). *Constitución Política*. Recuperado de <https://goo.gl/Pq3iWU>, p.3.

⁵⁹ Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (04 de agosto, 1997). *Reforma al Artículo 78 de la Constitución Política para el Fortalecimiento del Derecho a la Educación, Ley N°8954*. Recuperado de <https://goo.gl/CBshik>

⁶⁰ Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (09 de junio, 2011). *Reforma Constitucional al Artículo 78, Ley N°7676*. Recuperado de <https://goo.gl/iQZMoQ>.

⁶¹ El artículo 84 otorga la autonomía a la Universidad de Costa Rica y las demás universidades estatales, su carácter de instituciones de educación superior, y la colaboración del Estado en su financiamiento, mientras que el artículo 85 especifica la creación, administración, repartición, y resolución de conflictos del Fondo Especial para la Educación Superior (FEES). Asamblea Constituyente de la República de Costa Rica. (07 de noviembre, 1949). *Constitución Política*. recuperado de <https://goo.gl/VdnSmM>. La negrita no es del original.

la deserción por causas económicas y genera la obligatoriedad de constituir una institución que se encargue del otorgamiento de las becas, la cual recae en el Fondo Nacional de Becas (Fonabe).⁶²

Así las cosas, se han creado distintos programas, adicionales a las funcionalidades de Fonabe, que buscan garantizar a todos los estudiantes, en sus distintos niveles, el acceso efectivo a la educación. Desde 1999 se diseñaron y ejecutaron programas que buscaban la asistencia de los estudiantes provenientes de familias en condición de pobreza, mediante un componente novedoso: el otorgamiento de un monto. Previamente, el enfoque del tratamiento de la deserción escolar atendió los factores relacionados con el rendimiento académico, y trascendió a programas de atención asistencialista, y, en última instancia, a partir del 2006, a valorar el éxito estudiantil de manera integral con la incorporación del desenvolvimiento socio-afectivo y de construcción de valores como elementos paralelos a los aspectos de índole académico.⁶³

El tratamiento de la deserción escolar en el MEP, como problemática sujeta a planteamientos de política pública, se ha caracterizado por formulaciones aisladas en cuanto a la comprensión de la multiplicidad de factores que inciden en el abandono escolar por parte de los estudiantes, principalmente de secundaria. Bien se ha privilegiado el tratamiento de los factores pedagógicos y psicológicos de los estudiantes o, en su defecto, se ha dado preponderancia a los factores socioeconómicos que lo alejan del sistema educativo.⁶⁴

Relacionado a programas que incorporaron algún componente de entrega monetaria al estudiante o su familia, la administración Rodríguez Echeverría (1998-2002) ejecutó el Bono para la Educación (Bonedu), el cual dotaba a la familia de un monto de entre 8,000 – 9,000 colones que podía cambiar por útiles escolares. En total, entre 1998 y 1999 se entregaron alrededor de 180,000 bonos. Igualmente, pero para contrarrestar el problema de la deserción, se diseñó, en conjunto con el

⁶² Este órgano de desconcentración máxima, adscrito al Ministerio de Educación Pública (MEP), se creó mediante la ley N°7658, del 11 de febrero de 1997. Tiene como fin “Conceder becas a estudiantes de bajos recursos económicos para que cursen estudios en cualquiera de los ciclos educativos, dentro o fuera del país. Las becas se adjudicarán con base en el mérito personal, las condiciones socio-económicas y el rendimiento académico de los beneficiarios.” Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (11 de febrero, 1997). *Creación del Fondo Nacional de Becas*. Recuperado de <https://goo.gl/Zg7tsT>.

⁶³ Guzmán, K. (2009). *Poder y comunicación en la ejecución del Programa Avancemos* (Tesis de grado para optar por la licenciatura en Ciencias Políticas). Universidad de Costa Rica, San José, p.66. Guzmán realiza un recorrido histórico sobre los programas que se han promovido, principalmente desde el MEP, para la atención de la deserción escolar. En el caso de las presentes investigadoras, los antecedentes descritos responden a intervenciones estatales ante esta problemática, pero como programa de transferencia monetarias condicionadas.

⁶⁴ *Ibid.*, p.67.

Fondo de las Naciones Unidas para la Niñez y la Adolescencia (Unicef), el programa *Búsqueda de Soluciones a la Problemática de la Educación Secundaria (BUSES)*. Sin embargo, más que contrarrestar las causas de la deserción escolar en secundaria, el programa estuvo dirigido al diagnóstico de las motivaciones y proponer acciones correctivas. Se ejecutó en Cañas, Cartago, Puntarenas, Puriscal, y Upala; y tuvo la particularidad de que contó con la participación de los estudiantes, el gremio de educadores, líderes comunales y empresariales.⁶⁵

Inmediatamente anterior a *Avancemos*, y durante la administración Pacheco de la Espriella (2002-2006) se puso en práctica *Superémonos*. Este programa tuvo la naturaleza de ser catalogado como Transferencia Monetaria Condicionada (TMC), pero, no solo se enfocó en estudiantes de secundaria, sino que incorporó alumnos de primaria. Fue ejecutado por el IMAS y tomó como fuente de la población objetivo el SIPO, el programa informático de esta institución para la identificación de personas en condiciones de pobreza que requieren atención estatal. La transferencia se realizaba a las familias por un período de seis meses, por un total de 60,000 colones. En términos de condicionalidades, el programa únicamente pidió a los padres de familia la firma de una carta de compromisos en la que ellos asumieron la responsabilidad de velar porque el estudiante asistiera al centro educativo mientras recibiera el beneficio, si se comprobaba que no se cumplía, se retiraba la transferencia.⁶⁶

Así, *Superémonos* es el antecedente inmediato de *Avancemos*. A pesar de que también fue una TMC, *Avancemos* se diferenció, en primera instancia, porque tuvo su énfasis en la atención de familias de estudiantes de secundaria, nivel en donde se presentan los mayores niveles de deserción. Además, y como se verá más adelante, *Avancemos* incorporó elementos más allá de la

⁶⁵ Unicef. (2000). Estado de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia en Costa Rica. Recuperado de <https://goo.gl/f4Keup>, pp.147-149.

⁶⁶ Instituto Mixto de Ayuda Social. (s,f). *Programa Superémonos*. Recuperado de <https://goo.gl/JBC1FA>, p.1. Los objetivos de este programa fueron:

Contribuir a la satisfacción de necesidades básicas de las familias e incentivar a las familias para que los niños y niñas puedan permanecer en el sistema educativo, mediante el otorgamiento de un bono mensual, que facilite disminuir la deserción escolar; Trabajar en la concienciación de los padres y madres de familia sobre la importancia de que sus hijos e hijas asistan al sistema educativo con el fin de asegurarles un futuro mejor; Establecer mecanismos de coordinación con los Centros Educativos, autoridades escolares y organizaciones comunitarias para garantizar el funcionamiento efectivo de este programa y ofrecer a los hijos e hijas de familias de escasos recursos igualdad de oportunidades. Ibid., p.2.

trasferencia en sí. La atención del problema de deserción fue integral al generar mecanismos de intervención para contrarrestar la deserción por expulsión (bajo rendimiento), y repulsión (educación poco atractiva).

En el tema de educación ha existido amplia legislación, nacional e internacional que garantiza y protege el acceso libre y gratuito, la responsabilidad del Estado de proporcionar educación gratuita a toda la población, especialmente en niveles de primaria y secundaria, y el apoyo que debe brindar a estudiantes que por distintas razones requieran de estipendios económicos para asegurar su asistencia.

De esta forma, el anexo N°6.2 rescata la legislación nacional e internacional que funge como amparo legal para el diseño y ejecución del programa. En términos generales, esta se caracteriza por las obligaciones que se le asigna al Estado costarricense en la garantía del acceso al derecho de la población a la educación, así como el respaldo económico que debe tener para su financiamiento y apoyo a las personas que por sus condiciones lo requieran, y así evitar su exclusión por motivos económicos.

5.3.1.3. Diseño: Etapa sin fin

Este apartado busca dilucidar el proceso de diseño y del *Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas Avancemos*. Particularmente, se detallan los motivos y vaivenes políticos que llevaron a la Administración Arias Sánchez (2006-2010) a identificar la deserción escolar en secundaria como problemática a atender y su posible solución.

Antes de entrar a un análisis más profundo, es necesario aclarar que este programa no se visualizó únicamente como intervención del Estado para evitar que más jóvenes abandonaran las aulas del tercer y cuarto ciclo de la educación básica, ni como vía de retorno para los que ya lo habían hecho, sino que fue, desde las esferas políticas superiores encargadas de su diseño, visto como una estrategia de articulación de las políticas sociales selectivas que ya existían y las que integrarían el repertorio de la institucionalidad social costarricense durante ese período, puesto que procuraba

crear una red en donde las distintas instituciones se comunicaran entre sí para conocer las condiciones de las personas que podían acceder a sus programas.

Es decir, al tener a la familia como unidad de atención, el diseño inicial de *Avancemos* quiso utilizar la información recopilada de ese núcleo familiar para extenderla al resto de instituciones que tuvieran, dentro de su oferta programática, programas que atendieran a población en condición de pobreza, vulnerabilidad, exclusión, y riesgo social.

De esta manera, como estrategia, el programa de TMC *Avancemos* se diseñó para promover la coordinación interinstitucional entre las organizaciones que participaban en la identificación y selección de beneficiarios, las que generaban la transferencia a las familias y de los demás componentes, así como las instituciones encargadas del control de las condicionalidades.

No obstante, resistencias institucionales dentro del IMAS y cambios de autoridades políticas en lo más alto de la coordinación y toma de decisiones del SSLCP con el cambio de la rectoría, así como el aprendizaje propio de la ejecución, provocaron constantes cambios en el diseño del programa (población objetivo, condicionalidades, instituciones participantes),⁶⁷ que culminaron con la simplificación de sus componentes. De esta forma, y a doce años de su ejecución, el programa *Avancemos* quedó reducido a una simple transferencia monetaria condicionada a la asistencia y rendimiento de los estudiantes, y en donde la idea original de estrategia integral quedó únicamente en los esfuerzos de las autoridades iniciales. Así las cosas, se rescata el aporte de la teoría de la racionalidad limitada que considera el contexto como eje que condiciona la toma de decisiones, y dificulta la tenencia de información completa por parte de los actores.

5.3.1.3.1. Deserción escolar como reflejo de la inequidad del sistema educativo costarricense y obstáculo al derecho a la educación

Desde el Plan de Gobierno del entonces candidato Óscar Arias Sánchez, y en el PND de su administración, se puso énfasis en la importancia de la educación como medio de movilidad social

⁶⁷ Las variaciones en estos componentes se detallarán más adelante. Igualmente, pueden consultarse los anexos N°6.3 y N°6.4.

ascendente y eliminación de desigualdades. Sin embargo, reconoce que el sistema educativo costarricense de ese entonces presentaba importantes diferencias en cobertura y calidad entre la educación urbana y rural, y entre la privada y la pública.

La reforma educativa que proponemos concibe a la educación como eje fundamental para promover el pensamiento científico y tecnológico para el desarrollo humano. [...]

*Los esfuerzos de esta reforma educativa deben concentrarse en la sensibilización sobre la importancia de la educación, en la búsqueda innovadora de soluciones pertinentes, de calidad; en atender la realidad de los excluidos y las necesidades de quienes ingresaron al sistema escolar. Respecto de estos últimos, **el reto es mantenerlos dentro del sistema educativo, con éxito y con calidad.***⁶⁸

Con respecto a la deserción, el Programa Estado de la Nación identificó que, para el 2004, la tasa de deserción aumentó en 1.2 puntos porcentuales en secundaria del 2003-2004, pasó de 10.4% a 11.6%, a pesar de una tendencia a la baja que se venía presentando en años anteriores. En el quinquenio 1990-1995, la tasa de abandono tuvo un promedio de 15.25%, y presentó una disminución en los años siguientes, hasta ubicarse cerca del 11%.⁶⁹

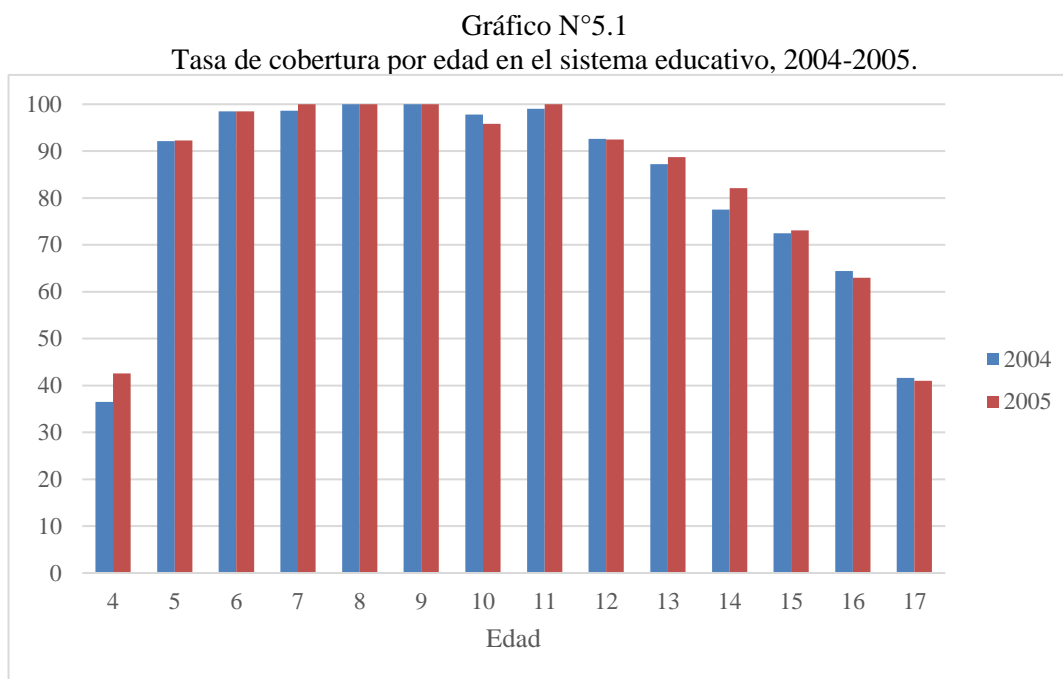
Estos datos no pueden desligarse de la realidad de la educación costarricense desde la década de 1980, donde la inversión pública disminuyó considerablemente como producto de la crisis económica de esos años, y muchos estudiantes se vieron obligados a retirarse del sistema educativo. La recuperación de los niveles de cobertura que se tenían en esa década tomó veinte años. De esta manera, el aumento en los niveles de escolaridad de los costarricenses, como lo señala dicho estudio, han sido lentos para el modelo de desarrollo tecnológico y aprovechamiento pleno de la globalización a la que aspira Costa Rica: de 1990-2004 la escolaridad promedio de los habitantes en edades entre los 18-64 años solo aumentó en 1.2 años.⁷⁰

⁶⁸ Partido Liberación Nacional. (Noviembre, 2005). *Hacia la Costa Rica Desarrollada del Bicentenario. Programa de Gobierno 2006-2010*. Recuperado de <https://goo.gl/Zf7Gpj>, p.23. La negrita no es del original. En esa misma línea, el candidato Arias identificó que la crisis del sistema educativo costarricense se debía a componentes de cobertura (uno de cuatro jóvenes entre 12-16 años, y seis de cada diez entre 17-22 no se encuentran matriculados en ningún centro educativo), calidad (desactualización de planes de estudio que inciden en las bajas tasas de aprobación, y altos índices de deserción y repitencia), gestión (alta centralización, procedimientos administrativos obsoleta, poca participación de padres de familia, rectoría difusa del MEP, pérdida de autoridad de profesores, directores, supervisores y directores regionales), legislación contradictoria, e infraestructura deficiente. *Ibid.*, pp.23-24.

⁶⁹ Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. (2005). Capítulo 2: Equidad e Integración Social. *XI Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. Recuperado de <https://goo.gl/XGLyhT>, p.88.

⁷⁰ *Ibid.*, p.86.

En el caso de secundaria, particularmente en educación diversificada (décimo y undécimo), las tasas netas de matrícula de los hombres son menores, 34.5% vs. 42.4% en mujeres. Esta diferencia se debe a la tendencia de ingreso temprano de esta población al mercado laboral.⁷¹



Fuente: elaboración propia, con base en Ministerio de Educación Pública. (Setiembre, 2014).

Según los datos del gráfico anterior, se visualiza claramente los cambios en las tasas de matrícula entre preescolar, primaria, y secundaria, nivel en donde disminuye hasta en menos del 50% en jóvenes de 17 años. Las tasas netas de escolaridad pasan de un 100% en el primer nivel de primaria, a un 38.4% en educación diversificada.⁷² En el caso de secundaria, la situación se complejiza debido a la existencia de dos momentos críticos:

1. Al inicio del tercer ciclo (séptimo año): derivados de los cambios en el ingreso a la secundaria debido a la presencia de más profesores, metodologías, contenidos de los cursos, sus objetivos y evaluaciones distintas. Adicional a mayores índices de deserción

⁷¹ *Ibid.*, p.87.

⁷² *Ibidem.*

(1990-2004: 19%), en séptimo año también se presentan mayores tasas de reprobación (1990-2004: 25%) y repitencia (1990-2004: 15%).

2. Al principio del ciclo diversificado (décimo año): más que variables puramente educativas, intervienen razones socioeconómicas (problemas familiares, situación económica, presión por trabajar).⁷³

Estas cifras también se reflejan en aspectos de calidad de la educación. En términos de rendimiento, el promedio de duración de un estudiante en concluir la secundaria es 9.4 años (cohorte 2002), casi el doble de los cinco años que le toma a un alumno que no repite ningún año. La reprobación en este nivel de la educación costarricense, en el 2004, rondó el 20%, siendo séptimo año el nivel con índices mayores (25%), y es mayor en zonas rurales que en urbanas.⁷⁴

La inasistencia a la educación de la población con edades de 12 a 17 años se explica no sólo por la situación socioeconómica del hogar, sino también por falta de interés en el sistema educativo formal: un 16,3% no puede pagar sus estudios, un 12,2% tiene que trabajar o ayudar en oficios domésticos, un 6,2% tiene problemas de acceso al estudio; al 10,5% le cuesta el estudio, un 27,6% no está interesado en el aprendizaje formal, un 6,1% prefiere trabajar y el restante 21,0% menciona otras razones (INEC, 2004). Una investigación realizada para este Informe señala que los problemas de deserción tienen un fuerte ligamen con los contenidos, los métodos y la calidad de la oferta educativa, que de mejorarse y hacerse atractivos podrían ser el principal mecanismo de retención (Ruiz, 2005).⁷⁵

Ante este panorama, el Decreto Ejecutivo N°33154, el cual crea *Avancemos*, fue claro en identificar que una temprana incorporación al mercado laboral atenta con el derecho a la educación de los niños y jóvenes costarricenses, y la cual se ve estimulada por las desigualdades en cobertura y calidad de la educación, en donde las áreas periféricas tienen índices mayores de esta problemática, por lo que la universalización de la educación secundaria sigue siendo un reto. Señaló la necesidad de incrementar la eficiencia de los programas sociales que buscan una

⁷³ Programa Estado de la Nación. (2005). Capítulo 6 del XI Informe del Estado de la Nación. Universalización de la educación secundaria y reforma educativa. *XI Informe del Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. Recuperado de <https://goo.gl/zJmLhX>, p.69.

⁷⁴ Sobresalen Nicoya (24.8%), Santa Cruz (27.0%), Coto (23.7%), Limón (24.3%) y Guápiles (22.2%), en contraste con el dato nacional de 19.6%. *Ibidem*.

⁷⁵ *Ibid.*, p.88.

educación más equitativa, la formación profesional y capacitación técnica.⁷⁶ Así las cosas, *Avancemos* procuró atender una problemática asociada al logro de una universalización de la educación secundaria, mejora de su calidad, disminución de los índices de pobreza, y la prevención del trabajo infantil.

5.3.1.3.2. Reforma Integral a la educación: *Estrategia Avancemos*

Una de las principales metas de la administración Arias Sánchez en materia de educación, era la universalización de la educación secundaria, debido a los bajos número de matrícula (2005: 72.6%), y mayores de niveles en deserción (2005: 11.3%).⁷⁷

Así, el equipo del entonces candidato Arias, y posterior equipo político y técnico del SSLCP, realizó un diagnóstico, evidenciado en el PND, sobre las condiciones de la educación costarricense y encontró niveles preocupantes en el abandono escolar, alta repitencia, y bajas tasas de matrícula en secundaria, como se detalló en el apartado anterior. Ante este panorama, estudiaron por qué los estudiantes estaban abandonando las aulas, debido al impacto socioeconómico y cultural que una baja escolaridad produce en las familias de estos alumnos, y encontraron que no son las causales económicas las únicas que alimentan la deserción.⁷⁸ De esta manera, determinaron que, bajo estas circunstancias, “[...] la educación amenaza en convertirse en un sinsentido: frena el crecimiento y promueve la desigualdad.”, además de que excluye de oportunidades (derechos) a los jóvenes.⁷⁹ Ante este contexto, la deserción tiene tres efectos:⁸⁰

1. **Deserción como exclusión:** se da por carencias socioeconómicas que deben atenderse con una política económica y social que potencie el crecimiento, y aumento de empleos de

⁷⁶ Presidente de la República, ministro de la Presidencia, ministro de Planificación y Política Económica, ministro de Educación Pública, ministro de Trabajo y Seguridad Social, y ministro de Vivienda y Asentamientos Humanos. (08 de mayo, 2006). *Crea Programa de transferencia monetaria para promover mantenimiento de los y las adolescentes en el sistema educativo formal respecto de educación académica como formación técnica en diversas modalidades del sistema educativo no formal que ofrece el INA. Decreto Ejecutivo N°33154*. Recuperado de <https://goo.gl/rfjjVw>.

⁷⁷ Programa Estado de la Nación. (2005). Capítulo 6 del XI Informe del Estado de la Nación. Universalización de la educación secundaria y reforma educativa. *XI Informe del Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. Recuperado de <https://goo.gl/zJmLhX>, p.69.

⁷⁸ García, A. (31 de marzo, 2018). Comunicación personal.

⁷⁹ Ministerio de Planificación y Política Económica. (2007). *Plan Nacional de Desarrollo Jorge Manuel Dengo Obregón 2006-2010*. Recuperado de <https://goo.gl/obK7uo>, p.44.

⁸⁰ *Ibid.*, p.44.

calidad, a largo plazo, y en dar subsidios condicionados a las familias para compensar el costo de oportunidad que significa que sus hijos no trabajen y asistan a las aulas.

2. **Deserción como expulsión del sistema educativo:** promovida por problemas de rendimiento, la educación es difícil, la repitencia constante motiva a los estudiantes a abandonar los estudios. El problema radica en que, si el estudiante no puede aprender, es porque no se le está pudiendo enseñar. Las intervenciones deben ir enfocadas a la calidad de la educación, a la capacidad de la enseñanza, y la promoción del aprendizaje.
3. **Deserción como repulsión:** la educación es vista como aburrida e irrelevante. Los cambios deben realizarse en calidad y relevancia, pertinencia, atractivo de la educación y su espacio. Concluyen que el sistema educativo costarricense falla en educación para el trabajo, para el disfrute de la vida, y el ejercicio pleno de la ciudadanía.

En el campo de la educación, específicamente ante la problemática de la deserción y abandono escolar, la Administración trazó las siguientes líneas de visión, metas y estrategia.

Tabla N°5.5
Visión, metas sectoriales y acciones estratégicas de la Administración Arias Sánchez (2006-2010).

Visión	Metas Sectoriales	Acciones estratégicas
Habrà reducido el porcentaje de familias en condici3n de pobreza en 4%, y habrà sentado las bases para una reducci3n sistemática y sostenible de la pobreza y de las asimetrías en el acceso a la educaci3n, la salud y la vivienda.	- Introducir soluciones innovadoras y pertinentes para atender a los excluidos y a los que ingresan al sistema educativo, para que permanezcan dentro de este, con éxito y calidad. Se busca aumentar la cobertura en educaci3n pre-escolar del 69% al 78%, reducir la deserci3n interanual en primaria del 3.4% al 2.9%; reducir la deserci3n interanual en secundaria del 12.5% al 10.5%, aumentar el porcentaje de estudiantes que completan la educaci3n primaria del 93.9% al 96.2%; y, una vez alcanzado el financiamiento equivalente al 8% del PIB, hacer posible que ninguna persona de 17 años o menos esté fuera del Sistema	- Programa Avancemos, que consiste en una transferencia monetaria a las familias beneficiarias, condicionada a que mantengan a sus hijos adolescentes en el sistema educativo. Asimismo, se establecerá un mecanismo de ahorro para los adolescentes atendidos por el programa. Al cabo de esta administraci3n, se estarán atendiendo 13,000 estudiantes con este programa y habrà 46,650 estudiantes participando en el componente de ahorro. - Acciones para la reducci3n de las desigualdades en el acceso efectivo al derecho a la educaci3n. Se incrementará en

Visión	Metas Sectoriales	Acciones estratégicas
	educativo.	casi 24,000 estudiantes el número de beneficiarios de becas; en más de 17,000 el número de beneficiarios del servicio de transporte gratuito a los centros educativos y en casi 140,000 estudiantes el número de beneficiarios del Programa de Comedores Escolares. Asimismo, se dará un seguimiento detallado, por medio de informes anuales, a la ejecución del Programa Avancemos.
Tendrá un sistema de educación pública de creciente calidad, cobertura y relevancia, con un financiamiento equivalente al 8% del PIB, que permita que ninguna persona de 17 o menos esté fuera del sistema educativo.	<ul style="list-style-type: none"> - Establecer un modelo curricular que fortalezca la calidad y la pertinencia de la educación, para la creación de las capacidades humanas para competir e integrarnos a la economía global a base de productividad, ingenio, conocimiento y destreza. - Realizar una reforma educativa de carácter integral que permita que la población estudiantil adquiera y desarrolle el conocimiento, la sensibilidad y las competencias éticas, estéticas y ciudadanas necesarias para una vida buena y plena. 	- Incremento del presupuesto constitucionalmente definido para el sector educación, del 6% al 8% del PIB.

Fuente: Mideplan (2006).

A partir de esta información , y consistente con el diagnóstico en el plan de gobierno, lo que se buscó es la solución a un tema de equidad: “[...] la calidad promedio debe mejorar no porque sube la calidad de la educación que reciben las elites sino porque sube la calidad de toda la educación y, sobre todo, porque aumenta la calidad de la educación que reciben quienes más la necesitan.”⁸¹ Si se desea que la educación realmente juegue su rol de motor del desarrollo económico y social del país, se debe lograr la universalización al “[...] derecho a una educación secundaria de calidad.”⁸²

⁸¹ *Ibidem.*

⁸² *Ibidem.*

Tomando en cuentas las distintas causas de deserción (por exclusión, por expulsión del sistema, y por repulsión al sistema), la Administración Arias Sánchez propuso una serie de medidas para atender esta disyuntiva, debido a que no podía ser abarcada únicamente desde la perspectiva de un subsidio o una transferencia monetaria condicionada, tal y como lo había ejecutado *Superémonos* en la Administración Pacheco de la Espriella (2002-2006).

De esta manera, *Avancemos* se articuló como estrategia macro que abarcara los tres tipos de deserción. En el caso de la deserción por exclusión, se incorporó el componente de la transferencia monetaria condicionada a la asistencia y rendimiento del estudiante, y el de ahorro, el cual sería eliminado en el 2008. Para la deserción por expulsión y repulsión, se diseñó una reforma educativa que procurara mejorar las condiciones de rendimiento de los estudiantes, y que no fuera motivo de desestímulo a la educación, y, por otro lado, modificar los programas y hacerlos más atractivos, cambiar la mentalidad de los estudiantes de que la asistencia a los centros educativos no les iba a generar mayores conocimientos que “la calle”. Adicionalmente, la Administración dio su apoyo al proyecto 15,638 *Reforma del artículo 78 de la Constitución Política para el fortalecimiento del Derecho a la Educación*, el cual fue aprobado el 16 de agosto de 2011, pero, debido al procedimiento legislativo para las reformas constitucionales, tuvo su trámite en la comisión respectiva durante el 2006-2010.

Así, con el objetivo de evitar la expulsión, es decir aquella motivada por los criterios de evaluación de los estudiantes, para el 2008 el Consejo Superior de Educación (CSE), en la sesión ordinaria cincuenta y uno, celebrada el 10 de noviembre, aprobó la *Reforma Integral de las Normas de promoción y repitencia*, con la cual se propuso mejorar las condiciones para evitar las disyuntivas de hacer repetir todo un nivel a un estudiante que solo había perdido tres asignaturas. La reforma lo que ha promovido es que el estudiante solo repita las asignaturas reprobadas en las pruebas de ampliación, y pueda matricular las aprobadas del año superior, siempre y cuando estas últimas no tengan como requisitos las materias perdidas el año anterior, y/o no existan choques de horarios con las asignaturas a repetir.⁸³

⁸³ Consejo Superior de Educación. (10 de noviembre, 2008). *Acta Ordinaria No. 51-2008*. Recuperado de <https://goo.gl/RDHCF2>, p.5. En esta sesión participaron: Leonardo Garnier Rímolo, presidente; Fernando López Contreras, Vidal Quirós Berrocal, Leda Badilla Chavarría, Ricardo Ramírez Gättgens, y Geovanny Zúñiga Valverde,

Por otro lado, se diseñó el *Programa de Ética, Estética y Ciudadanía* para educar a los estudiantes de manera integral, donde los centros educativos sean vistos como espacios de vida y convivencia, por medio de una mayor y mejor oferta en educación artística, educación física, y actividades extraclase que coincidan con los intereses y gustos de los estudiantes. “[...] un **adecuado ejercicio de los derechos**, es aquel que vincula la educación en ética, estética y ciudadanía **con la calidad y equidad del proceso educativo en su conjunto.**”⁸⁴ con el objetivo de evitar la deserción por repulsión a la educación. Incluso, en reformas posteriores, al ampliar el grupo etario objetivo, se permitió dar la transferencia a estudiantes que ya habían desertado y que siguieran con los programas técnicos del INA, pero que no desean regresar al sistema de educación formal. Dentro de este programa se desarrolló la campaña *Enganchate al Cole*, ejecutada en conjunto con Unicef y el Ministerio de Justicia, e involucró a estudiantes, docentes, padres de familia, y la sociedad para motivar a los estudiantes a quedarse en el sistema educativo.⁸⁵

Con estas políticas, la Administración Arias Sánchez buscó atender la problemática de la deserción de manera integral, donde se intervinieran todas las facetas de la deserción. Sin embargo, esta no fue la única perspectiva de los diseñadores del programa.

En primer lugar, por medio de la transferencia y al asegurarse la conclusión exitosa de la secundaria, se esperaba disminuir los niveles de pobreza a corto y mediano plazo, ya que, con la conclusión del bachillerato, se daba un piso para que los estudiantes pudieran conseguir empleos mejor remunerados. Adicionalmente, con el componente de ahorro, el cual se detallará más adelante, se procuraba que ese dinero sirviera al estudiante para financiar su educación superior,⁸⁶ o construir su propio emprendimiento. Es menester retomar que este último componente no se

Propietarios; Elibeth Venegas Villalobos, Yolanda Rojas Rodríguez, Luis Gerardo Leiva Arrieta y Pedro Ureña Araya, suplentes; y Giselle Cruz Maduro, Secretaria General. Para más información sobre evaluación de esta medida, consúltese: Alvarado, M. (Julio-diciembre, 2017). Análisis de la implementación de la reforma integral a las normas reguladoras de promoción y repitencia en el Colegio Francisca Carrasco en la provincia de Cartago. *Revista Gestión de la Educación*, 2(7), 133-165.

⁸⁴ Garnier, L. (2008). Educar en Ética, Estética y Ciudadanía. *Trasatlántica de Educación*. IV, 125-127, p.126. La negrita no es del original.

⁸⁵ Sistema de las Naciones Unidas Costa Rica. (02 de julio, 2007). Diego Torres graba video para que estudiantes no abandonen el colegio. Recuperado de <https://goo.gl/uYvnuJ>.

⁸⁶ De acuerdo con la exviceministra García, durante los primeros dos años del programa se negoció con las universidades estatales para generar cuotas de admisión a los estudiantes beneficiarios de *Avancemos*. Los cuales, una vez matriculados, y según los parámetros de cada casa de estudios, accederían al apoyo económico por medio de sus regímenes de becas.

ejecutó, a pesar de que, según lo manifestado por García, su reglamentación estaba lista para ponerse en práctica después del 2008. Su implementación se retrasó dado que las autoridades dieron prioridad a la ejecución de la transferencia monetaria, y a cumplir la meta establecida en el PND. Además, se esperaba entregar el monto con la conclusión de la secundaria, por lo que había que esperar que los primeros estudiantes beneficiarios del programa en el 2006, de por lo menos noveno año, pudieran acceder al beneficio.⁸⁷ Finalmente, con el cambio de rectoría y su nuevo enfoque, la crisis económica mundial, las autoridades del Viceministerio determinaron que su ejecución resultaba muy onerosa, y decidieron no implementarla.⁸⁸

En segundo lugar, y con respecto a la integralidad de *Avancemos*, con la coordinación interinstitucional y el procedimiento de identificación de familias en condiciones de pobreza, vulnerabilidad, riesgo y exclusión social, y el consiguiente monitoreo, se esperaba dar atención completa a esos hogares. Con la visita de los especialistas del IMAS, se pretendía conocer las necesidades de los miembros de ese núcleo familiar y complementar el beneficio de la transferencia con otros programas de la oferta del sector social para generar capacidades en la familia. Igualmente, con el componente/condicionalidad de la revisión médica se buscaba detectar problemáticas que en las visitas no se podían identificar; por ejemplo, enfermedades mentales o situaciones de agresión intrafamiliar, embarazos adolescentes, y proveer a los estudiantes de educación sexual.⁸⁹

Así las cosas, el *Programa Avancemos* constituyó la estrategia de integración del SSLCP. De esta manera, y como se verá más a fondo en los próximos apartados, la viceministra de Desarrollo Social también fue la encargada del diseño desde la elaboración del Plan de Gobierno y la ejecución del programa a través de la ST durante los primeros dos años.

⁸⁷ García, A. (31 de marzo, 2008). *Op.cit.* Más allá de las declaraciones de la exviceministra, es posible confirmar, en los decretos de *Avancemos* (Anexo N°6.3) que, desde un inicio se estableció la idea de la ejecución del componente de ahorro.

⁸⁸ Cordero, J. (14 de diciembre, 2017). *Comunicación personal.*

⁸⁹ García, A. (31 de marzo, 2008). *Op.cit.*

5.3.1.3.3. Alto financiamiento, pero altos costos políticos

Al constituirse en el programa estrella de la Administración en el campo social, por diseñarse como la estrategia para coordinar todo el sector, el Viceministerio de Desarrollo Social y la rectoría del SSLCP contaron con todo el apoyo político de la Presidencia de la República, debido a que el programa se mantuvo dentro del discurso de lucha contra la pobreza del Presidente, y el contenido presupuestario aumento progresivamente durante la administración. En efecto, una de las grandes características, en términos de diseño, fue que este quedó únicamente relegado a los equipos técnicos y políticos del Viceministerio, ya que la única preocupación del presidente Arias era cumplir la meta de disminución de las tasas de deserción y de pobreza.⁹⁰

De esta manera, se privilegió el nombramiento de una figura cercana a Casa Presidencial para dirigir el sector social, y que contara con un equipo técnico de alto nivel, compuesto por consultores nacionales con experiencia en la investigación de políticas de combate a la pobreza, como los economistas Juan Diego Trejos y Pablo Sauma, para poner en ejecución, en el menor tiempo posible, el programa. Incluso, uno de los grandes retos identificados por la Secretaría del programa fue el poco tiempo disponible para el diseño, ya que el deseo y orden del Presidente fue que este empezara a ejecutarse en el 2007. El prediseño, ejecutado por el equipo político y técnico de lo que iba a constituir el Viceministerio, comenzó una vez ganadas las elecciones y hasta el inicio de la Fase Piloto en julio 2006, la cual se extendió hasta diciembre de ese año.

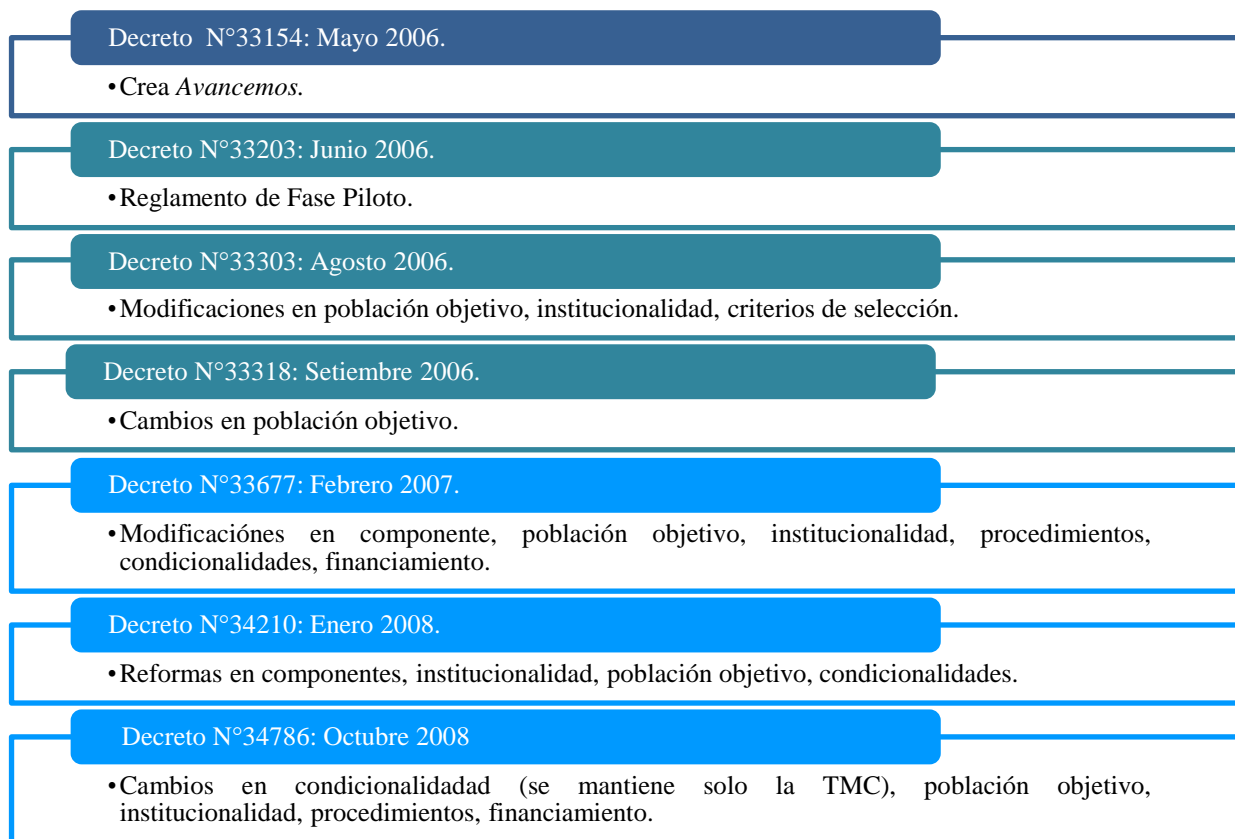
¿Por qué se habla de prediseño? Porque la etapa de diseño fue constante y se extendió a lo largo de la Administración: la población objetivo, instituciones participantes, metas se modificaron constantemente durante los primeros dos años. Incluso, la Fase Piloto resultó una sinergia entre diseño y ejecución, puesto que las reformas se fueron dando durante los cinco meses que tuvo de duración, no se quiso esperar a que esta concluyera para introducir modificaciones, sino que se dieron durante la marcha. Fue un prueba y error, para ir identificando, con la mayor precisión posible, los tiempos, los mecanismos de control y seguimiento, y las instituciones que contaban con la estructura institucional necesaria para el cumplimiento de las metas propuestas, y la puesta

⁹⁰ García, A. (31 de marzo, 2008). *Op.cit.* Incluso, el programa tuvo tal relevancia para la Administración, que el decreto ejecutivo que lo creó (N°33154) fue firmado el 08 de mayo, 2006, el día de toma de posesión.

en práctica de la estrategia interinstitucional de la PSS que, a través de *Avancemos*, la Rectoría del sector buscó.

Lo anterior lleva a identificar un alto costo a nivel legal. En total, de acuerdo con la figura N°6.1, durante la Administración Arias Sánchez (2006-2010), se generó un total de siete decretos en donde se realizaron cambios en: 1) componentes del programa (focos de atención), 2) ampliación de la población objetivo, 3) institucionalidad, 4) funciones y procedimientos de ejecución de los distintos componentes, 5) condicionalidades, 6) fuentes de financiamiento. Parte del proceso complejo de ejecución del programa demandó el diseño de solución de los cuellos de botella que se fueron presentando. En el anexo N°6.3 se especifican los cambios en su profundidad.

Figura N°5.1
Modificaciones legales durante la Administración Arias Sánchez (2006-2010).



Fuente: elaboración propia con base en los decretos ejecutivos N°33154, N°33203, N°33303, N°33318, N°33677, N°34210, N°34786.

Según se desprende de la figura anterior es posible, con mayor claridad, visualizar cómo el proceso de diseño se extendió a lo largo de la administración Arias Sánchez. Incluso, esta encuentra mayor estabilidad a partir de Octubre del 2008, que coincide con el cambio de las autoridades de la rectoría, y que refleja la simplificación que se realizó en el programa al ejecutar solamente el componente de la transferencia monetaria. Los decretos N°33203 y N°33318 corresponden a modificaciones realizadas durante la fase piloto. La emisión de estos decretos, a veces por cambios puntuales como la incorporación de familias indígenas como población objetivo (N°33318), obedeció a la necesidad de crear obligaciones legales al más alto nivel, ante las diferentes naturalezas jurídicas de las instituciones participantes (ministerios e instituciones autónomas), y que estas disposiciones pudieran ser ejecutadas de la manera más fluida posible.⁹¹ De la misma manera, se evidencia el apoyo político del Presidente de la República para la firma constante de estos decretos, a pesar de la coordinación institucional y utilización de recursos materiales e institucionales requerida para la redacción, revisión, firma, y publicación de estos decretos en los tiempos definidos por las autoridades para que pudieran ser vinculantes para las instituciones participantes del programa. En el anexo N°6.3 se especifican los detalles de los contenidos de cada uno de estos decretos.

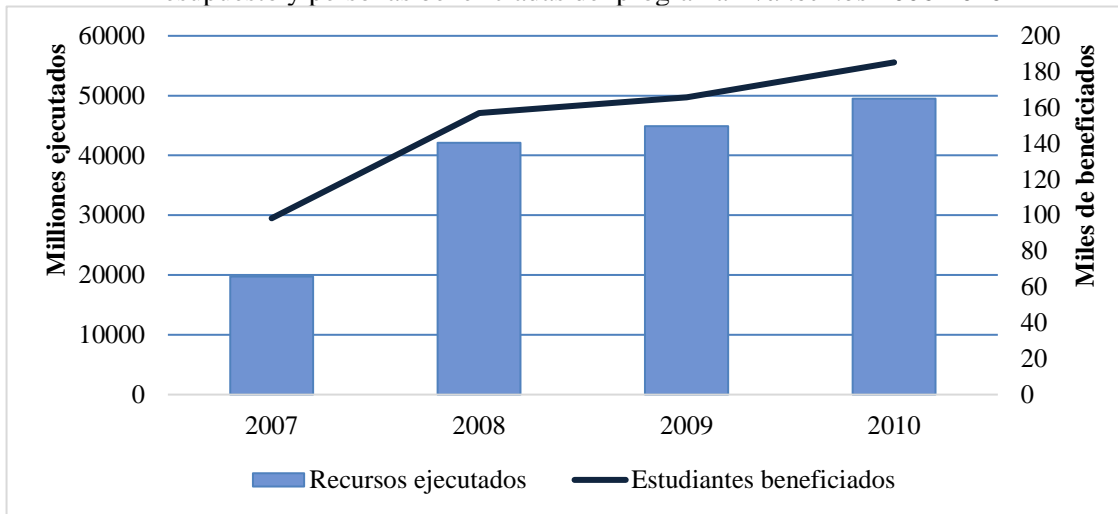
Referente a los recursos económicos el programa no tuvo limitantes, incluso durante la crisis económica mundial del 2008, la tendencia al alza se mantuvo, según el gráfico N°5.2. Debido a la complejidad de la institucionalidad del programa, las fuentes de financiamiento también fueron amplias: durante la fase piloto, los recursos salieron del IMAS, y posteriormente se extendió para recibir fondos desde partidas presupuestarias específicas aprobadas en el Presupuesto Nacional para el MEP y que luego se transferían a Fonabe, y también de Fodesaf. En este punto en particular, la participación del presidente de la República fue clave: se preocupó de que el equipo de la ST contara con los recursos requeridos, y giró las órdenes al ministro de Hacienda, Guillermo Zúñiga, para conseguirlos.⁹² No obstante lo anterior, también se hizo uso de recursos de

⁹¹ *Ibidem.*

⁹² *Ibidem.*

cooperación internacional para el financiamiento de consultores externos que realizaron estudios para que apoyaron la labor de la ST.⁹³

Gráfico N°5.2
Presupuesto y personas beneficiadas del programa *Avancemos* 2006-2010



Fuente: Contraloría General de la República (2012).

Según se visualiza en el gráfico anterior, la intención de la administración, desde la óptica del diseño variante que tuvo el Programa, fue generar progresividad en el aumento de los recursos conforme se ajustó al alza la meta de población atendida. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos de las autoridades de la primera mitad de la Administración de no generar recortes como consecuencia de la crisis económica del 2008,⁹⁴ para el ejercicio presupuestario del 2011 sí hubo que disminuir recursos.⁹⁵

⁹³ Este equipo formó parte de los proyectos Mivah/Taiwán/BCIE (componente No. “Desarrollo de proyectos sociales innovativos”), el proyecto del BID y el proyecto de Crusa. García, A. (2008). *Informe de fin de gestión exviceministra de Desarrollo Social*. Documento facilitado por la autora, versión digital, pp.102-103.

⁹⁴ El Plan Escudo fue la política de contención que diseñó la Administración Arias Sánchez contra los efectos de la crisis económica mundial del 2008. En el ámbito de políticas sociales, el plan aumentó en un 15% las pensiones del régimen no contributivo de la CCSS, extender la dotación de alimentos a las personas menores de edad de los Centros de Educación y Nutrición y Centro Infantiles de Atención Integral (Cen-Cinai) a los fines de semana, **se ampliaron los beneficiarios de Avancemos a 150,000** personas beneficiarias, la condonación de deudas a 2,100 familias de escasos recursos, aumento a 5 millones de colones el monto máximo del Bono Familiar de Vivienda, reducción de 2% de las tasas de interés de préstamos para vivienda, menores a 50 millones de colones, contraídos en la banca estatal y del Banco Popular y de Desarrollo Comunal, por un período de dos años, reducción en 2,5% las tasas de interés en créditos de vivienda otorgados por el Instituto Nacional de Fomento Cooperativo (Infocoop), revisión de modelo de tarifas de transporte público para que reflejara, en el menos tiempo posible, la reducción en los precios internacionales del petróleo, programa de becas del INA para 5,000 trabajadores de empresas afectadas por la crisis, no aumento de intereses en créditos de la (Comisión Nacional de Préstamos para Educación (Conape) por un año, y ampliación del

La necesidad de la Rectoría por contar con diagnósticos claros de la situación de la PSS en el 2006 llevó a utilizar los fondos donados por el gobierno de Taiwán, destinados al mejoramiento de la calidad de vida de 600 familias de Rincón Grande de Pavas, a la contratación de diversas consultorías. Esta situación, que se calificó desde la oposición en la Asamblea Legislativa, como malversación de fondos, le costó el puesto al Rector Zumbado y a la viceministra García,⁹⁶ lo que conllevó al cambio de la Rectoría. De esta forma, la estrategia de articulación interinstitucional del SSLCP por medio de *Avancemos* que se venía implementando desde el inicio de la administración se encontró con un obstáculo: la nueva rectora reformó la línea que se traía, y elementos del diseño original del programa fueron separados de su ejecución.

5.3.1.3.4. Universalización de la educación secundaria como definición técnica, disminución de la pobreza como discurso político

Tal y como se ha mencionado previamente, *Avancemos* no puede verse solamente como un programa de becas condicionado al cumplimiento de requisitos. Por el contrario, por medio de esta política pública, se diseñó la estrategia de atención y combate a la pobreza en donde la familia, a partir de la identificación de los estudiantes en condiciones de pobreza, vulnerabilidad, riesgo y/o exclusión social del sistema educativo, constituyeron la unidad de atención principal.

En este sentido, la transferencia monetaria iba dirigida a satisfacer las necesidades básicas de la familia, que, en primera instancia, constituían la causante de deserción escolar por razones económicas. Igualmente, la condicionalidad/componente de atención en salud, mediante la visita anual al centro de salud comunitario (Ebais), se diseñó para aplicarse a todas las personas miembros de esa unidad familiar.

período de comienzo de pago de dos meses a un año posterior a la conclusión de los estudios, inicio de un programa de inversión de más de 100,000 millones de colones para la construcción de infraestructura educativa, construcción de 100 (Equipos Básicos de Atención Integral en Salud (Ebais) y 9 Cen-Cinai. Arias, O. (29 de enero, 2009). Presentación Plan de Medidas contra la crisis. *La Nación*. Recuperado de <https://goo.gl/CUcksW>.

⁹⁵ Mata, A. (21 de setiembre, 2009). Gobierno desiste de dar beca a 40.000 estudiantes pobres. *La Nación*. Recuperado de <https://goo.gl/3Yx7Td>.

⁹⁶ Mata, E. (18 de julio, 2008). Zumbado pidió a Taiwán transferir donación al BCIE. *La Nación*. Recuperado de <https://goo.gl/WiXCQJ>.

A partir del diseño de este componente en particular, también se aspiró a llegar a poblaciones que no calificaban bajo los parámetros de pobreza mediante la metodología de línea de pobreza, pero que, de alguna manera, se encontraban en condiciones de vulnerabilidad, riesgo y exclusión social, por ejemplo, poblaciones indígenas y personas con discapacidad. Las instituciones ejecutoras (IMAS y Fonabe) estuvieron a cargo de aplicar estos criterios y realizar la selección de los beneficiarios, más adelante se brindarán más adelante.

De esta forma, la naturaleza selectiva del programa buscó la universalización del acceso a los servicios de los cuales estas poblaciones estaban siendo aisladas. El componente de salud, a pesar de que se negoció durante los primeros dos años de la Administración entre las primeras autoridades del Viceministerio, y la Junta Directiva de la CCSS, y se esperaba su puesta en práctica en el 2009,⁹⁷ fue retirado como consecuencia del cambio de rectoría en agosto del 2008, con la intención de simplificar el programa.

No obstante, sí se ejecutaron en algunos casos y se encontró resistencias institucionales debido a la presión que se ejercía sobre las capacidades de los Ebais al incorporar a población previamente excluida de la atención, y también de los propios beneficiarios, ya que encontraron dificultad y falta de recursos para su movilización al centro de salud, así como choques con la condicionalidad de asistencia al centro educativo, debido a que, para ir a la visita médica debían faltar al colegio.⁹⁸

Adicional a la temática de atención e incorporación al sistema de salud, también se buscaba reforzar la educación, y que, en última instancia, beneficiaría a todos los estudiantes del sistema educativo. De esta forma, como se mencionó supra, desde el MEP se diseñaron cambios curriculares y de evaluación para generar atracción de los jóvenes a las aulas, y para evitar su expulsión. “[...] a pesar del predominante uso de un discurso que entendía al programa como una solución al problema de la deserción estudiantil, siempre fueron integradas otras actividades

⁹⁷ García, A. (31 de marzo, 2018). *Op.cit.* La negociación, dada la naturaleza de su contenido, y al estar a cargo de una institución del sector descentralizado (CCSS), demandó un período de negociación amplio. Igualmente, al priorizar la ejecución del componente de TMC se esperaba “pulir” los demás componentes una vez superada la curva de aprendizaje.

⁹⁸ Villalobos, M. (s.f.). *Informe final: Planeamiento, ejecución y evaluación de las transferencias monetarias condicionadas. Orígenes y transformaciones del Programa Avancemos, Costa Rica*. Recuperado de <https://goo.gl/hw9H6n>, p.21.

relacionadas en materia de salud y nutrición infantil como parte de una estrategia a largo plazo para atender el problema de la pobreza.”⁹⁹

5.3.1.3.5. Posicionamiento del tema a la opinión pública

Desde el PND quedó claro que la prioridad de la Administra estaba enfocada en el fortalecimiento de las políticas sociales, y dentro de estas, *Avancemos* constituyó la estrella, al diseñarse como la estrategia de integración de toda la PSS. En palabras del propio Presidente: “Nuestra política económica, como lo dijimos al inicio del Gobierno, se centra en el desarrollo social, porque tenemos claro que estamos defendiendo personas y no números para estadísticas.”¹⁰⁰

Ante este panorama, y al ser la deserción el foco principal del programa, la prensa puso atención especial a esta problemática. En efecto, en un monitoreo realizado a notas de prensa, se pudo constatar que, en el período comprendido entre 2006-2007, los reportajes relacionados con esta temática, así como notas propias de los jerarcas del SSLCP, fueron comunes en la prensa.¹⁰¹ En otras palabras, hubo interés expreso de los medios de comunicación de dar a conocer las acciones del Gobierno y las posiciones de sus jerarcas en este tema.

Particularmente con la puesta en práctica del programa, las autoridades diseñaron afiches que colocaron en centros educativos, municipalidades, en oficinas regionales del IMAS, y en los trenes para publicitar el programa, y comenzar con la identificación de los beneficiarios. Incluso, los publicaron en prensa y en el reverso de los recibos telefónicos.¹⁰²

⁹⁹ *Ibid.*, p.12.

¹⁰⁰ Arias, O. (26 de agosto, 2008). En: AFP. Gobierno de Costa Rica redefine metas sociales como “prioridad absoluta”. *La Nación*. Recuperado de <https://goo.gl/Qr9KfE>.

¹⁰¹ *La Nación*. (24 de setiembre, 2006). *Fernando Zumbado: Gobierno no da alegría sino oportunidades*. Recuperado de <https://goo.gl/kUvcsS>, Parrales, F. (04 de noviembre, 2006). 27.000 jóvenes dejaron las aulas después de vacaciones. *La Nación*. Recuperado de <https://goo.gl/vvpkj5>, Garnier, L. (27 de agosto, 2006). Un nuevo estilo en educación. *La Nación*. Recuperado de <https://goo.gl/bqcsq5>, Arias, O. (14 de diciembre, 2006). El primer deber del gobernante. *La Nación*. Recuperado de <https://goo.gl/NVN6Jy>, Zumbado, F. (22 de enero, 2007). Políticas Sociales. *La Nación*. Recuperado de <https://goo.gl/hiUQ6H>, Zumbado, F. (25 de abril, 2007). El combate de la pobreza. *La Nación*. Recuperado de <https://goo.gl/GaAhtX>.

¹⁰² Secretaría Técnica del programa *Avancemos*. (2008). *AVANCEMOS Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas*. Recuperado de <https://goo.gl/su7ypS>, pp.18-22.

Adicionalmente, a partir del 2007, se desarrollaron actividades de promoción, con fondos de la cooperación internacional, entre ellas la realización de talleres donde participaron funcionarios de las instituciones responsables, organizaciones de la sociedad civil, municipalidades. Igualmente, se fortaleció la presencia en medios de comunicación masiva (televisión, radio, prensa), y alternativos (sitios web, MUIPs, etc.).¹⁰³

5.3.1.3.6. Proceso cerrado de toma de decisiones en el diseño: político y altamente tecnócrata

Desde el inicio de la identificación de la problemática de deserción escolar en secundaria, las personas que estuvieron a cargo de su estudio y del diseño de propuestas dentro del equipo de campaña, del entonces candidato Arias, se caracterizaron por su especialidad en el análisis de políticas sociales. Este factor contribuyó a que, una vez que se empezó con el engranaje del programa, se introdujeran elementos más complejos y fuera el producto que se esperaba articulara la PSS de la administración. De hecho, las personas que lideraron ese equipo del capítulo social del Plan de Gobierno fueron las mismas que se designaron como autoridades de la Rectoría del SSLCP y el Viceministerio de Desarrollo Social, y sus asesores.¹⁰⁴ Como lo manifiestan Martínez y Voorend:

*Los actores dominantes eran expertos en política social con lazos profesionales y técnicos de larga data con el partido en el poder. Habían sido previamente involucrados en la formulación de políticas sociales en general, y de medidas antipobreza en particular. A pesar de que algunos de estos expertos tenían empleos en universidades, su participación estuvo basada en sus posiciones como expertos de alto nivel con gran apoyo político de las autoridades electas.*¹⁰⁵

De esta manera, y como parte de lo que este análisis procura evidenciar, el proceso de diseño fue cerrado y limitado a estas personas que se constituyeron en la élite política y técnica del sector, incluido el Panel Político y el Panel Técnico del programa. Estos dos órganos se conformaron una vez iniciada la ejecución y se constituyeron en los espacios de discusión y toma de decisiones. Por su parte, y como se verá más adelante, la ST se encargó de ejecutar las medidas tomadas y que, en

¹⁰³ García, I. (2008). *Op.cit.*, pp.105-107.

¹⁰⁴ García, A. (31 de marzo, 2018). *Op.cit.*

¹⁰⁵ *The dominant actors were social policy experts with long-term professional and political ties to the party in office. They had been previously involved in the making of social policies in general, and of anti-poverty measures in particular. Although some of these experts had university positions, their participation was based on their positions as high-ranking experts with strong political support from elected authorities.* Martínez-Franzoni, J y Voorend, K. (Diciembre, 2011). Actors and ideas behind CCTs in Chile, Costa Rica and El Salvador. *Global Social Policy*, 11(2-3), 279-298, p.288. Traducción propia.

algunas ocasiones, se relacionaron con las modificaciones en aspectos de diseño (componentes, población objetivo, condicionalidades).

La participación de los posibles beneficiarios o de las instituciones que se consideraban como posibles ejecutoras no formaron parte del diseño. Esta característica se vio alimentada por la prioridad presidencial dada al programa y el interés del presidente Arias de que se ejecutara lo más pronto posible. Esto significó grandes retos para que, dada la envergadura y demanda de coordinación interinstitucional del programa, el Viceministerio tuviera un prediseño a menos de seis meses de iniciada la Administración y que se pudiera implementar como plan piloto en la segunda mitad del 2006. En un inicio, la ST procuró ejecutar la Fase Piloto con 300 estudiantes, el presidente de la República no aceptó esa cifra y presionó para que aumentara a 3,000 estudiantes, seleccionados en un conjunto de centros educativos de zonas previamente identificadas.¹⁰⁶

Así las cosas, el momento de decisión de creación del programa se puede establecer desde la elección de Óscar Arias como presidente de la República el 05 de febrero del 2006, en donde se comienza con el prediseño del programa, pasando por el 08 de mayo de ese mismo año, día de la toma de posesión y promulgación del Decreto N°33154, en el cual se institucionaliza el programa, hasta la firma del Decreto N°33203, en Junio 2006, y que constituye el reglamento de la Fase Piloto. Tal y como se ha venido mencionando en este análisis, definir fechas exactas del inicio, y sobre todo del fin del diseño de *Avancemos* no tomaría en cuenta el proceso de ajuste, aprendizaje y de “prueba y error” que tuvo el programa en los primeros dos años. Consultada sobre si la Fase Piloto se puede ubicar dentro de la etapa de diseño o ejecución, la exviceministra García respondió que se localiza en ambas, ya que durante su implementación se realizaron ajustes.¹⁰⁷

Con base en lo anterior, los elementos de racionalidad limitada dan claridad sobre la posibilidad de que los actores tengan la información completa desde un inicio. En el caso de *Avancemos*, a pesar de que se contó con ciertos elementos que brindaron una generalidad al programa, la ejecución inicial dio señales de elementos que podían variarse, para poder ampliar la cobertura y aprovechar la institucionalidad social con la que se contaba. Por ejemplo, la ampliación de la población

¹⁰⁶ García, A. (31 de marzo, 2018). *Op.cit.*

¹⁰⁷ *Ibidem.*

objetivo, y las oportunidades que podía traer la incorporación de otras instituciones, como Fonabe, que tenía experiencia en la selección de estudiantes para beneficiarlos con becas.

La decisión de comenzar con la fase de ejecución “dura” del programa en el 2007 fue presidencial, ya que el equipo de la ST contaba con tener más tiempo para el diagnóstico y el estudio de los resultados arrojados por la Fase Piloto.¹⁰⁸ La priorización de agenda social dentro del programa de gobierno y el PND, y *Avancemos* como el programa estrella de lo social, demandó una ejecución pronta, y la presión de las altas esferas del Gobierno a las autoridades de la rectoría del SSLCP.

El espacio de toma de decisiones estuvo delimitado a la rectoría del SSLCP. Sin embargo, los lineamientos y coordinación interinstitucional emanaron de la ST, que estuvo a cargo, en un primer momento, de la viceministra de Desarrollo Social, Ana Isabel García, y posterior a agosto del 2008, del viceministro Juan Manuel Cordero.

5.3.1.3.7. Diseño cerrado y autóctono

En el 2006 en el mundo, pero particularmente en la región latinoamericana, existía una ola de diseño de programas dirigidos a la lucha contra la pobreza mediante la figura de TMC. Costa Rica no fue la excepción. En la Administración Pacheco de la Espriella se ejecutó *Superémonos* como programa de esta naturaleza para el combate de la deserción en estudiantes de primaria y secundaria. Sin embargo, el caso de *Avancemos* resulta particular por una condición: tanto su diseño como su ejecución fue predominantemente doméstica.

La idea central dentro de la concepción de las TMC es no sólo la entrega de un subsidio o un monto a los beneficiarios, sobre todo a la persona jefa de hogar, sino que esta debe ser condicionada a la creación de capital humano en los hogares beneficiados mediante la salud infantil, la nutrición y la educación. La lógica es mejorar las condiciones de los más pequeños de las familias para que estos tengan mayor educación y que les permita ubicarse en una mejor posición en el mercado laboral que la que han tenido sus padres, y así romper el círculo de transmisión intergeneracional de la pobreza. Es un paradigma que enfatiza que “[...] las

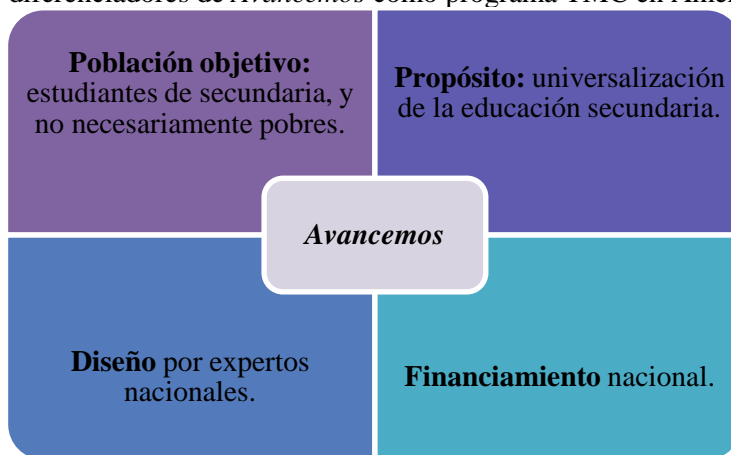
¹⁰⁸ *Ibidem.*

transferencias de ingreso de hoy facilitan la generación de mayor independencia de ingreso mañana.”¹⁰⁹Otro aspecto que las caracterizan es que, contrario a otros programas, son rigurosamente evaluados y monitoreados.

En la región latinoamericana, los casos más exitosos han sido *Bolsa Familia* en Brasil y *Oportunidades* en México, los cuales comenzaron en 1997. A partir de ese momento, la implementación de programas de combate a la pobreza mediante los lineamientos de TMC explotó.¹¹⁰ Debido a su éxito en la disminución de la pobreza, así como características de diseño (selectividad e identificación puntual de beneficiarios, alto monitoreo y control, y establecimiento de condiciones para la recepción de la transferencia), los organismos financieros internacionales comenzaron a promocionarlos en los países de la región, constituyéndose en su principal fuente de financiamiento.

Sin embargo, *Avancemos*, a pesar de la experiencia que ya había en la región, de la moda que existía en materia de TMC, y la disponibilidad de financiamiento internacional, se constituyó en un programa que se diferenció a nivel regional por varios motivos, según apunta la figura N°5.2.

Figura N°5.2
Aspectos diferenciadores de *Avancemos* como programa TMC en América Latina.



Fuente: elaboración propia, con base en García, A. (31 de marzo, 2018).

¹⁰⁹ Ibarrán, P; Medellín, N; Regalia, F; y Stampini, M. (Eds.). (2017). *How Conditional Cash Transfers Work. Good Practices after 20 years on Implementation*. Recuperado de <https://goo.gl/uxHR3d>, p.VII.

¹¹⁰ Fiszbein, A; et al. (2009). *Conditional cash transfers. Reducing present and future poverty*. Recuperado de <https://goo.gl/Ew5qjg>, p.3.

La mayoría de los programas de TMC en ejecución para el 2006 en educación, gestionaban la deficiencia en la cobertura en primaria. *Avancemos* constituyó el primer programa en la región en atender la problemática de cobertura en educación secundaria, en ampliar la población objetivo hasta incluir adultos de máximo 25 años, y expandir la atención a problemáticas más allá de solo pobreza, e introducir poblaciones en condiciones de vulnerabilidad, riesgo, y exclusión social que no necesariamente cumplían con el método de líneas de pobreza establecido. Igualmente, la institucionalidad formal en el sector social costarricense, que data de la década 1970, permitió que su diseño estuviera a cargo de las autoridades y asesores nacionales, personas expertas en estas temáticas, por lo que los especialistas no se tuvieron que importar, ya el país los tenía. Finalmente, los recursos para *Avancemos* salieron del presupuesto nacional, por medio de las partidas del MEP hacia Fonabe, transferencias a Fodesaf y al IMAS. No hubo la necesidad de solicitar recursos en el exterior, y atarse a las condicionalidades de diseño de los expertos de estas instituciones.

No obstante, esto no significa que los expertos del BID no dieran sus aportes. En reuniones con el personal de la ST se propuso la evaluación del programa mediante grupos de control. Las autoridades del Viceministerio de Desarrollo Social se negaron a realizar evaluaciones desde esa óptica debido a la naturaleza universal del programa al incorporar a todas las personas que cumplían los requisitos, y así ajustar los recursos del programa conforme la identificación de esta población. Por otro lado, dentro de los talleres que se realizaron con las autoridades del Viceministerio, los consultores pusieron énfasis en el acompañamiento que el programa debía tener con sistemas de información y de seguimiento y monitoreo.¹¹¹

Un aspecto de la experiencia internacional que sí inspiró a las autoridades nacionales fue la utilización de *Avancemos* como medio para la formación de un capital semilla en los estudiantes. Según lo comentado por García, un consultor del BID comentó la experiencia del caso *Oportunidades* en México, y a partir de ahí, se decidió diseñar el componente de ahorro en el 2008, y comenzar con la implementación en el 2009. Se realizaron negociaciones con instituciones financieras para que ese dinero entrara al sistema financiero nacional, aspecto que también

¹¹¹ García, A. (31 de marzo, 2018). *Op.cit.*

procuraba la formalización de esta población como futuros sujetos de crédito.¹¹² Sin embargo, con el cambio de la rectoría y las autoridades de la ST, se decidió que el componente era muy complejo y demandaba muchos recursos en una coyuntura de contracción económica producto de la crisis financiera mundial de 2009.¹¹³

5.3.1.3.8. *Avancemos* diseño profesional de arriba hacia abajo

En concordancia con lo mencionado supra sobre el diseño reservado a las autoridades de la Rectoría del SSLCP, en la tabla N°5.6 se evidencian los roles de las personas que estuvieron a cargo de la toma de decisiones sobre *Avancemos*.

Tabla N°5.6
Actores participantes y su posición en el diseño de *Avancemos*.

Institución	Rol
Autoridades Políticas	
<p>Rectoría del Sector Social y Lucha contra la Pobreza.</p> <p>Fernando Zumbado, ministro de Vivienda y rector (2006-2008).</p>	<p>Economista y exdirector regional del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Encargado del capítulo de política social durante la elaboración del plan de gobierno. Persona de alta estima del Presidente, por eso se le confía el sector de política pública más importante de la Administración, y cuenta con la legitimidad política para la toma de decisiones y liderazgo del rector. Sale como figura que tuvo que pagar el costo político del desvío de la donación taiwanesa. Fuerte apoyo a las autoridades y equipo técnico del Viceministerio en la ejecución y diseño del programa.</p>
<p>María Luisa Ávila, ministra de Salud y rectora (2008-2010).</p>	<p>Figura de alto perfil de la Administración: alta legitimidad política y pública. Ante la caída de una de las figuras más respaldadas de Presidencia, se debió sustituir por una que lograra llenar el vacío. Sin embargo, al contar con la rectoría del sector salud, aprovecha para llevar los lineamientos de la salud a la lucha contra la pobreza. Esto generó cambios en la estructura institucional del Viceministerio de Desarrollo Social, así como simplificación del programa. Lo relega al componente de transferencia y oferta educativa.</p>
Viceministerio de Desarrollo Social.	
<p>Ana Isabel García, viceministra y Secretaria Técnica de <i>Avancemos</i>, (2006-2008).</p>	<p>Experta en políticas sociales. Toma el liderazgo de la ejecución de <i>Avancemos</i> por medio de la Secretaría Técnica. Encargada de la coordinación de instituciones participantes. Al igual que el rector Zumbado, renuncia en el 2008. En un inicio se enfrenta con la CGR por la defensa de la lógica de las modificaciones en el diseño. Se manifiesta en contra de los cambios de las nuevas autoridades en el diseño de programa. Representante del presidente de la República ante el Consejo Sectorial Social.</p>

¹¹² *Ibidem*.

¹¹³ Cordero, J. (14 de diciembre, 2017). Comunicación personal.

Institución	Rol
Juan Manuel Cordero, viceministro y Secretario Técnico de <i>Avancemos</i> , (2008-2010).	Acompaña a la nueva rectora en la dirección del Viceministerio. Y Secretaría del programa. Apoya la simplificación del programa y el cambio de enfoque de la política social impuesto por la nueva rectora.
Ministerio de Educación Pública (MEP). Leonardo Garnier, ministro.	Figura fuerte del Gobierno. Encargado de la puesta en práctica de varias políticas en el MEP para la mejora de la calidad de la educación. Tuvo la responsabilidad del diseño del componente de oferta académica desde el MEP, a través de la promoción de los nuevos programas de estudio, y modernización institucional del sector, y su propuesta ante el Consejo Superior de Educación (CSE).
Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS). Eduardo Doryan, Presidente Ejecutivo. Junta Directiva.	Contraparte del diseño del componente y condicionalidad de salud. Negociación tardó dos años, dadas las resistencias de la institución por las presiones que el componente/condicionalidad traería a los servicios de atención primaria. Luego de un proceso de dos años con el Viceministerio de Desarrollo Social, la Junta Directiva aprobó el reglamento para su ejecución. Con el cambio de rectoría y autoridades en el 2008, este componente se diluye.
Instituto Nacional de Aprendizaje (INA). Carlos Sequeira, Presidente Ejecutivo.	Al igual que el MEP, se encargó diseñar parte de la oferta académica para que estudiantes que desertaron y no querían regresar al sistema formal, se incorporara al estudio mediante es estudio de una carrera técnica.
Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS). Diego Víquez, Presidente Ejecutivo (2006-2007).	En términos de diseño el IMAS no tuvo grandes aportes, su peso estuvo en la ejecución. Sin embargo, el primer Presidente Ejecutivo sí manifestó su oposición que el IMAS resultara como única institución ejecutora por la falta de recursos para convertirse en la encargada del monitoreo. Además, no estuvo de acuerdo con que, durante la Fase Piloto, se utilizaran las asambleas en centros educativos como método para la selección de beneficiarios. Condicionó al rector a que, una vez que el programa se iniciara en el 2007, se utilizara la metodología del IMAS para la selección de beneficiarios, de lo contrario, no daría su apoyo para que la institución continuara como parte de la ejecución. ¹ Renunció en marzo del 2007 por el nombramiento de su cuñado como chofer en la institución.
José Antonio Li Presidente Ejecutivo (2007-2010).	En el momento de su nombramiento como Presidente Ejecutivo (marzo 2007), ostentaba el cargo de Gerente General del IMAS, por lo que estaba familiarizado con el diseño y proceso inicial de ejecución de <i>Avancemos</i> . Contó con el apoyo presidencial y apoyó las líneas de dirección emanadas de la rectoría y el viceministerio.
Fondo Nacional de Becas (Fonabe). Anabelle Castillo.	No forma parte del diseño original, se incorpora hasta en el 2007. Al igual que el IMAS, no tiene mayor peso dentro del diseño original, pero sí puso en prácticas sus procedimientos internos para la identificación de beneficiarios (comités de becas) y otorgamiento de la transferencia. Diseña los reglamentos y convenios para la ejecución del programa.
Expertos/No oficiales	
Pablo Sauma	Economista. Asesor del Viceministerio de Desarrollo Social. Formó parte del equipo de redacción del plan de gobierno. Participó como representante del Consejo Nacional de Rectores (Conare) en la Junta Directiva de Fonabe.
Juan Diego Trejos	Economista. Experto en política social. Colaboró con el equipo de campaña

Institución	Rol
	en la formulación del plan de gobierno. Asesor del Viceministerio de Desarrollo Social. Indica que hubo roces entre asesores y las autoridades políticas por la decisión de aumentar la población beneficiaria, más allá de los iniciales 3,000, durante la fase piloto. ²
Organismos Financieros Internacionales. BID, Banco Mundial, PNUD.	El BID ofreció talleres con expertos internacionales en el diseño y ejecución de programas como <i>Oportunidades</i> y <i>Chile Solidario</i> , en donde ofrecieron recomendaciones para el proceso que las autoridades estaban dando con <i>Avancemos</i> . Sin embargo, su peso fue bajo.

¹ Consejo Directivo del Instituto Mixto de Ayuda Social. (19 de setiembre, 2006). *Acta de la sesión extraordinaria del Consejo Directivo No. 006-E-06*. Recuperado de <https://goo.gl/74NKiW>, p.40.

² Villalobos, M. (s.f.). *Op.cit*, p.12.

Fuente: elaboración propia.

A partir de lo anterior, y según lo que se analizará más adelante, el diseño de *Avancemos* estuvo relegado a las autoridades políticas de más alto nivel, quienes, por su bagaje, tomaron las decisiones referidas al perfil de la población objetivo y número de beneficiarios, instituciones participantes, mecanismos de control y evaluación dentro de la institucionalidad formada para tal efecto.

En el caso particular de *Avancemos*, el Órgano Político se configuró un espacio de discusión entre las autoridades máximas de las instituciones participantes para el análisis del diseño y ejecución del programa. Fue coordinado por el rector del SSLCP, y a partir de las experiencias de la ejecución se fueron tomando decisiones que culminaron en las variaciones del programa. Este espacio comenzó a funcionar a partir de la ejecución del programa.

Así las cosas, el análisis del proceso de diseño del *Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas Avancemos* de esta investigación difiere de los realizados por otros actores debido a que, con la información recopilada, se concluye que el proceso de diseño y la toma de decisiones de los componentes y elementos constitutivos del programa fue complejo dada su duración, y su contenido. Por esta razón, se acogen elementos teóricos de racionalidad limitada, según John Forester,¹¹⁴ para su estudio, así como perspectivas propias de las investigadoras.

¹¹⁴ Forester, J. (Jan – Feb, 1984). Bounded rationality and the Politics of Muddling Through. *Public Administration Review*, 44(1), 23-31.

La teoría de racionalidad limitada reconoce la restricción de las perspectivas racionales en el sentido de que no siempre los tomadores de decisiones tienen acceso a toda la información que les permite clasificar valores, evaluar estrategias, y así definir la mejor aproximación de política pública. De esta forma, Forester da cuenta de las complejidades que circunscriben el diseño de políticas públicas, en donde los tomadores de decisiones a veces se ven obligados a definir las estrategias que mejor se ajustan al contexto en el que se desarrollan.¹¹⁵

Así, los tomadores de decisiones no siempre tienen una definición completamente clara del problema que quieren intervenir, y carecen de un abanico amplio de opciones a considerar, de una base completa de información, de valoraciones totales de las consecuencias de la aplicación de las estrategias propuestas, de datos concretos de los valores y preferencias de los ciudadanos, y tampoco poseen el tiempo, los recursos, y las habilidades adecuadas.¹¹⁶

De los escenarios de racionalidad limitada descritos por Forester, esta investigación adopta el de limitaciones debido a la diferenciación social, el cual muestra un contexto en donde el actor tomador de decisiones no se encuentra solo, sino que se relaciona con otros participantes, que pueden ser tomadores de decisiones, o personal de la institución, y cuyas habilidades e impresiones varían, pero mantienen una actitud totalmente cooperativa. La información no solo es imperfecta, varía de calidad, de ubicaciones, no es simple ni de acceso directo. El tiempo es un recurso socialmente variable, y cada actor tiene diferentes cantidades de tiempo a dedicar a la decisión o problemas a atender. Esta situación conlleva a la creación de redes para la buena ejecución de relaciones, a distintos niveles de gobierno, en el sector no gubernamental y el comunal. La situación de toma de decisiones es cognitivamente limitada o de ambiente limitada, pero en un entorno diferenciado, por lo que las opciones de política deben considerar esa variable y un ambiente complejo.

Siguiendo estas pautas teóricas, en primer lugar, las personas responsables del diseño original, como se mencionó previamente, no solamente ostentaron su cargo por decisión política del presidente de la República, sino porque eran expertos en el área social: académicos, investigadores,

¹¹⁵ *Ibid.*, p.23.

¹¹⁶ *Ibid.*, p.24.

consultores de organismos internacionales. El ministro del Mivah y Rector del SSLCP ejerció, previo a su nombramiento, como director regional para América Latina y Caribe del PNUD, la exviceministra García era reconocida como consultora internacional para diversos organismos multilaterales. Así, los líderes de la Rectoría del SSLCP eran profesionales en el sector, y, no menos importante, contaban con respaldo absoluto de la Presidencia de la República, hasta su salida en el 2008. Incluso, toda la dirección política del más alto nivel de la política social de la Administración hasta el 2008 fue delegada en esas dos personas. Además, no se incorporaron al sector hasta el 08 de mayo, 2006, sino que lideraron el equipo de formulación de la política social de todo el Gobierno (definición de problemas, posibles soluciones, metas, líneas de acción) desde la campaña política. Adicionalmente, el equipo del Sector Social también estuvo integrado por profesionales expertos como el ministro de Educación, Leonardo Garnier.

En segundo lugar, estas autoridades se acompañaron, desde la formulación del capítulo de política social del Plan de Gobierno, de personas que eran igualmente expertas en la temática. Pablo Sauma y Juan Diego Trejos han sido académicos que han abordado ampliamente la política social, y la social selectiva en particular, desde hace mucho tiempo, y han fungido como consultores internacionales para múltiples organismos internacionales.¹¹⁷

Tercero, la dinámica de toma de decisiones estuvo limitada a la Rectoría del Sector Social. Fue en este espacio, junto con el Viceministerio de Desarrollo Social, donde se realizaron las negociaciones de convenios con instituciones para el diseño de los componentes de salud con la CCSS, y con la ampliación de *Avancemos* en las universidades estatales. No hubo injerencia de sectores económicos o sociales que buscaran que sus intereses y sus posiciones respecto al combate a la deserción escolar estuvieran representadas en los componentes del programa, tampoco de los consultores internacionales que buscaron proponer cambios en algunos elementos del programa. Incluso, cuando realizaron un taller, el decreto N°33154 ya se había promulgado.¹¹⁸ Así, aunque el espacio fue reducido, sí hubo actores diversos para la toma de decisiones, los cuales representaban a las instituciones que formarían parte de la ejecución del programa, y que

¹¹⁷ Consúltense los informes del Estado de la Nación citados a lo largo de esta investigación.

¹¹⁸ Villalobos, M. (s.f.). *Op.cit*, p.12.

utilizarían el Panel Técnico para la discusión y recomendación, y el Órgano Político para la toma de decisiones.

A partir del 2007 se publicaron reportajes en prensa sobre las dificultades en el programa: duplicación de beneficios, tardanzas en la entrega de las transferencias, uso indebido de estas por parte de los estudiantes, que generaron cierta presión en las autoridades para la resolución de estos problemas, en donde los medios pusieron énfasis en la cantidad de recursos que se estaban destinando al programa. No obstante, esto no influyó para cambios sustanciales en el diseño durante ese período. Estos se dan hasta el 2008, donde el cambio del liderazgo de la Rectoría, una coyuntura económica adversa, y la satisfacción de las metas propuestas en el PND durante los primeros dos años empujaron las transformaciones sustanciales al diseño inicial. De esta manera, el contexto, como lo apunta la teoría de racionalidad limitada, jugó un rol importante en el conocimiento de información que los tomadores de decisiones no tuvieron en un inicio, y motivaron a reformas en aspectos superficiales del programa. En este orden, y como se detallará más adelante, se emitieron lineamientos para clarificar procedimientos en la dotación de las transferencias, selección de beneficiarios, y comprobación de condicionalidades.

Cuarto, las autoridades contaban con que, a pesar de tener bajo su control el contenido de los elementos del programa, la presión de la Presidencia de la República era fuerte para comenzar con la ejecución del programa. Se esperaba que la Fase Piloto se ejecutara con una población de 300 estudiantes, cifra que el presidente no aceptó. Al ser *Avancemos* el programa estrella de la Administración, en consonancia con el ideal de la educación como motor de desarrollo, los tiempos para el diseño fueron pocos, así como para las evaluaciones a posteriori. Esto motivó que las reformas se dieran en el curso de la implementación, por lo que se habla de un diseño constante durante los primeros dos años. Igualmente, pudieron sobrellevar las críticas constantes por los cambios en población objetivo señalados por la CGR, y darles a entender la lógica de estas modificaciones dentro de una estrategia mayor, que era lo que también *Avancemos* buscó: ser el trampolín para la coordinación interinstitucional de la política social selectiva, y el desarrollo de

herramientas para su efectividad, como el diseño del Sigipss, el cual no logró consolidarse a pesar de los esfuerzos de las autoridades que lideraron el sector durante toda la administración.¹¹⁹

En resumen, para el caso del programa Avancemos, y siguiendo las pautas teóricas de la racionalidad limitada, su diseño se caracterizó por llevarse a cabo en un espacio reducido (Rectoría de SSLCP y Viceministerio de Desarrollo Social), pero con la participación de actores como representantes políticos y técnicos de las organizaciones que intervendrían en su ejecución, lo que favoreció la creación de una red en donde se compartía información sobre las capacidades de cada institución. Igualmente, existió información incompleta que no permitió un conocimiento amplio del problema y de la población objetivo, como se verá más adelante, y motivó su ampliación en el transcurso de los primeros dos años, así como variaciones en las responsabilidades de las organizaciones participantes. Igualmente, a pesar de las proyecciones iniciales, el carácter prioritario del programa motivó a adelantar su ejecución al primer año de la Administración.

5.3.1.3.9. Estructura institucional de toma de decisiones

El programa, dada su interinstitucionalidad, se diseñó con una jerarquía para la toma de decisiones. De esta forma, estuvo integrada por:¹²⁰

1. **Órgano Decisor de Alto Nivel:** reunió al rector del SSLCP y los jefes de las instituciones responsables (MEP, INA, CCSS, IMAS, DESAF) y se encargó de la definición de las políticas del programa. Coordinado por el rector del SSLCP.
2. **Panel Técnico:** órgano técnico, conformado por personal técnico profesional de las instituciones participantes, designado por sus jefes, y con el objetivo de emitir criterios técnicos que sirvieran de apoyo, asesoría y recomendación para la toma de decisiones en el Órgano Decisor.

¹¹⁹ García, A. (2018). *Op.cit.* Para detalle de las observaciones de la CGR, consúltese: Contraloría General de la República. (08 de abril, 2008). *Informe sobre el diseño y ejecución del programa de transferencia monetaria condicionada denominado "Avancemos". DFOE-SOC-17-2008.* Recuperado de <https://goo.gl/bPQT2B>.

¹²⁰ Presidente de la República, ministro de la Presidencia, ministro de Educación Pública, y ministro de Vivienda y Asentamientos Humanos. (14 de febrero, 2007). *Reglamento de Operación del Programa Avancemos para el año 2007. Decreto Ejecutivo N°33677.* Recuperado de <https://goo.gl/Go89Z2>.

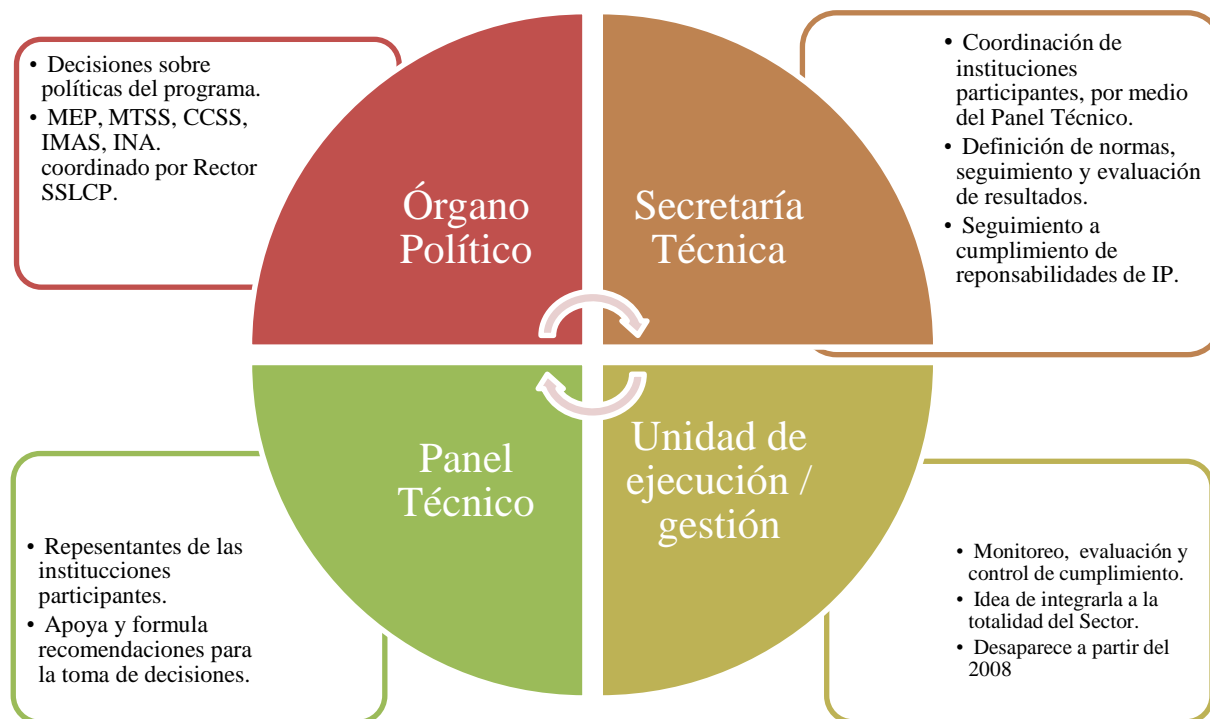
3. **Unidad Ejecutora/Gestión:** equipo de seguimiento y monitoreo que controló que se enlazaran las instituciones y se cumplieran los lineamientos emitidos por ST. Esta unidad también estuvo adscrita al Viceministerio de Desarrollo Social, integrada por un miembro, a tiempo completo, de las instituciones responsables. En el Decreto N°33303 pasó a denominarse Unidad de Gestión, cambio que se debió a la doble funcionalidad del Viceministerio de Desarrollo Social: ejecutora de alto nivel de *Avancemos* y de coordinación de la rectoría del sector, y de toda la PSS. Si se llamaba ejecutora, se daba el nombre erróneo. Con la idea de gestión se procuraba la creación de programas innovativos de lógica interinstitucional. Esto como un escalón dentro de la institucionalidad social que las primeras autoridades quisieron dejar plasmadas. La perspectiva era lograr este monitoreo y control para todos los programas del sector.¹²¹ Conformado por tres equipos: a) Equipo de promoción, b) Equipo de gestión y programación, c) Equipo de seguimiento, monitoreo y evaluación. Integrado, en su mayoría, por consultores financiados por cooperación internacional.¹²² A partir del 2008 no se menciona en los reglamentos de operación, y, más bien, se le asigna a la ST las funciones de seguimiento y monitoreo.¹²³
4. **La Secretaría Técnica:** alineó los pensamientos institucionales, lógicas, y directrices de las instituciones responsables. Llevó el pulso técnico-político con los entes ante las problemáticas propias que se presentaron durante la ejecución. Fungió como la coordinadora de las instituciones participantes, y ejerció labores de seguimiento, monitoreo y evaluación, y su enlace con el Órgano Político.

¹²¹ García, A. (31 de marzo, 2018). *Op.cit.*

¹²² García, A. (2008). *Op.cit.*, p.102.

¹²³ El presidente de la República, el ministro de la Presidencia, el ministro de Educación Pública y el ministro de Vivienda y Asentamientos Humanos. (18 de diciembre, 2007). *Reglamento de Operación del Programa Avancemos para el año 2008, N°34210*. Recuperado de <https://goo.gl/ZsKW6A>.

Figura N°5.3
Estructura de toma de decisiones del programa *Avancemos*



Fuente: elaboración propia.

Todas estas estructuras estuvieron adscritas al Viceministerio de Desarrollo Social, que constituyó el brazo político y ejecutor de la rectoría del SSLCP. En resumen, y siguiendo lo mostrado en la figura N°5.3, todas las decisiones se manejaban al nivel de este Viceministerio.¹²⁴ De acuerdo con la CGR, el programa se diseñó para implementarse con la oferta institucional existente, a pesar de los obstáculos para lograr la gestión articulada del sector SSLCP que demandaba el programa.¹²⁵ Este aspecto fue consecuente con las metas del sector: crear una rectoría fuerte que lograra generar aprendizajes y una institucionalidad a largo plazo para la solución de los problemas de volatilidad y esfuerzos diluidos del sector social.¹²⁶

¹²⁴ Primera Vicepresidenta en ejercicio de la Presidencia de la República, ministro de la Presidencia, ministro de Planificación y Política Económica, ministro de Educación Pública, ministro de Trabajo y Seguridad Social y ministro de Vivienda y Asentamientos Humanos. (08 de junio, 2006). *Reglamento de Fase Piloto Julio-Diciembre 2006. Decreto Ejecutivo N°33203*. Recuperado de <https://goo.gl/nheTtA>.

¹²⁵ Contraloría General de la República. (08 de abril, 2008). *Op.cit.*, p.8.

¹²⁶ García, A. (2018). *Op.cit.*

5.3.1.3.10. Diseño de mecanismos de seguimiento y evaluación

El diseño del programa se caracterizó por la toma de decisiones en la marcha durante los primeros dos años, incluso durante la Fase Piloto, por lo que no se esperó a que concluyera para realizar valoraciones, tomar decisiones, y realizar los cambios con el inicio de la ejecución oficial en el 2007.¹²⁷ No se pudo verificar la existencia de evaluaciones, en esta fase, que permitieran sustentar las modificaciones que se hicieron mientras estuvo en ejecución: ampliación de la población objetivo, y de criterios de selección.¹²⁸ Esto generó roces con los técnicos que acompañaban a los jefes del sector, dado que se privilegiaron decisiones para el cumplimiento de metas antes que el proceso técnico de cómo realizarlas. A pesar de que el peso técnico de los expertos fue fuerte, lo político prevaleció.¹²⁹

Dado que *Avancemos* procuró la reincorporación y mantenimiento de los estudiantes en Secundaria, y la ruptura de ciclos intergeneracionales de la pobreza mediante el aumento de la escolaridad, como objetivos a corto y mediano plazo, respectivamente, y que esta lógica de utilizar la educación como vehículo de movilidad social era compartida y defendida por el presidente de la República, el programa adquirió gran relevancia dentro de la agenda de la Administración. Por este motivo, la demanda presidencial de una ejecución expedita superó los planes de un diseño inicial más pausado durante el primer año de administración (2006), y una ejecución más amplia de la Fase Piloto (durante todo el 2007). De esta forma, el contexto político jugó con las intenciones iniciales de las autoridades y personal de la rectoría del SSLCP y del VDS, en donde la expansión de la cobertura terminó siendo prioridad durante los primeros dos años de ejecución (2006-2008).

La Unidad de Gestión se diseñó para garantizar el seguimiento y cumplimiento de las disposiciones emanadas por la ST, y trasladar los cuellos de botella de las instituciones

¹²⁷ Esta característica de toma de decisiones para la adopción de líneas y modificaciones se refuerza con el modelo de racionalidad limitada seleccionado para este análisis debido a que, hasta en el momento de la ejecución, se tuvo información más amplia sobre los elementos propios del diseño: población objetivo, procedimientos de cada una de las instituciones participantes, criterios de selección, etc.

¹²⁸ En el informe final de labores de la exviceministra García se afirma que se hizo entrega a la CGR del Informe sobre “Instrumentos de evaluación de productos y efectos de corto plazo del programa Avancemos” elaborado por Viceministerio de Desarrollo Social en su calidad de Secretaría Técnica del Programa, en agosto 2008. *Ibid.*, p.124. Sin embargo, no se tuvo acceso a dicho documento.

¹²⁹ Villalobos, M. (s.f.). *Op.cit*, p.14.

participantes a la Secretaría para su estudio y su resolución, así como el transmitir las disyuntivas al Órgano Político, donde se encontraban los jefes de cada una de ellas.

De esta forma, se elaboró un sistema para la identificación de la población objetivo y su ingreso en los sistemas de las instituciones ejecutoras. Para el seguimiento, se solicitó al IMAS y a Fonabe informes periódicos de captación de población, y, a su vez, la ST elaboraba los documentos finales. Estos informes se utilizaron para justificar la toma de decisiones, “[...] por ejemplo: informes sobre la evolución de la ejecución del Programa por institución ejecutora, informe sobre la relación entre la cobertura poblacional alcanzada y la matrícula total por zona geográfica, informes sobre la reducción de la pobreza y su relación con el Programa, etc.”¹³⁰

Como parte de las disposiciones emanadas de la CGR, se solicitó a la viceministra García el diseño e implementación de instrumentos para medición de logros y efectos a corto plazo del programa.¹³¹ En respuesta, se elaboró un informe del proceso de desarrollo de esos instrumentos y de las evaluaciones que, hasta ese momento, la ST había realizado.¹³²

Para dotar del programa de un componente de articulación con la población beneficiaria, se habilitaron distintos canales para interponer denuncias y sugerencias: la línea telefónica 800-AVANCEMOS, un correo electrónico, un programa radial, y escritos físicos dirigidos a la Unidad de Gestión.¹³³

5.3.1.3.11. Disminución de la pobreza, mejora de la calidad de la educación, y articulación interinstitucional

A pesar de que el programa se crea con el Decreto N°33154, no es sino hasta la reglamentación de la Fase Piloto, y su posterior ejecución, que se detallan los objetivos del programa. Así, desde una perspectiva general, lo que el programa buscaba era la superación de la condición de pobreza, y

¹³⁰ García, A. (2008). *Op.cit*, p.109. Estos informes no fueron de acceso para estas investigadoras.

¹³¹ Contraloría General de la República. (08 de abril, 2008). *Op.cit*, p.43.

¹³² García, A. (2008). *Op.cit*, p.110.

¹³³ Primera Vicepresidenta en ejercicio de la Presidencia de la República, ministro de la Presidencia, ministro de Planificación y Política Económica, ministro de Educación Pública, ministro de Trabajo y Seguridad Social y ministro de Vivienda y Asentamientos Humanos. (08 de junio, 2006). *Op.cit*.

romper los círculos intergeneracionales de este fenómeno al tomar como unidad de atención a la familia del estudiante, tal y como lo muestra la tabla N°5.7.

Tabla N°5.7
Objetivos del Programa Avancemos

<p>Objetivo general: Promover el mantenimiento y aprovechamiento en el sistema educativo de adolescentes miembros de familias en condición de pobreza, para que, con su compromiso, tengan oportunidad de superar a futuro la situación en que viven.</p>				
<p>Proporcionar un ingreso adicional a las familias beneficiarias en condición de pobreza, que permita el mantenimiento de sus adolescentes en el sistema educativo.</p>	<p>Ampliar la oferta educativa formal y no formal y mejorar su calidad, para contribuir a la retención de los/as adolescentes en condición de pobreza dentro del sistema educativo.</p>	<p>Promover el compromiso y participación de los/as adolescentes beneficiarios y sus familias para la construcción de su futuro.</p>	<p>Incentivar el desarrollo de una cultura de ahorro e inversión en los/as adolescentes beneficiarios en condición de pobreza.</p>	<p>Contribuir en la disminución de las tasas de deserción y repitencia estudiantil en la educación secundaria.</p>

Fuente: elaboración propia con base en el Decreto N°33154 (2006).

Adicionalmente, en los objetivos específicos se integran los componentes diseñados en un inicio, y el fin último que se buscaba con cada uno: en el caso de la transferencia, el mantener al estudiante en el centro educativo, la oferta educativa para la mejoría de la calidad del sistema educativo, y así retener a los que desertaban por repulsión al sistema educativo; y, por último, el componente de ahorro para la creación de una cultura de inversión y de capital semilla. La figura N°5.4 muestra los componentes que, en el diseño inicial, se incorporaron al programa:

Figura N°5.4
Componentes del programa Avancemos, según diseño inicial.



Fuente: elaboración propia.

5.3.1.3.12. Componente de transferencia monetaria

Es un subsidio que aumentó de acuerdo con el nivel cursado, como medida para motivar al estudiante a continuar en las aulas. Este monto se le otorgaba, en primera instancia, a la madre o persona encargada de la familia, debido a que esta era la unidad final de atención y el estudiante constituyó el medio para poder identificarla. No obstante, cuando entraron dos instituciones a ejecutar este componente (IMAS y Fonabe), se respetaron los procesos de selección y metodologías propias de cada una para la identificación de los estudiantes y otorgamiento de los beneficios, no hubo homogeneidad, por lo que, en el caso del Fondo, la transferencia se le otorgó directamente a los estudiantes, lo que provocó críticas por denuncias del uso de ella en la compra de bienes que no eran de necesidad básica.¹³⁴ Como respuesta a esta situación, en el 2008, con el cambio de autoridades de la Rectoría y el Viceministerio, se decidió que el IMAS fuera la única institución ejecutora de este componente.

¹³⁴ La Nación. (29 de setiembre, 2008). *Colegiales gastan sus becas en golosinas y juegos*. Recuperado de <https://goo.gl/mdLWB2>.

La idea de poner a dos instituciones a ejecutar la transferencia se debió al aprovechamiento de las capacidades instaladas de cada una, y para acelerar la incorporación de los beneficiarios del programa dado que el IMAS acuñó, durante la Fase Piloto, que no le era posible acoger a toda la población. Se seleccionó al IMAS dado que es el ente encargado de la ejecución de programas de combate a la pobreza en Costa Rica y había sido el encargado de la ejecución de *Superémenos*, por eso se decidió comenzar con esta institución en la Fase Piloto, además que, al ser una institución autónoma, tenía mayor margen de maniobra para la adaptación de sus recursos financieros, humanos, entre otros, para la ejecución del programa en el primer año de gobierno.

Por otro lado, Fonabe es el órgano que se ha encargado del otorgamiento de becas en el sistema educativo nacional y cuenta con una institucionalidad local fuerte que no había que crear, donde los docentes y autoridades de los centros educativos, que conocen de cerca la realidad de los estudiantes, forman parte de los Comités de Becas que estudian los casos de solicitud de beneficios y comprobación de requisitos.¹³⁵

La lógica de la transferencia fue compensar el costo de oportunidad del núcleo familiar de enviar al estudiante al centro educativo en lugar de que trabajara, y así usar este dinero para la satisfacción de las necesidades básicas de las personas que integraron esas familias, y, en el mediano-largo plazo, buscar que estos estudiantes ampliaran su escolaridad, mejoraran su competitividad en el mercado laboral, y que pudieran aspirar, una vez que finalizaran el ciclo diversificado, a empleos mejor remunerados o ingresar al nivel superior de educación, y así romper los círculos intergeneracionales de la pobreza.¹³⁶ La meta para cada estudiante, en palabras de la autoridad del Viceministerio, era “comprar títulos”. Lo importante era que el estudiante se graduara. Para garantizar esta meta, las familias beneficiadas, como corresponsables, asumían el compromiso de

¹³⁵ García, A. (31 de marzo, 2018). *Op.cit.*

¹³⁶ *Ibidem*. En el decreto N°33154, el cual crea el programa, en el considerando 3, se afirma que existe evidencia estadística que demuestra una relación inversa entre la educación y la pobreza, lo que una acumulación de años de escolaridad reduce la posibilidad de que las personas se encuentran en situaciones de pobreza y pobreza extrema. Presidente de la República, ministro de la Presidencia, ministro de Planificación y Política Económica, ministro de Educación Pública, ministro de Trabajo y Seguridad Social, y ministro de Vivienda y Asentamientos Humanos. (08 de mayo, 2006). *Op.cit.*

brindar apoyo al estudiante en la asistencia al centro educativo y en la aprobación del curso lectivo. Para estos efectos se suscribía un documento.¹³⁷

Durante la Fase Piloto solo se ejecutó este componente al ser el que podía ejecutarse de la manera más rápida y lograr, en el menor tiempo posible, la retención de los estudiantes. Durante el proceso de ejecución fue el que presentó mayores retos de coordinación por las distintas organizaciones que participaron en su ejecución, tanto del lado del otorgamiento de la transferencia, como del lado de la comprobación de las condicionalidades de asistencia al centro educativo y de rendimiento. Los montos fueron definidos por los decretos ejecutivos que reglamentaron el programa, y variaron progresivamente según el año escolar, con esto se buscó que se convirtiera en un incentivo de éxito o aprovechamiento escolar al seguir aprobando cada nivel, según lo muestra el cuadro N°5.1.

Cuadro N°5.1
Montos mensuales de las transferencias monetarias asignadas según año escolar, 2006-2010.

Año escolar	2006 FP¹	2007	2008	2009	2010
5°	10.000	N/A	N/A	N/A	N/A
6°	13.000	N/A	N/A	N/A	N/A
7°	15.000	15.000	15.000	15.000	15.000
8°	20.000	20.000	20.000	20.000	20.000
9°	25.000	25.000	25.000	25.000	25.000
10°	35.000	35.000	35.000	35.000	35.000
11°	45.000	45.000	45.000	45.000	45.000
12°	55.000	50.000	50.000	50.000	50.000

¹ Fase Piloto.

Fuente: elaboración propia con base en decretos N°33203, N°34210.

De acuerdo con el cuadro anterior, el componente de la transferencia monetaria sufrió variaciones a lo largo de la administración Arias Sánchez. Primero, después de la Fase Piloto, únicamente se entregó el subsidio a estudiantes que cursaban la secundaria. La incorporación inicial de estudiantes de quinto y sexto de primaria se debió a la intención de motivar a los estudiantes de estos niveles para continuar la educación secundaria, no obstante, se decidió enfocar el programa únicamente para estudiantes de tercer y cuarto ciclo (secundaria). Segundo, los montos

¹³⁷ Presidente de la República, ministro de la Presidencia, ministro de Educación Pública, y ministro de Vivienda y Asentamientos Humanos. (14 de febrero, 2007). *Op.cit.*

permanecieron prácticamente invariables durante todo el período, con excepción de una disminución de 5,000 colones en el monto para estudiantes de duodécimo año.

5.3.1.3.13. Componente de oferta educativa y formativa

Trabajó la parte de deserción por repulsión del sistema educativo; es decir, hacer la educación más atractiva para los jóvenes. De esta manera, el MEP, el INA, y la CCSS fueron las instituciones que participaron en la definición de sus características. Inicia su diseño a partir del 2007 e incorporó las iniciativas del MEP *Enganchate al Cole* y, como programa macro, el *Programa de Ética, Estética y Ciudadanía*. Igualmente, se agregaba una mayor inversión en infraestructura educativa (creación del Instituto de Desarrollo Profesional Uladislao Gómez Solano), para lo que era esencial la aprobación de la reforma constitucional que elevó el presupuesto en educación a un 8% del PIB.

En el caso del INA, buscó adaptar su oferta académica para integrar a estudiantes que habían desertado y no querían reincorporarse al sistema formal del MEP,¹³⁸ y así brindar oportunidad de educación a un sector de la población objetivo que no se le llegaba por medio del incentivo económico (transferencia), y coordinar con el MEP métodos para lograr que estos estudiantes concluyeran la secundaria. Además, el INA realizó los trámites para incorporar a sus estudiantes en condiciones de pobreza como beneficiario de la transferencia.¹³⁹

La CCSS apoyó este componente con actividades de atención integral a los adolescentes (charlas para capacitación y sensibilización en nutrición, salud reproductiva, entre otras). Adicionalmente, dentro de este componente se procuraba incluir la atención integral de todos los miembros de la familia en los servicios de atención primaria (Ebais), aunque también este había sido diseñado como una condicionalidad para mantener la transferencia. El objetivo era poder incorporar a la población adolescente, la cual tiene poca cobertura en los servicios de salud (31.9% en el 2006),¹⁴⁰ y obtener información adicional sobre el estado de la familia, y generar un ciclo virtuoso de

¹³⁸ La identificación de estos estudiantes buscó realizarse a partir de los listados que proporcionaba el MEP y con las visitas de control que se realizaran desde el IMAS.

¹³⁹ García, A. (2008). *Op.cit*, p.101.

¹⁴⁰ Universidad de Costa Rica, y Fondo de las Naciones Unidas para la Niñez y Adolescencia. (2008). VI Informe del Estado de la Niñez y la Adolescencia en Costa Rica. A diez años del Código de la Niñez y la Adolescencia. Recuperado de <https://goo.gl/saFcTR>, p.149.

atención para su vinculación con otros programas, en el caso de detección de situaciones de violencia intrafamiliar, trastornos de ánimo y depresión, enfermedades de transmisión sexual, así como prevención del embarazo adolescente.

No obstante, a pesar de que se negoció con las autoridades de la CCSS, y se reglamentó para entrar a regir en el 2008, el cambio de autoridades del programa decidió suprimirlo,¹⁴¹ tal como lo reseña Villalobos al indicar las resistencias de la población beneficiaria de cumplir con la condicionalidad.¹⁴²

Sin embargo, se identifica una contradicción entre lo mencionado por la nueva rectora en el 2008 sobre la importancia de esta condicionalidad para la incorporación de más adolescentes a la atención médica por la baja cobertura que tiene,¹⁴³ y la decisión final de suprimir este elemento del programa. De esta forma, la simplificación del diseño posterior al 2008 con el cambio de autoridades en la Rectoría del SSLCP, no sólo se dio con el fin de limitar los problemas en la ejecución del componente de TMC relacionados con duplicidades (entrega de la transferencia a una misma familia por parte del IMAS y Fonabe) y atrasos en la entrega de los montos, sino que implicó restar valor del programa al enfoque de derechos humanos al eliminar una condicionalidad pensada para atender el problema de baja cobertura de salud a esta población.

5.3.1.3.14. Componente de incentivo al ahorro

Fue el único componente que del todo no se ejecutó, y que tomó más tiempo de diseño. Hasta agosto del 2008, con la salida de las primeras autoridades de la Rectoría y la ST, su normativa no estaba concluida, y se esperaba, como con los otros componentes, que siguieran su curso inicial bajo el nuevo liderazgo.

El ahorro no se ejecutó desde un inicio porque la idea era que, quienes iban a ser sujetos de este componente, fueran los estudiantes que se habían mantenido a lo largo de toda la secundaria hasta

¹⁴¹ García, A. (31 de marzo, 2018). *Op.cit.*

¹⁴² Villalobos, M. (s.f.). *Op.cit.*, p.21.

¹⁴³ Ávalos, A. (19 de setiembre, 2008). Servicios de salud cubren solo al 30% de adolescentes. *La Nación*. Recuperado de <https://goo.gl/r6HHzt>.

su graduación, los cinco años (colegio académico), o seis (centro técnico), y que pudieran utilizarlo como un fondo para la continuación de su educación terciaria o como inicio de un emprendimiento. De hecho, los años de duración en secundaria iban a constituir el período de ahorro, por lo que también se convertía en un incentivo más para concluir la secundaria.

En el caso de la institucionalidad, ya se habían gestionado negociaciones con la banca pública para definir los mecanismos de transferencia de los recursos del Estado y los procedimientos de entrega a los estudiantes. Estas organizaciones manifestaron su interés debido a que, según proyecciones iniciales, el monto que iban a administrar resultaba atractivo y porque implicaba la inclusión de una población joven dentro del sistema financiero, con lo que, de acuerdo con las metas del componente, se podían convertir en sujetos de crédito para estas instituciones. A diferencia del componente de la transferencia, el monto se le iba a entregar directamente al joven y no a la familia. De esta forma, se procuraba que existiera un encadenamiento virtuoso entre el componente, el sistema financiero, y la población beneficiaria.¹⁴⁴

La crisis del 2008, y las intenciones de las nuevas autoridades de simplificar el programa se traen abajo su conclusión de diseño e implementación. Dada su naturaleza de largo plazo, las autoridades post-2008 consideraron que resultaba muy costoso.¹⁴⁵

Además del contenido de los componentes, se dieron aplicaciones diferenciadas del programa. De esta forma, hubo negociaciones con las universidades estatales para priorizar la incorporación de estudiantes beneficiados de *Avancemos* que habían logrado culminar la secundaria, y aplicaban para el ingreso a estas instituciones de educación superior. El apoyo económico se les seguiría brindando de acuerdo con la normativa de becas de cada centro de estudios. Por otro lado, se desarrolló *Avancemos Mujeres* para estudiantes en condiciones de pobreza, y que se articulaba con esfuerzos de otras instituciones que ejecutaban programas sobre emprendedurismo dirigidos a jefas de hogar.¹⁴⁶

¹⁴⁴ García, A. (31 de marzo, 2018). *Op.cit.*

¹⁴⁵ Cordero, J. (14 de diciembre, 2017). *Op.cit.*

¹⁴⁶ García, A. (31 de marzo, 2018). *Op.cit.*

5.3.1.3.15. Población objetivo y condicionalidades

Uno de los grandes elementos que osciló durante la etapa de diseño fue la población que iba a ser incorporada como beneficiaria. En un principio, en el diseño de la Fase Piloto, se incluyó a estudiantes entre 13-17 años que cursaran de quinto grado de primaria hasta undécimo, en el caso de colegios académicos, o duodécimo, para centros técnicos.

La estrategia dibujada por los diseñadores fue que, a partir de esta población, se identificaran las personas en condiciones de pobreza, vulnerabilidad, exclusión y riesgo social que requerían algún apoyo del Estado, y construir una atención interinstitucional de todo el sector, con la Rectoría como guía, y el Viceministerio como brazo ejecutor. Sin embargo, el foco del programa era la unidad familiar, el estudiante era un vehículo para llegar a ella, debido a que se buscaba la mejoría de las condiciones de todos los miembros de la familia.

Fue por medio de los conocimientos adquiridos en el proceso de ejecución, especialmente durante la Fase Piloto, que se amplía la cobertura a estudiantes mayores de edad que se encontraban aún en las aulas o que ya habían desertado y era importante que se reincorporaran, tal y como se visualiza en la tabla N°5.8.

Tabla N°5.8
Variaciones de población objetivo, requisitos y condicionalidades

Decreto	Población objetivo	Requisitos	Condicionalidades
N°33203, Fase Piloto 08 de junio, 2006	Edad: 13-17 años. Cursan: 5°-12°	Niveles de pobreza: 1 y 2 según el SIPO. Residencia: según zona seleccionada. Tener al menos tres años cursados y aprobados en el sistema educativo nacional. No ser beneficiario de otro programa con el mismo fin.	Apoyo de asistencia puntual y permanente. Apoyo en aprobación de curso lectivo. Apoyo para aprovechamiento de oferta educativa complementaria. Destino de transferencia a mejorar bienestar familiar. Participar en acciones de educación y salud diseñadas por el programa.
N°33677, Reglamento Operación 2007 14 de febrero, 2007	Edad: 12-21 años. Estudiantes +21 con evaluación especial.	Pobreza: de conformidad con criterios e instrumentos de instituciones ejecutoras (Fonabe e IMAS). Se incorpora criterios de vulnerabilidad, exclusión y riesgo social.	Firma de documento donde se comprometan a apoyar y asegurar asistencia puntual y permanente. Apoyo a aprobación del ciclo lectivo.

Decreto	Población objetivo	Requisitos	Condicionalidades
<p>N°34210, Reglamento Operación 2008</p> <p>18 de diciembre, 2007</p>	<p>Edad: 12-21 años. Estudiantes +21 con evaluación especial. Estudiantes +12 que no han concluido primaria pueden incorporarse, previa valoración.</p>	<p>Pobreza: de conformidad con criterios e instrumentos de instituciones ejecutoras (Fonabe e IMAS).</p>	<p>Matrícula en el sistema educativo formal en secundaria. Repitencia de nivel educativo de una única vez. Recibir el incentivo por medio de una sola institución ejecutora (evasión de duplicidades). Verificar que el estudiante reciba la valoración integral de la CCSS, por lo menos una vez anual.</p>
<p>N°34786 Corresponde al IMAS ser la única administración de recursos de la TMC Avancemos</p> <p>01 de octubre, 2008</p>	<p>Edad: 12-25 años en condiciones de pobreza, riesgo, vulnerabilidad social y exclusión.</p>	<p>Familias con adolescentes y jóvenes que hayan completado la educación primaria y que cumplan con parámetros de calificación establecidos del IMAS. Se excluyen del trámite de aplicación de la ficha a estudiantes que provienen de Fonabe.</p>	<p>No indica</p>

Fuente: elaboración propia, con base en los decretos ejecutivos N°33203, N°33677, N°34210, N°34786.

Un aspecto fundamental fue que no se realizaron discriminaciones entre la población que aspiraba a ingresar al programa. Es decir, la indicación desde la Rectoría y el Viceministerio fue que toda familia, una vez aplicada la ficha y se constatará que cumplía con los requisitos, se incorporaba al programa como beneficiaria; y de esta forma, no utilizar razones presupuestarias para dejar a estudiantes y familias afuera, ya que el Presidente giró la orden de que este aspecto no constituyera una limitante para restringir la cobertura y acceso al programa.¹⁴⁷ Bajo esta premisa, se puede definir el programa como **selectivamente universal**. Dado que la meta inicial en el PND de 130.000 estudiantes fue cumplida durante los dos primeros años, esta fue aumentada para el tercer y cuarto año.

A partir de esta aproximación, se procuró cambiar la atención de lucha contra la pobreza, vulnerabilidad, riesgo y exclusión social hacia un enfoque de oferta, en donde es el propio Estado el que busca a las personas con estas condiciones para incorporarlas como beneficiarias de una serie de programas que procuran garantizar el disfrute efectivo de sus derechos y la satisfacción plena de sus necesidades básicas; mediante un giro en la funcionalidad del recurso humano de las instituciones

¹⁴⁷ Arias, O. (09 de enero, 2018). *Op.cit.*

encargadas, principalmente el IMAS. Esta orientación responde con los postulados del enfoque de derechos, en donde se procura el cumplimiento de la responsabilidad del Estado en la garantía, respeto y protección de los derechos de las personas.

5.3.1.3.16. Enfoque de DD.HH: el derecho a la educación como vía para la protección contra el trabajo infantil y superación de la pobreza

A lo largo de la presente investigación, se ha realizado un análisis tomando en consideración el enfoque de derechos humanos, perspectiva que nutre el diseño de *Avancemos*. Esta transversalidad se ha realizado al mencionar el discurso sobre derechos humanos que el programa y sus autoridades reprodujeron.

En primer lugar, el programa reconoció en el diseño la existencia de un sector de la población que, por condiciones de pobreza, de desmotivación, o expulsión, se encontraban en riesgo de desertar del sistema educativo formal o, incluso, ya se encontraba excluido de este, y es así vulnerable a las circunstancias que un retiro anticipado y de falta de escolaridad provoca en las personas: pobreza, exclusión del mercado laboral, empleos mal remunerados que privan derechos básicos. De esta forma, se procuró la universalización de la educación secundaria, como parte de la educación básica a la que tiene derecho toda persona.

En segundo lugar, el Estado costarricense ha adquirido una cantidad de compromisos nacionales e internacionales para la defensa y garantía del derecho a la educación, y, en particular, la Administración Arias Sánchez (2006-2010) utilizó un discurso en donde la educación se visualizó como el medio por excelencia para “[...] constituirse en el nervio y motor del desarrollo, capaz de potenciar tanto el crecimiento como la equidad.”¹⁴⁸

Tercero, la atención de una población no exclusivamente pobre, bajo parámetros de metodologías de ingreso, puso sobre la mesa las realidades de un conjunto de la población que ve sus derechos básicos vulnerados, en riesgo, e incluso en exclusión, por condiciones de edad, etnia, estatus migratorio, género, entre otros. De esta forma, se buscó generar un trampolín para equipar a estas

¹⁴⁸ Ministerio de Planificación. (2007). *Op.cit*, p.44.

personas a las circunstancias del resto. Se reconoce que el hecho que un adolescente trabaje, más que una forma de desarrollar responsabilidades, es un impedimento de desarrollo para él/ella y su familia.

De esta forma, se cumple con el principio de no regresión del enfoque de derechos al no contemplar la necesidad del Estado de realizar concesiones de otros derechos a los beneficiarios con tal de garantizar su acceso real y disfrute a la educación, más bien, el diseño inicial buscó ampliar esa protección a otros derechos (salud, vivienda, alimentación), y que la falta de recursos no significara la privación de la asistencia al centro educativo. Adicionalmente, la Administración apoyó abiertamente la aprobación del proyecto de ley que buscó la ampliación de la inversión en educación al 8% del PIB. Paralelamente, con la crisis del 2008, no hubo disminuciones en el presupuesto que se venían gestando, más bien, en general, el Gobierno puso en práctica acciones contracíclicas que aumentaron el gasto público para contrarrestar las contracciones en exportaciones y consumo.

Sin embargo, la simplificación del programa restó valor al cumplimiento de la labor estatal de cobertura y acceso de la población adolescente a los servicios de salud al eliminar la condicionalidad de asistencia a los Ebais en el 2008. Si bien existieron problemas de coordinación con las personas beneficiarias para el cumplimiento de la visita médica y la asistencia médica, no era un aspecto que no pudiera subsanarse, tomando en cuenta que un 68.1% de la población entre los 12-15 años no tiene cobertura de asistencia médica.

Igualmente, se cumplió con el principio de no discriminación e igualdad, al reconocer diferentes circunstancias, más allá de las puramente económicas, que generan vulnerabilidad, riesgo y exclusión del sistema educativo, y que todas deben atenderse. Por esta razón, se emitió un decreto que buscaba la inclusión de población indígena. Igualmente, la población beneficiaria no se limitó únicamente a las personas en edad escolar, sino que buscó a todas aquellas que abandonaron el centro educativo o que se encontraran dentro de él pero que son mayores de edad. Adicionalmente, la indicación desde la ST fue no hacer rechazar a las familias que cumplieran los criterios de selección, y así buscar la universalización del programa a las familias que vivían en condiciones de

pobreza, vulnerabilidad y riesgo social. Todo esto bajo la sombrilla de la educación como garante de la equidad.

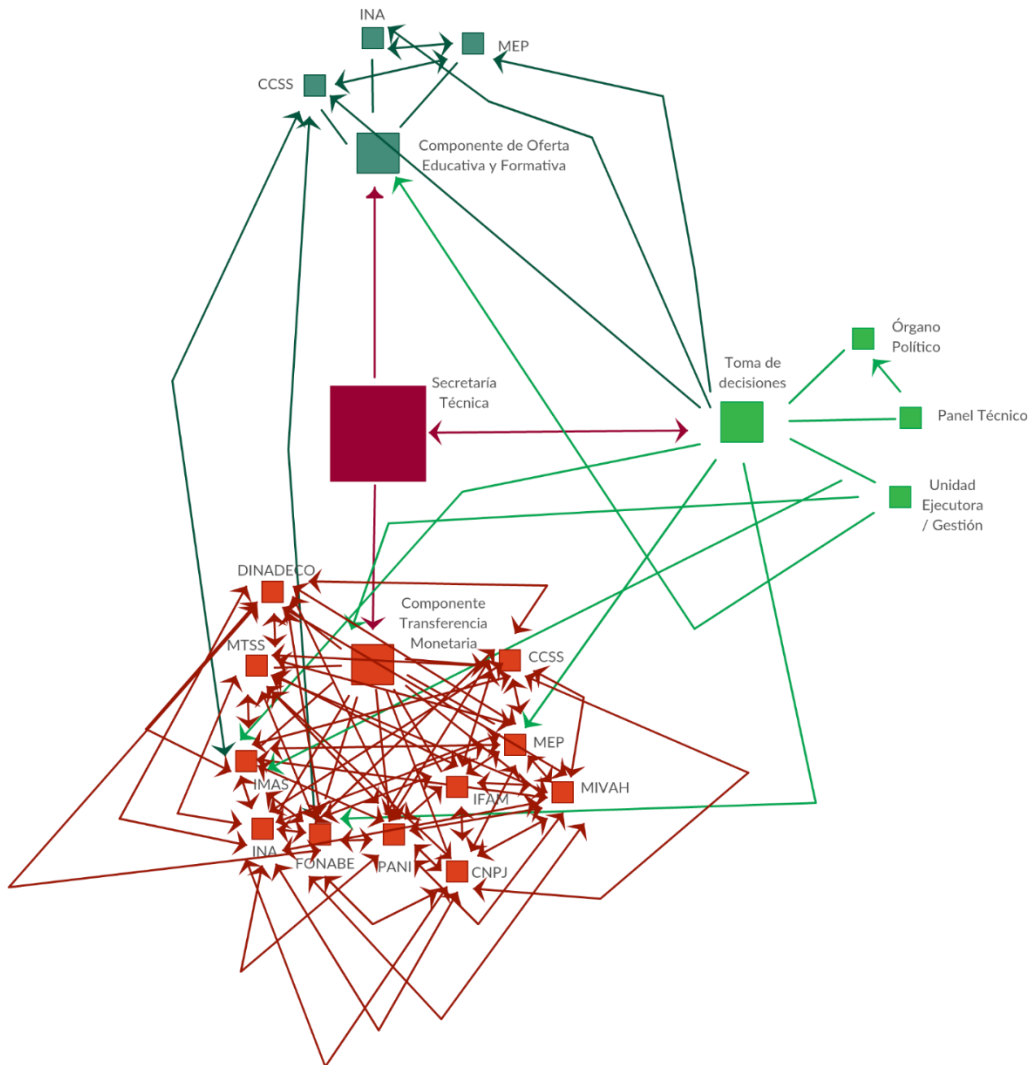
No obstante, el programa no cumplió con los aspectos referidos al diseño de políticas públicas, debido a que no incorporó a las posibles personas beneficiarias dentro del mapeo de opciones para, en este caso, la atención de la deserción escolar, así como para la toma final de la decisión, dado su carácter cerrado y la premura de las autoridades del SSLCP de comenzar con la ejecución. Pero, sí se diseñaron mecanismos para el monitoreo y seguimiento con la participación de los beneficiarios, tales como la línea telefónica 800-AVANCEMOS, el programa de radio *Sí se puede*. Por otro lado, la prensa jugó un papel en la canalización de las denuncias de atraso de pagos de las transferencias.¹⁴⁹

5.3.1.4. Ejecución: red de coordinación interinstitucional

Debido al diseño del programa, en el que intervenían un conjunto de instituciones según la etapa de ejecución (identificación y selección de beneficiarios, ejecución de componentes, verificación de condicionalidad, seguimiento y monitoreo, y evaluación), y el liderazgo que tomó la ST y el VDS, este análisis se basará en un modelo de ejecución por red, en el cual hubo un centro claro, responsable de la coordinación, de donde emanaron las indicaciones, se resolvieron los cuellos de botella propios de la ejecución; y una periferia que se encargó de las labores de ejecución de los lineamientos, y que tuvo comunicación y coordinación constante con el resto de instituciones, como se visualiza en la figura N°5.5.

¹⁴⁹ Para mayor detalle, consúltense: Oviedo, E. (11 de enero, 2007). Difícil búsqueda de 65.000 jóvenes para darles becas. *La Nación*. Recuperado de <https://goo.gl/75om8K>; La Nación. (30 de abril, 2007). *Ayuda a colegiales pobres rebasa capacidad del IMAS*. Recuperado de <https://goo.gl/GsiwVV>; Murillo A. (19 de julio, 2007). Gobierno estudia si colegiales usan bien plata de “Avancemos”. *La Nación*. Recuperado de <https://goo.gl/HwM7qT>; La Nación. (16 de agosto, 2008). *Profesores denuncian atrasos con becas*. Recuperado de <https://goo.gl/1NtD1S>; La Nación. (16 de agosto, 2008). *Arias confirma a Zomer como ministra de Vivienda*. Recuperado de <https://goo.gl/c1qZ5K>; La Nación. (21 de agosto, 2008). *Lucha contra la deserción*. Recuperado de <https://goo.gl/NVQ8iq>; La Nación. (29 de setiembre, 2008). *Desertores tienen beca y alumnos la esperan*. Recuperado de <https://goo.gl/13LVRD>; La Nación. (29 de setiembre, 2008). *Colegiales gastan sus becas en golosinas y juegos*. Recuperado de <https://goo.gl/mdLWB2>.

Figura N°5.5
Ejecución en red del Programa Avancemos durante el 2006-2010



Fuente: elaboración propia, con base en la documentación consultada.

Según la figura anterior, y siguiendo las conceptualizaciones de la teoría interorganizacional,¹⁵⁰ para el caso específico de *Avancemos*, las organizaciones son vistas como piezas de una red más amplia de instituciones, los procesos se caracterizaron por el intercambio de recursos, donde las organizaciones se condujeron por acuerdos entre ellas y estuvieron vinculadas. Las decisiones fueron producto de las negociaciones entre los liderazgos de cada una de las instituciones

¹⁵⁰ Klijn, E. (1998). *Redes de Políticas Públicas: Una visión general*. Recuperado de <https://goo.gl/p88WRF>, p.15.

participantes, representadas en el Órgano Político, bajo la asesoría del Panel Técnico, constituido, a su vez, por técnicos de estas organizaciones.

Sin embargo, existen aspectos que no se comparten con este enfoque. A partir del estudio realizado por las investigadoras, sí existió una estructura central (ST) que dio los lineamientos de ejecución para cada una de las instituciones participante y se encargó de la coordinación interinstitucional y la resolución de problemas. Además, a pesar de que cada institución tenía la información correspondiente a su ámbito de acción, este se debía centralizar en la ST, quién también ejecutaba las labores de monitoreo y seguimiento, por medio de la Unidad Ejecutora/de Gestión, por lo menos hasta el 2007.

Igualmente, e incorporando aspectos teóricos del paradigma de red, según Adam y Kriesi,¹⁵¹ una red de política se caracteriza por la comunicación regular y el intercambio frecuente de información con el fin de coordinar sus intereses. En el caso del programa *Avancemos*, el interés, debido al número de instituciones participantes, fue generar una coordinación de todas las etapas de la ejecución a través de la ST, que fungió como ese brazo central y ejecutor. Encargada de poner en práctica los acuerdos emanados del Panel Técnico, y asegurar la fluidez de la ejecución.

Así las cosas, el análisis realizado, con base en la propuesta de red, se caracteriza por su índole descriptivo, por el énfasis en la estructura de la red y el papel de cada actor en ella. Esta forma de ejecución promovió la realización de ajustes, según las necesidades del proceso de ejecución, y de consultas constantes a las instituciones participantes. De esta manera, el rol de la ST fue la dirección de la interacción, así como la mediación entre los conflictos y la solución de las problemáticas que se presentaron, por lo que el poder de la red, como lo definen los actores consultados, se concentró en esta instancia.¹⁵²

Finalmente, las modificaciones en el diseño se reflejaron en la etapa de ejecución por el cambio de responsabilidades de las instituciones participantes, así como la redefinición de estas, ya que en un

¹⁵¹ Adam, S; y Kriesi, H. (2007). The Network Approach. En: Sabatier, P. *Theories of the Policy Process*. Colorado: Westview Press, p.129.

¹⁵² *Ibid.*, p.32.

momento entraron instituciones que no habían formado parte en un principio (Dinadeco, CPJ, IFAM, Mivah, PANI), y que luego fueron retiradas de la ejecución como parte del proceso de simplificación del programa con las nuevas autoridades del sector en el 2008. Igualmente, la curva de aprendizaje propia del proceso coadyuvó en el cambio de funciones y de participación de instituciones, por lo que la estructura de la red también fue variable.

5.3.1.4.1. Procesos decisorios institucionales: responsabilidades y competencias de la institución rectora, e instituciones ejecutoras, y responsables

Tal y como se explicó supra, la ST tuvo la responsabilidad de emitir lineamientos, así como transmitir a las instituciones los acuerdos emanados del Órgano Político. Se apoyó en la Unidad Ejecutora/de Gestión para el seguimiento y monitoreo del cumplimiento de competencias de las instituciones participantes, y la identificación de cuellos de botella para proceder a su solución. De esta manera, el programa contó con un centro claro, donde las organizaciones emitían la información respectiva a sus funciones y la ST la sintetizó para la búsqueda de respuestas a los obstáculos propios de la ejecución, y proceder a la definición de las modificaciones en el diseño que se fueron dando a lo largo de los primeros dos años de ejecución.

Dada la complejidad del programa, hubo más de una institución que participó en la ejecución de varios componentes. Tal es el caso del MEP, INA, CCSS, que tuvieron a cargo responsabilidades en el proceso de transferencia monetaria condicionada, y en el mejoramiento de la oferta educativa y formativa.

Tabla N°5.9

Instituciones participantes en la ejecución, según componentes y sus funciones.

Componente	Institución	Función
Transferencia Condicionada	IMAS	Identificación de las familias beneficiarias incluidas en el SIPO. Entrega de la transferencia. Recopilación de la información sobre condicionalidades emitida por el MEP. Se pensó en utilizar su capacidad instalada para el monitoreo y control de las familias beneficiarias. No sucedió. Participó en labores de divulgación y promoción.
	Fonabe	Se incorporó como resultado de las enseñanzas emanadas de la FP. Permitió el ajuste de instrumentos, estrategias y mecanismos para la oportuna atención de las diferentes familias beneficiarias, en las diferentes zonas del país. Participó en labores de divulgación y promoción.
	MEP	Control de las condicionalidades de asistencia y rendimiento por medio de los centros educativos y direcciones regionales. Participó en labores de divulgación y promoción.
	INA	Seguimiento y acompañamiento de familias beneficiarias. Coordinó con las demás instituciones para el traslado de información de beneficiarios al IMAS y Fonabe. Participó en labores de divulgación y promoción.
	CCSS (2008)*	Por medio de los Asistentes Técnicos de Atención Primaria en Salud (ATAPs), participó en la identificación, al aplicar la FIS, y seguimiento de posibles beneficiarios, y acompañó a familias beneficiarias. Coordinó con demás instituciones para el traslado de información de beneficiarios al IMAS y Fonabe. Participó en labores de divulgación y promoción.
	Dinadeco (2008)*	Identificación y seguimiento de posibles beneficiarios en coordinación con las Asociaciones de Desarrollo y los Comités Tutelares de Menores. Brindó acompañamiento a familias beneficiarias. Coordinó con demás instituciones para el traslado de información de beneficiarios al IMAS y Fonabe. Participó en labores de divulgación y promoción.
	PANI	Seguimiento y acompañamiento de las familias beneficiarias. Se incorporó a partir del 2008.
	CPJ (2008)*	Identificación y seguimiento de posibles beneficiarios en coordinación con las Asociaciones de Desarrollo y los Comités Tutelares de Menores. Brindó acompañamiento a familias beneficiarias. Coordinó con demás instituciones para el traslado de información de beneficiarios al IMAS y Fonabe. Participó en labores de divulgación y promoción.
	Mivah (2008)*	Identificación y seguimiento de posibles beneficiarios, en coordinación con las Asociaciones de Desarrollo y los Comités Tutelares de Menores. Acompañamiento a familias beneficiarias. Coordinó con demás instituciones para el traslado de información de beneficiarios al IMAS y Fonabe. Participó en labores de divulgación y promoción.
MTSS (2008)*	Identificación y seguimiento de posibles beneficiarios a través de la Oficina de Atención y Erradicación del Trabajo Infantil y Protección de la Persona Adolescente Trabajadora (Oatía). Acompañamiento a familias beneficiarias.	

Componente	Institución	Función
		Coordinó con demás instituciones para el traslado de información de beneficiarios al IMAS y Fonabe. Participó en labores de divulgación y promoción.
	IFAM (2008)*	Identificación y seguimiento de posibles beneficiarios por medio de los Comités de Distrito y las municipalidades, en coordinación con las Asociaciones de Desarrollo y los Comités Tutelares de Menores. Acompañamiento de familias beneficiarias. Coordinó con demás instituciones para el traslado de información de beneficiarios al IMAS y Fonabe. Participó en labores de divulgación y promoción.
Mejoramiento de la oferta educativa y formativa	MEP	Ejecución de estrategias <i>Enganchate al cole</i> , y el programa de <i>Ética, Estética y Ciudadanía</i> , creación del Instituto de Desarrollo Profesional Uladislao Gómez Solano.
	INA	Vinculó a estudiantes becados en condiciones de pobreza a <i>Avancemos</i> , para coordinar la conclusión de la educación secundaria, y llevar la oferta técnica del INA a los beneficiados en el sistema de educación formal.
	CCSS	Amplió la atención integral de los estudiantes mediante capacitaciones, atención en salud y sensibilización.

* Instituciones que fueron incorporadas en el 2008 como responsables de la ejecución del componente de TMC.

Fuente: elaboración propia a partir del Informe Final entregado por la exviceministra de Desarrollo Social, Ana Isabel García (2008), Decreto Ejecutivo N°34210.

Es de especial interés rescatar el papel que tuvieron el IMAS y Fonabe como las instituciones que llevaron el mayor peso en el componente de transferencia monetaria condicionada, y el que ha prevalecido hasta el 2019.

Durante la Fase Piloto únicamente el IMAS fue el ejecutor de este componente, lo que significó que tuviera mayor peso en la identificación de posibles beneficiarios, especialmente aquellas familias que ya estaban incorporadas en el SIPO. No obstante, también se utilizaron otros mecanismos para el mapeo de las familias de estudiantes que podían recibir la transferencia.

En este sentido, para la primera fase del programa (Julio-Diciembre 2006), se realizaron asambleas en los centros educativos escogidos, por parte de la Unidad de Gestión/Ejecutora, con las familias interesadas para levantar la información respectiva y corroborar el cumplimiento de requisitos, así como la entrega de listados por los líderes comunales e instituciones como el PANI, el MEP, y la

CCSS.¹⁵³ Precisamente, posterior a esta fase, se procuró que los funcionarios del IMAS de las Gerencias Regionales visitaran a las familias a sus casas como parte del seguimiento, y para obtener más información de sus condiciones, y verificar si se podían, por medio de *Avancemos*, integrar a otro(s) programa(s) social(es) selectivo(s) (bono de vivienda, becas para otros miembros de la familia, etc.).

A partir de la experiencia durante la Fase Piloto, además de las resistencias que se dieron a lo interno del IMAS por la cantidad de beneficiarios a atender, y las recomendaciones de la CGR, se decidió incorporar a Fonabe como institución ejecutora de este componente a partir del 2007.¹⁵⁴ Así, se quiso aprovechar la capacidad institucional que ya tenía Fonabe para la identificación de posibles beneficiarios, mediante los comités de becas de los centros educativos, y la naturaleza de su competencia en el otorgamiento de estas para estudiantes en condiciones de pobreza.¹⁵⁵

No obstante implicó un reto: ya que Fonabe, a pesar de ser el fondo de dotación de becas para estudiantes, no tenía práctica en la ejecución de programas con naturaleza de TMC, aspecto que diferenció a *Avancemos*, en ese momento, de las becas que ya la institución otorgaba. De esta forma, el Órgano Político acordó, por recomendación del Panel Técnico, la emisión de un reglamento “[...] *especial para la migración a Avancemos, en los términos no de un programa tradicional de becas, sino de una transferencia monetaria condicionada para las familias (no el/la estudiante).*”¹⁵⁶

Este elemento generó dudas en la Junta Directiva del Fondo sobre la conveniencia de la institución como coejecutora del componente de TMC del programa. Sin embargo, por solicitud del ministro Rector del SSLCP, se aprobó.¹⁵⁷

¹⁵³ Contraloría General de la República. (08 de abril, 2008). *Op.cit*, p.20.

¹⁵⁴ Castillo, A; y González, J. (17 de febrero, 2009). *D-036-2009. Oficio dirigido al Presidente Ejecutivo de IMAS, Máster José Antonio Li Piñar*, p.1

¹⁵⁵ García, A. (31 de marzo, 2018). *Op.cit*.

¹⁵⁶ Órgano Político. (20 de noviembre, 2006). Acta No. 6 de la Sesión 11 del Panel Técnico. Citado en Contraloría General de la República. (08 de abril, 2008). *Op.cit*, p.18. El subrayado es del original.

¹⁵⁷ Castillo, A; y González, J. (17 de febrero, 2009). *Op.cit*, p.1. El ministro Rector envió el oficio DM-032-01-07 al ministro de Educación, Leonardo Garnier, en el que solicita la incorporación del Fonabe como institución ejecutora del componente de TMC. Junta Directiva del Fondo Nacional de Becas. (17 de enero, 2007). *Acta N°02-2007 Sesión Ordinaria*. Documento digital facilitado por la Secretaría de Actas de la Junta Directiva del Fonabe, p.6.

Además, implicaba una complejidad en el proceso por las siguientes razones. Primero, el monto de la transferencia variaba según el nivel académico. Fonabe, por su parte, gestionaba un único monto (9,000 colones) para todos los estudiantes de secundaria, por lo que tuvo que cambiar a la entrega de un monto estratificado. Segundo, la cantidad de estudiantes a atender se duplicó. Previo a *Avancemos*, en el 2006, la institución atendió a 37,761 estudiantes, mientras que, en el 2007, y solo de estudiantes de *Avancemos*, se introdujeron 45.435. Tercero, Fonabe solía entregar el beneficio directamente al estudiante; mientras que *Avancemos* demandaba la atención del núcleo familiar en su totalidad, por lo que la transferencia debía ser recibida por la madre, padre o persona encargada del estudiante.¹⁵⁸

Lo anterior trajo consigo problemas entre la jerarquía del programa y las autoridades de Fonabe, porque la última consideró que emitir dicho reglamento contrariaba sus fines legales, ya que estaba únicamente facultada para otorgar becas y no TMC.¹⁵⁹ A su vez, esto resultó en que el estipendio mensual girado por Fonabe fuera entregado directamente al estudiante, como una beca, y no a la familia como el programa se propuso y que sí se ejecutó en el caso del IMAS.

Adicionalmente, el Fondo condujo la selección de beneficiarios y la entrega del beneficio por medio de los procedimientos que ya tenía institucionalizados, lo que implicó que a los estudiantes y sus familias no se les aplicara la FIS de la misma manera, y consiguientemente, no fueran incorporadas en el SIPO u otro sistema de registro de la información, lo que ocasionó duplicidades entre ambas instituciones ejecutoras. Además, no permitió el enganche de estas familias con otros programas, ya que las demás instituciones no conocían la información de estas personas. Por otro lado, todos los estudiantes de secundaria que, hasta el 2007 habían tenido beca con Fonabe, fueron trasladados automáticamente a *Avancemos*, y se les extendió el beneficio si cumplían con los requisitos de rendimiento y condición socioeconómica.

¹⁵⁸ Castillo, A; y González, J. (17 de febrero, 2009). *Op.cit*, pp.1-2.

¹⁵⁹ *Ibidem*.

De esta manera, a partir del 2007, se descentralizó la identificación de beneficiarios y quedó como competencia del IMAS y Fonabe. La ST, junto con el MEP y el Fondo, ejecutaron actividades de promoción para la capacitación de los comités de becas y las comunidades educativas.¹⁶⁰

En el caso particular del IMAS, se contrató a la Universidad de Costa Rica para la actualización y fortalecimiento del SIPO, y, paralelamente, aplicó nuevas fichas para la incorporación de nuevos beneficiarios, de acuerdo con los lineamientos de la ST, y contó con información suministrada por la CCSS, nuevas plazas para oficinas regionales, y el traslado de personal de otras instituciones. Aun así, continuaron las presiones dentro del IMAS y se reasignó parte de los recursos a Fonabe. Para ser beneficiario por el IMAS, la ST generó la obligación de que tuviera la ficha aplicada e incorporada en el SIPO.¹⁶¹

Bajo esta línea, existieron discrepancias en la selección de los beneficiarios. El IMAS siguió un proceso de selección mediante la aplicación de la FIS y su posterior inclusión en el SIPO, se asignó un puntaje que permitía calificar a la familia en condiciones de pobreza, exclusión, riesgo o vulnerabilidad social, en niveles del 1 al 4. En el caso de Fonabe, el estudio lo realizaba cada Comité de Becas, por medio de la información recibida de la FIS, siempre que se cumpliera el lineamiento general de la ST de una familia bajo las condiciones antes mencionadas.¹⁶²

La flexibilidad del procedimiento a seguir por el IMAS y Fonabe se debió al interés de dotar de agilidad el proceso de selección y de respetar la cultura de cada institución sobre las dinámicas que cada una había seguido previamente para la identificación de personas en condiciones de pobreza, exclusión, vulnerabilidad y riesgo social.

Una vez que se identificó que existieron discrepancias que llevaron a incumplimiento de los tiempos estipulados por los decretos que regularon, de manera macro, el proceso, la ST emitió lineamientos para dar claridad y resolver problemas.

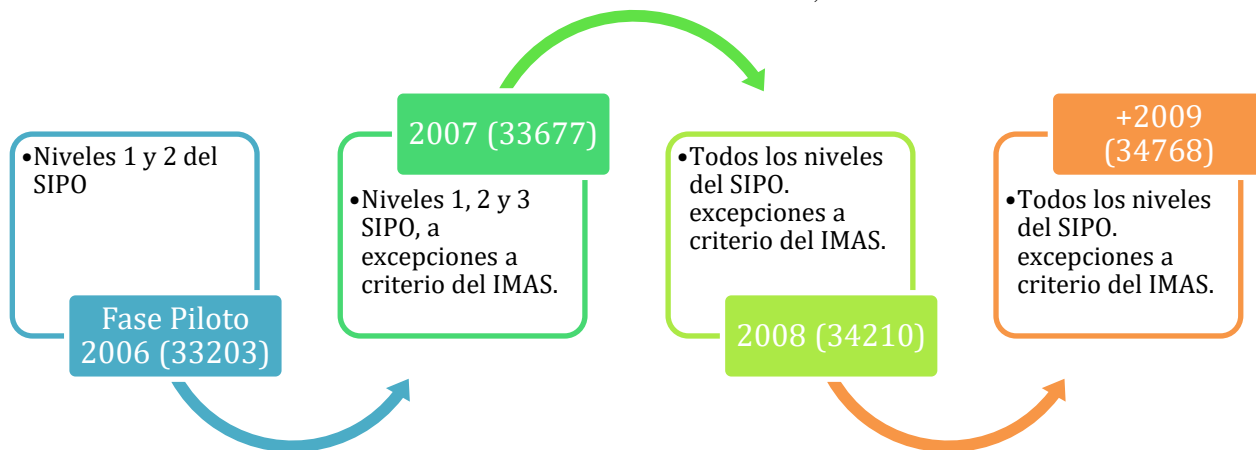
¹⁶⁰ Contraloría General de la República. (08 de abril, 2008). *Op.cit*, p.21.

¹⁶¹ *Ibidem*.

¹⁶² *Ibid.*, p.17.

Debido a la persistencia de los problemas en duplicidades, falta de verificación de información y de atrasos en la entrega de la transferencia, la rectoría, con el cambio de autoridades en el 2008, decidió que el IMAS fuera el único ejecutor de este componente.¹⁶³ Cambio que se ha mantenido sin variaciones en los últimos diez años.

Figura N°5.6
Evolución de calificación en criterios de selección, beneficiarios IMAS.



Fuente: elaboración propia, con base en Villalobos (s.f.).

En el caso de la verificación de las condicionalidades de asistencia y rendimiento, a cargo del MEP, la CGR le asignó un rol pasivo, ya que comprobó que el IMAS tuvo que solicitar dicha información a cada centro educativo, en lugar de obtenerla por cada Dirección regional, según lo estipulado. El IMAS remitía a cada centro educativo la lista de los estudiantes de ese colegio que contaba con el beneficio para obtener la información de continuidad en la asistencia, de traslado a otro centro, o si también era beneficiado por Fonabe.

Sin embargo, no existió un estándar en la periodicidad en el envío de esta información, ya que unas direcciones lo enviaban posterior al primer período de vacaciones, y otras mensualmente, o inclusive, se le solicitaba la información a la madre o encargado de la familia,¹⁶⁴ a pesar de que el Reglamento de Operación para el 2008, Decreto Ejecutivo N°34210, determinó que el MEP debía

¹⁶³ La Nación. (29 de setiembre, 2008). *Debilidades del plan obligaron a cambios*. Recuperado de <https://goo.gl/t8kR2R>.

¹⁶⁴ Contraloría General de la República. (08 de abril, 2008). *Op.cit*, p.26.

entregar esta información al menos tres veces al año. Estos procesos dispersos contravenían los lineamientos de la ST y fue parte de los cuellos de botella que tuvo que resolver, como el centro de la red, y dificultaban la efectividad y oportunidad que se esperaba para su verificación.¹⁶⁵

Por parte de Fonabe, el Comité de Becas asumió la labor del seguimiento de esta condicionalidad. En el momento en que detectó que un estudiante no regresó al colegio, se visitó el hogar para verificar su regreso o no.¹⁶⁶ Sin embargo, se encontraron expedientes donde no se consignaron las notas de los estudiantes, por lo que la comprobación del requisito de rendimiento se dificultaba. De la misma manera, los estudiantes beneficiados por esta institución contaron con una diferenciación de la condicionalidad, ya que se les permitía repetir el nivel en más de una ocasión, siempre y cuando fuera autorizado por el Comité de Becas,¹⁶⁷ condición que no se les aplicó a los beneficiados por el IMAS, a quienes la repitencia les quedaba limitada a una única vez.

De esta forma se observa que hubo diferencias importantes de procedimiento tanto en la identificación y selección de beneficiarios en las instituciones responsables, ya que cada una siguió metodologías distintas, así como en la verificación de condicionalidades, y que se vio dificultada por los problemas de coordinación y flujo de información de las instituciones responsables y que conformaron la red, contrario a la naturaleza intersectorial e interinstitucional del programa. Esto ocasionó inconvenientes en duplicidades, dados a conocer por la CGR, y que resonaron en la prensa y en la oposición, especialmente en los congresistas del Partido Acción Ciudadana (PAC).¹⁶⁸ Eventualmente, y a pesar de los esfuerzos de la ST, mediante la emisión de lineamientos (véase tabla N°6.10) para mejorar la coordinación de las instituciones, en el 2008, con el cambio de autoridades, se le brinda la exclusividad de la ejecución de este componente al IMAS.

¹⁶⁵ Artículo 8, inciso 1): *El MEP es la entidad responsable de la comprobación del cumplimiento de las condicionalidades relacionadas con el sistema educativo, en concreto, de dar seguimiento a los requisitos de asistencia y rendimiento, e informar al respecto oportuna y periódicamente a la Secretaría Técnica y a las entidades responsables del pago de la transferencia monetaria (IMAS y FONABE), al menos tres veces por año. Para esto, MEP, FONABE e IMAS deberán coordinar entre sí y con la Secretaría Técnica para establecer los procedimientos correspondientes a fin de que esta comprobación sea efectiva y oportuna, así como que sus resultados sean verificables.* El presidente de la República, el ministro de la Presidencia, el ministro de Educación Pública y el ministro de Vivienda y Asentamientos Humanos. (18 de diciembre, 2007). *Op.cit.* La negrita no es del original.

¹⁶⁶ *Ibid.*, p.27.

¹⁶⁷ Villalobos, M. (s.f.). *Op.cit.*, p.20.

¹⁶⁸ García, A. (31 de marzo, 2018). *Op.cit.* Loaiza, V. (21 de abril, 2008). *Contraloría detecta 5.000 becas duplicadas de Avancemos.* Recuperado de <https://goo.gl/q2Ph6a>.

Tabla N°5.10
Lineamientos emitidos por la Secretaría Técnica 2007-2008

Número / Fecha	Asunto	Descripción
001-07 23 de abril, 2007.	Duplicidades	<p>Para las duplicidades identificadas: Serán atendidas por el IMAS, y Fonabe detendrá la transferencia por el resto del año. El IMAS informará a los beneficiarios trasladados,</p> <p>Nuevos casos a identificar: Fonabe enviará al IMAS y a la ST listado completo de beneficiarios durante el 2007. Cada viernes Fonabe remitirá corte de personas beneficiarias con la transferencia aprobada. Cuando se identifiquen nuevos casos, se mantendrán con el Fondo. ST definirá los casos identificados que generen roces entre ambas instituciones.</p>
002-07 23 de abril, 2007	Jóvenes y trabajadores	<p>Criterios a aplicar para el ingreso de adolescentes de los siguientes grupos, de acuerdo a parámetros del Código de la Niñez y de la Adolescencia:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Menores trabajadores de entre 15 – 17 años y 11 meses: podrán trabajar al menos de que la labor implique riesgo, peligro para el desarrollo de la salud física, mental y emocional. El derecho y obligación de educación debe armonizarse con el trabajo. Criterio para incorporarlos al programa privilegiarán a que el adolescente permanezca o se reincorporen al sistema educativo. 2) Funcionario público debe promover al estudiante y a su familia la dedicación exclusiva a la educación. De no ser posible, que no interrumpa con la modalidad educativa. 3) Procurar que la actividad laboral nocturna no genere riesgos. <p>Población trabajadora mayor de 18 años: Aunque están legalmente facultados para trabajar, la interrupción de la actividad laboral genera una situación de riesgo y vulnerabilidad económica, por lo que se requiere la transferencia para garantizar la permanencia de la persona en el centro educativo.</p>
003-07 30 de mayo, 2007	Gradación de la oferta educativa	<p>Dado que el programa incorpora a estudiantes de las diferentes modalidades de educación por motivos laborales, extraedad y otros, y que, según sus particularidades, presentan retos para la gestión del programa por concepto de montos y fechas de transferencia. Así, de acuerdo con cada una, se define el monto del beneficio. Ver detalle en anexo N°6.3.</p>
004-07	Operación para el	La coordinación, seguimiento, monitoreo y evaluación

Número / Fecha	Asunto	Descripción
14 de diciembre, 2007	año 2008.	a cargo del Viceministerio de Desarrollo Social, funcionando como ST. El programa estará a cargo de la Rectoría del SSLCP. Define las responsabilidades de las instituciones a cargo de cada componente: TMC, ahorro, y oferta educativa y formativa de calidad.
005-08 30 de mayo, 2008	Contrato familiar	IMAS y Fonabe como instituciones ejecutoras del componente de TMC, con la facultad de entregar el monto a la madre o la persona encargada del núcleo familiar. Para cristalizar la transferencia, se debe garantizar un documento firmado por el encargado de la familia donde condiciona el monto al mantenimiento de los y las estudiantes en el sistema educativo formal. Obligación de las instituciones de informar a la ST, antes del mes de julio 2008, sobre los procedimientos, instrumentos y mecanismos que cada una ha implementado para cumplir con el requisito del documento. Este aspecto no debe incidir con la celeridad de la incorporación de beneficiarios o su suspensión.
006-08 30 de mayo, 2008	Condicionalidad	Fonabe entregará a los centros educativos el informe sobre estudiantes beneficiados vía Fonabe o IMAS para comprobación de matrícula. El MEP deberá devolver reporte final al Fondo, y este la compartirá con el IMAS. Con los casos de matrícula comprobada, Fonabe y la ST deberán coordinar con el MEP para la confirmación de asistencia. En caso de estudiantes que no continúen, IMAS y Fonabe deberán dar seguimiento de las razones de la ausencia. De comprobarse el abandono, se procederá a la revocatoria del beneficio, y ambas remitirán informe a la ST sobre los casos de deserción.

Fuente: elaboración propia con base en los lineamientos citados.

5.3.1.4.2. Arreglos institucionales: conformación y fin de la red

Los cambios en el diseño, y en la definición de las instituciones encargadas y sus funciones, implicaron arreglos institucionales importantes durante la fase de la ejecución para poder ser puestos en marcha, por ejemplo, la creación de un reglamento en Fonabe para la entrega del monto como TMC, y no como beca. Así, una de las formas que las autoridades de la ST y de la Rectoría

del SSLCP eligieron para crear esa sinergia y compromiso institucional fue la figura del Decreto Ejecutivo, los cuales han sido reseñados a lo largo de esta investigación.¹⁶⁹

Es posible hablar de variación institucional durante la fase de ejecución desde dos frentes. Primero, y uno de los más significativos, fue el cambio de rectoría en agosto del 2008. Esto no sólo generó que se cambiaran las personas que dirigieron el SSLCP, sino que la institución que albergaba ese liderazgo también se modificó, y con esto el cambio de enfoque, según lo detallado previamente.

Segundo, y como respuesta a la ruptura anterior, la simplificación del programa con el mantenimiento de solo el componente de TMC, y, consiguientemente, el debilitamiento de la red con la designación del IMAS como, prácticamente, la única institución ejecutora, alteró la estructura de coordinación que se tenía. Esta decisión provino de la nueva Rectora, y fue de carácter político; no obstante, los problemas encontrados con el manejo de la TMC desde Fonabe incidieron en esta decisión, a pesar de los esfuerzos de las autoridades iniciales por resolver estos obstáculos.

El decreto N°34786 estableció que, aunque la ejecución por ambas instituciones se debió, en su momento, a razones de agilidad en la incorporación de beneficiarios al sistema,

*[...] las evaluaciones realizadas por la Contraloría General de la República acerca de la ejecución del programa y las **características particulares que distinguen las “transferencias monetarias condicionadas” del Programa Avancemos de las becas que, de acuerdo con su ley, compete otorgar a FONABE**, evidencian la conveniencia, luego de esta primera fase, de proceder a integrar el Programa Avancemos en una única institución ejecutora. De igual forma, resulta conveniente **evitar que las potenciales familias beneficiarias se vean sometidas a procesos distintos para lograr su incorporación al Programa ya que ambas entidades además de establecer mecanismos de selección de población objetivo que también son distintos, tienen, de acuerdo a su marco normativo, requisitos diferentes, por lo que se concluye que es necesario unificar los procedimientos y requisitos del beneficio para que los recursos de Avancemos cumplan con su objetivo y metodología particular y benefician a estudiantes que, ante el costo de oportunidad que significa mantenerse en el proceso educativo tienen un alto riesgo de desertar, optando por incorporarse al mercado laboral, aún en condiciones precarias.***¹⁷⁰

¹⁶⁹ Para un mayor detalle sobre el contenido de cada uno de los decretos de la Administración Arias Sánchez (2006-2010), consúltese el anexo N°6.3.

¹⁷⁰ El presidente de la República y el ministro de la Presidencia, la ministra de Salud y el ministro de Educación Pública. (01 de octubre, 2008). *Corresponde al Instituto Mixto de Ayuda Social ser el único responsable de la*

Este cambio implicó el traslado de la información de beneficiarios de esta institución al IMAS, y esto, a su vez, generó choques entre ambas instituciones, las cuales se detallarán más adelante.

El nuevo enfoque de la Rectoría y puesta en práctica en el programa a partir del 2008, no solo implicó la concentración de la aplicación del componente de TMC en el IMAS, sino también simplificó el programa al restarle el componente de ahorro, que se preveía fuera a ser ejecutado en el 2009, y la condicionalidad de la asistencia médica.

Así las cosas, el recargo de una rectoría adicional a la de Salud que era la que ya tenía la Ministra, significó la aplicación de cambios sustanciales a nivel estratégico del sector. Más allá de seguir con las pautas trazadas durante los primeros dos años, ella decidió definir las propias, aún cuando implicaba cierta contradicción.

El enfoque de la nueva Rectoría vio la salud como promotora del bienestar, en el sentido amplio, y una condicionante para la superación de la pobreza. Sin embargo, la cancelación de la aplicación de la condicionalidad de la visita médica, que iba de la mano con el aumento de la cobertura en una población con alto déficit en atención sanitaria, resulta de particular interés y es vista por estas investigadoras como un elemento que contradice el enfoque de superación de la pobreza que se buscaba implementar. Incluso, esta medida no era de coincidencia del viceministro Cordero.

Igualmente, desde el VDS se redactó un proyecto de ley donde se le daba la rectoría del sector social al Ministerio de Salud, lo que brinda interrogantes sobre la huella que la Ministra quería sembrar, ya que vio la Rectoría del SSLCP como un recargo al reducir el programa social más importante de la Administración como una simple dotación de becas estudiantiles restándole la virtuosidad articuladora, y relegó la coordinación del Consejo Sectorial Social en la figura del Viceministro.

administración de los recursos de las Transferencias Monetarias Condicionadas que forman parte del Programa Avancemos. Decreto Ejecutivo N°34786-MP-S-MEP. Recuperado de <https://goo.gl/Pnpy3p>. La negrita no es del original.

5.3.1.4.3. Estructura institucional de la ejecución

Parte de los cambios de diseño estuvieron dirigidos a las instituciones encargadas de la ejecución de los componentes. Así, uno de los aspectos más importantes fue la inclusión de Fonabe en el 2007 en acompañar al IMAS en la ejecución del componente de TMC.

En un comienzo, se trató de impulsar ‘Avancemos’ únicamente a través del IMAS, por su experiencia en establecer fichas y controles de condición, pero pronto se evidenció que su capacidad de captación era más lenta de lo requerido. Por eso, se incluyó el Fonabe, con apreciables capacidades en tal sentido. Al tener ambas instituciones ejecutoras, se podía combinar sus distintas habilidades. Así se logró alcanzar rápidamente la meta global.¹⁷¹

De esta manera, y según lo mencionado previamente, *Avancemos*, siguió un proceso de “prueba y error” con respecto a distintos elementos del diseño, entre ellas las instituciones que se iban a encargar de su ejecución, especialmente en el componente de TMC. De esta forma, se requirieron “[...] de altos esfuerzos administrativos para ajustar los modelos institucionales a las características propias del programa.”¹⁷²

Por ejemplo, en el caso de Fonabe, institución que daba becas en secundaria por un monto de 9.000 colones para todos los niveles, tuvo que ajustar su modelo de entrega a uno de montos estratificados según el nivel, y también, como respuesta a las observaciones de la CGR,¹⁷³ replanteó el modelo de gestión para que coincidiera con la conceptualización de TMC y no como una beca.¹⁷⁴

Las diferencias normativas, acompañadas de los choques de las instituciones a lo largo de los primeros dos años, evitaron que la Secretaria Técnica pudiera atender de forma más precisa los obstáculos en la identificación y selección de beneficiarios, así como la entrega de las transferencias. La naturaleza jurídica de las principales dos instituciones responsables de este componente, una institución autónoma (IMAS) y un órgano de desconcentración máxima adscrito

¹⁷¹ García, A. (01 de setiembre, 2008). “Avancemos” no es una beca. *La Nación*. Recuperado de <https://goo.gl/xK3u24>.

¹⁷² Castillo, A; y González, J. (02 de febrero, 2009). DE-027-2009. Documento digital facilitado por Zeneida Mejías, secretaria de actas de Junta Directiva del Fondo Nacional de Becas (Fonabe), pp.1-2.

¹⁷³ Contraloría General de la República. (08 de abril, 2008). *Op.cit*, pp.43-44.

¹⁷⁴ Castillo, A; y González, J. (02 de febrero, 2009). *Op.cit*, p.3.

a un ministerio (Fonabe), aunado a una falta de comunicación entre sí, generaron que se crearan procedimientos desasociados que ocasionaron la existencia de duplicidades, tardanza en el traspaso de información de los beneficiarios y de depósito de los montos de la transferencia.

De esta manera, aún cuando las nuevas autoridades decidieron “cortar de raíz” los problemas y concentrar la ejecución de la TMC en el IMAS, los jefes anteriores consideraron que los cambios en la simplificación no se debieron hacer de forma repentina,¹⁷⁵ y demandaron que las nuevas autoridades, ante el recargo de funciones en el IMAS, tuvieran que generar mecanismos de comunicación con el personal.¹⁷⁶

Por otro lado, el componente de salud, que fungía también como condicionalidad, se ejecutó por un limitado tiempo, ya que generó resistencias en los beneficiarios por las dificultades en temas de costo, tiempo, y acceso a los servicios de salud en los Ebais.¹⁷⁷ Una vez más, con el cambio de Rectoría, se decide suprimir este elemento.

5.3.1.4.4. Procedimientos, reglas y normas de la ejecución

A nivel general, la ST se encargó de velar por el cumplimiento de los procedimientos y responsabilidades de las instituciones. Cada organización participante reguló la manera interna de ejecución de los procedimientos y mecanismos de operación correspondientes a cada una de ellas, y dio seguimiento y control de su ejecución. Cada institución participante tuvo la obligación de entregar a la ST información periódica de la ejecución, como método para la oportuna detección y atención de los cuellos de botella.¹⁷⁸

En esta línea, y como esfuerzo de la estrategia de información y coordinación, se realizaron dos Encuentros Nacionales Interinstitucionales en el 2007, a cargo de la ST, con la participación de

¹⁷⁵ *Ibidem.*

¹⁷⁶ El viceministro de Desarrollo Social, Juan Manuel Cordero, junto con el presidente del IMAS, José Antonio Li, visitó las direcciones regionales para atender las consultas al asumir la totalidad de la ejecución del componente, así como escuchar los obstáculos que los funcionarios habían experimentado hasta el momento. Cordero, J. (14 de diciembre, 2017). *Op.cit.*

¹⁷⁷ Villalobos, M. (s.f.). *Op.cit.*, p.21.

¹⁷⁸ Contraloría General de la República. (08 de abril, 2008). *Op.cit.*, p.7.

funcionarios de las instituciones participantes de la ejecución del programa. El primer encuentro buscó:

- a) *Homologar la información general del Programa en todas las instancias participantes con el fin de que contribuyan a generar un efecto multiplicador de la promoción y divulgación del Programa, y b) Fomentar la articulación de sus diversos actores involucrados en los espacios nacionales regionales y locales.*¹⁷⁹

Por su parte, con el segundo encuentro se buscó la socialización de experiencias de las instituciones con miras a la ejecución del Programa en el 2008. Articulación de acciones, vínculos entre educación y trabajo infantil y adolescente, emprendedurismo, y empleabilidad fueron parte de las dimensiones de la discusión. Ambos encuentros permitieron

[...] *establecer mecanismos de articulación y coordinación a nivel regional y local entre las instituciones ejecutoras y la Secretaría Técnica del Programa, a través de Redes Regionales [cuyo objetivo es] facilitar la coordinación interinstitucional para la identificación de posibles beneficiarios del Programa.*¹⁸⁰

Adicionalmente, para la ejecución del componente de TMC cada una de las instituciones encargadas de la identificación y selección de beneficiarios, y otorgamiento del beneficio, emitió directrices con el detalle de los criterios de selección de beneficiarios. Por ejemplo, el IMAS lanzó la Directriz N°GG-1727-09-2006 del 7 de setiembre del 2006, la cual dio el visto bueno para que familias calificadas en los niveles 3 y 4 del SIPO pudieran ser incorporadas como beneficiarios

[...] *cuando en éstos últimos casos, el no giro o renovación del beneficio a una familia con puntaje ubicado en estos niveles, pueda significar un potencial riesgo para la salud, vida, integridad o amenaza a los derechos de educación del niño o la niña que lo requiere. También se podrá tomar en consideración variables o situaciones no contempladas dentro del puntaje como discapacidad, enfermedad, situaciones de violencia intrafamiliar, trabajo infantil, explotación sexual comercial o situaciones que afecten la atención de las necesidades básicas de una familia.*¹⁸¹

¹⁷⁹ García, A. (2008). *Op.cit*, p.105.

¹⁸⁰ *Ibid.*, p.106. El énfasis es del original.

¹⁸¹ Instituto Mixto de Ayuda Social. (07 de setiembre, 2006). Directriz N°GG-1727-09-2006, citado en Contraloría General de la República. (26 de marzo, 2010). *Informe sobre las metas incluidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, referentes al programa Avancemos*. Recuperado de <https://goo.gl/c933yY>, p.5. El énfasis es del original.

Por esta razón, y para mejorar la gestión del componente en su totalidad, el traslado de toda la ejecución al IMAS procuró crear un único procedimiento para la entrega del beneficio a la madre o persona encargada de los y las estudiantes para que esta, en definitiva, se destinara a la atención de las necesidades básicas de la unidad familiar, y generar el impacto esperado en la reducción de la pobreza.¹⁸²

5.3.1.4.5. Coordinación para la cooperación, no exenta de roces

Como se ha ido analizando a lo largo de este acápite, la ST fue la instancia encargada de la construcción de puentes entre las instituciones participantes de la ejecución, así como de la resolución de las disyuntivas que se presentaron entre ellas. De esta forma, a partir de la ejecución del Plan Piloto, se comienzan a observar puntos que debían atenderse.

Desde el diseño el IMAS generó resistencias a ser la única institución ejecutora del componente de TMC debido a que afirmaron no tener los recursos suficientes para ello. De esta forma, para el 2007, Fonabe se incorpora en la identificación y selección de beneficiarios, y a la entrega de la transferencia, institución que tampoco estuvo ajena a las reacciones contrarias de miembros de su Junta Directiva.¹⁸³

Paralelamente a esta coadyuvancia al IMAS, la inclusión del Fondo también obedeció para la continuación de los procesos desarrollados con los/las estudiantes de primaria, y que permitiera engancharlos de manera más eficiente a *Avancemos* en el sentido de que, en caso de ser beneficiarios de becas con este órgano, entonces arrastrarlos “automáticamente” al programa, y evitar una nueva aplicación de los criterios de selección. Durante toda la ejecución del programa, se buscó “evangelizar” al personal de las instituciones participantes con el propósito de acoger el programa dentro de la cultura institucional de cada una, y asumieran los compromisos para la

¹⁸² El presidente de la República y el ministro de la Presidencia, la ministra de Salud y el ministro de Educación Pública. (01 de octubre, 2008). *Op.cit.*

¹⁸³ “Al inicio fue muy arduo convencer a la Junta Directiva que aceptara ser también ejecutor y sobre todo, hacerse cargo de una cantidad importante de incorporación de beneficiarios en muy corto tiempo.” Castillo, A; y González, J. (02 de febrero, 2009). *Op.cit.*, p.1.

satisfacción de las metas.¹⁸⁴ A pesar de esto, la aplicación de metodologías diferentes por ambas instituciones abrió un frente de roces.

En primer lugar, Fonabe ejecutó la transferencia como si fuera una beca. De esta forma, el beneficiario terminaba siendo el estudiante y no la familia. Esto generó denuncias, mencionadas supra, sobre la utilización del dinero para la satisfacción de otras necesidades distintas a las de alimentación de la familia del/la estudiante. Consiguientemente, ambas instituciones siguieron sus propios criterios de selección de beneficiarios, cada una con metodologías de medición de la pobreza distintos.¹⁸⁵

Segundo, el sistema de información del Fondo era “arcaico” y no se sincronizó con el SIPO del IMAS, por lo que las familias beneficiadas por esta institución no fueron incorporadas al sistema. Esto evitó que la información pudiera compartirse y conocerse entre las otras instituciones ejecutoras, lo que propició alrededor de dos mil duplicidades. Igualmente, para el 2007, Fonabe tuvo retrasos en la entrega de su padrón de beneficiarios al IMAS, y ocasionó que esta última realizara los cruces de información con el padrón del 2006 y no con la información actualizada.

No obstante, para el 2007, la ST emitió el Lineamiento N°001-2007 en el cual se le daba al IMAS la atención exclusiva de los casos duplicados ya identificados, y se le solicitaba a Fonabe suspender las transferencias a esos estudiantes. En el caso de familias duplicadas a futuro, el lineamiento indicó que se mantuvieran en el Fondo. De esta manera, y aunado a lo ya mencionado sobre diferencias en los criterios de selección, cuando las duplicidades pasaron de una institución a otra, los funcionarios del IMAS consideraron, en algunos casos, que esas familias no calificaban, situación que tuvo que ser resuelta por la ST, quien daba la última palabra.¹⁸⁶

Tercero, y en línea con la exclusividad de la ejecución del componente de TMC en el IMAS, se dispuso que Fonabe entregara las bases de datos a esta institución en un plazo de quince días, cronograma que no se pudo cumplir por dos razones:

¹⁸⁴ Cordero, J. (14 de diciembre, 2017). *Op.cit.*

¹⁸⁵ Contraloría General de la República. (08 de abril, 2008). *Op.cit.*, pp.16-19.

¹⁸⁶ Secretaría Técnica del Programa Avancemos. (23 de abril, 2007). *Lineamiento N°001-2007*. Documento digital facilitado por Zeneida Mejías, secretaria de actas de Junta Directiva del Fondo Nacional de Becas (Fonabe).

El día 3 de octubre se había recibido por parte de los Centros Educativos de todo el país, la segunda corroboración de condicionalidad, por lo que en ese momento el FONABE se encontraba en los procesos de actualización de los cambios reportados por los Colegios respecto a la población beneficiaria.

Ejecutar un proceso de traslado de bases de datos tomando en cuenta que se está tratando con personas y que a las mismas se les debe de garantizar que por una decisión política no se les vea limitado su derecho a la educación al quedar excluidos dentro de un proceso de traslado ejecutado de manera abrupta, requería que los informáticos fueran muy cuidadosos en los procesos de programación, lo cual era imposible garantizar en un plazo de 15 días.¹⁸⁷

Previendo esta situación, las autoridades de Fonabe propusieron hacer el traslado de las bases de datos por etapas, para garantizar el cumplimiento del tiempo establecido, y procurar un orden.¹⁸⁸

Adicionalmente, el MEP no cumplió, como se mencionó supra, con la entrega al IMAS de los informes de cumplimiento de las condicionalidades de asistencia y rendimiento a tiempo. Esta situación ocasionó que el mismo Instituto solicitara los datos directamente a cada centro educativo, los cuales tampoco enviaron los datos de manera rápida y de acuerdo con lo requerido.¹⁸⁹

Igualmente, debido a un crecimiento desproporcional del personal del IMAS, comparado con el incremento del número de beneficiarios, se recargó la comprobación del control del uso de los recursos por parte de las familias beneficiarias a la dirección de los centros educativos, los cuales expresaron reticencias ante el recargo no remunerado que esto implicaba.¹⁹⁰

Además de los roces entre las instituciones ejecutoras, el programa también tuvo que hacer frente a las presiones externas. En un primer momento, la CGR cuestionó la participación de Fonabe como institución ejecutora por la naturaleza de TMC de *Avance* y que, según su criterio inicial, generaba choques con el carácter de programas que atiende: simples becas. Así, desde la ST, con colaboración de las instituciones participantes, “[...] se logró fundamentar la necesidad de que

¹⁸⁷ Castillo, A; y González, J. (02 de febrero, 2009). *Op.cit*, pp.5-6.

¹⁸⁸ *Ibid.*, p.10.

¹⁸⁹ Contraloría General de la República. (08 de abril, 2008). *Op.cit*, p.26.

¹⁹⁰ Villalobos, M. (s.f.). *Op.cit*, p.19.

fueran dos entidades responsables de identificar, seleccionar y pagar a los beneficiarios del programa.”¹⁹¹

Por otro lado, a lo interno del IMAS, y según rescata la CGR, las resistencias de los mandos medios y de las gerencias regionales continuaron, aun cuando se incorporó a Fonabe como ejecutor del componente de transferencia.¹⁹² Como parte del proceso de actualización y aplicación de la FIS a los potenciales beneficiarios, y su posterior inclusión en el SIPO, se contrató a la UCR para agilizar este procedimiento, y su control y seguimiento se centralizó en el ASIS (Área de Sistema e Información Social) del IMAS. Esto provocó roces con los Gerentes Regionales y los EPIS (Equipos de Planeamiento e Información Social), debido a que esta última instancia, ubicada en cada gerencia regional y encargada de la organización, supervisión y control del trabajo en las regiones, cedió el control de la aplicación y fluido de la información que estaba siendo recopilada por la Universidad.

Este proceso, según la CGR, se realizó sin una adecuada planificación de la aplicación de las encuestas, y existió descoordinación y duplicidad de esfuerzos, así como desconocimiento del inicio y avance del trabajo, y desaprovechamiento de las capacidades instaladas en cada zona regional al centralizar todo en el ASIS.¹⁹³

En el caso de la gestión interna en Fonabe, existieron disyuntivas entre los comités de becas con las oficinas centrales para la verificación de solicitudes de beca enviados por los primeros y la resolución de consultas. Asimismo, hubo falta de capacitación y asesoramiento por parte de las autoridades de Fonabe que generó confusión durante los primeros meses del 2007, ya que no sabían cuál institución era la encargada de dar la beca. Las únicas charlas de información que se realizaron estuvieron a cargo de la ST, en el 2006, en las que personal de orientación y de la dirección de los centros educativos tuvo participación, y dirigidas a los Comités de becas en el 2007.¹⁹⁴

¹⁹¹ Castillo, A; y González, J. (02 de febrero, 2009). *Op.cit* p.1.

¹⁹² Contraloría General de la República. (08 de abril, 2008). *Op.cit*, p.28.

¹⁹³ *Ibid.*, p.25.

¹⁹⁴ *Ibid.*, pp.28-29.

A partir de todo lo anterior, se evidencia como la ST fungió como el órgano dentro de la jerarquía del Programa, y de la estructura de red, de generar los mecanismos para la cooperación y coordinación. De este modo, organizó encuentros con el personal de los centros educativos y de las demás instituciones acerca de la funcionalidad del programa, con el fin de trasladar la mayor cantidad de información y procurar una ejecución lo más clara posible, así como para generar compromiso con el programa.

De igual manera, y como medio para la solución de las duplicidades encontradas y para evitarlas en un futuro, el IMAS y Fonabe comenzaron a realizar intercambios semanales de las bases de datos de beneficiarios de cada uno.¹⁹⁵

5.3.1.4.6. Supervisión de coordinación y trabajo en red

A nivel de red ejecutora la ST estuvo a cargo de la coordinación interinstitucional del programa. Esto trajo consigo la supervisión del cumplimiento de los lineamientos que de ella emanaron, así como la generación de espacios para la solución de controversias.

Por ejemplo, las listas de estudiantes beneficiarios enviadas por gerencias regionales del IMAS sobre alumnos desertores o traslado de centro educativo, así como beneficiados Fonabe, fueron inconsistentes, ya que unas se realizaban mensualmente y otras después del primer período de vacaciones. Estos procesos no eran los indicados según lo estipulado en el decreto N°33154, lo que ocasionó problemas en la ejecución del programa y en la estructura de funciones de la red, y propició la revisión y mayor control de este proceso por parte de la ST.¹⁹⁶

No obstante, y según lo afirmado por la entonces Viceministra el objetivo principal, al inicio de la ejecución de programa, se centró en lograr el cumplimiento de la meta de cobertura de población estipulada en el PND, para luego ir puliendo la ejecución, tomando en cuenta que muchas de las decisiones de diseño se consignaron para su prueba, así que, una vez lograda la incorporación de los 130.000 estudiantes, se esperaba el seguimiento y chequeo cruzado.¹⁹⁷ En concordancia con esto, la nueva rectoría continuó con la prioridad de aumento de la población cubierta con la

¹⁹⁵ *Ibid.*, p.28.

¹⁹⁶ *Ibid.*, p.26.

¹⁹⁷ García, A. (01 de setiembre, 2008). *Op.cit.*

modificación y aumento de la meta en el 2009 y 2010, en 150.000 y 160.000 estudiantes, respectivamente.¹⁹⁸

5.3.1.4.7. Comportamiento de los actores: entre la coordinación y el roce

Los actores de la ejecución del programa contaron con el incentivo de que *Avancemos* fue el programa estrella de la Administración, lo que generó un flujo constante de recursos económicos durante los cuatro años. Igualmente, las figuras encargadas de la dirección del SSLCP y del programa tenían poder político y credibilidad ante el Poder Ejecutivo, y un alto conocimiento de la materia; por lo que, en ambos períodos, hubo una direccionalidad clara en el sector, a pesar de las diferencias de enfoques puestas en práctica por ambos liderazgos. En palabras del expresidente Arias, la rectoría debe definirse por la persona que la vaya a ostentar, y no por una institución *per se*; el sector social no se guía por instituciones, sino por personas.¹⁹⁹

Como se ha mencionado a lo largo de este análisis, el diseño se pensó para que desde la autoridad del programa se promoviera la coordinación, articulación, y resolución de los problemas entre las instituciones durante la ejecución. Aunado a esto, la gran cantidad de decretos y lineamientos coadyuvaron a marcar las líneas propias de cada institución, lo que también se tradujo en restricciones de acción, principalmente en el caso del IMAS que compartió la ejecución de componente de transferencia durante el 2006-2008.

Desde el enfoque de derechos humanos, el Estado costarricense debe garantizar el acceso universal de la educación secundaria a todas las personas que habitan el territorio nacional. De esta forma, y ante la evidencia de un problema de abandono y baja cobertura en este nivel educativo, se diseña y se pone en práctica un programa que toma la institucionalidad social existente para unir sus competencias y potestades en la protección y la garantía de este derecho, así como la vulneración de otros derechos asociados a esta problemática como el acceso a la salud. La conceptualización de

¹⁹⁸ Contraloría General de la República. (26 de marzo, 2010). *Op.cit*, p.1. Al cumplir con la meta durante los primeros dos años de Gobierno, el órgano Contralor demandó una reformulación para los años siguientes. De esta forma, aumentó la meta de 130,000 estudiantes a 160,000 en el 2010.

¹⁹⁹ Arias, O. (09 de enero, 2018). *Op.cit*.

la política bajo este enfoque permitió la articulación de las instituciones ejecutoras y del centro de la red del programa.

El cambio de rectoría a otro Ministerio y el nombramiento de nuevos jefes creó incertidumbre en la institucionalidad del Viceministerio de Desarrollo Social por el recorte y traslado de plazas.²⁰⁰ Igualmente, este viraje trajo consigo un enfoque de atención de la política social selectiva que paralizó los avances que se venían gestando y detuvo la puesta en práctica de proyectos de política del sector, así como la ejecución de componentes/condicionalidades del programa que ya se habían diseñado. Este último aspecto implicó un debilitamiento del programa, no obstante, es menester tomar en cuenta que, a mediados del 2008, la crisis económica mundial comenzó a generar efectos negativos en el crecimiento económico y posibilidades de recorte en programas, por lo que se privilegió mantener el financiamiento en lo que ya se estaba ejecutando (transferencia).

A pesar de los constantes cambios en diseño durante los primeros dos años, las instituciones participantes y el personal dentro de ellas, respondieron de acuerdo con las variaciones, aunque existieron resistencias iniciales a ciertas propuestas y acciones de la rectoría del Sector, como las dudas de la Junta Directiva de Fonabe de ser incorporada como institución ejecutora.

El programa se diseñó y ejecutó desde las altas esferas de la Administración Pública, y con poca, o casi nula, intervención de sectores sociales o de mandos medios. El mayor interés provino del más alto nivel de la Administración al ubicarlo como su programa estrella en el campo social, tanto así que se presionó para que su ejecución comenzara lo más pronto posible.

Este interés, el cual se extendió a la sociedad con los primeros resultados obtenidos,²⁰¹ se trasladó a los liderazgos de las administraciones subsiguientes, lo cual ha permitido que el programa tenga una ejecución constante por doce años, incluso, con la reforma a la Ley de Fodesaf del 2009

²⁰⁰ La Nación. (10 de setiembre, 2008). *Zomer desarma equipo de propaganda de Zumbado*. Recuperado de <https://goo.gl/gjAFqe>.

²⁰¹ La Nación. (07 de noviembre, 2008). *Menos estudiantes abandonan las aulas tras vacaciones de julio*. Recuperado de <https://goo.gl/AbmkTf>

(N°8783), se le asigna financiamiento permanente al programa con recursos de este Fondo, lo que garantizó su permanencia y sostenibilidad financiera.²⁰²

5.3.1.4.8. Absorción en el IMAS: mecanismos de control y seguimiento en un segundo plano

Durante los primeros dos años se privilegió el cumplimiento de la meta cuantitativa de cobertura de estudiantes, para, posterior a la etapa de ajuste y de prueba de la ejecución, la dirección y labor de la ST se concentrara en consolidar los mecanismos de control y el seguimiento de beneficiarios. Con la ejecución del componente de transferencia por dos instituciones en el período 2007-2008, se diagnosticaron problemas en duplicidades, por lo que se llevaron a cabo medidas para retrotraer esta situación,²⁰³ así como mejorar las labores de seguimiento a las familias beneficiadas. Entre estas se encontraba la elaboración de informes mensuales donde se reportaba la cobertura de la población atendida. Este sistema se fue ajustando con los aportes del Panel Técnico y del personal de las instituciones ejecutoras. Adicionalmente, se realizaron informes sobre la ejecución del programa, según institución ejecutora, cobertura de población y matrícula por zona geográfica, sobre reducción de la pobreza y su relación con el programa, entre otros.²⁰⁴ Uno de los principales mecanismos diseñados para el seguimiento fue el uso del personal de las Oficinas Regionales del IMAS para las visitas de las familias, y así comprobar el cumplimiento de las condicionalidades,

²⁰² Artículo 3.- *Con recursos del Fodesaf se pagarán de la siguiente manera programas y servicios a las instituciones del Estado y a otras expresamente autorizadas en esta Ley, que tienen a su cargo aportes complementarios al ingreso de las familias y la ejecución de programas de desarrollo social [...] Además de los programas anteriores, se financiarán los programas que se encuentren debidamente formalizados mediante convenios suscritos entre el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y los entes públicos que los ejecutan, así como los programas siguientes que actualmente son pagados con recursos provenientes del presupuesto de la República, como son: Programa Avancemos, Régimen no contributivo de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), IMAS (Mujeres Jefas de Hogar), juntas de educación institucional I y II (Alimentos comedores), juntas administrativas instituciones del II ciclo y educación diversificada académica (Alimentos comedores), juntas administrativas instituciones del III ciclo y educación diversificada (Alimentos comedores escolares), juntas de educación y administrativas, instituciones y servicios de educación especial (Alimentos comedores), juntas de educación y administrativas, escuelas y colegios nocturnos, Cindeas e IPEC (Alimentos comedores), juntas de educación y administrativas (mantenimiento, remodelación y equipamiento de comedores escolares)[...] Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (14 de octubre, 2009). *Reforma Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, N°5662, Ley Pensión para Discapacitados con Dependientes N°7636, Ley Creación del ICODER, N.º 7800, Ley Sistema Financiero Nacional para Vivienda N°7052 y Ley Creación Fondo Nacional de Becas, Ley N°8783.* Recuperado de: <https://bit.ly/2NaEuKs>.*

²⁰³ La ST emitió lineamientos para mejorar la eficiencia de las instituciones participantes con respecto a mayor celeridad en el traslado de información de las condicionalidades (asistencia y rendimiento) y control cruzado de bases de datos de beneficiarios entre IMAS y Fonabe.

²⁰⁴ García, A. (2008). *Op.cit*, p.109. Las investigadoras no lograron tener acceso a estos documentos.

así como para estudiar la forma de articular a estas familias con otros programas ejecutados por las instituciones del SSLCP.²⁰⁵

Por otro lado, en esta etapa en particular se incorporó a la población beneficiaria por medio del programa de radio “Sí se puede” y la línea telefónica 800-AVANCEMOS, con el objetivo de conocer, desde adentro, los problemas y cuellos de botella que estaban experimentando las familias beneficiarias, y así generar las disposiciones dirigidas a la resolución de esas anomalías. Igualmente, ambos medios se utilizaron para la promulgación de la información del programa.

Como programa selectivo, *Avancemos* estuvo diseñado para funcionar como puente para la integración de la población beneficiaria a los servicios universales que ya el Estado proporcionaba, y que llegaban a los demás sectores de la población (educación y salud), así como con el resto de la oferta de programas sociales selectivos. La simplificación de sus componentes obstaculizó este objetivo.

Así, en el aspecto institucional, la intención de las autoridades del período 2006-2008 estuvo dirigida a la integración, articulación y coordinación de las instituciones del sector y que ejecutaban programas de carácter selectivo y universal para generar una política social coherente y ordenada, con un liderazgo fuerte, ya que, como se ha analizado previamente, una de las principales características del sector social costarricense, en particular aquel dirigido a la atención de la pobreza, vulnerabilidad, y exclusión social, es su dispersión generacional.

El esquema de la ejecución en red respondió a ese propósito; no obstante, problemas de comunicación entre las instituciones ejecutoras del componente de TMC provocaron problemas de duplicación de beneficiarios, así como poca coordinación para la verificación de condicionalidades. La labor de la ST, como centro de la red, se ocupó de recuperar los canales de comunicación y clarificación de procedimientos, aunque con dificultades para armonizar los procedimientos entre las instituciones y el seguimiento de las disposiciones emanadas en los decretos que reglamentaron el programa durante el 2007 y 2008.

²⁰⁵ García, A. (31 de marzo, 2018). *Op.cit*

Con el cambio de las autoridades que lideraron el programa a partir de agosto de 2008, muchas de las ideas de consolidación de los mecanismos de seguimiento y evaluación perdieron protagonismos y afectaron la visión estratégica del programa. La nueva Rectoría se centró en cambiar el enfoque de atención de la lucha contra la pobreza para introducir el concepto desde la visión de salud, así como simplificar los componentes del programa: se eliminó el de ahorro, el cual nunca se ejecutó, así como la condicionalidad de salud.

A partir de todo lo anterior, el programa de Transferencias Condicionadas *Avancemos* no se puede analizar, desde su diseño y ejecución, como un programa que dotaba de una cantidad de dinero a una familia con el compromiso de que esta asegurara la asistencia del estudiante al centro educativo y un buen rendimiento que le permitiera ir escalando en los niveles de educación, sino, por el contrario, como un trampolín diseñado para la integración institucional de todo el sector social que demandaba una coordinación precisa y un liderazgo fuerte del sector.

A más de doce años de su diseño y ejecución, el programa *Avancemos* no pudo generar las sinergias de coordinación e integración institucional que se esperaban debido a que se limitó su alcance. Hoy en día, *Avancemos* es un programa que, como respuesta a sus resultados, se logró institucionalizar dentro de la oferta de PSS del Estado y se cristalizó en setiembre 2018 con la aprobación de la Ley N°9617 para su fortalecimiento.²⁰⁶

Su diseño lo realizaron personas con alto conocimiento técnico y apoyo político, a lo interno del gobierno costarricense, lo que permitió la incorporación de elementos propios de la realidad costarricense y que lo distinguieron de los otros programas de TMC de la región latinoamericana. La red institucional que se puso en práctica durante la ejecución quiso constituirse en un primer paso para la coordinación, integralidad y ordenamiento del sector social, y de la PSS en particular.

²⁰⁶ Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (14 de junio, 2017). *Ley para el fortalecimiento de las transferencias monetarias condicionadas del programa Avancemos. Expediente N°20397*. Recuperado de <https://goo.gl/c2RJBD>. Consúltense el texto aprobado en: Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (08 de enero, 2018). Fortalecimiento de las transferencias monetarias condicionadas del programa Avancemos. Ley N°9617. *La Gaceta*, (5), 2-4. Recuperado de <https://goo.gl/wWeurx>.

5.3.2. Análisis del Programa Bono Comunal o Bono Colectivo

En este capítulo se hace un esfuerzo por analizar el proceso de diseño y ejecución del Programa Social Selectivo Bono Comunal o Colectivo (en adelante, PBC), creado por la Administración Arias Sánchez, a finales del 2007 mediante la Ley N°8627,²⁰⁷ Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico del año 2008, publicada en el Alcance 41 de *La Gaceta* N°251 del 31 de diciembre del 2007. En dicha Ley se contempla una transferencia de capital al sector público, representado por el Banco Hipotecario de la Vivienda (Banhvi), y en el Título del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (Mivah), se destina la suma de veinte mil millones de colones al Bono Colectivo para obras de infraestructura en asentamientos en precarios, Programa de Erradicación de Tugurios.

Posteriormente, dicho Programa fue fundamentado en la directriz N°27-S-MIVAH del 25 de marzo del 2008 y sus reformas “Bono colectivo para obras de infraestructura en asentamientos en precarios, programa de erradicación de tugurios”.²⁰⁸

Es importante resaltar que este programa surge a mitad de la Administración Arias Sánchez como una alternativa para cumplir con la acción estratégica N°9 establecida en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) de generar “Programas de atención del déficit habitacional y alivio a la pobreza, con énfasis en asentamientos en precario y condición de tugurio [...]”²⁰⁹, la cual se había fijado la meta de atender al 50% de la población que presentaba dicha condición, y que en dicho momento presentaba sólo un 20% de avance.

Considerando lo anterior, en este ejercicio investigativo se presentará una serie de antecedentes sobre la forma en que distintas administraciones han abordado el problema público en cuestión, para posteriormente efectuar un análisis incluyendo acciones presentadas en materia de erradicación de tugurios desde el inicio de la Administración, con el objetivo de comprender el

²⁰⁷ Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (Enero, 2008). *Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico del 2008. Ley N°8627*. Recuperado de <https://bit.ly/2HFw99O>.

²⁰⁸ Poder Ejecutivo. (08 de mayo, 2008). N°027-MS-MIVAH. *Directriz Bono colectivo para obras de infraestructura en asentamientos en precarios, programa de erradicación de tugurios*. Recuperado de <https://bit.ly/2LJUu0X>.

²⁰⁹ Ministerio de Planificación y Política Económica. (2007). *Op.cit*, p.51.

escenario que antecede el surgimiento del programa social selectivo en estudio, así como sus particularidades.

5.3.2.1. Aspectos metodológicos

Es importante indicar que las técnicas de investigación utilizadas para el análisis del PBC fueron de índole cualitativo. El detalle completo puede observarse en el anexo N°5.1.

En lo que respecta al análisis de política pública que se le aplicará al programa, se trabajará con el modelo de *policy process* y de corrientes múltiples en el estudio de la fase de diseño, y el modelo del neoinstitucionalismo histórico en el abordaje de la etapa de ejecución, con una utilización transversal del enfoque de derechos humanos en ambas fases.

5.3.2.2. Vivienda como problemática social

De acuerdo con el informe y estudio técnico *Informe sobre la actualización de los asentamientos en precario y en tugurio del Gran Área Metropolitana*, realizado por el Mivah sobre el estado de situación actual de los asentamientos en precario, en Costa Rica, al 2005, existían aproximadamente 182 asentamientos en precarios o de tugurios, en los cuales miles de familias vivían en condición de pobreza extrema, sin servicios públicos básicos y sin que los asentamientos contaran con obras mínimas de urbanización y de vivienda que permitieran a las familias contar con calidad de vida, siendo una amenaza para la vida y salud de sus pobladores.²¹⁰

Dicho informe evidenció también que al 2005, solo un 8% habían sido intervenidos, que no se contaba con una estrategia integral de intervención y las patologías sociales que estaban inmersas no eran percibidas como un problema interno sino como un riesgo existente en los asentamientos aledaños.²¹¹

²¹⁰ Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (Febrero, 2005). *Informe sobre la actualización de los asentamientos en precario y en tugurio del Gran Área Metropolitana*. Recuperado de <https://bit.ly/2l2ZOkn>, p.101.

²¹¹ *Ibid.*, pp.101-102.

De igual manera, en el PND 2006-2010 se hizo énfasis en la falta de eficacia en la política social de los años anteriores que generaron una incapacidad institucional para reducir el número creciente de familias que habitaban en precarios y tugurios, cifra que al 2006 aumentaba a 40,000.²¹²

Ahora bien, a pesar de que durante los dos primeros años de la Administración Arias Sánchez se mostró un aumento en los montos de inversión en los programas de bono de vivienda destinados a la erradicación de tugurios, según el Informe del Estado de la Nación del 2007, dichas cifras no se equiparaban a las destinadas en años anteriores y por ende no se consideraban importantes, suficientes ni crecientes para atender el problema social en cuestión.²¹³

La crítica del PEN se argumentaba en el sentido de que el aumento en los dos primeros años se debía a que dichas soluciones de vivienda eran cada vez más onerosas respecto a sí mismas y a los otros tipos de bonos, además se atendían los problemas de asentamiento relativamente más sencillos, pequeños y que estaban ubicados en zonas rurales, atención que significaba un manejo más favorable si se comparaba con la complejidad de los asentamientos grandes ubicados en zonas urbanas que resultaba urgente atender.

Aunado a la disminución en la inversión y tal como se evidencia en el siguiente gráfico, se alertaba que desde el 2002 los presupuestos destinados a ese tipo de soluciones mostraban una caída importante dentro del Fondo de Subsidios para la Vivienda (Fosuvi)²¹⁴ que da contenido económico a los subsidios habitacionales para dichos asentamientos.

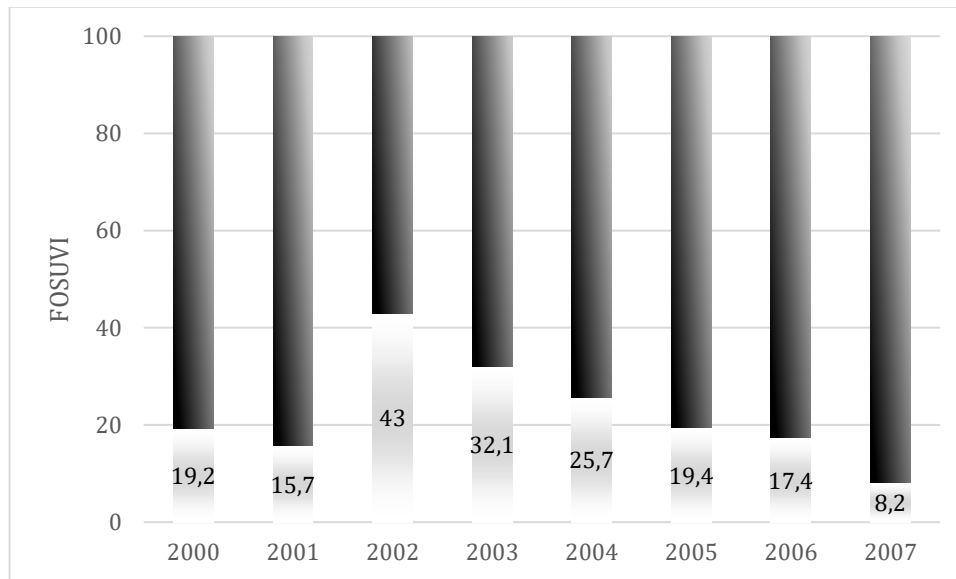
²¹² Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2007). *Op.cit*, pp. 43-44.

²¹³ Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. (Julio, 2008). Informe final Situación de Vivienda y Desarrollo Urbano en Costa Rica en el 2007. *Décimo Cuarto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. Recuperado de <https://bit.ly/2NF4YYPF>, pp.13-15.

²¹⁴ *Ibid.*, p.16. Fosuvi facilita el acceso a la vivienda, a través del otorgamiento del subsidio a la población cuyos ingresos familiares no superen los seis salarios mínimos de un obrero no especializado de la construcción (al 2018 ¢1.569.474). El fondo está constituido por recursos provenientes principalmente del presupuesto ordinario y extraordinario de la República, Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, Junta de Protección Social, Impuesto Solidario y Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias. Banco Hipotecario de la Vivienda (Octubre, 2018). *El Fondo de Subsidios para la Vivienda (FOSUVI)*. Recuperado de <https://bit.ly/2rSqiIN>.

Gráfico N°5.3

Costa Rica, Erradicación de tugurios y Extrema necesidad como porcentaje de la inversión de Fosuvi, 2000-2007.



Fuente: Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. (Julio, 2008).

Para la Administración Arias Sánchez era notorio que, a pesar del apoyo político manifestado en la asignación de recursos que se le daba a los programas de erradicación de tugurios, aún no se lograba impactar lo suficiente para mover en positivo la balanza en cuanto al cumplimiento de metas asignadas en el PND.²¹⁵ Tener una figura líder, como lo era el Ministro Zumbado, darle el rol protagónico como Rector del Sector Social y Lucha contra la pobreza (SSLCP) y dar prioridad a los recursos que se giraban para los proyectos de vivienda en los citados asentamientos, no era suficiente para cumplir con los compromisos adquiridos con dichas poblaciones en campaña.

Según el Estado de la Nación, esa tendencia a la disminución reflejada en el último quinquenio obedecía a varios factores entre los que se ubicaban, que para dicha Administración, los asentamientos pendientes a atender resultaban mucho más complejos y onerosos, ya que reunían problemas de disponibilidad de terrenos, legales y de hacinamiento, entre muchos otros.²¹⁶ Según esta perspectiva, las características de informalidad de los terrenos donde se pretendía intervenir, generaba que la inversión por cada vivienda aumentara considerablemente con el paso de los años.

²¹⁵ Piedra, R. (19 de junio 2018). *Comunicación personal*.

²¹⁶ Estado de la Nación en Desarrollo Humanos Sostenible. (2008). *Op.cit*, p.16.

No en vano, para el 2006, según informe del Ministerio de Planificación y Política Económica (Mideplan), el avance en el cumplimiento de las metas del PND en dicha materia mostraba un avance únicamente del 1.73%.²¹⁷

En esa coyuntura, al 2007, la problemática de vivienda seguía vigente a pesar de los esfuerzos tales como destinar recursos, de todos los actores políticos que conformaban el Sector Social y de Lucha contra la pobreza (SSLCP), a atender dicha carencia social.

Según información obtenida de quien ocupara en el periodo de estudio la Dirección de Vivienda y Asentamientos Humanos, la Administración efectuó un autoanálisis para determinar cuáles elementos no permitían el “despegue” de los resultados positivos en las metas del PND de este programa. La reflexión los hizo comprender que era necesario un cambio en la lógica institucional utilizada para abordar el tema.²¹⁸

El año 2007 mostró un escenario en donde convergieron por un lado el interés del gobierno por dotar de infraestructura y servicios básicos a la población que habitaba en asentamientos con condición de precariedad y tugurio, frente a obstáculos como: la ausencia de mecanismos para intervenir terrenos en condición de informalidad, y de una coordinación institucional eficiente y eficaz a la hora de ejecutar programas de vivienda dirigidos a dicho sector.

Nuevamente salían a relucir los problemas que ya han sido abordados en otros acápite de esta investigación de carencia de un andamiaje institucional social claro, ordenado y que trabajara articuladamente a la hora de atender los problemas sociales identificados como prioritarios.

Sin embargo, la conciencia institucional capaz de observar la necesidad de redefinición de la metodología que se había fijado en el PND para abordar el problema social de carencia de vivienda digna dio como resultado el surgimiento del Programa Bono Comunal o Colectivo.

²¹⁷ Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2008). *Informe de cumplimiento de metas de acciones estratégicas 2007*. Recuperado de <https://goo.gl/PrmBcV>, p.12.

²¹⁸ Piedra, R. (19 de junio, 2018) .*Op.cit.*

5.3.2.3. Propuesta de atención

Como se mencionó anteriormente, una de las acciones estratégicas incluida en el PND 2006-2010 para el Sector Social y Lucha Contra la Pobreza, correspondía a los “Programas de atención del déficit habitacional y alivio a la pobreza, con énfasis en asentamientos en precario y condición de tugurio.”²¹⁹ Con los programas que se definieran se buscaba dotar de vivienda, infraestructura y servicios básicos a esta población, en forma tal que se redujera en un 50% el número de familias que habitaban en asentamientos en precario y en tugurios,²²⁰ pretendiendo beneficiar así a 19,127 familias durante dicha Administración.²²¹

Dado lo anterior, en el 2006 la Administración Arias Sánchez dio inicio a la ejecución del *Programa de Erradicación de Precarios y Tugurios*, bajo la modalidad de erradicación de precarios *in situ*, como una forma innovadora de brindar soluciones habitacionales, evitando el desarraigo, favoreciendo la adecuada selección de beneficiarios y aprovechando los servicios básicos disponibles en las comunidades.²²² El programa se generó como producto de una redefinición de prioridades que dicha Administración le impregnó a los proyectos para bonos extraordinarios al tenor del artículo 59 de la *Ley del Sistema Financiero Nacional para y Vivienda y Creación del Banhvi*,²²³ ya que anteriormente los proyectos que venía atendiendo el sistema respondían a la iniciativa privada.²²⁴

²¹⁹ Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2007). *Op.cit*, p.51.

²²⁰ Un aspecto a tener en cuenta es que el concepto de “precario” está relacionado con la condición de tenencia del terreno, mientras que “tugurio” tiene que ver con el tipo de material y las condiciones de habitabilidad de la vivienda, por ello, no necesariamente las familias tienen que ubicarse en un precario para estar viviendo en condición de tugurio. Contraloría General de la República. (Octubre, 2008). *Informe sobre el aseguramiento de la calidad del proceso de desarrollo de proyectos de vivienda, ejecutados como parte del Programa de erradicación de asentamientos en precario y en condición de tugurio*. DFOE-SOC-51-2008. Recuperado de <https://bit.ly/2ELLSY7>, p.5.

²²¹ Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2007). *Op.cit*, p.51.

²²² Cfr. Rodríguez, E (2009). *Informe final de gestión como Gerente General del Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI) del 15 de junio de 2006 al 4 de marzo de 2009*. Recuperado de <https://bit.ly/2PvS0pb>, p.2.

²²³ El artículo 59 de la Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda y Creación del Banhvi establece que:

Además, la Junta Directiva podrá destinar parte de esos recursos a la realización de proyectos de construcción de vivienda, para lograr la participación de interesados debidamente organizados en cooperativas, asociaciones específicas, asociaciones de desarrollo o asociaciones solidaristas, así como para atender problemas de vivienda ocasionados por situaciones de emergencia o extrema necesidad. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (Noviembre, 1986). *Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda y Creación del Banhvi (Banco Hipotecario de la Vivienda)*. Ley N°7052. Recuperado de <https://goo.gl/6hxC5M>.

²²⁴ Cfr. Rodríguez, E. (2009). *Op.cit*, p.5.

Sin embargo, tal y como se mencionó al comienzo de este estudio, el programa no lograba mostrar los resultados esperados, situación que motivó a que la Contraloría General de la República, a través de varios informes de fiscalización, señalara que la meta propuesta difícilmente iba a ser alcanzada.²²⁵

Es así como a finales de 2007, y unido al diagnóstico elaborado por el Mivah, dicha institución en conjunto con el Banhvi, proponen un nuevo concepto para la atención específica de los asentamientos consolidados en condiciones de precariedad de infraestructura y vivienda. Se trata de la modalidad **bono comunitario o colectivo**. Comunitario en el sentido de que los beneficios los recibirían comunidades enteras y colectivo en el tanto que los beneficios no se individualizarían mediante escritura pública a las familias beneficiadas.²²⁶

Dado que esta modalidad de intervención no estaba prevista en la cuantificación de metas en el PND, el 05 de enero del 2009 la Gerencia General del Banhvi propuso a la ministra de Vivienda y Asentamientos Humanos en el oficio N°GG-OF-0002-2009, realizar una modificación en la definición de metas e indicadores de cumplimiento del PND que incluyera efectivamente el impacto a los beneficiarios directos de las obras financiadas mediante el bono comunitario.²²⁷

De igual manera, durante el transcurso del año 2009 la Rectoría en conjunto con Presidencia de la República sugirieron otras modificaciones para mejorar la precisión de los indicadores y las

²²⁵ Por ejemplo, en el DFOE-SOC-51-2008 se indicaba que del 8 de mayo del 2006 al 30 de setiembre del 2008, a un año y siete meses de finalizar la Administración Arias Sánchez, el Banhvi había otorgado y formalizado únicamente 3840 bonos a la población meta, lo que correspondía a sólo un 20% de la meta establecida en el Plan Nacional de Desarrollo. En dicho informe se indica que:

Las principales debilidades determinadas en el MIVAH se relacionan con la deficiente planificación para definir las prioridades de los asentamientos que se atenderían, con la ausencia de una estrategia de seguimiento y evaluación de los distintos proyectos de erradicación de asentamientos en precario a los que el BANHVI les aprueba el financiamiento y con la falta de operación del Área de Verificación de la Calidad. Respecto del BANHVI, se determinaron deficiencias relacionadas con la escasa evidencia que se deja, en los expedientes técnicos de los proyectos de erradicación de asentamientos en precario y condición de tugurio, sobre la ejecución de las labores de fiscalización que debe ejercer ese Banco para verificar la veracidad y razonabilidad de algunos rubros incluidos en el costo del proyecto que proponen las Entidades Autorizadas, relacionados con los costos administrativos, los avalúos y el presupuesto. Contraloría General de la República. (Octubre, 2008).
Op.cit., pp.2, 5.

²²⁶ Cfr. Rodríguez, E (2009). *Op.cit.* p.12.

²²⁷ *Ibid.*, p.13.

acciones estratégicas, pero, en lo fundamental, se trataba de permitir evaluar también el impacto de esta nueva modalidad de atención de asentamientos consolidados en condición de precariedad como parte del cumplimiento de las metas propuestas.²²⁸

Es así, como la acción estratégica N°9 pasa a ser la N°10 PND, y se redefine de la siguiente manera: “Programa de atención del déficit habitacional y alivio a la pobreza, con énfasis en asentamientos en precario y condición de tugurio”,²²⁹ la cual a su vez da pie a la meta 10.1 “Mejorar la calidad de vida de 19,127 familias que habitan en condición de precariedad.”²³⁰ Así, se establecen dos objetivos para la acción estratégica institucional: “Brindar solución de vivienda a familias en pobreza y extrema pobreza en asentamientos en precario, tugurios, emergencias y extrema necesidad”²³¹, y se propone uno nuevo; “Dotar de infraestructura y servicios básicos a familias que habitan en condición de precariedad.”²³²

Bajo este segundo objetivo se reportarían las familias beneficiadas directamente mediante los bonos comunitarios, ya que las obras de infraestructura favorecieron indirectamente a un número mucho mayor de personas en los lugares circunvecinos.

En palabras del Gerente General del Banhvi, la decisión de cambio en las metas fue determinante ya que

*Si bien el cumplimiento es relativamente bajo para la meta 10.1 al finalizar diciembre de 2008, con la introducción del segundo objetivo para la acción institucional y tomando en cuenta los proyectos de artículo 59, así como los de bonos comunitarios ya aprobados y otros proyectos previstos, sería posible, a pesar de la fecha, un adecuado cumplimiento de la meta 10.1, siempre y cuando el ritmo de ejecución de los proyectos comunitarios y de artículo 59 permita su conclusión en lo que resta del periodo 2006-2010.*²³³

²²⁸ Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (Marzo, 2011). *Informe Evaluación Anual 2010 del Plan Nacional de Desarrollo*. Recuperado de <https://bit.ly/2KUym7c>, p.21.

²²⁹ Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2010). *Plan Nacional de Desarrollo actualizado al 31 de mayo de 2010 Sector Social y Lucha contra la Pobreza*. Recuperado de <https://bit.ly/2u2U5Qz>, p.12.

²³⁰ *Ibídem.*

²³¹ *Ibídem.*

²³² *Ibídem.*

²³³ Rodríguez, E (2009). *Op.cit*, p.13.

Como aspecto final de este acápite debemos advertir que toda la situación explicada anteriormente sustenta el hecho de que sea a la modalidad del Programa de Erradicación de Precarios y Tugurios: **Bono Colectivo o Comunal** a la que se le aplica el análisis de política pública.

Bono Comunal o Colectivo es la modalidad que vino a implementar los objetivos y a atender a la población identificada en el Programa de Erradicación de Precarios y Tugurios formulado al inicio de la Administración. De igual manera, cumple con las características identificadas en esta investigación como propias de un programa social selectivo.

Para proceder a dar inicio al análisis se presenta a continuación un recuento histórico sobre las acciones en materia de soluciones de vivienda para asentamientos en precario y tugurio que se identifican como antesala al programa objeto de estudio del presente capítulo.

5.3.2.4. Antecedentes del Programa

Según informe técnico elaborado en el 2005 por el Mivah, es en la Administración Carazo Odio (1978-1982) donde se ubicó el auge de los asentamientos urbano-marginales actuales. En dicho periodo, como se explicó en los antecedentes generales de esta investigación, al enfrentar una crisis económica interna, en el país se generó un empobrecimiento violento de amplios sectores de la población que encontró expresión en los ámbitos urbanos con la aparición de un número significativo de tugurios en la Gran Área Metropolitana (GAM) y otras ciudades intermedias. El Mivah se formó en dicho periodo, sin embargo, aún hoy en día presenta debilidades institucionales que determinan un nivel de incidencia muy bajo en las políticas generales de vivienda.²³⁴

Posteriormente, en la Administración Monge, y al amparo de una declaratoria de emergencia, se creó la Comisión Especial de Erradicación de Tugurios, posteriormente llamada Comisión Especial

²³⁴ Actualmente, cuando se registran tres Administraciones posteriores a la que aborda la presente investigación, el Mivah no cuenta aún con ley orgánica. Para más información sobre movimientos sociales relacionados con el tema de vivienda durante este período, consúltese: Mora, S. (2016). *La política de la calle. Organización y autonomía en la Costa Rica contemporánea*. San José: Editorial UCR.

de Vivienda. Sin embargo, al 2005 no se conocía ningún estudio de dichas comisiones sobre la problemática urbano-marginal.²³⁵

En 1986 el mandatario Óscar Arias atendió la situación a través de dos medidas principales: la consolidación del Mivah como organismo rector del Sector Vivienda y Asentamientos Humanos y la aprobación del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda (SFNV) a través de la Ley N°7052, la cual establecía mecanismos particulares para el desarrollo de proyectos habitacionales para estas familias. A pesar de los esfuerzos ninguna institución del sector efectuó estudios o evaluaciones sobre la población urbano-marginal.

Fue hasta en el gobierno de Calderón Fournier (1990-1994) que se realiza el primer estudio sobre dichos asentamientos, dando énfasis al Gran Área Metropolitana y abordando únicamente aspectos de naturaleza física, con lo cual deja de lado cualquier consideración social del tema.²³⁶

Por su lado, Figueres Olsen (1994-1998) efectuó una sistematización de la información de los asentamientos en tugurio y de grupos organizados, al tomar como base datos suministrados por los Comités Cantonales de Vivienda, creados para apoyar la labor del Mivah. Dicho instrumento, a pesar de presentar algunas limitaciones, dio por primera vez una perspectiva de la concentración geográfica de dichos asentamientos.²³⁷

Durante el año 2000 y 2001, la Administración Rodríguez Echeverría (1998-2002) realizó un estudio en todo el territorio que permitió contar con una cartografía a nivel nacional en cuanto a la problemática del tugurio urbano y rural.²³⁸

En el periodo 2002-2006, el gobierno Pacheco De la Espriella realizó dos esfuerzos: priorizar la atención de 102 asentamientos, a los cuales se les aplicó una nueva evaluación que incluía aspectos sociales que en su momento no habían sido considerados, y dado que a partir del 2003 se mostró la aparición de nuevos asentamientos y/o el incremento del número de familias en otros, la

²³⁵ Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (2005). *Op.cit*, p.2.

²³⁶ *Ibidem*.

²³⁷ *Ibid.*, p.3.

²³⁸ *Ibidem*.

realización de una nueva evaluación nacional que permitiera actualizar la información existente y la inclusión de nuevas variables sociales.²³⁹

El estudio efectuado en el 2005 dio como resultados que la presencia mayor de asentamientos en precario y tugurio se daba en el GAM de San José, con un total de 116, seguido por el GAM de Cartago con 41, el GAM de Alajuela con 16 y por último el GAM de Heredia con 9. Ello significaba que el 51% del déficit habitacional del GAM correspondía a los asentamientos en precario y tugurios, por lo que al atender los asentamientos en precario y tugurio se incidiría directamente en la disminución del déficit habitacional de la GAM.²⁴⁰

Es así como en el 2006, periodo en que inicia esta investigación, a través del PND el gobierno Arias Sánchez identificó la atención de dichos asentamientos como una de las herramientas claves para mejorar el SSLCP, y formula el Programa de Erradicación de Precarios y Tugurios que, como se ha explicado con anterioridad, a mitad de su Administración pasa a centrar sus esfuerzos en su modalidad denominada *Programa Bono Comunal o Colectivo*.

5.3.2.5.Descripción ejecutiva del programa

El Programa Bono Comunal o Colectivo nace con la aprobación de la Ley N°8627 y luego fue fundamentado en la directriz 27-S-MIVAH y sus reformas.²⁴¹ Específicamente, corresponde a un subsidio que el Estado costarricense brinda a un asentamiento con déficit barrial, de manera general, para la dotación y mejora de la infraestructura social y el desarrollo local”.²⁴²

El Programa faculta al SFNV, a hacer inversión en los siguientes elementos:

- *Las redes y los sistemas para la provisión de servicios básicos de saneamiento, energía y comunicación*
- *El equipamiento social*
- *Las redes internas y externas de comunicación con los distintos sectores de la comunidad o la interrelación de esta con otras comunidades.*

²³⁹ *Ibidem*.

²⁴⁰ *Ibid.*, p.100.

²⁴¹ Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos. (2012). *Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos 2012-2030*. Recuperado de <https://bit.ly/2MYFxsp>, pp.9- 10.

²⁴² Álvarez, C. (2017). Mejoramiento Barrial y Urbano en Costa Rica: Reconstrucción social de la salud comunitaria desde la perspectiva de Salud Ambiental. *Revista Población y Salud en Mesoamérica*, 14(2), 1-17, p.11.

- *Las zonas verdes y recreativas para el mejoramiento de calidad vida*
- *el equipamiento productivo, referido al conjunto de instalaciones comunitarias o estatales donde se desarrollan actividades productivas o partes fundamentales del ciclo productivo.*²⁴³

Para el Mivah, con esta iniciativa se consolidó una política pública de mejoramiento barrial en Costa Rica, que buscó superar las condiciones de exclusión y segregación de sectores de la sociedad que se manifiestaron territorialmente, con el fin de facilitar el desarrollo de asentamientos humanos en condiciones de equidad, habitabilidad, polifuncionalidad, sostenibilidad y accesibilidad.²⁴⁴

Para el año 2012, y aunque se evidenciaba la necesidad de mejoras en materia de participación municipal y comunal; así como en sostenibilidad financiera, el Programa continuó en ejecución, y registraba la conclusión de 15 proyectos, los cuales fueron desarrollados en 11 cantones y beneficiaron a un acumulado de 13,551 familias, con una inversión promedio de 1.26 millones por familia.²⁴⁵

5.3.2.6. Análisis del diseño del programa

De acuerdo con declaraciones del señor Ruddy Piedra, exdirector de Vivienda y Asentamientos Humanos en el periodo 2006-2010, el Programa Bono Comunal o Colectivo fue pensado y elaborado por su equipo de trabajo tomando como referencia la experiencia colombiana en mejoramiento de barrios desarrollada específicamente en Medellín.²⁴⁶

La necesidad de contar con una herramienta que les permitiera atender de forma rápida y eficiente los asentamientos en condiciones de tugurio y precariedad, llevó a las autoridades del Mivah y del Banhvi a pensar en una estrategia de intervención integral y diferenciada para dichas poblaciones, ya que las modalidades implementadas al inicio de la Administración no habían logrado abordar con éxito dicha problemática.

²⁴³ Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos. (2012). *Op.cit.*, p.10.

²⁴⁴ Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos. (2015). *Primer Concurso de Bono Colectivo 2015. Áreas verdes recreativas. MIVAH anuncia ganadores.* Recuperado de <https://bit.ly/2R8bVP1>.

²⁴⁵ Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos. (2012). *Op.cit.*, p.10.

²⁴⁶ Piedra, R. (19 de junio, 2018). *Op.cit.* Para mayor información sobre las experiencias colombianas en mejoramiento barrial se recomienda consultar el trabajo de la Universidad Nacional de Colombia. (2009). *Pobreza urbana y mejoramiento integral de barrios.* Recuperado de <https://bit.ly/2zjgnc>.

A continuación se introducen los aspectos que, de acuerdo con los postulados teóricos del modelo de política pública, fueron identificados como parte de cada una de las fases del proceso de diseño del Programa Bono Comunal.

5.3.2.6.1. Agenda

Producto de la información citada a lo largo de este análisis, se encontró que efectivamente se contaba con un mapeo de la situación social problematizada a nivel colectivo y se tenía una visión imperante del problema; la población en condición de precario o tugurio.

Así se evidencia en el considerando 2 de la Directriz que gesta al PBC, que reza:

2°—Que de acuerdo con el informe y estudio técnico “Informe de actualización de los asentamientos en precario y tugurios del Gran Área Metropolitana”, realizado por el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos sobre el estado de situación actual de los asentamientos en precario, en nuestro país existen aproximadamente 182 Asentamientos en precarios o de tugurios, en los cuales miles de familias viven en condición de pobreza extrema, sin servicios públicos básicos y sin que los asentamientos cuenten con obras (incluso mínimas) de urbanización y de vivienda que permitan a las familias contar con calidad de vida, siendo una amenaza para la vida y salud de las personas.²⁴⁷

De igual manera, como se observa a continuación se tenían claramente identificadas las situaciones problemáticas asociadas al problema público en agenda,

3°—Que dichos asentamientos en precario y en condición de tugurio en general por definición y en su estado actual generan un daño al ambiente, y una amenaza latente para la salud y la vida de sus ocupantes, por cuanto carecen de servicios tales como evacuación de aguas residuales, pluviales, recolección de basura, suministro de agua potable, así como el equipamiento social básico que asegure a sus habitantes una adecuada calidad de vida.

4°—Que en los asentamientos en precario y condición de tugurio, es público y notorio el contacto de los habitantes con las aguas residuales sin tratamiento, siendo esta situación causa de una elevada incidencia de infecciones gastrointestinales, cutáneas y oftálmicas, así como diversos tipos de parasitosis, de tal forma que la ausencia de un medio adecuado de disposición de las excretas, provoca el peligro constante de brotes epidémicos de enfermedades propagadas por vía acuática.²⁴⁸

²⁴⁷ Poder Ejecutivo. (08 de mayo, 2008). *Op.cit.*

²⁴⁸ *Ibidem.*

Como podemos observar, la salud y el factor calidad de vida de las poblaciones que se encontraban en riesgo de ser afectadas, se identifican como temas asociados al problema.

Para atender el problema la respuesta propuesta por la Administración Arias Sánchez fue la formulación de la estrategia de intervención denominada *Programas de atención del déficit habitacional y alivio a la pobreza, con énfasis en asentamientos en precario y condición de tugurio*, descrita en los primeros acápites de este análisis.

Durante los dos primeros años de la Administración y a pesar de que, como se indicó en el apartado denominado *Vivienda como problemática social*, se hicieron esfuerzos importantes por impactar positivamente los números de las familias que residían en esas condiciones, entes fiscalizadores tales como la Contraloría General de la República llamaban la atención sobre el bajo desempeño de las acciones.

Al respecto, en la memoria anual del año 2008, el ente contralor en relación al resultado de la meta que pretendía reducir en un 50% las familias que habitaban en dichas condiciones indicaba;

En el 2008 la reducción de familias que habitan en precarios y tugurios fue de 9,59% y en el período se ha reducido en un 11,32% (22.64% de la meta), por lo que se califica de “Atraso leve”. El presupuesto ejecutado para el cumplimiento de esta meta fue al 31 de diciembre de 2008 de \$21.213,41 millones, según información proporcionada por la Ministra rectora y MIDEPLAN. Al respecto MIDEPLAN señala en la Página 45 del Informe de evaluación que: (...) la meta de la reducción del 50% de los asentamientos precario y en condición de tugurio que representa a 19.127 familias es una de las que muestra mayor rezago, aunque se espera ejecutar durante la actual administración.

La ministra rectora del Sector no señala con claridad las medidas correctivas ante el escaso nivel de logro de la meta. Este órgano contralor considera que dado el comportamiento acumulado 2007-2008 de esta meta, su logro está en serio riesgo.²⁴⁹

Ante la ineficacia de las medidas desarrolladas por la Administración Arias Sánchez, se presenta lo que las investigadoras determinan como el momento de decisión en el proceso en análisis, es decir, se lleva a cabo un debate a lo interno del Mivah donde se abordan las causas y efectos del problema público y se toma la decisión de adoptar una nueva modalidad de intervención en los asentamientos en condición de precario y tugurio: Bono Comunal o Colectivo.

²⁴⁹ Contraloría General de la República. (2009). *Memoria Anual 2008*. Recuperado de <https://goo.gl/7DLqYj>, pp.196-197.

Producto de la variación en la forma de atención de dichos territorios, como ya fue mencionado, se cambiaron también los marcos de planificación y evaluación del PND para ajustarlos a los recursos y nuevos mecanismos. Esto evidencia que la Administración generó las condiciones de posibilidad institucional para la política pública detrás del PBC.

5.3.2.6.2. Actores

En el proceso de diseño del programa en análisis, es posible identificar varios actores que impregnaron sus intereses, mismos que para una mayor comprensión serán evidenciados de forma resumida en la tabla N°5.11, construida con base en postulados teóricos del modelo de política pública, así como algunas categorías de análisis planteadas por las investigadoras:

Tabla N°5.11
Actores presentes en el diseño del Programa Bono Comunal o Colectivo.

Actor	Argumentaciones	Recursos	Interacciones
Presidencia de la República	Identificó como problema público y le dio espacio en la agenda pública al déficit habitacional que sufrían las personas que se encontraban en asentamientos en condición de precario y tugurio.	Encargado de destinar el presupuesto y los recursos necesarios para el diseño de programas destinados a erradicar el problema público.	Establece como línea de acción prioritaria de la administración y específicamente de los actores del SFNV, los programas de atención del déficit habitacional y alivio a la pobreza, con énfasis en asentamientos en precario y en condición de tugurio.
Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos	En atención a sus competencias, así como a instrucciones giradas por la Presidencia priorizó la atención de tugurios como uno de los pilares de su gestión, y por ende formuló el PBC para atender el problema. Además, definió y priorizó los asentamientos en condición de precario y tugurio que iban a ser atendidos.	Rector del Sector Social y Lucha contra la Pobreza. Logró que se incluyera, en el último Presupuesto Extraordinario de 2007 una partida de 3.000 millones de colones y una adicional de 20.000 millones en el Presupuesto Ordinario de 2008 para la atención mediante el bono comunitario, de las necesidades de infraestructura física y social en los asentamientos consolidados.	A través de la Dirección de Vivienda y Asentamientos Humanos se encargó de la coordinación interinstitucional necesaria para llevar a cabo el diseño del PBC.

Actor	Argumentaciones	Recursos	Interacciones
Banco Hipotecario de la Vivienda	Apoyó el diseño del programa, ya que lo identificó como una innovación y una modalidad efectiva para la atención y el mejoramiento de las condiciones de vida en los asentamientos urbanos informales consolidados.	Como ente rector del SFNV dedicado exclusivamente al financiamiento de vivienda para los sectores de menores ingresos del país y de la clase media, realizó las gestiones correspondientes con las entidades autorizadas para definir los aspectos necesarios que permitieran la asignación de los recursos a la nueva modalidad.	Aprobó las propuestas de la Administración (Mivah-Presidencia de la República) para el financiamiento de los perfiles de los proyectos habitacionales de Bono Comunal o Colectivo.
Fundación para la Vivienda Rural Costa Rica Canadá	Dada su capacidad administrativa y su experiencia en la ejecución de proyectos, asesoró al Mivah en el proceso de diseño.	Amplio conocimiento en la ejecución de proyectos habitacionales.	Fungió como el principal aliado del Mivah y Banhvi para definir la hoja de ruta en la ejecución de los proyectos.
Contraloría General de la República	Presentaba principalmente argumentaciones negativas del diseño y ejecución de las iniciativas planteadas por el Poder Ejecutivo para atender el problema público de asentamientos en condición de precario y tugurio.	Como órgano constitucional que tiene condición de rector del sistema de fiscalización, se encargó de supervisar el cumplimiento de las metas contenidas en el PND asociadas al tema de atención de viviendas en condición de precario y erradicación de tugurios.	Mantuvo una postura crítica ante el accionar de los actores involucrados en el diseño y ejecución de las iniciativas que antecedían al PBC, por lo cual colaboró en la generación del escenario para el diseño del PBC como nueva modalidad de intervención.
Medios de comunicación	Mostraron diferentes argumentaciones de las estrategias formuladas por el Ejecutivo al inicio de la Administración, para atender los asentamientos ubicados en condición de precario y tugurio.	Colaboraron con la difusión de la información del PBC en el país.	Mantuvieron principalmente una postura crítica ante el accionar de los actores involucrados en el diseño. ⁱ

ⁱ La Nación. (06 de noviembre, 2008). *Erradicación de tugurios es la apuesta del presidente Arias*. Recuperado de <https://bit.ly/2EfJKZ6>.

Fuente: elaboración propia.

Como se desprende de la tabla anterior, en el proceso de diseño del programa en análisis se dio la confluencia de varios actores que trataron de impregnar sus intereses en la planificación y definición, y que aportaron de acuerdo con su experiencia en la materia.

Tal y como se ha indicado en otros apartados, la Contraloría, en el ejercicio de su labor de fiscalización, fue insistente en mantener una postura crítica en cuanto a los atrasos que presentaba la meta fijada al inicio de la Administración Arias Sánchez. Sin embargo, al interno del Mivah, esto no era bien visto, ya que en palabras del señor Piedra, la misma actuaba casi de manera de ataque personal contra el Mivah, lo que dificultaba la labor de definición de marcos de acción.²⁵⁰

Para Piedra, a nivel interno era muy difícil planificar, diseñar y dar seguimiento a los proyectos, mientras se tenía que atender requerimientos de información con una periodicidad incluso semanal que provenían del ente contralor.

A pesar de dicho escenario, surgieron actores como la Fundación para la Vivienda Rural Costa Rica Canadá, que debido a su experiencia en la ejecución de proyectos, logró contribuir en proporcionar un viraje en el concepto de inversión pública en el país, ya que, de acuerdo con Piedra, permitió añadir obras de infraestructura social y no solo limitarse a la construcción de viviendas.

En el caso de los medios de comunicación, se observó que en la etapa anterior al diseño, asumieron una posición de informar con cierta negatividad sobre la propuesta planteada, manteniendo un recelo hacia las metas propuestas, pero no se registra información que demuestre que tuvieron injerencia en su elaboración.²⁵¹

5.3.2.6.3. Toma de decisiones

Un elemento crucial a la hora de diseñar una política pública es la inclusión de las voces de aquellas poblaciones hacia quien va dirigida, en esa línea, no puede dejarse de analizar el grado de participación de quienes residían en condición de precario y tugurio en la formulación del PBC.

Según información aportada en entrevista por el señor Piedra,²⁵² uno de los logros y razón de éxito del PBC radicó en el diseño participativo que tuvo. Bajo el liderazgo del Departamento de

²⁵⁰ Piedra, R. (19 de junio, 2018). *Op.cit.*

²⁵¹ La Nación. (06 de noviembre, 2008). *Erradicación de tugurios es la apuesta del presidente Arias*. Recuperado de <https://bit.ly/2EfJKZ6>.

²⁵² Piedra, R. (19 de junio, 2018). *Op.cit.*

Diagnóstico e Incidencia Social del Mivah, un grupo conformado por antropólogos, sociólogos y arquitectos generó una construcción del proyecto de forma integral con el aporte de las múltiples partes interesadas.

Ante este panorama, según los postulados del Modelo de Política Pública, el PBC presentó un enfoque de decisiones vertical con tendencia a *middle-out*. La diversidad de actores involucrados en su diseño, tanto del nivel político (Presidente), como del nivel técnico (Mivah-Banhvi), operativo (Fundación CR- Canadá), y de la población beneficiada, dieron cabida a un diseño inclusivo, diverso, rodeado de negociación en el que el Estado actuó como promotor de la negociación necesaria para su surgimiento.

Para efectos de esta investigación no fue posible acceder a información que permitiera entrar a analizar las metodologías de participación ni el detalle de las actividades desarrolladas. No obstante, para Piedra, el concierto de toma de decisiones fue tan acertado, que lo identifica como el momento que marcó el camino para que se comenzara a ver al Mivah como lo que es, el rector en materia de política pública de vivienda.²⁵³

Ahora bien, otro aspecto que las investigadoras consideran de observar en el proceso de elaboración de una política pública, radica en el tema del respeto a los derechos humanos que se evidencia en su proceso de diseño.

Para comenzar a analizar este aspecto es crucial hacer un paréntesis para mencionar la coyuntura que se estaba manifestando en el país al momento de gestación del PBC.

²⁵³ Es importante aclarar que en reiteradas ocasiones las investigadoras contactaron al Departamento de Diagnóstico e Incidencia Social del Mivah con el fin de obtener documentación de registro de dichas actividades, no obstante, nos indicaron que la institución no cuenta con memoria histórica para el periodo consultado.

En el 2008 se desata la crisis económica internacional que inmediatamente tuvo sus efectos en el sector vivienda de Costa Rica. Por ejemplo, paradójicamente a pesar de que los precios de los materiales de construcción bajaron a nivel internacional, el entorno de crisis generó:

[...] reducción de recursos (crédito) para inversión, incertidumbre de actores económicos sobre futuro de la economía, condiciones más estrictas para otorgamiento de créditos y otros que dan como resultado una reducción o falta de liquidez, que afectó la “oferta de recursos.”²⁵⁴

El efecto “contagio” generó un escenario de preocupación en todos los sectores, del cual vivienda no fue la excepción. A pesar de dicho panorama, el Estado costarricense no abortó la decisión de crear una iniciativa que atendiera de forma integral las necesidades de aquellos grupos poblacionales que habitaban en condición de precario y tugurio, por lo cual se evidencia un claro norte de reconocimiento de los derechos humanos que poseen dichos grupos.

De igual manera, el país enfrentaba también una crisis interna en la gestión del sector, ya que no sólo se presentó la salida del señor Fernando Zumbado, Ministro, y de la señora viceministra de Desarrollo Social, Ana García, ambos del Mivah, sino que se dio el traslado de la Rectoría del Sector Social del Mivah al Ministerio de Salud, situación que, tal y como se mencionó de forma detallada a inicios de este capítulo, generó impactos en aspectos relacionados con los programas sociales selectivos impulsados por la Administración Arias Sánchez y que han sido identificados a lo largo de este estudio.

Contrario a lo que se pensaría por el tema del impacto que genera un reacomodo institucional de dicha magnitud, el proceso de formulación del PBC no se vio afectado de ninguna manera y siguió su curso, donde las nuevas autoridades dieron continuidad a la idea. Para Piedra, la clave estuvo en que el Programa ya estaba bien “encaminado” y al ser una herramienta sensible, integral y novedosa de atención poseía una fuerza que convenció a los nuevos jerarcas.

²⁵⁴ Fundación Promotora de Vivienda. (Setiembre, 2010). *Informe Anual sobre el Estado de la Vivienda y el Desarrollo Urbano en Costa Rica. Situación de Vivienda y Desarrollo Humano en Costa Rica en el 2009*. Recuperado de <https://goo.gl/2V8eJV>, p.30.

Claro ejemplo es que al nombrar a la Ministra Zomer, el presidente Arias hacía énfasis en que una de sus prioridades era convencer a las empresas constructoras de desarrollar proyectos de interés social.²⁵⁵

De esta manera, el planteamiento de una idea con un enfoque de atención de los asentamientos en condición de precariedad y tugurio del país, donde se diera la no regresión, no discriminación e igualdad de derechos para sus pobladores, fue vital para continuar con el diseño del PBC, a pesar de la salida de quienes fueran sus “padrinos políticos”.

5.3.2.6.4. Monitoreo y evaluación

Para asegurar que los principios de una política social selectiva se cumplan, las investigadoras le dan un papel fundamental, como en todo proceso de formación de política pública bajo el enfoque de derechos humanos, al elemento de monitoreo y evaluación. En esa línea, se trató de vislumbrar si en la etapa de diseño se establecieron las herramientas para cumplir con el seguimiento que amerita un programa como el analizado.

En el desarrollo de la investigación no se tuvo acceso a información que evidenciara que, durante el diseño, se determinaran con anticipación maneras de monitorear el cumplimiento de los objetivos y metas propuestas en el PBC, o para garantizar la participación de actores tales como la población beneficiada en el monitoreo y evaluación de la etapa de ejecución.

Esta situación se replicó en otros aspectos que de igual manera no quedaron bien definidos en su construcción, como se analizará en el siguiente punto.

²⁵⁵ La Nación. (16 de agosto, 2008). *Arias confirma a Zomer como ministra de Vivienda. Diputada liberacionista será quien sustituya a Fernando Zumbado*. Recuperado de <https://bit.ly/2Vabfb5>.

5.3.2.6.5. Contenidos

En la siguiente tabla se muestran los elementos que fueron definidos en la etapa de diseño del PBC.

Tabla N°5.12
Aspectos medulares del Programa Bono Comunal o Colectivo

Programa Bono Comunal o Colectivo	
Objetivo	<i>[...] facilitar el acceso de ésta (población en riesgo social, exclusión y vulnerabilidad) a la oferta institucional de programas sociales y saneamiento ambiental.</i>
Metas	<i>[...] dotación y mejora de la infraestructura social, entendida ésta en lo fundamental como: Las redes y los sistemas para la provisión de servicios básicos de saneamiento energía y comunicación. El equipamiento social. Las redes internas y externas de comunicación con los distintos sectores de la comunidad o la interrelación de ésta con otras comunidades. Las zonas verdes y recreativas para el mejoramiento de calidad vida. Equipamiento productivo referido al conjunto de instalaciones comunitarias o estatales donde se desarrollan actividades productivas o partes fundamentales del ciclo productivo.</i>
Métodos de cumplimiento	No se indican
Tipo de política	Subsidio
Población objetivo	Asentamientos en condición de precariedad que posean población en riesgo social, exclusión y vulnerabilidad.
Funciones asignadas a las instituciones encargadas	<i>Artículo 2°—La definición de prioridades para la atención a través de la modalidad de bono colectivo, corresponderá otorgarla al Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, quien evaluará de acuerdo con el grado de integralidad y multisectorialidad de las intervenciones que se proponga realizar en los asentamientos en condición de precariedad y en condición de tugurio, tanto sus perspectivas de éxito para aliviar la pobreza, así como su efectividad para propiciar la inclusión social.</i>

Fuente: elaboración propia con base en Poder Ejecutivo (08 de mayo, 2008).

Como se puede observar, la directriz que creó al PBC es muy escueta y limitada a la hora de darle contenido al mismo, y no especificaba elementos importantes como las instituciones encargadas de ejecutar el Programa y sus respectivas funciones.

En el desarrollo de la investigación se determinó que en algún momento fueron elaborados otros documentos técnicos que, de la mano con la directriz, guiaron la política pública. Sin embargo, al solicitarlos a las entidades competentes, se indicó que no poseían memoria histórica del periodo consultado. La única información ubicada fue la relacionada a la guía para la presentación de solicitudes de financiamiento para el PBC y los lineamientos para la priorización de comunidades a intervenir con el bono comunitario, que se mencionarán más adelante.²⁵⁶

5.3.2.7. Análisis de la ejecución del programa

El Programa Bono Comunal a diferencia de la mayoría de programas que define como prioritarios un gobierno, fue gestado a mitad del periodo de la Administración, lo cual implicaba un reto mayor, al contar con un menor tiempo para cumplir con las metas que se le fueron asignadas y solucionar aquellos problemas que se fueran presentando en la marcha del mismo.

Por la misma razón, muchos aspectos propios del diseño de una política pública fueron delimitados en la fase de ejecución, ya que cuando en diciembre de 2007 se asigna el presupuesto para la ejecución del PBC, aún no se contaba con el diseño, y es hasta marzo 2008 cuando se formula el primer esbozo del mismo, a través de la Directriz N°027-MS-MIVAH.

Seguidamente se procederá a explicar los momentos que caracterizaron la ejecución del PBC.

5.3.2.7.1. Actores y Procesos decisorios institucionales

En la siguiente tabla se presentan los actores que formaron parte de la ejecución del programa en estudio.

²⁵⁶ Es preciso indicar que en la investigación de dicha fase se tuvo la limitante de no tener acceso a los documentos base de diseño del PBC para poder analizar si posteriormente en el estudio de su ejecución, se hicieron ajustes en los contenidos.

Tabla N°5.13

Actores presentes en la ejecución del Programa Bono Comunal o Colectivo

Actor	Argumentaciones	Recursos	Interacciones
<p>Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos</p>	<p>Responsable de definir las prioridades de los asentamientos que se atenderían con recursos del PBC.</p>	<p>En su labor de Rector del Sector Social y Lucha contra la Pobreza, logró que se incluyera, en el último Presupuesto Extraordinario de 2007 una partida de 3.000 millones de colones y una adicional de 20.000 millones en el Presupuesto Ordinario de 2008 para la atención mediante el bono comunitario, de las necesidades de infraestructura física y social en los asentamientos consolidados.</p>	<p>A través de la Dirección de Vivienda y Asentamientos Humanos se encargó de la coordinación interinstitucional necesaria para llevar a cabo la ejecución del PBC.</p>
<p>Banco Hipotecario de la Vivienda.</p>	<p>Responsable de aprobar el financiamiento de los proyectos, con base en los requisitos aprobados por su Junta Directiva y trasladar los recursos para la ejecución de las obras a través de las entidades autorizadas del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda</p>	<p>Como ente rector del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda (SFNV) dedicado exclusivamente al financiamiento de vivienda para los sectores de menores ingresos del país y de la clase media, realizó las gestiones correspondientes con las entidades autorizadas para supervisar que se llevara a buen término la ejecución de los proyectos de vivienda del Programa Bono Comunitario.</p>	<p>En el 2009, través del oficio GG-OF-0002-2009 solicita a Mideplan una modificación en la definición de metas e indicadores de cumplimiento del PND que incluyera efectivamente el impacto a los beneficiarios directos de las obras financiadas mediante el bono comunitario</p>
<p>Instituto Nacional de Urbanismo</p>	<p>En el cumplimiento de las operaciones que dicta su ley constitutiva otorgó bonos de vivienda bajo la modalidad PBC.</p>	<p>Como parte de sus funciones, asesoró al Estado y demás instituciones públicas y coordinó las iniciativas públicas en materia de vivienda, incluidas las vinculadas al PBC.</p>	<p>Como entidad autorizada del SFNV, apoyó al Banhvi y al Mivah en la puesta en marcha del PBC.</p>
<p>Fundación para la Vivienda Rural Costa Rica Canadá</p>	<p>Dada su capacidad administrativa y su experiencia en la ejecución de proyectos, apoyó al Mivah en el proceso de desarrollo de las obras.</p>	<p>Entidad autorizada por el SFNV para la ejecución de los proyectos.</p>	<p>Encargado de ejecutar los proyectos habitacionales definidos por las instituciones encargadas.</p>

Actor	Argumentaciones	Recursos	Interacciones
Grupo Mutual Alajuela la Vivienda	Dada su capacidad administrativa y experiencia en la ejecución de proyectos, apoyó al Mivah en el proceso de ejecución.	Entidad autorizada por el SFNV para la ejecución de los proyectos.	Encargado de ejecutar los proyectos habitacionales definidos por las instituciones encargadas de la ejecución del PBC
Contraloría General de la República	Supervisó el cumplimiento de las metas contenidas en el PND asociadas al PBC	Órgano fiscalizador de control.	Mantuvo principalmente una postura crítica ante el accionar de los actores involucrados en la ejecución del PBC.
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica	Brindaba los informes técnicos de avance de las metas vinculadas a la erradicación de los asentamientos en condición de precario y tugurio, a través del PBC.	Encargado de avalar y darle seguimiento al cumplimiento de las metas asignadas al PBC.	Encargado del monitoreo de las acciones de las instituciones encargadas de la ejecución del PBC.
Medios de comunicación	Mostraron diferentes argumentaciones de los proyectos desarrollados.	Colaboraron con la difusión de la información del avance en la ejecución de proyectos.	Mantuvieron una postura crítica ante el accionar de los actores involucrados en la ejecución.

Fuente: elaboración propia.

Con base en la información analizada, se visualizó que, si bien intervienen otros actores, la etapa de ejecución del PBC recae sobre tres instituciones, debido a las funciones vitales que desempeñaron para el buen curso del programa. En esta línea, y a partir de los postulados de la teoría neoinstitucionalista, la estructura institucional a cargo se puede definir así: 1) el Mivah como ente rector y generador de la política pública en materia de vivienda, 2) el Banhvi como responsable del SFNV que aprueba y supervisa el financiamiento de los programas de vivienda, y 3) las instituciones autorizadas del SFNV que ejecutaron las obras, dentro de las cuales se encontró el INVU.

A continuación, se presenta de manera resumida las responsabilidades y competencias de cada una de las instituciones mencionadas en la ejecución del PBC.

Rectoría: Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (Mivah)

De conformidad con la Ley N°7052, el Mivah es el órgano técnico Rector del Gobierno de la República en materia de vivienda y asentamientos humanos, y por ende le corresponde la

a) Coordinación, seguimiento y evaluación de las políticas, estrategias, lineamientos y directrices en materia de Vivienda y Asentamientos Humanos y de los programas sociales en materia de vivienda, a efectos de verificar el cumplimiento de las mismas y su incidencia en la problemática nacional que se pretende solventar.²⁵⁷

En esa línea, era el encargado de verificar el buen curso del PBC, labor que, al tornarse difícil, los llevó a repensar la forma de abordar y trabajar dichas poblaciones. En palabras de la propia jerarca:

La planificación del mencionado programa con las lecciones aprendidas a la fecha, deja en evidencia que tanto el Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, como la rectoría, se han enfrentado a un reto para lo cual no estaba preparado requiriéndose de una revisión pormenorizada, de las diversas fases del proceso de atención, con la participación activa de una serie de actores que dependen de factores exógenos. El tema de la informalidad en poblaciones en vulnerabilidad social y exclusión no pueden ser atendidas bajo la formalidad del Sistema.²⁵⁸

Esta aseveración refuerza lo indicado por el señor Piedra en el sentido de las “adaptaciones” que tuvo que efectuar el Mivah durante la fase de ejecución del PBC.

Responsable: Banco Hipotecario de la Vivienda (Banhvi)

De conformidad con lo estipulado por la Ley N°7052, el Banhvi ostenta la rectoría del SFNV y le corresponde obtener y distribuir, entre las entidades autorizadas, los recursos encaminados a la solución del problema habitacional en el país, en este caso, el buen desarrollo del PBC.²⁵⁹ En esa línea, le fue acreditada por el Mivah la transferencia asignada para el PBC mediante la Ley N°8627 del Presupuesto Ordinario y Extraordinario para el Ejercicio Económico para el año 2008.

²⁵⁷ Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (Noviembre, 1986). *Op.cit.*

²⁵⁸ Contraloría General de la República. (Octubre, 2008). *Op.cit.*, pp.11-12.

²⁵⁹ Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (Noviembre, 1986). *Op.cit.*

Para operar, el Banhvi contó con el Fondo Nacional de Vivienda (Fonavi), y el Fosuvi al que le correspondía administrar los recursos del PBC.

Ejecutor: Instituciones autorizadas del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda (SFNV)

La Ley N°7052 las define como aquellas instituciones y entes públicos y privados autorizados por el Banco para operar dentro del Sistema, y las mutuales.²⁶⁰

Para la puesta en práctica del PBC, se contó con el apoyo de tres organizaciones autorizadas: el INVU, la Fundación Costa Rica Canadá, y Grupo Mutual Alajuela La Vivienda.

5.3.2.7.2. Arreglos institucionales

Según se introdujo en esta sección, los cursos de acción para la implementación del PBC estaban bien definidos por actor institucional, por lo que en teoría el escenario estaba bien delimitado para que la toma de decisiones marchara de forma coordinada.

Sin embargo, en el momento de inicio de la ejecución del PBC se da una conversión institucional fuerte debido a que la estructura institucional encargada de ejecutar el programa, mencionada anteriormente, sufre un cambio de líder.

Como se abordó al inicio de este capítulo, el 21 de agosto del 2008 Clara Zomer asume como ministra del Mivah en lugar de Fernando Zumbado, lo cual generó cambios sustanciales en el abordaje no sólo del tema vivienda sino de todo el enfoque utilizado para dirigir la política social selectiva de la Administración Arias Sánchez.

Si bien no se registra información que dé cabida a pensar en una variación en la lógica del Programa en estudio, de la investigación realizada se puede inferir que cambios de esta envergadura significaron un reacomodo del andamiaje institucional que rodea un programa de tal

²⁶⁰ *Ibidem.*

magnitud, y cambios en la forma y tiempo de ejecutarlo. En este caso específico, se suscitaron variaciones de partes importantes del equipo que lideraba el curso del PBC.

Un ejemplo es que Zomer, además de ser juramentada como Ministra, pasa a ocupar el cargo de Presidente Ejecutiva del Banhvi, y realiza cambios en su equipo, ya que nombra a los señores Luis Salazar Alvarado como Viceministro de Vivienda y Asentamientos Humanos,²⁶¹ y al señor Jorge Sánchez, quien fungía como viceministro de Vivienda y Asentamientos Humanos desde el 2006 y hasta julio del 2008, como Presidente Ejecutivo del INVU.

De igual forma, tal y como se explicó en el análisis de coyuntura abordado en la contextualización de este capítulo, paralelo al cambio de jerarcas se da un traslado de la Rectoría del SSLCP del Mivah al Minsa. Dicho movimiento generó un cambio drástico de la forma a través de la cual se venían abordando los temas sociales, se pasó de utilizar una visión de integración de todo el sector, hacia uno donde privó el enfoque de salud, pero ello no afectó el desarrollo del PBC.

Contrariamente, bajo la perspectiva de Piedra, los cambios suscitados a nivel interno del Mivah indirectamente dieron un impulso positivo para el “despegue” del PBC, ya que se pasó de tener una línea política de prioridad de las competencias del Ministerio en conjunto con los temas macro de la política social selectiva del país, a centrarse únicamente en la ejecución de los proyectos que le atañen a la institución: vivienda y asentamientos humanos.²⁶²

Se desprende de la información analizada que dicha conversión institucional no significó un cambio en los arreglos institucionales establecidos en el diseño ya que, a pesar de la toma de decisiones generada en el alto nivel político, la estructura institucional encargada de ejecutar el programa se mantuvo operando bajo los mismos términos.

²⁶¹La Nación. (21 de agosto de 2008). *Ministra de Vivienda llega con su equipo. Poder Ejecutivo pasa a Ministra de Salud la rectoría del Sector Social*. Recuperado de <https://bit.ly/2PsXmS4>.

²⁶² Piedra, R. (19 de junio, 2018). *Op.cit.*

Prueba de ello es que, en agosto 2008, se contaba con la definición de Lineamientos para la priorización de comunidades a intervenir con el bono comunitario, los cuales, según el ente contralor, eran seleccionadas con base en los siguientes criterios;

[...] *localizados en centros urbanos, con presencia importante de familias en condición de precario o tugurio, mayoría de familias en situación de pobreza, contribuyen a disminuir disparidades regionales, combinación de intervención física y social, contribuyen a corregir rezagos o deudas sociales en barrios desarrollados en el pasado con recursos del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda.*²⁶³

De igual manera, en noviembre del 2008, el Banhvi da a conocer la *Guía para la presentación de solicitudes de financiamiento en el Programa Bono Comunal*, donde se indicaba;

El Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH) es la entidad responsable de definir las prioridades de los asentamientos que se atenderán con recursos de este Programa.

*Por su parte el Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI) es responsable de aprobar el financiamiento de los proyectos, con base en los requisitos aprobados por su Junta Directiva y trasladar los recursos para la ejecución de las obras a través de las entidades autorizadas del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda (SFNV).*²⁶⁴

Ahora bien, luego de la descripción del procesamiento, se abordan otros eventos que se presentaron durante la primera fase del proceso de implementación del PBC.

En palabras de Piedra, para los actores responsables de la ejecución del PBC era fundamental conseguir el presupuesto y definir un plan de trabajo donde se establecieran las formas y canales de comunicación interinstitucional requeridas para una buena gestión.²⁶⁵

A pesar de que no se cuenta con documentación que evidencie el proceso completo y detallado en el cual se establecieron dichos elementos, figuras como Ennio Rodríguez, expresidente del Banhvi, y Ruddy Piedra, exdirector de Vivienda y Asentamientos Humanos del Mivah, que formaron parte del proceso de ejecución del PBC, se han referido de forma muy positiva a la forma en que el Mivah, el Banhvi, las autoridades autorizadas por el SFNV, y otras lograron subsanar los

²⁶³ Contraloría General de la República. (23 de abril de 2010). *Informe No. DFOE-SOC-IF-39-2010, sobre el seguimiento del cumplimiento de las metas relacionadas con la atención de los asentamientos en precario y condición de tugurio, incluidas en los contratos con la ciudadanía del Plan Nacional de Desarrollo 2006 2010*. Recuperado de <https://bit.ly/2PWYzQQ>, p.6.

²⁶⁴ Banco Hipotecario de la Vivienda. (Noviembre, 2008). *Guía para la presentación de solicitudes de financiamiento en el programa bono comunal*. Recuperado de <https://bit.ly/2NF0ckV>, p.2.

²⁶⁵ Piedra, R. (19 de junio, 2018). *Op.cit.*

requerimientos que hicieran posible dar inicio al proceso requerido para la construcción de las obras.

Al respecto, el señor Ennio Rodríguez indicó en su informe de gestión:

*Un logro que requirió esfuerzos heroicos de las entidades autorizadas participantes y del FOSUVI fue lograr comprometer la totalidad de los fondos disponibles bajo la modalidad de bono comunitario. Debe recordarse que el programa era prácticamente inexistente a finales de 2007 y la planificación y estudios previos nulos. La normativa a aplicar también hubo que definirla. Todo esto se fue subsanando sobre la marcha. Nuevas modalidades de trabajo entre las entidades autorizadas y el Banco requirieron el establecimiento de trabajo de equipos conjuntos, de tal manera que las solicitudes de financiamiento llegasen en forma y fondo impecables desde su primera presentación. Las gerencias del propio BANHVI y de las entidades autorizadas se involucraron de manera personal, tanto en el seguimiento de cronogramas y reuniones frecuentes, como en la solución oportuna de dudas o dificultades antes de que siquiera se hicieran las consultas por las vías ordinarias de oficios o correos electrónicos. **Un verdadero caso de estudio de lo que es posible lograr en la administración pública.**²⁶⁶*

A modo de ejemplo, uno de los principales obstáculos consistió la definición de la metodología para trabajar con las características de informalidad que presentaban los terrenos donde se ubicaban los asentamientos en condición de precariedad y tugurio, las cuales traían impedimentos tanto a la hora de asignar presupuesto a las obras, como a la hora de construir la infraestructura física de los proyectos de vivienda e infraestructura social que comprendía el PBC. Estos elementos fueron superados gracias a largas horas de negociación y coordinación entre los actores competentes.²⁶⁷

Es así como, en el 2008, se logró construir por primera vez en el país un condominio destinado a erradicar un tugurio, obra con un costo total de 2,035 millones de colones aprobados, de los cuales 732 millones fueron ejecutados por concepto de bono comunal, con el fin de realizar obras de infraestructura del nuevo condominio y beneficiar a 208 familias provenientes de los precarios Las Mandarinas y 25 de Diciembre, en los Guido de Desamparados.²⁶⁸ Relacionado con este tema, es importante aclarar que las cifras de bonos entregados bajo la modalidad de bono colectivo o comunal no se ven reflejadas en número de bonos entregados, porque al corresponder a mejoras en

²⁶⁶ Rodríguez, E (2009). *Op.cit.* p.8. La negrita es del original.

²⁶⁷ Piedra, R. (19 de junio, 2018). *Op.cit.*

²⁶⁸ Banco Hipotecario de la Vivienda. (2008). *Memoria Institucional*. Recuperado de <https://bit.ly/2yAbIbP>, p.26

la infraestructura comunal no se procede con la formalización individual por parte de una persona o familia.²⁶⁹

En la siguiente tabla se detalla el total de recursos y proyectos en ejecución durante el año 2008 e inicios del 2009, que muestra evidencia de que se cumplía con lo pensado en la fase de diseño del programa, en cuanto a puesta en marcha de proyectos.

Cuadro N°5.2
Proyectos aprobados programa bono colectivo (en millones de colones). Del 08 mayo 2008 al 24 marzo 2009

Proyecto	Fecha de aprobación	Familias beneficiadas	Monto de bono colectivo aprobado^[i]	Bono colectivo girado	Bono colectivo por girar	Observaciones
Las mandarinas	22-May-08	208	985.03	730.69	254.34	En construcción
25 de Julio	29-Sep-08	250	755.31	696.10	59.21	Iniciará obras en abril 2009
Verolis-Barranca	06-Oct-08	63	173.85	173.85	0.00	En construcción
Los Guido Sector 1	13-Oct-08	3300	1,035.13	1,025.27	9.86	En construcción
Llanos de Santa Lucía (Prefactibilidad)	22-Oct-08	4400	3,112.22	59.28	3,052.94	En proceso de confección del cartel de licitación
Los Guido Sector 7 (Prefactibilidad)	27-Oct-08	750	1,743.33	33.21	1,710.12	En proceso de confección del cartel de licitación
Las Gaviotas	05-Nov-08	121	997.27	30.61	966.65	Construcción inicia en abril
Manuel de Jesús Jiménez (Prefactibilidad)	26-Nov-08	1500	908.21	0.00	908.21	En proceso de confección del cartel de licitación
Los Lirios (Prefactibilidad)	03-Dic-08	205	1,638.29	31.21	1,607.08	En proceso de confección del cartel de licitación
Lomas de Cocorí (Prefactibilidad)	08-Dic-08	510	2,095.18	0.00	2,095.18	En proceso de confección del cartel de licitación

²⁶⁹ *Ibid.* p. 27.

Proyecto	Fecha de aprobación	Familias beneficiadas	Monto de bono colectivo aprobado^[i]	Bono colectivo girado	Bono colectivo por girar	Observaciones
Los Guido Sector 8 (Prefactibilidad)	08-Dic-08	200	997.23	0.00	997.23	En proceso de confección del cartel de licitación
La Europa (Prefactibilidad)	11-Dic-08	200	984.59	0.00	984.59	En proceso de confección del cartel de licitación
Corazón de Jesús (Prefactibilidad)	17-Dic-08	521	767.92	0.00	767.92	En proceso de confección del cartel de licitación
Los Guido Sector 6 (Prefactibilidad)	17-Dic-08	230	1,300.51	0.00	1,300.51	En proceso de confección del cartel de licitación
Las Brisas	18-Dic-08	152	1,261.31	918.41	342.90	Financiamiento aprobado. Inicio de construcción en marzo.
Las Victorias	18-Dic-08	83	320.99	236.92	84.07	En construcción
Ciudadela Miramar (Prefactibilidad)	18-Dic-08	16	89.31	0.00	89.31	En proceso de confección del cartel de licitación
La Capri	11-Feb-09	1200	1,990.83	962.56	1,028.28	En construcción
TOTAL	N/A	13,909	21,156.52	4,898.11	16,258.41	

[i] Incluye presupuesto del bono colectivo 2007-2008

Fuente: Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos. (s.f.).

Posteriormente, en la segunda fase de ejecución del programa, a inicio del 2009, el Sector Vivienda requirió repensar algunos de sus cursos de acción, ya que producto del terremoto de Cinchona, ocurrido el 8 de enero de ese año, se hizo necesaria, bajo la dirección del Banhvi y el Mivah, generar una coordinación interinstitucional rápida para priorizar el destino de recursos para dotar de vivienda a las familias damnificadas.²⁷⁰ Sin embargo, a pesar de dicha situación, no se

²⁷⁰ Banco Hipotecario de la Vivienda. (2009). *Memoria Institucional*. Recuperado de <https://bit.ly/2T8rQKf>, p.11.

encontró evidencia de que la atención de las consecuencias del evento natural hayan generado impactos en el desarrollo del PBC.

De igual manera, el Estado en defensa a la situación de crisis que se venía presentando desde el 2008, plantea a través del Plan Escudo un conjunto de acciones con el propósito sostener la inversión en el sector vivienda ante la crisis y permitir la disponibilidad de recursos financieros.²⁷¹

Aunado a ello, a solo un mes de dichos arreglos, en febrero del mismo año, se da la salida del señor Ennio Rodríguez, gerente General del Banhvi, quien renunció en medio de una coyuntura convulsa que afectó al sector vivienda,²⁷² y cuatro meses después, cuando inclusive aún no se había designado suplente del señor Rodríguez en el Banhvi, el INVU, aliado en la ejecución del PBC, sufre también la pérdida de su jerarca.²⁷³

En conclusión, a menos de dos años de la gestación de la iniciativa, el proceso de ejecución se vio enfrentado a acontecimientos que movieron tres de las principales “cabezas” de la institucionalidad a cargo de la ejecución del PBC: ministro Rector de Vivienda y Asentamientos Humanos, gerente general del Banhvi, y presidente ejecutivo del Invu.

A pesar de lo anterior, durante el desarrollo de esta investigación la información revisada no mostró que estos cambios a nivel de institucionalidad incidieran negativamente en el proceso de ejecución que aquí se analiza. Para las investigadoras, esto pudo explicarse por el comportamiento que desempeñaron los actores que formaron parte de ese proceso, que será explicado en el siguiente apartado.

²⁷¹ Cfr. Fundación Promotora de Vivienda (2010). *Situación de Vivienda y Desarrollo Urbano en Costa Rica en el 2009*. Recuperado de <https://bit.ly/2rCN0EX>, pp.10-11.

²⁷² La salida del señor Rodríguez obedeció a la presión que generaron diversos actores, tales como miembros del Poder Legislativo, prensa, sindicatos, entre otros, al conocerse del pago de una importante suma de dinero por un almuerzo de trabajo realizado entre varias figuras políticas y técnicas del sector vivienda, luego de una actividad de traspaso de una finca para la erradicación de tugurios. Cfr. Mata, E. (03 de febrero, 2009). Banhvi separa a gerente por almuerzo de ¢627.000. Funcionarios estaban en reunión del programa para erradicar tugurios. *La Nación*. Recuperado de <https://bit.ly/2NKIIUu>, y Murillo, A. y Mata, E. (05 de febrero, 2009). Renuncia Gerente del Banhvi por almuerzo de ¢627.000. Directivos del banco que ordenaron investigar a jerarca asistieron a la comida. *La Nación*. Recuperado de <https://bit.ly/2RS9ihB>.

²⁷³ Mora, C. (23 de junio, 2009). Jorge Arturo Sánchez dejó cargo tras cuestionamientos por presuntamente conducir en estado de ebriedad. Renunció presidente del Invu. Sector queda sin jerarcas pues aún no se ha llenado vacante de Ennio Rodríguez en el Banhvi. *La República*. Recuperado de <https://bit.ly/2ShXnts>.

5.3.2.7.3. Comportamiento de los actores

Para este apartado se toman como referencia aquellos actores indicados en la Tabla N°5.13 denominada *Actores presentes en la ejecución del Programa Bono Comunal o Colectivo*, encargados de la realización del Programa Bono Comunal o Colectivo.

En primer lugar, debe mencionarse que el líder político principal, señor Fernando Zumbado, como ministro del rector en materia de vivienda y asentamientos humanos, contó con la “venia” del presidente de la República para realizar todas las acciones que considerara necesarias para el éxito del PBC.

De igual manera, las personas colaboradoras de la Dirección de Vivienda y Asentamientos Humanos, como actores técnicos encargados de guiar, a nivel interno del Mivah, la ejecución del PBC, poseían un alto conocimiento en la materia que estaban trabajando, condición que, unida al apoyo que recibieron por parte de su Ministro, en la primera fase de ejecución fue vital para darle una buena direccionalidad al programa.

Por su parte el Banhvi, el INVU y las entidades ejecutoras autorizadas por el SFNV, tales como la Fundación Costa Rica Canadá, al tener bien definidas sus competencias lograron armonizar sus labores de modo que no generaron espacios que desencadenaran en roces entre ellos.

Ahora bien, un aspecto que llama la atención del equipo de investigación es que la Administración apostara todos los esfuerzos de la Rectoría del sector vivienda y asentamientos humanos, en un programa que se perfiló como el principal proveedor de resultados para una de sus trascendentales propuestas de campaña y de plan de gobierno: la erradicación de asentamientos en condición de precario y tugurio, aún cuando no contaba con la autorización del Mideplan.

Como se indicó a lo largo de todo el análisis, el PBC se diseñó como una alternativa para lograr cumplir con las metas formuladas; sin embargo, ante la ineficacia de las otras medidas desarrolladas, la Administración Arias Sánchez lo fue perfilando como la política pública en materia de intervención de los asentamientos supracitados, al punto que plantearon un reacomodo

del PND para incluir los resultados como principales ejecuciones de las acciones estratégicas definidas al inicio del período presidencial.

En esa línea, el PND como mecanismo de planificación y evaluación fue ajustado al nuevo recurso disponible del PBC, de modo que el Mivah, al solicitar el cambio de metas, generó el escenario institucional requerido para hacer posible el éxito de dicha política.

No obstante, Mideplan aceptó el ajuste para ser aplicado a partir de enero de 2010,²⁷⁴ lo cual indica que durante dos años se centraron los esfuerzos de la institucionalidad a cargo del Sector Vivienda y Asentamientos Humanos, en cumplir con un programa que nutría una meta que no estaba aprobada ni definida de forma oficial por la instancia encargada a nivel país de formular, coordinar, dar seguimiento y evaluar las estrategias y prioridades del Gobierno.

A raíz de la situación, la CGR, mediante sus informes de fiscalización, se mostró crítica ante la pertinencia de los datos reportados e insistía en la diferencia conceptual que separaba la meta original de la aceptada al final de la Administración.²⁷⁵

Lo anterior no fue obstáculo para que las entidades que conformaron el SFNV, en el ejercicio de sus competencias y guiadas por una línea emanada desde las altas esferas del gobierno, hicieran posible, a través de sus recursos administrativos y de índole presupuestaria, el PBC.

Este escenario en el que convergen, por un lado, la clara definición de responsabilidades de los actores, así como, por otro, la sinergia a la hora de ejecutar sus funciones, con las decisiones políticas tomadas en el inicio del PBC, a concepto de las investigadoras, blindó el desempeño del entramado institucional y de la política pública para que ante situaciones como las mencionadas en el apartado de arreglos institucionales no vieran afectado su curso.

²⁷⁴ Contraloría General de la República. (23 de abril de 2010). *Op.cit.*, p.7.

²⁷⁵ *Ibidem.*

5.3.2.7.4. Mecanismos de monitoreo y evaluación

Para esta investigación, al transversalizar el análisis con el enfoque de derechos humanos, resultó de gran importancia conocer si existió una participación activa de las personas beneficiarias en la implementación del programa y, para efectos de este apartado, lo referido a la valoración y rendición de cuentas.

En esa línea, en el proceso investigativo se encontró que el Mivah y el Banhvi organizaron en conjunto actividades que denominaron *Jornadas de retroalimentación y evaluación del Programa Bono Comunal*, con el objetivo de incentivar en las comunidades un rol activo en el cuidado de esa infraestructura bajo una perspectiva ambiental y de desarrollo sostenible, a través de la toma de conciencia del impacto positivo del Programa en la mejora de su entorno.²⁷⁶

Ahora bien, dado que no se logró conocer el detalle de la metodología y desarrollo de dichas jornadas,²⁷⁷ y la información consultada en medios de comunicación da pistas de una tendencia a la socialización de resultados, y no de un proceso de real y activa participación de las poblaciones beneficiadas, se considera que el PBC no contó con mecanismos reales de evaluación.

Este comportamiento de los mecanismos de evaluación como mecanismos de legitimación, da pistas a las investigadoras para pensar que la intención de la Administración estuvo más centrada en generar en los posibles beneficiarios un sentido de pertenencia y apropiación de las obras que iban a recibir, de modo que colaboraran en el resguardo de las mismas, es decir, en darles espacios de cierta especie de monitoreo de desarrollo del programa con el fin de que al finalizar la construcción de las obras logaran comprender la importancia de mantener en “funcionamiento” el espacio creado.

Ahora bien, un elemento a considerar es que, tal y como se mencionó en el apartado anterior, ante el Mideplan la redefinición de la acción estratégica 10.1 a la cual respondían los resultados del PBC, se aprobó hasta comienzos del 2010, razón por la cual tampoco estaban definidos

²⁷⁶ Diario Extra. (6 de octubre de 2009) *Resultados del Bono Comunal fueron evaluados por dirigentes*. Recuperado de <https://bit.ly/2EjVzxr>, y Piedra, R. (19 de junio, 2018). *Op.cit.*

²⁷⁷ Es menester recordar que se consultó a diferentes departamentos del MIVAH sobre la documentación aquí referida, ante lo cual indicaron que no poseían memoria histórica del periodo en estudio.

formalmente los mecanismos de evaluación y rendición de cuentas. Esto llevaría a pensar que realmente no se habían preocupado por establecerlos, porque no estaban obligados a presentar formalmente los resultados de las obras ejecutadas.

Por dicha razón, el 23 de abril del 2010, casi al fin de la Administración Arias Sánchez, la CGR, a través del informe N°DFOE-SOC-IF-39-2010, dictó las siguientes disposiciones al Mivah y al Banhvi;

1. A la Ministra de Vivienda y Asentamientos Humanos: a) Establecer, en coordinación con el BANHVI, los mecanismos y procedimientos para mejorar la definición de los objetivos, metas e indicadores, de manera que éstos sean claros, factibles de cumplir y faciliten su medición y la rendición de cuentas. Al respecto se deberá presentar a esta Contraloría General, al 30 de julio de 2010, un plan de acción, con indicación de fechas y responsables de las actividades por desarrollar. b) Establecer, para la meta 10.1 vigente para el 2010, mecanismos y procedimientos claros de registro y medición, para facilitar la evaluación y rendición de cuentas de los resultados de este año. Sobre el particular, a más tardar el 30 de junio, deberá remitirse un informe en el cual se comunique lo establecido.

2. Al Gerente General del BANHVI: a) Establecer, en concordancia con la disposición 1 a), los procedimientos para el registro y los sistemas de información que faciliten el control sobre el avance de las metas, su medición y la rendición de cuentas. Al respecto se deberá presentar a esta Contraloría General, al 30 de julio de 2010, un plan de acción, con indicación de fechas y responsables de las actividades por desarrollar. b) Ajustar los procedimientos y el sistema de información existentes, de manera que faciliten el registro, la medición y la rendición de cuentas sobre la meta 10.1 vigente, en concordancia con lo dispuesto en el punto 1 b) anterior. Sobre el particular, a más tardar el 30 de junio, deberá remitirse un informe sobre los ajustes efectuados.²⁷⁸

5.3.2.7.5. Herencia Bono Comunal o Colectivo.

A lo largo de esta memoria de investigación se ha insistido en que, atendiendo al enfoque de derechos y a los compromisos internacionales adquiridos en dicha materia, el Estado costarricense está llamado a resguardar derechos humanos básicos, tales como el acceso universal a la vivienda digna de toda su población.

Por dicha razón, como se indica en este análisis, al estar ante la presencia de estadísticas que evidenciaron que muchas personas habitaban en asentamientos en condición de precariedad y tugurio, la Administración Arias Sánchez diseña y ejecuta un programa que generó una articulación del andamiaje institucional que conforma el SFNV pocas veces visto, logrando así no

²⁷⁸ Contraloría General de la República. (23 de abril de 2010). *Op.cit.* p.8.

solo generar una forma en la cual cada una de estas instituciones, en el ejercicio de sus competencias, se vuelve garante de dicho derecho, sino que, paralelamente, creó las condiciones para garantizar la protección de otros derechos esenciales asociados al problema identificado.

En ese sentido, Bono Comunal o Colectivo mostró que la generación de políticas públicas con enfoque de derechos humanos es una manera efectiva para atender de forma integral problemáticas estructurales que afectan a un grupo de personas que habitan en condiciones de pobreza, riesgo, exclusión y vulnerabilidad social.

5.4. Diseños prioritarios, cerrados y complejos.

En este acápite se realizará un esfuerzo de sistematización de las características que permearon el proceso de diseño de la política social selectiva en la Administración Arias Sánchez. A continuación, se esboza una tabla que muestra cómo fue este en los dos casos de control estudiados en dicha administración.

Tabla N°5.14
Características del proceso de diseño de los programas sociales selectivos en la Administración Arias Sánchez 2006-2010.

Programa Variables	Avancemos	Bono Comunal
Actores	Predominio de personas del liderazgo político del SSLCP, junto con asesores técnicos. Diseño cerrado.	Configuración inicial de tecnócratas con participación de potenciales beneficiarios y el apoyo de altas esferas.
Ajustes	Diseño sobre la práctica. Cambios constantes en población meta, criterios de selección, e instituciones participantes.	Reajuste de política inicial. (Programas de atención del déficit habitacional y alivio a la pobreza, con énfasis en asentamientos en precario y condición de tugurio”) Diseño de modalidad no varió.
Tiempos	Programa estrella de la Administración. Comienza su diseño	Ante necesidad de cumplimiento de meta, a medio período se agrega

Programa Variabes	Avancemos	Bono Comunal
	desde campaña electoral.	modalidad y comienza su diseño.
Naturaleza de roces	Preponderancia de criterio político sobre el técnico en definición de aspectos de diseño (tiempos). Cambio de rectoría generó modificaciones en el diseño inicial con respecto a componentes (transferencia, oferta educativa, y ahorro) a ejecutar.	Presión de organismos fiscalizadores propició ambiente de cooperación institucional.
Tipos de participación	Nula participación de potenciales beneficiarios. Diseño cerrado a la jerarquía del SSLCP y del VDS.	Diseño abierto a instituciones participantes y potenciales beneficiarios.

Fuente: Elaboración propia en los análisis de los programas.

De acuerdo con la información anterior, la participación de liderazgos políticos fue clave en la creación y dirección de la política social selectiva impulsada por el mandatario Arias Sánchez. Ya que, a pesar de que delegó la toma de decisiones en las personas que designó en la rectoría del sector, sí estuvo pendiente de la forma en la que estos se desarrollaban y presionó por el cumplimiento de las metas establecidas al inicio de la Administración.

El rol que desempeñó evidencia el peso y confianza que le asignó el mandatario a las personas por encima de la institucionalidad establecida. Su prioridad fue encargar a personalidades fuertes, carismáticas y con un gran poder político la dirección de su eje prioritario, de modo que con ello se aseguraba el establecimiento de redes institucionales o la realización de las acciones que fueran necesarias para llevar a cabo las metas delineadas, y evitar problemas por asignación de funciones a instituciones fuera del sector centralizado de la Administración Pública.

Una de las formas de asegurar el margen de acción de estas personas fue a través del establecimiento de decretos, tales como el Decreto N°35618 abordado más arriba, que dio la potestad a la Rectora de requerir la incorporar a las instituciones que ella considerara pertinentes para el cumplimiento de las metas establecidas en el Consejo del Sector Social y Lucha contra la

Pobreza. Lo anterior fortaleció el margen de acción que tuvieron dichas figuras en comparación al que puede desempeñar una institución, a la vez que otorgó autoridad y discrecionalidad a la persona jerarca de la rectoría de tomar sus decisiones según el enfoque que decidiera.

Ahora bien, la realización de ajustes sobre la marcha fue otra de las características de la política social impulsada por la Administración en estudio. Existió una preocupación por subsanar o precisar cada mínimo detalle de modo que se asegurara una efectiva ejecución de lo diseñado.

De esta manera, la atención a la delimitación de aspectos como la constitución de la población meta, la selección de las personas beneficiarias, la composición del andamiaje institucional identificado como actor estratégico, y la preocupación por el diseño de acciones que impactaran a gran escala y en el corto plazo las problemáticas identificadas, para el efectivo cumplimiento de las metas establecidas en el PND, determinó que se trabajara con una metodología de diseño sobre la marcha.

Producto de dicha forma de operar, los tiempos abocados al diseño de la PSS fueron extensos, iniciando inclusive desde la campaña electoral, pero dado la prioridad que revestían para la Administración, donde se requería que su ejecución fuera pronta, se hizo necesario que estuviera dada por fases, donde se identifican momentos de diseño inicial, de poca duración, y que posteriormente continuaban en diseños sobre la marcha con el aprendizaje y demandas que la ejecución requería.

Precisamente, esa forma de trabajar el diseño generó algunos roces en la institucionalidad a cargo de la PSS del mandatario. Si bien, en el nivel externo el diseño no generó inconvenientes con ningún actor, a nivel interno la instrucción política de acotar el tiempo correspondiente a fases piloto de algunos programas generó disconformidad entre los niveles técnicos y políticos del Viceministerio de Desarrollo Social. No obstante, dichos roces no pasaron de ser un choque por visiones distintas en la forma de trabajo, y por ende no afectaron el proceso de diseño de la PSS ni la dinámica de cooperación interinstitucional que se mostró en dicha Administración a la hora de gestar las iniciativas en materia social selectiva.

Finalmente, en cuanto a la preocupación por involucrar a la población beneficiaria, se evidencia que a pesar de que se registraron algunos intentos por darle voz a quienes iba dirigida la PSS, no constituyeron ejercicios reales y efectivos de participación. En esa línea, las investigadoras identifican que la gestación de la PSS en la Administración Arias Sánchez se caracterizó por ser cerrada y delimitada a los equipos técnicos y líderes políticos.

5.5. Ejecución por más de una década, ¿institucionalización de la Política Social Selectiva?

Seguidamente, se utiliza la misma estrategia del acápite anterior para mostrar cómo fue el proceso de ejecución de la política social selectiva en la Administración Arias Sánchez.

Tabla N°5.15
Características del proceso de ejecución de los programas sociales selectivos en la Administración Arias Sánchez 2006-2010

Programa Variables	Avancemos	Bono Comunal o Colectivo
Instituciones participantes	Instituciones variantes por complejidad de diseño y existencia de roces en procedimiento de transferencia de dinero y comprobación de condicionalidades. IMAS, Fonabe, MEP, CCSS, VDS, ST.	Instituciones bien definidas de acuerdo con competencias dentro del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda
Ajustes	Dado el desarrollo natural de la ejecución y la dinámica de red, hubo ajustes para el proceso de transferencia del beneficio y la comprobación de las condicionalidades, la Secretaría Técnica llevó la batuta de emitir lineamientos en búsqueda de una ejecución fluida, y clara.	A causa del poco tiempo que se manejó para que se generaran resultados, los ajustes se realizaron durante la ejecución.
Duración	Se ejecuta durante todo el período. <i>Avancemos</i> logra posicionarse como programa intergubernamental, que empieza a institucionalizarse, hasta que en el 2018 se aprueba un marco jurídico exclusivo para su fortalecimiento.	Se ejecuta en la segunda mitad de la Administración. Hasta la fecha, el Mivah continúa siendo la institución encargada del programa.
Tipos de	Participación activa de beneficiarios	Escueta participación a través de

Programa Variables	Avancemos	Bono Comunal o Colectivo
participación	mediante apertura de programa radial <i>Sí se puede</i> y la línea telefónica 800-AVANCEMOS. Con estos mecanismos, se buscó conocer los cuellos de botella y proceder a hacer los ajustes respectivos.	procesos de socialización de los resultados en las comunidades intervenidas.

Fuente: Elaboración propia en los análisis de los programas.

Con base en la información anterior, se efectúa el análisis para visualizar cómo fue el proceso de ejecución de la política social selectiva en la Administración Arias Sánchez.

Uno de los elementos principales que garantizan el éxito en la puesta en práctica de una política pública son los socios estratégicos que permitirán cumplir con lo diseñado. En la Administración en estudio se observa la particularidad de que, dependiendo de la estructura del diseño, así será el comportamiento de las instituciones participantes.

Cuando se registraron iniciativas caracterizadas por la complejidad en su composición (*Avancemos*), fue necesario trabajar con un marco institucional variado e igualmente diverso que demandó grandes esfuerzos de coordinación, lo cual fue posible gracias a la institucionalidad con la que el país contaba. Mientras que cuando se tenía un diseño más sencillo (*Bono Comunal o Colectivo*) existió un andamiaje bien definido, y el concierto de acciones necesarias para ejecutar la PSS se fue más estructurado.

En el primer escenario, se generaron roces en cuanto a los procedimientos que debían seguirse, debido a la cultura institucional interna de cada una; mientras que en el segundo se facilitó seguir los pasos de acuerdo con las competencias bien delimitadas que tenía cada actor.

A pesar de las diferentes formas de trabajo de las instituciones participantes en la ejecución, se manejó un ambiente de buena articulación de las redes trazadas, que permitió realizar los ajustes que fueran requeridos para ejecutar correctamente la PSS. Si algo caracterizó la ejecución

mostrada en materia de PSS durante la Administración Arias Sánchez, fue el diseño sobre la marcha de modo que se asegurara una ejecución que permitió el ajuste de acuerdo con las demandas que cada programa generó, así como las exigencias propias de una coyuntura política y económica, nacional e internacional, compleja.

Ahora bien, en cuanto al legado de la PSS de esta Administración, se puede afirmar que la misma logró institucionalizarse dentro del andamiaje de la política social costarricense, ya que incluso al 2019, se siguen ejecutando las acciones en materia de PSS que caracterizaron su gestión, aunque con variaciones importantes, dado que el proyecto inicial de consolidación política del sector sigue pendiente.

Los mecanismos de participación, exclusivos de la ejecución, fueron más sencillos, ya que se hizo uso de programas de radio y líneas telefónicas para recibir los comentarios y dudas de los beneficiarios, y así conocer las dudas directamente de los interesados, así como espacios de socialización de experiencias. No obstante, el diseño y objetivos estuvieron dirigidos a la garantía protección y resguardo de los derechos humanos de todas las personas, especialmente de aquellas en condiciones de pobreza, vulnerabilidad, riesgo y exclusión social.

Capítulo VI

La Política Social Selectiva de la Administración Chinchilla Miranda (2010-2014): esfuerzos de un ínfimo ordenamiento institucional.

El presente capítulo ofrece un estudio a profundidad sobre la Política Social Selectiva de la Administración Chinchilla Miranda (2010-2014).

Para ello, se inicia con una descripción de los arreglos institucionales que dieron forma al Sector Bienestar Social y Familia, debido a que bajo su égida se diseñó y ejecutó la política social selectiva en esta Administración. Sobre este aspecto, son particularmente importantes de considerar los siguientes eventos: la designación de Fernando Marín como ministro sin cartera del Ministerio de Bienestar Social y Familia, pues su experiencia imprimió un rumbo particular al diseño y ejecución de la política social selectiva tal y como se expondrá; la promulgación de la directriz de creación para el Plan Nacional de Desarrollo, y del Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo, así como la creación del Consejo Presidencial Social son otros eventos que perfilan la visión de política social de la mandataria Chinchilla y su equipo, y la estrategia para llevarla a cabo.

Conociendo este acomodo institucional y el planteamiento ideológico desde el que se asume el sector social, se introduce como segundo punto el análisis de los dos programas sociales selectivos escogidos: Red de Atención Progresiva para el Cuido Integral de la Persona Adulta Mayor (en adelante, Red de Cuido) y Manos a la Obra.

Finalmente, mediante una comparación entre ambos programas, se extraen generalidades sobre el diseño y ejecución de política social selectiva durante esta administración, los hallazgos obtenidos de esta comparación serán plasmados en el capítulo VII con la comparación entre ambas administraciones.

6.1. Sector Bienestar Social y Familia: Una estrategia clara con lineamientos difusos

La visión gubernamental del equipo presidencial de Laura Chinchilla Miranda tuvo como norte avanzar hacia el desarrollo de Costa Rica, buscando un balance entre variables de: crecimiento económico, medio ambiente, calidad del quehacer institucional y la solidaridad. Un aspecto relevante fue que “nadie se quede atrás”, así las cosas, la Política Social Selectiva, surge como solución para esos grupos rezagados, sin dejar de atender a los demás.¹

Desde este enfoque, se pretendía contar con programas sociales de calidad y oportunos, que fueran de provecho para la clase media y a la vez, con cobertura integral y asertiva para los sectores vulnerables de forma que se compensen las inequidades. La meta fue generar capacidades y habilidades para la inserción de las personas en el mercado laboral, el acceso a servicios públicos y su participación en la vida social, económica y política del país. Todo ello con miras a contar con una ciudadanía basada en derechos.²

En los párrafos siguientes se provee información sobre la constitución de la institucionalidad del Sector de Bienestar Social y Familia, y del establecimiento de metas de este durante la Administración Chinchilla Miranda a efectos de concretar los postulados programáticos antes descritos.

6.1.1. Promesas de campaña dirigen el Sector Social

En esta misma línea, el Plan de Gobierno presentado por Laura Chinchilla Miranda, para las elecciones del 2010, propuso una atención integral con base en seis áreas: Seguridad; Bienestar y protección de los más vulnerables; Empleo y Producción; Ciencia, innovación y emprendimiento; Ambiente y Relaciones Exteriores.³

Debido al objeto de esta investigación, es relevante resaltar los contenidos del capítulo de Bienestar y protección de los más vulnerables. Este propone tres nuevos programas sociales: Programa Nacional de Cuido; Programa Comunidades Solidarias, Seguras y Saludables y el

¹ Chinchilla, L. (01 de diciembre, 2017). *Comunicación personal*.

² Mideplan. (Diciembre, 2010). *Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 “María Teresa Obregón Zamora”*. Recuperado de bit.ly/2NxwmyW, p.52.

³ Chinchilla, L. (2010). *Plan de Gobierno Laura Chinchilla 2010-2014 (PLN)*. Partido Liberación Nacional. Recuperado de bit.ly/2QE4Qlr, pp.5-6.

Programa de Atención Integral y Reducción de los Hogares en Extrema Pobreza. Además, menciona el fortalecimiento que tendrán los programas de Avancemos y las Pensiones del Régimen no Contributivo.⁴

De la misma manera, el Plan Nacional de Desarrollo, como instrumento de gestión del Gobierno, identificó los programas y proyectos prioritarios de inversión, estructurados en cuatro ejes: Bienestar Social, Seguridad Ciudadana y Paz Social, Ambiente y Ordenamiento territorial y Competitividad e Innovación.⁵

Para efectos de la presente investigación se mencionan las metas del eje de Bienestar Social, bajo las cuales estaban alineados los programas seleccionados para el análisis que se realizará más adelante. Como líneas generales del eje de Bienestar Social y Familia, se tienen:

- 1. Articulación intersectorial e interinstitucional de políticas, programas y proyectos dirigidos a la atención integral de la población, en especial de la afectada por la pobreza, exclusión y vulnerabilidad; con enfoque de derechos, equidad de género, y diversidad, y con criterios de calidad, cobertura, oportunidad y la asignación sostenida de los recursos para reducir las brechas en el desarrollo social.*
- 2. Atención integral a la población en situación de pobreza, exclusión y vulnerabilidad, generando oportunidades para la formación de capital humano, el empleo, el ingreso, la educación, la salud, la vivienda y los servicios de cuidado y desarrollo infantil, así como para la atención de personas adultas mayores y personas con discapacidad dependientes, que permitan **potenciar las capacidades de las personas y familias** en el mejoramiento de sus condiciones de vida.*
- 3. **Participación de la ciudadanía** en la ejecución de programas y proyectos sociales, como **cogestores del desarrollo** comunal sostenible, con énfasis en las comunidades prioritarias con bajos índices de desarrollo social.⁶*

Y propiamente entre las metas, que a su vez incorporaron los programas en análisis, se identificaron las tres metas sectoriales principales:

- 1. Al 2014, 20.000 familias actualmente en pobreza extrema, vulnerabilidad y riesgo social, se han beneficiado de un plan de atención integral, dirigido a contribuir a la satisfacción de necesidades básicas relacionadas con alimentación, salud, educación, formación humana, apoyo para el empleo y producción, vivienda y servicios de cuidado y desarrollo infantil, así como para la atención de personas adultas mayores y personas*

⁴ *Ibidem.*

⁵ Mideplan. (Diciembre, 2010). *Op.cit.*, pp.7-9.

⁶ Mideplan. (Diciembre, 2010). *Op.cit.* p.147. La negrita no es del original.

con discapacidad dependientes, con énfasis en las comunidades con bajo desarrollo social.

2. Al 2014, se incrementa la cobertura de las redes de cuidado: en un 75% (15.000) para niños y niñas y en un 50% (2.500) para personas adultas mayores.

3. Al 2014, el 100% de las comunidades priorizadas ejecutan proyectos integrales de desarrollo local sostenible, que incluyen la participación ciudadana y la auditoría social, mediante la intervención articulada sectorial e interinstitucional.⁷

Dichas metas sectoriales deben ser asociadas a las metas nacionales, en función de que la atención integral a la población con condiciones de pobreza, exclusión y vulnerabilidad representaba una de las preocupaciones fundamentales del Gobierno. Las metas nacionales enfatizan en la necesidad de potenciar las capacidades de las personas y familias y así mejorar sus condiciones de vida. Por tanto, se propone intervenir en la generación de capital humano, empleo, mejora en ingresos, educación, salud, vivienda, servicios de cuidado y desarrollo infantil, y la atención de personas adultas mayores y personas con discapacidad dependientes. Todo esto fomentando la participación activa de la comunidad en la ejecución de los programas sociales, priorizando zonas con bajos índices de desarrollo social.⁸

Considerando lo anterior, esta Administración se concentra en dos planos de atención para el combate a la pobreza y promoción del bienestar social, primero los programas de atención a los hogares y segundo los que responden a un enfoque comunitario.⁹

En el primer plano, a partir de un plan estratégico de atención se articulan y otorgan los diferentes beneficios para contribuir más eficazmente a superar la pobreza. De este modo:

Se promoverá una mejor articulación intersectorial e interinstitucional de políticas, programas y proyectos dirigidos a la atención integral de la población, en especial de la afectada por la pobreza, exclusión y vulnerabilidad; con enfoque de derechos, equidad de género y diversidad y con criterios de calidad, cobertura, oportunidad y la asignación sostenida de los recursos para reducir las brechas en el desarrollo social.¹⁰

⁷ *Ibidem.*

⁸ *Ibidem.*

⁹ *Ibid.*, p.53.

¹⁰ *Ibidem.*

Asimismo, se planea que los programas sociales serían asociados a otros en los campos de empleo, producción, educación, salud y vivienda, a fin de brindar una respuesta integral y diferenciada a cada grupo, en función de sus condiciones específicas. Ello implicaba una articulación intersectorial e interinstitucional de políticas, programas y proyectos.

Una vez conocido el encuadre de gestión de la administración Chinchilla Miranda, se menciona el acomodo institucional y operativo que designó la mandataria. Llama la atención que se identificó una desorganización entre lo planteado en los decretos y directrices vigentes, y lo plasmado en el PND y en la organización sectorial que mantuvo el Ejecutivo.

La Administración Chinchilla Miranda usó como base conceptual el Decreto N°34582-MP-PLAN,¹¹ que establece el Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo en la Administración Arias Sánchez, reformado en junio de 2008.

Es así como se inicia el mandato con la vigencia del Decreto N°34582-MP-PLAN de junio del 2008 (mismo que fue reformado por el Decreto N°34986-MP-PLAN de diciembre del 2008). En el Decreto 34582-MP-PLAN, se mencionan sectores distintos a los establecidos en el Decreto N°36646-MP-PLAN, “Reforma Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo”, emitido en junio del 2011 y que es el que conforma los sectores de la administración Chinchilla Miranda.

En junio del 2010 se emite la Directriz General a considerar en la Elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014, la cual menciona una conformación de Sectores distinta a la plasmada en el Plan Nacional de Desarrollo y al decreto vigente en su momento. Sin embargo, el ordenamiento de metas por sectores desarrollado en el PND, correspondió cabalmente con los sectores estipulados en el Decreto N°36646-MP-PLAN de junio del 2011.

Por tanto, se determina que no existió un apego a los lineamientos emitidos mediante la documentación oficial, sino que el orden del Poder Ejecutivo y su sectorización fue dado por

¹¹ Presidente de la República de Costa Rica, Ministro de la Presidencia y ministro de Planificación Nacional y Política Económica. (4 de junio, 2008). *Decreto 34582-MP-PLAN. Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo*. Recuperado de bit.ly/2Cf16mp.

Presidencia y esta línea fue acatada por toda la institucionalidad, aun cuando no existía un Decreto que lo respaldara.

Vale la pena destacar que la promulgación de Decretos Ejecutivos que plasmen la organización de la institucionalidad tiene como fin lograr ordenar y direccionar los recursos y esfuerzos hacia un fin determinado. Para este propósito la Constitución Política, en su artículo 140, y la Ley de Planificación Nacional (Ley No. 5525), artículo 4, establecen que el Poder Ejecutivo producirá los lineamientos de política general en el sistema de planificación nacional. Por su parte, el Ministerio de Planificación es el encargado de elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, con los insumos que recibe.

De ello, queda claro que al tener el Ejecutivo la potestad de definir los fines y objetivos que se pretenden alcanzar en un período determinado por la Administración Pública y las empresas públicas deben contar con la flexibilidad y ductibilidad para hacer los ajustes necesarios en función de la dinámica cambiante de la realidad. Lo más sano es que dichos cambios queden plasmados en un Decreto Ejecutivo, cuyo rango legal es más alto y su mandato genérico en comparación con una Directriz. No obstante, esta es igualmente funcional a efectos de desarrollar una labor de coordinación y dirección por parte de un ente mayor para ser ejecutados por órganos sujetos a su potestad, de forma obligatoria, tal como lo establece la Ley General de la Administración Pública en sus artículos 99 y 100.

Así las cosas, estos cambios en el ordenamiento institucional podrían responder a esa dinámica de ajuste entre lo planteado al tenor del Plan de Gobierno y la construcción del Plan Nacional de Desarrollo.

En cuanto al contenido de los documentos, se determinó que uno de los mecanismos más importantes usados para la gestión gubernamental es la sectorialización, esta facilita las relaciones dentro del Poder Ejecutivo, así como las relaciones de éste y el resto de las entidades públicas.¹²

Además:

¹² Presidente de la República de Costa Rica, Ministro de la Presidencia y la Ministra de Planificación Nacional y Política Económica. (14 de junio, 2011). *Decreto Ejecutivo 36646-MP-PLAN. Reforma Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo*. Considerando I. Recuperado de bit.ly/2NIIIFN.

[...] *la sectorialización del Poder Ejecutivo facilita y contribuye en los procesos de programación de objetivos y metas gubernamentales, su ejecución y evaluación, así como, en general, a la rendición de cuentas de los funcionarios públicos y la transparencia de la gestión pública.*¹³

En la Administración Arias Sánchez y Chinchilla Miranda, se entiende al sector como “[...] el conjunto de instituciones agrupadas por materia según su propia competencia y dirigido por uno o varios Ministros Rectores”.¹⁴

Además, mediante el Decreto 36646, se implementa un enfoque regional en la planificación, esto se refleja en la inserción de la acción “*f) Proponer mecanismos para integrar, de forma participativa, las opiniones de distintos grupos de interés de la sociedad en asuntos de importancia y vinculación sectorial, así como de injerencia regional*”.¹⁵ Factor no incluido por la Administración precedente. De este modo, hay un viraje hacia la incorporación de la regionalización como parte de la estrategia de planificación social, esto queda reflejado en la conformación del Sector de Bienestar Social y Familia, al crear los Comités Sectoriales e Intersectoriales Regionales.¹⁶

Un factor trascendental para el Sector de Bienestar Social y Familia es que, según el acuerdo número 6 del 8 de mayo de 2010,¹⁷ se le otorga al Presidente Ejecutivo del IMAS el rango de Ministro, permitiendo con esto asignarle la rectoría del Sector, potestad que en la Administración anterior fue designada en el Ministro de Vivienda y Asentamientos Humanos y Lucha contra la Pobreza y, posteriormente, trasladada a la Ministra de Salud.

Esto resulta particularmente llamativo debido a que ya desde la entrevista que se tuvo con Oscar Arias Sánchez quedó patente la necesidad que tienen los mandatarios de colocar figuras con peso político en la rectoría de sectores que para estos resulten claves. Se entiende como peso político aquella capacidad de influir y liderar los procesos institucionales que se desean desarrollar a nivel del ejecutivo, siguiendo los lineamientos de la Presidencia.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Presidente de la República de Costa Rica, Ministro de la Presidencia y la Ministra de Planificación Nacional y Política Económica. (14 de junio, 2011). *Op.cit.*

¹⁶ *Ibid.*

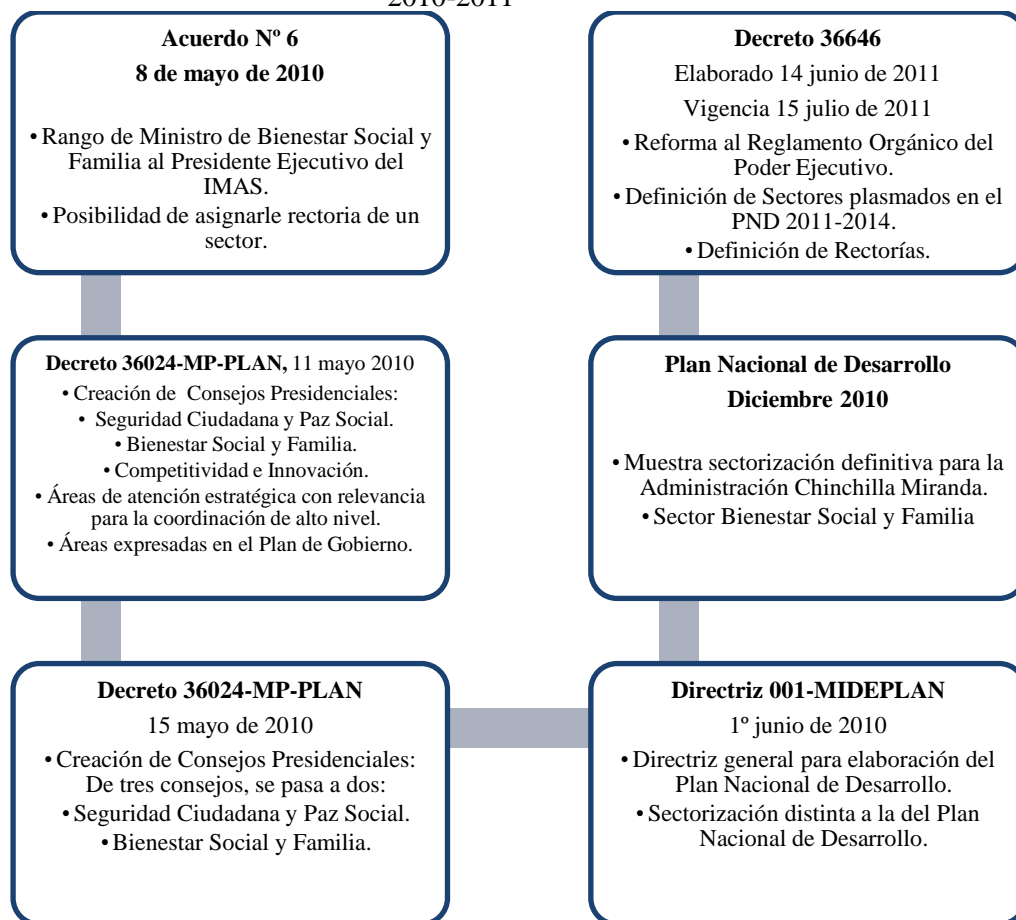
¹⁷ Poder Ejecutivo, Consejo de Gobierno. (Mayo, 2010). *Acuerdo N°6 Otorga rango de Ministro de Bienestar Social y Familia, al Presidente Ejecutivo del Instituto Mixto de Ayuda Social 006-P*. Recuperado de bit.ly/2Abzn4m.

En el caso de Fernando Marín, su experiencia como cofundador de los Ebais en 1988 y del modelo cooperativo en materia de atención sanitaria, así como funcionario público en puestos como viceministro de Salud en el periodo 1994-1998, así como su compatibilidad filosófica con la presidente Chinchilla, fueron factores que motivaron a que se le brindara la confianza para dirigir el sector social.

En este ámbito, impera una discusión entorno a quién le corresponde ser el rector del Sector que básicamente se divide entre quienes señalan que debe otorgársele a la figura con mayor peso sin que sea trascendental la institución de la que es jerarca, para otros es lo contrario. Ciertamente, esta discusión sobrepasa el alcance de este Seminario, pero debe destacarse que el IMAS en su ley de creación establece que su objetivo es resolver el problema de la pobreza extrema en el país, para lo cual debe formular y ejecutar una política nacional de promoción social y humana de los sectores más débiles de la sociedad costarricense y favorecer la incorporación de los grupos humanos más marginados, ente otros, que encajan con el planteamiento de Chinchilla Miranda respecto al fin de la Política Social que persigue su Administración. Así son parte de las decisiones políticas el acomodo de los recursos y el nombramiento de los encargados de las instituciones, en función de la visión y estrategia de cada mandatario y su equipo.

Partiendo de lo anterior, en la siguiente figura se muestra por secuencia cronológica los documentos oficiales emitidos, los cuales plasman esas decisiones, que en conjunto dan forma al Sector Bienestar Social y Familia.

Figura N° 6.1
 Orden cronológico de Decretos y Directrices para conformación del Sector Bienestar Social y Familia.
 2010-2011



Fuente: Elaboración propia con base en documentos mencionados.

Con base en todo lo anterior, la conformación del Sector Bienestar Social y Familia que emitió la presidente Chinchilla Miranda, y que se mantuvo hasta el final del mandato, fue la siguiente:

Figura N°6. 2

Conformación del Sector Bienestar Social y Familia según el Decreto N°36646-MP-PLAN

Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS),

Patronato Nacional de la Infancia (PANI),

Dirección Nacional para el Desarrollo de las Comunidades Dinadeco) del Ministerio de Gobernación y Policía

Instituto Nacional de las Mujeres (Inamu),

Junta de Protección Social (JPS)

Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia,

Patronato Nacional de Ciegos (PANACI),

Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (Conapam),

Comisión Nacional de Asuntos Indígenas (CONAI),

Consejo Nacional de la Persona Joven (CPJ),

Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial (Cnree),

Instituto de Desarrollo Agrario (IDA),

Programas de Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf) del régimen de pensiones no contributivas

Programas del Fodesaf para cubrir cotizaciones del Seguro de Salud por cuenta del Estado

Fuente: Elaboración propia con base en el Decreto 36646-MP-PLAN.

En cuanto a la rectoría, se debe recalcar que el Fernando Marín queda designado como Ministro de Bienestar Social y Familia (ministro sin cartera) y, a su vez, como Presidente Ejecutivo del IMAS. El rango de Ministro refleja la intención presidencial de otorgarle la habilitación, autoridad, involucramiento y empoderamiento suficiente al IMAS y su jerarca para dirigir un área central de la Administración como lo es la social. Marín es una persona con amplia trayectoria a nivel público y con una línea de pensamiento definida.

En la entrevista concedida, Fernando Marín destaca la importancia de involucrar a la comunidad en la gestión de la política social bajo la tesis de la corresponsabilidad y de contribuir a la formación de capacidades para que los beneficiarios no dependan del subsidio estatal sino de sí mismos. De este modo, Marín afirma su pretensión de lograr un cambio de enfoque en la acción

social del Estado dirigida a dejar atrás el asistencialismo. En una entrevista brindada al semanario El Financiero destaca:

[...] Desde el IMAS, por ejemplo, hemos fortalecido el programa Ideas productivas. Nos propusimos atender a 10.000 familias, con capital semilla para iniciar una microempresa. Eso no se ve a corto plazo. No es que una vez que damos recursos para abrir una microempresa, al día siguiente el hogar deja de ser pobre. Pero el sentido de la ayuda se transforma. Son hogares que dejan de tener una dependencia con el sistema de subsidios monetarios.

El otro programa, con 3.000 familias incorporadas, se llama “Manos a la obra”. Quien recibe este subsidio del IMAS realiza un trabajo comunal. Hay grupos que hacen limpieza de playas en el Pacífico Central, reforestación, servicio en hogares de adultos mayores, o en centros infantiles.”¹⁸

Otro factor relevante de mención es la obtención de recursos y el aumento de la inversión social, que tuvo el IMAS bajo la dirección de Fernando Marín.¹⁹ En este aspecto es relevante mencionar que como Ministro sin Cartera, su función es precisamente el convencimiento y la negociación con otros actores institucionales (es una función política). Además, de que se le permite participar en el Consejo de Gobierno dado que es un órgano esencialmente político.

A continuación se muestra un cuadro que muestra la inversión social.

Cuadro N°6.1
Porcentaje de egresos del IMAS destinado a inversión social

Años	Egresos	Inversión Social	Porcentaje de los Egresos destinados a Inversión Social
2002-2006	70.892.920.900	36.524.129.600	51.5%
2006-2010	208.741.605.580	139.569.900.883	66.8%
2010-2014	493.460.518.730	388.003.745.302	78.6%

Fuente: Elaboración propia con base en: IMAS. (2014).

El IMAS, con su jerarca como rector del Sector Bienestar Social y Familia, tiene un rol protagónico en la gestión de la Política Social. Es así como una articulación entre la estructura institucional del IMAS, la visión política de Laura Chinchilla y de Fernando Marín, dan como resultado programas que incentivan una retribución al Estado, por parte de los beneficiarios,

¹⁸ Soto, E. (18 noviembre, 2012). Interrogatorio: ¿Por qué se pierde la lucha contra la pobreza?. *El Financiero*. Recuperado de bit.ly/2OUeAuD. El subrayado no es del original.

¹⁹ Marín, F. (07 noviembre, 2017). *Op.cit.*

partiendo de una concepción basada en la corresponsabilidad social y procurando una mayor articulación entre las instituciones.²⁰ En palabras propias de la Presidente Chinchilla Miranda:

*Además de aumentar la cobertura en la atención de las familias en condiciones de pobreza, hemos iniciado un cambio de enfoque en la atención brindada. El tradicional enfoque asistencialista ha dado paso a procesos de atención de carácter integral que incluyen, la formación y capacitación, así como el trabajo comunal como contrapartida de una transferencia monetaria.*²¹

No se han logrado encontrar criterios técnicos o investigaciones que respalden la materialización de este cambio de enfoque, no obstante, a nivel discursivo la Presidencia postuló este como parte del sello de la mandataria²², el cual incluso se ve reflejado en la Política Social Selectiva, mediante programas como Manos a la Obra.

*“[...]Que es necesario impulsar iniciativas que contribuyan a superar el modelo asistencialista de combate a la pobreza, basado en gran parte en el otorgamiento de subsidios monetarios o en especie, sin ninguna contraprestación comunal o participación en procesos de formación humana y laboral, por parte de los beneficiarios; lo cual perpetua las causas de la pobreza y fomenta la dependencia y el clientelismo.”*²³

En cuanto al trabajo institucional, a lo interno del IMAS, a nivel de Subgerencias y Áreas, se continuó trabajando con la estructura institucional programática desarrollada en la Administración anterior,²⁴ la cual se basa en tres programas:

- Bienestar Familiar: pretende mejorar las condiciones de vida de las familias mediante la oferta de servicios integrales según las prioridades de estas.²⁵
- Desarrollo Socioproductivo y comunal: “La educación y la formación son pilares fundamentales para propiciar en las familias cambios para el mejoramiento de sus condiciones de vida.”²⁶
- Desarrollo Socioeducativo:

²⁰ Para ampliar criterio *cfr.* Presidenta de la República, Mministro de la Presidencia, Mministro de Gobernación y Policía, Mministro de Bienestar Social y Familia, y Mministra de Trabajo y Seguridad Social). (30 enero, 2013). *Decreto 37764-MP-G-MTSS-MBSF, Crea beneficio Transferencia Monetaria Condicionada “Manos a la Obra”*. Considerando 14. Recuperado de bit.ly/2yfqXac.

²¹ Chinchilla, L. (2013). *Discurso del 1º de mayo de 2013*. Recuperado de bit.ly/2PmTnGF. El subrayado no es del original.

²² Chinchilla, R. (01 de diciembre, 2017). *Op.cit.*

²³ Presidenta de la República, ministro de la Presidencia, ministro de Gobernación y Policía, ministro de Bienestar Social y Familia, y ministra de Trabajo y Seguridad Social). (30 enero, 2013). *Op. cit.*

²⁴ Esto tras tomar la decisión en conjunto con la Presidente, para no desestimar el esfuerzo institucional realizado en años anteriores, para lograr un mejor ordenamiento de procesos internos. Marín, F. (18 noviembre, 2017). *Op.cit.*

²⁵ IMAS. (2014). *Op.cit.*, p.29.

²⁶ *Ibid.*, p.32

[...] se promueve la participación de las familias, organizaciones sociales y comunidades en procesos de capacitación, asesoría y recursos financieros. Esto con el fin de propiciar su incorporación en actividades microempresariales (individuales o grupales) y proyectos de infraestructura comunal que les permitan gestar su propio desarrollo.²⁷

El entramado institucional imperante no es contrario a la visión de solidaridad que infundió la presidente Laura Chinchilla, particularmente en el eje de Bienestar Social, en el que busca la articulación de políticas sociales alrededor de la población a las que van orientadas, “[...] aprovechando al máximo la institucionalidad y recursos ya existentes y ampliando y diversificando la oferta de servicios de atención y seguridad social [...]”²⁸ En la entrevista que se sostuvo con la Mandataria, dejó clara la pertinencia de aprovechar los esfuerzos positivos que su predecesor consolidó.

La coordinación interinstitucional fue un pilar en la Política Social de Laura Chinchilla, el mejor ejemplo se tiene en la estrategia de Atención Integral de las familias en condición de pobreza extrema o de vulnerabilidad y riesgo social. Esta estrategia fue promovida desde el Gobierno como uno de los nuevos programas a implementar dentro del Eje de Bienestar Social. Según lo identificado en el Modelo de Intervención Institucional, las debilidades en atención de familias en condición de pobreza, entre otras, obedece a: una Oferta parcial y fragmentada, estimulación del clientelismo y la dependencia y la no promoción de redes sociales de apoyo ni articulación de esfuerzos.²⁹

La Administración Chinchilla Miranda propone una metodología de atención integral que, entre otras características, incluye: una oferta integral y articulada, promueve la independencia y la solidaridad, participación activa de las familias beneficiarias, intervención con base en un plan establecido y promueve la participación y coordinación de los actores sociales.³⁰ Dicha metodología comprende que las carencias de las familias en condición de pobreza, son de índole material y del ejercicio de sus funciones esenciales.³¹

²⁷ *Ibi*, p.37

²⁸ Mideplan. (Diciembre, 2010). *Op.cit*, p.21

²⁹ IMAS. (s.f.). *Marco conceptual y operativo para la atención integral de las familias en condición de pobreza extrema o vulnerabilidad y riesgo social*. Documento no publicado. Presidencia Ejecutiva IMAS. Costa Rica. p.2.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ *Ibid*, p.3.

Por tanto, para brindar la atención, se partió de las siguientes premisas:

*Intervenciones focalizadas a cargo de una sola institución no tienen impacto sostenible.
Enfoque individualista pasando a un enfoque integral familia-comunidad y a los problemas múltiples de ambas.
Enfoque interinstitucional superado por una plataforma de oferta de servicios articulada entre instituciones y organizaciones.³²*

Como se deriva de los postulados anteriores, la Justicia Social y la Corresponsabilidad, son los principios que rigen la metodología integral y esta se acompaña de los enfoques de Derechos, Equidad y Género.³³

Mediante el Decreto N°36024-MP-PLAN, se establecen áreas de atención estratégica, necesarias de un proceso de coordinación estratégica de alto nivel, por tanto, se crean los **Consejos Presidenciales**, como “[...] órganos de orientación, asesoría y coordinación en políticas públicas, diseño de planes, metas y objetivos; y seguimiento [...]”.³⁴ Dichos órganos son creador como parte de la estrategia y decisiones políticas del Gobierno, no se registran noticias sobre estudios técnicos que los impulsen.

Existió un compromiso a los más altos niveles políticos, para que el abordaje de la Política Social Selectiva se diera de una manera coordinada e integral, que incluyera los recursos institucionales existentes, incluido el recurso humano. Dicho compromiso queda patente en lo discutido por las investigadoras y la Mandataria, así como con la entrevista realizada a Fernando Marín.

6.1.2. Agenda definida: con incorporaciones coyunturales

La Administración Chinchilla Miranda estableció cuatro ejes primordiales de acción,³⁵ en el eje de Bienestar Social, se agrupan los sectores de: Bienestar Social y Familia, Sector Trabajo, Educativo, Salud y Cultura.

³² *Ibid*, p.4.

³³ *Ibid*, p.7.

³⁴ Presidente de la República de Costa Rica, el Ministro de la Presidencia y la Ministra de Planificación y Política Económica. (12 de mayo, 2010). *Decreto 36024-MP_PLAN. Creación de los Consejos Presidenciales*. Recuperado de bit.ly/2E7uj53

³⁵ A saber: Bienestar Social, Seguridad Ciudadana y Paz Social, Ambiente y Ordenamiento, y Competitividad e Innovación.

Dentro de los puntos de agenda, en el Plan Nacional de Desarrollo, respectivamente en el eje de Bienestar Social y Familia, se omite desarrollar contenidos para el tema cultural.³⁶ En cuanto a los espacios educativos y salud, se mencionan de manera general abordando las ideas de:

- Una educación orientada a la generación de capacidades para el acceso a puestos de trabajo calificados.
- La salud desde una visión preventiva (Estilos de Vida Saludables) y de reforzamiento al primer nivel de atención.

En cuanto al tema laboral, se hace especial énfasis al incumplimiento de la legislación de salarios mínimos, situación que se vio reforzada por la baja capacidad de inspecciones en los centros de trabajo.³⁷

De este modo, dentro del área estratégica de Bienestar Social y Familia, los temas prioritarios fueron: la pobreza, pobreza extrema, equidad de ingresos y género, cumplimiento de legislación laboral referido a salarios mínimos, principiamente y la eficacia institucional.

Ahora otro aspecto importante de considerar es el grupo hacia el cual se dirige la política social con mayor énfasis, para ello se presenta la siguiente información.

6.1.3. Población Objetivo

Desde el Plan Nacional de Desarrollo, se propone la articulación de:

[...] las políticas sociales alrededor de los sectores más vulnerables y rezagados (niñez y tercera edad, personas en condición de pobreza extrema, con bajo nivel de educación y calificación, comunidades con menores niveles de desarrollo social) [...].³⁸

³⁶ Este aspecto es llamativo pues la cultura ha sido promovida por organismos como la UNESCO como parte del desarrollo y la lucha contra la pobreza, no obstante, es claro aún se enfrentan retos para ser integradas en las políticas públicas. Para ampliar detalle Cfr. Martinell, A. (2010). *Cultura y desarrollo. Un compromiso para la libertad y el bienestar*. Madrid, Fundación Carolina y Siglo XXI de España Editores, S. A. Recuperado de bit.ly/2VdoXd5

³⁷ Mideplan. (2010). *Op.cit.* p.48

³⁸ Mideplan. (Diciembre, 2010). *Op.cit.* p.49

A este perfil se incorporó el tema de género. Se le asigna un rol prioritario a la mujer, tanto como beneficiaria directa (Manos a la Obra) o como beneficiaria indirecta (Red de Cuido en Adulto Mayor), al considerar el cuidado de la persona adulta mayor como una responsabilidad que históricamente se le ha asignado a la mujer.

Otro factor importante de mencionar, dentro de la población objetivo, es la manera en que se identifican los posibles beneficiarios. A través de los dos programas en análisis fue posible establecer la participación de la sociedad civil, en la búsqueda y selección de beneficiarios.

Por ejemplo, en Manos a la Obra, el beneficio es otorgado posterior a la presentación de un proyecto y dicho proyecto debe ser elevado ante el IMAS por medio de una institución u organización consolidada. En el caso de la Red de Cuido, intervienen las Redes Locales tanto para identificar a los potenciales beneficiarios como para satisfacer las necesidades de estos.

La estrategia para la identificación de la población objetivo, se apoyó en la sociedad civil organizada. Desde las organizaciones (Asociaciones de Desarrollo, Municipalidades o Redes Locales) es de donde se hace la identificación de necesidades y se proponían soluciones. La institución rectora no hace directamente el mapeo de necesidades, sino que cuenta con el apoyo de organizaciones sociales y de otras instituciones que presentan proyectos.

Una vez descritos estos detalles de corte institucional y estratégico, se procede a exponer los programas seleccionados, en ellos es posible identificar el desarrollo de los factores antes indicados.

6.2. Análisis de Programas: Red de Atención Progresiva para el Cuido Integral de la Persona Adulta Mayor, y Manos a la Obra

Como se menciona en apartados anteriores, al universo de programas sociales que se ejecutaron durante la Administración Chinchilla Miranda, se les aplicaron los criterios, construidos durante el seminario para identificar y seleccionar aquellos que fueran selectivos. Como resultado de este

ejercicio, se obtuvieron: Red de Atención Progresiva para el Cuido Integral de la Persona Adulta Mayor, y Manos a la Obra.³⁹

Ante este hallazgo, y en búsqueda de características generales de la política social selectiva de la Administración en estudio, se procede a analizar, según cada programa, elementos esenciales como: contextualización en la que se diseñaron, marco jurídico internacional y nacional que les ampara, el posicionamiento en la agenda pública, los actores y su rol, la toma de decisión y la existencia de algún medio de monitoreo y evaluación.

6.2.1. Red de Atención Progresiva para el Cuido Integral de la Persona Adulta Mayor

El diseño y la ejecución de la Red de Atención Progresiva para el Cuido Integral de las Personas Adultas Mayores, en adelante Red de Cuido, se estableció como una prioridad dentro de la Administración Chinchilla Miranda, al considerar los cambios nacionales a nivel demográfico y como respuesta a la demanda social de atender esta problemática.

Se identificó la necesidad social de brindar atención a la población adulta mayor (en adelante PAM), no solo como parte del derecho humano a vivir de forma digna y continuar con su desarrollo como personas, sino también en vista de que las labores de cuidado se han asignado históricamente a las mujeres, lo que dificulta su inserción en el mercado laboral. Las soluciones públicas que se habían dado hasta el momento eran insuficientes y de muy alto costo, mientras las soluciones privadas no eran económicamente accesibles para los sectores de bajos ingresos.

Las necesidades de atender a la PAM han sido expuestas sobretodo considerando los cambios en la pirámide poblacional, en la que se registran menos nacimientos, pero una población más longeva y menos muertes. Este es un fenómeno que se desarrolla en gran parte del mundo, y que ha sido tratado en organismos y conferencias internacionales de las que Costa Rica ha sido partícipe, como se describe en la sección de Antecedentes. Sobre este aspecto es menester mencionar el *I Informe estado de situación de la persona adulta mayor en Costa Rica*, presentado en 2008.^{40, 41} en el que

³⁹ Los criterios para seleccionar estos programas pueden ser consultados en el Capítulo II.

⁴⁰ Universidad de Costa Rica y Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor. (2008). *I Informe estado de situación de la persona adulta mayor en Costa Rica*. Recuperado de <https://goo.gl/BgiBxm>.

se detallan las condiciones de vida de la PAM, así como los retos del país a raíz de los cambios demográficos.

Considerando lo anterior, la propuesta de atender integralmente a la PAM, se plasma en el Plan de Gobierno presentado por Laura Chinchilla y se consolida una vez que asume la Presidencia. De esta forma, su equipo trabajó en coordinación con el órgano rector (Conapam), para buscar soluciones entre las alternativas que se plantearon. Predominó la idea de integrar a las comunidades y crear redes de cuidado a cargo de estas. Para entender esta selección, se deben conocer las tendencias doctrinales y normativas a nivel internacional y, posteriormente, determinar la visión de política social que pretendía desarrollar tanto la Presidente como su equipo técnico, y finalmente, tener en cuenta la relación entre la inversión requerida, los recursos disponibles y las metas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND).

A continuación, se desarrolla una explicación de los elementos necesarios para comprender cómo se diseñó y ejecutó la Red de Cuido. Primero, se abordarán los antecedentes que sitúan la atención de la PAM como un *issue* relevante en la agenda pública, tanto en el contexto internacional como nacional; segundo, se expone la metodología que sustenta el abordaje de este programa, se describe en qué consiste, para, en última instancia, entrar en el análisis del diseño y la ejecución.

6.2.1.1. Antecedentes

En este apartado se pretende mostrar un recorrido histórico, tanto a nivel internacional como nacional, relativo al surgimiento y consolidación de un problema público referente al colectivo de adultos mayores.

De esta manera, Araya y otros señalan que la década de 1980 se torna en punto de partida para la atención de esta población, debido a que es cuando las Naciones Unidas se interesan por abordarlo;

⁴¹ Respecto a la Red de Cuido, si bien no es estudio que anteceda el diseño de la red, debe destacarse que Pablo Sauma realizó una investigación, de parte de la CEPAL, para el Gobierno de Costa Rica, como una asesoría técnica en abril de 2011, donde se describen las características de la PAM en Costa Rica, la oferta de servicios de cuidado, el costo de atención, su financiamiento y se refieren a la propuesta de crear redes de atención progresiva para el cuidado de esta población. Sauma, P. (Abril, 2011). *Elementos para la consolidación de la Red nacional de cuidado de las personas adultas mayores en Costa Rica. Serie Seminarios y Conferencias*, (63). Recuperado de <https://goo.gl/99dG6V>.

sin embargo, los mayores avances se han dado hasta inicios del Siglo XXI.⁴² Una de las más importantes razones para que a nivel internacional se considere relevante este tema fue el cambio en la pirámide poblacional; las personas adultas mayores han aumentado porcentualmente su participación mientras que los nacimientos se reducen.⁴³

Con el aumento porcentual de este grupo etario, se genera una mayor demanda de servicios, especialmente de salud y cuidado, ante lo cual es menester repensar las acciones gubernamentales y la asignación de presupuestos en aras de atender dichas necesidades. Como señala Huenchuan, los problemas que afectan a los adultos mayores repercuten en el resto de grupos sociales.⁴⁴

No obstante ello, a nivel a internacional se han encontrado obstáculos para lograr promulgar instrumentos normativos, incluso de *soft law*, referentes a los derechos de las personas adultas mayores. Ello se evidencia en los esfuerzos que Estados como Argentina iniciaron en 1948, sin que se obtuvieran resultados.⁴⁵

A finales de la década de 1970, Naciones Unidas inicia un proceso de reconocimiento del aumento de la población en edad avanzada y de las problemáticas que le aquejan: en consecuencia, se promueve el garantizar oportunidades y seguridad económica y social a dicha población.⁴⁶

Para Araya y otros, desde ese momento y hasta 1998, se da una primera etapa en la promoción de acciones en política social dirigida a la población adulta mayor, sin embargo, los compromisos estatales no se consolidaron en políticas públicas específicas.⁴⁷ Algunos de los eventos más relevantes se enumeran a continuación:

⁴² Araya, J., Campos, J., Chinchilla, A., Navarro, T. y Porras, N. (2015). *Política social para la población adulta mayor en Costa Rica: un análisis desde la participación política*. Memoria de seminario de graduación para optar por el grado de Licenciatura en Trabajo Social. San José: Universidad de Costa Rica, p.139.

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ *Ibid.*, p.131.

⁴⁵ Huenchuan, S. (Noviembre, 2013). *Los derechos de las personas mayores. Módulo 2: Los derechos de las personas mayores en el ámbito internacional*. Recuperado de bit.ly/2Cgqfx4, p.3.

⁴⁶ Para ampliar criterio, *Cfr.* Naciones Unidas. (14 de diciembre, 1978). Resolución 33/52. Citada por Naciones Unidas. (1982). *Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento*. Recuperado de: <https://goo.gl/AW4iNU>.

⁴⁷ Araya, J; Campos, J; Chinchilla, A; Navarro, T y Porras, N. (2015). *Op.cit.*, p.144.

- a) En 1982, el Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento anunció un compromiso de los Estados por mejorar las condiciones de vida de este grupo, resaltando que los derechos fundamentales de la Declaración Universal de Derechos Humanos les aplican plenamente. Además de que la calidad de vida no es menos importante que la longevidad, incorpora la idea que se las personas de edad deben ser consideradas parte integrante de la sociedad y disfrutar en el seno de sus familias y comunidades de una vida plena, saludable, segura y satisfactoria.⁴⁸
- b) Otro hito, fueron los *Principios de las Naciones Unidas en favor de las personas de edad*, consisten en cinco principios: dignidad, autorrealización, cuidados, participación e independencia. Se quería que estos fueran incorporados en los programas nacionales. A estos efectos, es necesario resaltar dentro del contenido de independencia lo siguiente: “[...] poder residir en su propio domicilio por tanto tiempo como sea posible.”, y respecto al de cuidados: “[...] poder disfrutar de los cuidados y la protección de la familia y la comunidad de conformidad con el sistema de valores culturales de cada sociedad”.⁴⁹
- c) La observación general número 06 de 1995 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, a los artículos 10 y 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, se fomenta el mantenimiento de esta población en el seno de sus familias y la permanencia en sus hogares.⁵⁰

La segunda etapa que arranca en 1998, se caracteriza porque además de las declaraciones políticas se estatuyen acciones específicas para la región latinoamericana y del Caribe generando mayor presión en las autoridades, lo que da como resultado una mayor formulación de políticas públicas.⁵¹ En esta etapa sobresalen:

- a) La designación del año 1999 como el Año Internacional de las Personas Mayores.
- b) La Quinta Cumbre de las Américas, en Puerto España, Trinidad y Tobago, en ella se genera la Declaración de Compromiso de Puerto España en la que se destaca: “[...] promoveremos

⁴⁸ Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento. (1982). *Op.cit.*

⁴⁹ Asamblea General de las Naciones Unidas. (16 diciembre, 1991). *Resolución 46/91. Los Principios de las Naciones Unidas en favor de las personas de edad*. Recuperado de bit.ly/2IZMSar.

⁵⁰ CESCR. (1995). *Observación general N°6. Los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores: 08/12/95*. Recuperado de bit.ly/2AgvNWZ, pp.6-7.

⁵¹ *Ibidem*.

en el marco regional y con el apoyo de la OPS y la CEPAL, un examen sobre la viabilidad de elaborar una convención interamericana sobre los derechos de las personas mayores.”⁵² Otro factor relevante, fue la preocupación por generar políticas de cuidado correspondientes con los derechos humanos de las personas mayores.

- c) La Declaración Política y el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento.⁵³ Este ofrece una base para la formulación de políticas públicas, y pretende contribuir a cambiar la percepción social de los ciudadanos de edad, así como su relación con ellos. Se base en tres ámbitos: las personas de edad y el desarrollo; el fomento de la salud y el bienestar en la vejez; y la creación de un entorno propicio y favorable. Llama a considerar a las personas de edad como seres capaces de aportar a la sociedad y a incorporar a las comunidades y familias como órganos a los que les compete también el cuidado y protección de esta población.⁵⁴
- d) La I Conferencia Regional Intergubernamental en Chile, que tuvo como resultado la Estrategia Regional de Implementación del Plan para América Latina y el Caribe. Como orientaciones generales señala: el envejecimiento activo, la integración de este grupo en el mercado laboral y las oportunidades de formación; destaca la heterogeneidad del grupo en áreas como edad, género, nivel socioeconómico, etnia, condición migratoria o de desplazamiento, residencia urbana o rural, entre otras; la adopción del enfoque de ciclo de vida y de visión prospectiva de largo plazo; solidaridad intergeneracional y el logro de un nuevo contrato social en el que se incorpore el envejecimiento en el desarrollo integral y en las políticas públicas, lo que repercute en la reasignación de recursos entre las generaciones.⁵⁵
- e) La II Conferencia Regional Intergubernamental, en Brasil, de la que se obtiene la “Declaración de Brasilia”, que examina el informe sobre la aplicación de la Estrategia

⁵² Quinta Cumbre de las Américas. (19 de abril, 2000). *Declaración de Compromiso de Puerto España*. Puerto España, Trinidad y Tobago. Recuperado de: bit.ly/2Ow6usq.

⁵³ “Es también la primera vez que los gobiernos han aceptado vincular las cuestiones del envejecimiento a otros marcos del desarrollo social y económico y de los derechos humanos, en particular los convenidos en las conferencias y cumbres celebradas por las Naciones Unidas durante el pasado decenio”. Annan, K. (Abril, 2002). Prólogo. En Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento. *Declaración Política y Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento*. Recuperado de bit.ly/2NKWk2b, p.iv.

⁵⁴ *Ibid.*, p.29.

⁵⁵ Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (Noviembre, 2003). *Conferencia regional intergubernamental sobre envejecimiento: hacia una estrategia regional de implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento*, Santiago de Chile. Recuperado de bit.ly/2pWEBLr, pp.2-3.

regional de implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento y se reitera el compromiso de los Estados de generar acciones tendientes a mejorar la situación de vida de este sector.⁵⁶

- f) La III Conferencia Regional Intergubernamental sobre Envejecimiento en América Latina y el Caribe, en Costa Rica, de la que resulta la Carta de San José sobre los derechos de las personas adultas mayores de América Latina y el Caribe, que reafirma el compromiso de proteger a las personas mayores, mejorar los sistemas de protección social, revisar las políticas existentes, y promover y fortalecer la intervención en aras de esta población.⁵⁷
- g) La Reunión Regional de Sociedad Civil sobre Envejecimiento Madrid +10, en Tres Ríos (Costa Rica), en la que se analizaron la situación y los retos de y para la población adulta mayor de la región. Se emitieron consideraciones muy críticas sobre estos aspectos, algunas de ellas fueron: a. Que los derechos de las personas adultas mayores siguen siendo vulnerados; b. La carencia de una visión de vejez que refleje la diversidad de formas de envejecer, de perspectiva intergeneracional y de género, la invisibilización de las personas del área rural, indígenas y afrodescendientes en las políticas públicas y programas; c. La falta de prioridad y presupuesto estable en las políticas para la vejez. d. Persistencia de la pobreza estructural; e. la falta de consideración de las necesidades de este sector en los servicios de salud; f. El cuidado y la atención de las personas adultas mayores recaen en las mujeres pues no ha sido un tema asumido plenamente por las políticas públicas.⁵⁸

En suma, se visualiza que con gran dificultad se ha ido posicionando el tema hasta el punto de generar documentos jurídicos de *soft law*.⁵⁹ Así también se pone sobre la mesa la necesidad de

⁵⁶ Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (Diciembre, 2007). *Declaración de Brasilia. Segunda Conferencia regional intergubernamental sobre envejecimiento en América Latina y el Caribe: hacia una sociedad para todas las edades y de protección social basada en derechos*, Brasilia. Recuperado de bit.ly/2CnmV2X.

⁵⁷ Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (Mayo, 2012). *Carta de San José sobre los derechos de las personas mayores de América Latina y el Caribe. III Conferencia regional intergubernamental sobre envejecimiento en América Latina y el Caribe*, San José de Costa Rica. Recuperado de bit.ly/2P14sjM.

⁵⁸ Reunión Regional de Sociedad Civil sobre Envejecimiento Madrid +10. (Mayo, 2012). *Declaración de Tres Ríos, Costa Rica. Declaración de la Sociedad Civil de América Latina y el Caribe sobre Envejecimiento*, Costa Rica. Recuperado de bit.ly/2Eow7qs.

⁵⁹ Aún cuando esta fuera del periodo de estudio, resulta relevante destacar que el 15 de junio de 2015 se suscribe, en el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA) la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores. También es necesario mencionar que hay referencias indirectas en otros instrumentos internacionales de Derechos Humanos a dicha población, sobre todo en materia de protección social, tal y como se ilustra en el Anexo N°7.2. Con la exploración realizada a la normativa internacional quedan en evidencia las limitaciones existentes en la protección de este grupo, que es invisibilizado como sujeto vulnerable.

generar políticas públicas de cuidado de adultos mayores, responsabilidad que ha recaído históricamente en las mujeres. Además, la atención de este grupo poblacional debe considerar su permanencia e incorporación en las comunidades y culturas de las que son procedentes. Las actuaciones públicas también deben encaminarse a incluir el envejecimiento desde una perspectiva socialmente articuladora, de modo que se vaya más allá de los diseños dirigidos a atender necesidades específicas de la población adulta mayor.⁶⁰ Más aún, se debe considerar que la población de adultos mayores no corresponde con un sector homogéneo por lo que no se recomienda desarrollar políticas genéricas, ya que estas contribuyen a reproducir la exclusión y desigualdad.⁶¹

En el ámbito nacional, es menester mencionar que uno de los grandes hitos en Costa Rica en temas de adulto mayor, fue la promulgación de la Ley Integral para la Persona Adulta Mayor, en 1999. Esta ley es la primera en la materia y su función es “[...] ordenadora de la institucionalidad para la protección de los derechos de las personas adultas mayores.”⁶² Así, esta ley designa como órgano rector al Conapam, y reafirma los derechos con los que cuentan los adultos mayores en áreas como salud, educación, vivienda, recreación, seguridad social y trabajo.

El Conapam tiene como funciones la formulación de políticas y de planes nacionales en materia de envejecimiento, así como conocer sobre las evaluaciones que se hagan respecto de estos, también establece los criterios técnicos para distribuir los recursos económicos públicos destinados a los programas y servicios para las personas adultas mayores, entre otras.⁶³

Uno de sus principales logros ha sido diseñar la Política Nacional en Materia de Envejecimiento y Vejez 2011-2021, como política de Estado. Esta empezó a elaborarse en 2007 con apoyo del Fondo de Población de las Naciones Unidas (Unfpa) y la Junta de Pensiones y Jubilaciones del

⁶⁰ *Ibidem.*

⁶¹ *Ibid.*, p.145. Recuérdese que la generación de personas de edad no es un grupo homogéneo para el cual pueden bastar unas políticas genéricas. Es importante no estandarizar a las personas de edad como categoría única, y reconocer en cambio que esa población de personas de edad presenta una diversidad tan grande como cualquier otro grupo de edades, por ejemplo, edad, sexo, grupo étnico, educación, ingreso y salud. Cada grupo tiene necesidades e intereses particulares que es preciso abordar específicamente mediante programas y modelos de intervención ajustados a esas particulares características.

⁶² Universidad de Costa Rica y Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor. (2008). *Op.cit.*, p.171.

⁶³ Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. *Ley Integral para la Persona Adulta Mayor. Ley N°7935.* Recuperado de <https://goo.gl/nLvzRe>.

Magisterio Nacional (Jupema); además, se realizaron 16 Foros de Consulta en cantones estratégicos, siendo esta una política que “[...] conjuga el Estado, el gobierno, entidades no estatales y a nivel internacional”.⁶⁴ Tiene como objetivo “[...] estimular el desarrollo de las personas adultas mayores y orientar un envejecimiento activo.”⁶⁵ Además, se compone de cinco líneas de acción estratégica, las cuales son:

1. Protección Social, Ingreso y Prevención de la Pobreza.
2. Abandono, Abuso y Maltrato en contra de las Personas Adultas Mayores.
3. Participación Social e Integración Intergeneracional.
4. Consolidación de Derechos.
5. Salud Integral.

Dichas líneas de acción se inspiran tanto en las consultas realizadas a personas adultas mayores como en el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento y la Estrategia Regional de Implementación para América Latina y el Caribe.⁶⁶

También se destaca que el Conapam no es la única institución gubernamental que gestiona programas sociales para la población adulta mayor, son numerosas las instituciones que entre sus programas contemplan a estas personas como objetivo de atención. Como ilustración de ello se resaltan:⁶⁷

- Banco Hipotecario de la Vivienda (Banhvi): Bono familiar de vivienda para persona adulta mayor
- Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS): pensiones del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) y del Régimen No Contributivo de Pensiones por Monto Básico. Prestaciones sociales: Programa Ciudadano de Oro, Programa Desarrollo de la Población Adulta Mayor, Programa Estancias y Ayudas Sociales y Juegos Dorados de la Seguridad

⁶⁴ *Ibidem.*

⁶⁵ Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor. (2013). *Política Nacional de Envejecimiento y Vejez 2011-2021*. Recuperado de bit.ly/2Or9pml, p.6.

⁶⁶ *Ibidem.*

⁶⁷ Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor. (s.f.). *Programas, proyectos o servicios dirigidos a las personas adultas mayores por parte de instituciones públicas*. Recuperado de bit.ly/2QPFalC.

Social. Prestaciones de salud: Programa ampliado de inmunizaciones (Vacunación al Adulto Mayor), Atención Integral Básica al Adulto Mayor (I Nivel de atención y Atención geriátrica especializada (Hospital Nacional de Geriátría y Gerontología). Además: Atención integral de personas adultas mayores a nivel domiciliario, Atención social individualizada al adulto mayor, Taller de cuidadores, Actividades socio-educativas y Grupos de personas adultas mayores.

- MTSS: Programa Nacional de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa (Pronamype)
- Ageco: Participación y Promoción Social: Red Nacional de Clubes de Personas Mayores y Programa Personas Mayores Voluntarias, Promoción Social. Programa Educando para el Envejecimiento, Incidencia en Políticas Públicas y Relaciones Institucionales y Observatorio de los Derechos Humanos de las Personas Adultas Mayores.

Así las cosas,

[...] *A nivel nacional se coloca desde finales de los años 70 e inicios de los 80, la relevancia de crear una política nacional dirigida a la población adulta mayor, denominada en ese entonces, política gerontológica. Aspecto que se materializa hasta el año 2011 con la formulación oficial de la Política Nacional de Envejecimiento y Vejez 2011-2021.*⁶⁸

No obstante, dichas actuaciones aún se dirigen hacia la PAM como grupo homogéneo, y no logran articular a toda la población entorno al proceso de envejecimiento, que es lo que impulsa el término envejecimiento activo.⁶⁹ El anexo N°6.3 que contiene un recuento de la normativa nacional regente en temas de cuidado y protección de la PAM.

No debe olvidarse que el marco normativo nacional debe ser complementado con los Convenios Internacionales ratificados por Costa Rica, las Declaraciones y los Planes de Acción suscritos. Por

⁶⁸ Araya, J., Campos, J., Chinchilla, A., Navarro, T. y Porras, N. (2015). *Op.cit*, p.166.

⁶⁹ Según la OMS:

El envejecimiento activo es el proceso de optimización de las oportunidades de salud, participación y seguridad con el fin de mejorar la calidad de vida a medida que las personas envejecen. El envejecimiento activo se aplica tanto a los individuos como a los grupos de población. Permite a las personas realizar su potencial de bienestar físico, social y mental a lo largo de todo su ciclo vital y participar en la sociedad de acuerdo con sus necesidades, deseos y capacidades, mientras que les proporciona protección, seguridad y cuidados adecuados cuando necesitan asistencia. Organización Mundial de la Salud. (2002). Envejecimiento activo: un marco político. *Revista Española de Geriátría y Gerontología*, 37(2), 74-105. Recuperado de bit.ly/2Af3LLi, p.79.

lo tanto, en el país existe una obligación estatal, legalmente afirmada en numerosos instrumentos, de proteger y atender a la población adulta mayor. Existe un marco teórico-conceptual internacionalmente fijado y aceptado por Costa Rica, que señala el norte en el diseño y ejecución de políticas sociales para esta población.

Dentro de los pilares de este se halla la participación de los adultos mayores en el diseño de las políticas, así como su permanencia en sus comunidades y familias, su visualización como personas que gozan de autonomía y de los mismos derechos que el resto de ciudadanos (en educación, salud, trabajo, etc.), reconociendo que dentro de este mismo grupo existe heterogeneidad. Ello se conoce como el enfoque de Derechos Humanos, a lo que se le suma, el enfoque del ciclo de vida, en el que se pretende que la vejez se conceptualice como un proceso que acontece a lo largo de la vida del ser humano y se prepare a la población para ello. Finalmente, la estrategia del envejecimiento activo por medio de la cual se pretende fomentar estilos de vida saludables, la integración social, una cultura de envejecimiento y capacidades que mantengan a las personas mayores con bienestar.⁷⁰ El Conapam, rector técnico en diseño y ejecución de planes y programas en materia de adulto mayor, ha sido criticado por la CGR en tanto su labor de rectoría es débil,⁷¹ además de la falta de mecanismos para dar seguimiento y controlar los programas que tiene en ejecución y la carencia en el diseño de otros. Administrativamente también se han señalado falencias en materia presupuestaria y de planificación.

Se proyecta que la población adulta mayor siga creciendo, para 2025 llegará a ser un 11.5% de la población (600 mil personas). En este grupo la incidencia de la pobreza es mayor (un 23% de las personas adultas mayores son pobres). Las labores de cuidado recaen generalmente en la población femenina.⁷²

⁷⁰ Rodríguez, K. (2010). Vejez y envejecimiento. *Documento de Investigación*, (12). Recuperado de bit.ly/2ylQnUs, pp.32-34.

⁷¹ Cfr. Contraloría General de la República. (31 de agosto, 2016). Informe de auditoría de carácter especial sobre la interrelación de los Programas de Transferencias dirigidos a la población Adulta Mayor. DFOE-SOC-IF-08-2016. Recuperado de <http://bit.ly/2CmcOLR>, y Contraloría General de la República. (16 de agosto, 2013). Informe sobre el cumplimiento de las metas de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil y de la Red de Atención del Adulto Mayor. Informe No. DFOE-SOC-IF-09-2013. Recuperado de bit.ly/2yUh6qL.

⁷² Presidencia de la República de Costa Rica. (2012). *Red de atención progresiva para el cuidado integral de las personas adultas mayores en Costa Rica*. San José. Recuperado de <https://goo.gl/UzrERz>, pp.7-10.

Conociendo el contexto nacional e internacional existente, a continuación se estudiará el diseño de la Red de Atención Progresiva para el Cuido Integral para la Persona Adulta Mayor en Costa Rica.

6.2.1.2. Metodología

Para el análisis del presente programa predominantemente se hace uso de técnicas cualitativas de investigación. Principalmente, se recopila información bibliográfica: informes de labores, documentos institucionales, acuerdos de Junta Rectora, informes de la Contraloría General de la República (CGR), artículos de prensa y revisión de legislación nacional, convenios y declaraciones internacionales. Además, se realizaron entrevistas semi estructuradas a actores clave como: la Expresidente Laura Chinchilla, el exministro Fernando Marín, Juan Carlos Laclé, funcionario del IMAS, y Emiliana Rivera, directora ejecutiva del Conapam. Todos ellos brindaron información relevante que fue confrontada con los documentos antes mencionados.

Teóricamente, el programa en su fase de diseño trata de ser explicado mediante la aplicación del modelo de corrientes múltiples (en adelante, MCM) considerando los aportes de John Kingdon, Nikolaos Zahariadis y Thomas Birkland.⁷³ Dicho modelo parte de la convergencia de tres corrientes: el problema, las políticas o soluciones (policies) y la política (politic) o discurso político. Las elecciones de política pública se realizan cuando las tres corrientes se acoplan o se unen en momentos oportunos en el tiempo, denominados por Kingdon como la ventana de oportunidad a nivel político. En el caso de la Red de Cuido de Adultos Mayores, esas tres variables son claramente identificables siendo atinente este modelo para dar cuenta de lo acontecido con este programa.

En la fase de ejecución se hace uso de variables que componen el modelo de la macro y micro implementación propuesto por Paul Berman.⁷⁴ Este parte de un contexto institucional en el cual es una organización local la prestadora de servicios sociales. A razón de ello, el gobierno nacional, en este caso representado por la entidad rectora Conapam, debe ejercer influencia sobre esas

⁷³ Kingdon, J. (1995). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. New York. Harper Collins. Zahariadis, N. (2007). *The Multiple Streams Framework. Structure, Limitations, Prospects*. En: Sabatier, P. (2007). *Theories of the Policy Process*. Colorado, Westview Press, pp.65-92. Birkland, T. (2011). *An Introduction to the Policy Process*. New York. M.E. Sharpe.

⁷⁴ Berman, P. (1993). El estudio de la macro y la micro-implementación. En Aguilar, L. (1993). *La implementación de las políticas*. (1ª. Edición). México: Miguel Angel Porrúa, pp. 281-321.

organizaciones locales para que se comporten según lo deseado (esto es llamado el problema de la macro implementación). Por otro lado, en respuesta a las acciones Conapam, las organizaciones locales tienen que diseñar y poner en ejecución sus propias políticas internas (este es el problema de la micro-implementación). Bajo esta dinámica resulta útil explicar el desarrollo de este proceso en el Programa Red de Cuido dado que ambos niveles (nacional y el local) están presentes en él.

6.2.1.3.Descripción Ejecutiva del Programa

La Red de Atención Progresiva para el Cuido Integral para la Persona Adulta Mayor (en adelante Red de Cuido), atiende a la población objetivo mediante las Redes Locales, que son estructuras sociales compuestas al menos por representantes de organizaciones no gubernamentales (idealmente al menos una de la Organización de Bienestar Social (OBS) que atienden a personas adultas mayores de la comunidad), instituciones estatales (como mínimo de la CCSS, IMAS), Municipalidades, líderes comunales, iglesias y PAM. Todos ellos articulados con el fin de garantizar el cuidado y la satisfacción de necesidades de las personas adultas mayores.

La organización para la atención de la PAM es de base comunal, de modo que las Redes Locales son las encargadas de identificar las necesidades de cada persona adulta mayor, y de decidir sobre la asignación de los recursos disponibles.

Las OBS son las organizaciones privadas con personalidad jurídica que, en conjunto con las Municipalidades, se encargan de suscribir los convenios con el Conapam, convirtiéndose en las receptoras de los recursos económicos. La celebración del convenio es comunicada a los otros integrantes de la red. Es decir, las OBS y las municipalidades, en virtud del marco jurídico nacional, son las únicas con la capacidad jurídica para administrar fondos públicos, pero las redes locales se conforman con más integrantes de la sociedad civil y representantes de instituciones públicas.

Estas redes locales cuentan con autonomía para su organización interna, pero están enlazadas con personeros del Conapam y cuentan con un marco teórico para desarrollar sus acciones. En consecuencia, la Red cuenta con un plan de trabajo y un presupuesto. Además, es la que selecciona a los beneficiarios y debe rendir cuentas sobre el uso de los fondos públicos.

6.2.1.4. Diseño de la Red de cuidado

A continuación, se ofrece una explicación amplia del proceso de diseño de la Red de Cuido, considerando los elementos propuestos por el modelo de corrientes múltiples: problemas, *policies* y *politics*.

6.2.1.4.1. Problema

Este subapartado contempla el mapeo de las situaciones problemáticas considerando los aportes del MCM. Así, se entiende que los problemas son aquellas condiciones que los responsables políticos y los ciudadanos consideran necesarias de abordar, la visibilización de estas condiciones se realiza mediante indicadores, eventos focales, retroalimentación y la atención y carga de problemas, básicamente. Entonces, en un primer momento, se hace mención de estos elementos.

Indicadores

Los indicadores que se incorporaron en este análisis son: porcentaje de población mayor de sesenta años, proyecciones de crecimiento de ese grupo, factores que muestran la dependencia (ingreso, enfermedades, entre otros), cambio en los estilos de vida y roles de cuidado.

Con base en ellos, los políticos y la ciudadanía evaluaron la existencia y la magnitud de ciertas condiciones que llegan a considerarse problemáticas en el tema del envejecimiento. Su monitoreo, en el caso costarricense, ha sido llevado a cabo de forma periódica mediante las mediciones que realiza el INEC, como las *Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples* y los Censos, principalmente el *I Informe de Estado de la Situación de la persona adulta mayor* (2007).⁷⁵

Ahora bien, estos indicadores deben ser usados “políticamente” para insertarse en la agenda, debido a que no toda condición por el hecho de serlo se convierte en un problema. Los autores de los que parte esta interpretación han señalado que, si bien el problema es una construcción con elementos perceptivos e interpretativos, también deben de responder a un esquema de valores relevantes en una sociedad, por lo que al ser estos trastocados se activa el interés y la atención.

⁷⁵ El mismo Informe (2007) señala como su propósito iniciar un sistema de seguimiento a la situación de este grupo etario y con ello, contribuir a activar el proceso de transformación social que se requiere (Universidad de Costa Rica y Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor. (2008). *Op.cit.*, p.I.

Sobre esta base, con los aportes estadísticos nacionales se ha detectado que el país ha atravesado un proceso de transición demográfica que lo hace avanzar hacia el envejecimiento de la población, por ello, se ha mencionado que se requiere de un nuevo enfoque de las políticas públicas, los servicios públicos y la infraestructura para la atención de esta población, la cual requiere de servicios diferentes a las de las personas de otros grupos etáneos.

De esta manera, el aumento de la PAM implica que existirán más personas con algún grado de dependencia para desarrollarse cotidianamente en actividades como: el aseo personal, alimentación y desplazamiento. Estas personas, que no pueden valerse por sí mismas, se transforman en una población vulnerable en el ejercicio de sus derechos.

Aunado a esto, el cambio en los estilos de vida de la población, las mujeres se incorporan con más fuerza en el mercado laboral, el tamaño de las familias se reduce, entre otros. En consecuencia los roles tradicionales de asistencia y apoyo varían, desplazándose la demanda de cuidado a los Estados, organizaciones sociales y los mercados.

En cifras, el estudio de la UCR-Conapam de 2008 reveló que Costa Rica contó con 7.9% de población con 60 años o más en 1999, y proyectó que para 2030 el porcentaje aumentará a 18.5%. El INEC con el censo de 2011, indicó que para ese año dicha población abarcaba el 10.44%.

Con los datos aportados por el I Informe estado de situación de la persona adulta mayor se estableció que el 55% de la PAM cuenta con ingresos propios, el 23% recibe transferencias (ingreso no autónomo) y 22% carece de ellos.⁷⁶ El 7.60% son mujeres y el 6.87% hombres, ello porque la esperanza de vida de las mujeres en Costa Rica es mayor. Esta población se concentra en el área metropolitana, y una mayoría de ellos cuenta con enfermedades crónicas como: hipertensión, hipercolesterolemia, diabetes mellitus, enfermedad pulmonar, artritis y osteoporosis.⁷⁷

⁷⁶ Ingreso propio es el generado a raíz de pensiones del régimen contributivo o por trabajo.

⁷⁷ Según el I Informe sobre el Estado de Situación de la PAM, “Solo un 41% de los adultos mayores tiene una pensión contributiva y esta proporción es aún menor en las mujeres.” Universidad de Costa Rica y Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor. (2008). *Op.cit.*, p.vii.

Según Martínez y Brenes,

[...] los grupos de edad que reflejan mayor incidencia de casos de maltrato, negligencia y abandono son los que se ubican entre los 70 a 79 años, y el grupo entre 80 y 89 años, realidad que coincide con lo establecido en la literatura internacional, en el sentido de que a mayor edad, mayor dependencia y mayor riesgo de vivir situaciones de maltrato.⁷⁸

El impulso de la corresponsabilidad social para atender a la población dependiente va aparejado con el cuidado, tanto de niños como de la PAM.

De este modo se rescata que

Dicho proceso (refiere al envejecimiento de la población), ocurre además, junto a una importante falta de opciones de cuidado para el sector de esta población que así lo requiera y que de no atenderse de manera urgente, generará una mayor presión en la prestación de servicios, especialmente de salud y pensiones y afectará la calidad de vida de la población adulta mayor, a la vez que se constituye en una barrera para la incorporación al mercado laboral de las familias, particularmente de las mujeres, en quienes se ha depositado tradicionalmente el rol de cuidado, y en especial para aquellas mujeres jefas de hogar.⁷⁹

Resulta llamativo el acento que se hace en el tema de la mujer en relación con la PAM. Este enfoque se explica en función de las cifras.

[...] El cuidado que reciben los adultos mayores proviene casi en su totalidad de la familia inmediata y en particular de las hijas corresidentes. Las mujeres son las que más brindan cuidados a los adultos mayores, ya sea que residan o no en el hogar. No obstante, las necesidades de apoyo de una parte de la población adulta mayor no están, completamente satisfechas. En total 41% de los hombres y 51.3% de las mujeres declaró necesitar ayuda con alguna de las actividades de la vida diaria y actividades instrumentales del diario vivir, pero solo 31% de los hombre y 41% de las mujeres dice recibir ayuda. Aproximadamente un 10% de personas que requieren ayuda no la recibe. Y dentro de ellos, los grupos etarios más jóvenes y los más avanzados carecen de ayuda.⁸⁰

Además, se debe considerar que los mismos adultos mayores se cuidan entre sí, o cuidan a otras poblaciones. “[...] Aproximadamente uno de cada cinco adultos mayores declaró cuidar a otro adulto

⁷⁸ Martínez, J. y Brenes, Y. (2007). *Maltrato, negligencia y abandono de la persona adulta mayor costarricense*. Recuperado de bit.ly/2RWHclh, p.20.

⁷⁹ Presidencia de la República y CONAPAM. (Octubre, 2012). *Red de atención progresiva para el cuidado integral de las personas adultas mayores en Costa Rica*. Recuperado de <https://goo.gl/4Y1HRR>, p.1.

⁸⁰ *Ibid.*, p.10

mayor, y la misma cantidad manifestó cuidar niños en el hogar. Muchas personas adultas mayores brindan ayuda económica a otros miembros de su familia.”⁸¹

El uso de este tipo de indicadores contribuye a generar la percepción y el convencimiento de que hay un problema, y es que un grupo poblacional (el de los adultos mayores) crece y la sociedad no está preparada para brindar respuesta a sus necesidades y a las consecuencias de ese cambio demográfico.

Eventos focales o de enfoque

Por su parte, los eventos focales también llamaron la atención sobre las condiciones problemáticas. Para efectos de esta investigación, son aquellas situaciones mediáticas o promovidas por los emprendedores de políticas que marcan un hito a nivel social o político.⁸²

Sobre este particular, se detectó como evento focal la incorporación del tema de la atención y cuidado de adultos mayores en el Plan de Gobierno de la candidata victoriosa. Al respecto, debe señalarse que el Plan de Gobierno constituye un instrumento en que los candidatos exponen su proyecto político. De resultar electos, es un compromiso con la ciudadanía y debe llevarlo a cabo. Posteriormente, este documento es plasmado como el Plan Nacional de Desarrollo, herramienta de planificación nacional que marca pauta las líneas estratégicas de acción en el periodo de gobierno, para el caso de estudio, fue entre 2011-2014.⁸³

Según la entrevista realizada a la misma Presidente, la idea de incorporar la red de cuidado para Personas Adultas Mayores en el Plan de Gobierno provino de la discusión desarrollada en el Incae sobre los resultados obtenidos por Costa Rica en el Consenso de Copenhague. En él, se priorizó una serie de políticas a implementar y que tendrían un gran impacto en el uso eficiente de los recursos. Uno de los temas que surgió fue el apoyo a las mujeres vulnerables, y la corresponsabilidad social

⁸¹ *Ibidem*.

⁸² Ejemplos de hitos son los ataques terroristas del 11 de setiembre, 2011; así como eventos de carácter social importantes, como huelgas.

⁸³ Ministerio de Planificación. . (Diciembre, 2010). *Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 “María Teresa Obregón Zamora”*. Recuperado de <https://goo.gl/H9ZHiF>, p.19.

en los temas de equidad de género, al considerar los roles de cuidado socialmente asignados a las mujeres.

Se considera que esta concatenación de eventos catapultó el tema a la agenda, pues, en palabras de Emiliana Rivera, directora ejecutiva de Conapam, es precisamente cuando Chinchilla toma posesión de su cargo que se disponen los equipos a trabajar para la construcción de una solución, es decir, a dar contenido a la idea genérica que proponía la candidata y ahora Presidente.

Otro evento que muestra el interés político en promover el tema es la promulgación de la Directriz 008-P en agosto de 2010 en la que se giró una suma no menor al 2% de los ingresos anuales del Fodesaf para financiar la red de cuidado de niños y niñas y la de adultos mayores. En junio 2011, se promulgó el Decreto Ejecutivo N°36607 que declara de interés público la Red de Cuidado de Adultos Mayores.

La retroalimentación

La retroalimentación consiste en tomar la experiencia y resultados positivos y negativos de otros programas anteriores en áreas afines, para establecer soluciones exitosas.

En Costa Rica, para las personas adultas mayores, antes de la implantación de la red de cuidado, existían algunas soluciones institucionales o modalidades de atención como: los hogares de ancianos, centros diurnos y albergues administrados por las OBS, o por organizaciones privadas. Una cuarta categoría es la atención domiciliar. Pablo Sauma las clasifica a las primeras como iniciativas mixtas, y a las segundas como privadas.⁸⁴ Las diferencias básicas se resumen en la siguiente tabla:

⁸⁴ Sauma, P. (2011). *Op.cit*, p.20.

Tabla N°6.1

Diferencias entre las modalidades de atención a la PAM, previo a la instauración de la Red de Cuido.

Hogar de ancianos	Albergue	Centro diurno	Atención domiciliar
<p>Los adultos mayores viven permanentemente en ellos</p> <p>Se brindan servicios integrales, médicos, paramédicos, enfermería, rehabilitación, trabajo social, alimentación balanceada, actividades recreativas, estimulación mental, lavandería, entre otros.</p> <p>Cuentan con personal capacitado</p> <p>Plantas físicas adaptadas a las necesidades de la PAM</p>	<p>Solución habitacional para familias de escasos recursos.</p> <p>Son tutelados por la comunidad, se les atienden las necesidades básicas</p> <p>Son abiertos (pueden recibir visitas y salir).</p> <p>Hay dos modalidades:</p> <p>El albergue colectivo: es una vivienda en la que habitan menos de veinte personas y que cuenta con los servicios básicos.</p> <p>El albergue individual: vive un adulto mayor, de manera independiente, valiéndose por sí mismo.</p>	<p>Brinda servicios básicos a la PAM</p> <p>Es un complemento a la vida familiar</p> <p>Procura mantener una relación estrecha entre la familia-comunidad-PAM</p> <p>Cuentan con personal de planta capacitado</p> <p>Cuentan con infraestructura adaptada a las necesidades de la PAM.</p> <p>Es un servicio organizado por la comunidad y con apoyo institucional.</p>	<p>Se brinda atención a la PAM no institucionalizada (no residentes de hogares o albergues) y que no acuden frecuentemente a los centros diurnos.</p> <p>El personal se traslada a la vivienda del adulto mayor para prestarle algunos servicios como: limpieza de la vivienda, ayuda en tareas domésticas, control de signos vitales, curaciones, acompañamiento en actividades fuera de la vivienda, entre otras.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en Sauma, P. (2011), Conapam. *Modalidades*. Recuperado de: bit.ly/2P9ba76.

Por su parte, es esencial aludir a las OBS pues son las instituciones base para recibir los fondos con los que funciona cada Red de Cuido.

Según el IMAS, una OBS:

*[...] es aquella asociación o fundación privada, sin fines de lucro, constituidas de forma voluntaria con el propósito de apoyar a personas en condición de pobreza, riesgo y vulnerabilidad social (adultos mayores, niños y niñas, adolescentes, discapacidad y adultos) que requieren de rehabilitación, cuidado y protección.*⁸⁵

⁸⁵ IMAS. *Área de Acción Social y Administración de Instituciones*. Recuperado de bit.ly/2OtHwKl.

Se integran por personas voluntarias que buscan responder con su trabajo a necesidades que ya han sido detectadas mediante estudios en la población objetivo, y las establecidas por los entes que rigen la materia. Estas organizaciones están sujetas a control financiero-contable de los recursos que perciben. Además, existe una lista de requisitos por cumplir para ser sujetos de apoyo económico estatal muy amplio, por ejemplo, el Conapam en su web cita:

- a) Poseer personería y cédula jurídica vigente.
- b) Calificación de idoneidad vigente.
- c) Cumplir con la Resolución 141-DFOE-Directriz sobre requisitos mínimos.
- d) Cumplir con lo establecido en el Reglamento R-CO-33 sobre Idoneidad.
- e) Cumplir con los Requisitos para la calificación de idoneidad anexo N° 1 OBS.
- f) Poseer Certificación de Habilitación vigente emitida por el Ministerio de Salud.
- g) Poseer Certificación de Declaratoria de Bienestar Social extendida por el Instituto Mixto de Ayuda Social.
- h) Estar al día en el pago de las cuotas obrero patronales de la Caja Costarricense de Seguro Social.
- i) Estar al día en la presentación de las liquidaciones de recursos financieros recibidos con anterioridad.
- j) Aportar la aprobación del presupuesto por parte del Órgano Contralor, cuando corresponda.
- k) La organización destinataria no debe tener reintegros pendientes con el Conapam, arreglos de pago atrasados o descargos pendientes fuera del plazo establecido por Ley producto de informes de control interno, informes de Trabajo Social e informes de revisión de liquidaciones.
- l) Es obligación y responsabilidad únicamente de la organización destinataria el gestionar ante las diferentes instituciones la renovación de toda la documentación y comunicarlo inmediatamente en forma escrita al Conapam.
- m) Que la organización haya enviado la lista mensual de las y los beneficiarias (os), según el formato proporcionado por el Conapam.⁸⁶

⁸⁶ CONAPAM. *Requisitos para Organizaciones*. Recuperado de bit.ly/2yq2y2m.

Además, establece con claridad que los recursos que se le giren a la OBS

[...] son asignados de conformidad con el número y perfil de cada persona adulta mayor, así como la capacidad instalada de cada organización, los cuales permiten mejorar la atención de las necesidades de esta población, realizar proyectos específicos y apoyarse con los costos de mantenimiento, entre otros aspectos.⁸⁷

Otras experiencias que alimentaron la Red de Cuido están relacionadas con la labor de Fernando Marín, ministro rector del Sector Bienestar Social y Familia (SBSF), en la configuración de los Ebais en Costa Rica, en los que desarrolló el planteamiento de descentralizar la atención en salud llevándola a las comunidades. De igual manera, la experiencia de Conapam con el programa conjunto que desarrolló con el Ministerio de Salud (Minsa), por medio del cual repartieron bolsas de alimentos a personas en pobreza, residentes de zonas urbano-marginales y en desnutrición.

La atención y la carga de problemas

Debe considerarse que existen muchas condiciones problemáticas que compiten por la atención de los políticos. Abarrotar la agenda y tener una carga alta de problemas conducen a la ineficiencia en el uso de la información. En este caso, los primeros borradores del diseño de la Red de Cuido estuvieron a cargo del Conapam (bajo la conducción de Emiliana Rivera y Fernando Morales, Presidente Ejecutivo). Dicha entidad asumió en su agenda la condición problemática que puso sobre la mesa el Plan de Gobierno de la mandataria Chinchilla,. Posteriormente, sus planteamientos fueron comunicados al Ministro Rector (Fernando Marín), quién también incorporó la condición problemática tanto en su agenda como en la de Presidencia.

Policies (soluciones)

En esta corriente confluyen ideas que compiten para ganar aceptación en las redes de políticas. El MCM parte de que las ideas son generadas por especialistas en comunidades de políticas y se consideran en varios foros y formas (artículos, conferencias, audiencias, etc.). Algunas ideas pueden sobrevivir a este período inicial sin mayores modificaciones, otras se combinan en nuevas

⁸⁷ *Ibidem.*

propuestas y otras desaparecen. Son seleccionadas en función de su viabilidad técnica, y la aceptabilidad por parte de los responsables políticos, al tomar en consideración el valor socialmente relevante que representan.

En este entendido, tal y como se destacó anteriormente, desde el Plan de Gobierno de la candidata Chinchilla se concibió la idea de atender el cuidado de la población adulta mayor. No obstante, el modo de hacerlo fue desarrollarlo una vez que ella y su equipo tomaron el poder. Esto se dio en el segundo semestre de 2010, a través de un proceso en el que se intercambiaron insumos. En este proceso hubo figuras clave cuyas ideas moldearon el diseño de la política, entre ellas: Fernando Marín, Presidente Ejecutivo del IMAS y Rector del Sector Bienestar Social y Familia, y Fernando Morales Martínez, Presidente Junta Rectora del Conapam, junto con Emiliana Rivera Meza, Directora Ejecutiva del Conapam.

Según la entrevista concertada con Emiliana Rivera, durante la confección del Plan de Gobierno, el Conapam fue invitado por el Partido Liberación Nacional a exponer la situación de la población adulta mayor, práctica común en periodo electoral.⁸⁸ En el Plan, dentro del capítulo de *Bienestar y protección de los más vulnerables*, se contempló como uno de sus programas sociales un Programa Nacional de Cuido para Adultos Mayores. Desde ese momento se dejó plasmado el interés de contribuir con el cuidado para que las mujeres tengan la oportunidad de trabajar fuera del hogar y ganar su propio ingreso.⁸⁹ Sobre el cuidado se dice:

Dar un fuerte impulso a los programas de atención y recreación diurna para las personas adultas mayores, para lo cual diseñaremos y pondremos en marcha nuevos modelos de atención integral -especialmente por recursos humanos especializados necesarios para atender a esta población.⁹⁰

Sin embargo, es realmente a partir de la elección de Chinchilla cuando Conapam, como ente rector de la atención de la población adulta mayor, investiga cuál era la idea que se tenía sobre esos nuevos modelos de atención integral. Según indica Rivera, se contactó con diferentes personas que habían estado involucradas en la campaña de Chinchilla, pero no lograron brindar los detalles

⁸⁸ Rivera, E. (14 de mayo, 2018). *Comunicación personal*.

⁸⁹ Partido Liberación Nacional. (s.f.). *Plan de Gobierno Laura Chinchilla 2010-2014*. Recuperado de: <https://goo.gl/y6qP6R>, pp.5, 12

⁹⁰ *Ibid.*, p.13

buscados. Con base en ello, llegó a la conclusión de que no existía un planteamiento concreto al respecto, por lo cual, Conapam se avocó a plantear un diseño preliminar.⁹¹

Rivera destacó que tuvieron que enfrentar algunas desaveniencias porque, para algunos especialistas, el uso de la palabra *cuido* no es adecuado para referirse a adultos mayores, lo correcto es *atención*. Pero, hay otro sector de la doctrina que ha aceptado el término. Por otra parte, a nivel interno del Conapam, algunos funcionarios cuestionaron la competencia de este órgano para hacerse cargo administrativamente de la Red de Cuido, pues, históricamente, su labor ha sido reducida a realizar transferencias económicas.⁹²

Como se mencionó al inicio del análisis, existía una tendencia internacional referente al modo en que debía ser atendida la PAM y sobre sus derechos humanos. Rivera fue enfática en que construyeron su propuesta con base en el enfoque de derechos, cuyo postulado central era atender las necesidades “reales” de la población, es decir, aquellas que esta misma identifique, y, además, proveer las soluciones que resulten deseables y aceptables por la misma población beneficiada.⁹³

Partiendo de esa premisa, pensaron en que fueran las mismas comunidades las que detectaran las necesidades y brindaran soluciones. Rivera mencionó que tomaron como idea generadora el proceso de atención en salud costarricense, debido a que ella alguna vez asistió a una conferencia de Fernando Morales en la que explicó su funcionamiento, por lo que les resultó útil usarlo como base para pensar en el concepto de Red.⁹⁴

Dicha propuesta fue presentada a Fernando Marín, Ministro Rector, quien tenía una idea muy similar a lo que Conapam proponía. Marín buscaba desconcentrar la atención de modo que fuera dada desde el nivel comunitario. Pero su enfoque estaba orientado a la construcción de infraestructura y al involucramiento de las Municipalidades, de forma que en cada comunidad se construyeran y habilitaran centros que atiendan a la PAM. En otras palabras, continuar con la línea que ya se trabajaba en el país.

⁹¹ Rivera, E. (14 de mayo, 2018). *Op.cit.*

⁹² *Ibid.*

⁹³ *Ibid.*

⁹⁴ *Ibid.*

Consecuentemente, Marín y el Conapam inician un trabajo conjunto para mejorar la propuesta de lo que sería la Red de Cuido. En dichas discusiones se le redujo peso a la idea de crear infraestructura, aunque no se descartó completamente, debido a que no era viable económicamente, en el tanto la construcción, habilitación, funcionamiento y conservación es muy onerosa.

Con el afán de ilustrar los costos probables, se muestran algunos extractos de noticias publicadas en los periódicos nacionales. *La Prensa Libre* señaló:

[...] *Cuidar a un adulto mayor que pueda alimentarse por sí mismo y realizar labores de aseo diarias, implica una inversión de ¢450 mil por mes, detalló el Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (Conapam). Mientras, que para aquellos que se encuentran con alguna demencia o requieren de cuidados especiales, se requiere invertir ¢1 millón por cada adulto mayor.*

Estas cifras hacen que los hogares de ancianos tengan que recurrir a rifas, ventas, bingos, carreras recreativas y demás para poder cubrir esos gastos. De acuerdo con Rusmarily Gómez, presidenta del hogar de ancianos Presbítero Jafet Jiménez de Grecia, con las ayudas que reciben de Conapam y Junta de Protección Social (JPS) logran recaudar unos ¢550 mil por un adulto que implica una atención de ¢1 millón [...] Zulema Villalta, presidenta del Conapam, es consciente de que esa cifra es difícil de solventar para una familia costarricense.

La jerarca manifestó que aunque si bien no hay ningún motivo para abandonar a los adultos mayores, ese factor económico podría estar incidiendo en que sus familiares tengan el valor para tomar esa decisión.

Para hacerle frente al abandono de adultos mayores, esta mañana el Conapam dio a conocer que con una inversión de ¢1.200 millones, crearán módulos en 13 hogares de ancianos para recibir entre 10 y 35 personas mayores de 60 años en esta condición.⁹⁵

Las cifras arriba señaladas dan una idea del costo económico a invertir para poner en operación un hogar, un centro o un albergue. De hecho, el último párrafo señala que con una inversión de ¢1.200 millones apenas lograrían crear módulos en 13 hogares para recibir entre 10 y 35 personas adultas mayores. Además, llevar a los adultos mayores a albergues u hogares implica desarraigarlos.

De este modo, teniendo un contexto de recursos limitados; constricciones financieras a nivel nacional, producto del déficit fiscal; y considerando los altos costos económicos a invertir sin que

⁹⁵ Ruiz, P. (9 de diciembre de 2015). Cuido de adultos mayores en hogares cuesta entre ¢450 mil y ¢1 millón. *La Prensa Libre*. Recuperado de bit.ly/2J1Vayv.

con ello se lograra una cobertura amplia, las autoridades se inclinaron por fortalecer la idea de conformar redes para atender a la población adulta mayor.

La idea de atender el cuidado mediante redes implicaba la participación de una serie de sectores de la sociedad civil y gubernamentales, con los que se constituirían alianzas; ello propiciaba, a su vez, mantener a los adultos mayores en sus comunidades, que es uno de los postulados más importantes de lo que se ha conceptualizado como arraigo. La idea giró en torno a adaptar y mejorar los espacios para minimizar los riesgos y en la incorporación de voluntarios para apoyar a las familias con el cuidado. Se parte de que los adultos mayores no conforman un grupo homogéneo, por lo cual las iniciativas debían atender sus necesidades particulares, por ello se idearon varias alternativas de atención que se explicarán posteriormente.

Valga destacar que no existe un estudio aplicado al diseño de este programa que detalle las características de este grupo en términos de su composición, ubicación y necesidades. Por lo que, a criterio de estas investigadoras, el reconocimiento de la heterogeneidad de la PAM se limita a que, por la naturaleza de la condición humana misma, existen diferencias entre los conjuntos humanos, pero no han sido mapeadas. Esta labor se relega a los representantes comunitarios de la red, quienes identifican las necesidades de la persona y las atiendan conforme a la gama de prestaciones establecidas. Se asume que la comunidad es la que conoce a sus pobladores y sus modos de vida.

Ello es importante de resaltar porque, siendo ya por sí mismo el grupo de la PAM uno vulnerable, se le pueden sumar otras condiciones como pertenecer a un grupo étnico específico (por ejemplo ser indígena, o ser afrodescendiente), las cuales no están contempladas como variables diferenciadoras en la atención, de modo que no se genere algún tipo de trato discriminatorio o que violente sus creencias y costumbres. Las personas voluntarias que conforman la red no son necesariamente expertos en cuestiones sociológicas o antropológicas, o capacitados para resolver este tipo de situaciones.

Según lo explicado por Fernando Marín en la entrevista realizada, se partió de las estructuras institucionales existentes, usando como referente programas que ya funcionaban en el país y que

daban buenos resultados. Por ejemplo, los comedores escolares, conocido como el Programa de Alimentación y Nutrición del Escolar y del Adolescente (Panea-Comedores Escolares).⁹⁶

También Rivera mencionó experiencias previas como un proyecto piloto desarrollado previamente, en asocio con el Ministerio de Salud, donde se intervinieron a 100 personas en condición de pobreza, habitantes de barrios urbano-marginales en Santa Ana y Escazú, y en situación de desnutrición. Las personas eran valoradas y se les ofrecía una bolsa mensual de alimentos de la mejor calidad. Se trabajó con ellos un año, pero se percataron en el camino que los beneficiados en poco tiempo gastaban la bolsa, pues compartían los alimentos con su familia o bien, se las robaban. Además, algunos de ellos también recibían ayudas de otras instituciones públicas y privadas. Esto les hizo ver la importancia de trabajar coordinadamente con otras entidades para no duplicar esfuerzos.⁹⁷

Marín y Rivera, señalan que la alternativa de constituir las redes de cuidado partió de un enfoque filosófico y conceptual particular que ha marcado el accionar público de ambos (el primero en el ámbito de la Salud, y la segunda, en Conapam) y que encontró eco en sus correlatores, adaptándose muy bien a la situación económico-social e institucional del país.⁹⁸ Es precisamente la idea de descentralizar la atención, para ser ejecutado en las comunidades, a partir de un enfoque de corresponsabilidad social y de generación de capacidades, lo que refuerza el diseño basado en el enfoque de derechos.

Desde ahí se puede señalar que se tenía claro:

1. Que construir centros diurnos, albergues u hogares generan desarraigo, además de que conllevan un costo muy alto y múltiples requisitos para operar.
2. Que la comunidad en su participación en otros programas ha demostrado ser un importante aliado para su éxito.
3. Que las necesidades de los adultos mayores son heterogéneas, por lo que desde el ámbito local (más cercano) deben ser identificadas y resueltas.
4. Que es importante que la PAM mantenga su autonomía en función de las posibilidades.

⁹⁶ Marín, F. (07 de noviembre, 2017). *Comunicación personal*.

⁹⁷ Rivera, E. (14 de mayo, 2018). *Op.cit.*

⁹⁸ Rivera, E. (14 de mayo, 2018). *Op.cit* y Marín, F. (07 de noviembre, 2017). *Op.cit.*

Es así como se decide diseñar las redes de cuidado, como alternativa de atención a esta población, sin descuidar los otros esfuerzos que ya existían.

Ciertamente este diseño involucró a una serie de actores con quienes se socializó la propuesta a través de la realización de presentaciones a los jefes de instituciones públicas como: Minsa, Ministerio de Presidencia, Ministerio de Bienestar Social y Familia, así como a la misma Junta Rectora del Conapam.⁹⁹ Además, se le expuso la propuesta a organizaciones de la sociedad civil y hasta en reuniones de carácter internacional.¹⁰⁰

Se resalta el hecho de que sea la comunidad quien asuma el rol decisorio y ejecutivo. Con base en este diseño, según Fernando Marín, superaron la meta del PND, debido a que la cobertura se incrementó en un 200%.¹⁰¹

Politics

La corriente política consta de tres elementos: el *national mood*, las campañas de grupos de presión y la rotación administrativa o legislativa. La propuesta y el diseño de la Red de Cuido no fueron capturadas ni catapultadas por la prensa. Como se ha podido apreciar en la sección *Antecedentes*, la discusión entorno a la atención de la PAM ha sido más bien capaz de persuadir y evocar consensos.

Básicamente, el rol determinante que impulsó su diseño se atribuye a la rotación administrativa, es decir, a la elección de Chinchilla quien en su plan de trabajo presentó la idea. En este punto es importante destacar que la mandataria promovió dos Redes de Cuido, una en niños y niñas, y otra en adultos mayores. La primera fue la que más atención y desarrollo recibió, al considerarse como uno de los programas estrella de su Administración.¹⁰²

⁹⁹ Rivera, E. (14 de mayo, 2018). *Op.cit.*

¹⁰⁰ *Cfr.* Conapam. (2012). *Op.cit.*, p.15.

¹⁰¹ Marín, F. (07 de noviembre, 2017). *Op.cit.*

¹⁰² Así, desde el primer día de mandato (08 de mayo, 2010) promulgó el Decreto Ejecutivo N°36020 que declaró de interés público la Red de Cuido Infantil. Al finalizar su administración se convirtió en Ley de la República. Ruiz, G. (4 marzo, 2014). Parlamento convierte en ley red de cuidado impulsada por Laura Chinchilla. *La Nación*. Recuperado de <https://goo.gl/PEJMw3>.

La ventana de oportunidad.

La selección de la solución se realiza cuando las tres corrientes se acoplan o se unen en un momento oportuno en el tiempo. Así, la Red de Cuido queda plasmada como la solución a adoptar habiendo un acuerdo en cuanto a la línea que determina el diseño de dicho programa.

Tal y como se demostró, había un problema público en la palestra que se abordó desde la necesidad misma de dar respuesta a las necesidades de los adultos mayores en función de sus requerimientos particulares y desde la oportunidad de brindar opciones de cuidado para que las mujeres se inserten al mundo laboral. En torno a las *policias*, se señaló que hubo dos propuestas: 1) crear infraestructura siguiendo la línea de atención en centros especializados, y 2) crear las redes de cuidado como modelo comunitario de atención, ambas no son excluyentes, pero primó la segunda. En cuanto a la *politic*, realmente la labor se centró entre el Conapam-Rectoría del Sector Bienestar Social y Familia, en un espacio de decisión restringido y cerrado, impulsado por la idea general del Gobierno de generar una nueva modalidad de atención para la PAM, partiendo como elemento esencial que la atención debía darse desde las comunidades (descentralizada).

No es extraño que este tipo de espacio de toma de decisión se de en un nivel institucional cerrado, más bien el mismo MCM llama a considerar que los responsables del diseño de políticas que están en los niveles más altos (*top level*) deben atender una gran cantidad de problemas complejos, y a razón de ello, se han diseñado instituciones para aliviar la sobrecarga. Todo el sistema se ha organizado en sectores, que con frecuencia se denominan comunidades o subsistemas de políticas, que actúan como filtros en cuanto a que los problemas y las soluciones generalmente se incuban primero en esas comunidades antes de que sean asumidas por políticos a nivel nacional.

En este caso, la ventana se abre en la corriente *politics*, por lo cual la atención se centra en las soluciones antes de que el problema pueda definirse claramente. De hecho, actualmente, este problema no está construido a satisfacción. Por lo cual, autores como Zahariadis (2007) consideran que tales procesos son más de corte ideológico. Lo que importa más es la solución por adoptar, en lugar del problema a resolver.¹⁰³

¹⁰³ Zahariadis, N. (2007). *Op.cit.*, p.74.

6.2.1.4.2. La red de cuidado, la solución seleccionada

El último paso de este proceso está constituido por la selección. El MCM destaca que esta se da mediante las estrategias y habilidades de “manipulación” de los emprendedores de políticas, que combinan problemas, *policies* y *politics* en un solo paquete. Así, los emprendedores políticos deben ser expertos en el acoplamiento de las corrientes.

En estas dos variables son importantes los recursos y el acceso. Los emprendedores que están más dispuestos a invertir tiempo y energía presionando a los políticos y, en general, impulsando sus proyectos favoritos tienen más probabilidades de éxito. Además, aquellos con acceso a los centros de poder incrementan esas posibilidades. Conapam fue la institución que invirtió tiempo y energía construyendo el diseño preliminar, para posteriormente asociarse con el Ministro Rector del Sector Bienestar Social y Familia, con acceso directo tanto al Consejo de Gobierno como a la Presidente misma.

Con base en estas consideraciones, en este apartado se presenta el contenido de la solución seleccionada, la Red de Cuido.

Concepto de Red de Cuido.

El concepto de red de cuidado se definió como

*[...] la estructura social compuesta por personas, familias, grupos organizados de la comunidad, instituciones no gubernamentales y estatales, articuladas por acciones, intereses y programas, en procura de garantizar el adecuado cuidado y satisfacción de necesidades a las personas adultas mayores del país, promoviendo así una vejez con calidad de vida.*¹⁰⁴

El concepto fue construido tomando el aporte del Sector Social del Gobierno, el cual posee su propia definición,¹⁰⁵ la definición de cuidado ofrecida por Huenchuan,¹⁰⁶ en conjunto con las recomendaciones internacionales y la normativa nacional relacionada:

¹⁰⁴ Presidencia de la República y CONAPAM. (2012). *Op.cit.*, p.17.

¹⁰⁵ “Un conjunto articulado de organizaciones y recursos públicos, privados y de la sociedad civil, que bajo un marco de valores, principios y reglas comunes, promueven, regulan y brindan servicios de atención integral a los niños, niñas y personas adultas mayores.” *Ibid.*, p.16.

[...] *Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento y la Estrategia Regional para la Implementación para la América Latina y del Caribe y las reuniones de seguimiento, así como la Normativa Nacional, en particular la Ley Integral para la Persona Adulta Mayor y su Reglamento, Ley No 7935.*¹⁰⁷

De esta forma, lo que se plantea es atender la necesidad de cuidado de la PAM mediante la articulación entre distintos actores quienes aportan soluciones a nivel local. Dichas necesidades y entornos son heterogéneos, por ello se pensó en ofrecer múltiples servicios.

Es interesante notar la influencia del enfoque del ciclo de vida y de la generación de corresponsabilidad social al destacar, primero, la intención de generar capacidades locales, y segundo, la acción intergeneracional.¹⁰⁸

Así, según Conapam:

[...] *Esta acción integral, intergeneracional y multidisciplinaria fomenta la solidaridad entre el Estado y la sociedad civil y a la vez, representa un cambio acerca de la división sexual del trabajo de cuidado que se ha implementado hasta el presente, pues se prevé que el trabajo de cuidado adecuado para las personas adultas mayores sea asumido tanto por hombres como mujeres, como responsabilidad que es de todos y todas.*¹⁰⁹

Además, la red se sustenta conceptualmente en la idea de progresividad. Esta es definida como: “[...] la capacidad de dar respuestas escalonadas a las diversas necesidades de las personas adultas mayores, según sean las demandas de cuidado, en respuesta al nivel de funcionalidad y recursos que cada persona presente.”¹¹⁰

Sucintamente, se pretende que la comunidad identifique las necesidades y con base en ellas obtenga recursos estatales para así proveer al AM de lo que requiera.

¹⁰⁶ “[...] la acción social encaminada a garantizar la supervivencia social y orgánica de las personas con dependencia, es decir de quienes carecen de autonomía personal y necesitan de la ayuda de otros para la realización de los actos esenciales de la vida diaria”. *Ibidem*.

¹⁰⁷ Presidencia de la República y CONAPAM. (2012). *Op.cit*, p.16.

¹⁰⁸ *Ibid.*, p.17.

¹⁰⁹ *Ibidem*.

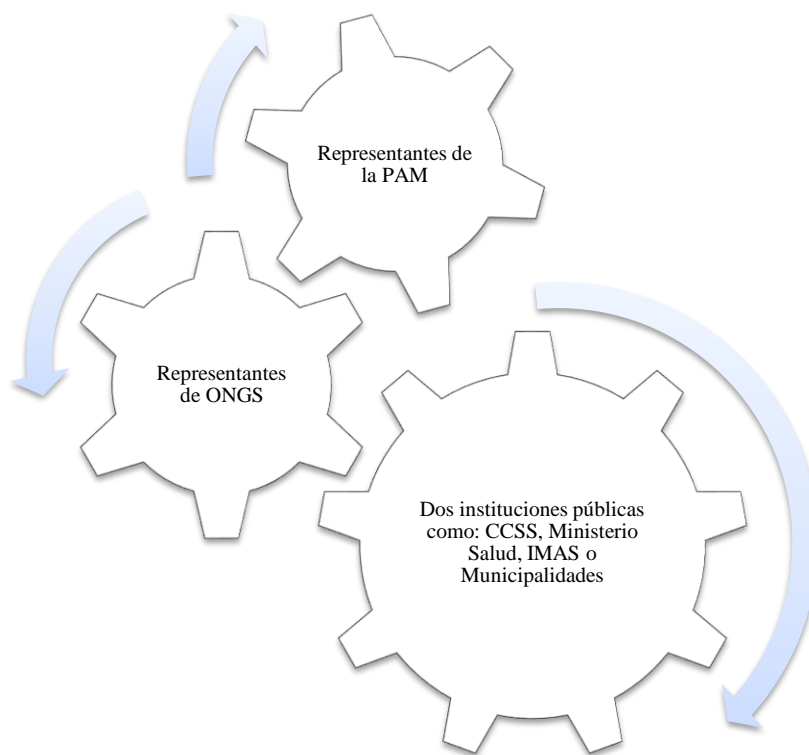
¹¹⁰ *Ibid.*, p.18.

Estructura de la Red de Cuido

Ese rol de apoyo comunal está sustentado institucionalmente en los Comités o Redes locales de Cuido de las Personas Adultas Mayores.

Los Comités o Redes Locales están compuestos por:

Figura N°6.3.
Composición de los Comités o Redes Locales.



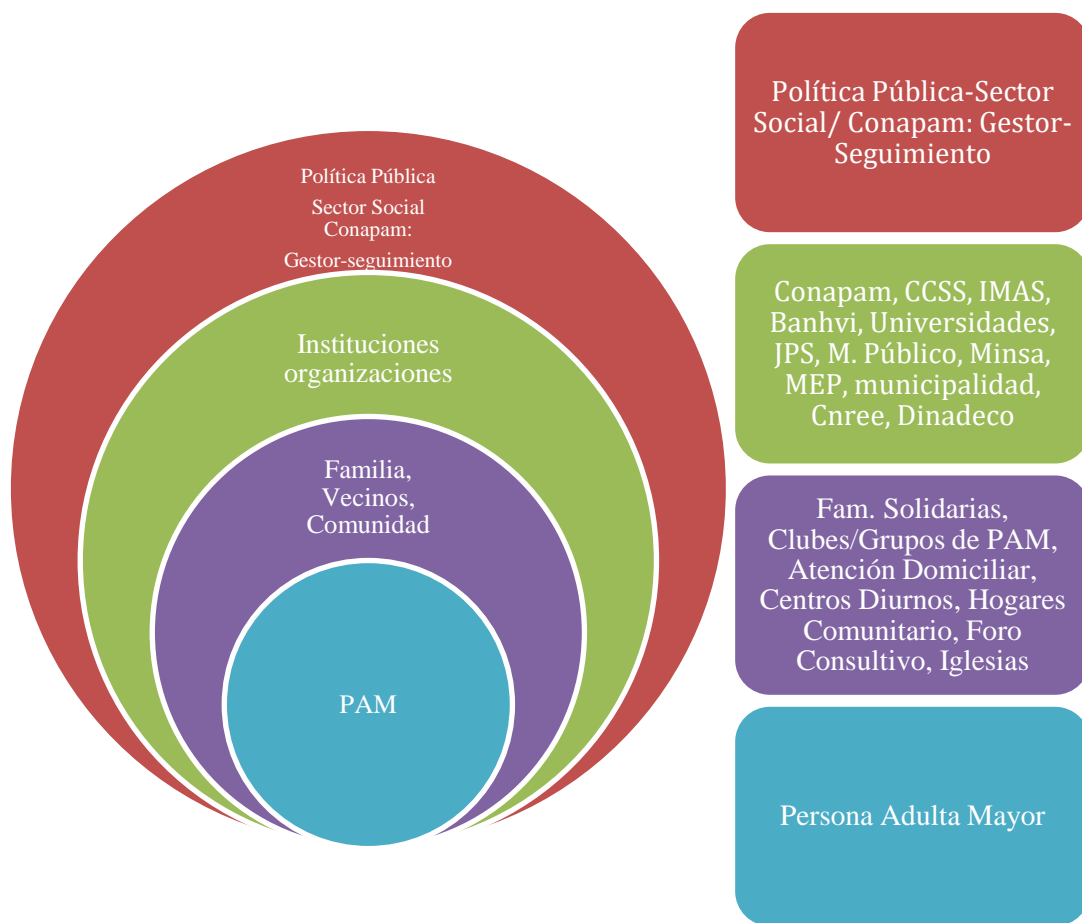
Fuente: elaboración propia.

Las redes locales cuentan con una entidad coordinadora y pueden subdividirse en comisiones para trabajar, también participan de las Comisiones Cantonal, Regional y Nacional de Coordinación Interinstitucional, las cuales les brindan apoyo y procuran la sostenibilidad de las redes locales.

En cuanto el modo de funcionamiento, la red local explica al adulto mayor las alternativas de solución que le pueden brindar para atender sus necesidades, y es el mismo adulto mayor

interesado quien consiente, en procura de salvaguardar su autonomía. El consentimiento se toma por escrito o de forma verbal, con la intervención de un testigo. Desde estas organizaciones se genera el proceso de referencia, contra referencia y atención de la PAM. Conapam explica este proceso mediante el siguiente Figura:

Figura N°6.4.
Red de Atención Progresiva para el cuidado de la PAM en Costa Rica.



Fuente: Presidencia de la República y Conapam. (2012).

Objetivos, metas y principios de la Red de Cuido

Se planteó como objetivo de la Red el siguiente:

[...] Articular y fortalecer una estructura social para el desarrollo e implementación de acciones que garanticen una respuesta integral a las necesidades de las personas adultas

*mayores, relacionadas con el mantenimiento cotidiano de la vida y la salud, así como las necesidades afectivas y de socialización, con especial énfasis en aquellas que se encuentran en riesgo social, para garantizar una vejez con calidad de vida a la población nacional.*¹¹¹

Entre las metas se destacan: 1) aumentar la cobertura en al menos un 50% tomando como base los datos que indican que en Costa Rica, hasta ese momento, se atendían cinco mil Adultos Mayores mediante Centros Diurnos y Hogares y el Programa de Atención Domiciliar; 2) conformar cuarenta redes locales en cantones y comunidades señaladas como prioritarias.¹¹²

A su vez, las redes trabajan con base en varios principios: el de articulación, corresponsabilidad, sostenibilidad, diversidad, solidaridad (incluye complementariedad, reciprocidad y confianza), progresividad, autonomía, permanencia de las personas adultas mayores en su familia y atención integral.¹¹³

Es muy importante rescatar que, como parte del proceso de diseño, se recurrió a los estudios que en otros países se han realizado en temas de cuidado, como resultado de ello, se incorporan conceptos como el de atención integral, centrado en la persona, del Instituto de Mayores y Servicio Social de España (Imsero).

Para este Instituto la atención integral centrada en la persona implica:

*[...] La atención integral centrada en la persona es la que se dirige a la consecución de mejoras en todos los ámbitos de la calidad de vida y el bienestar de la persona, partiendo del respeto pleno a su dignidad y derechos, de sus intereses y preferencias y contando con su participación efectiva.*¹¹⁴

Tipología de apoyos para la PAM y modalidades de atención

Asimismo, se establece una tipología de apoyos requeridos por la PAM, esta lista trata de condensar las necesidades que tiene esta población según sus características sociodemográficas:

¹¹¹ Presidencia de la República y CONAPAM. (2012). *Op.cit*, p.20.

¹¹² *Ibidem*.

¹¹³ *Ibid.*, pp.21-22.

¹¹⁴ *Ibid.*, p.22.

Figura N°6.5
Tipología de apoyos ofrecidos por la Red de Cuido de Adultos Mayores.



Fuente: elaboración propia, con base en Presidencia de la República y CONAPAM. (2012).

Ahora bien, considerando los tipos de apoyos requeridos se procede a enlistar las modalidades de atención directa para la PAM que se impulsan a través de las redes. Estas son:

Figura N°6.6

Modalidades de atención directa para la PAM ofrecida a través de las Redes de cuidado



Fuente: elaboración propia, con base en Presidencia de la República y Conapam. (2012).

Valga destacar que la población objetivo, tal y como se desprende de lo señalado hasta aquí, se determina como “[...] Población adulta mayor del país en riesgo social, que requiera algún tipo de atención integral para garantizar una vejez con calidad de vida, en cantones y comunidades determinadas como prioritarias por el actual Gobierno.”¹¹⁵

Dada la importancia del diseño, a nivel comunitario, por medio de cada red local, se operacionaliza de la siguiente manera:

Figura N°6.7

Diseño del proceso de conformación, implementación y consolidación de la red de cuidado a nivel comunal



Fuente: Presidencia de la República y Conapam. (2012).

A continuación, se describen brevemente las fases señaladas por el Figura N°7.7

¹¹⁵ Presidencia de la República y CONAPAM. (2012). *Op.cit*, p.37.

i. Fase de preparación.

Para ella se prepararon las siguientes herramientas:

- a) La estrategia de intervención comunal.
- b) Los módulos de capacitación.
- c) Los instrumentos de identificación de usuarios de la red.
- d) Perfiles de beneficiarios.
- e) Guías para diagnóstico de necesidades de las personas adultas mayores de la localidad y de los recursos locales.
- f) Demás instrumentos técnicos que usa la red.

Además, se identificaron las comunidades o cantones, según año de ejecución, en las que se dará el trabajo de las redes.¹¹⁶

ii. Fase de acción comunal y conformación de redes locales.

En ella se procura:

- a) La identificación de posibles actores o participantes del trabajo en red.
- b) Una vez identificados, se procede a capacitar y sensibilizar a esos/as posibles actores comunales en la temática de envejecimiento, vejez y al trabajo en redes. Se aprovecha para identificar metas, programas e intereses comunes.
- c) La generación de compromisos de modo que los participantes articulen las redes. Se parte de la identificación de las posibles estructuras que ya existen en las comunidades escogidas, en su defecto conformarlas.
- d) La determinación de su propia estructura interna debiendo designar una institución u organización coordinadora y elaborar un plan de trabajo. Para ello debe partirse de un mapeo de personas adultas mayores de la comunidad, sus necesidades y recursos disponibles.¹¹⁷

¹¹⁶ Presidencia de la República y CONAPAM. (2012). *Op.cit*, p.38.

¹¹⁷ *Ibid.*, p.39.

iii. Fase de seguimiento y sostenibilidad.

Conapam es quien da apoyo a las redes locales para que cumplan el plan de trabajo, brindarles capacitación y analizar los retos que se presenten. El objetivo es que estas redes se perpetúen en el tiempo, es decir, que sean sostenibles. En ese entendido se crea una:

*[...] estructura de apoyo e intercambio de experiencias y esfuerzos, mediante la articulación de redes cantonales Cada una de ellas conformadas por representantes de redes locales, para el análisis, evaluación y sostenibilidad del programa común de atención integral a las personas adultas mayores del país, especialmente a aquellas que se encuentran en riesgo social. La estructura organizacional y planes de trabajo serán establecidos a partir de su conformación, mediante talleres o reuniones de trabajo, con el acompañamiento del CONAPAM.*¹¹⁸

iv. Fase de Evaluación.

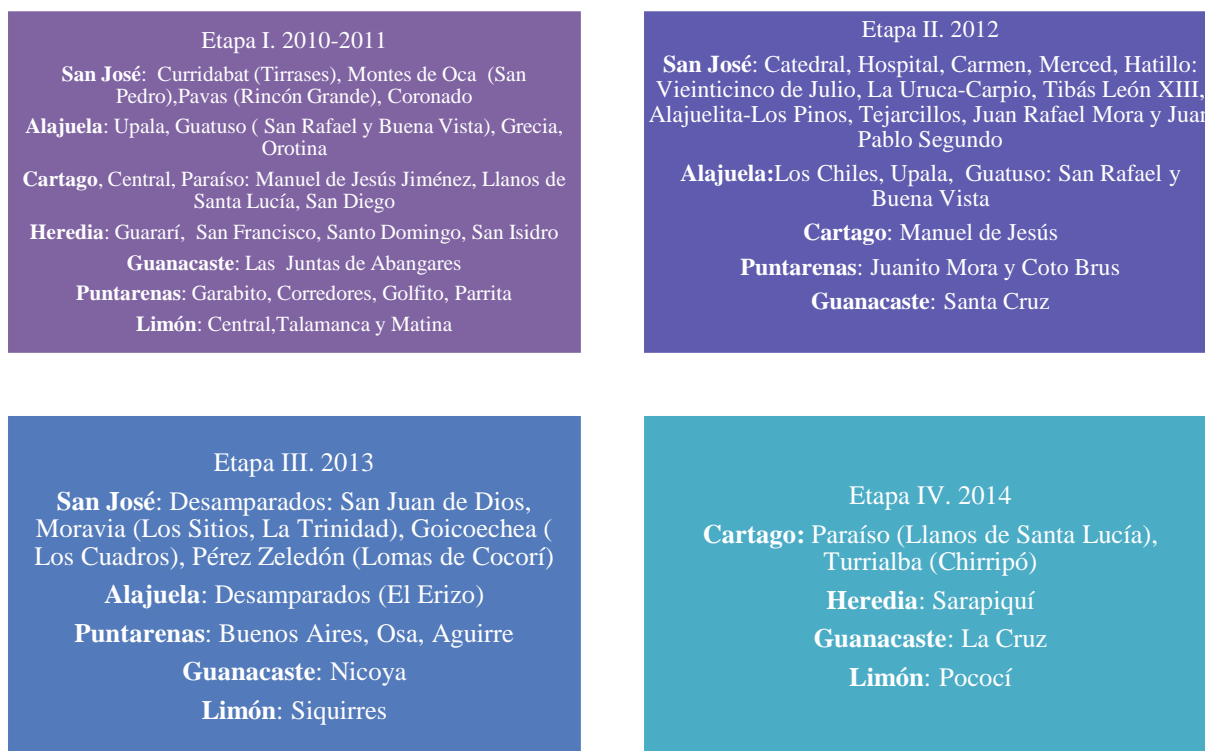
El cuidado de la PAM es la meta permanente, por ello es vital determinar las formas de cambiar o fortalecer las redes. El Conapam es quien tiene el compromiso de generar instrumentos de evaluación y los mecanismos para aplicarlos, incluso para recurrir a la evaluación externa.¹¹⁹

Para cerrar, es importante mencionar cuáles fueron las áreas establecidas como prioritarias, para ello se hace uso del siguiente Figura:

¹¹⁸ *Ibídem.*

¹¹⁹ *Ibíd.*, p.40.

Figura N°6.8
Áreas prioritarias en cada una de las etapas de cobertura de la Red de Cuido



Fuente: Presidencia de la República y Conapam. (2012).

La selección se llevó a cabo considerando, primero, que se tenía como meta establecer cuarenta redes locales entre el 2010-2014. Segundo, haciendo uso del Índice de Desarrollo Social (IDS) y los niveles de pobreza, exclusión y violencia, se escogieron quince comunidades rurales con el peor índice y veinticinco urbano-marginales con altos niveles de pobreza, exclusión social y violencia, ubicadas en la GAM y en las provincias de Limón, Puntarenas y Guanacaste. Es interesante destacar que estas áreas corresponden con las identificadas también por el Programa Comunidades Solidarias.¹²⁰

6.2.1.4.3. Fuentes de financiamiento de la Red de Cuido

En cuanto a las fuentes de financiamiento que deben contemplarse para invertir en las redes, es importante considerar una serie de normas que establecen partidas presupuestarias a girar para estos fines. En este apartado se pretende mostrar únicamente de dónde provienen los recursos, y en

¹²⁰ Presidencia de la República y CONAPAM. (2012). *Op.cit*, p.41.

qué proporción. En el apartado de ejecución se presentan las cifras giradas con base en esas fuentes.

Tabla N°6.2

Normativa relevante en materia presupuestaria para el desarrollo y funcionamiento de la Red de Cuido.

Número de norma	Nombre y fecha de la norma	Contenido
Ley N°5662 Reformas: N°8783	Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, 1974	Se establece un fondo de desarrollo social y asignaciones familiares para transferir a hogares y albergues que atienden a la PAM.
Decreto Ejecutivo N°35873-MTSS	Reglamento a la Ley N°8783	Artículo N°17. Desaf debe girar un mínimo de 0.25% del presupuesto ordinario del Fodesaf a Conapam y la Cnree para ejecutar programas de cuidado y atención.
Oficio N°16524	13 de diciembre de 2005	Conapam es la entidad que debe administrar los recursos provenientes de la Ley No. 5662.
Directriz N°008-P	16 de agosto de 2010	Art. 1. Asignación de una suma no inferior al dos por ciento (2%) de los ingresos anuales del Fodesaf que debe girarle la Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, con destino específico. ¹²¹
Decreto Ejecutivo N°36607-MP	17 de junio del 2011	Se declara de interés público la Red, insta y autoriza a las instituciones a colaborar activamente y aporten recursos materiales y económicos para el desarrollo de la Red.
Oficio N°DMT-583-2011	10 de junio del 2011	Se comunican los recursos asignados al Conapam para el año 2012
Ley N°7972	Impuestos sobre Cigarrillos y Licores para Plan de Protección Social, 2000 (modificada en 2007)	Art. 15. Un treinta y uno por ciento (31%) de los recursos se asigna al Conapam, para la operación y el mantenimiento con miras a mejorar la calidad de atención de los hogares, albergues y centros diurnos de atención de ancianos, públicos o privados, para financiar programas de atención, rehabilitación o tratamiento de personas adultas mayores en estado de necesidad o indigencia, así como para financiar programas de organización, promoción, educación y capacitación que potencien las capacidades del adulto mayor, mejoren su calidad de vida y estimulen su permanencia en la familia y su comunidad [...]
Ley N°9188	Ley de Fortalecimiento del Conapam, 2013	Art. 3. d) Se destinará, como mínimo, un cero coma veinticinco por ciento (0,25%) a la atención de personas con discapacidad internadas en establecimientos destinados a ese efecto. Se autoriza que hasta un cincuenta por ciento (50%) de estos recursos sean destinados a cubrir los costos de la planilla del personal especializado encargado de

¹²¹ [...] destinada a transferir a las unidades ejecutoras recursos para financiar la construcción, remodelación, ampliación, compra (inclusive de terreno), alquiler, equipamiento, apertura y operación de centros de cuidado y atención integral de niños, niñas y personas adultas mayores; incluido el pago de subsidios a los beneficiarios o a las personas autorizadas y capacitadas para ejercer como sus cuidadores. [...] para ser utilizados en la ampliación de la cobertura, y el mejoramiento de la calidad de los servicios de cuidado y atención integral de niños, niñas y personas adultas mayores, de acuerdo con las metas que fije el Poder Ejecutivo. Presidente de la República de Costa Rica. (16 de agosto, 2010). Directriz No. 008-P. Recuperado de bit.ly/2OzdlkX.

Número de norma	Nombre y fecha de la norma	Contenido
		<p>atender a personas con discapacidad internadas en centros públicos o privados, diurnos y permanentes. Los centros privados deberán comprobar su idoneidad ante el Ministerio de Salud, estar acreditados de conformidad con la Ley General de Salud, y sus reformas, lo estipulado en el reglamento de esta ley, y deberán tener el carácter de bienestar social vigente otorgado por el IMAS. [...] ñ) Al Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (Conapam) se destinará un dos por ciento (2%) de todos los ingresos anuales, ordinarios y extraordinarios percibidos por Fodesaf, para el cumplimiento de los fines y las funciones establecidos en su ley de creación. A partir del primer giro de los recursos aquí dispuestos, Fodesaf cesará el financiamiento actual y futuro de programas de Conapam acordados mediante convenios</p>

Nota: Elaboración propia, con base en Fodesaf. (2017). Ficha programa Construyendo Lazos de Solidaridad. Recuperado de: <https://goo.gl/dyh1Nn>.

En suma, se destaca que los emprendedores de la política buscaron la forma de hacer uso del marco legal vigente para el desarrollo de las redes. Fue de gran ayuda que ya existieran las OBS a quienes se les giraban los recursos, desde antes incluso de pensarse en esta nueva modalidad de atención. De este modo, se construyó sobre la base de un modelo probado, efectivo y adaptado a las necesidades que se identifican en cada comunidad, aprovechando la existencia de grupos de trabajo comunales y la oportunidad de establecer una alternativa progresiva de atención en función del envejecimiento acelerado de la PAM con un enfoque de corresponsabilidad y de resguardo de los derechos humanos de este grupo.

Una vez explorado el diseño de la Red de Cuido, corresponde introducirse en su ejecución.

6.2.1.5. Ejecución del programa

Conforme lo propone Berman, este acápite hace uso de categorías conceptuales propias del modelo de macro y micro-implementación.¹²²

Un primer concepto que conviene tener presente es el de macro estructura, este remite aquellos arreglos institucionales que encañan el actuar administrativo del Estado y por medio del cual se generan vínculos e interacciones entre las instituciones. En consideración a esta categoría se

¹²² Se hace uso de los conceptos adaptados a la realidad costarricense, que es un Estado Unitario.

resalta que la conformación y desarrollo de la Red de Cuido de Adultos Mayores fue declarada de interés público mediante el Decreto Ejecutivo N°36607 del 13 de mayo de 2011.¹²³ En dicho decreto, en conjunción con la Ley N°7935, artículo 35, incisos d), m) y n), se señala al Conapam como órgano rector en la materia de envejecimiento y vejez. A su vez, el desarrollo de la Red se respalda en los planteamientos del PND, vistos en el apartado anterior, y en la labor del Ministerio de Bienestar Social a cargo del Presidente Ejecutivo del IMAS.¹²⁴

Asimismo, la meta a 2014, según el PND, corresponde al incremento de la cobertura de las redes de cuidado en un 50% para PAM, y como acción estratégica, cubrir 2,500 personas adultas mayores mediante las distintas modalidades de cuidado, y poner en funcionamiento cuarenta redes comunitarias de cuidado. El PND nombra, como entes coordinadores al IMAS y al Conapam.¹²⁵ La línea base de que se parte es de 5,000 personas atendidas en el 2009, y se estima un costo aproximado de 10.000 millones de colones.¹²⁶ Ahora bien, en el Decreto Ejecutivo N°36607, artículo 2, la responsabilidad de coordinación se centra en el Conapam.

Otro concepto que podría ser útil es de integración, en él se resalta que mientras mayor sea la cantidad de organizaciones y de acuerdos interorganizacionales necesarios para implementar una política, mayores serán también la incertidumbre y la dificultad de la implementación. En él es de trascendencia la secuencia de pasos para ejecutar un programa, que en muchas ocasiones debe atravesar por numerosas instituciones, a este proceso se le llama transiciones. En el caso de la Red de Cuido se identifica una primera que va de la decisión política (planteamiento en la agenda gubernamental) al programa (paso a la agenda del Conapam y al SBSF), la segunda, del programa a la conformación de las Redes Locales, y la tercera desde esta conformación hasta la práctica implementada en el nivel de cada comunidad (cada Red Local se organiza a nivel interno y

¹²³ Presidente de la República y ministro de la Presidencia. (13 mayo, 2011). *Decreto Ejecutivo N°36607. Declara de interés público la conformación y desarrollo de la red de atención progresiva para el cuidado integral de las personas adultas mayores en Costa Rica*. Recuperado de: bit.ly/2Euxm7I.

¹²⁴ Berman, P. (1993). *Op. cit.*, p. 293

¹²⁵ Gobierno de Costa Rica. (2010). *Op.cit.*, pp.55-56, y 104.

¹²⁶ Sauma, P. (2012). Evolución de la pobreza, el empleo y los ingresos durante el 2011; características socioeconómicas y de entorno en las que vive la persona adulta mayor en Costa Rica; y principales avances en el diseño e implementación de los programas Comunidades Solidarias y la Red Nacional de Cuido. *Decimotavo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. Recuperado de bit.ly/2CoTygT, p.36.

establece su funcionamiento teniendo como referencia un marco teórico común que aporta Conapam).¹²⁷

En seguida se profundiza en esa la segunda y tercera transición (la primera fue explicada en el acápite referente al diseño). Se inicia, con la segunda transición explicando el rol y las responsabilidades institucionales de Conapam en materia de ejecución de la Red de Cuido, pues es el ente responsable de su coordinación, como se dijo anteriormente.

La Dirección Ejecutiva del Conapam es la encargada del diseño, la ejecución del programa, su seguimiento y evaluación. De modo que es la que emite directrices y lineamientos respecto de este, además de velar por el cumplimiento de los procesos de ejecución. Es la que aprueba, en conjunto con la Junta Rectora, las planillas para transferir recursos económicos a las OBS y los gobiernos locales. Por su parte, la Presidencia de la Junta Rectora, también es la encargada de firmar los convenios con las OBS y los gobiernos locales.

Existe un Equipo Profesional de Red de Cuido, que se encarga de coordinar la implementación de los comités o redes locales de atención integral para el cuidado de la PAM en función las prioridades establecidas.¹²⁸ Son definidos como un enlace institucional que impulsa y fortalece la conformación de esos comités o redes locales por medio de acciones como la capacitación en las alternativas de cuidado y en la evaluación del programa.

Por otro lado, la Unidad de Revisión y Control del Conapam elabora informes periódicos de ejecución presupuestaria, solicita, revisa y procesa la información enviada por las OBS y las municipalidades y colabora con la evaluación de los servicios brindados en esas instituciones. Los informes de ejecución presupuestaria y la información recibida de las OBS y municipalidades son revisados por la Jefatura del Departamento de Evaluación y Seguimiento. Esta Jefatura también es la que solicita los recursos mensuales a transferir a estas instituciones. La tramitación y gestión de las transferencias son realizadas por el Departamento de Recursos Financieros.

¹²⁷ Berman, P. (1993). *Óp. cit.*, pp. 295-296.

¹²⁸ Junta Rectora del CONAPAM. (27 de enero, 2011). *Acuerdo No. 8, sesión ordinaria No. 252*. Recuperado de: <https://goo.gl/g4BQfX>

En específico, el Conapam tiene las siguientes responsabilidades:

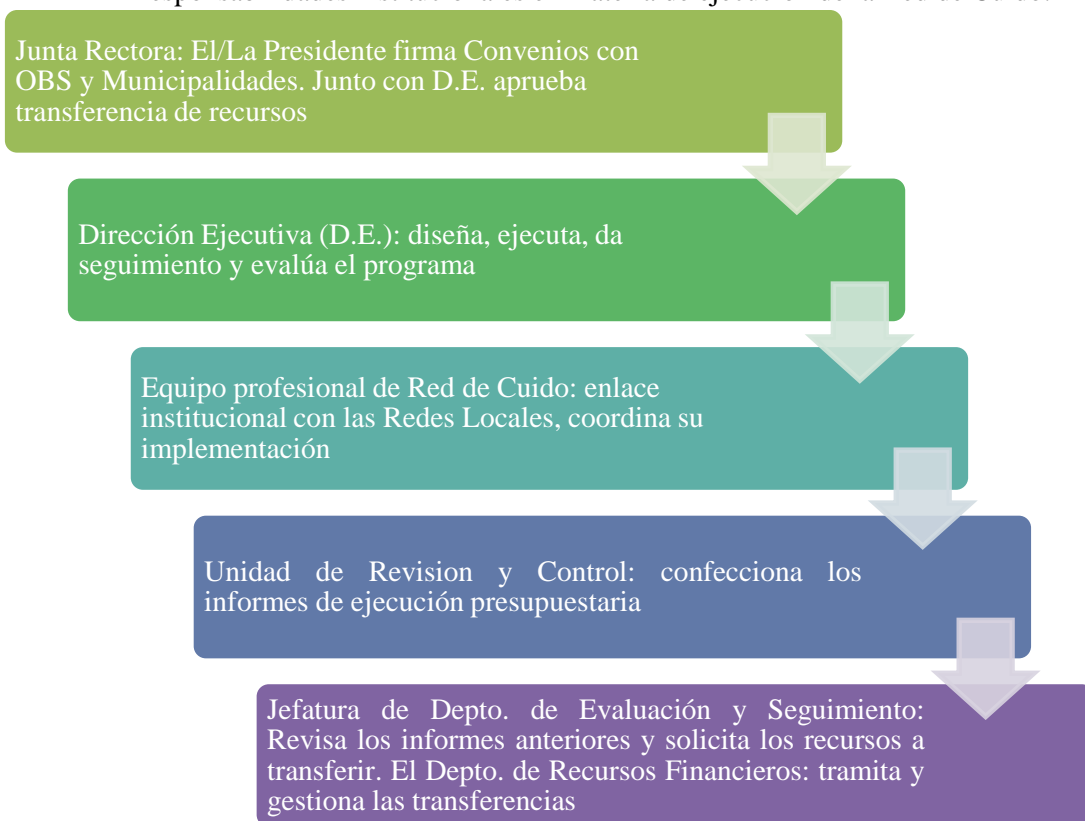
1. Promover la conformación de las redes locales de cuidado y la suscripción de convenios que permitan trasladar recursos.
2. Definir los lineamientos de ejecución del programa y realizar los ajustes necesarios, así como mantener informadas a las redes de los cambios. También, impulsar modificaciones en el marco jurídico nacional para consolidar el programa.
3. Brindar o facilitar capacitaciones a las redes locales.
4. Recibir y gestionar los recursos para ejecutar el programa.
5. Determinar los criterios de distribución, y distribuir los recursos entre las redes locales.
6. Definir el proceso de traslado y de fiscalización de los recursos.
7. Coordinar la participación de instituciones estatales, no gubernamentales y la sociedad civil en el programa.
8. Definir a un profesional que sirva como enlace institucional con cada red local.
9. Definir y comunicar a las redes locales sobre la documentación requerida, los informes a presentar y las fechas para su cumplimiento.
10. Brindar información sobre el programa.¹²⁹

Esta estructura se representa mediante el siguiente Figura.

¹²⁹ CONAPAM. (2012). *Red de atención progresiva para el cuidado integral de las personas adultas mayores en Costa Rica. Informe sobre implementación del programa*. Recuperado de <https://goo.gl/fAJHN2>, pp.16-18.

Figura N°6.9

Responsabilidades institucionales en materia de ejecución de la Red de Cuido.



Fuente: Elaboración propia con base en Junta Rectora del Conapam. (27 de enero, 2011). Acuerdo No. 8, sesión ordinaria No. 252.

Por otro lado, dentro de esta segunda transición se contempla el nivel local o comunitario en el cual juegan un rol determinante **las OBS y las municipalidades** pues son las que suscriben los convenios con Conapam y participan de las redes locales, además de ejecutar los recursos económicos que se les giran. Debe señalarse, nuevamente, que las redes locales se componen de representantes de organizaciones no gubernamentales como lo son las OBS, instituciones estatales (CCSS, IMAS y Minsa, como mínimo), municipalidades, líderes comunales, iglesias y PAM. Su función primordial es valorar y determinar la pertinencia de asignar recursos para atender las necesidades que presentan los potenciales beneficiarios.

La **organización destinataria de los recursos**, por su parte, debe suscribir por medio de su representante legal, el convenio con el Conapam, dicho convenio debe ser comunicado a los integrantes de la red. La organización debe a su vez, nombrar un representante ante la red local. En

coordinación con la red y el plan de trabajo establecido, elabora y tramita el presupuesto que requiere. Vigila el buen uso de los recursos, custodia los expedientes de los beneficiarios, así como el libro de actas de la red local. Es la encargada de ejecutar los acuerdos que se tomen en la red Local respecto del otorgamiento de beneficios, en caso de que los acuerdos no se apeguen al convenio o al programa de trabajo, debe hacer la observación a la red local. Debe informar al enlace institucional sobre los problemas que se presenten tanto en la ejecución del programa como a la interno de la red, facilitar las revisiones, consultas o auditorias de los entes autorizados y cumplir con los informes que le solicite el Conapam u otro ente autorizado.¹³⁰

Por su parte, el Comité o red local, es el encargado de pedirle al Enlace Institucional apoyo para nombrar los representantes de las organizaciones e instituciones que deben participar, así como definir su organización interna, identificar los líderes tanto institucionales como comunales de la PAM para invitarlos a contribuir en la red, sesionar al menos una vez al mes, elaborar el plan de trabajo, coordinar con el Enlace Institucional e informarlo sobre la ejecución del programa y presentarle las dudas o consultas que surjan. Determina el procedimiento para identificar los casos con base en los instrumentos que ofrece el Conapam, visita a los posibles beneficiarios y aplica los instrumentos de recopilación de información, participa en la conformación el expediente del beneficiario gestionando toda la documentación requerida, es la que valora los casos y decide sobre los beneficios a otorgar (debe levantar un acta y respaldar sus decisiones con documentación), recomienda la intervención de profesionales en caso de que sea necesario, coordina con la organización destinataria de los recursos y vigila el uso de estos. Participa de la entrega de los beneficios y completa los comprobantes requeridos, debe atender las capacitaciones que brinde el Conapam y cumplir con los informes que se le soliciten, coordina con otras redes la referencia de casos de ser necesario, e intercambian experiencias.¹³¹

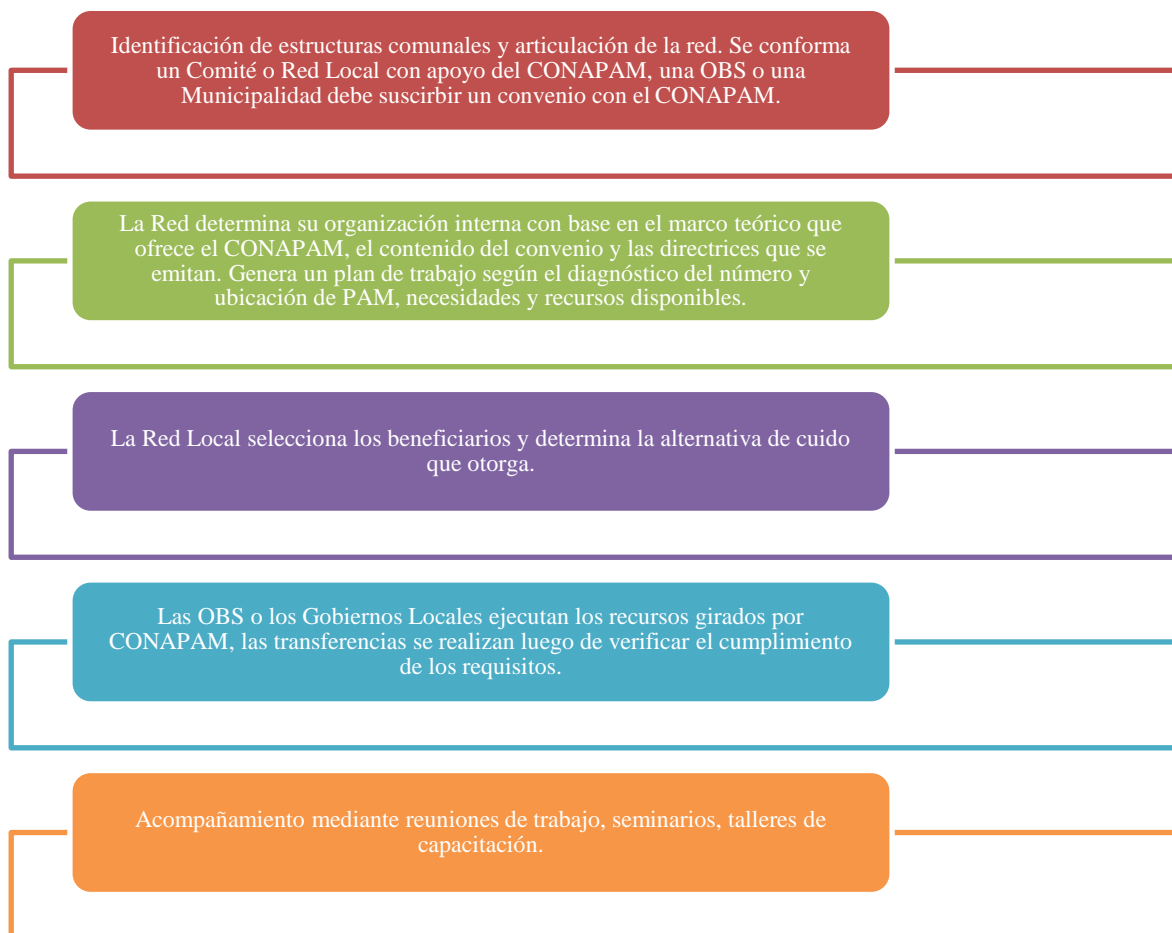
Ahora bien, conociendo las responsabilidades de los participantes, se ofrece un esquema que resume la ejecución del Programa.

¹³⁰ CONAPAM. (2012). *Op.cit*, pp.18-19.

¹³¹ *Ibid.*, pp.19-20.

Figura N°6.10

Esquema-resumen ilustrativo de la ejecución del programa Red de Atención Progresiva para el Cuido Integral de las personas Adultas Mayores.



Fuente: elaboración propia con base en Conapam. (2012).

A estos efectos, el Conapam ha elaborado los siguientes documentos:

1. La estrategia metodológica para la intervención en la comunidad en el proceso de conformación de la Red.
2. Guía de recolección de datos para la caracterización de la PAM e identificación de las necesidades de cuidado.
3. Guía para el diagnóstico de recursos comunitarios para el cuidado de la PAM.
4. Las alternativas de cuidado para la PAM: descripción y perfiles.
5. Registro de asistencia de líderes a reuniones de la Red de Cuido.
6. Guía para la elaboración del plan de trabajo de las redes locales

7. Comprobante de beneficios otorgados.¹³²

En este punto es preciso detenerse en la conformación de las redes locales. En primer lugar, es fundamental contar con el compromiso de una OBS o una municipalidad para que reciban y administren los fondos públicos dirigidos a la atención de personas adultas mayores. Luego, debe conformarse la red local con el apoyo y orientación del Conapam. Según lo señalado por Rivera, las redes locales son compuestas por aquellas personas que decidan aportar su trabajo voluntario, se integran con representantes de:

- Organizaciones no gubernamentales: idealmente al menos una de la OBS que atienden a personas adultas mayores de la comunidad.
- Al menos dos instituciones públicas (idealmente la CCSS, Minsa IMAS y/o municipalidad)
- Líderes independientes.
- Personas adultas mayores de la comunidad.¹³³

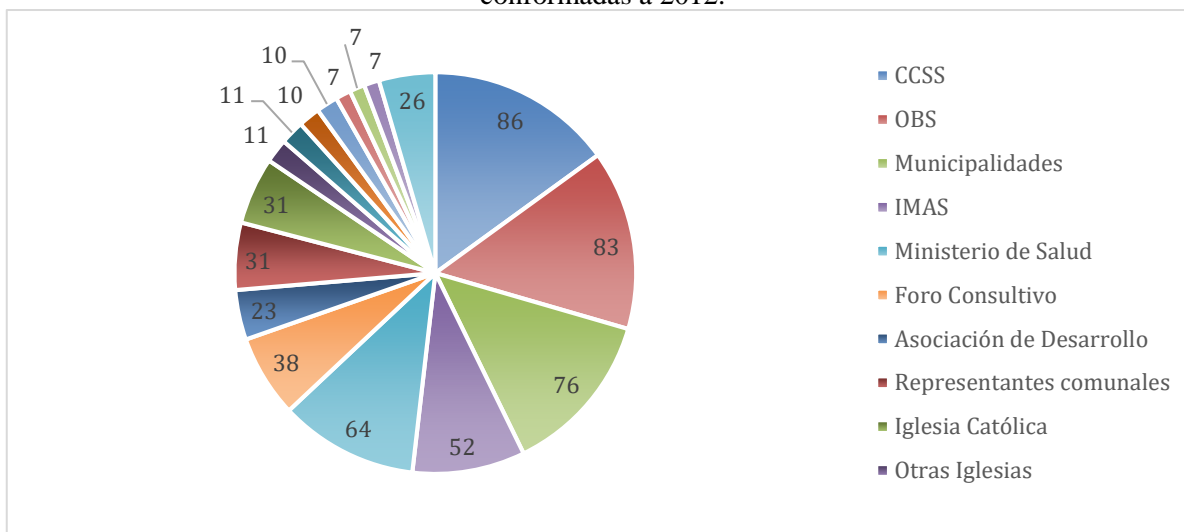
Para ilustrar la participación de las instituciones, según datos del Conapam, la CCSS y las OBS están en más del 80% de las redes locales. El IMAS, Minsa, y representantes del Foro Consultivo de Adultos Mayores, en más del 50%.¹³⁴

¹³² Presidencia de la República y CONAPAM. (2013). *Red de atención progresiva para el Cuido de las Personas Adultas Mayores. Informe sobre implementación del programa año 2012.* (1era. ed.) San José: CONAPAM, pp.24-25.

¹³³ *Ibid.*, p.19.

¹³⁴ *Ibid.*, p.38.

Gráfico N°6.1
Valores de participación de los diferentes actores sociales en el total de Redes Locales de Cuido conformadas a 2012.



Fuente: Conapam. (2013).

Igualmente, es relevante considerar que son las mismas redes las que se organizan, de modo que en palabras de Rivera “[...] cada comunidad tiene su forma de trabajar, hay que dejarlos trabajar”.¹³⁵ Es decir, la composición de cada red local es variable, trabajan con autonomía, con metas propias y al amparo de un marco teórico común aportado por Conapam y bajo la supervisión de los Enlaces Institucionales (Equipo Profesional de Red de Cuido). Estos últimos, según Rivera, “[...] van a fiscalizar. Ante ellos, las Redes Locales presentan sus ideas, los enlaces los van acomodando, es un trabajo de corresponsabilidad entre Conapam, la comunidad, la PAM, es decir, entre el Estado y la sociedad civil”.¹³⁶ Cada Profesional de ese equipo (son cuatro) tuvo a su cargo entre 13 y 14 redes locales. Ellos orientan y brindan acompañamiento técnico. La conformación de las redes se acompaña de procesos de capacitación.¹³⁷

La información anteriormente explicada da cuenta de la interacción entre el ente encargado a nivel nacional, Conapam, y las Redes Locales correspondiente a la segunda transición. Con respecto a la tercera, se dedican algunas líneas a mencionar los resultados de la ejecución del programa y las practicas generadas a nivel local.

¹³⁵ Rivera, E. (14 de mayo, 2018). *Op.cit.*

¹³⁶ *Ibidem.*

¹³⁷ CONAPAM. (2013). *Op.cit.*, pp.25-26.

Según Conapam, esta inició en enero de 2011, en veinticinco comunidades. En el ámbito local, se empezó el proceso de coordinación para conformar los comités o redes en febrero de 2011. Entre los meses de febrero y abril funcionarios de Conapam visitaron las comunidades seleccionadas, y se reunieron con los gobiernos locales, instituciones públicas, las OBS, iglesias, representantes de la sociedad civil y líderes comunales; a quienes se les expuso el Programa y se impulsó su integración en comités o redes locales. Gracias a estas reuniones se despertó el interés de las comunidades, y se logró, para abril de 2011, conformar diecinueve redes locales, dos meses después (junio de 2011) la cifra se incrementó a veinticuatro. En setiembre de 2011, se añadieron cinco redes más (29) y para noviembre, doce (41). A su vez, la CGR aprobó mediante Oficio N°10133, un presupuesto extraordinario, de manera que se pudiera apoyar económicamente a estas nuevas redes. De las cuarenta y un redes conformadas, 20 corresponden a comunidades prioritarias.¹³⁸

La distribución de las redes comunitarias por provincia entre 2012 y 2013 fue:

Cuadro N°6.2
Distribución de las redes comunitarias por provincia entre 2012 y 2013.

Provincia	2012	2013	Crecimiento
San José	10	13	3
Puntarenas	8	9	1
Alajuela	6	9	3
Heredia	6	7	1
Limón	5	5	0
Guanacaste	3	4	1
Cartago	3	3	0
Total	41	50	9

Fuente: CONAPAM. (2013), y CONAPAM. (2014).

Es importante señalar que, en el año 2012, no se reportó crecimiento del número de redes locales por decisión institucional en virtud de que, considerando los recursos disponibles y la complejidad de la conformación y consolidación de redes, era preferible avocarse a las ya constituidas para

¹³⁸ *Ibid.*, p.25.

fortalecerlas. No obstante, se recibieron solicitudes de otras comunidades para ser integradas en el 2013, tal y como se vio en el cuadro precedente, dicho año sumó 9 redes.¹³⁹

Ahora bien, la reunión de representantes de estas redes locales o comunitarias componen las Redes Cantonales, las cuales funcionan como estructuras de apoyo e intercambio de experiencias. En consecuencia, Conapam organizó una serie de encuentros que permitieron visualizar como cada una de estas redes locales han logrado canalizar los retos que enfrentan, los métodos de trabajo y su organización, así como valorar los avances en términos de calidad de vida de la PAM beneficiada. Se identificó, por ejemplo, el reto de atender a la población indocumentada o aquella que no cuenta con títulos de propiedad, debido a los parámetros que establece la normativa nacional.

A su vez, en el informe de implementación que ofrece el Conapam, se destaca que en atención a los resultados del proceso de fiscalización y seguimiento llevado a cabo entre 2011 y 2012, la articulación de esfuerzos de base comunitaria para ofrecer respuestas de cuidado y atención a las necesidades de la PAM han resultado aspectos positivos de gran valor. Se hizo énfasis en el compromiso con la responsabilidad social pues el trabajo parte del voluntariado. De la misma forma, existen retos como:

1. Cumplir con las responsabilidades que se establecen en el convenio, respecto a la identificación y valoración de las necesidades de la PAM.
2. Usar los instrumentos que diseña el CONAPAM.
3. Confeccionar y actualizar los expedientes y las actas.
4. Informar a la PAM sobre el trámite y estado de sus solicitudes.
5. Actualizar la información sobre las personas e instituciones que conforman las redes locales.
6. Mantener los expedientes administrativos con la información referente a oferentes y procesos de contratación.¹⁴⁰

¹³⁹ *Ibid.*, p.28.

¹⁴⁰ *Ibid.*, p.31.

Se destaca que los recursos humanos son insuficientes, tanto a nivel del Conapam como en las entidades ejecutoras, no hay bases de datos, o un sistema de información, para ingresar la información (los reportes se hacen en hojas de *Excel* o a mano), falta presupuesto para labores administrativas, se incumplen los procedimientos del Programa; acompañar y dar seguimiento a las redes alejadas de la GAM resulta difícil, y hay retos en la interpretación de la normativa y de los criterios técnicos para atender a la PAM.¹⁴¹

Por ello, existe interés en ajustar el programa para permitir generar mecanismos de pago a los cuidadores y presupuestar algún porcentaje para gastos administrativos,¹⁴² además de ajustar los criterios técnicos para la ejecución de las alternativas de cuidado pues su rigidez constituye una barrera.¹⁴³ Es de resaltar que durante la ejecución se generan insumos para el diseño mismo del programa, pues estos no son compartimentos estancos. El programa se define y redefine constantemente. Berman llama a este proceso *adaptación mutua* dentro del cual se obtiene como resultado la *mutación* el programa.¹⁴⁴

Durante la Administración Chinchilla, mediante Decreto Ejecutivo N°36607-MP del 17 de junio del 2011 se declara de interés público la conformación y el desarrollo de la Red de Atención Progresiva para el Cuido Integral para la Persona Adulta Mayor en Costa Rica, mediante esta se insta y autoriza a las instituciones del Estado para que, dentro de su ámbito de competencia y de acuerdo con sus posibilidades, colaboren activamente y aporten recursos materiales y económicos para el desarrollo de las actividades conducentes a la conformación y desarrollo de este programa.

Además, con la promulgación de la Ley N°9188, *Ley de Fortalecimiento del Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (CONAPAM)*, del 28 de noviembre de 2013, se le asigna un mayor presupuesto, permite a Conapam presupuestar una partida para atender costos de la planilla especializada que requieren los programas que ejecuta, y le atribuye como nuevas funciones

¹⁴¹ *Ibid.*, p.47.

¹⁴² El pago de salarios a los cuidadores se consolidó hasta 2017, mediante Oficio N°MTSS-DESAF-OF-395-2017, del 19 de julio de 2017.

¹⁴³ CONAPAM. (2013). *Op.cit*, p.47.

¹⁴⁴ Berman, P. (1993). *Óp. cit.*, p. 305. En este sentido, Berman destaca “[...] lo que ocurre con un proyecto depende no solamente de las características de ese proyecto y de las de la organización que lo ejecuta, sino también de lo que ocurre con la propia organización como consecuencia del proyecto y de la manera en la que se implementa el proyecto”. *Ibidem*.

mantener un registro actualizado de las personas beneficiarias de cada uno de los programas a cargo del Consejo, ya sean ejecutados por entidades públicas o privadas, y controlar y fiscalizar la correcta utilización de los recursos materiales y monetarios que asigne a entidades públicas y privadas.

Además, se emitieron dos manuales referentes a los procedimientos para el otorgamiento de subsidios, verificación de la inversión en los servicios, fiscalización y seguimiento del uso de los recursos recibidos para el Programa (marzo 2013), así como para el trámite y aprobación de proyectos presentados por los gobiernos locales (octubre 2011).

Debe considerarse que el avance del Programa en cada comunidad es distinto, se asocia a factores como el tiempo de implementación, la incorporación y articulación entre los actores, la organización interna y la ejecución de los recursos, por ello el Conapam lo ha clasificado Redes Locales con avanzadas, intermedias e iniciales.¹⁴⁵

La meta de Conapam es abarcar los ochenta y un cantones del país de forma progresiva, no se menciona una fecha para tal logro, solo establece que es una meta a largo plazo.

En cuanto a la población beneficiada, el Conapam reportó el avance entre 2011 y 2013.

Cuadro N°6.3
Total de personas adultas mayores beneficiarias del Programa Red de Cuido, por año de ejecución 2011-2013.

Año	Número de Beneficiarios	Meta a 2014	Redes conformadas	Meta a 2014
2011	3.174	2500	Sin datos	40
2012	4.459		41	
2013	8.249		50	

Fuente: CONAPAM. (2014). *Op.cit.*

En cuanto a la ejecución presupuestaria, al 2011 se ejecutaron 1,966,084,236.10 colones; en 2012, 1,693,059,483.88 colones, y en 2013, 5,736,000,000 colones.¹⁴⁶

¹⁴⁵ *Ibid.*, p.36.

¹⁴⁶ Presidencia de la República. (17 de diciembre, 2012). *Programa de Red de Atención para el Cuido de las Personas Adultas Mayores será evaluado a dos años de su implementación*. Recuperado de <https://goo.gl/kFpzq9>.

Al considerar estas cifras, es necesario abordar brevemente el criterio que han brindado instituciones como la CGR y la Auditoría Interna del Conapam sobre la ejecución del programa, pues al no existir ninguna evaluación del programa, estos criterios son los que contribuyen a detectar mejor los desafíos de este enfoque tan novedoso y exitoso, en términos del logro de las metas propuestas.

Control y fiscalización del funcionamiento de la Red de Cuido

Las cifras antes dadas son cuestionadas por la CGR, de igual forma en sus informes hace hincapié en las debilidades institucionales y organizativas de las redes. En el informe DFOE-SOC-IF-09-2013 se destaca que, para el periodo 2011-2014, se proyectaba invertir alrededor de 10,000.00 millones de colones.¹⁴⁷ En cuanto los reportes del Ministro Rector de SBSF, este señaló que se atendieron 3,528 personas en el 2011 y de 4,118 en el 2012, superándose la meta del periodo 2011-2014 en dos años. Reportó también diecinueve redes funcionando en el 2011 y cuarenta y uno en el 2012. Para la CGR, las cifras presentan inconsistencias en función de la fecha en la que se generó la información, y no en todos los casos existieron respaldos de esta, por lo cual advierte que “[...] el Consejo tiene dificultades para realizar controles sobre la información que le remiten las organizaciones que ejecutan los recursos, lo que afecta la calidad de la información de los beneficiarios”.¹⁴⁸

A razón de ello, se le solicitó a la Directora Ejecutiva de Conapam implementar controles sobre la información de los beneficiarios, que les remiten las entidades ejecutoras, así como mecanismos para que se corrobore la identidad de estos, sus ingresos y situación social de modo que se cumplan con mayor eficiencia y efectividad los objetivos del Programa en función de los requisitos que se han establecido.¹⁴⁹ Es llamativo que tenga que recordarse la importancia de contrastar los datos de las personas beneficiarias con los que poseen los registros electrónicos del TSE.

¹⁴⁷ Contraloría General de la República. (16 de agosto, 2013). *Informe sobre el cumplimiento de las metas de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil y de la Red de Atención del Adulto Mayor. Informe No. DFOE-SOC-IF-09-2013*. Recuperado de bit.ly/2yUh6qL.

¹⁴⁸ *Ibid.*, p.ii.

¹⁴⁹ *Ibid.*, p.iii.

Al respecto, es importante recordar los requisitos para resultar en beneficiario de la Red:

1. Ser mayores de 65 años.
2. Con ingreso personal o ingreso familiar per cápita, igual o menor al monto de la pensión del RNC de la CCSS para el periodo 2011 o a la línea de pobreza calculada por el INEC para el periodo 2012.
3. O ser una persona con ingreso superior, pero en condición de riesgo social justificada y respaldada por un informe de profesional calificado.
4. Debe existir un proceso de identificación y selección de los beneficiarios y registros de la población atendida en las diferentes modalidades.¹⁵⁰

La CGR señaló que el Conapam no recopiló información a través de los comités locales sobre la condición socioeconómica, lo cual es preocupante pues los comités deciden sobre el otorgamiento de los beneficios y deben, para ello, considerar el cumplimiento de los requisitos. El criterio de edad se registró con grandes deficiencias en la comprobación de la identidad de los beneficiarios.¹⁵¹ Al respecto se cuestionó:

[...] el Consejo no realiza procesos de validación de la información con fuentes como la base de datos del Tribunal Supremo de Elecciones (BDTSE) para verificar si están correctos los números de cédula, si corresponde el número de identidad con el nombre de la persona, determinar si la persona existe o falleció y su edad. Tampoco se realizan cruces con la información de la Dirección General de Migración para verificar datos en el caso de las personas extranjeras. Estos son controles mínimos posibles que la institución puede realizar, como mecanismos de control periódico que mejoren la confiabilidad y el control interno, y principalmente, para asegurar el uso eficiente y eficaz de los recursos públicos.¹⁵²

El Consejo confirmó que sus sistemas de control de beneficiarios son muy rústicos, comprendieron la necesidad de un sistema automatizado, pero por lo costos tan elevados de este no lo han adquirido.¹⁵³

¹⁵⁰ *Ibid.*, p.16.

¹⁵¹ *Ibidem.*

¹⁵² *Ibid.*, p.25.

¹⁵³ *Ibidem.*

Cuando se consultó a Rivera sobre los mecanismos de control, ella fue clara en que el Conapam maneja su propio registro de beneficiarios. Las redes locales comunican a quiénes atienden, y dentro del proceso de valoración se abre un expediente. Es llamativo que la misma Ley N°9188 expresamente fomente que el Conapam cuente con su propio registro de beneficiarios, pues ha habido esfuerzos país de gran envergadura para la construcción de estos como se ha reseñado a inicios de este capítulo.

Los recursos públicos deben ser utilizados conforme al fin que se les brinda y para atender a las personas que cumplan con los criterios que se establecen en los diferentes programas sociales. Estos precisamente se han creado con el fin de resolver necesidades específicas de la población objetivo, queda en evidencia que, para ese momento, no se tenía certeza de que las personas que reciben los beneficios sean las se pretende atender en función de sus condiciones de vulnerabilidad, pobreza, riesgo y exclusión social, debido a limitaciones administrativas.

Otro informe presentado en 2016, con base en información recabada en 2014 y 2015, analiza las transferencias económicas. Al respecto, detallaron dos aspectos importantes: la fragmentación del financiamiento estatal a las OBS y el consiguiente traslape o duplicidad. De esta forma, en cuanto la fragmentación, señala que hay cerca de nueve instituciones financiando a las OBS que atienden en hogares y centros diurnos, cada una por su parte sin una visión de conjunto, a ello le suman los recursos que provienen de las pensiones del RNC que reciben de los residentes. En consecuencia: “Las fragmentaciones y duplicaciones identificadas, por esta Contraloría General, tienen como consecuencia la existencia de hogares y centros diurnos que en los años 2014 y 2015 recibieron recursos por persona que superan el costo de estancia mensual estimado por CONAPAM.”¹⁵⁴

Muchas de las debilidades apuntadas, ya habían sido determinadas desde informes anteriores, es decir, **son problemas estructurales persistentes y no resueltos**. En este sentido, la CGR dispuso:

En el pasado este Órgano Contralor ha realizado auditorías acerca de las transferencias a organizaciones privadas que atienden adultos mayores y sobre la gestión del CONAPAM, sin que a la fecha se hayan solucionado las debilidades estructurales, de organización y de

¹⁵⁴ Contraloría General de la República. (31 de agosto, 2016). *Informe de auditoría de carácter especial sobre la interrelación de los Programas de Transferencias dirigidos a la población Adulta Mayor. DFOE-SOC-IF-08-2016*. Recuperado de <http://bit.ly/2CmcOLR>, p.i.

*gestión apuntadas en torno a la dispersión de estructuras administrativas, falta de mecanismos de seguimiento, control y distribución de los recursos dirigidos a la población adulta mayor.*¹⁵⁵

Esas auditorías son las: DFOE-SO-30-2006 del 31 de agosto de 2006, DFOE-SOC-5-2007 del 12 de febrero de 2007, y DFOE-SOC-IF-114-2009 del 17 de diciembre de 2009.

Con el afán de resaltar que existe un problema estructural, no resuelto, desde antes de ejecutar la Red de Cuido se ofrece la siguiente información.

En el del 2006, la CGR llamó la atención sobre la relación Estado y organizaciones privadas, pues las instituciones participantes contaban cada una con sus estructuras de distribución y control de recursos, por lo que era necesario buscar los mecanismos necesarios para integrarlas en una sola. El del 2007, apuntan a que Conapam no había logrado establecer mecanismos de seguimiento y evaluación de programas que ejecutan las organizaciones privadas y públicas, ni se habían desarrollado acciones para coordinar esfuerzos. En 2009, se reiteran las debilidades en la planificación de la asignación de recursos a las organizaciones privadas, ello implica que tampoco existía un direccionamiento claro de los esfuerzos para atender las necesidades más apremiantes, por lo que recomendó implementar protocolos de coordinación, ciertamente se creó el Protocolo de Coordinación para la asignación y el giro de los recursos económicos a las organizaciones privadas que atienden a personas adultas mayores, junto con la Comisión Técnica,¹⁵⁶ pero las deficiencias persistieron.¹⁵⁷

Además, considera que la función rectora a nivel técnico del Conapam es aún débil, ello en función de que:

[...] Finalmente, se determinaron vacíos en la función de rectoría técnica del CONAPAM al no disponer de estudios a nivel nacional sobre la ubicación de las necesidades básicas de las personas adultas mayores en condición de pobreza o riesgo social y presentar

¹⁵⁵ *Ibid.*, p.15.

¹⁵⁶ Junta Rectora del CONAPAM. (27 de abril de 2010). *Protocolo de Coordinación para la asignación y el giro de los recursos económicos a las organizaciones privadas sin fines de lucro que atienden a personas adultas mayores*. Recuperado de <https://goo.gl/HJYjZG>

¹⁵⁷ Contraloría General de la República. (31 de agosto, 2016). *Op.cit.*, p.16.

*debilidades en la definición de una estrategia de corto, mediano y largo plazo para la atención de dichas necesidades.*¹⁵⁸

Ello viene aparejado a que los recursos no se están orientando a las PAM que más lo requieren, según la CGR, el hecho de que no existan estudios que orientan las prioridades ocasiona esa desatención. Así:

*Durante el periodo 2011-2014 recursos del FODESAF y el IMAS se destinaron para financiar obras de infraestructura y equipamiento en cantones en los que no están las mayores concentraciones de personas adultas mayores en condición de pobreza, siendo que el 52,9% de los recursos se asignó a organizaciones que atienden en cantones en los que el porcentaje de personas adultas mayores en condición de pobreza es menos del 10%, un 20,4% en cantones en los cuales entre un 21% y 35% de las personas adultas mayores están en situación de pobreza y finalmente, un 26,7% de los recursos se otorgó en cantones en los que más del 35% de estas personas se encuentra en pobreza.*¹⁵⁹

Algunas de estas debilidades ya habían sido identificadas por la Auditoría Interna del Consejo en el informe número AUI.I 005-2012 sobre la *Evaluación del Programa de la Red de Cuido del Adulto Mayor*.

Entre los hallazgos más importantes, sobresalen:

[...] el CONAPAM no cuenta con sistemas automatizados que permitan controlar de una forma más eficiente la ejecución de los recursos, ya que se trabaja con hojas de trabajo en Excel.

[...] el Jefe del Departamento de Evaluación y Seguimiento mediante entrevista de auditoría efectuada el día 27 de junio de 2012, indicó que solo se dan recursos aproximadamente a 28 Redes [habiéndose establecido 41 de ellas]

[...] Se procedió a efectuar una visita al azar a 10 redes locales y se encontró que en 2 Redes ni siquiera se habían establecidos los comités, peor aún es que ya habían recibido recursos al 31 de diciembre de 2011, a saber: Asociación Hogar de Ancianos Delfín Quesada, Asociación Hogar los Santos. Se les consultó a los mismos Hogares que firmaron el Convenio y manifestaron que no estaba conformada la Red. Por otra parte la Red de Cuido de Ciudad Colon no se encontraba operando

[...] Un aspecto importante en la conformación de las Redes es la poca participación de los otros actores, en la mayoría de los casos está ausente el IMAS

[...] existe un debilitamiento en la coordinación interna del CONAPAM, respecto de las Redes de Cuido, afectando el control interno por la falta de claridad en las funciones. Se requiere más coordinación con el Departamento de Evaluación y Seguimiento puesto que se necesita que los coordinadores de Red indiquen si una red está establecida, y que se

¹⁵⁸ *Ibid.*, p.ii.

¹⁵⁹ *Ibid.*, p.21.

sepa si cumplió con todos los requisitos y bien si se les pueden girar recursos, también son los canales de enlace entre las redes y el CONAPAM, por lo tanto deben manejar toda la información general de las redes que tiene a cargo cada miembro del equipo [...] No quedan registrados los estudios, lugares, familias, detalle específico de los subsidios dados a las personas adultas mayores entre otros aspectos, todo esto se lleva manualmente y de forma separada. Y además no genera confiabilidad de la información [...] se están girando recursos a algunas Redes de Cuido, sin que estas presenten la lista de beneficiarios, requisito indispensable en el momento de determinar el giro o no giro de recursos a las Redes.

Se aplicó entrevista a los encargados de las redes locales, ya fuera el coordinador del hogar, o bien el presidente del hogar, o quien se designó como responsable en el comité, encontrándose que algunos manifiestan que falta asesoramiento de parte del CONAPAM, que el programa representa una carga de trabajo mayor y no cubre gastos administrativos, además que se les escapa de las manos que las personas vendan los artículos entregados, entre otras cosas.

Las redes de Cuido que son manejadas por las Municipalidades presentan riesgos importantes por los atrasos, la forma en que se registran y entregan los recursos, afectando al final a las personas beneficiarias del programa.¹⁶⁰

Uno de los casos más cuestionados fue el de Fundación María, en el que se construían viviendas completas para las PAM, no siendo esto un objetivo de la Red. De hecho, mediante Circular *CONAPAM-DT-DES-004-C-2011*, se estableció: “En el caso de las mejoras habitacionales. Se recomienda que el monto máximo a utilizar por cada persona adulta mayor sea de aproximadamente €1.353.264,00”. Ante este panorama el caso fue conocido por la Junta Rectora del Conapam, pero, a agosto de 2014, no había sido resuelto en forma definitiva.¹⁶¹

Las recomendaciones dadas por la Auditoría interna no han sido completamente atendidas. De hecho, en el informe sobre el seguimiento de recomendaciones de los informes *AUI.I 005-2012* y *AUI.I 006-2012* se solicita expresamente conformar el órgano director del procedimiento administrativo para atender el caso de la Fundación María, así también urge al Conapam tomar acciones sobre lo señalado en 2012.¹⁶²

De estos informes se han desprendido necesidades e intentos de ajuste, de los cuales, pocos se han consolidados, entre ellos:

¹⁶⁰ CONAPAM. (2012). *Informe sobre la evaluación del programa red de cuidado. Informe No. AUI.I.005-2012*. Recuperado de <http://bit.ly/2AgcQ6Q>.

¹⁶¹ Junta Rectora del Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (CONAPAM). (2 de diciembre, 2015). *Acta No. 358 de la Sesión Extraordinaria*.

¹⁶² CONAPAM. (Agosto, 2014). *Informe No. AUD 007-2014. Informe sobre el seguimiento de recomendaciones de los informes AUI.I 005-2012 y AUI.I 006-2012*. Recuperado de <http://bit.ly/2P8Gu5Y>, p.11.

1. Sobre la realización de pagos retroactivos. La Auditoría solicitó analizar si era pertinente realizarlos, dado que los recursos girados debían responder a las necesidades de la PAM. La auditoría señala que el análisis no se ha efectuado. Por el contrario, se siguen girando pagos retroactivos una vez que las organizaciones se ponen al día con los requisitos.¹⁶³
2. Sobre la pertinencia de que las redes estén a cargo de las municipalidades. La auditoría observa que las municipalidades poseen una baja ejecución de recursos y participación en las redes. Se redactó un documento sobre *Pertinencia de redes de cuidado a cargo de municipalidades* en marzo de 2013, pero no se le ha dado seguimiento.¹⁶⁴
3. Sobre la suspensión la ejecución para construcción de viviendas desde cero, la respuesta institucional fue incluir una leyenda en la Circular que detalla las alternativas de las Redes indicando “[...] el monto por mejoras habitacionales se encuentra en estudio por acuerdo de la Junta Rectora” en marzo de 2013, pero la misma Auditoría en visita confirmó que la Red de Cuido de Bijagua de Upala construyó al menos 4 viviendas en los últimos cuatro meses del 2013.¹⁶⁵
4. Sobre la necesidad de definir las funciones de los encargados de coordinar la Red de Cuido en el Conapam. No hay un documento formal que señale las funciones de estos, aunque sí se han determinado algunas de ellas de forma aislada.¹⁶⁶
5. Sobre la falta de indicadores de impacto del programa: se pidió colaboración al Mideplan, y recomendó contratar una evaluación del Programa Red de Atención Progresiva para el Cuido Integral de las Personas Adultas Mayores, pero no se han establecido los términos de referencia.¹⁶⁷
6. Sobre los *Lineamientos Generales para la Conformación de Comités Locales de Redes de Atención Progresiva para el Cuido Integral de las Personas Adultas Mayores en Costa Rica*, a enero de 2013, se creó una versión preliminar, pero a agosto de 2014, no había versión definitiva.¹⁶⁸ Este documento debería establecer el mecanismo de coordinación entre la coordinadora de la Red de Cuido y el departamento de Evaluación y Seguimiento. Además, de un seguimiento periódico a la participación de los diferentes actores en las

¹⁶³ *Ibid.*, p.12.

¹⁶⁴ *Ibid.*, p.13.

¹⁶⁵ *Ibidem.*

¹⁶⁶ *Ibid.*, pp.13-14.

¹⁶⁷ *Ibid.*, p.14.

¹⁶⁸ *Ibid.*, pp.14-15.

redes.¹⁶⁹ Otro aspecto, son los mecanismos de control o rendición de cuentas de las redes locales.¹⁷⁰

7. Sobre el cobro a la OBS Fundación María por el uso incorrecto de los recursos e incumplimiento al convenio N°151-2011, la Asesoría Jurídica elaboró una propuesta de *Procedimiento de Cobro Administrativo y Judicial CONAPAM-OBS*, que presentarían a la Junta Rectora, además de recomendarle a esta conformar un órgano director del procedimiento, pero a la fecha (agosto de 2014), no se había conformado. Así también se solicitó de parte de la Auditoría dar seguimiento a otros casos similares, pero esto no se había hecho a agosto de 2014.¹⁷¹
8. En el 2012 se publica el decreto ejecutivo N°37165-S, *Reglamento para el otorgamiento del permiso sanitario de funcionamiento de los hogares de larga estancia para personas adultas mayores*, en virtud de la necesidad de asegurar condiciones generales de seguridad, higiene y accesibilidad en estos hogares.
9. Para el 2014, se generó un documento llamado *Detalle de las modalidades para el Cuido a Personas Adultas Mayores, emitidas por CONAPAM*, que señala los perfiles, requisitos y responsabilidades por modalidad.

La Red de Cuido de Adultos Mayores fue construida considerando la heterogeneidad de la población meta, esta tiene una amplia gama de necesidades, así como la aplicación de los principios internacionalmente establecidos con base en el reconocimiento de sus derechos humanos. Principalmente, se parte de que los adultos mayores deben permanecer en sus comunidades con sus familias, y que la sociedad debe adoptar en sus esquemas el reconocimiento

¹⁶⁹ Al respecto es importante destacar que:

[...] de conformidad con la entrevista aplicada a dos de los funcionarios de enlace de las redes de cuidado, se determinó que se ha realizado un seguimiento en diferentes momentos, cuando se inicia la conformación del Comité y en casos específicos cuando se ve baja participación. Indica uno de ellos que este seguimiento se debería realizar con más frecuencia. Esta Auditoría considera que falta más formalidad en el proceso de seguimiento en cuanto a este aspecto de los diferentes actores en los comités locales. CONAPAM. (Agosto, 2014). *Op.cit*, p.15.

¹⁷⁰ Valga destacar que se

[...] pretende establecer un sistema de intercambio de experiencias y esfuerzos, mediante la conformación de redes cantonales y de cuidado; no obstante, el documento al día de hoy no se encuentra en su versión definitiva y además, mediante entrevista a dos de los funcionarios de enlace, manifiestan que además de la información que se entrega a la Unidad de Fiscalización Operativa no se conoce un informe de rendición tal cual, o bien que se requiere un informe más detallado. CONAPAM. (Agosto, 2014). *Op.cit*, p.16.

¹⁷¹ *Ibid*, p.18.

de la participación y autonomía de estos, también debe ser corresponsable de su cuidado y atención. Con base en ello, los diseñadores partieron de la organización y recursos existentes lo que facilitó su implementación y redujo los costos. No obstante, existen aún importantes retos sobre todo en materia administrativa y de rendición de cuentas.

Para Parsons “[...] la implementación es la continuación de la formulación de las políticas por otros medios”.¹⁷² No cabe duda de que el diseño de un programa se prueba y perfecciona con su puesta en ejecución, sin embargo, incluso en el diseño hay factores estructurales que deben considerarse a efectos de decidir la institución que administrativamente se hace cargo del programa. Conapam es la entidad rectora en temas referentes al adulto mayor y cuenta con expertise en la materia, pero no es una institución con capacidad para administrar proyectos. Su debilidad ha quedado en evidencia y ello afecta la efectividad y eficiencia en el uso de recursos públicos y en la consecución de resultados fiables y acordes con los objetivos de la política pública.

6.3. Análisis del Beneficio Manos a la Obra: Cambio de paradigma de las TMC.

Desde la creación del IMAS, se buscó asegurar la existencia de la capacitación y educación de las personas beneficiarias como un elemento a abordar en la oferta programática de la institución. De esta forma, la ley constitutiva de esta pretendió: “b) Exigir en todos sus programas la capacitación y educación de las personas, el esfuerzo propio y el trabajo de los mismos sectores beneficiados”.¹⁷³ Si bien estas iniciativas no eran conceptualizadas como TMC, sí existió desde su génesis la idea de crear capacidades en la población que se atendía.

Con el propósito de “[...] asignar una transferencia monetaria a los hogares jefeados por mujeres a cambio de que esa mujer recibiese algunos cursos que la dotasen de algunas destrezas y también en algunos casos que cumplieran con trabajos de naturaleza comunitaria [...]”.¹⁷⁴ Además de brindar opciones que generaran algún ingreso a personas en condición de pobreza, vulnerabilidad, riesgo y

¹⁷² Parsons, W. (2007). *Políticas Públicas. Una Introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: FLACSO, p.482.

¹⁷³ Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (1971). *Ley de Creación del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS). Ley 4760*. Recuperado de bit.ly/2O5PIjN.

¹⁷⁴ Chinchilla, L. (01 diciembre, 2017). *Op.cit.*

exclusión; sin distinción de edad y/o género, se creó la TMC¹⁷⁵ *Manos a la Obra (MO)*, ejecutada por el IMAS. A la persona beneficiaria, se le asignaba un monto mensual, con la condición de realizar obras en beneficio de sus comunidades.

En el marco del diseño de *MO*, el acceso a la educación académica tradicional o el acceso a la atención médica, se consideraron como parte del disfrute de los derechos a los que los ciudadanos, costarricenses o los extranjeros residentes en el país, pueden y deben acceder. Por tanto, no era deseable condicionar la asignación de un beneficio económico al ejercicio de derechos con los que ya contaban, por tal motivo, se introduce un componente novedoso, como lo es la capacitación en áreas técnicas o la retribución mediante una labor comunal.

Se quería, entonces, que la población beneficiaria tuviera una cuota de corresponsabilidad individual, mediante alguna forma de retribución a la sociedad por el esfuerzo que el Estado hacía para brindar la ayuda. *MO* constituyó una buena oportunidad para que, en el contexto del año 2011, la sociedad se viera beneficiada en aspectos como: proporcionar un ingreso a personas desempleadas, generar construcciones comunales, y fomentar la participación de otros niveles institucionales como los gobiernos locales y Asociaciones de Desarrollo.¹⁷⁶

Durante el año 2011, Costa Rica estaba inmersa en problemáticas de aumento del desempleo, una tendencia al alza en la pobreza y afectaciones a causa de las fuertes lluvias que se vivieron en el país durante el segundo semestre del 2010, y que ocasionaron desastres en diversas comunidades.¹⁷⁷ Además, existían quejas desde la sociedad, de que se daban ayudas y no se sacaba a la gente de la pobreza.¹⁷⁸ De esta manera, el IMAS notó que había un tema de acumulación de beneficios y de ausencia de corresponsabilidad individual de las familias o los

¹⁷⁵ Para conceptualización Cfr. Capítulo II.

¹⁷⁶ Cabe mencionar que la información de proyectos desarrollados bajo el programa de Manos a la Obra, fue concentrada por el IMAS o los socios claves (Municipalidades o Asociaciones de Desarrollo). Al realizar consultas sobre dicho programa, los departamentos de: Planificación, Seguimiento de Proyectos y Archivo del IMAS, no fue posible obtener datos concretos de los procesos ejecutados, o contactos con socios claves en el desarrollo del programa.

¹⁷⁷ Para ampliar información consultar: La Nación. *Temporal dejó pérdidas de ¢5.170 millones a cafetaleros*. (09 de noviembre, 2011). Recuperado de <http://bit.ly/2OzWiOT>, La Nación. *Ríos crecidos por lluvias dejan 4 muertos en la última semana*. (18 de octubre, 2011). Recuperado de bit.ly/2IDPQ4e, La Nación. (20 de octubre, 2011). *Tras 10 días siguen inusuales lluvias en Centroamérica*. . (20 de octubre, 2011). Recuperado de bit.ly/2NmPLmf

¹⁷⁸ Vargas, R. (2 julio, 2018). *Comunicación personal*.

beneficiarios hacia la inversión que ejecutaba el Estado con la entrega de una transferencia monetaria.

Adicionalmente, pese a que desde el año 2007 se contó con la Política de Igualdad y Equidad de Género (PIEG) 2007-2017,¹⁷⁹ la tasa de desempleo nacional superaba el 7% y afectaba mayormente a las mujeres. Siendo así que esta condición de rezago en las mujeres fue un tema medular para el planteamiento de *MO*.

Por último, otro aspecto a considerar en el marco de la situación del país fue la ley de Transferencia de Competencias, la cual buscó la modernización del Estado y el acercamiento de las Municipalidades¹⁸⁰, mediante la prestación de servicios públicos a los ciudadanos.¹⁸¹ Esto favoreció el rol que los gobiernos locales tuvieron en la presentación de proyectos comunales a financiar bajo Manos a la Obra.

Según el Plan Operativo 2011 y el Plan de Gobierno de la Administración Chinchilla Miranda, el accionar del IMAS se centraría en el Programa de Bienestar y Promoción Familiar (PBPF) de dicha institución, que buscaba el mejoramiento de las condiciones de vida de las familias que atiende.

MO es un beneficio de dicho programa y consiste en una transferencia monetaria condicionada, dirigida a personas desempleadas que realicen aportes comunales,¹⁸² más adelante se amplió su cobertura a personas en condición de pobreza, riesgo o vulnerabilidad.¹⁸³

¹⁷⁹ La PIEG busca la igualdad entre hombres y mujeres, y se propone la eliminación de brechas de ingresos entre hombres y mujeres, por concepto de empleo y la reducción del desempleo femenino. INAMU. (2007). *Resumen Ejecutivo de: Política Nacional para la Igualdad y Equidad de Género (2007-2017)*. Recuperado de bit.ly/2yhqlAC, pp.02-09.

¹⁸⁰ Las Municipalidades tuvieron un rol medular en la ejecución de Manos a la Obra, ya que estas tenían la potestad de buscar y remitir posibles beneficiarios, proponer proyectos para desarrollar en las comunidades y de emitir informes de cumplimiento de los proyectos.

¹⁸¹ Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (28 abril, 2010). *Ley 8801, Transferencia de competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades*. Recuperado de bit.ly/2zR2jhW

¹⁸² Presidenta de la República, ministro de la Presidencia, ministro de Gobernación y Policía, ministro de Bienestar Social y Familia, y ministra de Trabajo y Seguridad Social). (17 noviembre, 2011). *Decreto N° 36870-MP-G-MBSF-MTSS. Creación Transferencia Monetaria Condicionada “Manos a la Obra”*. Recuperado de bit.ly/2ynInBF.

¹⁸³ Presidenta de la República, ministro de la Presidencia, ministro de Gobernación y Policía, ministro de Bienestar Social y Familia, y ministra de Trabajo y Seguridad Social). (30 enero, 2013). *Decreto 37764-MP-G-MTSS-MBSF, Crea beneficio Transferencia Monetaria Condicionada “Manos a la Obra”*. Recuperado de bit.ly/2yfqXac.

En noviembre de 2011, mediante el Decreto Ejecutivo N°36870-MP-G-MBSF-MTSS, se crea Manos a la Obra, el cual se caracterizó por un diseño vertical y única opción que albergara el componente de corresponsabilidad individual y/o retribución comunal.¹⁸⁴ Posterior a la emisión del decreto, se realizan las gestiones administrativas respectivas para que el beneficio sea aprobado por el Consejo Directivo, mismo que lo aprueba en enero de 2012.

6.3.1. Estructura del análisis.

El presente análisis de política pública que se le aplicará al programa social selectivo *MO* se divide en tres secciones:

Antecedentes, en los cuales se realiza un breve recorrido por la situación social del país, aportando algunos datos estadísticos y normativa nacional e internacional que influyeron en el diseño y ejecución de *MO*.

Metodología, que abarca las técnicas utilizadas y la puesta en escena de una herramienta creada como parte de los productos del seminario, con el fin de analizar de manera más adecuada el programa seleccionado.

Entre las técnicas, mayoritariamente se cuenta con revisión documental y entrevistas semiestructuradas a actores claves en el diseño del programa. Dada la dificultad para acceder a información del beneficio y proponentes de los proyectos, no fue posible realizar entrevistas de la ejecución y funcionamiento de *MO* como tal.

Se trabajará con elementos conceptuales que aportan los enfoques de: Neoinstitucionalismo Histórico, Política Pública y de Derechos Humanos, adicionando otros propios, particularmente algunas subcategorías de análisis en actores y procesos decisorios.

Conclusiones, a modo de cierre se presentan algunas consideraciones de las investigadoras producto del proceso de análisis de política pública efectuado a *MO*.

¹⁸⁴ Vargas, R. (02 de julio, 2018). *Comunicación personal*.

6.3.2. Antecedentes

En el presente apartado, se provee información sobre los acontecimientos más relevantes y del contexto país en general, que enmarcaron la creación y ejecución de MO.

6.3.2.1.Recorrido Histórico

Como se ha abordado ampliamente en otros acápite, el combate a la pobreza ha sido un bastión de política en cada administración; unos en atención de *miserables*,¹⁸⁵ otros con una política más enfocada al desarrollo de capacidades individuales o bien colectivas. En síntesis, la pobreza es una condición no grata en una nación y su atención y combate es responsabilidad del Estado.

Costa Rica, en la década de 1970, creó el IMAS, una institución especializada para la resolución del problema de la pobreza extrema, tal y como se estable en la Ley 4770. Desde la perspectiva de técnicos institucionales, a lo largo de los años el IMAS ha:

*[...] desarrollado procesos que han permitido la adaptación y transformación de las estrategias y cambios en el modelo de atención; de la asistencia social y dependencia económica de los subsidios a esquemas de promoción social, con el fin de evolucionar hacia una población con menos dependencia de los sistemas y recursos estatales.*¹⁸⁶

La formación o creación de capacidades y la búsqueda de una corresponsabilidad individual de la persona beneficiaria para con la sociedad y el Estado, fue considerada como un regreso a la génesis de creación del IMAS.¹⁸⁷ Sin embargo, Manos a la Obra perpetuó el enfoque de demanda predominante en el asistencialismo (la persona que accedía al beneficio debía iniciar la solicitud) y no fue operara bajo un enfoque de oferta por parte de la institución.

6.3.2.2.Pobreza en el periodo de estudio

El promedio de la pobreza entre los años 2010-2014, es de un 21%, según se puede comprobar en el siguiente comportamiento:

¹⁸⁵ Al respecto confróntese la visión del expresidente Calderón Guardia plasmada en el capítulo de antecedentes.

¹⁸⁶ Vargas Solano, Roy. (2011). *Consideraciones en torno a la Seguridad Alimentaria desde la perspectiva de los programas sociales; abordaje integral y los mecanismos de participación social y transferencia condicionada*. Ponencia presentada en el marco del seminario Internacional “Seguridad Alimentaria con Soberanía: Un enfoque Hemisférico para el Siglo XXI”. p.5.

¹⁸⁷ Vargas, R. (02 de julio, 2018). *Op.cit.*

Cuadro N°6.4
Porcentaje de pobreza del 2006-2014

Año	Porcentaje de total de pobreza
2010	21.2
2011	21.7
2012	20.6
2013	20.7
2014	22.4

Fuente: Elaboración propia con base en INEC (2014).

Según la Encuesta Nacional de Hogares 2014, el perfil general de los hogares en condición de pobreza tiene las siguientes características:¹⁸⁸

- Hay mayor cantidad de miembros por hogar.
- Mayor cantidad de miembros menores de 5 años por hogar.
- Mayor cantidad de hogares jefeados por mujeres.
- Mayor tasa de desempleo.
- Mayor relación de dependencia económica.
- Mayor porcentaje de población ocupada con empleo informal.
- Menor promedio de escolaridad.

6.3.2.3. Problemáticas de desempleo y afectaciones de infraestructura comunal

La tasa de desempleo era del 7.7%,¹⁸⁹ y afectó en mayor medida a las mujeres. Mientras que entre los hombres la tasa de desempleo abierto era del 6%, entre las mujeres era del 10.3%.¹⁹⁰ Siendo así, que a la problemática del desempleo, le acompañó las brechas por condición de género en el acceso a los mercados de trabajo.

¹⁸⁸ Instituto Nacional de Estadística y Censo. (2014). *Encuesta Nacional de Hogares 2014. Resultados Generales*. Recuperado de bit.ly/2Pc6FFJ, pp.20-24.

¹⁸⁹ Instituto Nacional de Estadística y Censo. (2011). *Principales Resultados de la Encuesta Nacional de Hogares 2011*. Costa Rica: INEC. Recuperado de bit.ly/2PbgdAI, p.11.

¹⁹⁰ Instituto Nacional de Estadística y Censo. (Julio, 2011). *Encuesta Nacional de Hogares. Cifras básicas sobre fuerza de trabajo, pobreza e ingresos, 1(2)*, pp.1-32. Recuperado de bit.ly/2DZJJs3, p.9.

Otro factor que requería la atención, fueron los desastres naturales de las Tormentas Tomás y Nicole. Entre ambas, se contabilizó más de 70.0000 personas afectadas, y casi un 50% de los cantones con afectación. El monto total de los daños se estimó en 283.95 millones de dólares.¹⁹¹

En cuanto a daños en infraestructura comunal, se contabilizaron: 117 comunidades con daños, al menos 18 puentes colapsados y 58 caminos dañados.¹⁹²

Así las cosas, en un entorno de abatimiento de infraestructura comunal y profundas afectaciones comunitarias, un alto porcentaje de desempleo y las críticas de poca retribución de las personas beneficiarias hacia el Estado, surgió la imperante necesidad de buscar un medio que llevara inmerso la corresponsabilidad individual, de modo que se ofreciera una contraprestación comunal o participación en procesos formativos, y que a su vez fuera posible combatir la pobreza.

Por tales motivos, mediante el Decreto Ejecutivo N°36870-MP-G-MBSF-MTSS, se crea la TMC *MO*, como una modalidad del Programa Bienestar y Promoción Familiar.

En el ejercicio de dicha función, en el año 2009, la Subgerencia de Desarrollo Social del IMAS, como parte de un proceso de reestructuración institucional, empezó a trabajar con tres grandes programas: Bienestar y Promoción Familiar, Desarrollo Socioproductivo y Comunal, y Desarrollo Socioeducativo. Dentro de cada uno de estos programas, se agrupan los programas, proyectos o beneficios que brinda la institución.

En el caso de *MO*, formó parte del programa de Bienestar y Promoción Familiar, el cual tenía como Objetivo General: Coadyuvar al mejoramiento de las condiciones de vida de las familias atendidas por medio de la oferta programática institucional, bajo el enfoque de territorialidad, con la participación de la población beneficiaria y la sociedad civil.¹⁹³

Bajo su marco, se atiende a:

¹⁹¹ Mideplan y MAG. (Noviembre, 2011). *Evaluación del impacto económico provocado por los Fenómenos Ciclónicos Nicole y Tomás en Costa Rica en el año 2010*. Recuperado de bit.ly/2OC3A4R, p.05. La infraestructura vial (carreteras, puentes, alcantarillas y vados), el sector vivienda y el sector agropecuario fueron los ámbitos que se vieron más afectados. *Ibid.*, p.06.

¹⁹² Wikinoticias. (5 de noviembre de 2010). *Más de 25 muertos en Costa Rica a causa de las inundaciones y avalanchas*. Recuperado de bit.ly/2PijVZi.

¹⁹³ FODESAF. (2009). *Ficha del Programa Bienestar y Promoción Familiar*. Recuperado de: bit.ly/2OGaLJ6, p.01.

[...] familias que se encuentren en situación de pobreza, vulnerabilidad y riesgo social, determinadas según los parámetros institucionales. La forma de intervención institucional es establecida de acuerdo con las necesidades o carencias materiales y no materiales de las familias, y se otorgará por un periodo determinado.¹⁹⁴

El programa de Bienestar y Promoción Familiar contó con tres áreas técnicas a nivel central, diez Áreas Regionales de Desarrollo Social y 38 Unidades Locales de Desarrollo Social.¹⁹⁵ Bajo este marco institucional se trabajó el Beneficio de Bienestar Familiar (BBF), el cual buscó “contribuir con el mejoramiento de las condiciones de vida de las familias [...], para lo cual existe una oferta de servicios integrales que se brinda según las prioridades de las familias”.¹⁹⁶ En el marco del BBF, se desarrolló *MO*.

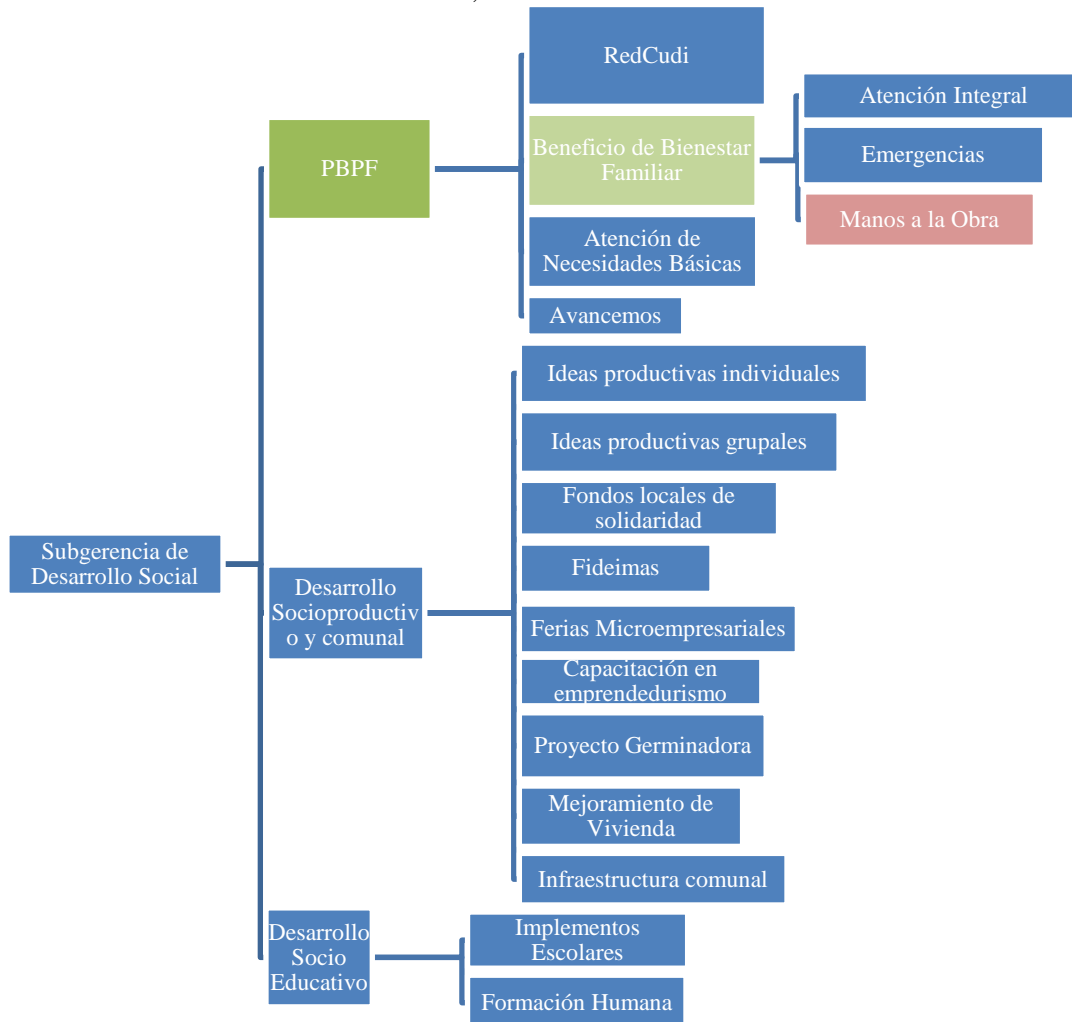
Para esquematizar la ubicación organizacional del programa bajo estudio, se elaboró el siguiente organigrama de los programas del IMAS.

¹⁹⁴ IMAS. (2013). *Informe de Cumplimiento de Metas y Ejecución Presupuestaria del 1 de enero al 31 de diciembre 2012*. Área de Planificación Institucional del IMAS. p. 4.

¹⁹⁵ IMAS. (2014). *Memoria IMAS 2010-2014 Administración Laura Chinchilla Miranda*. Recuperado de: bit.ly/2IF6VKX, p. 27.

¹⁹⁶ *Ibid.* p. 29

Figura N°6.11
Ubicación de Manos a la Obra, dentro de la estructura institucional del IMAS



Fuente: Elaboración propia con base en IMAS (2014).

En su Plan de Gobierno, Laura Chinchilla, en el capítulo de Bienestar y protección de los más vulnerables, presenta tres programas, dentro de los cuales se ubica el Programa de Atención Integral y Reducción de los Hogares en Extrema Pobreza.¹⁹⁷ Este programa es trasladado al Plan Nacional de Desarrollo, teniendo como objetivo la atención integral mediante la prestación de servicios públicos universales y selectivos.¹⁹⁸

¹⁹⁷ Partido Liberación Nacional. (s.f.). *Plan de Gobierno Laura Chinchilla 2010-2014*. Recuperado de: <https://goo.gl/y6qP6R>, p.13.

¹⁹⁸ Mideplan. (Diciembre, 2010). *Op.cit*, p.148.

Así, bajo el esquema de funcionamiento institucional y con el objetivo de buscar una integridad en la prestación de los servicios institucionales e interinstitucionales, crear una oferta pública y propiciar una corresponsabilidad de las familias beneficiarias se implementa *MO*, el cual permite un acercamiento a las comunidades, en tanto promueve el desarrollo de planes y proyectos de bienestar comunal, incorpora un elemento de contraprestación y se atienden las necesidades de la población desempleada.¹⁹⁹

6.3.2.4. Normativa

Manos a la Obra tuvo el respaldo de un entramado legal nacional e internacional.²⁰⁰ A nivel internacional, *MO* se ve amparado bajo los Objetivos del Desarrollo del Milenio, propiamente en la erradicación de la pobreza extrema y el hambre, y en los Principios Rectores sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos, emanada en el 2011. En este ámbito, el respaldo está dado por la ONU, mediante el contenido de diversas declaraciones en las cuales es primordial el objetivo de combate a la pobreza, teniendo en consideración la incorporación de los derechos humanos y la obligatoriedad del Estado de promover las condiciones para que el dicho objetivo se cumpla.

En el espacio nacional está la obligación estatal de protección a los desocupados involuntarios y la búsqueda de la reintegración laboral, estipulada en el Constitución Política. Otro elemento es finalidad para la cual fue creado el IMAS, que es la institución por antonomasia que tiene la finalidad de resolver el problema de la pobreza extrema en el país, mediante el planteamiento, ejecución y control de planes. Además, en la ley 4760 se refuerza su papel como rectora en esta lucha, habilitando a otras instituciones para aprobar mediante el IMAS, programas de participación contra la pobreza, y al IMAS, se le habilita para la recepción de recursos con este fin.

Por último y siendo la normativa más importante, es el Decreto Ejecutivo N°36870-MP-G-MBSF-MTSS, mediante el cual se crea el Beneficio de Transferencia Monetaria Condicionada “Manos a la Obra”.

¹⁹⁹ Vargas, R. (02 de julio, 2018). *Op.cit.*

²⁰⁰ Para ampliar criterio. *Cfr.* Anexo N°6.4.

6.3.3. Metodología

Es importante indicar que las técnicas de investigación utilizadas para el análisis de *MO* fueron de índole cualitativo. El detalle completo puede observarse en el Anexo N°6.1.

En lo que respecta al análisis de política pública que se le aplicará al programa, se trabajará con el modelo de *policy process* y de corrientes múltiples en el estudio de la fase de diseño, y el modelo del neoinstitucionalismo histórico en el abordaje de la etapa de ejecución, con una utilización transversal del enfoque de derechos humanos en ambas fases.

6.3.4. Descripción ejecutiva del programa

Manos a la Obra reflejó un nuevo estilo de transferencia de recursos, que liga la transferencia monetaria a condicionalidades relacionadas con la participación de los beneficiarios en proyectos de desarrollo material, social, que contribuye al bienestar de la República.²⁰¹

Manos a la Obra es un beneficio del Programa de Bienestar y Promoción Familiar del IMAS, que consiste en una transferencia monetaria condicionada para personas desempleadas, que su familia estuviera calificada en condición de pobreza o vulnerabilidad, y como condición para recibir el dinero, debían realizar algún tipo de labor comunal.²⁰² Establece como condicionalidad para la recepción de recursos, “[...] la participación en proyectos para la construcción de obras de infraestructura de uso comunitario así como aquellos proyectos de alta sensibilidad social [...]”²⁰³

Así las cosas, *Manos a la Obra* procura que:

*[...] los beneficiarios participen en el desarrollo de planes y proyectos de bienestar comunal, así como atender las necesidades de la población desempleada del país, surge el beneficio denominado Manos a la Obra para las personas costarricenses y las personas extranjeras que permanezcan legalmente en el país, bajo la categoría de residente permanente, mayores de 15 años, desempleadas, en condición de pobreza o de riesgo y vulnerabilidad social, según la normativa establecida por el IMAS, que necesiten apoyo económico para cubrir las necesidades básicas, mientras se logran reinsertar en el mercado laboral. Tendrán prioridad las mujeres jefas de hogar, los afectados por desastres o emergencias [...]*²⁰⁴

²⁰¹ Vargas, R. (Noviembre, 2011). *Op.cit*, p.40.

²⁰² Presidenta de la República, ministro de la Presidencia, ministro de Gobernación y Policía, ministro de Bienestar Social y Familia, y ministra de Trabajo y Seguridad Social). (17 noviembre, 2011). *Op.cit*.

²⁰³ Vargas, R. (Noviembre, 2011). *Op.cit*, p.41.

²⁰⁴ FODESAF. (2014). *Op.cit*, p.26.

Este beneficio, que fue creado a finales del 2011, contó con presupuesto para el año 2012; 2013 y 2014. Sin embargo, en el 2014, a menos de cuatro meses de haberse dado el cambio de Administración, existieron rumores sobre el cierre inmediato del programa, a lo cual varias personas beneficiarias se opusieron asiduamente. Ante tal situación, el ex presidente ejecutivo del IMAS, Carlos Alvarado, expresó que era de interés de la institución mantener el programa al menos hasta finales del 2014.²⁰⁵ Posterior al 2014, el programa ya no se encuentra activo en la institución, al realizar las consultas respectivas a los departamentos de planificación, coordinación de proyectos, no fue posible identificar una causa que respaldara su cierre.

6.3.5. Diseño: Novedosa voluntad política y carencia de diseño

Mediante el diseño de una política pública se puede identificar la situación que se espera variar, y los estados que se esperan lograr. Por tanto, analizar dicha fase del programa, provee una idea de cómo se percibieron las problemáticas y cuál fue la decisión que se consideró más apropiada de implementar.

Dentro de este rubro se analizan, entre otros elementos: la identificación de las problemáticas, solución planteada y elegida, proceso de forma de decisión, los actores y su respectivo rol, y el contenido *per se* del programa.

6.3.5.1. Agenda

En el contexto en el que se creó Manos a la Obra se tienen tres elementos problemáticos centrales: situación socioeconómica, afectaciones a causa de los fenómenos atmosféricos, y las críticas y percepción institucional del tradicional enfoque asistencialista de los programas de atención social.

6.3.5.1.1. Situación económica²⁰⁶

Pese a los esfuerzos realizados desde la anterior administración, las brechas existentes en distintos ámbitos se mantenían.

En el acceso al mercado laboral, existieron brechas de índole geográfico y de género:²⁰⁷

²⁰⁵ Marín, L. (10 setiembre, 2014). Manos a la Obra sigue vigente. *La Prensa Libre*. Recuperado de bit.ly/2O6RFfV.

²⁰⁶ Para ampliar información, *Cfr.* Capítulo de Antecedente.

²⁰⁷ *Ibidem*.

- La tasa de ocupación en zona urbana fue de un 56.4%, mientras que en la zona rural era de 52%. El desempleo en zona urbana era de 7.1% y en zona rural de 7.6%.
- La tasa de ocupación de los hombres era de un 71.4% mientras que la de las mujeres de un 39.4%. El desempleo en los hombres era de un 6% y en el caso de las mujeres de un 10.3%

En cuanto al ingreso de los hogares, también hubo una diferencia en el ámbito geográfico. Siendo la zona rural la más afectada, tal y como lo muestra el siguiente cuadro:

Cuadro N°6.5
Ingreso y porcentaje de hogares en pobreza y extrema pobreza, según ubicación geográfica.
Cifras en colones.

Ubicación de hogar	Monto mensual de ingreso	Porcentaje
Pobreza		
Urbano	88,225	18.3%
Rural	67,750	26.3%
Pobreza Extrema		
Urbano	40,391	4,2
Rural	33,455	9

Fuente: elaboración propia con base en INEC (2010).

6.3.5.1.2. Consecuencias de Tormenta Nicole y Tomás

Como se mencionó con anterioridad, las tormentas Nicole y Tomás fueron devastadoras para el país. La estimación de los daños, ascendió a más de \$283 millones y para la reposición de las pérdidas fue necesario la inversión de más del 0.8% del PIB.²⁰⁸

A causa de estas tormentas, principalmente Tomás, se sufrió un deterioro en la infraestructura comunal.

El sector más afectado a nivel nacional por el impacto de los fenómenos Nicole y Tomas, corresponde a Infraestructura Vial con 132,3 millones de dólares que representan el 46,6% de los montos de reposición totales. Este sector comprende carreteras, puentes, alcantarillas y vados.²⁰⁹

²⁰⁸ Mideplan y MAG. *Op.cit*, p.14.

²⁰⁹ Mideplan y MAG. *Op.cit*, p.6.

6.3.5.1.3. Críticas a la forma de hacer política pública

Según el Informe Final sobre los riesgos de corrupción y clientelismo político en los Programas de Transferencias Monetarias con Corresponsabilidad en Centroamérica, se tiene que el clientelismo afecta la eficiencia y eficacia de la inversión pública, sobre todo cuando se trata de programas sociales selectivos o focalizados.²¹⁰ Además, se resalta la peculiaridad de que Costa Rica siendo el país menos pobre, es el que percibe más clientelismo.²¹¹

En el caso costarricense, en la década de 1970 se inicia un proceso de focalización de las políticas públicas,²¹² sin embargo, según José Manuel Cerdas, entre los años de 1980 y 1990, como resultado de los ajustes estructurales, se empieza a presentar el “clientelismo fino”²¹³ sin lograr así la eliminación del despilfarro o el desvío de recursos, ni alcanzar una mayor eficacia que era lo que buscaba la focalización planteada durante 1970. Además, el autor argumenta que con el quiebre del bipartidismo, el único oferente claro en la puesta nacional, para continuar con el clientelismo, es el Partido Liberación Nacional.²¹⁴

En cuanto al ambiente institucional, según menciona el señor Roy Vargas, existieron críticas a la forma de hacer política pública; ya que se percibía una acumulación de beneficios y una ausencia de corresponsabilidad. Se mencionaba que de un paternalismo se estaba cayendo a un clientelismo.

²¹⁵ A estas críticas, se sumó la posición de medios de comunicación tales como La Nación:

*El paternalismo es una pésima guía para el diseño e implementación de políticas públicas. Las razones son múltiples: subestima a sus posibles beneficiarios, reduce sus márgenes de iniciativa y responsabilidad, aumenta su dependencia y, así, a menudo hace crónicos los problemas que pretende solucionar. Pero suscita otro problema aún mayor: la frecuencia con que del paternalismo se pasa al clientelismo.*²¹⁶

²¹⁰ Urízar, A. (2010). Cuarto Informe de Estado de la Región: Informe Final sobre los riesgos de corrupción y clientelismo político en los Programas de Transferencias Monetarias con Corresponsabilidad en Centroamérica. *Estado de la Nación*. Recuperado de bit.ly/2Akuiqd, p.10

²¹¹ Urízar, A. (2010). *Op.cit.*, p. 09.

²¹² *Cfr.* Capítulo III.

²¹³ Aquel que surge con la implementación de políticas sociales focalizadas. El recurso del Estado se ofrece por parte de un mediador, que actúa apegado a un plan institucional y permitiendo así un clientelismo a gran escala. Cerdas, J. (13 de agosto, 2008). El clientelismo Político: Una revisión del concepto y sus usos. *Anuario de Estudios Centroamericanos*. Vol. 40 (2014). Recuperado de debit.ly/2LDukxG, pp.311-338.

²¹⁴ *Ibid.*, p.323.

²¹⁵ Vargas, R. (02 de julio, 2018). *Op.cit.*

²¹⁶ La Nación. (25 de abril, 2009). *Editorial: Paternalismo y clientelismo*. Recuperado de bit.ly/2DWv6Wn.

Por tanto, a nivel institucional resultó relevante intentar cambiar la percepción antes mencionada. Así las cosas, el poder contar con socios institucionales, tales como: las Municipalidades, Ministerios y Asociaciones de Desarrollo, para la referencia de beneficiarios en el Programa de *MO*, buscó una ruptura con la idea de clientelismo que se percibía.

Como se pudo observar, el contexto de creación de *MO*, responde a un problema multidimensional, teniendo aspectos: económicos, naturales, de infraestructura y de percepción social de la labor.

6.3.5.1.4. Soluciones propuestas

En la investigación realizada, no se ubicó documentación oficial sobre el otorgamiento del beneficio *MO*, lo cual nos remite a la búsqueda de soluciones desde la génesis del IMAS y la labor estatal.

Tal y como lo menciona el decreto de creación, entre algunos factores que influyen en su elaboración destacan:²¹⁷

- Obligación estatal de tener un sistema de protección para los desocupados involuntarios.
- Búsqueda del IMAS de incorporar a grupos humanos marginados a las actividades socioeconómicas del país.
- Interés político en desarrollar proyectos socioproductivos y de superar el modelo asistencialista del gobierno.

Según lo confirman autoridades del IMAS, en el tiempo bajo estudio, *MO* no presentó mayores inconvenientes o la existencia de otras alternativas. Fue una idea clara a la que se le dio forma y se ubicó en el entramado institucional. Además, contaba con el apoyo de la Presidencia de la República.

*[...] siempre fue Manos a la Obra, coexistía con Atención Integral y las Redes de Cuido, pero la coordinación técnica la tenía la Unidad de Bienestar Familiar. Manos a la Obra nació de cero, no se basó en ningún otro programa. No teníamos ejemplos, buscamos en Suramérica y no. Más bien, Manos a la obra tuvo mucho éxito y Bolivia y Chile pidieron ayuda para ver si implementaban algo parecido.*²¹⁸

²¹⁷ Presidenta de la República, ministro de la Presidencia, ministro de Gobernación y Policía, ministro de Bienestar Social y Familia, y ministra de Trabajo y Seguridad Social). (17 noviembre, 2011). *Op.cit.*

Como resultado, en la palestra de soluciones, se contó con una única opción. Misma que contempló el contexto y ofrecía una alternativa de beneficio capaz de brindar la ayuda económica a quienes les necesitaran, obtener colaboración en la reconstrucción y construcción de proyectos comunales y desarrollaba corresponsabilidad individual de los beneficiarios.

MO tuvo una buena aceptación por parte de las instituciones y el gobierno en general, por lo que no generó costos de ninguna índole.

Los recursos utilizados, estructura institucional y personal para la ejecución del programa ya existían. Se adecuó a la estructura del IMAS y lo que se proyectó fue un beneficio que se articulara con los otros programas institucionales.

El respaldo de *MO* vino desde la Presidencia de la República, sus inicios fueron dados con la emisión de un decreto y no hubo contraposición de otras instituciones o figuras políticas. Por tal motivo, se determina que no existieron costos políticos durante la fase de diseño o ejecución.

Sí se pueden mencionar faltantes en la etapa de diseño, tales como: la inexistencia de un perfil homologado interinstitucionalmente de atención a las personas beneficiarias y de un marco legal que obligara a las instituciones a priorizar en atención a la población atendida por el IMAS. Por el contrario, el marco normativo de cada institución definía su propio perfil de población objetivo.

MO se diseñó para prevalecer en el entorno institucional del IMAS y no buscó la remisión de beneficiarios a otras instituciones.

6.3.5.1.5. Posicionamiento en agenda pública

El posicionamiento y priorización de la problemática y su respectiva solución, se efectuó desde una verticalidad total, no existió un preámbulo de proposición de soluciones.

MO se generó desde la esfera política e institucional y cuando salió a los medios de comunicación, no fue necesario realizar campañas publicitarias para información del programa, sino que se

²¹⁸ Vargas, R. (02 de julio, 2018). *Op.cit.*

publicitó por sí mismo siendo el mayor espectro de difusión el testimonio de los mismos beneficiarios.²¹⁹

6.3.5.1.6. Proceso decisivo

El inicio de *MO* se contempla desde la emisión del Decreto 37764-MP-G-MTSS-MBSF, siendo este el componente político dentro del proceso decisivo. Posterior a esto, para la incorporación del beneficio dentro de la oferta programática del IMAS, se realizó el siguiente proceso:

Tabla N°6.3
Proceso administrativo para incorporación de Manos a la Obra a la oferta programática del IMAS

N°Oficio y fecha de emisión	Destinatario	Contenido relevante
Oficio SEP5-004-01-2012 (5 de enero, 2012)	Lic. Juan Carlos Dengo (Subgerente Desarrollo Social)	Solicita inclusión del beneficio en la oferta programática de Bienestar y Promoción Familiar (del cual que formaba parte).
Oficio SEP5-006-01-2012 (6 de enero, 2012)	Lic. Juan Carlos Delgado (Subgerente Desarrollo Social)	Solicitud de realizar la presentación ante el Consejo Directivo para la inclusión de <i>Manos a la Obra</i> en la oferta Programática y Promoción Familiar.
Oficio SGDS 051-01-12 (10 enero, 2012)	Dr. Fernando Marín Rojas Lic. Jorge Vargas Roldan Licda. Rosemary Ruiz Bravo Licda. Mayra González León Licda. Floribeth Venegas Soto Licda. María Eugenia Badilla Rojas (Consejo Directivo)	Somete al análisis y consideración del Consejo Directivo la inclusión del beneficio <i>Manos a la Obra</i> en la oferta programática del Programa Bienestar y Promoción Familiar.

Fuente: Elaboración propia.

Una vez realizado el procedimiento institucional, se regresa nuevamente a la esfera decisoria y el Consejo Directivo acuerda el 16 de enero del 2012, incluir el beneficio *MO*, en la oferta programática del Programa Bienestar y Promoción Familiar, y la autorización en la tabla de límites de Autoridad Financiera 2012.²²⁰

²¹⁹ Vargas, R. (02 de julio, 2018). *Op.cit.*

²²⁰ Consejo Directivo IMAS. (16 de enero, 2012). *Sesión Ordinaria de Consejo Directivo. Acta N°004-2012.* Recuperado de bit.ly/2DXY6x9, pp.20-23.

Cabe mencionar que, *MO*, no tiene referente similar en su creación, pues de los programas de TMC de América Latina y el Caribe²²¹, ninguno tenía como requisito una condicionalidad que incorpore la corresponsabilidad individual y/o retribución comunal. Por el contrario, la mayoría de los programas exigen como condición la asistencia a la educación o chequeos médicos.

MO, al ser innovador en el establecimiento de la condicionalidad, promueve el reconocimiento de las personas beneficiarias como sujetos de derechos y en tanto no condiciona el subsidio económico al goce de los derechos que ya posee (salud o educación), promueve la no regresión de los derechos, por el contrario, busca el desarrollo de capacidades lo cual a su vez deriva en la realización progresiva de los DD.HH.

Tanto el reconocimiento de los sujetos de derechos, la no regresión de los derechos y el desarrollo de capacidades, son elementos clave en el enfoque de Derechos Humanos en las políticas públicas.

6.3.5.1.7. Actores

El conjunto de actores que participaron del diseño se caracterizó por ser prioritariamente institucional y de alto poder decisorio. De esta manera, se puede afirmar que la estructura de actores fue de arriba hacia abajo.

En la siguiente tabla se muestra el detalle de los actores que participaron en el diseño del Programa Manos a la Obra.

²²¹ En total se analizaron 27 programas. Para ampliar información consulte anexo N°6.5.

Tabla N°6.4

Actores relevantes en el diseño del programa de Transferencia Monetaria Condicionada <i>Manos a la Obra</i> .	
Nombre y cargo	Relevancia para el análisis
Laura Chinchilla Miranda, Presidenta de la República	Propulsora del Programa, su visión fue la creación de un programa que genere una retribución de la población beneficiaria al Estado. <i>Ya no es solo dar un servicio el Estado, ahora se pide atender compromisos, tales como mejorar sus propias destrezas, y esto se “copió” en el país con el fin de hacerla sostenible y evitar la generación de dependencia, y cerrar el círculo vicioso de la pobreza. El ejemplo claro es Manos a la Obra, así le daban destrezas y obligaciones laborales, para dignificar la PSS, ellos deben sentir que se da algo porque ellos van a aportar de regreso- se mejora autoestima- y se empoderan- [...]</i> ²²²
Fernando Marín, Ministro de Bienestar Social y Familia y rector del sector, Presidente Ejecutivo del IMAS 2010-2014	Mantén la idea de que el 90% de la gente que recibe ayuda puede dar un aporte. ²²³ A partir de la idea lanzada por la Presidente de un programa que genere retribuciones al Estado, lanza la idea de <i>Manos a la Obra</i> , tiene un papel preponderante en su diseño, tanto así que fue el que le designó el nombre y trayecto en el trabajo con comunidades.
Roy Vargas, Coordinador de la Evaluación de Proyectos IMAS.	Coordinador de Atención a las Familias. Jefe de Seguimiento y Evaluación de Programas Sociales. Lideró el diseño y coordinó equipo de ejecución. Se encargó de dar talleres de promoción de <i>Manos a la Obra</i> .
Juan Carlos Delgado Subgerente Desarrollo Social	Responsable institucional del Área que tenía a cargo todos los programas sociales desarrollados por el IMAS. Envío oficios para el procedimiento interno de incorporación del programa a la oferta de la institución.

Fuente: Elaboración propia.

En cuanto al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), si bien es cierto, en el decreto de creación de *MO* se menciona que PRONAE debe ser un medio para fomentar el empleo, y coadyuvar en el desarrollo de proyectos que incidan positivamente en las condiciones económicas y sociales, de las comunidades y personas que participen en su ejecución, no formó parte en el desarrollo de *MO*. Según el señor Roy Vargas, esto se debió a que el programa no otorgaba un empleo temporal, el IMAS trabajaba sobre la base de una transferencia monetaria condicionada. Los enfoques de ambas instituciones eran distintos. Siendo así que, en ningún momento *MO* buscó desarrollar ningún tipo de relación laboral.²²⁴

La posibilidad de desarrollar proyectos con distintas instituciones, y en tan diversos temas, refleja la flexibilidad de *Manos a la Obra*; lo que permitió que cada comunidad tuviera una atención individual, según sus características. Se generó una nueva forma de desarrollar proyectos

²²² Chinchilla, L. (01 de diciembre, 2017). *Op.cit.*

²²³ Marín, F. (18 noviembre, 2017). *Op.cit.*

²²⁴ Vargas, R. (02 de julio, 2018). *Op.cit.*

comunales, si bien es cierto desde la institucionalidad se emanaban los formatos y condiciones mínimas para presentación de los proyectos, eran los grupos organizados o instituciones proponentes de proyectos,²²⁵ quienes identificaban las necesidades y aportaban la solución, permitiendo a su vez que los beneficiarios participaran en el desarrollo del proyecto.

El gobierno siguió la línea de entregar beneficios bajo la forma de TMC, la novedad radicó en que la condicionalidad buscó la retribución individual del beneficiario hacia el Estado, siendo esto un ejemplo *sui géneris*, y no el simple acceso a servicios como salud o educación, o la comprobación de asistencia a alguno de estos servicios.

La relación de los actores en el programa *MO* se analizó desde las redes de políticas públicas, particularmente desde las Comunidades Políticas, esto debido a los siguientes factores:

- Decisión centrípeta: el diseño del beneficio se realizó en un segmento reducido del sector social, la concentración de la decisión estuvo en manos del Poder Ejecutivo, particularmente entre la Presidencia de la República y el IMAS.
- Procesos cerrados: el diseño realizado por un equipo técnico y político, no existió apertura a la comunidad u otros actores en el proceso de diseño.
- Verticalidad: *MO* fue impuesto a los mandos medios del IMAS mediante un acto administrativo definitivo, el decreto de creación.
- Estabilidad de relaciones: al ser un proceso cerrado entre instituciones y la perdurabilidad del jerarca y técnicos institucionales, se consideró que existió estabilidad en la relación entre los actores.

²²⁵ Con el decreto N°37764, el artículo 12 amplía las instituciones participantes y establece:

Instituciones participantes. *Bajo la coordinación del Ministro Rector del Sector de Bienestar Social y Familia, colaborarán activamente con el IMAS, como entidad responsable de otorgar este beneficio, el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), la Dirección de Asignaciones Familiares (DESAF), los programas PRONAE y EMPLEATE, del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad (DINADECO). Además, podrán participar el Instituto Nacional de Desarrollo Rural (INDER), el Ministerio de Educación Pública, la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), el Ministerio de Agricultura y Ganadería, el Instituto Costarricense de Pesca y Agricultura, el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones, el Instituto Costarricense del Café, el Ministerio de Ambiente y Energía, el Ministerio de Cultura y Juventud, y cualquier otra institución pública o privada sin fines de lucro. Presidenta de la República, ministro de la Presidencia, ministro de Gobernación y Policía, ministro de Bienestar Social y Familia, y ministra de Trabajo y Seguridad Social). (30 de enero, 2013). Op.cit.*

- Interdependencia: desde la Presidencia de la República se requería de la estructura institucional del IMAS, del conocimiento técnico del personal de esta institución y de la fuerza del dirigente institucional, para alcanzar los objetivos planteados. A su vez, el IMAS y su jerarca, requerían de la voluntad política de la mandataria, para la solicitud de recursos y priorización de esfuerzos.

6.3.5.1.8. Toma de decisión: un proceso vertical impulsado por figuras políticas

Con base en la manera que se diseña y se ejecuta *MO*, se identifica un esquema vertical, donde la decisión se toma en las más altas esferas del Poder Ejecutivo y después, íntegramente, fluye al ámbito institucional. La recepción de *MO* en el IMAS, puede considerarse como pasiva, en tanto no generó cuestionamientos de diseño, implementación o de interpretación. Además, su implementación fue casi que inmediata, generando los actos administrativos necesarios para la incorporación del beneficio dentro de la oferta institucional.

Ahora bien, en el diseño no se contó con objetivos claros o un sistema de control definido. *MO* fue un planteamiento básico de una idea general que no registra una propuesta formal previa a su creación mediante el decreto.

Teniendo en consideración el Decreto de Creación de Manos a la Obra, la aseveración de Laura Chinchilla de que es Manos a la Obra un programa social selectivo de trascendencia en su gestión, la incorporación de controles en los sistemas informáticos, la asignación de recursos para Manos a la Obra y realizando un análisis de la documentación y planteamientos del programa, se desprende que se contaba con la idea, la voluntad y la intención de mejora, pero se careció de: estipulación de resultados concretos, procesos de monitoreo y mecanismos de control.

MO tuvo un diseño débil que según el equipo de coordinación de programas, brindó más réditos de los planteados inicialmente. Entre estos beneficios se pueden mencionar que el cambio de mentalidad de percibir ayuda mensual y la creación de apoyo, constituyó un filtro sin ser

considerarlo por las autoridades del diseño.²²⁶ Estos mismos beneficios fueron expresados por Laura Chinchilla, como un cambio en la interacción de las beneficiarias.²²⁷

Lo interesante fue que a raíz de esto, muchas familias se salieron e ingresaron otras que nunca habían tenido beneficios IMAS y eran mucho más pobres. Entonces también se convirtió en un mecanismo de filtro.

[...]

Los resultados fueron positivos, la gente estaba contenta con el programa, les gustaba, pero sobre todo lo que nos llamó la atención fueron los efectos positivos no esperados. La creación de las redes sociales de apoyo que se generaba en los mismos grupos, el autoestima se incrementó. Ya no veían el beneficio del IMAS como un regalo que el IMAS les daba, sino como que se lo habían ganado.²²⁸

Cabe mencionar que en la fase de diseño, no se contó con participación de los posibles beneficiarios, sino que a estos se les presentó la estructura del programa y podían proponer proyectos de mejora en las comunidades. Por tanto, el programa fue validado con la población, pero no construido con esta.

6.3.5.1.9. Monitoreo y Evaluación

Dentro del diseño de *MO* no se estipula un sistema de monitoreo o evaluación propio para el beneficio, sino que en el momento en que el beneficio pasa a ser parte de la oferta institucional, debe acoplarse a los controles que ejerce la institución. Por tanto, quedó sujeto a los controles exigidos institucionalmente (informes de cumplimiento trimestrales). Y los informes, que el Decreto definió, debían presentarse en cada proyecto.

Artículo 15º Mecanismos de control. Corresponderá al Instituto Mixto de Ayuda Social establecer los mecanismos de control interno correspondientes, a fin de asegurar el cumplimiento de los objetivos de Manos a la Obra y de establecer las medidas necesarias para facilitar el acceso de la población beneficiaria.²²⁹

El Área de Planificación, ha programado dos evaluaciones durante el 2014, dirigidas al programa sustantivo institucional, denominado programa de Bienestar y Promoción Familiar, con el fin de brindar recomendaciones que sirvan de elementos para la toma de decisiones de los niveles superiores.²³⁰

²²⁶ Vargas, R. (02 de julio, 2018). *Op.cit.*

²²⁷ Chinchilla, L. (01 de diciembre, 2017). *Op.cit.*

²²⁸ Vargas, R. (2 julio, 2018). *Op.cit.*

²²⁹ Presidenta de la República, ministro de la Presidencia, ministro de Gobernación y Policía, ministro de Bienestar Social y Familia, y ministra de Trabajo y Seguridad Social). (17 noviembre, 2011). *Op.cit.*

²³⁰ FODESAF. (2009). *Op.cit.*, pp.21-22

6.3.5.1.10. Contenidos de Manos a la Obra

A continuación se detallan los contenidos básicos del programa en análisis.

Tabla N°6.5
Contenidos del programa *Manos a la Obra*.

Elemento	Descripción
Objetivo	No existe un objetivo definido, por lo cual se proveen dos. Uno obtenido de la entrevista al Lic. Roy Vargas: “Propiciar la autorresponsabilidad personal de la población beneficiaria de las ayudas IMAS” ²³¹ Extraído de los decretos y de la ficha del programa ante FODESAF: Procurar que los beneficiarios participen en el desarrollo de planes y proyectos de bienestar comunal, así como atender las necesidades de la población desempleada del país (no literal)
Metas	No se definen metas particulares para Manos a la Obra. Al ser el beneficio parte del programa de Bienestar y Promoción Familiar, a este se le asigna las metas de: atender integralmente a 20.000 hogares en extrema pobreza, alcanzar una tasa de desempleo abierto del 6% al final del período. “En la oferta programática institucional del IMAS de los períodos 2012 y 2013, se incorporó el beneficio Manos a la Obra, sin definir las metas asociadas a su ejecución” ²³²
Métodos de cumplimiento	Se conforma por cinco componentes: 1. Transferencia monetaria mensual, condicionada a la participación en proyectos comunales. 2. Bono inicial para la compra de herramientas, equipo de protección y uniformes. 3. Reembolso del pago de la póliza individual de riesgos ocupacionales. 4. Orientación, capacitación o apoyo para la inserción o reinserción laboral. 5. Seguro de Salud por el Estado.
Tipo de beneficio	Transferencia monetaria condicionada
Población objetivo	La población objetivo de <i>MO</i> son las personas costarricenses y las personas extranjeras que permanezcan legalmente en el país, bajo la categoría de residente permanente, mayores de 15 años, desempleadas, en condición de pobreza o de riesgo y vulnerabilidad social, según la normativa establecida por el IMAS, que necesiten apoyo económico para cubrir las necesidades básicas, mientras se logran insertar o reinserir en el mercado laboral. Tendrán prioridad las mujeres jefas de hogar, los afectados por desastres o emergencias y otras personas con problemas específicos de empleo.
Funciones asignadas a las instituciones encargadas	Las responsabilidades son generales para cualquier entidad que desee ejecutar proyectos (entidad ejecutora): 1. Formular y documentar debidamente el proyecto, según el formulario que al efecto le facilitará el IMAS. 2. Detectar y proponer a los posibles beneficiarios, o aceptar que el IMAS seleccione. 3. Verificar y controlar que las personas beneficiarias participen únicamente en labores contempladas en el cronograma de actividades o el plan de trabajo del proyecto autorizado, y que sus aportes no sean destinados a otros fines o actividades. 4. Presentar ante la Unidad del IMAS correspondiente, un informe mensual de avance del proyecto, así como los reportes de las horas aportadas por las personas beneficiarias. Esto último mediante el sistema de información que defina el IMAS. 5. Brindar cualquier colaboración o información que sea requerida por el IMAS, en

²³¹ Vargas, R. (2 julio, 2018). *Op.cit.*

²³² IMAS. (2014). *Informe sobre el Subsidio de Manos a la Obra. AUD.017-2014*, p.7.

Elemento	Descripción
	<p>relación con el proyecto.</p> <p>6. Denunciar cualquier anomalía en la ejecución del proyecto.</p> <p>7. Conservar toda la documentación completa por proyecto, hasta por un año más, después de la fecha de conclusión.</p> <p>8. Colaborar con el IMAS en el seguimiento de las condicionalidades establecidas, incluyendo la participación en cursos o actividades de capacitación, formación humana o rehabilitación.</p>

Fuente: Elaboración propia.

6.3.5.2. Ejecución

Abordar la ejecución del programa, permite conocer la movilización de recursos y los acomodos institucionales que se realizaron. Además, es en esta fase donde se cristalizó la idea y voluntad política que se plasmó en el decreto, a su vez, es posible determinar la congruencia entre lo esbozado en el mismo y lo realizado por el IMAS.

Por tales motivos, se proceden a analizar, entre otros factores: las competencias institucionales, los procesos decisorios, los ajustes realizados y se conoce, de manera superficial,²³³ el parecer de la auditoría sobre el establecimiento de metas y el seguimiento de controles en *MO*.

6.3.5.2.1. Procesos decisorios institucionales

En el caso de *MO*, la institución responsable y rectora fue el IMAS, entre sus responsabilidades se asignaron:

- Registro de beneficiarios: Se les facultó para que incorporaran en el SIPO y SABEN únicamente los datos básicos de las personas que deseen recibir el beneficio. Dieron un plazo de hasta seis meses para completar la FIS (Ficha de Información Social) de cada beneficiario.

Además, no se le obligó que se llevara un expediente individual de cada beneficiario, debió mantener un expediente colectivo, que contuviera la lista de participantes y los informes de seguimiento efectuados por cada proyecto.

- Otorgamiento del beneficio: El monto de transferencia fue de un máximo de 100,000 (cien mil colones) por mes. El monto entregado dependió de las horas mensuales trabajadas.

²³³ Dada la escasa información disponible del programa, no es posible ahondar en elementos de monitoreo y evaluación del mismo.

Cuadro N°6.6
Porcentaje de beneficio según cantidad de horas.

Porcentaje de beneficio	Cantidad de horas mensuales	Máximo de posibles horas acreditadas
100%	140 - 160	40
75%	100 - 120	30
50%	60 - 80	20

Fuente: elaboración propia con base en Decreto 36870-MP-G-MBSF-MTSS

- **Sistemas de información:** En el caso de que las personas beneficiarias no contaran con ningún tipo de seguro social de salud, se les asignó durante la ejecución del proyecto el seguro de salud por el Estado. El IMAS estableció los sistemas de información para tales efectos.
- **Mecanismos de control:** Establecimiento de mecanismos de control interno que aseguraran el cumplimiento de los objetivos de *MO* y de establecer medidas necesarias para que facilitaran el acceso a la población beneficiaria.
- **Otras competencias:** Desestimar la aprobación de proyectos si la organización o el representante legal incumplieran en algún otro proyecto. Excluir beneficiarios que brindaran información personal o laboral falsa. Autorizar a beneficiarios para que completaran horas en un proyecto distinto al que se financia.

Las otras instituciones u organizaciones participantes,²³⁴ se consideraban las ejecutoras del proyecto que presentaban y debían cumplir con:

1. Formulación y documentación del proyecto, según el formulario que al efecto facilitó el IMAS.
2. Detección y proposición de los posibles beneficiarios; o aceptar los que el IMAS seleccionara.
3. Verificación y control de participación de personas beneficiarias únicamente en las labores contempladas en el cronograma de actividades o en el plan de trabajo del proyecto autorizado, y que sus aportes no sean destinados a otros fines o actividades.

²³⁴ No fue posible acceder a un registro de instituciones u organizaciones participantes, por lo que se entiende son las establecidas en el artículo 12 del Decreto N°37764-MP-G-MTSS-MBSF.

4. Presentación ante la Unidad del IMAS correspondiente, un informe mensual de avance del proyecto, así como los reportes de las horas aportadas por las personas beneficiarias. Esto último mediante el sistema de información que definió el IMAS.
5. Brindaron colaboración o información requerida por el IMAS, en relación con el proyecto.
6. Denuncia de cualquier anomalía en la ejecución del proyecto.
7. Conservación de toda la documentación completa por proyecto, hasta por un año más después de la fecha de conclusión.
8. Colaboración con el IMAS en el seguimiento de las condicionalidades establecidas, incluyendo la participación en cursos o actividades de capacitación, formación humana o rehabilitación.

6.3.5.2.1.1. Procedimiento para la asignación del beneficio

Para la asignación del beneficio *MO* fue posible identificar un procedimiento definido en el caso del componente de transferencia monetaria mensual, condicionada a la participación en proyectos comunales²³⁵. Para los otros componentes,²³⁶ no fue posible determinar un procedimiento.

Para recibir *MO*, se podía solicitar de manera individual o colectiva.

- Forma individual: La persona interesada en el beneficio acudía directamente al IMAS, se le realizaba un estudio y se determinaba si cumplía con los requisitos. En caso de ser afirmativo, la institución buscaba la incorporación en algún proyecto colectivo.
- Forma colectiva: Se realizaba mediante la presentación de un proyecto colectivo y el procedimiento era:

1. El intermediario entre las personas beneficiarias y el IMAS debía ser alguna entidad que contara con cédula jurídica. Podía ser otra institución estatal, Asociaciones, Municipalidades u otros.
2. Se presentaba el proyecto ante el IMAS, mediante el formulario de Proyecto y cronograma de actividades. En este se establecía la descripción de la obra o servicio a desarrollar y se incluía el estimado de horas por mes.

²³⁵ Los proyectos comunales iban desde: reconstrucción de edificaciones comunales (parques, salones comunales, aceras), limpieza de playas y promoción de cuidado del medio ambiente. ENTREVISTA ROY

²³⁶ Mencionados en la Tabla N°5. Contenidos del programa.

3. Una vez presentado esto, el IMAS iniciaba el proceso de atención, solicitud y resolución de los beneficios *MO*:

3.1. La atención y solicitud se realizaban de manera individual y era integrado a una resolución grupal.

3.2. Una vez efectuada la resolución grupal, se incorporaban en el Módulo de aporte comunal del Saben.

Paralelamente, el IMAS realizaba un esfuerzo de difusión del beneficio, por lo que se realizaban charlas a nivel nacional, para informar a las personas sobre el beneficio y la manera de poder acceder al mismo.²³⁷

Se procuraba que, al finalizar los proyectos, se realizara una actividad de cierre en la que personal técnico del IMAS podía interactuar con las personas beneficiarias. A raíz de los encuentros de cierre y el acompañamiento brindado por la institución, fue posible identificar la creación de Redes Sociales de Apoyo entre las personas beneficiarias y otros impactos positivos que no se contemplaban como resultado del programa.

Una vez incorporado el beneficio dentro de la oferta institucional del IMAS, la toma de decisiones se delegó en el personal técnico, quienes eran los responsables de la atención y selección de la población beneficiaria, así como de la aprobación y seguimiento de los proyectos presentados.

6.3.5.2.2. Ajustes sobre la marcha del programa

La coordinación general de las instituciones participantes la tuvo el Ministro Rector del Sector de Bienestar Social y Familia.

MO siempre se mantuvo bajo la responsabilidad del IMAS. Sin embargo, se realizó una modificación en el Decreto de creación, que modificó las responsabilidades de entidades ejecutoras (Artículo N°8) y asignó las siguientes responsabilidades:

- Se modifica la entrega mensual de informes, por dos informes durante todo el proyecto.
- Se elimina el tiempo de conservación de la información de los proyectos.

²³⁷ Vargas, R. (2 julio, 2018). *Op.cit.*

- Se establece que no podrán participar familiares hasta segundo grado de consanguinidad, con los responsables de las entidades ejecutoras de los proyectos.

Otras modificaciones efectuadas al beneficio fueron:

Artículo N°1: Ampliación de la población beneficiaria, de personas pobres se modifica para beneficiar a personas en condición de pobreza, riesgo o vulnerabilidad social.

Artículo N°3: Se amplían los grupos poblacionales que pueden formar parte de la población objetivo, siempre conservando para estos la condición de riesgo o vulnerabilidad. Además posibilita que beneficiarios de Bienestar Familiar del IMAS puedan ser incorporados en los proyectos de Manos a la Obra. Y se permite, ante la existencia de proyectos especiales, un incremento de hasta el 50% en el monto establecido.

Artículo N°4: Existe una limitación al giro del dinero del beneficio “Manos a la Obra”. En la modificación al decreto, se establece que si la familia recibe el subsidio de Bienestar familiar del IMAS, no recibirá el rubro correspondiente al programa de análisis.

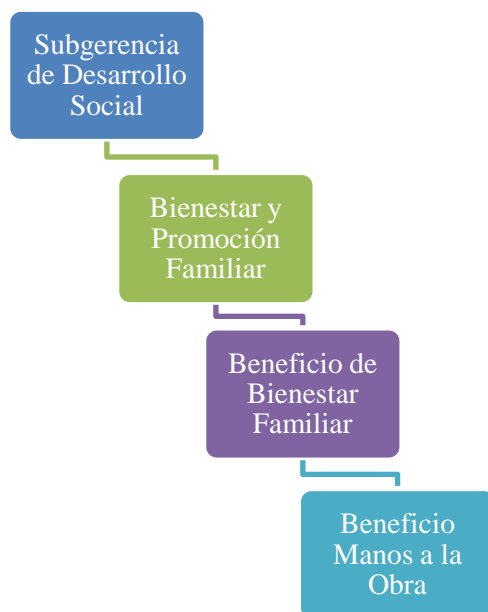
Artículo N°12: Hay una ampliación en las instituciones participantes; se agregan el MAG, MICITT, ICA, MINAE, Ministerio de Cultura y Juventud y cualquier otra institución pública o privada sin fines de lucro.

Además, establece que los beneficiarios de *MO*, podrán recibir otros subsidios para capacitación o formación técnica y laboral, así como para cursar estudios superiores técnicos.

Artículo N°16: Posibilidad de que los Directores Regionales de los Ministerios u otras instituciones públicas, Directores del SINAC puedan formular y presentar proyectos, así como la elaboración de informes, de los proyectos de *MO* que esa institución trabaje. O bien, delegar en un funcionario de la institución estas acciones.

En cuanto a la estructura institucional de funcionamiento de *MO*, se continuó trabajando siempre con la estructura definida en la sección del diseño, abordado con anterioridad en este análisis, tal y como se muestra en la siguiente figura:

Figura N°6.12
Derivación programática de Manos a la Obra.



Fuente: Elaboración propia con base en el organigrama institucional IMAS y Memoria IMAS 2010-2014

Como se indicó en un inicio, *MO* operó dentro de la Subgerencia de Desarrollo Social, propiamente en el Programa de Bienestar y Promoción Familiar, como uno de los beneficios ofertados dentro de los beneficios de Bienestar Familiar. Le corresponde a la Unidad de Seguimiento y Evaluación de Programas, de conformidad con sus competencias, estar al tanto del cumplimiento de *MO*.²³⁸

En cuanto a procedimientos, se mencionan: el Procedimiento de *MO*, y de una nueva versión de este, denominada “Manos a la Obra Versión 2.1”,²³⁹ sin embargo, no se encuentran disponibles ninguno de los documentos.

6.3.5.2.3. Actores

Otro actor que se incorpora en esta fase fue la población beneficiaria, quienes una vez identificada, mediante algún colectivo organizado y que contara con cédula jurídica, se presentaba ante el IMAS

²³⁸ Vargas, R. (2 julio, 2018). *Op.cit.*

²³⁹ IMAS. (2014). *Op.cit.*, p.10.

con un proyecto enfocado al desarrollo comunal y con una propuesta de acciones de retribución que daban forma al programa.

Actores no oficiales: Todas aquellas entidades que cuentan con cédula jurídica y que son intermediarias entre el beneficiario final y el IMAS. Son las instituciones responsables de los proyectos colectivos que presentan ante el IMAS.

Según el artículo N°12 del Decreto de Creación de *MO*, se amplía a otras instituciones y a organizaciones públicas y privadas sin fines de lucro.

Entre estos actores y como único actor incorporado tras la ampliación, está Alejandro Cruz, Ministro de Ciencia y Tecnología. Su rol fue relevante por ser el rector de la institución con que se trabajó el Proyecto *Acceso Digital y Empleabilidad: Manos a la Obra-CECIS* El cual esperaba ser un instrumento para brindar acceso a las tecnologías a jóvenes que por de la institución con que se trabajó el Proyecto *Acceso Digital y Empleabilidad: Manos a la Obra-CECIS*.

En cuanto a restricciones, se incorporaron:

- Prohibición de incorporar personas en el proyecto que tengan hasta un segundo grado de consanguinidad con el representante legal de la entidad intermediaria.
- A nivel institucional, se puso un tope al monto total de recursos que una persona podía recibir producto de los beneficios que otorgaba el IMAS.

Entre los incentivos se pueden mencionar la acreditación de horas de participación en cursos o actividades de capacitación, formación humana o rehabilitación, como parte de las horas trabajadas en el proyecto comunal.

Existe en la fase de ejecución, una participación de la sociedad civil, convirtiéndose las comunidades, a la vez, en agentes de identificación de necesidades, proponentes de soluciones y colaborando en la búsqueda de los resultados esperados y que influyeran positivamente en la comunidad.

El gobierno, actuando mediante el IMAS, promovió la participación de las comunidades en el proceso de definición de las prioridades y se realizaron los ajustes para que más entidades pudieran sumarse a este proceso. Existe en este punto, un trabajo estrecho con las Municipalidades y Asociaciones de Desarrollo, lo cual refleja una descentralización en las iniciativas de acción.

Por tanto, se determina que el Estado cumplió con los principios de no regresión, equidad y no discriminación, promovidos en el enfoque de Derechos Humanos.

Una vez ejecutándose el beneficio, se pasó de una estructura Top Down, manejada en el diseño, a un enfoque de abajo hacia arriba, ya que:

- La población beneficiaria y los técnicos institucionales del IMAS, se convierten en actores elementales para que *MO* continúe en funcionamiento.
- Ante su incorporación en la oferta programática del IMAS, las comunidades realizan demandas específicas que se materializan en los proyectos que son presentados, aprobados y ejecutados.
- Otro factor relevante fue la posibilidad de que las mismas comunidades organizadas rindieran cuentas y llevaran el control de la participación de las personas beneficiarias dentro de los proyectos propuestos.

Aun cuando las comunidades tienen un rol protagónico en la identificación de necesidades y en la postulación de soluciones, siempre existe un sometimiento a la normativa y requisitos institucionales.

En la fase de ejecución, al ser la dinámica de propuesta liderada por las comunidades y avalada por el IMAS, el programa ganó mayor legitimidad y aceptación entre la población.²⁴⁰

MO puede ser considerado un programa con una alta aceptación institucional, pues por parte de otras instituciones no existió oposición, resistencia ni crítica a la ejecución del mismo. Al contrario, desde Ministerios como el Micitt y desde Municipios, se presentaron proyectos para desarrollar en conjunto. En cuanto a la Sociedad Civil, la aceptación se vio reflejada en redes

²⁴⁰ Vargas, R. (23 junio, 2018). *Op.cit.*

sociales y en la defensa de la continuidad del programa cuando el gobierno de Luis Guillermo Solís anunció su cierre.

Las únicas críticas recibidas fueron de la arena académica, sin embargo, estas fueron expresadas en conversatorios o actividades similares y nunca se plantearon desde un estudio más riguroso. El origen de las críticas radicó en la diferencia de enfoque, ya que los críticos promovían el asistencialismo puro, sin ningún tipo de responsabilidad individual.²⁴¹

En este nuevo modelo de combate a la pobreza, se logró atender a más de 26,000 (veintiséis mil) familias en el transcurso de tres años de ejecución. Vale mencionar que los beneficiarios podían acceder una única vez.

Cuadro N°6.7

Datos de recursos económicos destinados en Manos a la Obra 2012-2014

Año	Cantidad de familias atendidas	Monto en colones
2012	5,102	¢2,218,350.7
2013	10,883	¢6.806.218.91
2014	9,317	¢ 5,796,303.98

Fuente: elaboración propia con base en los Informes de Cumplimiento de Metas y Ejecución Presupuestaria del IMAS de los años 2012; 2013 y 2014.

MO, además de la población propuesta en cada proyecto, trabajó con la que llegaba a solicitar ayuda al IMAS, buscando la manera de poder ubicarles dentro de algún proyecto próximo de ejecución. Dentro del esquema institucional del IMAS, se le asignaba mayores recursos a este beneficio, y cuando algún beneficiario de otro programa solicitaba el recurso, este se le brindaba bajo su metodología.

Además, con este beneficio se buscaba la superación del modelo asistencialista de combate a la pobreza, asignando una contraprestación comunal o participación en procesos de formación, lo cual se logró a cabalidad con todos los beneficiarios de porque esto era requisito indispensable para obtener el beneficio mes a mes.

²⁴¹ *Ibidem.*

Al intentar dar una cifra del aporte que los beneficiarios de sumaron al país, se contabilizó por hora persona y se estimó entre 3 y 4 millones de horas de aporte comunal.²⁴²

6.3.5.2.4. Mecanismos de Monitoreo y Evaluación.

Pese a que en el Decreto se estipula la entrega de informes por proyectos y que Roy Vargas mencionó que sí existían informes y evaluaciones realizadas, en la institución no fue posible localizar información sobre este programa²⁴³.

Además, Vargas mencionó que aparte de los informes mensuales, se estableció un control del aporte comunal que realizaban los beneficiarios, este registro fue incorporado en el sistema informático del IMAS.

De esta forma, y sobre la marcha del programa, como un componente del SABEN, se creó un módulo informático de control que permitía, según cada proyecto, autorizar los beneficios (egresos de los recursos institucionales) y controlar en qué proyecto trabajaban las personas. Se ingresaba una planilla por cada proyecto, y con base en los reportes de participación, se realizaban los giros de dinero.²⁴⁴

Si bien es cierto, en el inicio del programa no se visualizó ningún control, con el inicio de las asignaciones de las TMC, quedó demostrada la necesidad de un control. Por lo tanto, se incorpora un control financiero (vertical) y otro programático (horizontal):²⁴⁵

- Control vertical: La tabla de límites de la autoridad financiera, la cual impide que la sumatoria que todos los beneficios que un beneficiario reciba, no supere el tope que puede dar el IMAS.
- Control horizontal: Mediante el módulo informático, se impedía que una misma persona tuviera dos beneficios de *MO* de forma simultánea.

²⁴² *Ibidem.*

²⁴³ Se solicitó información, vía e-mail y de oficio, a los departamentos de: Seguimiento y evaluación de programas y planificación institucional.

²⁴⁴ Vargas, R. (23 junio, 2018). *Op.cit.*

²⁴⁵ *Ibidem.*

Por otro lado, la auditoría AUD.017-2014,²⁴⁶ fue un control de las acciones que se habían desarrollado durante el 2013. De la misma se obtuvieron los siguientes resultados:

- Las resoluciones grupales no permitían determinar si el acto administrativo concordaba con los objetivos sociales del IMAS. Lo cual implicó el giro de recursos sin contar con una justificación clara y precisa de la transferencia individual de recursos.
- Falta de incorporación de metas de Manos a la Obra en el Plan Operativo Institucional.
- No existía una definición de la cantidad de horas requeridas para la ejecución de las actividades propuestas. Asimismo, en el formulario que se llenaba con los proyectos, el parámetro de medición eran semanas, pero el informe de participación individual en el proyecto estaba dado por horas.
- No existía un marco regulatorio que contemplara los mecanismos de valoración y conformación de beneficiarios de un proyecto.
- No existía claridad en cuál era la unidad responsable de generar cada tres meses una muestra para evaluar la oportunidad de seguimiento de *Manos a la Obra*. Por tanto, no hay un mecanismo concreto de cómo dar seguimiento al programa.

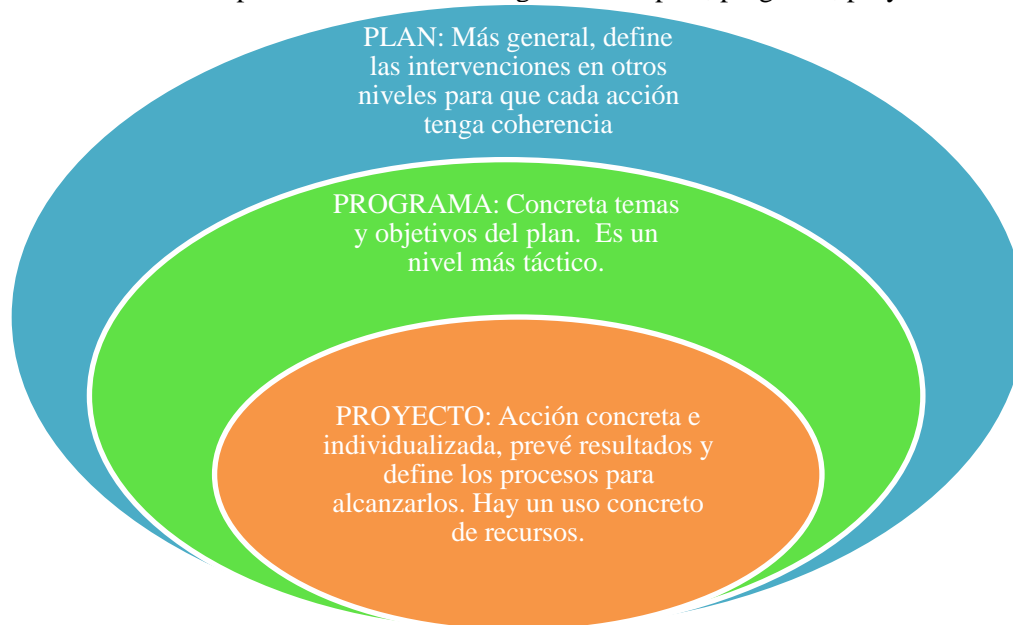
Los resultados mencionados con anterioridad reflejan que el débil diseño de *Manos a la Obra* persistió hasta al menos finales del 2013, afectando la medición de cumplimiento de metas específicas, la falta de homologación en la unidad de medida de cumplimiento de actividades en los proyectos y la inexistencia de un marco regulatorio robusto que permitiera un mejor y mayor control de la asignación de recursos con base en los objetivos perseguidos por el IMAS.

6.3.5.3. Conclusiones

Si bien es cierto, debido a la estructura programática del IMAS, *Manos a la Obra* se trabajó como un beneficio, al analizar dicho beneficio a la luz de la Cooperación Internacional, la Planificación Nacional y/o fuera de la estructura IMAS, se determina que el mismo obedecía a un programa. A continuación se presenta la escala conceptual de dimensiones organizativas de un Plan, Programa o Proyecto.

²⁴⁶ IMAS. (2014). *Op.cit.*

Figura N°6.13
Escala conceptual de dimensiones organizativas plan, programa, proyecto.



Fuente: elaboración propia con base en: I, Olivero; N, Sosa, (2013).

De igual manera, se identificó una ambigüedad conceptual entorno al nivel de *MO*, ya que de manera indistinta, se hace referencia al mismo como programa o beneficio.

MO, forma parte del programa de Bienestar y Promoción Familiar, que pertenece a la Subgerencia de Desarrollo Social. El objetivo general de dicho programa buscaba el mejoramiento de las condiciones de vida de las familias atendidas mediante la oferta programática del IMAS, lo que se hacía desde dicho programa era organizar las distintas ayudas que se brindaban.

Así las cosas, *MO* se visualizó desde un punto más táctico, que permitía el otorgamiento de otros beneficios y el cumplimiento de una responsabilidad individual del beneficiario hacia el Estado.

Además, la operativización de *MO* era posible mediante la presentación y aprobación de proyectos presentados como una solución ante las necesidades de las comunidades, lo que introdujo un importante componente de participación de los beneficiarios, al ser proponentes de las obras que deseaban realizar. Sin embargo, por ausencia de definiciones técnicas, no existe registro de elementos o criterios a considerar para la aprobación de los proyectos.

MO se posicionó como una opción parcial y temporal, a múltiples problemáticas que urgían de una pronta atención estatal. Es de resaltar, que la propuesta se vio impregnada por la visión de participación comunitaria que el jerarca institucional ha demostrado a lo largo de su trayectoria en la función pública,²⁴⁷ y de la concepción de retribución comunal imperante en la mandataria Chinchilla.

Pese a ser considerada una buena solución y contar con el apoyo político y técnico, *MO* contó con un diseño simple, carente de objetivos y metas claras y con una vaga idea de controles. Por tales motivos, existieron variaciones de diseño, requisitos y actores, que fueron moldeadas según las necesidades ubicadas durante la fase de ejecución.

6.4. Comparación del diseño y la ejecución de los programas sociales selectivos: Red de Cuido y *MO*.

Con el propósito de destacar las características generales de la PSS durante la Administración Chinchilla Miranda, se procede a analizar variables primordiales durante el diseño de los programas analizados:

²⁴⁷ Misma que se menciona en el análisis de Red de Cuido.

Tabla N°6.6
Variables comparadas en el diseño de la Red de Cuido y de MO.

Programas	Red de Cuido de Adulto Mayor	Manos a la Obra
Actores	Combinación de instituciones gubernamentales, de la sociedad civil y organismos internacionales. Diseño cerrado, limitado a la rectoría de la materia de la persona adulta mayor.	Preeminencia de instituciones gubernamentales, con poca participación de gobiernos locales e instituciones del sector comunal. Proceso de construcción de arriba hacia abajo.
Ajustes	Cambios en diseño se realizan una vez que se comienza la ejecución, pero no afectan la esencia del programa, se limitan a llenar los vacíos del diseño.	Una vez iniciada la ejecución, hubo ajustes en los componentes de población beneficiaria, y participación de funcionarios públicos.
Tiempos	Inicio de diseño desde la apertura de la administración.	Eventos fortuitos motivan el diseño del programa, por lo que su diseño comienza en el 2011.
Naturaleza de Roces	No existieron roces de índoles político, técnico o administrativo.	Ausencia de roces de carácter político, técnico o administrativo.
Participación	La participación en el diseño inicial fue cerrada, recayó en actores políticos y técnicos de la esfera institucional pública. Una vez construido, se incorporó la participación de la sociedad civil y de las instituciones públicas, las cuales aportaron ideas para su mejoramiento. Esto último fue más un proceso de validación que de participación.	La participación en el diseño inicial fue cerrada, recayó en actores políticos y técnicos de la esfera institucional pública (Presidencia e IMAS).

Fuente: elaboración propia.

De acuerdo con la información de la tabla anterior, se desprende que, para el caso del diseño de la Red de Cuido, existió una línea estratégica en la intervención estatal en donde se aplicaron los principios, y planes de acción definidos internacionalmente. Así, este se basó en el reconocimiento y respeto de los derechos humanos de las personas adultas mayores, al hacer énfasis en su arraigo y autonomía.

En el caso de MO, no existió una línea de acción determinante en la elaboración del programa. Aunque hubo una tendencia suramericana en temas de transferencias monetarias condicionadas, esta se enfocó en fomentar, como contrapartida del beneficiario, la utilización de otros servicios brindados por el Estado, como los de salud o educación. En el caso costarricense, estos servicios se han entendido históricamente como parte de los derechos a los que tiene acceso la población de

forma universal. De esta forma, la “retribución” en el programa MO se entendió bajo la lógica de un proveer un servicio comunitario, por ejemplo, la participación en proyectos comunales de construcción, reforestación, limpieza de playas, etc., o bien la asistencia a capacitación técnica.

Durante el diseño de ambos programas, se identificó la ausencia de un marco jurídico que homologara procedimientos institucionales de atención a la población beneficiaria. Cada institución tiene sus protocolos y perfiles de atención y se les dificultó adaptarse a las nuevas exigencias. En el caso de Red de Cuido, al existir distintos protocolos de atención a la población, existieron roces institucionales que dificultaron la coordinación. Sin embargo, como balance, puede decirse que no existió una oposición a la idea medular de los programas.

Por otro lado, se reconoce la participación de la sociedad civil organizada en el diseño de la PSS, especialmente en el caso de la Red de Cuido.

El logro de esta meta, ejecutada por CONAPAM, se debe a la promoción a nivel nacional de la Red, que cuenta con el apoyo de la Presidencia de la República y con recursos económicos del FODESAF, el interés de las comunidades por incluirse al Programa de Red de Cuido y el crecimiento de esta población y su demanda de beneficios a las instituciones estatales, quienes deben atender integralmente a las personas adultas mayores, en especial a los que se encuentren en riesgo social.²⁴⁸

En ninguno de los dos programas se reconocen derechos laborales a las personas que reciben el beneficio (en el caso de Manos a la Obra) o a quienes atienden a las PAM (N°39080-MP. Reglamento para la conformación y los procedimientos bajo los cuales operarán los Comités de Apoyo a los programas del Conapam y las entidades ejecutoras). No obstante, en el Programa Red de Cuido, sí se pensó en la necesidad de regular técnicamente y asignar una partida económica a los asistentes domiciliarios.

²⁴⁸ Sector Bienestar Social y Familia. (06 de mayo, 2014). *Separata del Informe Consolidación de Metas Nacionales del PND del año 2013*. Recuperado de <http://bit.ly/2ymwkFg>, p.s.p.

Con respecto a los aspectos a analizar en la ejecución de ambos programas:

Tabla N°6.7
Variables comparadas en la ejecución de cada programa

Programas Variab	Red de Cuido de Adulto Mayor	Manos a la Obra
Instituciones participantes	Ejecución compleja por variedad de la naturaleza de las instituciones participantes: organismos estatales, y organizaciones de la sociedad civil.	Intervención de organizaciones del sector centralizado y descentralizado, así como con municipalidades y asociaciones de desarrollo.
Ajustes	Entre 2011 y 2014 se ha visto la necesidad de generar cambios sobre todo de tipo administrativo y de rendición de cuentas, debido a las numerosas observaciones recibidas de parte de la Auditoría interna del C y de la CGR. No obstante, no se consolidó en el periodo en estudio una solución concreta y definitiva a todos estos señalamientos, pero sí se ensayaron documentos preliminares según lo visto supra.	Los ajustes realizados estuvieron enfocados en el seguimiento y control del programa, relacionados con informes mensuales, tiempo de conservación de la documentación de proyectos, recepción simultánea de beneficios y una ampliación de instituciones participantes.
Duración	La Red empezó formalmente a operar en enero de 2011 en 25 comunidades. No obstante, en el ámbito local se empezó el proceso de coordinación para conformar los comités o redes en febrero de 2011. Continúa al presente.	El decreto de creación de Manos a la Obra se emite en noviembre del 2011. En enero del 2012 se aprueba por el Consejo Directivo del IMAS y se ingresa dentro de la oferta programática de la institución. Al existir cambio de administración, el programa permanece activo hasta diciembre de 2014. Posterior a esta fecha no se encuentra registro de presupuesto o ejecución.
Tipo de participación de beneficiarios u organizaciones sociales	No hubo participación directa de los beneficiarios en la ejecución o en controles y monitoreo. Las redes locales fueron las que participaron de estas evaluaciones y compartieron experiencias con Conapam.	Al finalizar los procesos, se realizaban encuentros entre las personas beneficiarias y las autoridades institucionales para compartir las experiencias del proyecto.

Fuente: elaboración propia.

Los programas analizados estaba uno en manos del IMAS (Manos a la Obra), y la Red de Cuido, aún en operación, es dirigido por el Conapam. En el caso de la PAM, se reconoció que la demanda es muy alta, por lo cual se procedió a definir comunidades prioritarias. La idea siempre fue

aprovechar la institucionalidad ya existente, sus esfuerzos y capacidades, para ejecutar programas.²⁴⁹

Hay una similitud en el método de acceso al beneficio, pues entre el beneficiario final y el giro del beneficio mismo hay un “intermediario”. En el caso de MO este se giró al beneficiario directamente, quien lo gestionó a discreción, pero este desembolso se realizó en función del reporte de participación que elaboró la entidad responsable del proyecto. En la Red de Cuido, generalmente los recursos se entregaron a la Red Local y esta los manejó y rindió cuentas sobre su uso en función de las necesidades que se identificaron en la PAM que atendió. Es decir, no es el beneficiario (PAM) quien administra el beneficio *per se*.

En MO, se contó con dos tipos de controles. Uno financiero que impidió que se girara un monto total superior al que puede girar el IMAS, y otro programático, que asignó los recursos contra el informe de participación de los beneficiarios.

Para la Red de Cuido, los controles se establecen sobre las Redes Locales, no obstante, la rendición de cuentas en un inicio no estaba basada en formularios definidos por lo que los controles eran débiles en términos de lo esperado por órganos como la CGR. Además, las personas que participaban a nivel local, no necesariamente tenían las herramientas y habilidades técnicas para hacerlo.

Por otra parte se señaló una aparente duplicidad de acciones estatales para la atención de problemáticas similares. Pues en el caso de la Red de Cuido, se visualiza más como un problema

²⁴⁹ El exministro Fernando Marín reconoció que:

[...] *La expectativa de este programa aún no es tan alta como en la Red de Cuido y Desarrollo Infantil, pues la infraestructura es menor y la necesidad es muy alta. //Para este proyecto desarrollaremos un convenio con el Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (CONAPAM), que es un organismo que está establecido por ley, por lo que decidimos no duplicar esfuerzos, sino aprovechar su trabajo. Primero vamos a definir metas y estrategias, pero en este momento no sabemos cómo será el modelo que desarrollaremos.//Lo que sí hemos pensado es aumentar al menos en un 50% la cobertura actual en las distintas modalidades, como centros diurnos y hogares comunitarios que permitan a nuestros adultos mayores contar con opciones de recreación y socialización, así como crear una red de apoyo social para que puedan tratar sus problemas, pues en un momento están bien, pero en los otros no y es fundamental contar con el apoyo de las comunidades y vecinos.* Núñez, M. (30 de julio, 2010). Fernando Marín, ministro de Bienestar Social: Red de Cuido no está condicionada a reforma tributaria. *Semanario Universidad*. Recuperado de <http://bit.ly/2OyQ8Q0>.

de coordinación entre las entidades con funciones similares, tales como la medicación de la PAM por parte de la Red y de la CCSS. También, hubo gremios profesionales que se sintieron usurpados en sus labores por el nacimiento de nuevas ocupaciones, como es el caso de los y las profesionales en Enfermería con los cuidadores.

Capítulo VII

Continuidades, cambios y rupturas en la Política Social Selectiva diseñada y ejecutada en las Administraciones Arias Sánchez 2006-2010 y Chinchilla Miranda 2010-2014

El presente capítulo muestra un ejercicio ilustrativo de comparación de la PSS diseñada y ejecutada en las administraciones en estudio, con el objetivo de visualizar las continuidades, cambios y rupturas que se dieron en ella.

Para dichos efectos se trabajará con el siguiente orden de exposición:

- Contextos en los que se desarrolló la PSS.
- Comparación interadministración del diseño de los programas analizados.
- Comparación interadministración de la ejecución de los programas analizados.
- Balance de la PSS en las Administraciones Arias Sánchez 2006-2010 y Chinchilla Miranda 2010-2014.

7.1. Contextos determinantes en los que se desarrolla la PSS en ambas administraciones.

En el proceso de análisis de los programas, se identificaron momentos clave que marcaron la coyuntura del sector social de las Administraciones. A partir de ahí se realizó el análisis de la organización institucional de cada una.

Debido a la importancia del contexto como moldeador de (no)decisiones políticas, las investigadoras identificaron momentos de inflexión que permitieran clarificar la visión estratégica de la Política Social Selectiva de cada administración.

En la administración de Arias Sánchez (2006-2010) se identificó como clivaje el cambio de rectoría de Sector Social y Lucha contra la Pobreza (SSLCP). En la administración Chinchilla

Miranda (2010-2014) fue la creación del Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado.

En el capítulo de análisis de la Administración Arias Sánchez, como parte del estudio de los programas sociales selectivos, y por la injerencia directa que tuvo en el contexto donde se desarrollaron los mismos, se detalló la información referente al clivaje de cambio de Rectoría. Sin embargo, para efecto de las investigadoras resulta primordial recalcar los siguientes aspectos:

7.1.1. Cambio de rectoría, Administración Arias Sánchez.

Producto del cambio de las autoridades e instituciones de la rectoría se dio una variación de enfoque, al pasar de una concepción inicial de articular y armonizar las PSS con las Políticas Universales, con una visión de largo plazo, con el objetivo de lograr la atención integral y eficiente de las personas beneficiarias,¹ posteriormente, a la salud como eje central de la lucha contra la pobreza y promoción del bienestar social.

Consecuentemente, los esfuerzos programáticos que se venían gestando al inicio de la administración Arias Sánchez se vieron disminuidos o anulados con el cambio de la rectoría. De esta forma, el programa de Transferencias Monetarias Condicionadas Avancemos, diseñado como estrategia para lograr la articulación mencionada, terminó siendo ejecutado como un simple programa de becas. Esto evidenció el carácter personalista que promovió el presidente de la República, Oscar Arias Sánchez, en la definición de liderazgos en las rectorías de cada sector.

Es decir, más que priorizar visiones generales, se dio libertad y total confianza a las valoraciones de cada ministro Rector y su equipo. Por esta razón, el SSLCP se caracterizó por estar liderado por personas de gran confianza y estima del presidente de la República, lo que coadyuvó a generar el peso político necesario para la coordinación y consecución de metas establecidas. No obstante, esto no significó que no se dieran dificultades en el proceso, sobre todo al tomar en cuenta la complejidad de este, con la participación de instituciones de distinta naturaleza jurídica y con

¹ Además de la ejecución de los programas dirigidos a la lucha contra la pobreza, la rectoría priorizó labores de articulación institucional del sector: redacción del proyecto de Ley de Creación del Ministerio de Vivienda y Desarrollo Social; desarrollo del Sigipss para la identificación y control de poblaciones beneficiarias, y creación de un Catálogo de Programas Sociales, del cual no se tiene registro de su existencia.

procedimientos de selección de beneficiarios propios. Precisamente, al realizar este reconocimiento, las autoridades iniciales propusieron un diseño centralizado donde existiera un órgano encargado exclusivamente a las labores de coordinación y resolución de controversias (Secretaría Técnica).

Contrariamente, producto de la coyuntura de variación de fuerzas y al quedar el Mivah sin la rectoría del Sector, el programa Bono Comunal o Colectivo tuvo una mayor proyección a nivel institucional.

Además, a mitad del periodo de gobierno, con la crisis económica mundial y otros eventos fortuitos (terremoto de Cinchona), la administración mantuvo los niveles de inversión social que se venían gestando como respuesta a respetar los diseños iniciales y una no variación regresiva de las metas, así como de seguir una política contracíclica como respuesta a la crisis económica. Esto se ve reforzado por el discurso de prioridad de la política social que dio el Presidente durante toda la Administración, donde definió a *Avancemos* como la “joyita” de su administración.²

En general, la intención inicial de la administración, con respecto a la PSS, sufrió un traspie con el cambio de Rectoría. No obstante, los programas *Avancemos* y Bono Comunal o Colectivo, los cuales fueron prioritarios para el Sector, continuaron bajo la nueva rectoría y aún, doce años después, siguen ejecutándose, lo cual refleja la institucionalización de ciertos programas con el paso de las administraciones, independientemente del partido político en el poder. Este aspecto refuerza la afirmación de todos los actores políticos consultados durante el seminario de la Política Social Selectiva: la política de Estado es ver la PSS como complemento a la política social universal, la cual constituye la aspiración y meta final.

Ahora bien, en lo que respecta a la administración Chinchilla Miranda se identificó la creación del Sistema Nacional de Información de Beneficiarios (Sinirube) como un aspecto importante que, si bien no tuvo influencia directa como en el caso del cambio de rectoría en la administración Arias Sánchez, estuvo presente en el contexto en que se desarrolló la política social selectiva en cada una

² Arias, O. (16 de agosto, 2008). En: La Nación. Arias confirma a Zomer como ministra de Vivienda. Recuperado de <https://goo.gl/c1qZ5K>.

de las administraciones, razón por la cual se presenta a continuación un análisis detallado del clivaje que se suscitó en torno a su creación.

7.1.2. Clivaje de la Administración Chinchilla Miranda (2010-2014): Sistemas de información de registro de beneficiarios e información social.

Acontecimiento central: Creación del Sistema Nacional de Información Social (Sinais, 2012), vía Decreto Ejecutivo N°37320, y la aprobación de la Ley del Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado (Sinirube, 2013), N°9137.

Escenario: Durante la administración Chinchilla Miranda, en el año 2012, se aprueba el decreto para la construcción de un sistema que “[...] facilite la identificación de nuevos beneficiarios, arroje información sobre las oportunidades de mejora en el uso y la asignación de los recursos públicos y empodere a los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos y de sus obligaciones.”³ A su vez, en la Asamblea Legislativa se discutía el proyecto de Ley de Sinirube (N°17.843) que fue impulsado por la diputada Gloria Bejarano (PUSC) en 2010. Dicho proyecto fue aprobado en 2013. Específicamente, este sistema busca los siguientes fines:

- a) Mantener una base de datos actualizada y de cobertura nacional con la información de todas las personas que requieran servicios, asistencias, subsidios o auxilios económicos, por encontrarse en situaciones de pobreza o necesidad.*
- b) Eliminar la duplicidad de las acciones interinstitucionales que otorgan beneficios asistenciales y de protección social a las familias en estado de pobreza.*
- c) Proponer a las instituciones públicas y a los gobiernos locales, que dedican recursos para combatir la pobreza, una metodología única para determinar los niveles de pobreza.*
- d) Simplificar y reducir el exceso de trámites y requisitos que se les solicita a los potenciales beneficiarios de los programas sociales.*
- e) Conformar una base de datos que permita establecer un control sobre los programas de ayudas sociales de las diferentes instituciones públicas, con el fin de que la información se fundamente en criterios homogéneos.*
- f) Disponer de datos oportunos, veraces y precisos, con el fin de destinar de forma eficaz y eficiente los fondos públicos dedicados a los programas sociales.*
- g) Garantizar que los beneficios lleguen efectivamente a los sectores más pobres de la sociedad, que estos sean concordantes con las necesidades reales de los destinatarios y*

³ Poder Ejecutivo de la República de Costa Rica. (31 de julio, 2012). Constitución y declaratoria de interés público del Sistema Nacional de Información Social de Costa Rica, N°37320. En Diario Oficial La Gaceta. (27 de noviembre, 2012). *Gaceta* N°229. Recuperado de <https://goo.gl/vTH5A9>.id.

*que las acciones estén orientadas a brindar soluciones integrales y permanentes para los problemas que afectan los sectores de la población más vulnerable.*⁴

Antecedentes: Desde la década de los noventa, se venían presentando esfuerzos por trabajar en la generación de políticas, proyectos, directrices y decretos para constituir una herramienta que hospedara el registro único de beneficiarios de las ayudas sociales que otorga el Estado costarricense.⁵

En primer lugar, el Ministerio de Planificación Nacional (Mideplan), el 6 de diciembre de 1990, en conjunto con la Dirección de Asignaciones Familiares (Desaf), realizaron las primeras gestiones con el fin de diseñar y desarrollar el “**Sistema de Registro Único de Beneficiarios**”.⁶

En ese mismo año, el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), comenzó a utilizar sistemas técnicos para enfocar el gasto social, y en 1991 creó el **Sistema de Selección de Beneficiarios (Sisben -Sisaten)**⁷, para sus programas. El Sisben tomó como modelo el Sistema Integrado de Información Social (SIIS) y la Ficha de Caracterización Social Chilena (CAS), y crearon la actual Ficha de Protección Social (FPS).⁸

Según Viquez:

*[...] el sistema SISBEN constituyó un avance significativo en términos de aumentar la capacidad institucional para enfocar mejor y con más efectividad a la población antes mencionada [familias en condición de pobreza o pobreza extrema], sin embargo fue parcialmente abandonado debido a cambios políticos en el país. Durante el período 2000 – 2002, el IMAS conjuntamente con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), trabajó en el diseño y puesta en práctica del sistema SIPO, el cual es una continuación y modernización del anterior SISBEN [...]*⁹

⁴ Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (30 de abril, 2013). *Crea Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado, Ley N°9137*. Recuperado de <http://bit.ly/2hmf3Da>. Se rescata el hecho de que estos fines no fueron modificados durante el proceso de discusión del proyecto de ley.

⁵ Contraloría General de la República. (18 de noviembre, 2011). *Informe N°DFOE-SOC-IF-12-2011 sobre un Sistema único de Información Único de Beneficiarios, Población Objetivo para los Programas Sociales Selectivos*. Recuperado de <https://goo.gl/5c5GNb>, pp.5-6.

⁶ *Ibid*, pp.4-5.

⁷ Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (10 de octubre, 2011). *Informe integrado jurídico-socioambiental. Proyecto de Ley: “Creación del Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado. Expediente N°17843. Oficio ST 194-2011*. Recuperado de <https://bit.ly/2CTbbGH>, p.7.

⁸ Contraloría General de la República. (18 de noviembre, 2011). *Op.cit*, pp.5-6.

⁹ Viquez. R. (Junio, 2005). *Sistema de identificación de la Población Objetivo: SIPO en Costa Rica*. Recuperado de <https://goo.gl/AG3ixh>, p.1.

Asimismo, era un mecanismo utilizado para la identificación, la selección y la calificación de las familias.

Lastimosamente en 1994 el gobierno de turno “[...] restó interés al desarrollo del Sisben, dejando que la información de las bases de datos se venciera y que los sistemas se desactualizaran.”¹⁰

Posteriormente, en 1997¹¹ se registra el surgimiento del **Sistema de Información de la Población Objetivo** (SIPO), que “Al mismo tiempo interactúa con otros sistemas, tales como el Sistema de Atención a Beneficiarios (SAP) y el Sistema de Planificación, Administración y Financiamiento (PAF), lo que permite la colocación de los beneficios y el control financiero respectivamente, entre otras funciones.”¹²

Seguidamente, en el 2001, se constituyó el **Sistema de Administración de Beneficios del IMAS** (Saben),¹³ en el cual, según Víquez,

*El objetivo fundamental del SABEN es apoyar los procedimientos técnico-administrativos que se desarrollan en las gerencias regionales para el otorgamiento de los beneficios y el seguimiento de los beneficiarios de los programas sociales, agilizando y mejorando la calidad del servicio.*¹⁴

Paralelamente, los sistemas de SIPO y Saben fueron sometidos a mejoras, ya que, de acuerdo con Víquez:

*Desde el año 2000 hasta el 2002, el IMAS trabajó junto con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en el diseño y desarrollo de este sistema [SIPO-SABEN], el cual incluye métodos econométricos y procedimientos para identificar y medir la pobreza.*¹⁵ Ambos sistemas funcionan en forma integrada desde el 2004.¹⁶

Como dato importante,

En varios estudios se ha constatado que el sistema SIPO-SABEN es un instrumento apto para sustentar los procesos de selección de beneficiarios, así como la planificación, la

¹⁰ Pontificia Universidad Católica de Chile. Centro de Políticas Públicas. (2011) Sistemas Integrados de Información Social: su rol en la protección social. Recuperado de <https://goo.gl/6EeX9o>, p.297.

¹¹ Cfr. Contraloría General de la República. (18 de noviembre, 2011). *Op.cit*, p.4.

¹² Víquez. R. (Junio, 2005). *Op.cit*, p.7.

¹³ Marín, F. (07 noviembre, 2017). Comunicación personal.

¹⁴ Víquez. R. (Junio, 2011). *La efectividad de las redes de protección social: El Rol de los sistemas integrados de información social en Costa Rica*. Recuperado de <https://goo.gl/Qy8p8r>, p.31.

¹⁵ Víquez. R. (Junio, 2005). *Op.cit*, p.4.

¹⁶ En esa línea, con base en la Ley Constitutiva del IMAS, N°4760 de 13 de mayo de 1971 y sus reformas, en mayo de 2002, se promulgó el “Reglamento para regular la Administración el funcionamiento y el uso de la información del Sistema de Información de la Población Objetivo (SIPO). Recuperado de Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (10 de octubre, 2011). *Op.cit*, pp. 7-8.

*coordinación, la evaluación, la transparencia y la rendición de cuentas que requiere la toma de decisiones en el ámbito de la política social selectiva.*¹⁷

A partir del 2002, en la Administración Pacheco de la Espriella, se empezaron a registrar esfuerzos por transversalizar el SIPO, los cuales se concretaron primero en el mes de mayo con la emisión del Reglamento para regular la administración, funcionamiento y el uso de la información del SIPO,¹⁸ y posteriormente en el 2005 con la promulgación de la Directriz N°044-MCAS-MTSS, la cual establecía que para la identificación, selección y registro de beneficiarios “deberá utilizarse el Sistema de Información de la Población Objetivo (SIPO) para que paulatinamente se conforme un registro único de beneficiarios a nivel nacional.”¹⁹

Finalmente, en el 2006 con el Decreto N°33079-MTSS que en su artículo 3 establece:

*Se reconoce al Sistema de Información de la Población Objetivo (SIPO) como el instrumento oficial del Estado Costarricense para el registro, y como referente para la selección de los potenciales beneficiarios de programas y servicios sociales que se ejecutan con recursos públicos destinados a la atención y superación de la pobreza.*²⁰

Sin embargo, a partir de mayo 2006 la Administración Arias Sánchez toma una serie de decisiones que dieron un giro a la posición del SIPO como herramienta única del estado. Mediante la Directriz N°007-MTSS²¹ del 18 de julio de 2006 se deroga la Directriz N°044-MCAS-MTSS supracitada, y el 22 de julio del mismo año, a través del Decreto N°33193-MTSS²², se deroga el SIPO como instrumento oficial y único del Estado. Lo anterior fue por considerarse que “[...] la aplicación del sistema SIPO instrumentalizada en ese decreto es sumamente compleja en su estructura y mecanismos de funcionamiento, lo que hace inviable su aplicación en la praxis.”²³

¹⁷ Viquez. R. (Junio, 2011). *Op.cit*, p.56.

¹⁸ Contraloría General de la República. (15 de marzo, 2006). *Informe No. DFOE-SO-11-2006. Utilización del Sistema de Información de la Población Objetivo del Instituto Mixto de Ayuda Social en el Sector Social*. Recuperado de <https://bit.ly/2PBcCfI>

¹⁹ Presidencia de la República. (27 Julio, 2005). *Directriz 044 -MCAS-MTSS. Lineamientos Generales para la Formulación de Programas o Proyectos Financiados por el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF)*. Recuperado de <https://goo.gl/31kfQL>.

²⁰ El Presidente de la República y el Ministro de Trabajo. (10 Mayo, 2006). *Decreto 33079-MTSS Sistema de Información de la Población Objetivo (SIPO)*. Recuperado de <https://goo.gl/wEo6Cn>.

²¹ Presidencia de la República. (18 Julio, 2006). *Directriz N°007-MTSS Deroga Lineamientos Generales para la Formulación de Programas o Proyectos Financiados por el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF)*. Recuperado de <https://goo.gl/Ugdkb8>.

²² El Presidente de la República y el Ministro de Trabajo. (22 Julio, 2006). *Decreto N°33193-MTSS Derogase el Decreto Ejecutivo N°33079-MTSS del 2 de mayo de 2006*. Recuperado de <https://goo.gl/GDZVP2>

²³ *Ibidem*.

En esa misma coyuntura, en el 2006, la CGR en su informe N°DFOE-SOC-11-2015, giró la disposición 4.1 al presidente de la República y el ministro de Trabajo y Seguridad Social que estipulaba:

*Promulgar, en el marco de las competencias del Poder Ejecutivo, y en coordinación con el Instituto Mixto de Ayuda Social, en un plazo máximo de un mes a partir de la recepción del presente informe, el decreto que establezca los lineamientos para lograr la extensión del SIPO como sistema único de información de beneficiarios, para su registro, calificación y selección, que contemplando las particularidades de cada institución y sus programas, sirva para la integración de la política social del Gobierno.*²⁴

En cumplimiento de dicha disposición, el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) diseñó un modelo de gestión integrada de programas sociales selectivos, denominado el **Sistema de Información para la Gestión Integrada de Programas Sociales Selectivos (Sigipss)**, el cual se definió como:

*[...] un sistema de gestión articulada, integrada e integral de las diferentes acciones institucionales en territorio, población meta y tiempo con el propósito de romper con las condiciones de estancamiento de las posibilidades de progreso de la población objetivo, interrumpiendo y revirtiendo el círculo de transmisión intergeneracional de la pobreza, para contribuir a desencadenar una dinámica virtuosa y sostenida de inclusión y movilidad social.*²⁵

El propósito del sistema era uniformar criterios, bases de datos y redes informáticas, como instrumento para coordinar, integrar y articular acciones que permitieran optimizar la asignación de recursos, mejorar la toma de decisiones, evaluar y aumentar la calidad y efectividad de la gestión social pública con el fin de asegurar el bienestar social de la población excluida y en condiciones de pobreza.²⁶

Para el 2011 se registraban pocos avances en la implementación del Sigipss, ya que carecía de una propuesta oficial para la operacionalización del sistema. Muchos de los inconvenientes en su implementación fueron acuñados a fallos en la contratación de un plan piloto para ponerlo a operar, así como al traslado de la Rectoría del sector social al Ministerio de Salud.²⁷

²⁴ Contraloría General de la República (15 Marzo, 2006). *Op.cit.*

²⁵ Rectoría del Sector Social y Lucha contra la Pobreza. Gobierno de Costa Rica. (Abril, 2010). Anexo III. *Informe de la Rectoría del Sector Social y Lucha contra la Pobreza 2006-2010*, p.1.

²⁶ Viceministerio de Desarrollo Social. (Diciembre, 2007). Sistema de Información para la Gestión Integrada de los Programas Sociales Selectivos. Citado en: Contraloría General de la República. (18 de noviembre, 2011). *Op.cit.*, p.7.

²⁷ *Cfr.* Contraloría General de la República. (18 de noviembre, 2011). *Op.cit.*, pp.7-8.

Paralelamente al surgimiento de dicho sistema, el 13 de octubre del 2009 con el artículo 5 de la Ley 8783²⁸ se creó un **Centro de Información**, el cual fue considerado de interés público al tener como objetivo “[...] levantar una única base de datos para evitar la duplicación en el otorgamiento de beneficios por parte de cualquier entidad pública.”²⁹ Cabe resaltar que el Centro que se plantea con dicha Ley, involucra únicamente a las instituciones y programas financiados con recursos de Fodesaf.³⁰ De acuerdo con Amparo Pacheco, directora de Desaf, este sistema se crea con los objetivos de: a) clarificar las características de la población objetivo de los programas sociales selectivos, y b) para tener datos relevantes y precisos sobre el desempeño de los programas financiados por Fodesaf.³¹

Con el objetivo de subsanar la situación, el 02 de setiembre del 2010 la diputada Gloria Bejarano Almada del Partido Unidad Social Cristiana (Pusc) presentó a la corriente legislativa un proyecto de ley que proponía la creación de un **Sistema Nacional de Información y Registro único de Beneficiarios del Estado**,

*[...] con el fin de que todas las instituciones del Estado la utilicen como herramienta exclusiva para la ejecución, el control y la verificación de los recursos destinados a la atención de todas las personas en condición de necesidad que requieran servicios, asistencias, subsidios o auxilios económicos.*³²

²⁸ Denominada Reforma Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, N°5662, Ley Pensión para Discapacitados con Dependientes N°7636, Ley Creación del ICODER, N. ° 7800, Ley Sistema Financiero Nacional para Vivienda N°7052 y Ley Creación Fondo Nacional de Becas.

²⁹ Departamento de Servicios Técnicos, Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (10 de octubre, 2011). *Op.cit*, p.121.

³⁰ Artículo 5:

Se creará un Centro de información ubicado donde lo determine la rectoría del sector social. Cada institución y programa financiado, por medio de ley o convenio, con recursos del Fodesaf deberá hacerle llegar, trimestralmente a dicho Centro, la lista completa de beneficiarios de ese período. Con esa información, el Centro levantará una única base de datos para evitar la duplicación en el otorgamiento de beneficios por parte de cualquier entidad pública. Para los fines legales atinentes, el Centro se considerará de interés público.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (13 de octubre, 2009). *Reforma Ley de Desarrollo y Asignaciones Familiares (N°5662), Ley Pensión para Discapacitados con Dependientes (N°7636), Ley de Creación del ICODER (N°7800), Ley Sistema Financiero Nacional para la Vivienda (N°7052), y Ley Creación Fondo Nacional de Becas*. Recuperado de <https://goo.gl/1dbCNV>. La negrita no es del original.

³¹ Pacheco, A. (12 de junio, 2012). En Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Comisión Permanente de Asuntos Sociales de la Asamblea Legislativa. *Acta de la sesión ordinaria N°05. Expediente Proyecto de Ley N°17.843*. Recuperado de <https://bit.ly/2PCe4hY>, p.196.

³² Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (07 de setiembre, 2010). *Creación del Sistema Nacional de Información y Registro único de Beneficiarios del Estado. Expediente N°17.843*. Recuperado de <https://goo.gl/w3ZDwu>, p.3

Por otro lado, la diputada Xinia Espinoza, del Partido Liberación Nacional, presentó el proyecto denominado *Ley de Creación del Sistema Nacional de Registro, Selección, Seguimiento y Evaluación de Beneficiarios de los Programas Sociales del Estado* (N°17.855), que posteriormente pasó a llamarse *Sistema Nacional de Información para la Superación de la Pobreza* (Sinasup), el cual tuvo como objetivo la creación de una figura jurídica para la administración del SIPO, en la figura Secretaría técnica adscrita al IMAS, y a cargo de la Presidencia Ejecutiva de esta institución.³³

Posteriormente, y uniéndose a los esfuerzos comenzados por la Desaf en el levantamiento de un sistema de beneficiarios y de evaluación de los programas sociales selectivos que financia el FODESAF, la Administración Chinchilla Miranda, el 27 de noviembre del 2012 en el Diario Oficial La Gaceta N°229 según Decreto N°37320-MTSS-MBSF,³⁴ constituye la creación y declaratoria de interés público del **Sistema Nacional de Información Social de Costa Rica (Sinais)**. El objetivo de dicho sistema fue propiciar una atención integral de los beneficiarios existentes, así como extender el SIPO a todas las instituciones del sector social y utilizarlo como base para el nuevo sistema. La coordinación la llevó a cabo el presidente ejecutivo del IMAS y ministro de Bienestar Social, Dr. Fernando Marín, quien trabajó con la Desaf en la ampliación del sistema a todas las instituciones. El acceso al SIPO a las 17-18 instituciones del sector social se dio con el objetivo de que estas no duplicaran esfuerzos de recopilación de datos de beneficiarios cuando la FIS ya tenía esa información de 1.300.000 personas.³⁵

Como parte de este proceso, en el 2011, se actualizaron el SIPO (**SIPO II**) y la FIS (**FIS II**) para integrar más datos a las plataformas que ya existían.³⁶ En el caso particular de la FIS II, las modificaciones se realizaron con base en un estudio donde se comparaban las distintas fichas que

³³ Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (16 de setiembre, 2010). *Proyecto de ley Creación del Sistema Nacional de Registro, Selección, Seguimiento y Evaluación de Beneficiarios de los Programas Sociales del Estado* (N°17.855). Recuperado de <https://goo.gl/5dRoJo>, p.4.

³⁴ La Presidenta de la República, la Ministra de Trabajo y Seguridad Social y el Ministro de Seguridad Social y Familia. (31 Julio, 2012). *Decreto N°37320-MTSS-MBSF Constitución y Declaratoria de Interés Público del Sistema Nacional de Información Social de Costa Rica*. Recuperado de <https://goo.gl/x8W2Hb>.

³⁵ Pacheco, A. (12 de junio, 2012). *Op.cit*, pp.200-201.

³⁶ Marín, F. (19 de junio, 2012). En Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Comisión Permanente de Asuntos Sociales de la Asamblea Legislativa. *Acta de la sesión ordinaria N°07. Expediente Proyecto de Ley N°17.843*. Recuperado de <https://goo.gl/x8W2Hb>, p.258.

utilizaban ciertas instituciones. Como producto, en la FIS II se introdujeron la mayoría de variables que las demás fichas tenían.³⁷

El proyecto, dentro de la Comisión Permanente de Asuntos Sociales, tuvo una amplia discusión, en donde incluso, se analizó en conjunto con el Proyecto N°17.855. Se recibieron los criterios de un conjunto de instituciones³⁸ y se dio audiencia a Amparo Pacheco, directora de la Desaf, y al ministro de Bienestar Social y Familia y presidente ejecutivo del IMAS, Fernando Marín, quienes explicaron ampliamente el proceso de construcción del sistema que inició la Desaf en el 2010.³⁹ El proyecto, bajo unas pocas modificaciones, se aprobó por unanimidad en esta Comisión el 28 de noviembre del 2012. El 18 de abril de 2013, con cuarenta congresistas presentes, y cuarenta votos a favor, se aprobó en segundo debate el Proyecto N°17.843 del Sinirube.

Finalmente, en setiembre del 2013, con la publicación en el *Diario Oficial La Gaceta*, se da la creación del Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado (**Sinirube**), el cual además de ser declarado de interés público presenta dos ejes: primero instaurar un órgano interinstitucional que propicie acción coordinada entre diferentes participantes y por otro lado la creación de un registro único de beneficiarios actuales y potenciales.⁴⁰

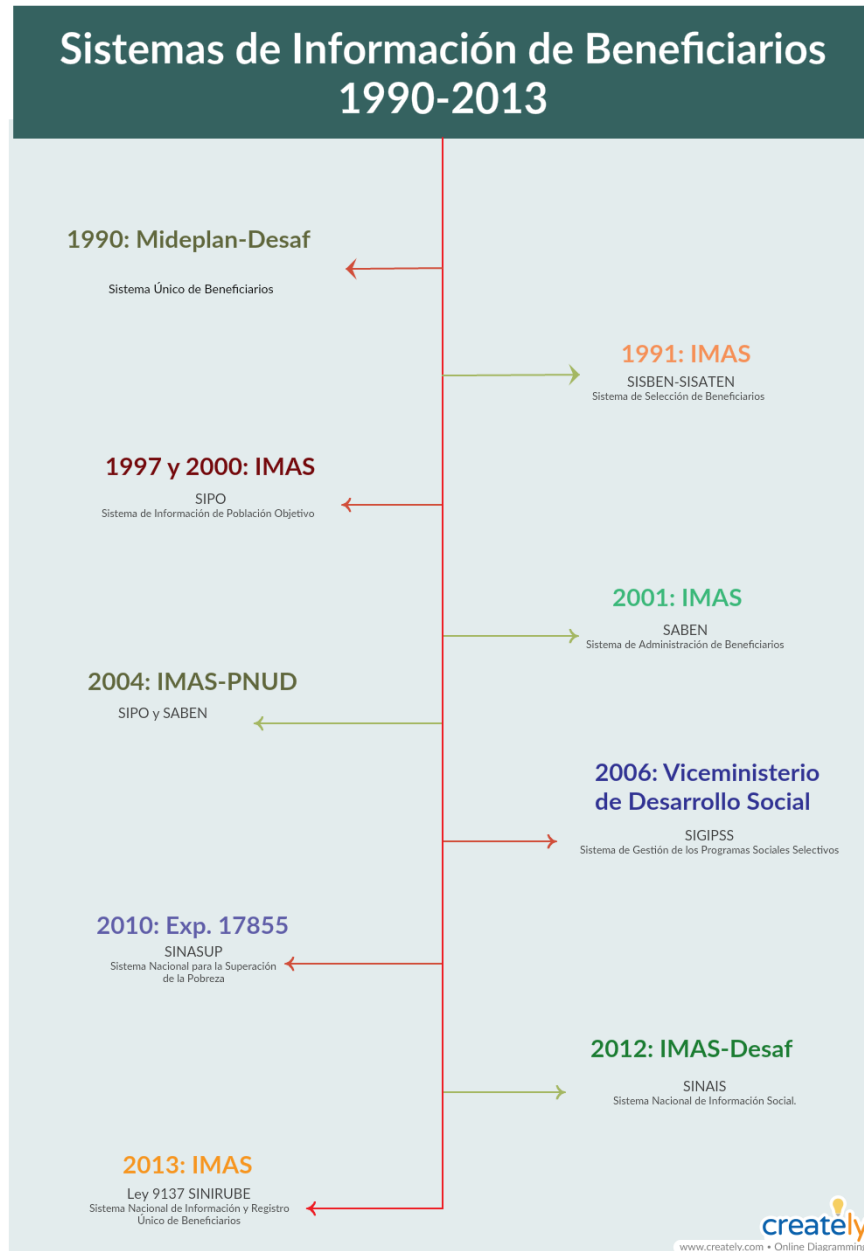
³⁷ *Ibid.*, p.266.

³⁸ Consúltese Anexo N°7.1.

³⁹ Consúltese Tabla N°7.1.

⁴⁰ Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (30 de Abril, 2013) *Op.cit.*

Figura N°7.1
Línea del tiempo de sistemas de información 1990-2013.



Fuente: elaboración propia.

Cabe mencionar que durante la realización de este seminario, específicamente el 01 de junio del 2017, la Administración Solís Rivera decreta el Reglamento a La ley N°9137 creación del Sistema

Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado,⁴¹ tema pendiente desde el 2013.

Actores: El conjunto de actores varían entre el Poder Ejecutivo de la Administración Chinchilla y autoridades de la Administración anterior que buscaron promover un sistema de información. Por otro lado, se detallan los miembros y posiciones de la Comisión legislativa que debatió el proyecto.

Tabla N°7.1

Actores y sus posiciones frente a la aprobación y discusión del proyecto del Sinirube.

Actor	Posición/Intereses
Poder Ejecutivo	
Instituto Mixto de Ayuda Social: Dr. Fernando Marín Rojas, Presidente Ejecutivo y ministro de Bienestar Social y Familia.	<p>Manifestaba la intención de retomar lo iniciado por la administración anterior con la formulación del Sigipss. Sin embargo, al consultar al personal del IMAS se le indica que el sistema no está completo. Por lo tanto, toma la decisión de empezar, con la compañía del trabajo del Desaf, el Sinais.</p> <p>Logra el apoyo de la Presidenta de la República, Laura Chinchilla y se publica el Decreto Ejecutivo N°37320-MTSS-MBSF.</p> <p>Participa activamente en la formulación y levantamiento informático del Sinais.</p> <p>A pesar de que mostró apoyo al proyecto del Sinirube, él expuso a la diputada proponente, Gloria Bejarano, que desde el IMAS se estaba montando un nuevo sistema. En esa línea, se manifestó en contra de crear el Sistema Nacional de Registro, Selección, Seguimiento y Evaluación de Beneficiarios de los Programas Sociales del Estado, como órgano de desconcentración máxima.⁴²</p> <p>Mostró la necesidad de darle carácter de ley al sistema de beneficiarios, sobre todo, que en el marco legal quede establecido el contenido de las fichas de información social a incorporar, y que obligue a instituciones autónomas a facilitar la información. Para dichos efectos propuso: 1) la incorporación de representantes del sector académico y estadístico dentro del órgano que se acuerde dirija el sistema, y que este tenga la potestad de dirección total del Sistema. Considera que integrar todos los beneficiarios debe depender de la naturaleza de cada programa, ya que en algunos casos esto puede ser ineficiente y oneroso. 2) El financiamiento venga de Fodesaf, con una adenda a la ley, para no cargar presupuesto del Gobierno Central en una coyuntura de déficit fiscal. 3) Autorizar a las instituciones a consultar las bases de datos del INEC cuando se tenga VB de beneficiarios para aprovechar los datos precisos que ellos tienen. 4) No especificar</p>

⁴¹ Cfr. El Presidente de la República, el ministro de la Presidencia, y el ministro de Desarrollo Social e Inclusión Social. (03 de octubre, 2017). Reglamento a La ley N°9137 Creación del Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado, N°40650-MP-MIDHIS. Recuperado de <https://goo.gl/zUrXQq>.

⁴² Marín, F. (07 de noviembre, 2017). Comunicación personal.

Actor	Posición/Intereses
<p data-bbox="167 667 535 898">Consejo Presidencial de Bienestar Social y Familia: Laura Chinchilla Miranda, Presidenta de la República. Dr. Fernando Marín, rector Sector Bienestar Social y Familia</p>	<p data-bbox="560 237 1432 296">métodos de selección de beneficiarios en la ley porque eso generaría una camisa de fuerza, mejor estipularlo en un reglamento.⁴³</p> <p data-bbox="560 302 1432 531">Considera que no es factible aspirar a un registro con el 100% de pobres identificados con un sistema centralizado. Por lo que opina se deben agregar a municipalidades, cooperativas, ONG, y especialmente a las comunidades, en este proceso. El sistema es un instrumento en la selección y control de beneficios, pero la decisión final la toma un profesional del IMAS, o mejor aún, de la comunidad, para asegurarse que se le otorgue lo que la persona requiere.</p> <p data-bbox="560 537 1432 667">Desde el IMAS enviaron el texto de un posible tercer proyecto en donde se recogió los elementos más importantes de los proyectos N°17.843 y 18.755. En este, se le daba al sistema el nombre de Sinais. No obstante, no caló entre los miembros de la Comisión Permanente de Asuntos Sociales.</p>
<p data-bbox="167 909 527 968">Amparo Pacheco, directora DESAF</p>	<p data-bbox="560 909 1432 1339">Asegura que para inicios de la Administración Chinchilla no existía un sistema nacional de información social ni de evaluación de los programas financiados por Fodesaf. El sistema desarrollado por Desaf, posterior Sinais, sigue los avances de lo que se había preparado previo al 2010. En coordinación con el IMAS, trabajaron en la transformación del SIPO para darle acceso a las instituciones del sector social sobre la información de los beneficiarios y hacerlo un sistema nacional. Se busca que el Sinais, como el de evaluación de los programas, permitan una toma de decisiones más precisa, definir políticas más eficaces y con un mayor impacto en la lucha contra la pobreza. Igualmente, parte de esta información estará al alcance del público en general, por lo que resulta en un ejercicio de transparencia y rendición de cuentas. Muchos de los elementos que proponían los proyectos, ya lo habían trabajado.</p> <p data-bbox="560 1346 1432 1570">Fodesaf es el principal instrumento de financiamiento de la política social selectiva. Un objetivo a largo plazo puede ser la incorporación de la lista completa de los beneficiarios de programas sociales. Estos sistemas son una buena base para consolidarlo y fortalecerlo mediante el proyecto de Sinirube. Considera que el sistema debe albergarse en el IMAS porque es a esta institución la que “lleva el pulso de la pobreza en Costa Rica.” El mérito del Sinais es la información disponible para el debate.</p> <p data-bbox="560 1577 1432 1675">Aseguró que el trabajo interinstitucional es complicado debido a que no siempre calzan los intereses de los jerarcas de las instituciones involucradas, por lo que se requiere de un tejido institucional.⁴⁴</p>
Asamblea Legislativa	
<p data-bbox="167 1717 535 1738">Gloria Bejarano, diputada</p>	<p data-bbox="560 1717 1432 1738">Proponente de proyecto del Sinirube (N°17.843) redacta el proyecto aun</p>

⁴³ Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (05 septiembre, 2013). *Discusión Comisión Expediente 17843 en Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Creación del Sistema nacional de información y registro únicos de beneficiarios. Expediente N°17843.* Recuperado de <https://bit.ly/2PCe4hY>.

⁴⁴ Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (05 septiembre, 2013). *Op.cit.*

Actor	Posición/Intereses
PUSC 2010-2014. Miembro de la Comisión Permanente de Asuntos Sociales.	conociendo el artículo 3 de la ley de Fodesaf ya que este sistema únicamente incluye los programas financiados por este fondo. Interesada en la creación del registro de beneficiarios para tener precisión sobre los beneficios que cada persona recibe. También apoya la unificación de los criterios de beneficiarios. Votó a favor del proyecto en subcomisión y del dictamen de Comisión. ⁴⁵
Xinia Espinoza, diputada PLN 2010-2014.	A pesar de que no formó parte de la Comisión que discutió el proyecto de Sinirube es importante mencionarla porque propuso el proyecto de ley del Sinasup (N°17.855), que tenía por objetivo que el SIPO se utilizara como sistema nacional, ajustado a una política nacional, para evitar metodologías diferentes y proporcionar elementos para la evaluación de los programas de atención a la pobreza. De esta forma, se buscaba que se proporcionaran los criterios para definir a las personas objetivo de los programas, las pobres, por medio de una ficha integrada que detalle las necesidades específicas de las personas y así asignar el programa correspondiente. No coincide con el esfuerzo de la Desaf de detallar los datos de beneficios recibidos porque eso no indica si esa persona requería del programa, por lo que asegura que el espíritu del proyecto difiere con el trabajo que se ha venido haciendo en Desaf. ⁴⁶
Marielos Alfaro, diputada ML 2010-2014. Miembro de la Comisión Permanente de Asuntos Sociales.	Le preocupa la cantidad de recursos que se invierten en programas sociales y las filtraciones que existen, y que pueden caer en asistencialismo. Coincide con la diputada Xinia Espinoza que lo principal es identificar a las personas que requieren de los programas y definir los criterios, especialmente aquellos que ya vienen dados en legislación. Abrumada por el poco avance en la integración de los sistemas, y las complejidades que implican. Consideró votar en contra el proyecto. Cree que el sistema debe albergarse en el IMAS porque es la institución que coordina estos temas. Votó a favor del proyecto en subcomisión y del dictamen de Comisión. ⁴⁷
Elibeth Venegas, Diputada PLN 2010-2014, presidenta Comisión Permanente de Asuntos Sociales.	Votaron a favor del dictamen de subcomisión y de Comisión. ⁴⁸
Jorge Rojas, Diputado PLN 2010-2014, Secretario Permanente de Asuntos Sociales.	
Luis Antonio Aiza, diputado PLN 2010-2014, Miembro Comisión Permanente de Asuntos Sociales.	
Rita Chávez, Diputada PASE, Miembro Comisión	

⁴⁵ *Ibidem.*

⁴⁶ *Ibidem.*

⁴⁷ *Ibidem.*

⁴⁸ *Ibidem.*

Actor	Posición/Intereses
Permanente de Asuntos Sociales.	
María Eugenia Venegas Renault, Diputada PAC Miembro Comisión Permanente de Asuntos Sociales.	
Damaris Quintana, diputada ML 2010-2014. Miembro Comisión Permanente de Asuntos Sociales.	

Fuente: elaboración propia con base en la discusión legislativa del expediente N°17843 y medios de prensa.

Relaciones de fuerza: Desde inicios de la década de 1990 se han realizado esfuerzos en la construcción y consolidación de un sistema de registro de beneficiarios de programas sociales de naturaleza selectiva. Sin embargo, no es hasta el 2010 que la diputada Gloria Bejarano (Pusc) presentó un proyecto de ley con el que se busca darle vigencia y sostenibilidad a largo plazo, debido a los constantes cambios en cada administración, al sistema informático, y, en última instancia, realizar un control del uso de los recursos públicos en esta materia.

La redacción de este proyecto se realizó sin tomar en cuenta la legislación previa y las acciones de las instituciones del sector, debido a que, con la reforma a la Ley de Fodesaf (N°8783), la Desaf comenzó, junto con el IMAS, en la construcción del Sinais. Incluso, a pesar de que las autoridades de estas instituciones manifestaron que mucho de lo que el proyecto estipulaba ya se estaba realizando, el presidente ejecutivo del IMAS y ministro de Bienestar Social y Familia, Fernando Marín, argumentó que era positivo continuar con la discusión del proyecto ya que así se le deba un carácter legal mayor, a uno de una acción ejecutiva, que pudiera garantizar el cumplimiento en la introducción de los datos del sistema por las instituciones participantes, muchas de ellas de naturaleza autónoma.

Simultáneamente, se discutía otro proyecto, presentado por la diputada Xinia Espinoza (PLN) que fue puesto a un lado para continuar con el Expediente N°17.843. De esta manera, ante los criterios

de varias instituciones consultadas,⁴⁹ se escogió el proyecto del Sinirube para continuar en la corriente legislativa y fuera aprobado como ley de la República en el 2013.

A pesar de coincidir sobre la importancia del proyecto, hubo varias posiciones que se opusieron al proyecto por roces de constitucionalidad y legalidad en algunos artículos. Así, el Ministro de Hacienda, la Junta Directiva de la CCSS, el presidente del IMAS, la CGR consideraron la necesidad de reformas⁵⁰.

Relación estructura-coyuntura: Durante muchos años la CGR a través de Dictámenes demandaba la creación de un sistema de información que recopilara los datos de las personas beneficiarias, con el fin de identificarlas y asegurar la eficiencia de los recursos que se han invertido en los programas sociales selectivos. El recorrido histórico realizado supra da cuenta de los múltiples esfuerzos difusos de cada administración, desde 1990, en crear un sistema. No obstante, únicamente el SIPO y el Saben, sistemas del IMAS, lograron prevalecer, y se intentó, en el 2005, transversalizarlos a toda la institucionalidad social. La amplia necesidad de identificación y registro, aunado con una mayor demanda política de control de los recursos utilizados en la inversión de estos programas, gana peso y se logra, con la aprobación de la reforma del Fodesaf en 2009, dar un primer paso, con asidero legal, en la creación de un sistema que recopilara la información de los beneficiarios de los programas financiados por este fondo. Este hecho particular es aprovechado por la Administración Chinchilla para ampliarlo al resto de la institucionalidad social. Los esfuerzos se cristalizan y adquieren relevancia con el impulso legislativo al Sinirube.

Así las cosas, necesidades de carácter técnico se combinaron con aspectos de control político para generar apoyo a un proyecto de ley que le diera estabilidad y asidero legal a un sistema global a ser utilizado por la totalidad de la institucionalidad social del país para el registro de los datos de la población objetivo y beneficiaria de la PSS.

De esta manera, concluye el primer esfuerzo político de un proyecto que estuvo en la agenda social de cada administración por casi tres décadas. Con la llegada de la Administración Solís Rivera, la

⁴⁹ Véase Anexo N°7.1.

⁵⁰ *Ibidem*.

ley fue reglamentada hasta finales del 2017, cuatro años después de aprobada la legislación, por lo que la primera fase de incorporación dio inicio hasta ese momento.

A pesar de que el Sinirube finalizó el debate sobre los aspectos formales del sistema (institución encargada, organizaciones participantes, resguardo de la información, etc.), aún a la fecha de finalización de esta investigación, queda pendiente su extensión a toda la institucionalidad y evaluar los mecanismos de control y de intercambio de información para el diseño y ejecución eficiente de la PSS.

Finalización de la coyuntura: Con la aprobación el 05 de setiembre del 2013 de la Ley 9137 que crea el Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado se da por finalizada esta coyuntura.

Como corolario se destaca que, en cuanto a la creación del Sinirube la investigación realizada evidenció que, desde los noventa, existe la necesidad de contar con un único sistema de información y registro de población objetivo y personas beneficiarias. Síntoma adicional de la dispersión de la institucionalidad social del país.

Desde el inicio de la década de los noventa, con cada administración se realizaron esfuerzos independientes para la creación de un sistema de beneficiarios, no obstante, el Sinirube resultó consolidarse al ser su creación producto de un proyecto de ley, el cual contó con el apoyo de las bancadas oficialistas y opositoras de entonces.

Sin embargo, paralelo al proceso legislativo de dicho proyecto de ley, la administración Chinchilla Miranda, ejecutó esfuerzos para el fortalecimiento y ampliación del Sinais⁵¹, creado con la reforma a la ley de Fodesaf del 2009.

⁵¹ El SIN AIS pese a tener rango de ley, tiene la limitación de incluir únicamente programas financiados por FODESAF, por lo que excluía a la población objetivo y beneficiaria de programas dirigidos a la lucha contra la pobreza, vulnerabilidad, exclusión y riesgo social, financiados por otras fuentes.

7.2. Comparación interadministración del diseño de los programas analizados.

Es importante recordar que las administraciones en estudio no sólo pertenecen a un mismo partido político, sino que también responden a una misma tendencia ideológica inspirada en el progreso económico y la justicia social.⁵²

Aunado a lo anterior, Laura Chinchilla formó parte de la fórmula presidencial en el gobierno del mandatario Arias (2006-2010) como su primera Vicepresidente, y ministra de Justicia y Gracia, situación que evidenciaba un contexto donde se presenta una relación permeada de confianza.

En ese escenario se vislumbró un deseo de continuidad de la Administración Arias Sánchez al ser él quien, en el 2008, la insta a presentar su candidatura presidencial para las elecciones del 2010,⁵³ de las cuales resultó electa.

Sin embargo, para el 2012 se comienza a visibilizar una separación entre ambos, al mostrarse diferencia y críticas de Arias Sánchez hacia Chinchilla por la forma en que se abordaron diversos temas, tales como la situación de la crisis económica.⁵⁴

Teniendo como referencia dichos factores se decidió realizar una comparación entre sus administraciones con el fin de determinar si existió una línea de continuidad en las intervenciones sociales, sobre todo considerando el esfuerzo que se hizo en ambas administraciones por organizar el sector social, así como por atender poblaciones en condición de riesgo, vulnerabilidad y exclusión social.

⁵² Foros. (02 de octubre, 2012) ¿Cambió su ideología el PLN? La Nación. Recuperado de <https://goo.gl/9uV5vR>. Semanario Univesidad. (16 de junio, 2009). Laura Chinchilla: “Mi adversario es el candidato tradicional”. Semanario Universidad. Recuperado de <https://goo.gl/eCNiXn>

⁵³ Arias, S. (09 de enero, 2018) *Comunicación personal* y Chinchilla, L. (01 diciembre de 2017) *Comunicación personal*.

⁵⁴ Morales, L. (26 de abril, 2016). Laura Chinchilla: “Oscar Arias fue grosero en sus declaraciones contra mi gobierno”. *La Prensa Libre*. Recuperado de <https://bit.ly/2RkM7yZ> y Ramírez, E. (24 de octubre, 2012). Expresidente Óscar Arias dice que Laura Chinchilla desvió el norte que él le había dado al país. El Semanario Universidad: País. Recuperado de bit.ly/2RkaXix

Para mostrar el manejo de elementos primordiales en el diseño de los programas sociales selectivos, se presenta la siguiente tabla que fue elaborada con base en el análisis presentado en los capítulos VI y VII de esta Memoria.

Tabla N°7.2
Comparación interadministración del diseño de los programas analizados.

	Administración Arias Sánchez (2006-2010)	Administración Chinchilla Miranda (2010-2014)
Actores	Predominio de actores institucionales con poder político, diseños cerrados y poca participación de población beneficiaria.	Predominio de actores institucionales con poder político, diseños cerrados. Procesos de socialización de los diseños, a socios estratégicos.
Ajustes	Extensos procesos de diseño por variaciones en los componentes medulares.	Procesos cortos de diseño, donde las variaciones se realizaron sobre la marcha del programa.
Tiempos	Los programas impulsados fueron definidos desde el inicio de la administración y a lo largo del periodo de gobierno se iban desarrollando.	Existió el diseño de programas a lo largo de la primera mitad del periodo de gobierno, dando prioridad en tiempo a los programas promovidos desde el Plan de Gobierno y posteriormente diseñando otros programas que contribuyeron en las acciones de reducción de la pobreza y creación de capacidades.
Naturaleza de roces	Cambio de rectoría del SSLCP, alteró las dinámicas institucionales y generó incertidumbre en la conformación de los equipos a cargo del desarrollo de los programas.	No hay referencia de roces que interfirieran con el desarrollo diseñado de los programas. Las propuestas fueron novedosas y con articulación de instituciones referentes en los temas, lo cual facilitó la aceptación de programas.
Tipos de participación	Espacios limitados de participación de personas beneficiarias.	No existieron espacios de participación para las personas beneficiarias, ya que se limitó a las esferas institucionales.

Fuente: elaboración propia.

Con base en la información anterior, se puede inferir que en ambas administraciones se presentó una tendencia al predominio de diseños cerrados bajo la responsabilidad única de actores institucionales, y con poca o nula participación de población beneficiaria, excepto por esfuerzos aislados de socialización del diseño. Este aspecto se vio reforzado por el hecho de que los cuatro programas fueron de iniciativa exclusiva del Ejecutivo, y respondían a metas establecidas dentro del PND.

Lo anterior quiere decir que los diseños fueron capturados por altos jefes y mandos medios, quienes debido a su experiencia dieron cuerpo a las ideas generales contenidas en los planes de gobierno. Esta forma de trabajo influyó para que los diseños de los programas fueran más ágilmente conocidos por otros actores claves, tales como instituciones y Ministerios con competencias concurrentes, y reunieran los apoyos necesarios para ejecutarse.

Adicional a lo anterior, se resalta que han sido programas que tuvieron un fuerte apoyo a través de acciones como la formulación de leyes que los respaldan o la asignación formal de recursos para su implementación.⁵⁵

Un aspecto de atención se relaciona con el tipo de participación que acompañó el diseño de los programas en ambas administraciones. La participación de la población objetivo se dio como un proceso de divulgación y socialización del producto y no como parte de su construcción, lo cual es valorado por las investigadoras como una táctica de legitimación y apropiación de los programas, más que como un verdadero esfuerzo de involucramiento efectivo de esta.⁵⁶

De igual manera, en cuanto a tiempos de los programas ambas presentaron una tendencia al diseño con perspectiva a largo plazo, ya que, incluso hasta el 2018, tres de los programas analizados se siguen ejecutando.⁵⁷

En esa misma línea, los procesos de diseño de los programas se realizaron en el corto plazo dado la premura por una ejecución temprana, requerida para el cumplimiento de las metas establecidas en el PND y los compromisos adquiridos en campaña. Asimismo, por las características y la autoridad política de las personas que estuvieron a cargo del diseño, fue posible tener un proceso expedito.

⁵⁵ Por ejemplo, Avancemos ha tenido varias iniciativas para institucionalizar su ejecución mediante una ley de la República, no obstante la ley de fortalecimiento del programa se aprobó hasta el 2018. Es menester recordar que con la reforma de Fodesaf en el 2009 se le asignó, desde entonces, un mínimo de los recursos del Fondo. En el caso de la Red Nacional de Cuido y de Desarrollo Infantil (Redcudi), la Administración Chinchilla Miranda promulgó el 24 de marzo de 2014 la Ley N°9220, que formaliza su creación. Asimismo, a la Red de Cuido de Adultos Mayores por medio de la Ley N°9188 Ley de Fortalecimiento del Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (Conapam) promulgada el 28 de noviembre de 2013, se le asigna una partida presupuestaria que asegura los recursos para su continuidad.

⁵⁶ En este aspecto, se recalca la limitación que enfrentaron las investigadoras para poder acceder a elementos de verificación de las actividades realizadas.

⁵⁷ En el caso de Manos a la Obra dejó de ejecutarse en el 2015.

Sin embargo, los diseños iniciales fueron modificados según las necesidades de mejora que se iban presentando en las primeras fases de implementación, de modo que los programas se vieron enfrentados a un proceso de rediseño constante,⁵⁸ lo cual refuerza el argumento de que el contexto y la Política juegan un rol en el proceso de diseño y ejecución de las políticas públicas.

Por ejemplo, a pesar de contar con equipo técnicos especializados en PSS y contar con planes de diseño pausados, con intenciones de evaluaciones tempranas, la importancia de resultados a corto plazo, con el propósito de legitimación política, impidieron un diseño tal y como lo dicta “la teoría”. De esta forma, para el caso de *Avancemos*, la Fase Piloto se adelantó al segundo semestre del 2006, y con una duración de seis meses, en lugar de un año, según lo planeó el equipo del VDS, por lo que la flexibilización de los elementos del diseño fue una constante.

Preliminarmente, debido al diseño cerrado de los programas, se vivieron procesos ágiles al contar con apoyo político en la fase de diseño. Muestra de ellos son los decretos y directrices de creación, o bien los de declaratoria de interés público. Es decir, figuras normativas blindaron su formulación y crearon obligaciones para las distintas instituciones del Sector, las cuales son variadas en naturaleza jurídica.

Sin embargo, en la Administración Arias Sánchez existió la particularidad de que la variante en los liderazgos y la institución rectora,⁵⁹ generaron algunas tensiones en el entorno institucional, por los cambios programáticos realizados.

7.3. Comparación interadministración de la ejecución de los programas analizados.

El siguiente paso en el proceso de elaboración de una Política Pública corresponde a la ejecución, etapa que será abordada teniendo como base las variables explicadas a lo largo de los capítulos de cada administración y que se condensan en la siguiente tabla.

⁵⁸ Para el caso de la Red de Cuido de Adultos Mayores, los cambios de diseño respondían a señalamientos que realizaban la Contraloría General de la República, la auditoría interna y los enlaces institucionales. *Avancemos*, al ser un programa innovativo, con una intención de articular el sector, y con la consiguiente complejidad de coordinación que demandó, su diseño se caracterizó por la flexibilización y “los cambios sobre la marcha”, de acuerdo con los resultados que se iban obteniendo de la aplicación de lineamientos, y participación de instituciones ejecutoras.

⁵⁹ Para más información sobre las tensiones generadas, consúltense el capítulo de la Administración Arias Sánchez.

Tabla N°7.3

Comparación interadministración de la ejecución de los programas analizados.

	Administración Arias Sánchez (2006-2010)	Administración Chinchilla Miranda (2010- 2014)
Instituciones participantes	Instituciones heterogéneas de acuerdo a las competencias establecidas por los reglamentos de Organización del Poder Ejecutivo.	Se mantuvo la categorización de tipos de actores participantes y se promovió la incorporación de estos progresivamente.
Ajustes	Proliferación de lineamientos para la claridad del procedimiento de ejecución.	Con base en las experiencias resultantes de la puesta en ejecución, se dieron múltiples ajustes que tuvieron efectos en puntos del diseño y repercutieron en su ejecución.
Duración	Oferta programática que continúa vigente después de diez años de iniciada su ejecución.	Programas del plan de gobierno logran perdurar a las siguientes administraciones, por lo que hubo programas que concluyeron al término.
Tipos de participación	Creación de espacios de socialización para la expansión de información de los programas e identificación de cuellos de botella institucionales.	Participación progresiva al habilitar espacios de socialización de experiencias que fueron aprovechados para ajuste en diseños originales.

Fuente: elaboración propia.

En ambas administraciones se comparte la incorporación de varias instituciones participantes en los procesos de ejecución de los programas. Es decir, son políticas que requieren de coordinación interinstitucional para asegurar una adecuada implementación. Esto refleja una visión de integralidad en los procesos sociales selectivos

Durante la ejecución de los programas se ofrecieron espacios para la retroalimentación de beneficiarios, los cuales generaron insumos para la valorización de resultados y realización de ajustes. Ello permitió que se recabaran experiencias de los involucrados y que evidenciaron la necesidad de ajustar los diseños en función de mejorar su alcance.

Por ejemplo, en el caso del programa Bono Comunal o Colectivo, se fueron elaborando lineamientos que puntualizaron aspectos del diseño, situación que se replicó en Manos a la Obra. Por su parte Red de Cuido, no contó con instrumentos normativos de clarificación, sino que los

ajustes se realizaron con base en la retroalimentación de actores como la CGR, auditoría interna y enlaces institucionales.

Los programas que fueron establecidos por los mandatarios en los respectivos Planes de Gobierno, aún a 2018, están en ejecución. Estos se han caracterizado por contar con amplio respaldo popular, e incluso de las altas jerarquías. La excepción a esta circunstancia es Manos a la Obra, el cual a partir de 2015 dejó de tener contenido presupuestario.

7.4. Balance de la PSS en las Administraciones Arias Sánchez 2006-2010 y Chinchilla Miranda 2010-2014

Según lo expuesto en el capítulo III (Antecedentes), esta investigación recuperó que a partir de la década de 1980, con la adopción de medidas de ajuste estructural y restricción de la inversión social, se da una preponderancia a la atención de los sectores que vivían bajo situaciones de pobreza extrema. No obstante, a partir de mediados de los noventa, con la recuperación de los niveles de inversión y de mejoría de los indicadores, se da un esfuerzo por visualizar la PSS como trampolín de acceso de los sectores en condiciones de pobreza, riesgo, exclusión y vulnerabilidad social a los servicios sociales universales. Esta concepción fue confirmada por todas las personas entrevistadas para esta investigación, las cuales ven como política del Estado la universalidad plena de los servicios. Por lo que se hace notar la necesidad de brindar una atención particular a personas que no tienen las mismas capacidades que la mayoría de la población pero con la aspiración de incluirlas a los servicios universales de acceso al resto de las personas.⁶⁰

Así, aunque existe una Política Social Universal consolidada, aun hay sectores de la población que han quedado rezagados y excluidos de los beneficios que esta brinda, que buscan ser absorbidos por la PSS.

Por esta razón, esta investigación entró a conocer aquellos programas destinados a tener en cuenta a estos grupos poblacionales y las necesidades particulares que no se alcanzan a atender a través de

⁶⁰ Cnfr, Chaves, N., Golen, B. y Miranda, L. (2009). *FODESAF: “Un análisis en el marco de las transformaciones del Estado y la política social costarricense”*. Trabajo Final de Graduación para optar por el grado de Licenciatura en Trabajo Social. San José, Universidad de Costa Rica. Recuperado de <https://goo.gl/dX1nxZ>

la Política Social Universal. Por ellos, la Política Social Selectiva resulta un complemento en dos vías:

- Para conocer a profundidad las necesidades y demandas específicas de la población excluida.
- Para atender al sector excluido de los servicios universales.

La selección del período de estudio obedeció a un interés de conocer los factores de continuidad o ruptura entre dos administraciones que compartían una misma ideología partidaria; una voluntad expresa de seguimiento de proyectos primordiales, y con un alto componente meritocrático a nivel decisorio y técnico, que introdujeron enfoques novedosos, en línea con las tendencias coyunturales internacionales, en la elaboración de sus programas prioritarios.

Como ha quedado demostrado en la investigación realizada, en este proceso de brindar soluciones a las necesidades de estos grupos sociales han intervenido varios factores relevantes: primero, la identificación por parte de las estructuras partidarias de problemas que les interesa resolver como parte de sus compromisos electorales; segundo, una vez en el poder los equipos que acompañan a los candidatos han ido, progresivamente, desarrollando diseños de programas que permiten intervenir sobre el problema identificado y establecer las metas a cumplir como parte de las estrategias de planificación que corresponde constituir a efectos de evaluar el accionar de los gobiernos. Tercero, estos programas involucran a una serie de instituciones públicas, ello implica que el tema de la coordinación y la colaboración estén en la palestra. En consecuencia, estos diseños se han modificado en el tiempo para dar cuenta de las necesidades concretas que enfrentan sus ejecutores.

Así las cosas, un elemento central que en esta investigación se ha logrado puntualizar es el rol que juegan los actores. En esencia, se pudo observar a lo largo del desarrollo del seminario que el diseño de los programas y hasta la visión de PSS varía según los actores (jerarcas) sobre los cuales recae la responsabilidad de dirigirla.

En el caso de la Administración Arias Sánchez, esto queda demostrado a partir del cambio de rectoría en 2008 que constituye un parteaguas en términos de conceptualización de la PSS y enfoque de atención de la pobreza. Zumbado apostaba por una atención integral del tema de la

pobreza, donde se daba énfasis al fortalecimiento y coordinación de la institucionalidad social existente, a la generación de programas innovativos que logran una reducción de esta, y la definición de una rectoría fuerte. Para este, las PSS debía tener una perspectiva de largo plazo, y ser articulada y armonizada con la Política Social Universal. Mientras que Ávila tenía una visión de atención de la pobreza orientada a la salud. En función de este último elemento se definía la política social.

Por su parte, durante la Administración Chinchilla Miranda no se vivió un clivaje como el anterior, pero la PSS fue permeada por la visión de descentralización, solidaridad y corresponsabilidad que emanaba desde la mandataria y que fue compartida por el Ministro rector del Sector de Bienestar Social y Familia (SBSF).

En la entrevista realizada a Laura Chinchilla y a Fernando Marín, se determinó que ambos desearon partir de un enfoque distinto al asistencialismo. De modo que los programas sociales, permitieran que las personas que tuvieran la posibilidad de potenciar sus capacidades para un desarrollo integral lo hicieran, y no dependieran del Estado. En concordancia con el enfoque de derechos humanos.

Así también, el componente de solidaridad pretendía que la población retribuyera la ayuda con acciones específicas, como en el caso de Manos a la Obra. Según la experiencia relatada, las personas beneficiarias se dignificaban al desarrollar la labor en mejora de su comunidad. En cuanto Red de Cuido, este componente se manifiesta en la participación de la sociedad civil en la conformación de las Redes Locales sin recibir ningún tipo de emolumento. A su vez, refleja la corresponsabilidad sobre el cuidado que surge entre el Estado-Sociedad Civil, siendo una preocupación central trastocar los roles tradicionales en esta área.

En función de estos actores incluso se explican otras variables como el tiempo de duración en la elaboración de los programas, los roces y los tipos de participación. Precisamente, por ser jerarcas acuerpados de mandos medios con conocimiento y experiencia en los problemas de interés y por la Presidencia, quien los impulsa y da seguimiento, estos se incorporaron en la agenda institucional y de gobierno con mayor prontitud, obteniendo incluso contenido presupuestario necesario para su permanencia y decretos de Declaratoria de Interés Público o de Creación.

Al respecto se destaca el siguiente extracto de la entrevista realizada a Oscar Arias Sánchez:

[...] yo la pondría [rectoría del sector social] donde esté la persona más valiente y más ejecutiva, no necesariamente tiene que ser una institución. [...] pero me parece que fundamentalmente hay que pensar que lo maneje la persona que más conozca, que lo respeten y que le hagan caso [...] si se piensa que la rectoría siempre este en una institución se debería pensar siempre en poner un líder que tenga mucha fuerza. Por alguna razón, ese no es mi caso, yo prefiero que sea la persona más que la institución. El factor humano del liderazgo, que tenga visión, claridad intelectual, los conocimientos, pero también el liderazgo.⁶¹

Laura Chinchilla, también destacó que Fernando Marín es un profesional con una visión amplia en temas sociales, con condiciones para llevar adelante ese sector.⁶²

De este modo, para ambos mandatarios fue de relevancia colocar figuras influyentes y respetadas como rectores del Sector Social, eso se ha visualizado como un factor deseable. Sin embargo, para estas investigadoras surge, en razón de las dificultades observadas para consolidar el sector social, la necesidad de reflexionar sobre lo siguiente:

¿Es la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social un botín político en medio de una guerra de egos?

Cada Presidente imprimió su sello en la gestión correspondiente, asignando mayor o menor relevancia al tema social. En el caso de Óscar Arias, se identifica que la Política Social fue la piedra angular de su gestión, siendo esta el primer eje estratégico definido en su PND. Contrariamente, para Laura Chinchilla, su punta de lanza fue la seguridad, seguida por la innovación y la tecnología, dejando el tema social como un tercer eje estratégico que a su vez sirviera de apoyo a los otros elementos primordiales para alcanzar el desarrollo.

Ambas administraciones compartieron el hecho de presentar proyectos novedosos, con una marcada tendencia a la generación de capacidades en la población beneficiaria, resultando los proyectos de TMC inclusive un modelo exportable a los países vecinos.⁶³

⁶¹ Arias, S. (9 de enero, 2018). *Op.cit.*

⁶² Chinchilla, L. (01 de diciembre, 2017). *Op.cit.*

Sin embargo, se identificó una incongruencia entre el enfoque de Derechos Humanos, que guiaba a los programas, y las acciones que se consolidaron en ellos. La participación de la población beneficiaria se vio reducida a una simple socialización del diseño del programa, sin existir una participación activa en los procesos de construcción del mismo. Esto evidenció, en los mandos medios, una falta de comprensión del Enfoque de Derechos Humanos. Además, de no existir una efectiva transmisión de la línea programática de los altos mandos hacia los niveles medios de ejecución.

A lo largo de la investigación, se apreció la existencia de egos de las personas que han ocupado puestos de decisión y que obstaculizaron el desarrollo y consolidación de proyectos del sector. Por ejemplo, el cambio de rectoría en el 2008 simplificó el diseño original del programa Avancemos e impidió que este fungiera como el articulador de la Política Social Selectiva a largo plazo. Igualmente, el proyecto del Sigipss se detuvo y no se lograron cristalizar resultados a finales de la Administración. Incluso, la nueva autoridad impuso un enfoque que dio un giro a la conceptualización de pobreza y sus vías de atención, en donde la salud constituyó el núcleo de la política social. Esto provocó incertidumbre en el equipo del Viceministerio de Desarrollo Social y pérdida de confianza en los proyectos que se ejecutaban, sobre todo porque se priorizó un estudio para la reorganización del VDS.

En el caso de la construcción de un sistema único para el registro de beneficiarios han sido constantes los esfuerzos individuales de cada administración por crear el propio, desacreditando los avances previos, impulsando la duplicidad de esfuerzos y generando ineficiencia en el uso de los recursos. Con la aprobación de la ley del Sinirube, se espera consolidar este proyecto al amarrar a la Administración Pública a seguir un solo proyecto. No obstante, persisten retos en unificar los sistemas preexistentes en el IMAS (SIPO-Saben), Fodesaf (Sinais), y articular instituciones que

⁶³ Debido al carácter novedoso del programa, el cual se diferenció de sus contrapartes en la región latinoamericana por tratar el tema de cobertura escolar en secundaria, en lugar de primaria, que resultaba lo común en ese momento; y por ser de iniciativa exclusiva de las propias autoridades gubernamentales, contrario a la promoción y financiamiento que habían dado organismos multilaterales en los otros casos de TMC en la región, y por los tempranos resultados en la baja de los índices de deserción y niveles de pobreza, *Avancemos* se posicionó como un caso de emulsión. Sin embargo, estas particulares fueron posible por la singularidad de la institucionalidad social costarricense, la cual, como uno estos aspectos diferenciadores, contaba con un Fondo permanente de financiamiento para programas dirigidos a la población en condiciones de pobreza, vulnerabilidad, riesgo y exclusión social desde la década de 1970. En América Latina este tipo de Fondos surgieron en la década de 1990.

han tenido ausencia de sistemas informáticos para el registro de beneficiarios de programas que ejecutan.

Esta falta de claridad ha propiciado una fluctuación de la rectoría del sector social con cada administración e incluso dentro de ellas, como fue el caso de la Administración Arias Sánchez (2006-2010), por lo que esta ha variado entre instituciones del sector centralizado y descentralizado. En particular, se pudo constatar con las autoridades consultadas, que no existe un consenso a corto plazo para la definición absoluta de una institución que acoja permanentemente la rectoría. Así, mientras unos consideran que debe estar en una institución descentralizada (IMAS), al ser la institución encargada de la atención de la población en condiciones de pobreza, otros creen que debe permanecer en una institución del sector centralizado consecuente con el liderazgo que se asume debe tener la rectoría. Por otro lado, hay opiniones que consideran, ante el desorden existente en la institucionalidad del sector social, que lo más oportuno es que se cree una única institución que albergue a las instituciones que tradicionalmente se han ubicado en este sector y que ejerza la rectoría definitiva.

En suma, ha resultado como un hallazgo de la presente investigación el hecho de visibilizar esta discusión entorno a la rectoría del sector social, misma que dio luces sobre cómo se llevan a cabo los procesos de diseño y ejecución de programas sociales. En definitiva, el equipo técnico y el seguimiento y apoyo del Rector son factores determinantes que abren la ventana de oportunidad en el momento de la política, en virtud de los compromisos asumidos.

Incluso en la definición de estos compromisos, los mandatarios deben elegir entre la multiplicidad de problemas públicos. Dicha decisión es influenciada por factores que van desde los valores y creencias de estos, hasta por lo que han escuchado decir en Conferencias. La racionalidad en los términos que se piensa el *policy process* (racionalidad absoluta) es un mito, al empezar por el hecho de que no es materialmente posible contar siempre con información completa, el contexto cambia, las situaciones moldean decisiones o propuestas de política. Además, en la selección del equipo que los acompaña priman elementos como la confianza y la afinidad, quienes cuentan con periodos cortos para dar resultados que contabilicen a la hora de verificar el cumplimiento de metas.

Hay buenas voluntades para marcar un rumbo al sector social, pero ello no ha logrado consolidarse en un acuerdo a largo plazo que puntualice objetivos y líneas de acción para atacar los problemas, cada Administración desea por esos medios dejar su huella. Por lo que el debate no solo sigue abierto, sino que se hace un llamado para que, desde la Academia, comience la discusión sobre ver la PSS no sólo desde la perspectiva de evaluaciones de impacto y resultados, sino también de visualizar lo que hay detrás de cada decisión.

Ante esta situación y como resultado final de este Seminario, las investigadoras lanzan las siguientes interrogantes para motivar nuevas líneas de investigación:

- 1. ¿Por qué no ha sido posible la consolidación de la rectoría del sector en una sola institución, a pesar de que desde la década de 1970 se crea el IMAS con la potestad de atender a la población en condición de pobreza y pobreza extrema?**
- 2. ¿Qué motivo existe para que Fodesaf se mantenga en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, a pesar de que esta usualmente no ha ejercido la rectoría?**
- 3. ¿Se ha utilizado el combate contra la pobreza como botín político-electoral?**
- 4. ¿Es posible que con la aprobación del Sinirube se integre un sistema de información de población objetivo y beneficiaria de la PSS a todas las instituciones que ejecutan programas de atención a población en condiciones de pobreza, vulnerabilidad, riesgo y exclusión social?**
- 5. ¿Cuáles han sido las razones que no han permitido la creación de la ley orgánica del Mivah?**
- 6. ¿Cuál método de medición de la pobreza debería utilizarse en Costa Rica?**

Anexos.

Anexo N°2.1

Ficha aplicada a los programas sociales identificados en cada administración.

Ficha N°			
Nombre del programa:			
Naturaleza de la política:		Ámbito de acción:	
Tipo de beneficio:			
Año de Diseño:		Continuidad:	
Año de Ejecución:			
Marco Jurídico:			
Entidad Rectora:		Entidad Ejecutora:	Entidad Responsable:
Parte del Sector Social: S/N			
Recursos:		Financiamiento:	
Población Objetivo:			
Criterios de selección:			
Cantidad de beneficiarios (anuales):	Año	Año	Año
Cobertura:	Provincias:	Regiones:	Otro:
Motivación/Justificación/Por qué:			
Objetivo General		Otros Objetivos	
Metas:			
Vinculación PND		Acción Estratégica:	
		Objetivos:	
		Metas:	
Contactos:			
<i>Evaluación</i>			
Evaluación:	Sí / No	Año de evaluación:	
Institución que la Realiza:			
Resultados / Recomendaciones:			
Observaciones generales:			

Anexo N°2.2.

Cronograma de actividades realizadas a lo largo del Seminario de Graduación 2016-2018.

Fecha	Actividad	Notas
24/08/2016	Asistencia al conversatorio: <i>Tendencia de cambio de la Política Social en América Latina: presente y futuro del universalismo</i> . Presentado por Diego Sánchez- Ancochea.	Presentación de aspectos varios sobre la visión del universalismo como fin último de la política social.
27/08/2016	Asistencia a clase de la Maestría Regional en Gerencia de Políticas y Programas Sociales del Instituto Centroamericano de Administración Pública.	Discusión teórica sobre conceptos básicos de Política Social y Política Social Selectiva.
07/11/2016	Asistencia a Cátedra en Economía: <i>Política Social Selectiva: El Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares</i> . Impartido por Amparo Pacheco. Directora Desaf.	Descripción principales instrumentos del Fodesaf y de la Desaf como encargada de su fiscalización.
17/04/2017	Sesión de trabajo Ana Isabel García. Ex Viceministra de Desarrollo Social 2006-2008. Administración Arias Sánchez.	Discusión teórica metodológica para definición de criterios de selección de programas sociales selectivos.
29/05/2017	Sesión de trabajo Isabel Brenes Paniagua, Ex Viceministra de Bienestar Social y Familia. Directora Ejecutiva de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil. Administración Arias Sánchez.	Discusión teórica metodológica sobre Programa Red de Cuido y sobre definición de criterios de selección de programas sociales selectivos.
08/05/2017	Exposición Comité Asesor	Presentación avances Seminario
17/08/2017	Sesión trabajo asesor Sergio Salazar Araya.	Revisión de avances del Seminario. Elaboración conceptos, matrices de análisis y selección de programas sociales selectivos.
17/10/2017	Entrevista semiestructurada Adolfo Rodríguez Herrera. Exsecretario Técnico Consejo Presidencial Bienestar Social y Familia. Administración Chinchilla Miranda.	Aclaración sobre funciones, labores y retos del Consejo Presidencial Bienestar Social y Familia.
06/11/2017	Entrevista semiestructurada Amparo Pacheco. Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares 2006-2010. Administración Chinchilla	Elementos medulares funcionamiento y financiamiento programas sociales selectivos.

Fecha	Actividad	Notas
	Miranda.	
07/11/2017	Entrevista semiestructurada Fernando Marín Rojas. Exministro Bienestar Social y Familia 2010-2014. Administración Chinchilla Miranda.	Aspectos varios sobre Rectoría Sector Social.
18/11/2017	Entrevista abierta Fernando Marín. Exministro de Familia y Bienestar Social. Administración Chinchilla Miranda.	Aspectos varios sobre Programa Manos a la Obra y Red de Cuido
14/12/2017	Entrevista semiestructurada Juan Manuel Cordero. Exviceministro de Desarrollo Social 2008-2010, Administración Arias Sánchez.	Aspectos generales de la rectoría del sector social y algunos elementos y características de los sistemas de información de registro de los beneficiarios de los programas sociales selectivos, del Instituto Mixto de Ayuda Social.
01/12/2017	Entrevista semiestructurada a Laura Chinchilla Miranda, Expresidente de la República 2010-2014	Discusión sobre su visión de la política social selectiva en general, así como detalles del Programa Red de Cuido y Empléate.
09/01/2018	Entrevista semiestructurada Oscar Arias Sánchez. Expresidente de la República 2006-2010.	Discusión sobre su visión de la política social selectiva en general, así como detalles del Programa Avancemos y Bono Comunal o Colectivo.
19/01/2018	Entrevista semiestructurada Juan Carlos Laclé Mora. Subgerente de Desarrollo Social/ Gerente de Sistemas de Información Social. IMAS. Administración Arias Sánchez / Administración Chinchilla Miranda.	Aspectos varios sobre algunos elementos y características de los sistemas de información de registro de los beneficiarios de los programas sociales selectivos, del Instituto Mixto de Ayuda Social.
31/03/2018	Entrevista semiestructurada Ana Isabel García. Viceministra de Desarrollo Social 2006-2010. Administración Arias Sánchez.	Elementos varios del Programa Avancemos.
04/05/2018	Entrevista Carlos Molina, Jefe de Fiscalización Operativa. Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor 2010-2014. Administración Chinchilla Miranda.	Funcionamiento Programa Red de Cuido Adulto Mayor
14/05/2018	Entrevista semiestructurada Emiliana Rivera Meza. Directora Ejecutiva. Consejo Nacional de la	Aclaración sobre aspectos medulares del Programa Red de Cuido.

Fecha	Actividad	Notas
	persona adulta mayor. 2010-2014. Administración Chinchilla Miranda.	
25/05/2018	Entrevista abierta Fernando Marín. Exministro de Familia y Bienestar Social 2010-2014. Administración Chinchilla Miranda.	Aspectos varios sobre Programa Manos a la Obra y Red de Cuido
19/06/2018	Entrevista semiestructurada Ruddy Piedra Mena. Exdirector de Vivienda y Asentamientos Humanos 2006-2010 del Mivah.	Aspectos varios sobre Programa Bono Comunal
02/07/2018	Entrevista semiestructurada Roy Vargas Solano. Ex Coordinador de evaluación de proyectos 2010-2014 del IMAS.	Aspectos varios sobre Programa Manos a la Obra.
25/10/2018	Asistencia a la presentación del estudio “La tendencia de largo plazo de la pobreza en Costa Rica: 1987-2017. ¿Se ha reducido la pobreza en Costa Rica en las últimas décadas? A cargo de Ronulfo Jiménez y Andrés Fernández.	Presentación de aspectos varios sobre el fenómeno de la pobreza y su evolución en Costa Rica.
23/11/2018	Sesión de trabajo Asesor José Andrés Díaz González.	Discusión de observaciones realizadas a la propuesta de memoria de seminario de graduación.

Anexo N°2.3. Guías de entrevistas.

Ana Isabel García, Exviceministra de Desarrollo Social (2006-2008).¹

Somos estudiantes del Seminario de Graduación denominado *Política Social Selectiva en Costa Rica. Análisis desde las administraciones Arias Sánchez (2006-2010) y Chinchilla Miranda (2010-20014)*.

Con el propósito de conocer de primera mano la organización de la institucionalidad social en la Administración Chinchilla Miranda (2010-2014), y ante dificultades con la obtención de documentación escrita, física o digital, sobre el Consejo Presidencial de Bienestar Social y Familia, le hemos solicitado una entrevista para conocer con detalle el funcionamiento y del Consejo y su papel en la formulación de la política social, especialmente selectiva, durante ese período.

1. ¿Cómo nació la idea de *Avancemos* como programa de campaña?
2. A la hora del diseño, ¿quiénes participaron, predominó el equipo técnico o político?
3. ¿En qué se diferenció *Avancemos* de la TMC que se ejecutó en la APE *Superémosos*?
4. ¿Hubo roces entre los técnicos y los decisores políticos en el diseño del programa?
5. ¿Existieron mecanismos de participación de la posible población beneficiaria durante el diseño?
6. ¿Cuál fue el principal objetivo que se buscaba con la futura implementación del programa?
7. ¿Qué rol jugó la experiencia latinoamericana y mundial en general, de los programas TMC en la definición de *Avancemos* como un programa de esa naturaleza?
8. ¿En qué se diferenció la Unidad Ejecutora/de Gestión de la Secretaría Técnica?
9. ¿Cuál fue el rol del panel técnico?, ¿cuáles fueron sus principales contribuciones?
10. ¿Por qué se terminó eliminando los componentes de ahorro y oferta académica? ¿El cambio de rectoría del SSLCP tuvo alguna incidencia?
11. ¿En qué se basó que se eliminara la corresponsabilidad de chequeo médico? Si a los estudiantes se les dificultaba asistir al Ebais para cumplir con el requisito, ¿por qué no llevar el Ebais al centro educativo?
12. ¿Qué razones privaron para definir al IMAS como institución ejecutora durante la FP?
13. ¿Por qué realizar cambios durante la FP y no esperarse a ejecutarlos en el 2007, como parte de la retroalimentación propia de la FP?, ¿eso no provocó problemas de descoordinación e incertidumbre dentro de las instituciones participantes?
14. ¿La FP se puede considerar como parte del diseño o de ejecución de programa?

¹ Esta entrevista se realizó vía Skype, por lo que no se cuenta con el consentimiento informado firmado.

15. ¿Por qué generar un decreto para facultar a IMAS a incorporar a familias de indígenas, si estas ya cumplían con los requisitos para acceder como beneficiarios?
16. ¿Se privilegió, desde las esferas políticas más altas, la cobertura del programa, sobre la calidad, tomando en cuenta la eliminación de los dos componentes? ¿De ahí los grandes cambios en el diseño de la población objetivo del programa?
17. ¿Cuáles fueron los elementos que hicieron de *Avancemos* un programa de TMC modelo en la región latinoamericana, tomando en cuenta que fue una TMC “a la tica”?
18. ¿Cuál fue la principal problemática de tener dos instituciones ejecutoras (IMAS-Fonabe) durante el primer año de ejecución 2007?, ¿por qué realizar distinción de requisitos entre los beneficiarios de cada institución, por ejemplo, el de repitencia?, ¿cómo se llega a la decisión de dejar únicamente a IMAS, cuando esta institución ya había señalado que no tenía la capacidad para asumir la ejecución en su totalidad?
19. Con respecto a las demás instituciones participantes en la ejecución del programa, ¿cuáles fueron las principales problemáticas. **Si no lo menciona, traer a colación la entrega de información del MEP sobre asistencia y rendimiento.**
20. ¿Cuáles fueron los principales retos del programa?
21. ¿Por qué cree que, después de más de 10 años de ejecución, nunca se incorporaron los componentes de ahorro y oferta académica?
22. En el decreto ejecutivo 34210 MIVAH-MP se establece que la Secretaría Técnica redactaría el reglamento de operación del componente de ahorro para finales del primer semestre de 2008, ¿esa disposición se llevó a cabo?
23. ¿La condicionalidad de asistencia a cita en la CCSS formó parte del componente de Oferta Académica?
24. ¿Ha sido exitoso *Avancemos* en la disminución de la deserción escolar en Secundaria?
25. ¿Qué cambios cree Ud. Que había que realizarle?
26. ¿Por qué no se ha creado *Avancemos* vía ley?
27. ¿Qué opinión le merece el Sinirube? ¿Se han generado avances en el tema de registro de beneficiarios de programas sociales selectivos con las reformas al Fodesaf en 2009 y la aprobación del Sinirube en el 2013?

Agradecimiento

Erradicación tugurios

Del 2006 al 2008, la CGR fue muy dura en las críticas que le planteaba al Programa Erradicación de Precarios y Tugurios, insistía en que no se iban a cumplir las metas y que el Mivah no tenía una ruta clara de ejecución. Según informe final de gestión de Ennio R, Gerente del Banhvi por dicha razón en el 2009 el Mivah pide a Mideplan cambio de meta en el PND donde se pide incluir como parte de las acciones del Programa Erradicación de Precarios y Tugurio el impacto a los beneficiarios directos de las obras financiadas mediante la nueva modalidad de bono comunitario.

En ese contexto, del 2006 al 2008 recuerda usted que sucedió en torno al Programa Erradicación de Precarios y Tugurios, era cierto que no funciona, ¿¿qué motivó a tomar la decisión de utilizar los resultados de la nueva modalidad de bono para reportar el cumplimiento de metas? ¿Bono Comunal se pensó desde un inicio como la solución-sustitución al Programa o la decisión se tomó después de los resultados positivos que mostró su ejecución?

Juan Carlos Laclé Mora, Exsubgerente Desarrollo Social / Gerente de Sistemas de Información Social. IMAS 2006-2014

Somos estudiantes del Seminario de Graduación denominado *Política Social Selectiva en Costa Rica. Un análisis desde las administraciones Arias Sánchez (2006-2010) y Chinchilla Miranda (2010-20014)*.

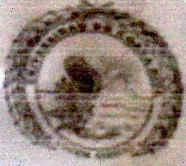
Con el propósito de conocer de primera mano la organización de la institucionalidad social durante su administración (2006-2010), y ante dificultades con la obtención de documentación escrita, física o digital, sobre la Política Social y los Programas Sociales Selectivos, le hemos solicitado una entrevista para conocer con detalle las directrices en formulación de la política social, especialmente selectiva, así como algunas particularidades sobre los sistemas de registro e información de los beneficiarios de las mismas, durante ese período.

Agradecemos su disposición para esta entrevista, y le consultamos si existe algún inconveniente de grabar esta conversación.

1. ¿Cuáles han sido las principales reformas que se han realizado al sistema de información de beneficiarios y población objetivo desde 1990, el cual comienza con Sisiben?
2. ¿Sisben y Sisaten fueron un mismo sistema de información?
3. ¿En qué año y cómo nace el Saben? ¿En qué se diferencia del SIPO?

4. La Administración Arias comenzó con el diseño del Sigipss, pero este al final no se ejecutó, ¿por qué?
5. El 13 de octubre del 2009 con el artículo 5 de la Ley 8783² se creó un **Centro de Información**, ¿qué ha sucedido con dicho Centro?
6. En el 2010, la diputada Xinia Espinoza, del Partido Liberación Nacional, presentó el proyecto denominado *Ley de Creación del Sistema Nacional de Registro, Selección, Seguimiento y Evaluación de Beneficiarios de los Programas Sociales del Estado* (N°17.855) ,que posteriormente pasó a llamarse *Sistema Nacional de Información para la Superación de la Pobreza* (Sinasup), el cual tuvo como objetivo la creación de una figura jurídica para la administración del SIPO, en la figura Secretaría técnica adscrita al IMAS, y a cargo de la Presidencia Ejecutiva de esta institución. De igual manera la Diputada Gloria Bejarano presentó el proyecto de ley denominado Creación del Sistema Nacional de Información y Registro único de Beneficiarios del Estado. Expediente N°17.843. ¿Por qué a pesar de estas iniciativas se decide continuar con la creación del sistema Sinais surgido en el 2012?
7. ¿Qué elementos novedosos incorporó el Sinirube al sistema que el Sinais ya había construido, a partir de la ampliación al SIPO y al Saben?
8. ¿Por qué se ha dificultado la incorporación de otras instituciones que ejecutan programas sociales selectivos a los sistemas de información?
9. Con la aprobación de la Ley N°9137 (Sinirube) ya se le da un marco legal superior al sistema de información y amplió lo que la reforma a la Ley de Fodesaf del 2009 estipula, ¿cuáles son los retos que ahora le quedan por superar al sistema?
10. En el debate del proyecto del Sinirube se discutió sobre la institución que debía albergar el sistema. Tomando como referencia la finalidad del IMAS y que se el SIPO fue la base de construcción, se los diputados decidieron que el Sinirube quedara como un órgano del IMAS, ¿cree usted que esta discusión forma parte o es independiente del debate sobre la rectoría del sector social?

² Denominada Reforma Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, N°5662, Ley Pensión para Discapacitados con Dependientes N°7636, Ley Creación del ICODER, N°7800, Ley Sistema Financiero Nacional para Vivienda N°7052 y Ley Creación Fondo Nacional de Becas.



CONSETIMIENTO INFORMADO

He leído o se me ha leído, toda la información descrita en la fórmula de consentimiento anterior, antes de firmarla. Se me ha brindado la posibilidad de realizar preguntas y éstas han sido contestadas de manera adecuada. Por lo tanto, después del debido proceso he aceptado participar como sujeto a entrevistar en esta investigación.

Juan Carlos Lacó Mora
Nombre Completo

107230271 [Signature] Melissa Varela 1-445-075
Nombre, cédula de identidad y firma del Testigo

Jennifer Rojas Ponce 206180607 [Signature] (testigo)
Nombre, cédula de identidad y firma de la Estudiante que solicita el consentimiento

[Signature] Ana Catalina Picado Campos, 4-02080598

Oscar Arias Sánchez, expresidente de la República de Costa Rica (2006-2010).

Somos estudiantes del Seminario de Graduación denominado *Política Social Selectiva en Costa Rica. Un análisis desde las administraciones Arias Sánchez (2006-2010) y Chinchilla Miranda (2010-20014)*.



Con el propósito de conocer de primera mano la organización de la institucionalidad social durante su administración (2006-2010), y ante dificultades con la obtención de documentación escrita, física o digital, sobre la Política Social y los Programas Sociales Selectivos, le hemos solicitado una entrevista para conocer con detalle las directrices en formulación de la política social, especialmente selectiva, durante ese período.

Agradecemos su disposición para esta entrevista, y le consultamos si existe algún inconveniente de grabar esta conversación.

1. ¿Cuál fue su visión de Política Social? ¿Cómo surgió? ¿Por qué? (idea de política social, contexto, problema público)
2. ¿Cómo visualiza la Política Social Selectiva en el contexto de Costa Rica y particularmente durante su Administración?
3. ¿Cuáles programas o acciones relevantes impulsó en el área de Política Social? ¿Cuál fue la motivación? ¿Existió influencia de algún gobierno anterior o algún hito que marcara su decisión?
4. ¿Cómo surgieron las ideas que dieron pie a esos programas? ¿Cómo se cristalizaron esas ideas para llegar a ser programas? (proceso de creación y toma de decisiones)
5. Si tuviera que mencionar el programa estrella en Política Social, ¿Cuál sería?
6. ¿Cuáles son los mayores logros en Política Social que tuvo su Administración? ¿Por qué?
7. ¿Cuáles fueron los Retos** que enfrentó su Administración en Política Social?
8. En medio de una crisis económica mundial y la propuesta del Plan Escudo, ¿Qué acciones concretas se tomaron en la Política Social para que esta no resultara afectada?
9. ¿Bajo cuál visión se da el establecimiento del Sector Trabajo y Seguridad Social (trabajo y seguridad social y no por ejemplo trabajo y economía)?
10. ¿Por qué en un primer momento la rectoría la tenía el Mivah?
11. ¿Por qué se da el cambio de rectoría en el Sector Social? ¿Por qué al Ministerio de Salud?
12. ¿Qué rol desempeñó el Consejo Presidencial Social? (institucionalidad)
13. ¿Qué significaba el Sigipss para la Política Social de ese momento? ¿Por qué al finalizar la administración no pudo ponerse en práctica?
14. PREGUNTAS BONO
15. ¿A qué le atribuye usted que Costa Rica aún sea un país subdesarrollado?

16. ¿Cómo cree usted que podría mejorarse el diseño y la gestión de la PS en Costa Rica? -cierre-

Agradecimiento

 *Universidad de Costa Rica Escuela de Ciencias Políticas*
Seminario de Graduación para optar por el grado de
Licenciatura en Ciencias Políticas
San José, Costa Rica 

CONSENTIMIENTO INFORMADO

He leído o se me ha leído, toda la información descrita en la fórmula de consentimiento anterior, antes de firmarla. Se me ha brindado la posibilidad de realizar preguntas y éstas han sido contestadas de manera adecuada. Por lo tanto, después del debido proceso he aceptado participar como sujeto a entrevistar en esta investigación.

Oscar Arias Sánchez *Oscar Arias S.*

Nombre Completo

Nombre, cédula de identidad y firma del Testigo

Ingrid Morin 1-1427-0457 *Ingrid Morin*

Nombre, cédula de identidad y firma de la Estudiante que solicita el consentimiento

Melissa Varela Molina 1-1445-0475 *Melissa Varela*

Zarlen Berahona Morales 1-1470-0128 *Zarlen Berahona*

Ara Catalina Picado Campos 1-0208-0518 *Ara Catalina*

2

Juan Manuel Cordero, exviceministro de Desarrollo Social (2006-2010).

Somos estudiantes del Seminario de Graduación denominado *Política Social Selectiva en Costa Rica. Un análisis desde las administraciones Arias Sánchez (2006-2010) y Chinchilla Miranda (2010-20014)*.

Con el propósito de conocer de primera mano y ante dificultades con la obtención de documentación escrita, física o digital, sobre la Política Social y los Programas Sociales Selectivos, le hemos solicitado una entrevista para conocer con detalle

Agradecemos su disposición para esta entrevista, y le consultamos si existe algún inconveniente de grabar esta conversación.

1. Según la CGR, las acciones el SSLCP se basaron en programas o acciones institucionales ya existentes, sin pretender ser integrales. ¿Está Ud. De acuerdo con esta visión? ¿Por qué?
2. ¿Cuáles programas sociales selectivos fueron los de mayor trascendencia durante la Administración Arias Sánchez? ¿Cómo fue el proceso de ejecución de estos?
3. ¿En qué consistía el programa de Bono Comunal?
4. ¿Se puede definir el Bono Comunal como un programa selectivo? ¿Por qué?
5. En el Plan Nacional de Desarrollo de la Administración Arias Sánchez, se propone el cumplimiento de varias metas, entre las que se encuentra, la atención integral a 13.000 familias indígenas. ¿En qué consistía esa atención integral? ¿Fue lo mismo que se propuso en la Política de Alimentación?
6. ¿Por qué se trasladó la rectoría del Sector Social y Lucha contra la Pobreza del Ministerio de Vivienda al Ministerio de Salud?
7. ¿Cuál fue el enfoque que con la nueva rectoría se puso en práctica? ¿Hubo cambio de prioridades?
8. ¿Comparte usted el criterio de la CGR en el informe DFOE-SOC-19-2009 que indica que hubo una ruptura de la línea conceptual y política con el traslado del Sector Social que tuvo impactos significativos en la ejecución de los PSS?
9. ¿Cuáles fueron los cambios más significativos de trasladar la rectoría del Sector Social y Lucha contra la pobreza?
10. ¿Cuál fue el trabajo que ustedes continuaron con respecto al Sigipss después del cambio de las autoridades del Viceministerio?
11. ¿Por qué no se pudo implementar ese sistema?
12. ¿Cuál fue la labor de la Comisión Técnica Interinstitucional (CTI)? ¿Cuáles fueron los principales aportes y retos de su puesta en marcha? ¿Existían precedentes sobre la conformación de este tipo de Comisiones o es una novedad de la Administración Arias?

13. ¿Cómo funcionaron las Comisiones de Trabajo (encargadas de abordar temas particulares que requieren del trabajo interinstitucional)? ¿Contribuyeron a mejorar la coordinación entre las instituciones?
14. Según el informe de la CGR funcionaron 4 comisiones de trabajo: la de Avancemos, la del SIGIPSS, la de población adulta con discapacidad y adulta mayor en condición de abandono y la de mujeres en condición de pobreza ¿Qué resultados se desprendieron de sus labores?

**La CGR dentro de las recomendaciones solicita al Viceministro elaborar un plan de acciones con su respectivo cronograma para consolidar el funcionamiento de la Comisión Técnica Interinstitucional (CTI) y las comisiones interinstitucionales que operan y crear nuevas comisiones según se valore pertinente, como medios para mejorar la coordinación y articulación de los programas sociales selectivos que son funciones esenciales de la Rectoría del Sector Social y Lucha contra la Pobreza y que corresponde dirigir y promover al Viceministerio de Desarrollo Social

**preguntarle si Él lo tiene (plan de acciones) y si nos lo puede facilitar.

15. ¿Hubo alguna injerencia del Consejo de Integración Social (CIS) del Sistema de Integración Centroamericana en la línea seguida a nivel país para el abordaje de los programas sociales selectivos?
16. En su experiencia sobre la manera en que se organizó la gestión del sector social en la Administración Arias ¿Cuáles considera usted fueron sus fortalezas y debilidades? Y ¿Cuáles recomendaciones desprendería para mejorar el diseño y la gestión de la PS en Costa Rica?



CONSETIMIENTO INFORMADO

He leído o se me ha leído, toda la información descrita en la fórmula de consentimiento anterior, antes de firmarla. Se me ha brindado la posibilidad de realizar preguntas y éstas han sido contestadas de manera adecuada. Por lo tanto, después del debido proceso he aceptado participar como sujeto a entrevistar en esta investigación.

Juan Manuel Cordova Gutierrez 1-1445-0475

Nombre Completo

Zailen Barahona Morales 11470 0128 [Firma]

Nombre, cédula de identidad y firma del Testigo

Melissa Varela Molina [Firma] 1-1445-0475

Nombre, cédula de identidad y firma de la Estudiante que solicita el consentimiento

Laura Chinchilla Miranda, expresidenta de la República de Costa Rica (2010-2014).

Somos estudiantes del Seminario de Graduación denominado *Política Social Selectiva en Costa Rica. Análisis desde las administraciones Arias Sánchez (2006-2010) y Chinchilla Miranda (2010-20014)*.

Con el propósito de conocer de primera mano la organización de la institucionalidad social durante su administración (2010-2014), y ante dificultades con la obtención de documentación escrita, física o digital, sobre la Política Social y los Programas Sociales Selectivos, le hemos solicitado una entrevista para conocer con detalle las directrices en formulación de la política social, especialmente selectiva, durante ese período.



Agradecemos su disposición para esta entrevista, y le consultamos si existe algún inconveniente de grabar esta conversación.

1. ¿Cuál fue su visión de Política Social? ¿Cómo surgió? ¿Por qué? (idea de política social, contexto, problema público)
2. ¿Cómo visualiza la Política Social Selectiva en el contexto de su Administración?
3. ¿Cuáles considera usted fueron los programas más importantes, en el área social, en su Administración?
4. ¿Cómo surgieron las ideas que dieron pie a esos programas? ¿Cómo se cristalizaron esas ideas para llegar a ser programas? (proceso de creación y toma de decisiones)
5. ¿Cuáles son los mayores logros en Política Social que tuvo su Administración? ¿Por qué?
6. ¿Cuáles fueron los Retos** que enfrentó su Administración en Política Social?
7. ¿Qué rol desempeñó el Consejo Presidencial de Bienestar Social y Familia? (institucionalidad)
8. ¿Por qué se designó al presidente ejecutivo del IMAS como ministro rector del Sector de Bienestar Social y Familia? ¿Cuál fue la razón para crear el Ministerio de Bienestar Social y Familia y encomendarle la rectoría del sector?
9. ¿En algún momento se pensó en crear o retomar algún proyecto de otra administración sobre la creación de un Ministerio de lo social, y que consolidara la rectoría del sector?
10. ¿Por qué no se envió un proyecto de ley a la AL para consolidar la Red de Atención Progresiva para el Cuido Integral de las Personas Adultas Mayores?
11. ¿Cuál fue la lógica de red detrás de la Rapticam, en el sentido de incorporar a una gran cantidad de actores institucionales, y de la sociedad civil?
12. ¿Cuáles fueron los principales retos para el diseño de la Rapticam? ¿Para la ejecución?
13. En un contexto de fuerte crisis fiscal, ¿hubo problemas para la asignación presupuestaria para la Red?

14. ¿Cómo se manejó la coordinación de las instituciones participantes?

15. ¿Cómo cree Ud. Que podría mejorarse el diseño y la gestión de la PS en Costa Rica? -cierre-

Agradecimiento.

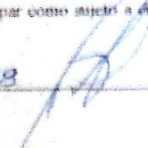


Universidad de Costa Rica Escuela de Ciencias Políticas
Seminario de Graduación para optar por el grado de
Licenciatura en Ciencias Políticas
San José, Costa Rica

7. La persona entrevistada no perderá ningún derecho legal por firmar este documento.


CONSENTIMIENTO INFORMADO

He leído o se me ha leído, toda la información descrita en la fórmula de consentimiento anterior antes de firmarla. Se me ha brindado la posibilidad de realizar preguntas y éstas han sido contestadas de manera adecuada. Por lo tanto, después del debido proceso he aceptado participar como sujeto a entrevista en esta investigación.

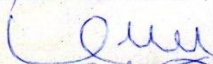
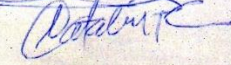
LAURA CHINCHILLA 1-542-818 

Nombre Completo

Nombre, cédula de identidad y firma del Testigo

Ingrid Marín Marín 1-1427-0457 

Nombre, cédula de identidad y firma de la Estudiante que solicita el consentimiento

MELISSA VARELA 1-1445-0495 
Ara Catalina Picado Campos 7-02080898 

Página 1 de 1

Amparo Pacheco, exdirectora Dirección de Asignaciones Familiares (DESAF) Administración Chinchilla Miranda (2010-2014).

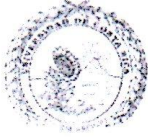
Somos estudiantes del Seminario de Graduación denominado *Política Social Selectiva en Costa Rica. Análisis desde las administraciones Arias Sánchez (2006-2010) y Chinchilla Miranda (2010-20014)*.

Con el propósito de conocer de primera mano la organización de la institucionalidad social en la Administración Chinchilla Miranda (2010-2014), y ante dificultades con la obtención de documentación escrita, física o digital, sobre el Consejo Presidencial de Bienestar Social y Familia, le hemos solicitado una entrevista para conocer con detalle el funcionamiento y del Consejo y su papel en la formulación de la política social, especialmente selectiva, durante ese período.

Agradecemos su disposición para esta entrevista, y le consultamos si existe algún inconveniente de grabar esta conversación.

1. ¿Cómo caracterizaría usted la Política Social seguida en dicha Administración?
2. ¿Existe registro de los programas sociales que se ejecutaron durante la Administración Arias Sánchez?
3. Durante un curso que imparte Don Leonardo Garnier, en la UCR, usted comentó que se encontraba trabajando en un directorio de programas sociales desde 1970 hasta la actualidad. ¿Ese trabajo ya se concluyó?, ¿se puede acceder a este directorio?
4. ¿Cómo describe usted los impactos a nivel operativo de la reforma a la Ley Orgánica del Fodesaf del 2009?
5. ¿Cuál es el proceso para establecer convenios entre Fodesaf y otras instituciones para el financiamiento de programas con los recursos del fondo? ¿Algunos programas financiados por esa vía en dicha administración?
6. ¿Cuáles criterios debe cumplir un programa para que sea financiado por Fodesaf? (especialmente los de financiamiento mediante convenios)
7. ¿Qué aspectos se consideran para realizar las evaluaciones de Fodesaf a cada uno de los programas que financia?
8. ¿Cuáles son los programas que se han impulsado desde Fodesaf orientados a la ruptura del círculo de la pobreza y creación de oportunidades de empleo para jóvenes vulnerables?
9. ¿Con la aprobación de la Ley N°9137, cuál ha sido el proceso para la integración de la información de población objetivo y beneficiaria con las instituciones participantes?, ¿cuáles han sido los

principales retos? ¿Qué se vio facilitado por la existencia previa de sistemas como el Sigipss, SIPO, y Sinais?



Universidad de Costa Rica/Escuela de Ciencias Políticas
Seminario de Graduación para optar por el grado de
Licenciatura en Ciencias Políticas
San José, Costa Rica



CONSETIMIENTO INFORMADO


He leído o se me ha leído, toda la información descrita en la fórmula de consentimiento anterior, antes de firmarla. Se me ha brindado la posibilidad de realizar preguntas y éstas han sido contestadas de manera adecuada. Por lo tanto, después del debido proceso he aceptado participar como sujeto a entrevistar en esta investigación.

Amparo Pacheco Oreamuno

Nombre Completo

Amparo Pacheco Oreamuno, 9049265 Amparo Pacheco

Nombre, cédula de identidad y firma del Testigo

Ingrid Marín Marín 11427-0457 

Nombre, cédula de identidad y firma de la Estudiante que solicita el consentimiento

MAISSA VARELA Medina 1-14415-0475 

Dr. Fernando Marín Rojas, exministro de Bienestar Social y Familia. Administración Chinchilla Miranda (2010-2014), 07 de noviembre, 2017.

Somos estudiantes del Seminario de Graduación denominado *Política Social Selectiva en Costa Rica. Análisis desde las administraciones Arias Sánchez (2006-2010) y Chinchilla Miranda (2010-20014)*.

Con el propósito de conocer de primera mano la organización de la institucionalidad social en la Administración Chinchilla Miranda (2010-2014), y ante dificultades con la obtención de documentación escrita, física o digital, sobre el Consejo Presidencial de Bienestar Social y Familia, le hemos solicitado una entrevista para conocer con detalle el funcionamiento y del Consejo y su papel en la formulación de la política social, especialmente selectiva, durante ese período.

Agradecemos su disposición para esta entrevista, y le consultamos si existe algún inconveniente de grabar esta conversación.

1. ¿En qué consistía la labor del IMAS en el Consejo Presidencial Social? ¿Cuáles son los mayores logros que se le pueden atribuir a este consejo?
2. ¿Cómo define la experiencia del IMAS como Rector del Sector Social? ¿Cuáles son los mayores logros que se le pueden atribuir a este sector?
3. ¿Qué dificultades existieron?
4. ¿Cómo caracterizaría usted la Política Social en la Administración Chinchilla Miranda?
5. ¿Cuáles fueron las prioridades de la Política Social Selectiva?
6. ¿Qué programas ejecutó el IMAS para atender a la población en condición de pobreza, riesgo o vulnerabilidad?
7. ¿En qué consistió el programa de Comunidades Solidarias, Seguras y Saludables? ¿Quién era la institución rectora? ¿Cómo fue el financiamiento?
8. ¿En qué consistió el programa de Atención Integral a Familias? ¿Al ser un proceso de atención integral, se puede hablar de un único financiamiento? ¿Cómo se contabiliza el presupuesto definido para este programa?
9. Durante el segundo año de gobierno (13 de junio del 2012) de gobierno, se solicitó ante el Consejo Presidencial Social, variar del número de familias a atender. La cantidad inicial de familias era de 20.000, ¿a cuál número se propuso atender y por qué?
10. ¿En la memoria 2014 del IMAS, se detalla el siguiente esquema (enseñar el esquema del Programa de Bienestar y Promoción Familiar) en qué área de este estuvo contemplado el Programa de Atención Integral a Familias?

11. ¿Por qué en noviembre 2012 se Decreta la creación del Sinais, si ya estaba en discusión en Asamblea Legislativa el Proyecto de Ley de creación del Sinirube? (¿En qué se trabajó del 2010 al 2012?)
12. ¿Cuáles fueron los programas más trascendentales que ejecutó o supervisó el IMAS durante la Administración Chinchilla Miranda?
13. ¿Por qué para la red de cuidado de adultos mayores no se redactó un proyecto de ley? ¿Cuál era la diferencia, en términos de prioridad, con la red de cuidado infantil?
14. Para el 2012, cuando el CBSF da prioridad al Sinais, en la AL ya estaba en discusión el expediente N°17843 del Sinirube, ¿en qué aspectos benefició la existencia del Sinais a la plataforma que utilizaría el Sinirube?, ¿por qué la Administración no le dio prioridad a este proyecto que ya estaba en corriente y que iba a tener un mayor peso jurídico que un decreto ejecutivo, para evitar posibles duplicidades?
15. ¿Podría describirnos el programa Red de cuidado, retos que enfrentaron, logros, relaciones de fuerza, actores, coyunturas?
16. ¿Enfrentó resistencias técnicas en los mandos medios para implementar políticas, o acciones como la creación del Sinirube?

Entrevista del 25 de mayo, 2018.

1. Con respecto a lo que se heredó del programa *Avancemos* de la Administración Arias Sánchez, ¿hubo aspectos de diseño que se modificaron?, ¿con la preponderancia del IMAS como institución ejecutora en qué benefició a la implementación del programa?
2. ¿Sigue siendo *Avancemos* un programa de TMC o es una beca? ¿Pensó la rectoría del Sector de Bienestar Social y Familia de retomar alguno de los componentes que se simplificaron del programa en el 2008?
3. ¿Cuál fue el principal objetivo de Manos a la Obra? ¿Fue el cambio de paradigma en las TMC o este era un objetivo secundario?
4. ¿Cuál fue el procedimiento institucional para el diseño de Manos a la Obra?
5. ¿Cuáles recursos se utilizaron para MO, porque este empezó una vez elaborado el presupuesto anual del IMAS?
6. ¿Existió algún modelo o programa base para diseñar MO?
7. ¿Tuvo críticas el programa? ¿De qué sectores? ¿Cuáles eran las críticas?
8. En el proceso de diseño, ¿hubo participación de los potenciales beneficiarios?

9. Una evaluación de la auditoría del IMAS en el 2014 concluyó que el programa tuvo dificultades para asegurar que la población que estaba recibiendo la TMC cumplía con los requerimientos de pobreza y vulnerabilidad, ¿cómo el proceso de selección de los beneficiarios?
10. Para la RCIAM, ¿Cuál fue el planteamiento inicial con el que llegó la Administración CM?, ¿por qué se diseñó como red?, ¿cómo le dieron contenido a la idea?
11. ¿Cómo fue la relación con el Conapam?
12. ¿Por qué tuvo mayor preponderancia política la red de cuidado infantil que la de adultos mayores, tomando en cuenta que en el caso de la niñez ya existía infraestructura con los Cen-Cinai?
13. ¿Cuáles fueron los principales retos en el diseño y ejecución de la red para adultos mayores?
14. ¿Tuvo el IMAS como Rector algún papel vigilante o de seguimiento de las metas vinculadas al *Programas de atención del déficit habitacional y alivio a la pobreza, con énfasis en asentamientos en precario y condición de tugurio?*
15. Del 2006 al 2008, la CGR fue muy dura en las críticas que le planteaba al Programa Erradicación de Precarios y Tugurios, insistía en que no se iban a cumplir las metas y que el MIVAH no tenía una ruta clara de ejecución. Según informe final de gestión de Ennio R, Gerente del Banhvi por dicha razón en el 2009 el Mivah pide a Mideplan cambio de meta en el PND donde se pide incluir como parte de las acciones del Programa Erradicación de Precarios y Tugurio el impacto a los beneficiarios directos de las obras financiadas mediante la nueva modalidad de bono comunitario.

En ese contexto, del 2006 al 2008 recuerda usted que sucedió en torno al Programa Erradicación de Precarios y Tugurios, era cierto que no funciona, ¿qué motivó a tomar la decisión de utilizar los resultados de la nueva modalidad de bono para reportar el cumplimiento de metas? ¿Bono Comunal se pensó desde un inicio como la solución-sustitución al Programa o la decisión se tomó después de los resultados positivos que mostró su ejecución?

Adolfo Rodríguez, exsecretario técnico del Consejo Presidencial de Bienestar Social y Familia, Administración Chinchilla Miranda (2010-2014).

Somos estudiantes del Seminario de Graduación denominado *Política Social Selectiva en Costa Rica. Análisis desde las administraciones Arias Sánchez (2006-2010) y Chinchilla Miranda (2010-20014)*.

Con el propósito de conocer de primera mano la organización de la institucionalidad social en la Administración Chinchilla Miranda (2010-2014), y ante dificultades con la obtención de documentación escrita, física o digital, sobre el Consejo Presidencial de Bienestar Social y Familia, le hemos solicitado una entrevista para conocer con detalle el funcionamiento y del Consejo y su papel en la formulación de la política social, especialmente selectiva, durante ese período.

Agradecemos su disposición para esta entrevista, y le consultamos si existe algún inconveniente de grabar esta conversación.

Preguntas.


1. ¿A partir de qué momento empezó a funcionar el CPBSF? ¿Cuáles fueron sus principales metas?
2. ¿Cuál fue la motivación para crear la figura del Consejo Presidencial de Bienestar Social y Familia?
¿Quiénes lo integran?
3. ¿Cuáles fueron sus funciones como Secretario Técnico? ¿Cuáles fueron los principales retos?
4. ¿En la práctica, cuáles eran las responsabilidades del Consejo Presidencial de Bienestar Social y Familia?
5. ¿Cuáles Políticas Públicas Sociales se presentaron o trabajaron en el Consejo Presidencial de Bienestar Social y Familia?
6. ¿En qué se diferencia el Consejo Presidencial de Bienestar Social y Familia, fundado en la Administración Chinchilla Miranda, del Consejo Sectorial social fundado en la Administración Arias Sánchez?
7. ¿Cuáles son los mayores logros que se le pueden atribuir a este consejo?
8. ¿En su criterio personal, que tanto valor estratégico tuvo este consejo?
9. ¿Existió una Política Pública Social que guiaba al Consejo?
10. ¿Se visualizó en algún momento la Política Social Selectiva, como un camino a seguir para el combate a la pobreza?
11. ¿Cuáles fueron los proyectos de mayor relevancia que trató se trataron en el Consejo Presidencial de Bienestar Social y Familia? ¿Resultados? ¿Conoce el estado actual?
12. ¿Cómo caracterizaría usted la (visión) Política Social en la Administración Chinchilla Miranda?

13. ¿En qué se diferenció, o si el Consejo apoyó, la labor que se hizo desde la Rectoría del SBSF?
14. ¿Quién dirigía el Consejo a la Rectoría?
15. Hubo instituciones que no estaban dentro del SBSF, pero sí en el Consejo, ¿cómo se coordinaba entre ellas?
16. ¿Quién llevó el liderazgo de la Política Social el Consejo o la Rectoría del SBSF?
17. ¿Qué rol jugó el Rector del SBSF dentro del Consejo?
18. ¿Hubo discrepancias entre el Consejo y la Rectoría del Sector?
19. ¿Cuáles fueron los mecanismos de coordinación entre las instituciones que formaban parte del Consejo y el Sector BSF?
20. ¿Qué otras instituciones y organismos que no formaron parte del Consejo ni del SBSF se involucraron en las labores de ambos?
21. ¿Cómo podemos acceder a las actas y otros documentos del Consejo?
22. ¿Dentro de la dinámica del Consejo, se habló de la posibilidad de establecer los mecanismos legales e institucionales para definir una rectoría fija del sector social que trascendiera futuras administraciones?

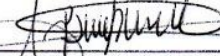


CONSETIMIENTO INFORMADO


He leído o se me ha leído, toda la información descrita en la fórmula de consentimiento anterior, antes de firmarla. Se me ha brindado la posibilidad de realizar preguntas y éstas han sido contestadas de manera adecuada. Por lo tanto, después del debido proceso he aceptado participar como sujeto a entrevistar en esta investigación.

Adolfo RODRIGUEZ Herrera 

Nombre Completo

Zairen Parahona Morales 1-1470-0120 

Nombre, cédula de identidad y firma del Testigo

Ingrid Mariñ 1-1427-0457 

Nombre, cédula de identidad y firma de la Estudiante que solicita el consentimiento

Ruddy Piedra Mena. Director de Vivienda y Asentamientos Humanos 2006-2010.

1. De acuerdo con el informe y estudio técnico “Informe sobre la actualización de los asentamientos en precario y en tugurio del Gran Área Metropolitana”, realizado por el Mivah, al 2005, existían aproximadamente 182 Asentamientos en precarios o de tugurios, en los cuales miles de familias vivían en condición de pobreza extrema, sin servicios públicos básicos y sin que los asentamientos contaran con obras (incluso mínimas) de urbanización y de vivienda que permitieran a las familias contar con calidad de vida, siendo una amenaza para la vida y salud de las personas. Dicho informe evidenció también que sólo un 8% habían sido intervenidos, que no se contaba con una estrategia integral de intervención y las patologías sociales no eran percibidas como un problema interno sino como un riesgo existente en los asentamientos aledaños. **¿Conoce a qué se debía esa “desatención” de dicha población?**
2. Una de las acciones estratégicas, incluida en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), correspondía a los *“Programas de atención del déficit habitacional y alivio a la pobreza, con énfasis en asentamientos en precario y condición de tugurio”*. Con estos programas se buscaba dotar de vivienda, infraestructura y servicios básicos a esta población, en forma tal que se redujera en un 50% el número de familias que habitan en asentamientos en precario y en tugurios, beneficiando así a 19.127 familias durante dicha Administración. Dado lo anterior, en el 2006, dio inicio el **Programa de Erradicación de Precarios y Tugurios, bajo la modalidad de erradicación de precarios *in situ***, como una forma innovadora de brindar soluciones habitacionales, evitando el desarraigo, favoreciendo la adecuada selección de beneficiarios y aprovechando los servicios básicos disponibles en las comunidades. El programa se generó como producto de una redefinición de prioridades que dicha Administración le impregnó a los proyectos para bonos extraordinarios al tenor del artículo 59³, ya que anteriormente los proyectos que venía atendiendo el sistema responden a la iniciativa privada.

Posteriormente, la Contraloría General de la República a través de varios informes de fiscalización determinó que la meta propuesta difícilmente iba a ser alcanzada, por lo que, a finales de 2007, y unido a un diagnóstico elaborado por el Mivah, se propone un nuevo concepto para la atención de asentamientos consolidados en condiciones de precariedad de infraestructura y vivienda, bono comunal.

³ El artículo 59 de la Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda y Creación del Banhvi establece que *“Además, la Junta Directiva podrá destinar parte de esos recursos a la realización de proyectos de construcción de vivienda, para lograr la participación de interesados debidamente organizados en cooperativas, asociaciones específicas, asociaciones de desarrollo o asociaciones solidaristas, así como para atender problemas de vivienda ocasionados por situaciones de emergencia o extrema necesidad.”*. Recuperado de: <https://goo.gl/6hxC5M>.

En esa línea, ¿cuáles cree usted fueron los fallos o errores de la primera iniciativa en la materia que tuvo la administración Arias – Sánchez? El Ministro manifestaba verbalmente que sí se había trabajado en el tema, pero en varios informes la CGR manifestaba que no presentaba información de verificación de cumplimiento, puede referirse al respecto?

3. En esa línea, del 2006 al 2008, la CGR fue muy dura en las críticas que le planteaba al Programa Erradicación de Precarios y Tugurios, insistía en que no se iban a cumplir las metas y que el Mivah no tenía una ruta clara de ejecución. Según informe final de gestión de Ennio R, Gerente del Banhvi por dicha razón en el 2009 el Mivah pide a Mideplan cambio de meta en el PND donde se pide incluir como parte de las acciones del Programa Erradicación de Precarios y Tugurio el impacto a los beneficiarios directos de las obras financiadas mediante la nueva modalidad de bono comunitario. **¿Dicha aseveración es correcta?**

Siempre en la misma línea, del 2006 al 2008 recuerda usted que sucedió en torno al Programa Erradicación de Precarios y Tugurios, era cierto que no funciona, ¿qué motivó a tomar la decisión de utilizar los resultados de la nueva modalidad de bono para reportar el cumplimiento de metas? ¿Bono Comunal se pensó desde un inicio como la solución-sustitución al Programa o la decisión se tomó después de los resultados positivos que mostró su ejecución?

4. ¿Puede considerarse el Anteproyecto Erradicación de Asentamientos Humanos en Precario y en condición de tugurio como la antesala del programa bono comunal o colectivo?
5. ¿Cómo fue el proceso de diseño del Programa Bono Comunal, participaron equipos técnicos y o políticos?
6. ¿En el diseño del Programa participaron representantes de la población objetivo, comunidades meta?
7. ¿Qué referencias se tomaron para aplicar esta nueva modalidad integral de atención del problema? ¿La idea emana de la Presidencia de la República o se gestó en el Mivah? ¿Se registraban algunas iniciativas anteriores a Bono Comunal similares en su conceptualización?
8. ¿Cuál fue el mayor reto que enfrentó el diseño y/o ejecución del programa bono comunal?
9. ¿Cómo caracteriza la relación sostenida con el Banhvi a la hora de desarrollar el programa?
10. Hay varias posturas ideológicas que demandan la necesidad de pasar de políticas de construcción de viviendas a políticas de generación de asentamientos humanos sostenibles. En esa línea, ¿cree usted que Bono Comunal, vino a ser un parteaguas en la generación de políticas por parte del

Mivah, se puede considerar un primer paso en ese cambio de visión a la hora de generar política pública en materia de vivienda?



Universidad de Costa Rica/Escuela de Ciencias Políticas
Seminario de Graduación para optar por el grado de
Licenciatura en Ciencias Políticas
San José, Costa Rica



CONSENTIMIENTO INFORMADO

He leído o se me ha leído, toda la información descrita en la fórmula de consentimiento anterior, antes de firmarla. Se me ha brindado la posibilidad de realizar preguntas y éstas han sido contestadas de manera adecuada. Por lo tanto, después del debido proceso he aceptado participar como sujeto a entrevistar en esta investigación.

Rudy Piedra Menes
Nombre Completo

105270278
Nombre, cédula de identidad y firma del Testigo

Zailen Barchona M. 1-1470-0128
Nombre, cédula de identidad y firma de la Estudiante que solicita el consentimiento

Emiliana Rivera, Directora Ejecutiva 2010-2014 Conapam.

Somos estudiantes del Seminario de Graduación denominado *Política Social Selectiva en Costa Rica. Análisis desde las administraciones Arias Sánchez (2006-2010) y Chinchilla Miranda (2010-20014)*.

Con el propósito de conocer de primera mano la organización de la institucionalidad social durante su administración (2010-2014), y ante dificultades con la obtención de documentación escrita, física o digital, sobre la Política Social y los Programas Sociales Selectivos, le hemos solicitado una entrevista para conocer con detalle las directrices en formulación de la política social, especialmente selectiva, así como algunas particularidades sobre los sistemas de registro e información de los beneficiarios de las mismas, durante ese período.

Agradecemos su disposición para esta entrevista, y le consultamos si existe algún inconveniente de grabar esta conversación.

1. La Administración Chinchilla Miranda se propone como meta desarrollar una red institucional de atención para adultos mayores ¿Por qué se elige la modalidad “red de cuidado” como forma de abordar la atención de los adultos mayores? (en el país se aborda a la población desde 1982 con los hogares de ancianos/centros de atención diurna) Preguntas derivadas: ¿Venía elaborada la propuesta de configuración de la red desde la Presidencia de la República o le correspondió a Conapam darle contenido a la idea?
2. Doña Laura a través del PND les presenta la idea de la red de cuidado, que le atribuye la competencia al Conapam y al IMAS ¿Cómo se da forma a la idea de red de cuidado? ¿Podría describirnos el proceso de diseño de la red de cuidado? ¿Cuál es la participación de cada una de esas instituciones – IMAS vs. Conapam-? ***conceptualización del problema, soluciones, costos, toma de decisiones
3. La red de cuidado de adultos mayores es una política que se caracteriza por ser construida a través de la metodología participativa ¿Por qué se escogió este modelo de diseño? ¿Cómo fue la experiencia? ¿Qué tratamiento se le dio a los insumos? **Determinar si la participación fue para construir la PPS o si más bien fue para validarla / actores-posiciones-interacciones
4. En el país ya existían previamente una serie de programas dirigidos a la población adulta mayor, por ejemplo, las pensiones del régimen contributivo de la CCSS, los recursos girados por la JPSS para los hogares de ancianos, etc. ¿En algún momento se pretendió articularlos dentro de la Red de Cuido? **La CGR ha señalado que “se encontró que hay duplicación programática ya que están involucradas en las mismas actividades de distribución y giro de recursos y proveen los mismos servicios a las mismas organizaciones privadas.

5. ¿Por qué razón se eligió como “órgano ejecutor” a nivel local a las Organización de Bienestar Social (OBS) y comités locales? ¿Cuáles controles se pensaron para ellas al tener que administrar fondos públicos? (este modelo lo usan también el IMAS y la JPSS) ¿Cómo se desarrolla la relación/coordinación entre los diferentes componentes de la red y el Conapam? ¿Cuáles funciones se le han asignado a cada uno de los participantes en la Red? **CGR los roles no están claros.
6. ¿Cuál es la relación entre el programa comunidades solidarias, la red de cuidado y el Programa Construyendo Lazos de Solidaridad? **programas que de algún modo se traslapan
7. ¿Considera Ud. Existen sectores institucionales o de la población que oponen resistencia al funcionamiento de la red de cuidado, o incluso a nivel macro, al rol rectos del Conapam? ***recuérdese CCSS, JPS, IMA*** ¿Cuáles instituciones cooperan con las redes de cuidado? (roces/resistencia/cooperación)
8. Una vez llevadas a la práctica ¿Qué oportunidades de mejora o debilidades han detectado en las redes de cuidado? ¿Cuáles han sido los ajustes que han debido efectuar sobre el modelo original? ¿Cómo se han tomado esas decisiones de ajuste? (modelo vertical, enfoque participativo)
9. ¿Cuáles con los mecanismos de monitoreo que tiene el Conapam con respecto a las redes de cuidado? –Existe la Directriz 025-MP de 2008 **pedirle la guía metodológica de para instituciones privadas porque no abre.

Art. 1—Se solicita a todas las instituciones públicas o privadas que remitan, a más **tardar todos los treinta y uno de enero de cada año**, los informes de las evaluaciones anuales de los programas, proyectos y servicios dirigidos a la población adulta mayor, que sean ejecutados por éstas y las evaluaciones sobre el desarrollo administrativo y técnico de los programas y servicios de atención a las personas adultas mayores, ejecutados por dichas instituciones con los aportes económicos del Estado, al Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (Conapam)

10. ¿Cuál es la estrategia de corto, mediano y largo plazo para la atención de dichas necesidades básicas de las personas adultas mayores en condición de pobreza o riesgo social planteada por Conapam? ** Considerar que CGR dijo que no existe un “proceso sistemático de estudios e identificación de necesidades de dicha población”.
11. Para finalizar ¿Cuál es el estado de las redes de cuidado a modo de balance general?

Preguntar por

- “Lineamientos Generales para la Conformación de Comités Locales de Redes de Atención Progresiva para el Cuido Integral de las Personas Adultas Mayores en Costa Rica”
- ejemplo exitoso y otro no tan exitoso para comparación.
- Documento que explique la evolución/origen/funcionamiento de las OBS.



Universidad de Costa Rica/Escuela de Ciencias Políticas
Seminario de Graduación para optar por el grado de
Licenciatura en Ciencias Políticas
San José, Costa Rica

7. La persona entrevistada no perderá ningún derecho legal por firmar este documento

CONSETIMIENTO INFORMADO

He leído o se me ha leído, toda la información descrita en la fórmula de consentimiento anterior, antes de firmarla. Se me ha brindado la posibilidad de realizar preguntas y éstas han sido contestadas de manera adecuada. Por lo tanto, después del debido proceso he aceptado participar como sujeto a entrevistar en esta investigación.

Emiliano Rivera Meza 9 00680 808 Emiliano Rivera
Nombre Completo

Emiliana Rivera Meza
Nombre, cédula de identidad y firma del Testigo

Ama Catalina Picado Campos [Firma] 9 02080898
Nombre, cédula de identidad y firma de la Estudiante que solicita el consentimiento

Roy Vargas Solano, Coordinador de la Subgerencia Desarrollo Social del IMAS. Administración Chinchilla Miranda (2010-2014)

Somos estudiantes del Seminario de Graduación denominado Política Social Selectiva en Costa Rica. Análisis desde las administraciones Arias Sánchez (2006-2010) y Chinchilla Miranda (2010-2014).

Con el propósito de conocer de primera mano la organización de la institucionalidad social en la Administración Chinchilla Miranda (2010-2014), y ante dificultades con la obtención de documentación escrita, física o digital, sobre el programa Manos a la Obra, le hemos solicitado una entrevista para conocer con detalle el proceso de diseño y ejecución del mismo.

Agradecemos su disposición para esta entrevista, y le consultamos si existe algún inconveniente para grabar la conversación.

1. ¿Por qué la necesidad de un cambio de paradigma en la modalidad de transferencia monetaria y qué se buscaba con este cambio?
2. ¿Cuál era el objetivo principal de Manos a la Obra?
3. ¿Se planteó Manos a la Obra como solución a un problema? ¿Cuál era?
4. ¿Qué otras posibles soluciones, se plantearon a dicha problemática?
5. ¿Cómo fue el proceso de diseño de Manos a la Obra?
6. En el año 2007, aproximadamente, se inicia un proceso de reestructuración en el IMAS. ¿Cómo fue este proceso? ¿Qué resultados tuvo? ¿Afectó esa estructura la incorporación de Manos a la Obra, como un elemento de rango superior?
7. ¿Cómo se hizo el posicionamiento institucional y mediático de Manos a la Obra?
8. ¿Qué sistema de trato de la información y registro de beneficiarios se utilizaba en Manos a la Obra?
9. ¿Existieron opositores a Manos a la Obra? ¿Qué posturas tenían?
10. ¿Cómo fue el proceso de ejecución de Manos a la Obra?
11. ¿Se tuvo que realizar ante Fodesaf algún trámite particular para usar recursos en Manos a la Obra?
12. ¿Cuáles actores institucionales estaban involucrados? ¿Cuál fue el Rol de cada uno?
13. ¿Cómo se manejó el hecho de cada institución tuviera funciones distintas?
14. ¿Cuál fue el Rol de Pronae?
15. ¿Por qué se varió la población objetivo?
16. ¿Existió coordinación con otros programas?
17. ¿Manos a la Obra es un programa o una transferencia?
18. ¿Tuvo Manos a la Obra algún costo Político o Administrativo?

20. ¿Se instauró algún mecanismo de evaluación? ¿Pudieron realizar alguna evaluación? ¿De manera general qué resultados obtenían?

21. ¿Le modificaría algo a Manos a la Obra?

Preguntar por

- Documentos
- Otras personas de contacto



Universidad de Costa Rica/Escuela de Ciencias Políticas
Seminario de Graduación para optar por el grado de
Licenciatura en Ciencias Políticas
San José, Costa Rica



CONSETIMIENTO INFORMADO

He leído o se me ha leído, toda la información descrita en la fórmula de consentimiento anterior, antes de firmarla. Se me ha brindado la posibilidad de realizar preguntas y éstas han sido contestadas de manera adecuada. Por lo tanto, después del debido proceso he aceptado participar como sujeto a entrevistar en esta investigación.

Roy Vargas Solano P. (Uc)
Nombre Completo y Firma

Cynthia Córdoba Sarano Cynthia C.S. 1829785
Nombre, Cédula de identidad y firma del Testigo

Ingrid Marín Marín [Firma] 114270957
Nombre, cédula de identidad y firma de la Estudiante que solicita el consentimiento

Anexo N°2.4.

Comunicaciones con instituciones públicas para la solicitud de información.



Ingrid marin marin <ivmm90@gmail.com>

INFORMACIÓN SOBRE PROGRAMAS

Ingrid marin marin <ivmm90@gmail.com>

18 de septiembre de 2017, 14:41

Para: gleiton@imas.go.cr

Buenas tardes, estimada Gloria.

Llamé hace unos minutos y pude conversar con usted, tal y como le comenté, actualmente estoy realizando mi proyecto final de graduación para optar por el grado de Licenciatura en Ciencias Políticas.

El objeto de estudio son los Programas Sociales que se desarrollaron durante las Administraciones Arias Sánchez y Chinchilla Miranda, o sea del 2006-2014.

Especialmente requiero información de:

1. Comunidades Solidarias, Seguras y Saludables
2. Atención Integral a familias.

A grandes rasgos y de manera indispensable, requiero información sobre:

Objetivos de los Proyectos.

Responsables de los Proyectos.

Años de ejecución, con su respectivo presupuesto y cantidad de beneficiarios atendidos.

Descripción de la problemática que buscaban atender.

Sé que mucha de esta información no se tiene de manera escrita y que son las personas técnicas y profesionales, que trabajaron durante los procesos, quienes saben más sobre los programas, por tal motivo, podría funcionar una cita con algún técnico o profesional que conozca del caso.

Gracias

--

Ingrid Marín

"Mientras los animales inferiores solo están en el mundo

Catalina Picado <anilatac.5@gmail.com>

22 de enero de 2018, 13:01

Para: erivera@conapam.go.cr

Cc: Melissa Varela <meli.varmol@gmail.com>, YOP GMAIL <zaymariam12@gmail.com>, Ingrid marin marin <ivmm90@gmail.com>

Estimada señora Rivera Meza, reciba un cordial saludo.

Somos un grupo de estudiantes que está realizando un Seminario de Graduación , desde la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica, denominado *La Política Social Selectiva en Costa Rica. Análisis desde las Administraciones Arias Sánchez (2006-2010) y Chinchilla Miranda (2010-2014)*.

Hemos conocido de su trayectoria en temas de política social para el adulto mayor, en especial de su participación en el diseño e implementación de la Red de Cuido para este sector , por lo que, de la manera más respetuosa, le solicitamos una audiencia, ya sea de manera presencial, telefónica o virtual.

La idea es poder realizarle una entrevista abierta sobre algunos puntos clave de la Red de cuidado de adultos mayores, para de este modo, profundizar en el análisis que pretendemos desarrollar sobre la Política Social Selectiva que tuvo el país del 2006 al 2014 .

Algunas preguntas más concretas serían:

¿Por qué se escogió el modelo de redes en el diseño de política de cuidado de adultos mayores?

¿Cómo llegó a concebirse los componentes de la Red de cuidado y la forma de articulación?

¿Cuáles retos enfrentaron en el diseño de la Red?

¿Cómo se articulan los esfuerzos de las distintas instituciones públicas relacionadas con el tema de adulto mayor con la Red de cuidado?

¿Cuáles son los desafíos que han encontrado con la implementación de la Red de Cuido?

Conociendo estos y algunos otros aspectos, consideramos que podemos cumplir de manera mas rigurosa con el objetivo de nuestra investigación.

Esperamos nos pueda colaborar,

Zaylen Barahona
Ingrid Marín
Melissa Varela
Ana Catalina Picado

Emiliana Rivera <erivera@conapam.go.cr>

23 de enero de 2018, 13:01

Para: Catalina Picado <anilatac.5@gmail.com>

De mi parte, con mucho gusto.

Emiliana Rivera Meza

Catalina Picado <anilatac.5@gmail.com>

23 de enero de 2018, 15:31

Para: Emiliana Rivera <erivera@conapam.go.cr>

Cc: Melissa Varela <meli.varmol@gmail.com>, YOP GMAIL <zaymariam12@gmail.com>, Ingrid marin marin <ivmm90@gmail.com>

Estimada señora Rivera Meza:

Le agradecemos el aceptar colaborar con nosotras. De acuerdo a nuestra disponibilidad le solicitamos considerar un espacio para la siguiente semana en los siguientes horarios:

Martes-Jueves-Viernes, en la mañana preferiblemente. Quedamos atentas a su respuesta,

Muchas gracias,

Zaylen Barahona
Ingrid Marín
Melissa Varela
Ana Catalina Picado

[El texto citado está oculto]

--

Ana Catalina Picado Campos

Catalina Picado <anilatac.5@gmail.com>

26 de abril de 2018, 12:25

Para: Emiliana Rivera <erivera@conapam.go.cr>

Cc: YOP GMAIL <zaymariam12@gmail.com>, Ingrid marin marin <ivmm90@gmail.com>, Melissa Varela <meli.varmol@gmail.com>

Estimada Sra. Rivera

El día 22 de enero y el día 20 de marzo ambos de 2018, le escribimos un correo solicitando una cita para obtener información sobre asuntos de su competencia. Sin embargo, habiendo pasado más de 20 días hábiles desde la última solicitud, aún no obtenemos una respuesta precisa. Ello resulta contrario a nuestros derechos constitucionalmente establecidos, los cuales han sido reiteradamente afirmados por la Sala Constitucional en su jurisprudencia. En este entendido, haciendo valer la normativa constitucional, solicitamos nuestra petición sea atendida como corresponde.

Muchas gracias,

[El texto citado está oculto]

Emiliana Rivera <erivera@conapam.go.cr>

9 de mayo de 2018, 13:13

Para: Catalina Picado <anilatac.5@gmail.com>

Estimada Catalina

Me da mucha pena la demora porque he tenido problemas de correo. Por favor les consulto si la reunión puede ser mañana jueves o el próximo lunes?

Catalina Picado <anilatac.5@gmail.com>
Para: Emiliana Rivera <erivera@conapam.go.cr>

9 de mayo de 2018, 14:21

Buenas tardes doña Emiliana,

Muchísimas gracias por concedernos el espacio. Mañana se me complica puesto que tengo que solicitar permiso en el trabajo, pero para el lunes me quedaría más cómodo para organizarme ¿A las 7am le queda bien?

Saludos cordiales,

Ana Catalina Picado.
[El texto citado está oculto]

Emiliana Rivera <erivera@conapam.go.cr>
Para: Catalina Picado <anilatac.5@gmail.com>

9 de mayo de 2018, 15:23

Perfecto. Nos vemos.

Solicitud documentación

Jeniffer Maria Rojas Porras <jrojas@imas.go.cr>

12 de febrero de 2018, 7:23

Para: Zaylen Mariam Barahona Morales <zaymariam12@gmail.com>

Cc: Catalina U <anilatac.5@gmail.com>, Ingrid <ivmm90@gmail.com>, Meli U <meli.varmol@gmail.com>

Buenos días,






No localizan los documentos, me pueden indicar por favor lo siguiente:

1- El asunto.

2- Ya se localizó la Directriz original GG-1727-09-2006 pero para poder localizar los oficios de Avancemos necesito conocer a que dependencia se remitió ya que en el año 2007 no se utilizaba el Cuadro de Clasificación que actualmente nos permite una mejor ubicación de los documentos sino que la documentación se archivaba de tanto oficios enviados como recibidos por dependencia.

De antemano, muchas gracias.



-  Jennifer Rojas Porras
-  Asesora | Presidencia Ejecutiva
-  jrojas@imas.go.cr
-  2202-4183
-  imas.go.cr

Solicitud de cita/ Seminaristas Escuela de Ciencias Políticas, Universidad de Costa Rica

8 mensajes

Catalina Picado <anilatac.5@gmail.com>
Para: cmolina@conapam.go.cr

20 de marzo de 2018, 14:11

Estimada señor Carlos Molina Mora, reciba un cordial saludo.

Somos un grupo de estudiantes que está realizando un Seminario de Graduación , desde la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica, denominado *La Política Social Selectiva en Costa Rica. Análisis desde las Administraciones Arias Sánchez (2006-2010) y Chinchilla Miranda (2010-2014)*.

Hemos conocido de su trayectoria en temas de política social para el adulto mayor, por lo que, de la manera más respetuosa, le solicitamos una audiencia, ya sea de manera presencial, telefónica o virtual.

La idea es poder realizarle una entrevista abierta sobre algunos puntos clave de la Red de cuidado de adultos mayores, para de este modo, profundizar en el análisis que pretendemos desarrollar sobre la Política Social Selectiva que tuvo el país del 2006 al 2014 .

Algunas preguntas más concretas serían:

- ¿Por qué se escogió el modelo de redes en el diseño de política de cuidado de adultos mayores?
- ¿Cómo llegó a concebirse los componentes de la Red de cuidado y la forma de articulación?
- ¿Cuáles retos enfrentaron en el diseño de la Red?
- ¿Cómo se articulan los esfuerzos de las distintas instituciones públicas relacionadas con el tema de adulto mayor con la Red de cuidado?
- ¿Cuáles son los desafíos que han encontrado con la implementación de la Red de Cuido?

Conociendo estos y algunos otros aspectos, consideramos que podemos cumplir de manera más rigurosa con el objetivo de nuestra investigación.

Esperamos nos pueda colaborar,

Zaylen Barahona
Ingrid Marín
Melissa Varela
Ana Catalina Picado

Carlos Molina <cmolina@conapam.go.cr>
Para: Catalina Picado <anilatac.5@gmail.com>

20 de marzo de 2018, 14:19

Voy a pasarle el correo a nuestra Directora Ejecutiva, con el fin de poder concertar una cita

Carlos Molina Mora
Jefe, Unidad de Fiscalización Operativa

Catalina Picado <anilatac.5@gmail.com>
Para: Carlos Molina <cmolina@conapam.go.cr>
Cc: YOP GMAIL <zaymariam12@gmail.com>, Melissa Varela <meli.varmol@gmail.com>, Ingrid marin marin <ivmm90@gmail.com>

26 de abril de 2018, 12:21

Buenos días don Carlos,

El día 20 de marzo de 2018, le escribimos un correo solicitando una cita para obtener información sobre asuntos de su competencia. Sin embargo, habiendo pasado cerca de 20 días hábiles aún no obtenemos una respuesta precisa. Ello resulta contrario a nuestros derechos constitucionalmente establecidos, los cuales han sido reiteradamente afirmados por la Sala Constitucional en su jurisprudencia. En este entendido, haciendo valer la normativa constitucional, solicitamos nuestra petición sea atendida como corresponde.

Muchas gracias,

Carlos Molina <cmolina@conapam.go.cr>
Para: Catalina Picado <anilatac.5@gmail.com>
Cc: YOP GMAIL <zaymariam12@gmail.com>, Melissa Varela <meli.varmol@gmail.com>, Ingrid marin marin <ivmm90@gmail.com>

26 de abril de 2018, 13:47

<https://mail.google.com/mail/u/0?ik=dc8697f24&view=pt&search=all&permthid=thread-f%3A1595488812585833939&simpl=msg-f%3A1595488812585833939&...> 2/

13/1/2019

Gmail - Solicitud de cita/ Seminaristas Escuela de Ciencias Políticas, Universidad de Costa Rica

Estimada Doña Catalina, los espero el miércoles 02 de mayo de 2018 a las 8am

Catalina Picado <anilatac.5@gmail.com>
Para: Carlos Molina <cmolina@conapam.go.cr>

30 de abril de 2018, 13:12

El día miércoles, podríamos solo en hora de almuerzo cerca de las 12 md. El viernes, al menos yo, podría entre las 9:30 a las 12 md. No sé si le conviene en alguna de esas fechas.

[El texto citado está oculto]

--

Ana Catalina Picado Campos

Carlos Molina <cmolina@conapam.go.cr>
Para: Catalina Picado <anilatac.5@gmail.com>

30 de abril de 2018, 13:31

Si gusta me puede llamar ya?

Solicitud de información

13 mensajes

Melissa Varela <meli.varmol@gmail.com>

22 de marzo de 2018, 12:12

Para: GValerio@imas.go.cr

Cc: Ingrid CP <ivmm90@gmail.com>, Zaylen Mariam Barahona Morales <zaymariam12@gmail.com>, Ana Catalina <anilatac.5@gmail.com>

Buenas tardes:

Nos encontramos realizando un análisis de los programas *Avancemos* y *Manos a la Obra* como parte de nuestro trabajo final de graduación para optar por el grado en Ciencias Políticas, en la Universidad de Costa Rica.

Por esta razón, requerimos consultar los siguientes documentos emitidos por el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS):

1- *Avancemos*: **Directriz original GG-1727-09-2006**, **oficio Avancemos 02-01-07** del 12 de enero del 2007, **oficio Avancemos 338-12-07** del 11 de diciembre de 2007, el **Reglamento Operativo del IMAS del 2007** (en línea solo encontramos los reglamentos a partir del 2008), y un **Informe de Ejecución** que el IMAS realizó sobre el programa de TMC *Avancemos* en el 2007, correspondiente a la Fase Piloto. No tenemos número de este informe porque, según el informe de la CGR DFOE-SOC-17-2008, en el momento en que este se publica, el IMAS aún lo estaba elaborando, y no hemos podido encontrar otra fuente que lo cite.

Debido a que estamos realizando un estudio a profundidad de este programa, le agradecemos si tienen registro de otra documentación que pueda ampliar la anteriormente solicitada.

2- *Manos a la Obra*: Unidad de Seguimiento y Evaluación de programas oficios **SEPS-004-01-2012**, **SEPS-006-01-2012**, Subgerencia de Desarrollo Social oficio **SGDS-051-01-12**.

Igualmente, si podemos tener acceso a otros documentos relacionados con este programa (implementado durante la administración Chinchilla Miranda 2010-2014), les agradecemos su envío.

Quedo atenta a su respuesta, y agradezco la atención que puedan dar a esta solicitud.

Saludos cordiales,

--

Melissa Varela Molina.

Saludos cordiales.

Con mucho gusto buscaremos la documentación correspondiente a Avancemos ya que la misma esta en custodia en el Archivo Central pero en el caso de la documentación de Manos a la Obra y la correspondencia de la Subgerencia de Desarrollo Social, no ha sido remitida aún a este archivo por lo que deben consultar a esa Subgerencia (copio este correo a la compañera Andrea de la Subgerencia).

El procedimiento de facilitación de documentos es el siguiente:

*6.16 En el caso que la información o documentación sea solicitada por un **usuario externo**, la consulta sobre la información requerida se efectuará vía teléfono o por medio de los correos electrónicos institucionales.*

6.17 El Encargado del Archivo Central contesta la solicitud realizada por el usuario externo sobre si en el acervo documental conservado se ubica la información o tipo documental requerido o no.

6.18 De estar custodiado en el acervo del Archivo Central, los funcionarios, inmediatamente realizarán la búsqueda correspondiente. Éstos tendrán un plazo máximo de 2 días hábiles para ubicar el o los tipo (s) documental (es) solicitado (s).

6.19 Los funcionarios del Archivo Central se comunicarán con el usuario externo en el caso que corresponda por teléfono o por correo electrónico (según el medio de comunicación que el usuario externo aporte) para corroborar si la información localizada es la información que requiere o no.

6.20 Si la documentación localizada no es la requerida por el usuario externo y no existe más información custodiada en el Archivo Central, se le comunica al usuario externo y finaliza la consulta. Si la información es la requerida por el usuario externo, éste deberá presentar una carta solicitando la información y los motivos por los cuales la requiere el día que se apersona al Archivo Central para hacer revisión del o los documento (s).

*6.21 El usuario revisa la documentación y determina que la información ahí contenida no es requerida, finaliza la consulta y el usuario externo se retira. De lo contrario, si el usuario externo determina que la información es relevante para el o los motivos que la requiere, el funcionario del Archivo Central que lo atiende, procede a completar el formulario **F-AC-18** Memorando de entrega de copia de documentos.*

*6.22 El funcionario del Archivo Central, al llenar el **F-AC-18** Memorando de entrega de copia de documentos, procederá a proporcionar la o las fotocopia (s) del o los documento (s), dará copia de dicho formulario al usuario externo y el formulario original será custodiado por el Archivo Central en la carpeta correspondiente en el archivo de gestión.*

Catalina Picado <anilatac.5@gmail.com>

23 de marzo de 2018, 9:58

Para: irevuelta@imas.go.cr

Cc: Melissa Varela <meli.vamol@gmail.com>, Ingrid marin marin <ivmm90@gmail.com>, YOP GMAIL <zaymariam12@gmail.com>

Buenos días Doña Irene,

Mi nombre es Ana Catalina Picado, hace pocos días fui a su oficina a solicitar el oficio SGDS-051-01-12. No obstante, dicho oficio no estaba en poder de IMAS sino del Archivo, así que le solicité el acta en la cual consta la discusión del Concejo sobre este.

Procedí a comunicarme con el Archivo Central, pero me indica doña Gabriela Valerio que ellos no tienen tampoco dicho oficio. Copio el contenido del correo.

Es por ello que recorro a usted, pues ella me remite de nuevo a la Subgerencia de Desarrollo Social.

Le agradezco me indique como debo proceder.

Muchas gracias.

Saludos,

Ana Catalina Picado Campos

[El texto citado está oculto]

Irene Revuelta Sánchez <IRevuelta@imas.go.cr>

23 de marzo de 2018, 10:23

Para: Catalina Picado <anilatac.5@gmail.com>

Claro. El acuerdo ya se lo envió Cristina Serrano. Si no le ha llegado por favor llámela al 2202-4153 para que se lo reenvíe y revisan su correo. Saludos,

Enviado desde mi iPhone

Catalina Picado <anilatac.5@gmail.com>

23 de marzo de 2018, 10:31

Para: Irene Revuelta Sánchez <IRevuelta@imas.go.cr>

Si en efecto lo recibí, muchas gracias. El tema es que pedí al Archivo el Oficio y este no está. Doña Gabriela me remitió de nuevo con ustedes.

[El texto citado está oculto]

Irene Revuelta Sánchez <IRevuelta@imas.go.cr>

23 de marzo de 2018, 10:40

Para: Catalina Picado <anilatac.5@gmail.com>

Cc: Cristina Serrano Serrano <cserrano@imas.go.cr>

Entiendo. Es un tema de archivo también con las secretarías. Le estoy copiando a Cristina para que le ayude.

Enviado desde mi iPhone

De: Gabriela Valerio Herrera
Enviado el: viernes, 23 de marzo de 2018 07:57
Para: 'Melissa Varela'

https://mail.google.com/mail/u/0/?ik=dcb8697f24&view=pt&search=all&permthid=thread-f%3A1595662525605964328&siml=msg-f%3A1595662525605964328... 11/19

3/1/2019

Gmail - Solicitud de información

CC: Ingrid CP; Zaylen Mariam Barahona Morales; Ana Catalina; Andrea Eugenia Solano Alegria
Asunto: RE: Solicitud de información

Saludos cordiales.

Con mucho gusto buscaremos la documentación correspondiente a Avancemos ya que la misma esta en custodia en el Archivo Central pero en el caso de la documentación de Manos a la Obra y la correspondencia de la Subgerencia de Desarrollo Social, no ha sido remitida aún a este archivo por lo que deben consultar a esa Subgerencia (copio este correo a la compañera Andrea de la Subgerencia).

Gabriela Valerio Herrera <GValerio@imas.go.cr>

5 de abril de 2018, 9:33

Para: Melissa Varela <meli.varmol@gmail.com>

Cc: Ingrid CP <ivmm90@gmail.com>, Zaylen Mariam Barahona Morales <zaymariam12@gmail.com>, Ana Catalina <anilatac.5@gmail.com>

Saludos cordiales.

Respecto a la búsqueda de documentos sobre Avancemos:

- Se localizó la **Directriz original GG-1727-09-2006** y el **Reglamento Operativo del IMAS del 2007** (original).
- En el caso de los oficios **Avancemos 02-01-07** del 12 de enero del 2007 y oficio **Avancemos 338-12-07** del 11 de diciembre de 2007: no han podido ser localizados en la documentación remitida de la oficina productora al Archivo Central ya que para ese año no existía una normalización del archivo de los documentos en las oficinas pero si conocen el tema preciso de cada uno de ellos y a quién van dirigidos, se podría realizar una búsqueda en las oficinas receptoras y así localizar el original.
- **Informe de Ejecución que el IMAS realizó sobre el programa de TMC Avancemos en el 2007, correspondiente a la Fase Piloto:** no ha sido localizado aún, se continua buscando.

Atenta a sus consultas.



Cordialmente,

Licda. Gabriela Valerio Herrera

Melissa Varela <meli.varmol@gmail.com>

5 de abril de 2018, 10:10

Para: Gabriela Valerio Herrera <GValerio@imas.go.cr>

Cc: Ingrid CP <ivmm90@gmail.com>, Zaylen Mariam Barahona Morales <zaymariam12@gmail.com>, Ana Catalina <anilatac.5@gmail.com>

Buenos días doña Gabriela:

¿Es posible que no puedan remitir la directriz original y el reglamento operativo del 2007 en digital mientras buscan los demás documentos?

Les agradecemos mucho su colaboración.

Saludos,

Gabriela Valerio Herrera <GValerio@imas.go.cr>

5 de abril de 2018, 10:09

Para: Melissa Varela <meli.varmol@gmail.com>

Cc: Ingrid CP <ivmm90@gmail.com>, Zaylen Mariam Barahona Morales <zaymariam12@gmail.com>, Ana Catalina <anilatac.5@gmail.com>

La Directriz con mucho gusto pero el Reglamento Operativo es de aproximadamente 180 páginas y por la capacidad del correo institucional es un poco difícil que puede enviártelo.

Respecto a los oficios tienes alguna información como el asunto o a la oficina que fueron remitidos?, sería muy valiosos esos datos para continuar buscando.

Gracias.

Melissa Varela <meli.varmol@gmail.com>

11 de abril de 2018, 15:25

Para: Gabriela Valerio Herrera <GValerio@imas.go.cr>

Cc: Ingrid CP <ivmm90@gmail.com>, Zaylen Mariam Barahona Morales <zaymariam12@gmail.com>, Ana Catalina <anilatac.5@gmail.com>

Buenos días doña Gabriela:

No recibimos el adjunto de la directriz **GG-1727-09-2006**.

Con respecto al Reglamento del 2007, ¿cuál sería la forma más expedita de obtenerlo?

Lamento no tener más detalles sobre los oficios, ¿pudieron encontrarlos?

Saludos cordiales,

Melissa.

[El texto citado está oculto]

--

Melissa Varela Molina.

Gabriela Valerio Herrera <GValerio@imas.go.cr>

12 de abril de 2018, 14:54

Para: Melissa Varela <meli.varmol@gmail.com>

Cc: Ingrid CP <ivmm90@gmail.com>, Zaylen Mariam Barahona Morales <zaymariam12@gmail.com>, Ana Catalina <anilatac.5@gmail.com>

Buenas tardes.

Disculpa adjunto Directriz. Te adjunto también el Reglamento Operativo, gracias a Planificación que lo tenía escaneado en un formato de menor resolución.

Por otra parte te adjunto también un Informe que realizó la Contraloría General de la República en el año 2012 de AVANCEMOS por si es de utilidad.

Respecto a los oficios, no hemos podido localizarlos.

Saludos.

Solicitud de documentos

Adriana Umaña Granados <aumanag@imas.go.cr>

12 de junio de 2018, 9:26

Para: "ivmm90@gmail.com" <ivmm90@gmail.com>

Cc: Juan Carlos Lacle Mora <JLacle@imas.go.cr>, Marta Isabel Brenes Bonilla <MBrenes@imas.go.cr>

Buenos días señorita Ingrid Marín con respecto a la solicitud de los documentos que recibimos por su parte, le comunico lo siguiente:

1. Debe aportar una carta formal realizada por la Escuela de Ciencias Políticas indicando lo siguiente:
 - a.Cuál es el propósito de la solicitud de los documentos.
 - b. El objetivo de la tesis.
2. La solicitud de estos documentos se resolverá hasta que el jefe de planificación institucional se incorpore otra vez a la institución o se designé a alguien que pueda responder a su solicitud.

Saludos Cordiales,

Adriana Umaña Granados

Secretaria Planificación Institucional

Ext: 4165/2224-8730



Ingrid marin marin <ivmm90@gmail.com>

Solicitud de entrevista

Andrea Milla <andreamilla@gmail.com>
Para: ivmm90@gmail.com

14 de noviembre de 2018, 11:23

Estimada Ingrid, un gusto saludarla.

Gracias por su interés en conocer el rol del INAMU en estos procesos. El Área encargada de llevar ese tema es el de Construcción de Identidades y ahí se puede comunicar con la coordinadora, María Ester Serrano para solicitarle una entrevista. Su teléfono es 2527 8485 o al mail eserrano@inamu.go.cr.

Me cuenta como le va. Saludos.

[El texto citado está oculto]

RESPUESTA SOLICITUD 05 DE JUNIO

Dalila de los Ang. Amador Villalobos

<damador@imas.go.cr>

14 de junio de 2018,

15:30

Para: "ivmm90@gmail.com" <ivmm90@gmail.com>

Señora Ingrid Marín Marín
Estudiante UCR

Estimada Ingrid:

En atención a su nota del día 05 de junio de 2018, recibida en la Subgerencia de Desarrollo Social el día 06 de junio de 2018 y remitida a esta oficina el día 13 de junio de 2018, en la que usted solicita diferentes documentos institucionales, le indico que se le estarán remitiendo a su correo personal los Planes Operativos Institucionales de los años contemplados en su nota.

Para el resto de documentación que usted solicita, se le comunica que su solicitud fue remitida a la Unidad de Planificación para que tengan conocimiento de la misma, haciendo la salvedad de la escases de tiempo y recurso humano con la que cuenta esta unidad, por tanto, se recomienda que se comunique vía telefónica a los teléfonos: 2202-4165 / 2202/4166, para que solicite una cita con las personas funcionarias que puedan atenderle y donde usted pueda aclarar que tipo de información requiere, de manera específica, además de traer una llave maya o un disco duro en los que se le pueda guardar la información que por su naturaleza, en algunos casos, no será posible pasarla por correo electrónico y la institución en acatamiento de la Política de Gestión Ambiental, evita la impresión de documentos que no sean estrictamente necesarios.

Saludos atentos

MSc. Dalila Amador Villalobos
Asistente Sub Gerencia de Desarrollo Social
Instituto Mixto de Ayuda Social



Ingrid marin marin <ivmm90@gmail.com>

Consulta para Trabajo Final de Graduación, UCR

Catalina Picado <anilatac.5@gmail.com>

14 de noviembre de 2018, 14:14

Para: eserrano@inamu.go.cr

Cc: Ingrid marin marin <ivmm90@gmail.com>

Buenas tardes,

Sra. Serrano, tal y como me lo sugirió en la conversación que sostuvimos hoy por la tarde, le escribo con el fin de solicitarle su colaboración para reunir información sobre la participación del INAMU en los programas Manos a la Obra y Red de Cuido de Adultos Mayores.

Nuestro objetivo es determinar el rol del INAMU en estos proyectos, que tienen una manifiesta motivación fundada en el género, en términos de su diseño e implementación.

Le agradecemos de antemano la ayuda que nos pueda brindar,

Muchas gracias.

--

Ana Catalina Picado Campos

Seguimiento Consulta para Trabajo Final de Graduación, UCR

Catalina Picado <anilatac.5@gmail.com>

13 de diciembre de 2018, 10:18

Para: eserrano@inamu.go.cr, Ingrid marin marin <ivmm90@gmail.com>

Buenos días,

Sra. Serrano, el pasado 14 de noviembre por la tarde conversé con usted sobre la participación del INAMU en los programas Manos a la Obra y Red de Cuido de Adultos Mayores, quisiera saber si tiene información que nos pueda ser de utilidad.

Muchas gracias,


--

Ana Catalina Picado Campos

Solicitud de información  Recibidos x



Zaylen Mariam Barahona Morales <zaymariam12@gmail.com>
para adaniela ▾

mié., 11 abr. 2018 21:06   

Estimada Daniela, reciba un cordial saludo.

Para efectos de una investigación académica, como parte de la elaboración de mi trabajo final de graduación en licenciatura en Ciencias Políticas en la Universidad de Costa Rica, requiero revisar algunos documentos del MIVAH, por lo cual quisiera consultar el medio o contacto a quien se le pueden solicitar,

Específicamente requiero consultar los siguientes documentos:

"Informe de actualización de los asentamientos en precario y tugurios del Gran Área Metropolitana", elaborado por el MIVAH en el 2007.

Oficio No. DM-237-07-06, 24 de julio de 2006 y anexo, dirigido a la Contraloría General de la República.

Oficio GG-OF-0002-2009 del BANHVI dirigido a la señora Ministra del MIVAH.

Documento base de Formulación Programa Bono Comunal o Comunitario del 2007.

Agradezco de antemano la orientación,

Daniela Ávila Bolaños <adaniela@mivah.go.cr>
para mí ▾

jue., 12 abr. 2018 9:19   

Buenos días Zaylen

En el sitio web del MIVAH se encuentra todo lo oficializado de precarios. En caso de dudas, puede escribirle a la Sta. Jenny Liberoff, Directora de Vivienda al correo jlenny@mivah.go.cr

Los oficios del despacho del Ministro de otras administraciones, están en el archivo institucional, por lo cual le aconsejo que remita una carta acá y yo con gusto le solicito al coordinador de archivo que los busque y se los facilite.

El documento del 2007 sobre bono comunal desconozco que en efecto exista, estás segura que se llama así?.

Atentamente,



Daniela Ávila Bolaños
Jefa de Despacho y Asesora Legal | Despacho Ministerial
Tel.: 22027900 | Tel. Directo: 22027974 | Fax: 22027903
E-mail: adaniela@mivah.go.cr | www.mivah.go.cr

Nota de solicitud de información

1 mensaje

Zaylen Mariam Barahona Morales <zaymariam12@gmail.com>
Para: despacho.ministerial@mivah.go.cr

9 de mayo de 2018, 14:39

Buenas tardes.

Adjunto encontrará nota suscrita digitalmente por mi persona con una solicitud de información para uso académico.

Agradezco su confirmación de recibido.

Atentamente,

-

Zaylen Barahona M.
Universidad de Costa Rica
Asistente Carta MIVAH.pdf
172K

09 de mayo de 2018

Señor (a)
A quien corresponda
Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos

Estimado señor (a):

Sirva la presente para extenderle un cordial saludo y a la vez hacer de su conocimiento que actualmente me encuentro elaborando el Trabajo Final de Graduación para optar por el grado de Licenciatura en Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica.

Específicamente estoy desarrollando el seminario de graduación titulado "Política Social Selectiva en Costa Rica. Análisis desde las administraciones Arias Sánchez (2006-2010) y Chinchilla Miranda (2010-2014)". Uno de los casos de programas sociales selectivos a analizar corresponde a la Modalidad de Bono Comunal o Colectivo que otorga el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, por lo cual les solicito la interposición de sus buenos oficios para contar con la siguiente información;

- Informe de actualización de los asentamientos en precario y tugurios del Gran Área Metropolitana, elaborado por el MIVAH en el 2007.
- Oficio No. DM-237-07-06, 24 de Julio de 2006 y anexo, dirigido a la Contraloría General de la República.
- Oficio GG-OF-0002-2009 del BANHVI dirigido a la señora Ministra del MIVAH.
- Documento base de Formulación Programa Bono Comunal o Comunitario del 2007.

No omitimos manifestar que dicha información no ha sido posible ubicarla en el sitio web de su institución por lo cual recurrimos directamente a su instancia. De igual manera, se advierte que a la misma se le dará un uso estrictamente académico.

Agradezco de antemano toda la colaboración que me puedan brindar,



Zaylen Barahona Morales
Cédula 114700128
Carné universitario A30747
Celular 85403740

Solicitud de información

8 mensajes

Zaylen Mariam Barahona Morales <zaymariam12@gmail.com>
Para: ljenny@mivah.go.cr

19 de junio de 2018, 14:29

Estimada señora Liberoff, reciba un cordial saludo.

Actualmente me encuentro elaborando el trabajo final de graduación de Licenciatura en Ciencias Políticas en la Universidad de Costa Rica, razón por la cual tuve el honor de entrevistar al señor Ruddy Piedra Mena, Director de Vivienda y Asentamientos Humanos en la Administración Arias Sánchez (2006-2010).

El señor Piedra me recomendó contactar a su persona para que me guiara en cuanto al proceso a seguir para acceder a documentos que en el periodo indicado se formularon, relacionados con el diseño del Programa Bono Comunal o Colectivo, por ejemplo las memorias de los trabajos participativos que se desarrollaron con las comunidades, así como cualquier otro que se encuentre disponible al público.

En espera de su atenta respuesta,

--

Jenny Liberoff <ljenny@mivah.go.cr>
Para: Zaylen Mariam Barahona Morales <zaymariam12@gmail.com>

19 de junio de 2018, 15:35

Buenas tardes.

Lo oportuno sería conversar con la señora Marlen Rueda de la dirección integrada del territorio.

Para conversar con ella el teléfono es el 22027867 y el correo rmarlen@mivah.go.cr.

Cualquier otra cosa con mucho gusto.

Atentamente.



Jenny Liberoff Nemirovsky
Jefa | Departamento de Diagnóstico e Incidencia Social
Tel.: 22027900 | Tel. Directo: 22027984 | Fax: 22027981
E-mail: ljenny@mivah.go.cr | www.mivah.go.cr

Zaylen Mariam Barahona Morales <zaymariam12@gmail.com>
Para: Jenny Liberoff <jenny@mivah.go.cr>

19 de junio de 2018, 15:41

Le agradezco su pronta respuesta, me dirigiré a la señora Rueda.

Atentamente,
[El texto citado está oculto]
[El texto citado está oculto]
Asistente

Zaylen Mariam Barahona Morales <zaymariam12@gmail.com>
Para: rmarlen@mivah.go.cr

19 de junio de 2018, 15:44

Estimada señora Rueda, reciba un cordial saludo.

Actualmente me encuentro elaborando el trabajo final de graduación de Licenciatura en Ciencias Políticas en la Universidad de Costa Rica, razón por la cual tuve el honor de entrevistar al señor Ruddy Piedra Mena, Director de Vivienda y Asentamientos Humanos en la Administración Arias Sánchez (2006-2010).

El señor Piedra me recomendó contactar a la señora Liberoff quien a su vez me recomendó hablar con su persona para que me guiara en cuanto al proceso a seguir para acceder a documentos que en el periodo indicado se formularon, relacionados con el diseño del Programa Bono Comunal o Colectivo, por ejemplo las memorias de los trabajos participativos que se desarrollaron con las comunidades, así como cualquier otro que se encuentre disponible al público.

En espera de su atenta respuesta y agradeciendo de antemano su colaboración,

Zaylen Barahona M.
Universidad de Costa Rica
Zaylen Mariam Barahona Morales <zaymariam12@gmail.com>
para rmarlen ▾

dom., 26 ago. 2018 11:17



Estimada señora Rueda, de la manera más respetuosa le reenvío consulta planteada en el mes de junio.

Agradeciéndole su atención,



Marlen Rueda <rmarlen@mivah.go.cr>
para mí ▾

lun., 27 ago. 2018 7:59



Buen día Zaylen espero que este bien, no entiendo qué es lo que busca concretamente, si puede venir al Ministerio para hablar y puntualizar el requerimiento, con gusto le ayudaremos

Saludos

Zaylen Mariam Barahona Morales <zaymariam12@gmail.com>
para rmarlen ▾

lun., 27 ago. 2018 10:13



Buenos días Doña Mauren, le agradezco mucho.

En síntesis cualquier información del proceso de diseño y primeras ejecuciones del Programa Bono Comunal o Colectivo de los años 2007-2008, durante la Administración Arias Sánchez, interesan en gran medida las memorias de los trabajos participativos que se desarrollaron con las comunidades y aquellos documentos que evidencien cómo fue el diseño participativo.

Le agradezco me indique si es posible accederlos de forma digital en algún lugar, ya que en el sitio web no se registran. De igual forma, le agradezco me indique a quien referirme en caso de asistir al MIVAH.

Atentamente,

Marlen Rueda <rmarlen@mivah.go.cr>
para mí ▾

27 ago. 2018 10:33



Hola desde el MIVAH no hay memoria histórica para ese periodo, nosotros como departamento fuimos creados hará cosa de 6 años.

Información adicional entrevista

3 mensajes

Zaylen Mariam Barahona Morales <zaymariam12@gmail.com>
Para: RUDY-UCR <ruddy.piedra@ucr.ac.cr>

26 de agosto de 2018, 11:24

Estimado señor Piedra, reciba un cordial saludo.

En seguimiento a la entrevista que cordialmente usted me concedió en el mes de junio para nuestra investigación y dado que no he logrado me atiendan en el MIVAH (la señora Liberff muy amablemente me dirigió a otra persona, pero no he recibido respuesta de ésta última) , le agradezco me indique si es posible nos conceda en préstamo los documentos que posee sobre el Programa Bono Comunal.

Quedo atenta a su respuesta, y de antemano le agradezco su colaboración,

Zailen Barahona
Estudiante Ciencias Políticas

----- Mensaje reenviado -----

De: **RUDY-UCR** <ruddy.piedra@ucr.ac.cr>
Fecha: El mié, 29 de ago. de 2018 a las 16:47
Asunto: Re: Información adicional entrevista
Para: Zaylen Mariam Barahona Morales <zaymariam12@gmail.com>

Buenas tardes Zaylen.

No preciso en qué parte de mi oficina tenga la información q me solicita. Esta semana estoy concluyendo otros compromisos profesionales y a partir de la próxima voy a buscar estos documentos. De ubicarlos le avisaría p compartíros.

Saludos cordiales.

[El texto citado está oculto]

Anexo N°3.1

Componentes, áreas de intervención y poblaciones meta, del Plan Nacional de Combate a la Pobreza

Población meta	Generalidades	Áreas
Componente: Proinfancia y Juventud.		
Población pobre infantil y juvenil	Dirigidas a la generación de igualdad de oportunidades, por medio de: acceso a servicios sociales provistos por el Estado	Desarrollo infantil, Desarrollo del escolar, Desarrollo del adolescente, Niños, niñas y jóvenes en riesgo social y Jóvenes en conflicto con la Ley Penal.
Componente: Promujeres		
Población meta	Acciones	Áreas
Mujeres pobres y jefes de hogar.	Dirigidas a acrecentar las oportunidades y complementar los esfuerzos realizados por las instituciones públicas.	a) Atención integral a las mujeres jefas de hogar (educación y capacitación; inserción laboral; salud y vivienda; resocialización de roles); b) atención a las jóvenes y adolescentes (salud reproductiva y educación sexual; educación y capacitación; trabajo y empleo; resocialización de roles y apoyo legal).
Componente: Protrabajo		
Población meta	Generalidades	Áreas
Sector agrícola tradicional y el sector informal urbano	Ampliar las oportunidades laborales, mejorar la productividad de su fuerza de trabajo y posibilitar el acceso a otros recursos productivos	a) Acceso real a los recursos productivos: acceso a la tierra y desarrollo rural; apoyo al pequeño productor agropecuario; apoyo al microempresario. B) Aumento de la productividad: crédito y capacitación. C) Mejoramiento de condiciones laborales: cumplimiento de la legislación laboral; atención a la salud y protección al salario real. D) Generación de empleo: reinserción laboral y bolsas de empleo regional.
Componente: Solidaridad		
Población meta	Generalidades	Áreas
Los que participaron en la vida productiva pero no cuentan con los beneficios de la seguridad social, y personas incapacitados por distintas razones para proveer el sustento diario por sus propios medios	Tendientes a garantizar la vida digna. *Principal programa: pensiones del régimen no contributivo de la Caja Costarricense de Seguro Social	a) Desarrollo y protección del adulto mayor: atención de la salud; cuidado diario y recreación; protección contra el abandono y maltrato; apoyo ante la ausencia de ingresos, b) Protección y desarrollo del adulto discapacitado: rehabilitación profesional; rehabilitación funcional y rehabilitación social.
Componente: Desarrollo local, vivienda y calidad de vida		
Población meta	Generalidades	Áreas
Focalizado Incluye: Programa de las 16	Subsanar carencias manifiestas en el índice de	a) Comunidades vulnerables: recuperación y desarrollo de áreas

<p>Comunidades más vulnerables en 8 cantones rurales y 8 localidades urbano-marginales del país.</p>	<p>necesidades básicas insatisfechas</p> <p>*Implica ir más allá de una medición por ingresos, además se articula con la promoción de la organización comunitaria.</p>	<p>consolidadas;</p> <p>b) Modelos de intervención en zonas de destino;</p> <p>c) Intervención en zonas restringidas;</p> <p>d) Modelos de desarrollo para Ciudades Intermedias Estratégicas;</p> <p>e) Derechos de propiedad y titulación.</p>
---	--	---

Fuente: Elaboración propia con base en: Barahona, M y Montero, S. (2003). *Op.cit.*

Anexo N°3.2

Contenidos del Programa de Solidaridad y del Plan de Solidaridad.

	Plan de Solidaridad	Triángulo de Solidaridad
Objetivo	Facilitar a aquellos grupos, donde la pobreza y la desigualdad son más críticas, la obtención de mayor inversión en capital a través de capital físico (vivienda, tierra) o de capital humano por medio de educación, salud, alimentación y servicios básicos.	Promover la integración y la participación de las comunidades en la identificación y solución de los problemas locales y permitir el abordaje de la pobreza mediante la integración de las comunidades en la toma de decisiones. Integra tres actores: las comunidades, el gobierno local (municipalidades) y las instituciones del gobierno central.
Acciones	<ul style="list-style-type: none"> - Transformación del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) en el Fondo Nacional de Solidaridad y Desarrollo Humano (FONASOL) Esto no se logró. - Otorgamiento de los beneficios en función de los criterios de selección derivados del Sistema de Información de Población Objetivo (SIPO). - Descentralización y desconcentración de los servicios. - Pago por servicios a las instituciones y entidades gubernamentales y privadas sin fines de lucro. - Adjudicación del financiamiento contra proyectos específicos - Especialización y complementariedad de las instituciones atención de los factores estructurales. 	Orientadas a infraestructura comunal, salud, acueductos, educación, electrificación y capacitación.
Grupo meta:	<p>Infancia y juventud, por medio de programas como: el Bono y Beca Escolar, Comedores Escolares, Hogares Comunitarios y Hogares de Medio Tiempo, Centros de Atención Integral (CEN-CINAI); los Programas Superémonos y Prevención y Rehabilitación de Menores en Riesgo Social.</p> <p>Mujeres (madres adolescentes pobres) con: Programa Construyendo Oportunidades, “Amor Joven” y “De la Mano”.</p> <p>Adulto mayor mediante el Régimen No Contributivo</p> <p>Personas farmacodependientes, a través de programas de prevención y rehabilitación</p>	En función del índice de Desarrollo Social (IDS). Dentro de cada cantón se seleccionan los distritos con los índices más bajos de desarrollo y dentro de estos distritos se escogen las comunidades más pobres.
Áreas clave	Educación, salud, alimentación y nutrición, vivienda, agua potable, generación de ingresos e incentivos especiales	N/A

Fuente: Elaboración propia con base en Barahona, M y Montero, S. (2003). *Op.cit.*

Anexo N°3.3
Áreas, acciones y antecedentes del PNV

Área	Acciones	Antecedentes
Empleo y producción	<ul style="list-style-type: none"> - Banca de desarrollo y acceso al crédito. - Encadenamientos productivos e integración vertical. - Estrategias de mercadeo. - Visión de desarrollo rural, no exclusivamente agropecuario. - Incubación de emprendedores. - Asistencia técnica y gerencial. 	N/A
Integración y movilidad social de las familias	<ul style="list-style-type: none"> - Articulación interinstitucional para la generación de oportunidades, la creación de capacidades y la asistencia social. - Medidas de atención integral a familias por un mínimo de tres años. - Contrato de compromiso. 	<p>Experiencia chilena: Programa Puente</p> <p>Experiencia Mexicana: Oportunidad o Progresía</p>

Fuente: Elaboración propia con base en Plan Vida Nueva y en Barahona, M y Montero, S. (2003). *Op.cit.*

Anexo N°4.1

Catálogo de programas sociales identificados Administración Arias Sánchez (2006-2010).

Programas	Breve descripción	Voluntad Política Expresa							Año de inicio	Agenda Gubernamental en Política Social	Institución Rectora forma parte del Sector Social	Fuente de Financiamiento	Cobertura geográfica	Población Beneficiada	Continuidad
		Plan de Gobierno	Plan Nacional de Desarrollo	Discursos											
				Toma de Posesión	2007	2008	2009	2010							
Avancemos	TMC que se entrega con el objetivo de promover la permanencia en el sistema educativo	Sí	Sí	x	x	x	x	x	2006	Deserción escolar	Mivah	Fodesaf, IMAS, Presupuesto Nacional.	Nacional	Jóvenes estudiantes	Sí
Asignaciones Familiares	Principal instrumento de la política social selectiva. Financia programas y servicios a las instituciones del Estado y a otras expresamente autorizadas por ley.	Sí	***	***	***	***	x	***	Década de 1970	Creación de instituciones para desarrollar políticas relacionadas con atención y contención de la pobreza.	Sí	Transferencias gobierno central	Nacional	Población en condiciones de pobreza	Sí

Programas	Breve descripción	Voluntad Política Expresa							Año de inicio	Agenda Gubernamental en Política Social	Institución Rectora forma parte del Sector Social	Fuente de Financiamiento	Cobertura geográfica	Población Beneficiada	Continuidad
		Plan de Gobierno	Plan Nacional de Desarrollo	Discursos											
				Toma de Posición	2007	2008	2009	2010							
Cen-Cinai	Servicios de Nutrición	Sí	Se hace alusión a la creación o reparación de la infraestructura de este programa, como parte del Sector Social.	x	x	x	x	x	1951	Salud-Alimentación	Dirección Nacional de Cen-Cinai	Fodesaf	Nacional	Personas menores de 13 años	Sí
CECI	Espacio donde las personas puedan encontrar toda la información relacionada con los CECI y que les sirva de igual forma para la buena administración y aprovechamiento óptimo de los recursos.	Sí	Fortalecimiento de la plataforma de servicios digitales para reducir la brecha digital.	x	x	x	x	x	2007	Modernización tecnológica	Micitt (No)	Donación de Taiwán, Presupuesto Micitt y Fonatel	Nacional	General	Sí

Programas	Breve descripción	Voluntad Política Expresa							Año de inicio	Agenda Gubernamental en Política Social	Institución Rectora forma parte del Sector Social	Fuente de Financiamiento	Cobertura geográfica	Población Beneficiada	Continuidad
		Plan de Gobierno	Plan Nacional de Desarrollo	Discursos											
				Toma de Posesión	2007	2008	2009	2010							
Comedores Escolares	Proporciona una alimentación complementaria nutritiva a los estudiantes de los Centros Educativos Públicos de todo el país, provenientes de familias en condición de pobreza o pobreza extrema y desarrolla una cultura alimentaria - nutricional que promueva la práctica de estilos de vida saludables en la comunidad educativa.	Sí	***	***	x		x		Década de 1970	Cultura nutricional y estilos de vida saludables	MEP (No)	Fodesaf, Presupuesto Nacional, MEP	Nacional	Estudiantes entre 4 y 17 años	Sí

Programas	Breve descripción	Voluntad Política Expresa							Año de inicio	Agenda Gubernamental en Política Social	Institución Rectora forma parte del Sector Social	Fuente de Financiamiento	Cobertura geográfica	Población Beneficiada	Continuidad
		Plan de Gobierno	Plan Nacional de Desarrollo	Discursos											
				Toma de Posesión	2007	2008	2009	2010							
Erradicación de Precarios	Orden del proceso de atención de las familias que habitan en asentamientos en condición de precario con el fin de mejorar las condiciones de vida de sus habitantes.	Sí	Programa de atención al déficit habitacional y alivio a la pobreza		x	x	x	x	Década de 1960	Déficit habitacional	Banhvi e INVU	Ley N°8627	Nacional	Familias que habitan en asentamientos precarios y tugurios	Sí
Fortalecimiento del Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia.	Conjunto de instituciones que garantizará la protección integral de los derechos de las personas menores de edad en el diseño de las políticas públicas y la ejecución de programas destinados a su atención, prevención y defensa.	Sí							1998	Protección de NNA	PANI	Recursos propios de cada institución	Nacional	PME	Sí

Programas	Breve descripción	Voluntad Política Expresa							Año de inicio	Agenda Gubernamental en Política Social	Institución Rectora forma parte del Sector Social	Fuente de Financiamiento	Cobertura geográfica	Población Beneficiada	Continuidad
		Plan de Gobierno	Plan Nacional de Desarrollo	Discursos											
				Toma de Posesión	2007	2008	2009	2010							
Régimen no contributivo de pensiones	Programa de Asistencia Social del Estado	Se menciona expresamente en el Plan de Gobierno	Mejorar la oferta institucional para la atención de la población adulta mayor en condiciones de pobreza, mediante la universalización del RNCP.		x	x	x	x	1975	Brindar protección a los más necesitados del país. Marcada prioridad en adultos mayores	CCSS	Fodesaf	Nacional	PAM	Sí
Plan Escudo	Plan para combatir los efectos de la crisis fiscal	***	***	***	***	***	x	x	2009	Contención de la Crisis	N/R	Crédito BID	Nacional	Población Económicamente Activa	No

Programas	Breve descripción	Voluntad Política Expresa							Año de inicio	Agenda Gubernamental en Política Social	Institución Rectora forma parte del Sector Social	Fuente de Financiamiento	Cobertura geográfica	Población Beneficiada	Continuidad
		Plan de Gobierno	Plan Nacional de Desarrollo	Discursos											
				Toma de Posesión	2007	2008	2009	2010							
Plan Nacional de alimentos	Fomentar la producción para el autoconsumo y proveer al mercado interno de alimentos necesarios para la canasta básica, además de brindar asistencia social por medio de subsidios, transferencias y becas destinadas a grupos más necesitados.	***	Entre los 15 acuerdos ciudadanos con el Sector Productivo		***	***	x	x	2008	Agricultura sostenible	MAG (No)	Recursos institucionales	Nacional	Agricultores	No
Plan Nacional de Prevención de la Violencia	Serie de programas institucionales dirigidos al abordaje y prevención de la violencia	***	***	***	***	***	x	x	2007	Prevención de la Violencia	Vicepaz (No)	Recursos institucionales	Nacional	Ciudadanía en general	No

Programas	Breve descripción	Voluntad Política Expresa							Año de inicio	Agenda Gubernamental en Política Social	Institución Rectora forma parte del Sector Social	Fuente de Financiamiento	Cobertura geográfica	Población Beneficiada	Continuidad
		Plan de Gobierno	Plan Nacional de Desarrollo	Discursos											
				Toma de Posesión	2007	2008	2009	2010							
Plan Nacional sobre Drogas	Plan de acciones institucionales para prevenir y tratar el consumo de drogas	***	Creación y funcionamiento del Centro Nacional de Atención en Adicciones para PME	***	***	x	***	***	2008	Prevención de adicciones	ICD (No)	Recursos propios	Nacional	Nacional	Sí
Programa Costa Rica Multilingüe	Dotar de una segunda lengua a estudiantes y docentes	***	***	***	***	***	x	***	2008	Aumento de competitividad	MEP-Comex (No)	N/R	Nacional	Nacional	Sí
Programa de Desarrollo Infantil Temprano		Plan de Gobierno y Plan Nacional hacia la erradicación de la Desnutrición Infantil	***	***	***	***	***	***							

Programas	Breve descripción	Voluntad Política Expresa							Año de inicio	Agenda Gubernamental en Política Social	Institución Rectora forma parte del Sector Social	Fuente de Financiamiento	Cobertura geográfica	Población Beneficiada	Continuidad
		Plan de Gobierno	Plan Nacional de Desarrollo	Discursos											
				Toma de Posesión	2007	2008	2009	2010							
Sistema de Banca para el Desarrollo	Mecanismo para financiar e impulsar proyectos productivos, viables y factibles técnica y económicamente, acordes con el modelo de desarrollo del país en lo referente a la movilidad social de los grupos objeto de esta Ley.	***	***	***	***	***	X	X	2008	Impulso de proyectos productivos	MEIC-MAG (No)	Fondos Finade	Nacional	Proyectos productivos	Sí
Sistema Nacional de Información sobre la Violencia y el Delito		***	***	***	***	X	***	***							
Transferencia de recursos a la CCSS					X	X	***	***							
Vivienda Joven															

*** Sin mención.

El sombreado indica el o los criterios por los cuales fue descartado.

Fuente: Elaboración propia, con base en plan de gobierno, PND, discurso de posesión y de rendición de cuentas ante la Asamblea Legislativa (2006-2010).

Anexo N°4.2

Catálogo de programas sociales identificados Administración Chinchilla Miranda (2010-2014).

Programa	Breve descripción	Voluntad Política Expresa							Año de inicio	Tópico en agenda	Institución Rectora, forma parte del Sector Social	Fuente de Financiamiento	Cobertura geográfica	Población Beneficiada	Continuidad
		Plan de Gobierno	Plan Nacional de Desarrollo	Discursos Rendición de Cuentas											
				Discurso toma de posesión	2011	2012	2013	2014							
Promoción del Salario Mínimo	Campaña Nacional para promoción y cumplimiento del salario mínimo	Menciona la importancia del trabajo digno.	Sí	***	x	***	***	***	2011	Mejoramiento de las condiciones generales de los trabajadores	MTSS.	Recursos del Ministerio de Trabajo	Nacional	Personas trabajadoras	Ya para el 2012 no está activo
Avancemos	TMC que se entrega con el objetivo de promover la permanencia en el sistema educativo	Sí	Sí	***	x	X	x	x	2006	Deserción escolar	IMAS	Fodesaf, IMAS, Presupuesto Nacional.	Nacional	Jóvenes estudiantes	Sí

Programa	Breve descripción	Voluntad Política Expresa							Año de inicio	Tópico en agenda	Institución Rectora, forma parte del Sector Social	Fuente de Financiamiento	Cobertura geográfica	Población Beneficiada	Continuidad
		Plan de Gobierno	Plan Nacional de Desarrollo	Discursos Rendición de Cuentas											
				Discurso toma de posesión	2011	2012	2013	2014							
Comedores Escolares	Alimentación complementaria nutritiva a los estudiantes de los Centros Educativos Públicos de todo el país, provenientes de familias en condición de pobreza o pobreza extrema, y promoción la práctica de estilos de vida saludables en la comunidad educativa.	***	Sí	***	x	***	x	x	Década de 1970	Cultura nutricional y estilos de vida saludables	MEP (NO)	Fodesaf, presupuesto nacional, MEP	Nacional	Estudiantes entre 4 y 17 años	Sí

Programa	Breve descripción	Voluntad Política Expresa							Año de inicio	Tópico en agenda	Institución Rectora, forma parte del Sector Social	Fuente de Financiamiento	Cobertura geográfica	Población Beneficiada	Continuidad
		Plan de Gobierno	Plan Nacional de Desarrollo	Discursos Rendición de Cuentas											
				Discurso toma de posesión	2011	2012	2013	2014							
Política Nacional de Mejoramiento de Barrios y erradicación de tugurios	Definición de principales acciones para enfrentar los desafíos en la realidad de vivienda y asentamientos humanos. Mejorar las condiciones del hábitat en las comunidades urbano-marginales	Sí	Sí	***	x	***	***	***	2012	Impulso de la vivienda adecuada y polifuncional	Mivah (NO)	Fosuvi, Ley N°8683	Nacional	Hogares de escasos recursos que no pueden acceder a operaciones crediticias con entidades financieras	Sí, hasta el 2032

Programa	Breve descripción	Voluntad Política Expresa							Año de inicio	Tópico en agenda	Institución Rectora, forma parte del Sector Social	Fuente de Financiamiento	Cobertura geográfica	Población Beneficiada	Continuidad
		Plan de Gobierno	Plan Nacional de Desarrollo	Discursos Rendición de Cuentas											
				Discurso toma de posesión	2011	2012	2013	2014							
Bono Diferido-Debidamente aprobado	Este programa consiste en utilizar el monto del Bono Familiar de Vivienda del que puede ser beneficiaria una familia, para mejorar su capacidad de pago y poder brindarles un mayor monto de financiamiento en crédito	Se menciona la importancia de vivienda digna y de intervenciones comunitarias.	***	***	x	X	***	***	2011	Disminución de la pobreza y obtención de vivienda	Banhvi (NO)	Banhvi	Nacional	Familias de clase media	Sí
Bono Integrado para Segunda Planta	Otorgamiento de bono en la misma propiedad para aprovechamiento de suelos y construcciones verticales	Se menciona la importancia de vivienda digna y de intervenciones comunitarias.	***	***	x	X	***	***	2011	Disminución de la pobreza y obtención de vivienda	Mivah (NO)	Banhvi	Nacional	Familias de clase media	Sí

Programa	Breve descripción	Voluntad Política Expresa							Año de inicio	Tópico en agenda	Institución Rectora, forma parte del Sector Social	Fuente de Financiamiento	Cobertura geográfica	Población Beneficiada	Continuidad
		Plan de Gobierno	Plan Nacional de Desarrollo	Discursos Rendición de Cuentas											
				Discurso toma de posesión	2011	2012	2013	2014							
Vivienda para clase media	Bonos para familias de ingresos medios, para compra o construcción de vivienda	Se menciona la importancia de vivienda digna y de intervenciones comunitarias.	***	***	x	X	***	***	2011	Disminución de la pobreza y obtención de vivienda	Mivah (NO)	Banhvi	Nacional	Familias de clase media	Sí
Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil	Cubrir el costo de atención de la niñez en la primera y la segunda infancia; para que asistan a las alternativas de cuidado.	Sí	Sí	***	x	X	x	x	2011	Establecer un sistema de cuidado y desarrollo infantil de acceso público y universal.	IMAS (SÍ)	Fodesaf	Nacional	Población de 0-12 años	Sí

Programa	Breve descripción	Voluntad Política Expresa							Año de inicio	Tópico en agenda	Institución Rectora, forma parte del Sector Social	Fuente de Financiamiento	Cobertura geográfica	Población Beneficiada	Continuidad
		Plan de Gobierno	Plan Nacional de Desarrollo	Discursos Rendición de Cuentas											
				Discurso toma de posesión	2011	2012	2013	2014							
Red Nacional de Cuido de Personas Adultas Mayores	Estructura social que procura garantizar el adecuado cuidado y satisfacción de necesidades a las personas adultas mayores.	Sí	Sí	***	x	X	x	x	2011	Promover una vejez con calidad de vida	Conapam (SÍ)	JPS, Conapam y Fodesaf	Nacional	Personas adultas mayores	Sí
Atender a 20000 familias en pobreza extrema	Estrategia de atención integral a familias en condición de pobreza, como estrategia para el combate a la pobreza	Sí	Sí	***	x	x	x	x	2011	Articulación institucional para combate a la pobreza	IMAS (SÍ)	Fodesaf y Recursos propios del IMAS	Nacional	Familias en condición de pobreza	No está activo, pero comparte similitudes con el Plan Puente al Desarrollo

Programa	Breve descripción	Voluntad Política Expresa							Año de inicio	Tópico en agenda	Institución Rectora, forma parte del Sector Social	Fuente de Financiamiento	Cobertura geográfica	Población Beneficiada	Continuidad
		Plan de Gobierno	Plan Nacional de Desarrollo	Discursos Rendición de Cuentas											
				Discurso toma de posesión	2011	2012	2013	2014							
Empléate	Capacitación técnica a jóvenes de 17 a 24 años, que no estudien ni trabajen.	Se menciona en el capítulo de empleo y producción la necesidad de capacitación.	Mención a la necesidad de ampliar educación en áreas técnicas.	***	x	x	x	x	2011	Mejorar la empleabilidad en población joven	MTSS. (NO)	Pronae	Nacional	Jóvenes entre 17 y 24 años, que no trabajan ni estudian	Sí
Manos a la Obra	TMC que se entrega a personas en condición de pobreza, en el marco de algún proyecto comunal	Mención a finalizar la cultura de dependencia y clientelismo. Intención de establecer las obligaciones para recibir los beneficios	***	***		x	x	x	2011	Desempleo y contraprestación comunal.	IMAS (SÍ)	Fodesaf, presupuesto del IMAS	Nacional	Personas en condición de pobreza extrema, pobreza, riesgo y vulnerabilidad	Hasta finales del 2014

Programa	Breve descripción	Voluntad Política Expresa							Año de inicio	Tópico en agenda	Institución Rectora, forma parte del Sector Social	Fuente de Financiamiento	Cobertura geográfica	Población Beneficiada	Continuidad
		Plan de Gobierno	Plan Nacional de Desarrollo	Discursos Rendición de Cuentas											
				Discurso toma de posesión	2011	2012	2013	2014							
Centro de Tecnología y Artes Visuales	Desarrollo de capacidades en áreas relacionadas a la tecnología y las artes visuales	***	***	***	***	x	***	***	2012	Innovación	Ministerio de Cultura (NO)	Ministerio de Cultura, Propios de la Fundación Parque La Libertad	Desamparados, Tres Ríos y Tirrasés	Personas jóvenes	Sí
Programa de Vivienda para pensionados con la participación del IVM	Convenio entre la CCSS y el BCR para que la entidad financiera otorgue préstamos a pensionados del régimen de IVM y las cuotas se rebajen directamente de la pensión	***	***	***	x	x	***	***	2010	Disminución del déficit habitacional	CCSS (NO)	****	Nacional	Pensionados del IVM	Sí
Becas Fonabe	Programa Nacional de Becas	***	***	***	***	***	x	x	1997	Otorgar subsidios económicos para estudios	Fonabe (NO)	Fodesaf, donaciones	Nacional	Personas estudiantes de escasos recursos	Sí

Programa	Breve descripción	Voluntad Política Expresa							Año de inicio	Tópico en agenda	Institución Rectora, forma parte del Sector Social	Fuente de Financiamiento	Cobertura geográfica	Población Beneficiada	Continuidad
		Plan de Gobierno	Plan Nacional de Desarrollo	Discursos Rendición de Cuentas											
				Discurso toma de posesión	2011	2012	2013	2014							
Beca Transporte	Brindar beneficios económicos a favor de las y los estudiantes, que por su condición socioeconómica, distancia al centro educativo público y acceso de las comunidades a los medios de transporte público u otras circunstancias concurrentes ; requieran ayuda para concluir exitosamente su proceso educativo.	***	***	***	***	***	x	x	2000	Garantizar el derecho a la educación	MEP (NO)	Fonabe	Nacional	Estudiantes de escasos recursos o discapacidad	Sí

Programa	Breve descripción	Voluntad Política Expresa							Año de inicio	Tópico en agenda	Institución Rectora, forma parte del Sector Social	Fuente de Financiamiento	Cobertura geográfica	Población Beneficiada	Continuidad
		Plan de Gobierno	Plan Nacional de Desarrollo	Discursos Rendición de Cuentas											
				Discurso toma de posesión	2011	2012	2013	2014							
Escuelas de Música	Sistema de enseñanza musical	***	***	***	***	***	***	x	2007	Enseñanza Musical	Ministerio de Cultura (NO)	Ministerio de Cultura, Donaciones	Nacional	Niños y Jóvenes	Sí
Programa vivir y convivir	Actividades para el fortalecimiento de las relaciones de convivencia en los centros educativos	***	***	***	***	***	***	x	2010	Desarrollo de actividades participativas en Centros Educativos	MEP (NO)	MEP, y Organismos Internacionales	Nacional	Niños y jóvenes en centros educativos	N/S
Fondo Propyme	Optimizar la asignación de recursos disponibles en fondos claves para el desarrollo de los pequeños y medianos empresarios			Apoyo a Pymes			x		2013	Financiar las acciones y actividades dirigidas a promover y mejorar la capacidad de gestión y competitividad de las pequeñas y medianas empresas costarricenses.	Micitt (NO)	Micitt	Nacional	Pymes inscritas ante el Micitt	N/S

Programa	Breve descripción	Voluntad Política Expresa							Año de inicio	Tópico en agenda	Institución Rectora, forma parte del Sector Social	Fuente de Financiamiento	Cobertura geográfica	Población Beneficiada	Continuidad
		Plan de Gobierno	Plan Nacional de Desarrollo	Discursos Rendición de Cuentas											
				Discurso toma de posesión	2011	2012	2013	2014							
Programa Capital Semilla	Recursos económicos otorgados a negocios que vienen iniciando y que no son un perfil financiable por la banca.	***	***	Apoyo a Emprendedurismo	***	***	***	x	2013	Financiar e impulsar proyectos productivos	SBD (NO)	Finade	Nacional	Emprendedores	Sí
Programa Talento Joven	Detectar a jóvenes brillantes que han destacado en ferias y olimpiadas científicas y ofrecerles apoyo académico. Promover las vocaciones científicas y tecnológicas entre los jóvenes costarricenses	***	***	***	***	x	***	***	2013	Promover capacidades tecnológicas y científicas en los jóvenes	Micitt (NO)	Recursos del Micitt	Nacional	Jóvenes entre 12 y 19 años interesados en ciencia y tecnología	

*** Sin mención.

El sombreado indica el o los criterios por los cuales fue descartado.

Fuente: Elaboración propia con base en el programa de gobierno, PND, y discursos de toma de posesión y de rendición de cuentas ante la Asamblea Legislativa (2010-2014).

Anexo N°4.3

Fichas de los programas no seleccionados como estudios de caso. Programas Sociales: administración Oscar Arias Sánchez.

Programa de Alimentación y Nutrición del Escolar y del Adolescente (Panea-Comedores Escolares)

Nombre del programa: Programa de Alimentación y Nutrición del Escolar y del Adolescente (Panea-Comedores Escolares)			
Naturaleza de la política: Selectiva (por centro educativo y por persona)		Ámbito de acción: Educación y Salud	
Tipo de beneficio:	Subsidio (pago salario trabajadoras comedor y pago alimentos)		
Año de Diseño: 1950	Año de Ejecución: 1974 (con recursos Fodesaf).	Continuidad: Actualidad	
<p>Marco Jurídico: Ley N°5662 de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (1974), por medio de la cual se crea el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf). Es a partir de este año que se dota de recursos económicos permanentes al Programa. En 1987, mediante el decreto N°18753 M.E.P., se crea la División de Alimentación y Nutrición del Escolar y el Adolescente - D.A.N.E.A- la cual es la encargada de la administración total del Programa de Comedores Escolares.</p> <p>Otra normativa: Decreto Ejecutivo 34075-MEP, del 5/11/2007. Publicado en La Gaceta el 5/11/2007. Este Decreto crea la Dirección de Programas de Equidad. Reformulado mediante el Decreto N°36451-MEP (Organización administrativa de las oficinas centrales del Ministerio de Educación Pública) publicado en la Gaceta No. 48 del 09 de marzo del 2011.</p> <p>Ley No. 5662, Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares y su reforma, Ley No. 8783 y su Reglamento. Convenio de Cooperación y Aporte Financiero entre el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Ministerio de Educación Pública y sus adendas, el cual norma la ejecución de este programa con recursos del Fodesaf.</p>			
Entidad Rectora: Ministerio Educación Pública	Entidad Ejecutora: Dirección Programas Equidad MEP	Entidad Responsable: Dirección Programas Equidad MEP	
Parte del Sector Social: Sí			
Recursos:		Financiamiento: Fodesaf	
Población Objetivo: Los estudiantes en condición de pobreza extrema y pobreza, vulnerabilidad, problemas nutricionales (desnutrición y obesidad).			
Criterios de selección:	Para seleccionar los estudiantes, se tomarán en cuenta los siguientes criterios; Nivel Socioeconómico, Estado Nutricional y Situaciones de Riesgo Sicosocial.		
Criterios de selección:	Se establecen actualmente dos categorías de prioridad: Categoría A, comprende las instituciones educativas ubicadas en distritos con índices altos de rezago social y económico o en riesgo social, catalogadas como de pobreza y pobreza extrema (según Índice de Desarrollo Social Distrital, IDSD). Se atienden en esta prioridad a los centros educativos Indígenas, Multigrado, Telesecundarias, Liceos Rurales, Direcciones Uno (con menos de 100 estudiantes matriculados), centros ubicados en zonas urbano-marginales, centros que atienden poblaciones de estudiantes con necesidades educativas especiales y centros educativos que trabajan con horario ampliado y tercera jornada. Categoría B, son los centros educativos no incluidos en las prioridades anteriores.		
Cantidad de beneficiarios (anuales):			
Cobertura: Nacional	Provincias: Todas	Regiones: Todas	Otro: Todas
Motivación/Justificación/Por qué: Dotar de adecuada alimentación a la población estudiantil			

Objetivo General		Otros Objetivos
Proporcionar una alimentación complementaria y nutritiva a los estudiantes de los centros educativos públicos de todo el país, que permita mejorar el proceso de enseñanza y aprendizaje y su permanencia en el sistema educativo, contribuyendo con la seguridad alimentaria y nutricional y el disfrute del derecho a la alimentación de esta población y garantizando como prioridad la atención de estudiantes provenientes de familias en condiciones de pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad		Proporcionar servicios de alimentación (raciones) a los estudiantes de los Centros Educativos que hayan sido seleccionados como beneficiarios del programa, con alimentos que se adquieren ya preparados o que son preparados por personal contratado para este fin, utilizando menús regionalizados que permitan brindar una alimentación balanceada de acuerdo con las necesidades de los estudiantes
Vinculación PND		Acción Estratégica: 5. Acciones para la reducción de las desigualdades en el acceso efectivo al derecho a la educación.
		Objetivos: Minimizar el efecto de las diversas desigualdades sociales, económicas, étnicas, culturales, de género y discapacidad de cualquier otro tipo, en el acceso efectivo al disfrute del derecho universal a la educación.
		Metas: Comedores Escolares. Se espera que se incremente el número de beneficiarios en 138.197 con respecto a la línea de base.
Evaluación		
Evaluación:	Sí	Año de evaluación: Desde que surgió se evalúa cada año
Institución que la Realiza: Se mantienen controles de acuerdo con la Ley de Control Interno. La Dirección de Programas de Equidad cuenta con un Departamento de Supervisión y Control que se encarga de monitorearlo		
Resultados / Recomendaciones:		
Observaciones Generales: El Programa no surge en la Administración Arias Sánchez, si no que se le da continuidad, por lo tanto, solo se aplica esta ficha.		

Régimen No Contributivo de Pensiones.

Nombre del programa: Programa Régimen No Contributivo de Pensiones. Dicho Régimen se considera un programa adicional al Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte, que administra la Caja Costarricense de Seguro Social (Caja).		
Naturaleza de la política: selectivo.		Ámbito de acción: seguridad social.
Tipo de beneficio: Transferencia Monetaria		
Año de Diseño: 1974	Año de Ejecución: 1975	Continuidad: Actualidad
Marco Jurídico: creado por la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, N° 5662 del 23 de diciembre de 1974, reformada por la Ley N ° 8783 del 13 de octubre del año 2009		
Entidad Rectora: Caja Costarricense del Seguro Social		Entidad Ejecutora: CCSS Entidad Responsable: CCSS
Parte del Sector Social: Sí		
Recursos:		Financiamiento: 20% Fondo Asignaciones Familiares
Población Objetivo: dirigido a aquellos costarricenses y extranjeros residentes legales del país, así como a las personas menores de edad, quienes a pensar de carecer de una condición migratoria regular en el territorio nacional (Ley 5662 modificada en octubre 2009, mediante la Ley 8783) que, encontrándose en necesidad de		

amparo económico inmediato, no se encuentren cubiertos por los regímenes de pensiones existentes en el país			
Criterios de selección: 1. No ser pensionado de algún régimen contributivo o no contributivo existente. 2. El solicitante debe encontrarse en condición de pobreza o pobreza extrema, según la Ficha de Información Social (FIS) o la Ficha de Integración Social del Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios (SINIRUBE). 3. c. El ingreso por persona del grupo familiar del solicitante debe ser inferior o igual al indicador de la línea de pobreza nacional establecido por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), o línea de pobreza familiar ampliada, según corresponda.			
Cantidad de beneficiarios (anuales):	59.381 personas		
Cobertura: Nacional	Provincias:	Regiones:	Otro:
Motivación/Justificación/Por qué:			
Objetivo General		Otros Objetivos	
Proteger a todas aquellas personas que se encuentran en necesidad de amparo económico inmediato y no califican en alguno de los regímenes contributivos o no contributivos existentes.		<p>Otorgar Pensiones del Régimen No Contributivo a todos aquellos costarricenses y extranjeros residentes legales en el país, y menores de edad, quienes a pensar de carecer de una condición migratoria regular en el territorio nacional se encuentran en pobreza o pobreza extrema y que cumplan los requisitos reglamentarios correspondientes, dando prioridad a la población adulta mayor.</p> <p>Otorgar Pensiones vitalicias a las personas que padezcan parálisis cerebral profunda, autismo, mielo meningocele u otra enfermedad ocurrida en la primera infancia con manifestaciones neurológicas equiparables en severidad y que se encuentren en necesidad de amparo económico por parte del Estado.</p>	
Vinculación PND	Acción Estratégica: 7. Desarrollo de una red de protección social básica para la reducción y superación de la pobreza.		
	Objetivos: Mejorar la oferta institucional para la atención de la población adulta mayor en condiciones de pobreza, mediante la universalización del Régimen No Contributivo de Pensiones y el fortalecimiento y diversificación de alternativas para la población que se encuentra en riesgo social y no es atendida por instituciones de bienestar social.		
	Metas: 7.5.1: 59.461 personas adultas mayores con pensión asignada. 7.5.2.: Pensiones del RNCP incrementado anualmente de acuerdo a la tasa de inflación (revisión semestral).		
<i>Evaluación</i>			
Evaluación: Sí	Sí / NO	Año de evaluación:	
Institución que la Realiza: Mensualmente se realiza el seguimiento sobre el cumplimiento de las metas en el otorgamiento de beneficios, así como cruces para detectar posibles casos que podrían haber dejado de cumplir con los requisitos establecidos, conforme a la normativa vigente. La Dirección Actuarial realiza estudios técnicos y además elabora un informe anual. Estos forman parte del proceso de evaluación a la gestión del régimen, analizando el desempeño del programa y el estado financiero de este.			
Resultados / Recomendaciones:			
<p>Observaciones Generales: En algunos momentos se trabajó como Programa de fortalecimiento de la capacidad resolutoria de las instituciones del sector, para lograr un incremento de la cobertura del Seguro de Enfermedad y Maternidad y del Régimen del IVM. Tiene dos componentes, a saber: las Pensiones Ordinarias y las Pensiones por Parálisis Cerebral Profunda (reformado mediante Ley 8769). El incremento del monto económico de la pensión pasó de ¢50.000 y ¢66.125 entre el 2007 al 2009 (Fuente: https://documentos.mideplan.go.cr/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/975e63a5-6823-4c7e-bd59-95bbf8a6deba/informe-evaluacion-PND-2006-2010-2009.pdf), El Programa no surge en la Administración Arias Sánchez, si no que se le da continuidad, se aumenta el monto otorgado. Dado que este programa no es propio de la administración, y se repite en la administración siguiente, se realiza únicamente esta ficha.</p>			

CECI

Nombre del programa: Centros Comunitarios Inteligentes			
Naturaleza de la política: Universal		Ámbito de acción: Educación	
Tipo de beneficio: laboratorios de computadoras			
Año de Diseño: 2005		Año de Ejecución: 2006	Continuidad: Actualidad
Marco Jurídico: Decreto (CECI) N°33629. Declara de interés público el proyecto denominado Centros Comunitarios Inteligentes			
Entidad Rectora: Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones		Entidad Ejecutora: instituciones, organizaciones locales y ciudadanos	Entidad Responsable: Micitt
Parte del Sector Social: No			
Recursos:	Financiamiento: mediante una donación al Gobierno de Taiwán se logró instalar los primeros 100 CECI durante el año 2007. En el año 2008 se creó el programa “Fondo de Inclusión Digital”, el cual comprende €100 millones anuales que provienen del presupuesto del MICIT y tiene como primer objetivo adquirir equipo informático para habilitar CECIs en cada sede regional de las universidades públicas. El Fondo también transferirá a los CECI ya constituidos recursos para llevar a cabo actividades de capacitación		
Población Objetivo: Todos los miembros de la comunidad. Jóvenes, adultos, niños, minorías, grupos de bajos ingresos e inmigrantes.			
Criterios de selección: N/A			
Cantidad de beneficiarios (anuales):			
Cobertura: Nacional	Provincias: Todas	Regiones: Todas	Otro: Todas
Motivación/Justificación/Por qué: Disminuir la brecha digital entre los diferentes sectores del país.			
Objetivo General		Otros Objetivos	
Promover la apropiación social y el aprovechamiento de las Tecnologías Digitales, con el fin de disminuir la brecha digital existente en Costa Rica y contribuir a alcanzar metas de desarrollo social, particularmente dentro de poblaciones en condiciones de vulnerabilidad o riesgo social, mediante procesos de aprendizaje, emprendedurismo y utilización de servicios en línea.		Contribuir al desarrollo económico y social de las comunidades mediante la implementación de un programa que permita el aprendizaje, el uso de servicios en línea y el desarrollo de destrezas que promuevan el liderazgo y el emprendedurismo en la localidad. Desarrollar una red de centros de acceso público y uso de las tecnologías digitales, con cobertura nacional, priorizando a comunidades en donde la brecha digital y la brecha social son mayores. Implementar un sistema de monitoreo continuo sobre el trabajo desarrollado en los diferentes Centros Comunitarios, que permite identificar fallas en el diseño y en el plan de ejecución para la corrección de las mismas.	
Vinculación PND	Acción Estratégica: Fortalecimiento de la plataforma de los servicios digitales para reducir la brecha digital. Para ello, se diseñarán, equiparán y abrirán 320 CECIs en todo el país. Plan para fomentar la ciencia y la tecnología entre las poblaciones vulnerables, llevando a cabo actividades y proyectos que permitan la participación prioritaria de personas con discapacidad, adultos mayores e indígena.		
	Objetivos: Contribuir a la reducción de la brecha digital mediante la apertura de Centros Comunitarios Inteligentes (CECIs). Disminuir la brecha científico-tecnológica entre este grupo y el resto la población.		
	Metas: 320 CECIS abiertos- 4 Proyectos y 8 actividades científico-tecnológicos en las poblaciones vulnerables.		

<i>Evaluación</i>	
Evaluación: No	Año de evaluación:
Institución que la Realiza:	
Resultados / Recomendaciones:	
Observaciones Generales: El proyecto pretende llegar a población adulta mayor, indígenas, personas con discapacidad, niños y jóvenes en riesgo social, de ahí la importancia del trabajo interinstitucional con organizaciones que atienden estas poblaciones, como el caso del Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (Conapam), el Sistema Nacional de Bibliotecas (SINABI), el Centro Nacional de Recursos para la Educación Inclusiva (Cenarec), universidades públicas y privadas, asociaciones de desarrollo, municipalidades, y muchos otros.	

Cen-cinai

Nombre del programa: Dirección Nacional de Centros de Educación y Nutrición (CEN) y de Centros Infantiles de Atención Integral (CINAI)		
Naturaleza de la política: Universal		Ámbito de acción: Salud y Educación
Tipo de beneficio: cuidado y alimentación		
Año de Diseño: 1950 Año de Ejecución: 1951.		Continuidad: Actualidad
Marco Jurídico: los Centros Infantiles de Atención Integral (CINAI) fueron creados y son regulados por el Decreto Ejecutivo N°5828 de 1977.		
Entidad Rectora: Dirección Nacional de Cen-Cinai (Minsa)	Entidad Ejecutora: Dirección Nacional de Cen-Cinai	Entidad Responsable: Dirección Nacional de Cen-Cinai
Parte del Sector Social: No		
Recursos:	<p>Financiamiento: cuenta con las siguientes fuentes de financiamiento, de acuerdo con la Ley N°8809 “Creación de la Dirección Nacional de Centros de Educación y Nutrición y de Centros Infantiles de Atención Integral”:</p> <p>Como mínimo un quince por ciento (15%) de los recursos señalados en la Ley del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, N°5662, y sus reformas, Ley N°6879, y sus reformas., los recursos destinados a este programa en el presupuesto nacional.</p> <p>Los ingresos provenientes de donaciones públicas o privadas, subvenciones, aportes económicos del Gobierno e instituciones del Estado y empréstitos nacionales e internacionales, de conformidad con el ordenamiento jurídico nacional.</p> <p>Las contribuciones voluntarias aportadas por las familias beneficiarias.</p>	
Población Objetivo: atiende niños y niñas (clientes) desde la gestación hasta los 13 años, quienes reciben servicios de nutrición preventiva, promoción del crecimiento y desarrollo y atención y protección diaria. También atiende a mujeres embarazadas y en periodo de lactancia (beneficiarias), dando prioridad a adolescentes madres y mujeres que trabajan fuera del hogar.		

<p>Criterios de selección: Para beneficiarse de los servicios de la Dirección Nacional de CEN-CINAI, se debe acudir al establecimiento más cercano, donde el personal funcionario rellena un instrumento de selección que contempla varios indicadores: Ingreso per cápita</p> <p>Nivel educativo de los padres, ocupación de los padres, vivir o trabajar en el área de atracción del establecimiento, estado de desnutrición, problemas de desarrollo, ser adolescente madre, encontrarse en situación de vulnerabilidad. Con esos datos se determina el grado de prioridad del grupo familiar del cliente (1, 2 o 3). Los clientes de prioridad 1 son seleccionados en primer lugar y, si existe cupo, se seleccionan clientes de los grupos sucesivos. El análisis se realiza en igualdad de condiciones para casos nuevos y para los/as beneficiarios/as del año anterior. Anualmente se define un periodo de selección, aunque se pueden solicitar los servicios durante todo el año.</p>			
Cantidad de beneficiarios (anuales):			
Cobertura: Nacional	Provincias: Todas	Regiones: Todas	Otro: Todas
Motivación/Justificación/Por qué: El resultado esperado es mejorar sus condiciones de crecimiento y desarrollo, como producto de su participación en los servicios que facilita CEN-CINAI, en sus modalidades extramuros e intramuros. En sus inicios apareció con el fin de atacar la desnutrición infantil.			
Objetivo General: Contribuir a mejorar el estado nutricional de la población materno-infantil y el adecuado desarrollo de la niñez, que viven en condiciones de pobreza y/o riesgo social.		Otros Objetivos: Brindar al niño y a la niña en condición de pobreza y/o riesgo social la oportunidad de permanecer en servicios de atención diaria de calidad, facilitando la incorporación de las personas responsables de su tutela al proceso productivo y educativo del país.	
Vinculación PND	Acción Estratégica: Articulación de las políticas de atención integral a la niñez y la adolescencia en condición de pobreza, vulnerabilidad y exclusión social, mediante programas y acciones orientadas por criterios de corresponsabilidad, equidad de género e interés superior de niños, niñas y adolescentes.		
	Objetivos: Ampliar la oferta de servicios y la cobertura de atención a la población menor de 13 años mediante el programa CENCINAI.		
	Metas: 611 construcciones, ampliaciones y o reparaciones. / 2008-2010: 480 niños y niñas de 3 meses a 2 años atendidos en los CEN-CINAI / 29.232 niños y niñas de 2 a 7 años atendidos en la modalidad intramuros. / 5.000 niños y niñas de 7 a 12 años atendidos en los CEN-CINAI.		
<i>Evaluación</i>			
Evaluación: NO		Año de evaluación:	
Institución que la Realiza:			
Resultados / Recomendaciones:			
<p>Observaciones Generales: En 1973 fue decretado el cambio de nombre de Centros de Nutrición a Centros de Educación y Nutrición (CEN). En 1983 se emite la Ley N°6879: Ley de Timbre de Educación y Cultura, reformada en 1984 por la Ley N°6946, donde fue establecido el aporte del impuesto del 1% a las importaciones, lo cual brindó un nuevo nombre al Programa, llamándosele adelante: Programa Nacional de Nutrición y Atención Integral. El Programa Nacional de Nutrición es reestructurado en 1998, para convertirse en la Dirección de Centros de Nutrición y Desarrollo Infantil del Ministerio de Salud, posterior a ello, el 2 de junio del 2008 mediante la publicación del decreto N°34510-S esta Dirección se convierte en la Dirección General de Nutrición y Desarrollo Infantil, como parte de las actividades correspondientes a la provisión de servicios de salud. Y finalmente el día primero de junio de 2010, en la Gaceta número 105 salió publicada la Ley N°8809 sobre la creación de la Dirección de Centros de Educación y Nutrición y de Centros Infantiles de Atención Integral, cuyo acrónimo será: Dirección de CEN-CINAI, como un órgano de desconcentración mínima, adscrito al Ministerio de Salud.</p> <p>Dado que este programa no es propio de la administración, y se repite en la administración siguiente se realiza únicamente esta ficha.</p>			

Anexo N°4.4

**Fichas de los programas no seleccionados como estudios de caso.
Programas Sociales: administración Laura Chinchilla Miranda.**

Campaña de salarios mínimos.

Nombre del programa: Campaña de salarios mínimos.			
Naturaleza de la política: Universal.		Ámbito de acción: empresarial.	
Tipo de beneficio:	Inspección		
Año de Diseño: 2010	Año de Ejecución: 2010	Continuidad: No.	
Marco Jurídico: Constitución Política, Art. 57. Código de Trabajo, Art. 177.			
Entidad Rectora: Ministerio de Trabajo	Entidad Ejecutora: Ministerio de Trabajo	Entidad Responsable: Ministerio de Trabajo	
Parte del Sector Social: No			
Recursos: Ministerio de Trabajo		Financiamiento: Ministerio de trabajo	
Población Objetivo: Empresas Privadas			
Criterios de selección:	Población ocupada asalariada del sector privado, con ingreso y horas de trabajo conocidos. Todo sector privado.		
Cantidad de beneficiarios (anuales):	No determina		
Cobertura: Nacional	Provincias: Todas	Regiones: Todas	Otro:
Motivación/Justificación/Por qué: Como medida ante los altos porcentajes de incumplimiento, por parte de empresas privadas, en el pago de los salarios mínimos establecidos, y su relación con la situación económica del país.			
Objetivo General		Otros Objetivos	
Respetar la legislación laboral, especialmente la relativa a los derechos económicos de las personas.		Diálogo, asesoría y divulgación de información sobre salarios mínimos. Hacer inspecciones en las empresas.	
Vinculación PND	Acción Estratégica: Programa Nacional de Salarios Mínimos.		
	Objetivos: Reforzar el cumplimiento de la Ley de Salarios Mínimos, coadyuvando a la protección de los y las trabajadoras de más bajos ingresos.		
	Metas: Focalizar anualmente en salarios mínimos el 50% de las inspecciones de oficio. Nueva metodología para la fijación salarial del sector privado 100% aplicada por el Consejo Nacional de Salarios (CNS). Realizar el 100% de las actividades programadas de divulgación sobre salarios mínimos en regiones seleccionadas de acuerdo con la vulnerabilidad laboral		
<i>Evaluación</i>			

Evaluación:	Sí	Año de evaluación: 2011
Institución que la Realiza: Ministerio de Trabajo, Observatorio Mercado Laboral.		
Resultados / Recomendaciones: La campaña cumplió con los objetivos propuestos.		
Observaciones Generales:		

Atención Integral a Familias en pobreza, vulnerabilidad y riesgo social. Conocido como Estrategia de Atención Integral.

Nombre del programa: Atención Integral a Familias en pobreza, vulnerabilidad y riesgo social. Conocido como Estrategia de Atención Integral.			
Naturaleza de la política: Selectiva		Ámbito de acción: Social	
Tipo de beneficio:	Servicio		
Año de Diseño: 2011	Año de Ejecución: 2011	Continuidad: Al 2015 no continua, sin embargo, el programa Puente al Desarrollo resulta muy similar.	
Marco Jurídico: Decreto N°37382-MP-MBSF.			
Entidad Rectora: IMAS		Entidad Ejecutora: Instituciones públicas que brinden servicios.	Entidad Responsable: IMAS
Parte del Sector Social: Sí			
Recursos: 76,800 millones. Recursos propios del IMAS y los que obtiene de Fodesaf. Además, se podrá financiar con los recursos de fuentes nacionales e internacionales que asignen las entidades participantes, pueden obtenerlos mediante convenio, donación, directriz presidencial, decreto o ley.		Financiamiento: IMAS (Fodesaf) y recursos propios de las instituciones que atienden a las personas beneficiarias	
Población Objetivo: Familias en situación de extrema pobreza o alta vulnerabilidad social.			
Criterios de selección:		Familias en condición de extrema pobreza o alta vulnerabilidad social.	
Cantidad de beneficiarios (anuales):		20,000 familias en toda la gestión	
Cobertura: Nacional	Provincias: Todas	Regiones: Todas	Otro:
Motivación/Justificación/Por qué: Como propuesta para atención de la pobreza. Situación de pobreza extrema de más de 50 mil hogares, que no satisfacen sus necesidades básicas.			
Objetivo General		Otros Objetivos	
Atención integral, sinérgica y sistemática en el seno de las familias en situación de extrema pobreza o alta vulnerabilidad social, mediante diversos servicios públicos universales y selectivos, así como de la capacitación para el trabajo y el apoyo para el empleo, que propicie la integridad y movilidad social.		Contribuir a la satisfacción de necesidades básicas relacionadas con alimentación, salud, educación, formación humana, apoyo para el empleo y producción, vivienda y servicios de cuidado y desarrollo infantil, así como para la atención de personas adultas mayores y personas con discapacidad dependientes, con énfasis en las comunidades con bajo desarrollo social.	

Vinculación PND	Acción Estratégica: Programa de Integral a Familias en pobreza, vulnerabilidad y riesgo social.	
	Objetivos: Atención integral, sinérgica y sistemática en el seno las familias en situación de extrema pobreza o alta vulnerabilidad social, mediante diversos servicios públicos universales y selectivos, así como de la capacitación para el trabajo y el apoyo para el empleo, que propicie la integración y movilidad social.	
	Metas: 1) 20,000 familias en pobreza extrema, vulnerabilidad y riesgo social, atendidas integralmente. 2)10.000 nuevas pensiones del régimen no contributivo otorgadas a personas adultas mayores, personas con discapacidad, mujeres viudas desamparadas y personas en indigencia.	
<i>Evaluación</i>		
Evaluación:	Sí	Año de evaluación: 2012
Institución que la Realiza: Contraloría General de la República.		
Resultados / Recomendaciones: Riegos en cuanto a la capacidad instalada para hacer frente a su ejecución, debilidades en el avance de las 26 condiciones mínimas que se pretendían cumplir con el Plan de atención integral, así como a temas de carencia de indicadores; sistemas de información; la reducida capacidad del INAMU para la atención de jefas de familia; y debilidades en la coordinación interinstitucional.		
Observaciones Generales: Es una estrategia de atención y remisión de personas de familias en condición de pobreza extrema. El Ministro de Bienestar Social y Familia solicita eliminar al CPNJ de la estrategia, ya que los jóvenes atendidos por el CPNJ no estaban incorporados en la estrategia. <i>Esta meta fue modificada , ya que se estableció inicialmente como la atención integral de 20 mil familias en pobreza extrema (lo cual implicaba un diagnóstico de la familia, ejecución de un plan de atención integral con la participación de diferentes sectores y un compromiso por parte de la familia para recibir las ayudas), luego se modificó para considerar únicamente la incorporación de las familias a dicho plan integral, y finalmente la meta se estableció como incorporar a 20 mil familias de pobreza extrema cubiertas por programas del IMAS a modalidades de atención no asistencialista, con lo cual tal meta se fue desvirtuando, con un menor nivel de intensidad y exigencia, quedando reducida a las ayudas no asistencialistas por parte del IMAS. (Contraloría General de la República, Informe Anual 2014).</i>		

Capital semilla.

Nombre del programa: Capital semilla.		
Naturaleza de la política: Selectiva		Ámbito de acción: Empleo / Emprendedurismo
Tipo de beneficio:	Subsidio	
Año de Diseño:	Año de Ejecución: 2013	Continuidad: Sí
Marco Jurídico: complemento dentro de las iniciativas impulsadas en la Política Pública de Fomento a las Pymes y al Emprendimiento. Oficio de la CGR oficio DFOE-EC-0150, del 16 de marzo del 2012		
Entidad Rectora: MEIC	Entidad Ejecutora: capital será colocado a través de agencias operadoras debidamente inscritas e idóneas para manejar fondos públicos, las cuales se inscribirán en la Secretaría Técnica del SBD o en el MEIC, dado a que ambas instancias compartirán información de registro.	Entidad Responsable: Agencias operadoras registradas ante la Secretaría Técnica de SBD y las incubadoras.

Parte del Sector Social: No			
Recursos:		Financiamiento: Fideicomiso Nacional para el Desarrollo (Finade), una de las tres fuentes del SBD.	
Población Objetivo: Emprendimientos en proceso de iniciación y puesta en marcha, o bien negocios que requieren aceleración.			
Criterios de selección:		Emprendimientos innovadores que no sean financiados por el sistema bancario tradicional.	
Cantidad de beneficiarios (anuales):		2013 (20 proyectos)	
Cobertura: Nacional	Provincias: Todas	Regiones: Todas	Otro:
Motivación/Justificación/Por qué: Herramienta que permita a los emprendedores acceder a fondos financieros, ya que este acceso a los recursos financieros es el más difícil de conseguir por los emprendedores.			
Objetivo General		Otros Objetivos	
Promover y consolidar emprendimientos que surgen visualizando una ventana de oportunidad, dinámicos, ya sea en forma de creación de nuevas empresas o negocios en marcha.			
Vinculación PND	Acción Estratégica: Programa de generación de empleo mediante la Microempresa y las organizaciones cooperativas.		
	Objetivos: Incentivar el surgimiento de emprendimientos productivos, mejorando el bienestar de las personas residentes en aquellas zonas geográficas de menor desarrollo relativo, así como a grupos con mayores niveles de desocupación, con equidad de género.		
	Metas: 100% de las propuestas productivas financiadas con capital semilla para jóvenes emprendedores de ideas innovadoras sostenibles respecto de lo programado.		
<i>Evaluación</i>			
Evaluación:	NO	Año de evaluación:	
Institución que la Realiza:			
Resultados / Recomendaciones:			
Observaciones Generales: De esta forma, durante el 2011 se emprendió la tarea de innovar y construir la primera herramienta que permita el acceso de emprendedores a fondos económicos. Este producto es el Capital Semilla, el cual está destinado a apoyar emprendimientos en proceso de iniciación y puesta en marcha o negocios que requieren aceleración.			

Comunidades Solidarias, Seguras y Saludables.

Nombre del programa: Comunidades Solidarias, Seguras y Saludables.		
Naturaleza de la política: Focalizada.		Ámbito de acción: Seguridad
Tipo de beneficio:	Servicio	

Año de Diseño		Año de Ejecución: 2010		Continuidad:	
Marco Jurídico: Decreto Ejecutivo N°36122-MP-MBSF del 30/07/2010					
Entidad Rectora: Ministro de Bienestar Social y Familia		Entidad Ejecutora: DINADECO, CNREE, PANI, MCJ y otras instituciones del Sector. Municipalidades (CCCI)		Entidad Responsable: Consejo Presidencial de Bienestar Social y Familia y el Consejo Presidencial de Seguridad Ciudadana y Paz Social.	
Parte del Sector Social: Sí					
Recursos: De las instituciones participantes.			Financiamiento:		
Población Objetivo: 15 cantones con el índice de Desarrollo Social más bajo y otras comunidades vulnerables del país seleccionadas por el Consejo Presidencial de Bienestar Social y Familia					
Criterios de selección:		Índice de Desarrollo Social más bajo y comunidades vulnerables			
Cantidad de beneficiarios (anuales):					
Cobertura: Nacional		Provincias:		Regiones:	
Otro:					
Motivación/Justificación/Por qué: Concentración de la pobreza, la desigualdad, la exclusión social, la inseguridad ciudadana, la deserción escolar y otros problemas sociales, en algunos cantones rurales y múltiples comunidades urbano-marginales.					
Objetivo General			Otros Objetivos		
Promover el desarrollo local sostenible, en el marco de una cultura de paz, solidaridad y equidad, especialmente en comunidades con altos índices de pobreza, violencia, vulnerabilidad y exclusión social.			1) Articular la acción de distintas instituciones, para una atención integral de la pobreza. 2) Fortalecer las Redes de Cuido Integral para Niños.		
Vinculación PND	Acción Estratégica: Programa de Comunidades Solidarias, Seguras y Saludables.				
	Objetivos: Promover el desarrollo local sostenible, en el marco de una cultura de paz, solidaridad y equidad, especialmente en comunidades con altos índices de pobreza, violencia, vulnerabilidad y exclusión social.				
	Metas: 1) 100% de las comunidades y cantones prioritarios ejecutan 80 proyectos (2 por comunidad) de desarrollo comunal y bienestar social. 2) 20 Sistemas Locales de Protección Integral, a la niñez y 20 de atención integral la persona adulta mayor funcionando en comunidades prioritarias.				
<i>Evaluación</i>					
Evaluación: No			Año de evaluación:		
Institución que la Realiza:					
Resultados / Recomendaciones:					
Observaciones Generales: Parte de la línea de Acción de "Atención Integral y Reducción de la Pobreza". El programa "Comunidades Solidarias, Seguras y Saludables" por su parte, se operacionaliza en una serie de planes integrales y sostenibles de desarrollo local, ejecutando de manera coordinada iniciativas en beneficio de la educación, la salud, la seguridad ciudadana, el cuidado de niñas, niños y adultos mayores, el empleo y la producción, y el fomento a la					

cultura, el arte, el deporte, y la recreación. En este programa se contempla el desarrollo de la infraestructura local, programas de vivienda y la mejora del transporte público. Incluye proyectos de diversa índole que serán ejecutados interinstitucionalmente para satisfacer las diferentes opciones demandadas en: desarrollo comunal, construcción y fortalecimiento de obras comunales, de desarrollo inclusivo; cuya articulación debe realizar en los cantones y comunidades prioritarias a partir del modelo previamente definido por la rectoría del sector de Bienestar Social y Familia. Las acciones desarrolladas en esta meta pueden incluir otras instituciones del Consejo Presidencial de Bienestar Social y Familias.

Empléate

Nombre del programa: Empléate			
Naturaleza de la política: Selectiva		Ámbito de acción: Trabajo	
Tipo de beneficio:	Subsidio		
Año de Diseño: 2011	Año de Ejecución: 2011		Continuidad: Sí
Marco Jurídico: Decreto Ejecutivo N°37143 - MTSS-COMEX			
Entidad Rectora: MTSS	Entidad Ejecutora: MTSS-INA, Centros de Estudio (Público-Privadas)		Entidad Responsable: MTSS
Parte del Sector Social: No			
Recursos: 20,000 millones de colones.		Financiamiento: Recursos financieros del MTSS, provenientes de la Dirección de Asignaciones Familiares (DESAF), PRONAE y PRONAYME	
Población Objetivo: Personas entre 17-24 años de edad en condición de pobreza que experimentan alguna de las siguientes situaciones: Desocupados, no activas en el mercado laboral y tampoco asisten a la educación, pero muestran deseos de integrarse a un empleo y personas no activas en el mercado laboral que asisten a la educación, pero también han expresado interés de trabajar en forma remunerada.			
Criterios de selección:		Edad (17-24 / 17-34). Lectoescritura. No trabajar ni estudiar.	
Cantidad de beneficiarios (anuales):	246 (2012)	3673 (2013)	3623 (2014)
Cobertura: Nacional	Provincias: Todas		Regiones: Todas Otro:
Motivación/Justificación/Por qué: Falta de oportunidades de empleo para las personas jóvenes. Para brindar a los jóvenes la posibilidad de capacitarse con miras a su inserción en un puesto de trabajo de calidad.			
Objetivo General		Otros Objetivos	

<p>Promover la inserción laboral de las personas jóvenes en situación de vulnerabilidad mediante servicios especializados de capacitación dirigida, intermediación, orientación e información para el empleo a partir de las demandas del mercado laboral.</p>	<p>1. Determinar la demanda ocupacional insatisfecha a partir del establecimiento de alianzas con el sector empresarial. 2. Brindar servicios de información de calidad dirigidos al sector de la población meta, para orientar un proyecto de desarrollo laboral en consideración con las tendencias del mercado de trabajo. 3. Mejorar la empleabilidad de las personas jóvenes en situación de vulnerabilidad mediante procesos de capacitación dirigida (técnica y capacitación para el trabajo), así como del desarrollo de competencias sociales vinculadas al mundo laboral: tolerancia a la frustración, motivación, valores, trabajo en equipo entre otros. 4. Desarrollar acciones de intermediación laboral enfocadas con la inserción laboral de la población atendida, con previo conocimiento de la demanda ocupacional insatisfecha. 5. Establecer mecanismos efectivos para la divulgación, monitoreo y evaluación de la estrategia. 6. Promover servicios integrales de empleo mediante el concurso de los Gobiernos Locales, sector productivo, Organizaciones no gubernamentales, Organismos Internacionales y la Sociedad Civil en general. 7. Establecer alianzas público-privadas estratégicas en un marco de Responsabilidad Social con el sector productivo del país.</p>	
<p>Vinculación PND</p>	<p>Acción Estratégica: Programa de Empleabilidad con énfasis en los sectores vulnerables: personas con discapacidad, personas jóvenes en busca de su primer empleo, personas jóvenes en riesgo social y mujeres jefas de hogar.</p>	
	<p>Objetivos: Incrementar las capacidades laborales de la población, haciendo énfasis en grupos vulnerables, con la finalidad de potenciar el capital humano, de tal manera que se conviertan en agentes competitivos mediante la adquisición de nuevos conocimientos, desarrollo de habilidades y una adecuada orientación para que adquieran la cultura laboral, que les permita obtener un trabajo, mantenerse y desarrollarse en sus opciones laborales con base en las exigencias del mercado.</p>	
	<p>Metas: No indica.</p>	
<p><i>Evaluación</i></p>		
<p>Evaluación:</p>	<p>No</p>	<p>Año de evaluación:</p>
<p>Institución que la Realiza:</p>		
<p>Resultados / Recomendaciones:</p>		
<p>Observaciones Generales: Inicia como un programa único para nacionales y después se amplía a extranjeros con residencia.</p>		

CETAV

<p>Nombre del programa: Centro de Tecnología y Artes Visuales.</p>		
<p>Naturaleza de la política: Selectiva</p>	<p>Ámbito de acción: Educación / Cultura</p>	
<p>Tipo de beneficio: Capacitación</p>		
<p>Año de Diseño:</p>	<p>Año de Ejecución: 2012</p>	<p>Continuidad: Administración Solís Rivera</p>

Marco Jurídico:			
Entidad Rectora: Ministerio de Cultura y Juventud		Entidad Ejecutora: Fundación Parque La Libertad, INA, MTSS	Entidad Responsable: Ministerio de Cultura y Juventud
Parte del Sector Social: No			
Recursos:		Financiamiento: Cooperación internacional, venta de servicios	
Población Objetivo: Jóvenes, prioritariamente de Desamparados, La Unión y Curridabat			
Criterios de selección:	Tener entre 17 y 24 años, Bachillerato aprobado, Preferiblemente vecino de los cantones de Desamparados, La Unión o Curridabat (no es un requisito excluyente), Conocimiento comprobable en Adobe Photoshop y Adobe Ilustrador básico o programas de edición de imagen similares. Estos cursos, se imparten de manera permanente en el Centro de Cómputo del Parque La Libertad (si no lo tienen, remitir a los cursos de alfabetización del Parque), Interés en aprender inglés, En caso de extranjeros, tener su estatus migratorio al día, Disponibilidad de tiempo completo, Para ingresar al Técnico en Diseño y Desarrollo Web, además es requisito aprobar el curso de Introducción al Desarrollo Web que se imparte en el CETAV, En caso de requerir subsidio económico para sus estudios, solicitar el estudio socioeconómico en el programa EMPLEATE.		
Cantidad de beneficiarios (anuales):	44 graduados (2013)		
Cobertura Sectorial	Provincias: San José y Cartago	Regiones: Central	Otro:
Motivación/Justificación/Por qué:			
Objetivo General		Otros Objetivos	
Fomentar el desarrollo humano y la formación de personas jóvenes a partir de opciones de especialización técnica alineadas con las demandas del mercado.			
Vinculación PND		Acción Estratégica: No indica.	
		Objetivos: No indica	
		Metas: No indica	
<i>Evaluación</i>			
Evaluación:	No	Año de evaluación:	
Institución que la Realiza:			
Resultados / Recomendaciones:			
Observaciones Generales:			

Bono diferido

Nombre del programa: Programa de Vivienda de Bono Diferido
--

Naturaleza de la política: Selectiva		Ámbito de acción: Vivienda	
Tipo de beneficio: crédito/subsidio			
Año de Diseño: 2011		Año de Ejecución: 2011	
Continuidad: Administración Solís Rivera			
Marco Jurídico: Ley 8924 que reforma Art. 54 Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda y creación del BANHVI (N°7052), Reglamento para la Aplicación del Programa de Vivienda de Bono Diferido Previsto en el Artículo 54 de la Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda (Gaceta N°146, 29 julio 2011).			
Entidad Rectora:		Entidad Ejecutora: Banhvi	Entidad Responsable: Banhvi
Parte del Sector Social: No			
Recursos:	Financiamiento: Fondo de Subsidios para la Vivienda: Fodesaf (33%), presupuesto (3%), donaciones y aportes de instituciones nacionales y extranjeras, públicos y privados.		
Población Objetivo: a) Los grupos familiares convencionales, de acuerdo con definición prevista en la reglamentación del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, b) Las personas con discapacidad, c) Las parejas jóvenes, definidas en la Ley General de la Persona Joven, N°8261 del 2 de mayo del 2002, d) Los adultos mayores sin núcleo familiar definidos en la Ley Integral para la Persona Adulta Mayor, N°7935 del 25 de octubre de 1995.			
Criterios de selección:	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ingresos mensuales que no excedan el límite mayor del salario mínimo mensual de un obrero no especializado de la industria de la construcción, podrán recibir el monto máximo del beneficio del bono familiar de conformidad con el artículo 52 de la Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, y en relación inversa a su ingreso mensual. 2. Formar parte de un núcleo familiar que vive bajo un mismo techo y comparten las obligaciones del hogar. Debe existir al menos una persona mayor de edad. 3. No tener casa propia o más de una propiedad. De contar con lote, puede solicitar el Bono para construir la vivienda en el lote propio y si tiene casa, pero requiere reparaciones o mejoras, puede solicitar el Bono RAMT para este fin. 4. No haber recibido con anterioridad el Bono, pues se otorga solo una vez. 5. Tener un ingreso familiar menor a ¢1.532.244, al día de hoy. Este monto se refiere a la suma de los salarios brutos (sin rebajos) de los que trabajan en la familia. 6. Ser costarricense o contar con residencia legalizada en el país. 7. Realizar los trámites en oficinas, sucursales o agencias de las entidades autorizadas por el BANHVI. 8. Presentar todos los documentos que se requieren según el propósito que tenga el Bono de Vivienda que se solicita. 9. Adquirir un crédito hipotecario con alguna de las entidades autorizadas por el BANHVI, con la aplicación del Bono Diferido. 		
Cantidad de beneficiarios (anuales):	10,461 (2011)		
Cobertura: Nacional.	Provincias: Todas	Regiones: Todas	Otro:
Motivación/Justificación/Por qué:			
Objetivo General		Otros Objetivos	

Amortizar parcialmente el crédito hipotecario, asumido por el beneficiario del bono familiar de vivienda ante la entidad autorizada. Se utilizarán los recursos para cubrir parcialmente el pago de la cuota, de acuerdo con los porcentajes autorizados. No se utilizarán los recursos si a su vez el beneficiario deudor no ha cubierto con su propio patrimonio la diferencia de la cuota hipotecaria, para completar su pago total.		
Vinculación PND	Acción Estratégica: No indica	
	Objetivos: No indica	
	Metas: No indica	
<i>Evaluación</i>		
Evaluación: No	Año de evaluación:	
Institución que la Realiza:		
Resultados / Recomendaciones:		
Observaciones Generales:		

Anexo N°5.1

Técnicas de investigación y fuentes consultadas para la obtención de información de los programas analizados.

Técnica	Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas <i>Avanceamos</i>	Programa Bono Comunal / Colectivo
Revisión documental	<p>Informes de instituciones involucradas en el diseño y ejecución, así como de entes fiscalizadores: Fonabe, CGR, IMAS, Mideplan, Mivah</p> <p>Informes de gestión de los actores políticos involucrados en el diseño y ejecución.</p> <p>Actas de sesiones de juntas directivas del IMAS, Fonabe, Consejo Social Sectorial.</p> <p>Documentos académicos y de investigación: Universidad de Costa Rica, Programa Estado de la Nación, instituciones multilaterales (Unicef).</p> <p>Instrumentos de Planificación: Mideplan.</p> <p>Medios de prensa.</p>	<p>Informes de instituciones involucradas en el diseño y ejecución, así como de entes fiscalizadores: CGR, Mivah, Banhvi, INVU, Fosuvi, Mideplan.</p> <p>Actas de sesiones de juntas directivas del Banhvi.</p> <p>Documentos académicos y de investigación: Universidad de Costa Rica, Programa Estado de la Nación</p> <p>Instrumentos de Planificación: Mideplan.</p>
Entrevista semiestructurada	<p>Licdo. Juan Manuel Cordero, viceministro de Desarrollo Social 2008-2010.</p> <p>Dr. Óscar Arias Sánchez, presidente de la República 2006-2010,</p> <p>M.Sc. Ana Isabel García. Viceministra de Desarrollo Social 2006-2008.</p>	<p>M.Sc. Ana Isabel García. Viceministra de Desarrollo Social 2006-2008.</p> <p>Arq. Ruddy Piedra Mena Director de Vivienda y Asentamientos Humanos durante la Administración Arias Sánchez (2008-2010)</p>

Fuente: elaboración propia

Anexo N°5.2
Legislación nacional e internacional relevante
Aprobación previa al 2006.

Tipo	Nombre/Número de la Norma/Fecha	Artículo	Contenido relevante
Normativa Nacional			
Constitución Política	Constitución Política de la República de Costa Rica, 1949.	78	La educación preescolar, general básica y diversificada son obligatorias y, en el sistema público, gratuitas y costeadas por la Nación. En la educación estatal, incluida la superior, el gasto público no será inferior al ocho por ciento (8%) anual del producto interno bruto, de acuerdo con la ley, sin perjuicio de lo establecido en los artículos 84 y 85 de esta Constitución. El Estado facilitará el acceso tecnológico a todos los niveles de la educación, así como la prosecución de estudios superiores a quienes carezcan de recursos pecuniarios. La adjudicación de las becas y los auxilios estará a cargo del Ministerio del ramo, por medio del organismo que determine la ley.
		79	Se garantiza la libertad de enseñanza. No obstante, todo centro docente privado estará bajo la inspección del Estado.
		82	El Estado proporcionará alimento y vestido a los escolares indigentes, de acuerdo con la ley.
		83	El Estado patrocinará y organizará la educación de adultos, destinada a combatir el analfabetismo y a proporcionar oportunidad cultural a aquellos que deseen mejorar su condición intelectual, social y económica.
		85	<p>El Estado dotará de patrimonio propio a la Universidad de Costa Rica, al Instituto Tecnológico de Costa Rica, a la Universidad Nacional y a la Universidad Estatal a Distancia y les creará rentas propias, independientemente de las originadas en estas instituciones.</p> <p>Además, mantendrá -con las rentas actuales y con otras que sean necesarias- un fondo especial para el financiamiento de la Educación Superior Estatal. El Banco Central de Costa Rica administrará ese fondo y, cada mes, o pondrá en dozavos, a la orden de las citadas instituciones, según la distribución que determine el cuerpo encargado de la coordinación de la educación superior universitaria estatal. Las rentas de ese fondo especial no podrán ser abolidas ni disminuidas, si no se crean, simultáneamente, otras mejoras que las sustituyan.</p> <p>El cuerpo encargado de la coordinación de la Educación Superior Universitaria Estatal preparará un plan nacional para esta educación, tomando en cuenta los lineamientos que establezca el Plan Nacional de Desarrollo vigente.</p> <p>Ese plan deberá concluirse, a más tardar, el 30 de junio de los años divisibles entre cinco y cubrirá el quinquenio</p>

Tipo	Nombre/Número de la Norma/Fecha	Artículo	Contenido relevante
Constitución Política	Constitución Política de la República de Costa Rica, 1949.		<p>inmediato siguiente. En él se incluirán, tanto los egresos de operación como los egresos de inversión que se consideren necesarios para el buen desempeño de las instituciones mencionadas en este artículo.</p> <p>El Poder Ejecutivo incluirá, en el presupuesto ordinario de egresos de la República, la partida correspondiente, señalada en el plan, ajustada de acuerdo con la variación del poder adquisitivo de la moneda.</p> <p>Cualquier diferendo que surja, respecto a la aprobación del monto presupuestario del plan nacional de Educación Superior Estatal, será resuelto por la Asamblea Legislativa.</p> <p>Transitorio.- Durante el quinquenio de 1981-1985, la distribución del fondo especial, a que se refiere este artículo, se hará de la siguiente manera: 59% para la Universidad de Costa Rica; 11,5% para el Instituto Tecnológico de Costa Rica, 23,5% para la Universidad Nacional y 6% para la Universidad Estatal a Distancia.”</p>
		87	La libertad de cátedra es principio fundamental de la enseñanza universitaria.
Ley	Ley Fundamental de Educación N°2160, 1957	1	Todo habitante de la República tiene derecho a la educación y el Estado la obligación de procurar ofrecerla en la forma más amplia y adecuada. Por lo que se deberá estimular y fomentar en los educandos el aprecio por el ejercicio de los derechos humanos y la diversidad lingüística, multiétnica y pluricultural de nuestro país.
		11	El Estado organizará y patrocinará la educación de adultos para eliminar el analfabetismo y proporcionar oportunidades culturales a quienes desearan mejorar su condición intelectual, social y económica
		48, inciso d)	Facilitar la prosecución de estudios mediante un sistema de becas y auxilios de conformidad con la ley.
		2	El IMAS tiene como finalidad resolver el problema de la pobreza extrema en el país, para lo cual deberá planear, dirigir, ejecutar y controlar un plan nacional destinado a dicho fin. Para ese objetivo utilizará 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 el Plan Nacional de Lucha contra la Pobreza.

Tipo	Nombre/Número de la Norma/Fecha	Artículo	Contenido relevante
Ley	Ley de Creación del IMAS N°4760, 1971	4, incisos a), b), c), e), f) y g)	<p>El Instituto Mixto de Ayuda Social tendrá los siguientes fines:</p> <p>a) Formular y ejecutar una política nacional de promoción social y humana de los sectores más débiles de la sociedad costarricense;</p> <p>b) Atenuar, disminuir o eliminar las causas generadoras de la indigencia y sus efectos;</p> <p>c) 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;</p> <p>e) Atender las necesidades de los grupos sociales o de las personas que deban ser provistas de medios de subsistencia cuando carezcan de ellos;</p> <p>f) 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</p> <p>g) Coordinar los programas nacionales de los sectores públicos y privados cuyos fines sean similares a los expresados en esta ley.</p>
Ley	Ley de Creación del IMAS N°4760, 1971	11	<p>Entre los programas de estímulo, el IMAS establecerá programas de capacitación laboral en las siguientes ramas educativas:</p> <p>a) Educación primaria para adultos;</p> <p>b) Educación secundaria para jóvenes y adultos;</p> <p>c) Preparación para oficios;</p> <p>d) Preparación de técnicos medios;</p> <p>e) Educación comercial de nivel medio; y</p> <p>f) Rehabilitación o rehabilitación del físicamente incapacitado.</p>

Tipo	Nombre/Número de la Norma/Fecha	Artículo	Contenido relevante
Ley	Ley General de Protección a la Madre Adolescente, N°7735, 1998	12, incisos b), c), y f)	<p>b) El Instituto Nacional de Aprendizaje financiará y ejecutará programas de capacitación técnico-laboral para las madres adolescentes y las mujeres adolescentes en riesgo que sean mayores de quince años e impartirá cursos vocacionales dirigidos a ellas.</p> <p>c) El Ministerio de Educación Pública brindará todas las facilidades requeridas con el propósito de que la madre adolescente complete el ciclo educativo básico. Para cumplir esta disposición, se les permitirá cursar estudios nocturnos o programas de bachillerato por madurez, sin tomar en cuenta la edad.</p> <p>f) El Instituto Mixto de Ayuda Social brindará un incentivo económico a las madres adolescentes en condición de pobreza participantes en los programas de fortalecimiento personal y capacitación técnico-laboral impartidos por las instituciones competentes. Además, financiará programas de fortalecimiento personal para las madres adolescentes en condición de pobreza.</p>
Ley	Código de la Niñez y la Adolescencia, N°7739, 1998	13 31, inciso a)	<p>En conjunto con el PANI y el MTSS crearán programas para evitar la explotación, el maltrato y abuso de menores de edad.</p> <p>Derecho a la educación en el hogar.</p> <p>Las personas menores de edad tendrán derecho de crecer y ser educadas en el seno de una familia; siempre se les asegurarán la convivencia familiar y comunitaria. Cuando el cumplimiento de este derecho peligre por razones socioeconómicas, educativas y ambientales, las instituciones públicas competentes brindarán las oportunidades que se requieran para superar la problemática familiar, así como la capacitación y orientación laboral a los padres y madres, de acuerdo con los siguientes postulados:</p> <p>a) El Instituto Mixto de Ayuda Social brindará la asistencia integral requeridas y las oportunidades para la promoción y el desarrollo de la familia, incorporándola en procesos de participación y capacitación para facilitar la inserción de los padres y madres en el mercado laboral, por medio de programas que coadyuven a la creación de microempresas u otros. Lo anterior siempre que se comprometan a respetar los derechos de sus hijos e hijas, en especial con su mantenimiento tanto en el sistema educativo formal como en los programas de salud y no registren casos de maltrato, abuso ni explotación sistemáticos.</p>
Ley	Reforma a Ley de Desarrollo Social y Asignaciones	2	Son beneficiarios de este Fondo los costarricenses y extranjeros residentes legales del país, así como las personas menores de edad, quienes a pesar de carecer de una condición migratoria regular en el territorio nacional, se encuentren en situación de pobreza o pobreza extrema, de acuerdo con los requisitos que se establezcan en esta y

Tipo	Nombre/Número de la Norma/Fecha	Artículo	Contenido relevante
	Familiares Ley N ° 5662, N°8783, 2009.		las demás leyes vigentes y sus reglamentos.
		3, inciso 1)	Además de los programas anteriores, se financiarán los programas que se encuentren debidamente formalizados mediante convenios suscritos entre el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y los entes públicos que los ejecutan, así como los programas siguientes que actualmente son pagados con recursos provenientes del presupuesto de la República, como son: Programa Avancemos, Régimen no contributivo de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), IMAS (Mujeres Jefas de Hogar), juntas de educación institucional I y II (Alimentos comedores), juntas administrativas instituciones del II ciclo y educación diversificada académica (Alimentos comedores), juntas administrativas instituciones del III ciclo y educación diversificada (Alimentos comedores escolares), juntas de educación y administrativas, instituciones y servicios de educación especial (Alimentos comedores), juntas de educación y administrativas, escuelas y colegios nocturnos, Cindeas e IPEC (Alimentos comedores), juntas de educación y administrativas (mantenimiento, remodelación y equipamiento de comedores escolares).
Decreto	35873-MTSS Reglamento a la ley de DESAF, 2009	14	Asignación 4% del presupuesto de FODESAF al IMAS.

Normativa Internacional

	Convención Interamericana de DDHH, Ley N°45341970.	26	Desarrollo Progresivo. Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados.
Convención		Artículo 24, inciso 2),	Asegurar que todos los sectores de la sociedad, y en particular los padres y los niños, conozcan los principios básicos de la salud y la nutrición de los niños, las ventajas de la lactancia materna, la higiene y el saneamiento ambiental y las medidas de prevención de accidentes, tengan acceso a la educación pertinente y reciban apoyo en

Tipo	Nombre/Número de la Norma/Fecha	Artículo	Contenido relevante
Internacional	Convención Derechos del Niño, Ley N°7184, 1990.	subinciso e)	la aplicación de esos conocimientos.
		Artículo 28	<p>1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño a la educación y, con objeto de conseguir progresivamente y en condiciones de igualdad de oportunidades ese derecho, deberán en particular:</p> <p>a) Implantar la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos.</p> <p>b) Fomentar el desarrollo, en sus distintas formas, de la enseñanza secundaria, incluida la enseñanza general y profesional, hacer que dispongan de ella y tengan acceso a ella todos los niños y adoptar medidas apropiadas tales como la implantación de la enseñanza gratuita y la concesión de asistencia financiera en caso de necesidad.</p> <p>c) Hacer la enseñanza superior accesible a todos, sobre la base de la capacidad, por cuantos medios sean apropiados.</p> <p>d) Hacer disponibles y accesibles a la información y orientación en cuestiones educacionales y profesionales.</p> <p>e) Adoptar medidas para fomentar la asistencia regular a las escuelas y reducir las tasas de deserción escolar.</p> <p>2. Los Estados Partes adoptarán cuantas medidas sean adecuadas para velar porque la disciplina escolar se administre de modo compatible con la dignidad humana del niño y de conformidad con la presente Convención.</p> <p>3. Los Estados Partes fomentarán y alentarán la cooperación internacional en cuestiones de educación, en particular a fin de contribuir a eliminar la ignorancia y el analfabetismo en todo el mundo y de facilitar el acceso a los conocimientos técnicos y a los métodos modernos de enseñanza. A este respecto, se tendrán especialmente en cuenta las necesidades de los países en desarrollo.</p>
		Artículo 29	<p>1. Los Estados Partes convienen en que la educación del niño deberá estar encaminada a:</p> <p>a) Desarrollar la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física del niño hasta el máximo de sus posibilidades.</p> <p>b) Inculcar al niño el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales y de los principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas.</p> <p>c) Inculcar al niño el respeto de sus padres, de su propia identidad cultural, de su idioma y sus valores, de los</p>

Tipo	Nombre/Número de la Norma/Fecha	Artículo	Contenido relevante
Internacional	Convención Derechos del Niño, Ley N°7184, 1990.		<p>valores nacionales del país en que vive, del país de que sea originario y de las civilizaciones distintas de la suya.</p> <p>d) Preparar al niño para asumir una vida responsable en una sociedad libre, con espíritu de comprensión, paz, tolerancia, igualdad de los sexos y amistad entre todos los pueblos, grupos étnicos, nacionales y religiosos y personas de origen indígena.</p> <p>e) Inculcar al niño el respeto del medio ambiente natural.</p> <p>2. Nada de lo dispuesto en el presente artículo o en el artículo 28 se interpretará como una restricción de la libertad de los particulares y de las entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, a condición de que se respeten los principios enunciados en el párrafo 1 del presente artículo y de que la educación impartida en tales instituciones se ajuste a las normas mínimas que prescriba el Estado.</p>
		Artículo 32	<p>1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño a estar protegido contra la explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o entorpecer su educación, o que sea nocivo para su salud o para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social.</p> <p>2. Los Estados Partes adoptarán medidas legislativas, administrativas, sociales y educacionales para asegurar la aplicación del presente artículo. Con ese propósito y teniendo en cuenta las disposiciones pertinentes de otros instrumentos internacionales, los Estados Partes, en particular:</p> <p>a) Fijarán una edad o edades mínimas para trabajar.</p> <p>b) Dispondrán la reglamentación apropiada, de los horarios y condiciones de trabajo.</p> <p>c) Estipularán las penalidades u otras sanciones apropiadas para asegurar la aplicación efectiva del presente artículo.</p>
		3	<p>1. Los pueblos indígenas y tribales deberán gozar plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales, sin obstáculos ni discriminación. Las disposiciones de este Convenio se aplicarán sin discriminación a los hombres y mujeres de esos pueblos.</p> <p>2. No deberá emplearse ninguna forma de fuerza o de coerción que viole los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos interesados, incluidos los derechos contenidos en el presente Convenio.</p>

Tipo	Nombre/Número de la Norma/Fecha	Artículo	Contenido relevante
Convenio Internacional	Convenio 169 OIT: Ley N°7316 del 16 de octubre de 1992.	4	<p>1. Deberán adoptarse las medidas especiales que se precisen para salvaguardar las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el medio ambiente de los pueblos interesados.</p> <p>2. Tales medidas especiales no deberán ser contrarias a los deseos expresados libremente por los pueblos interesados.</p> <p>3. El goce sin discriminación de los derechos generales de ciudadanía no deberá sufrir menoscabo alguno como consecuencia de tales medidas especiales.</p>
Convenio Internacional	Convenio 169 OIT: Ley N°7316 del 16 de octubre de 1992.	7	<p>1. Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.</p> <p>2. El mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo y de nivel de salud y educación de los pueblos interesados, con su participación y cooperación, deberá ser prioritario en los planes de desarrollo económico global de las regiones donde habitan. Los proyectos especiales de desarrollo para estas regiones deberán también elaborarse de modo que promuevan dicho mejoramiento.</p> <p>3. Los gobiernos deberán velar porque, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos. Los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas.</p> <p>4. Los gobiernos deberán tomar medidas, en cooperación con los pueblos interesados, para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan.</p>
		26	Deberán adoptarse medidas para garantizar a los miembros de los pueblos interesados la posibilidad de adquirir una educación a todos los niveles, por lo menos en pie de igualdad con el resto de la comunidad nacional.

Fuente: elaboración propia con base en la legislación citada.

Anexo N°5.3

Modificaciones de diseño del programa *Avancemos*, según decreto ejecutivo de operación 2006-2010.

Decreto	Componentes	Población objetivo	Institucionalidad	Criterios de selección	Condicionales	Financiamiento
Decreto creación 33154-MP-Mideplan-MEP-MTSS-Mivah, Mayo 2006	<ol style="list-style-type: none"> 1) Transferencia monetaria. 2) Incentivo para ahorro. 3) Apoyo a la oferta educativa y formativa 	Adolescentes en condición de pobreza que requieran apoyo económico para mantenerse en el sistema educativo y/ formativo	<p>Rectoría: Ministro Rector del Sector de Lucha contra la Pobreza.</p> <p>Participantes: MEP, INA, Desaf, IMAS.</p>	No indica.	No indica.	Fonabe. IMAS. Fonabe. Cooperación internacional.
Reglamento operación Fase piloto, 33203, Junio 2006	<ol style="list-style-type: none"> 1) Transferencia monetaria. 2) Incentivo para ahorro. 3) Apoyo a la oferta educativa y formativa <p>Pero en FP solo operara la transferencia monetaria. Se obliga a la Unidad Ejecutora a reglamentar diseño componentes 2 y 3 para implementación en el 2007.</p>	<p>Familias en condición de pobreza con Adolescentes entre 13-17 años.</p> <p>Para FP al menos 3500 que cursen 7-9 y que asistan a CE definidos en criterios de concentración de pobreza.</p> <p>Familias como sujetos de derechos a: información clara, sencilla y oportuna sobre el programa, recibimiento de las transferencias tras cumplimiento de responsabilidades, recibimiento de atención oportuna a quejas, solicitudes y sugerencias. (Art.5).</p>	<p>Rectoría: Ministro Rector del Sector de Lucha contra la Pobreza.</p> <p>Participantes: MEP, INA, Desaf, IMAS. Se incorpora a la CCSS.</p> <p>Estructura: órgano decisor de alto nivel, panel técnico, y unidad ejecutora.</p> <p>Secretaría Técnica: la asume el Viceministerio de Desarrollo Social.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1) Calificar en niveles de pobreza 1 y 2 SIPO. 2) Adolescentes entre 13 y 17 años que cursen 5-12 año. 3) Residir en comunidades seleccionadas. 4) Tener al menos 3 años cursados y aprobados en el sistema educativo nacional. 5) No ser beneficiarios de otro programa con el mismo fin. 	<p>Las familias deben:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Apoyar y asegurar asistencia puntual y permanente del adolescente al CE. 2) Apoyar a adolescentes para que aprueben ciclo lectivo. 3) Apoyar a los adolescentes para que aprovechen la oferta educativa complementaria. 4) Destinar las transferencias monetarias al mejoramiento del bienestar familiar, en especial a la alimentación de los hijos y para su aprovechamiento escolar. 5) Participar en acciones de educación y salud 	<p>Fodesaf. IMAS. Fonabe. Cooperación internacional.</p> <p>Para FP solo IMAS.</p>

Decreto	Componentes	Población objetivo	Institucionalidad	Criterios de selección	Condicionalidades	Financiamiento
					complementarias diseñadas por el programa.	
Reforma a Decreto Fase piloto, 33303, Agosto 2006	Sin cambios.	Se incorporan familias que tengan la FIS completa o no y que cumplan requisitos del art.4, 33203.	Se pasa a denominar Unidad de Gestión , a la Unidad Ejecutora.	Se modifica inciso 1), se elimina delimitación de pobreza en niveles 1 y 2, lo deja abierto para incorporar niveles 3 y 4: 1) Calificar en situación de pobreza según los criterios del IMAS. El punto de corte se establecerá anualmente en función de las metas establecidas de beneficiarios y la disponibilidad presupuestaria	Sin cambios.	Sin cambios.
Decreto 33318-MIVA-MP, Setiembre 2006	Sin cambios.	Incorporación al SIPO de familias de adolescentes indígenas.	Sin cambios.	Sin cambios.	Sin cambios.	Sin cambios.
Reglamento operación, 33677-MP-MEP-Mivah, Febrero 2007	Solamente se le da la TMC a estudiantes de secundaria, monto en 12 año bajan 5000 colones con respecto al de FP (55.000).	Adolescentes entre los 12 y jóvenes hasta los 21 años inclusive, pertenecientes a familias en condición de pobreza, vulnerabilidad, riesgo y exclusión social. Se incluyeron jóvenes +21 que presentaron situaciones especiales, las que debieron ser evaluadas y calificadas por profesionales de las entidades ejecutoras.	Se añade a Fonabe como institución ejecutora del componente de TMC. Se ordena al MEP, INA, CCSS a presentar oferta complementaria para la implementación de los otros componentes. Se especifica que el MEP debe entregar oportunamente la información sobre asistencia y	Se amplía la población objetivo, además de pobreza, a personas en condiciones de vulnerabilidad, riesgo o exclusión social.	Condicionalidad de repitencia solo aplica para beneficiarios IMAS, los de Fonabe siguen los lineamientos de esa institución.	Incorpora fondos del presupuesto nacional, y de otras entidades nacionales.

Decreto	Componentes	Población objetivo	Institucionalidad	Criterios de selección	Condicionalidades	Financiamiento
<p>Reglamento operación, 34210-MP-MEP-Mivah, Enero 2008</p>	<p>Solo se implementa la TMC.</p> <p>Obligación de la Secretaría Técnica de reglamentar el componente de Ahorro antes de finalizar el primer semestre 2008.</p> <p>Componente de Oferta académica se alimenta de los planes en el MEP, INA (extender a beneficiarios la oferta del INA), y la CCSS (promoción y atención en salud, capacitación y sensibilización).</p>	<p>Sin cambios.</p>	<p>rendimiento.</p> <p>Se incorporan en la implementación de la TMC el CNPJ, Dinadeco, IFAM, MTSS (Oficina de Erradicación del Trabajo Infantil y Protección de las Personas Adolescentes Trabajadoras), y PANI.</p>	<p>- Incorporación de adolescentes mayores de 12 años que no han finalizado primaria, previa valoración de cada caso.</p>	<p>- Se modifica Estudiantes no podrán repetir más de una vez el año. Cambio con respecto a la valoración de estudiantes de Fonabe</p> <p>Se agregan las siguientes corresponsabilidades de las familias:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Recibir el incentivo del Programa por medio de una sola entidad ejecutora. - Verificar que el o la estudiante reciba valoración integral por parte de la CCSS durante el año. - Tope de 80.000 máximo por familia puede revisarse. - Valoración anual de la CCSS. Comprobación de asistencia a al menos una cita anual. Asistencia en el 2008, aplicación de la condicionalidad en el 2009. 	<p>Sin cambios.</p>

Decreto	Componentes	Población objetivo	Institucionalidad	Criterios de selección	Condicionalidades	Financiamiento
Decreto 34786-MP-S-MEP, 2009. Firmado Octubre 2008.	Deja de mencionarse los componentes de oferta académica y de ahorro. Sin embargo, se establece que la TMC “se verá apoyada por la oferta académica y formativa del MEP.” Montos de transferencia serán definidos por el IMAS.	Familias con adolescentes y jóvenes de ambos sexos entre los doce y los veinticinco años 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. Beneficiarios adolescentes y jóvenes que hayan completado la educación primaria y que cumplan con los parámetros de calificación establecidos por el IMAS	Retiro de Fonabe como institución ejecutora. Se le agrega al MEP la responsabilidad de la trasladar la información de estudiantes beneficiados de Fonabe al IMAS. Fonabe trasladará registros documentales, magnéticos, informáticos, así como cualquier otro que se lleve al efecto, sobre la base de datos que tenga de las personas que hayan recibido o se encuentren percibiendo algún beneficio. También e le asigna la responsabilidad de comunicar a sus beneficiarios los trámites a seguir en el IMAS, y a esta institución de brindar toda la información a Fonabe	Se excluye de aplicación de FIS a estudiantes de sexto grado que vienen de Fonabe, y que recibieron, automáticamente, la transferencia al ingresar a sétimo. En el caso de los estudiantes beneficiarios según criterios de pobreza de Fonabe que no calcen con los del IMAS, se les mantendrá el beneficio hasta finalizar la secundaria, a menos de que haya una justificando que implique la revocatoria.	Sin cambios.	MRP deberá garantizar traslado de recursos al IMAS. En caso de atrasos, Fonabe seguirá girando las transferencias a los beneficiarios.

Fuente: elaboración propia con base en los decretos citados.

Anexo N°5.4

Funciones de instituciones participantes, según normativa emitida 2006-2010

Institución	Decreto 33154	Decreto 33203	Decreto 33303	Decreto 33318	Decreto 33677	Decreto 34210	Decreto 34786
IMAS	No define.	<p>a) Aplica la Ficha de Información Social (FIS), procesa y asigna puntaje a las familias postulantes.</p> <p>b) Emite listado de Elegibles y lo remite a la UE.</p> <p>c) Gira a los titulares de las familias beneficiarias los recursos captados de Fodesaf o bien ejecuta con recursos propios.</p>	<p>a) Emite listado de elegibles y lo remite a la UG.</p>	<p>Lo faculta para incorporar al SIPO a familias de adolescentes indígenas que desean participar como beneficiarios.</p>	<p>Como institución ejecutora del primer componente (TMC) establecerá mecanismos operativos y de coordinación necesarios para la ejecución y el trabajo articulado con la ST.</p> <p>Establecer mecanismos de coordinación con Fonabe para evitar duplicación de beneficios.</p>	<p>Selección de beneficiarios y pago de transferencias. Aplicará procesos vigentes según su normativa para selección y aprobación del beneficio. Pueden establecer convenios con otras instituciones del programa para la selección de beneficiarios, previa valoración de la Secretaría Técnica.</p> <p>Seguimiento y acompañamiento de familias beneficiarias.</p> <p>Coordinación con Fonabe, MEP y la ST para establecer procesos de comprobación efectiva de condicionalidad de asistencia y rendimiento, y de verificación de resultados.</p>	<p>Único responsable de administración de los recursos de TMC que forman parte de <i>Avancemos</i>, y de trasladarlos a las familias en condiciones de riesgo, vulnerabilidad social, exclusión y pobreza.</p> <p>Intervención descentralizada y bajo criterio de desconcentración y regionalización por medio de las Gerencias Regionales.</p> <p>Deberá incorporar <i>Avancemos</i> en oferta programática con los cambios de este decreto, y en panes operativos, programas, presupuestos, manuales de procedimientos.</p> <p>Identificar, calificar y seleccionar beneficiarios, y dar trámite a referencias de casos de otras instituciones del sector.</p> <p>Destinar recursos humanos, logísticos y financieros para una</p>

Institución	Decreto 33154	Decreto 33203	Decreto 33303	Decreto 33318	Decreto 33677	Decreto 34210	Decreto 34786
							<p>debida ejecución. Mantener registro de estudiantes activos del programa con base en información que remitirá el MEP. Informar al MEP, directores de CE y directores regionales del MEP sobre estudiantes de cada centro que reciben beneficios. Labores de promoción del programa. Entregar información a Fonabe para que los beneficiarios de esta última tengan la claridad del traslado y operación futura de la transferencia.</p>
Fonabe	No involucrada.	No involucrada.	No involucrada.	Sin cambios.	<p>Como institución ejecutora del primer componente (TMC) establecerá mecanismos operativos y de coordinación necesarios para la ejecución y el trabajo articulado con la ST. Establecer mecanismos de coordinación con IMAS para evitar</p>	<p>Selección de beneficiarios y pago de transferencias. Aplicará procesos vigentes según su normativa para selección y aprobación del beneficio. Pueden establecer convenios con otras instituciones del programa para la selección de beneficiarios, previa valoración de la Secretaría Técnica. Coordinación con IMAS, MEP y la ST para establecer</p>	<p>Trasladar todos los registros documentales, magnéticos, informáticos y otros sobre bases de datos que tenga de las personas que hayan recibido o perciban algún fondo de ese fondo con motivo de <i>Avancemos</i>. Así como datos de alumnos de sexto grado de primario y beneficiarios de Fonabe para que se aplique la TMC para fomentar su</p>

Institución	Decreto 33154	Decreto 33203	Decreto 33303	Decreto 33318	Decreto 33677	Decreto 34210	Decreto 34786
					duplicación de beneficios.	procesos de comprobación efectiva de condicionalidad de asistencia y rendimiento, y de verificación de resultados.	incorporación al colegio. Para este segmento no se aplicará FIS como requisito. Comunicar a beneficiarios <i>Avancemos</i> Fonabe que efectúen trámite con IMAS.
MEP	No define.	<p>a) Coordina y colabora con la UE en logística de implementación del Programa.</p> <p>b) Certifica corresponsabilidades de asistencia y aprobación de acuerdo con los cronogramas establecidos por la UE.</p> <p>c) Ejecuta acciones de mejoramiento de la calidad de la oferta educativa.</p> <p>d) Otras que defina y recomiende el Panel Técnico.</p>	<p>a) Coordina y colabora con la UG en logística de implementación del Programa.</p> <p>b) Certifica corresponsabilidades de asistencia y aprobación de acuerdo con los cronogramas establecidos por la UG.</p>	Sin cambios.	<p>Responsable de la comprobación del cumplimiento de las condicionalidades relacionadas con el sistema educativo, en concreto, de dar seguimiento a los requisitos de asistencia y rendimiento, e informar al respecto oportuna y periódicamente a la ST y a las entidades ejecutoras.</p> <p>Enviar propuesta de oferta complementaria para componentes de ahorro y oferta académica en II trimestre 2007</p>	<p>Seguimiento y acompañamiento de familias beneficiarias.</p> <p>Coordinación con CCSS, CNPJ, Dinadeco, Fonabe, IFAM, IMAS, INA, MTSS para traslado de información de beneficiarios al IMAS y Fonabe.</p> <p>Seguimiento y acompañamiento de familias beneficiadas.</p> <p>Responsable de la comprobación del cumplimiento de condicionalidades de asistencia y rendimiento, e informar oportuna y periódicamente a la ST y a entidades responsables del pago de la TMC al menos tres veces al año.</p> <p>Componente de apoyo a la oferta educativa y formativa de calidad se inscribe en iniciativas de mejoramiento de</p>	<p>Suministrará al IMAS información de estudiantes matriculados, activos e inactivos en el sistema de educación nacional y que han recibido beneficio por medio de Fonabe. “Para completar la base” (ES MÍO)</p> <p>Encargado de la oferta educativa y formativa, otros componentes del programa.</p> <p>Velar por que se giren los presupuestos asignados por el Gobierno y aprobados por la AL a la ejecución al IMAS.</p> <p>Ejecutar acciones para trámite del presupuesto ordinario y extraordinario, en coordinación con el IMAS.</p> <p>Dar directrices a Direcciones Regionales, CE, y Fonabe para dar</p>

Institución	Decreto 33154	Decreto 33203	Decreto 33303	Decreto 33318	Decreto 33677	Decreto 34210	Decreto 34786
						<p>infraestructura, acciones de mejora del sistema educativo (programas de Ética, estética y Ciudadanía, etc).</p> <p>Coordinación con IMAS, Fonabe y la ST para establecer procesos de comprobación efectiva de condicionalidad de asistencia y rendimiento, y de verificación de resultados.</p>	<p>apoyo y coordinación con oficinas regionales del IMAS en remisión de listados cuatrimestrales de estudiantes activos e inactivos.</p> <p>Informar al IMAS sobre situaciones de uso indebido de recursos girados por el IMAS.</p> <p>Participar en reuniones de coordinación con funcionarios del IMAS y de la Rectoría.</p> <p>Apoyar en labores de promoción del programa,</p>
INA	No define.	<p>a) Ejecuta acciones de oferta complementaria.</p> <p>b) Armoniza sus programas de becas para evitar duplicidades con el presente programa.</p>	Sin cambios.	Sin cambios.	<p>Enviar propuesta de oferta complementaria para componentes de ahorro y oferta académica en II trimestre 2007.</p>	<p>Seguimiento y acompañamiento de familias beneficiarias.</p> <p>Coordinación con CCSS, CNPJ, Dinadeco, Fonabe, IFAM, IMAS, MEP, MTSS para traslado de información de beneficiarios al IMAS y Fonabe.</p> <p>Para el componente de Apoyo a oferta educativa y formativa de calidad, vinculará a sus estudiantes en condición de pobreza a <i>Avancemos</i> y ofrecer a beneficiarios la oferta programática del INA, complementada con la posibilidad de concluir</p>	Sin cambios.

Institución	Decreto 33154	Decreto 33203	Decreto 33303	Decreto 33318	Decreto 33677	Decreto 34210	Decreto 34786
						secundaria en coordinación con el MEP.	
CCSS	No involucrada.	<p>a) Participa en el diseño, y ejecuta acciones de atención primaria de la salud en las que deberían participar las familias beneficiarias como parte de sus corresponsabilidades.</p> <p>b) Apoya en la aplicación de la Ficha de Información Socioeconómica (FIS) a las familias postulantes.</p> <p>c) Otras que defina y recomiende el Panel Técnico.</p>	Sin cambios.	Sin cambios.	Enviar propuesta de oferta complementaria para componentes de ahorro y oferta académica en II trimestre 2007	<p>Forma parte de componente de TMC en la identificación y seguimiento de posibles beneficiarios mediante la participación de los Asistentes Técnicos de Atención Primaria en Salud (ATAPs) y Ebais.</p> <p>Coordinación con INA, CNPJ, Dinadeco, Fonabe, IFAM, IMAS, MEP, MTSS para traslado de información de beneficiarios al IMAS y Fonabe</p> <p>Seguimiento y acompañamiento de familias beneficiarias.</p> <p>Labores de divulgación y promoción del programa.</p> <p>Para el componente de apoyo a la oferta educativa y formativa de calidad, brindará atención a adolescentes a través de actividades promoción y atención en salud, capacitación y sensibilización.</p> <p>Comprobación de las condicionalidades en salud: atención y comprobación de asistencia a por lo menos una cita para recibir atención</p>	Sin cambios.

Institución	Decreto 33154	Decreto 33203	Decreto 33303	Decreto 33318	Decreto 33677	Decreto 34210	Decreto 34786
						integral.	
Desaf	No define.	No define.	No define.	No define.	No define.	No define.	No define.
MTSS	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	<p>Identificación y seguimiento de posibles beneficiarios a través de la Oficina de Atención y Erradicación del Trabajo Infantil y Protección de la Persona Adolescente Trabajadora (Oatia)</p> <p>Coordinación con INA, CCSS, CNPJ, Dinadeco, Fonabe, IFAM, IMAS, MEP para traslado de información de beneficiarios al IMAS y Fonabe.</p> <p>Dar seguimiento y acompañamiento de familias beneficiarias.</p> <p>Labores de divulgación y promoción del programa.</p>	N/A
Dinadeco	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	<p>Identificación y seguimiento de posibles beneficiarios, en coordinación con las Asociaciones de Desarrollo y los Comités Tutelares de Menores.</p> <p>Coordinación con INA, CCSS, CNPJ, Fonabe, IFAM, IMAS, MEP, MTSS para traslado de información de beneficiarios al IMAS y Fonabe,</p> <p>Seguimiento y acompañamiento de familias beneficiarias. Labores de</p>	N/A

Institución	Decreto 33154	Decreto 33203	Decreto 33303	Decreto 33318	Decreto 33677	Decreto 34210	Decreto 34786
						divulgación y promoción del programa.	
Consejo Nacional de la Persona Joven (CNPJ)	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	Identificación y seguimiento de posibles beneficiarios, en coordinación con las Asociaciones de Desarrollo y los Comités Tutelares de Menores. Coordinación con INA, CCSS, Dinadeco, Fonabe, IFAM, IMAS, MEP, MTSS para traslado de información de beneficiarios al IMAS y Fonabe, Seguimiento y acompañamiento de familias beneficiarias. Labores de divulgación y promoción del programa.	N/A
IFAM	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	Identificación y seguimiento de posibles beneficiarios por medio de los Comités de Distrito y las municipalidades, en coordinación con las Asociaciones de Desarrollo y los Comités Tutelares de Menores. Coordinación con INA, CCSS, CNPJ, Dinadeco, Fonabe, IMAS, MEP, MTSS para traslado de información de beneficiarios al IMAS y Fonabe, Seguimiento y	N/A

Institución	Decreto 33154	Decreto 33203	Decreto 33303	Decreto 33318	Decreto 33677	Decreto 34210	Decreto 34786
						acompañamiento de familias beneficiarias. Labores de divulgación y promoción del programa.	
Mivah	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	Por medio del viceministerio de Desarrollo Social ejerce la Secretaría Técnica del programa Identificación y seguimiento de posibles beneficiarios, en coordinación con las Asociaciones de Desarrollo y los Comités Tutelares de Menores. Coordinación con INA, CCSS, CNPJ, Dinadeco, Fonabe, IFAM, IMAS, MEP, MTSS para traslado de información de beneficiarios al IMAS y Fonabe, Seguimiento y acompañamiento de familias beneficiarias. Labores de divulgación y promoción del programa.	N/A
PANI	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	Seguimiento y acompañamiento de las familias beneficiarias.	N/A

Fuente: elaboración propia con base en los decretos ejecutivos N°33154, N°33203, N°33303, N°33318, N°33677, N°34210, N°34786.

Anexo N°5.5

Fundamento normativo del Programa Bono Comunal o Colectivo

Fecha	Nombre/Número de la Norma	Artículo	Contenido relevante
Normativa Nacional			
1949	Constitución Política de Costa Rica.	50, 65	El Estado promoverá la construcción de viviendas populares y creará el patrimonio familiar del trabajador.
16/06/1961	Ley de Erradicación de Tugurios y Defensa de sus Arrendatarios N°2760.	Todo el texto	Declara de utilidad pública todo lo relacionado con la satisfacción de necesidades de vivienda popular en las áreas urbanas y rurales del país con especial referencia a la erradicación de tugurios.
13/11/1986	Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda y Creación del BANHVI (Banco Hipotecario de la Vivienda), N°7052.	59	[...] <i>la Junta Directiva podrá destinar parte de esos recursos a la realización de proyectos de construcción de vivienda, para lograr la participación de interesados debidamente organizados en cooperativas, asociaciones específicas, asociaciones de desarrollo o asociaciones solidaristas, así como para atender problemas de vivienda ocasionados por situaciones de emergencia o extrema necesidad. [...]</i>
20/05/1996	Reglamento de Operaciones del Sistema Financiero Nacional para Vivienda	24 bis	Establece que el MIVAH es el responsable de seleccionar los sitios a atender, así como las características generales de la intervención, relacionados con los programas de erradicación de tugurios.
30/11/2007	Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico del 2008 N°8627.	Apartado correspondiente al Banco Hipotecario de la Vivienda.	Contempla la Transferencia N°70106-001-2310-3160-216 Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI). (Para la asignación de bono colectivo en obras de infraestructura en asentamientos precarios, Programa de Erradicación de Tugurios, según artículo 65 de la Constitución Política y la ley N°7052, Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda y Creación del BANHVI del 13/11/86 y sus Reformas), por ₡20.000,00 millones.

Fecha	Nombre/Número de la Norma	Artículo	Contenido relevante
25/3/2008	Directriz 27-S-MIVAH y sus reformas	Todo el texto	Reglamenta el Programa Bono Comunal
12/11/2008	Ley Especial para Titulación de Vivienda en Precarios y en Zonas de Desarrollo Urbano no Reconocidas (precarios) y su Reglamento, N°8680	Todo el texto.	
19/11/2008	Ley sobre el Impuesto Solidario para el Fortalecimiento de Programas de Vivienda y su Reglamento, N°8683	Todo el texto	Crea un impuesto directo destinado exclusivamente a financiar los programas públicos dirigidos a la dotación de vivienda digna, para personas y familias en condición de pobreza y pobreza extrema.
01/10/2009	Impuesto Solidario para el Fortalecimiento de Programas de Vivienda. N°8683	Todo el texto	Crea un impuesto directo a favor del Gobierno central, cuyo producto se destinará, exclusivamente, a financiar los programas públicos dirigidos a la dotación de vivienda digna, para personas y familias en condición de pobreza y pobreza extrema.
14/10/2009	Reforma Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, N°5662, Ley Pensión para Discapacitados con Dependientes N°7636, Ley Creación del ICODER, N°7800, Ley Sistema Financiero Nacional para Vivienda N°7052 y Ley Creación Fondo Nacional de Becas	Artículo 4.- Refórmase el inciso a) del artículo 46 de la Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, N°7052.	a) Al menos un dieciocho coma cero siete por ciento (18,07%) de todos los ingresos anuales, ordinarios y extraordinarios, del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf). En ningún caso percibirá un monto inferior al equivalente al treinta y tres por ciento (33%) de los recursos que el Fodesaf recaude por concepto del recargo del cinco por ciento (5%) establecido en el inciso b) del artículo 15 de la Ley N°5662, y sus reformas.
25/03/2010	Reglamento de la Ley Especial para Titulación de Vivienda en Precarios y en Zonas de Desarrollo Urbano No Reconocidas (Precarios). Decreto N°35931-MP-MIVAH	Todo el texto	Regula la Ley N°8680, que regula lo pertinente solo para aquellos terrenos ocupados por personas físicas en carácter de precaristas.
Normativa Internacional			
1948	Declaración Universal de los Derechos Humanos de la ONU	25	Reconoce que la vivienda es un componente del derecho que tiene toda persona a un nivel de vida adecuado.
1948	Declaración Americana de los Derechos y	11	Identifica en la vivienda uno de los ejes de protección

Fecha	Nombre/Número de la Norma	Artículo	Contenido relevante
	Deberes del Hombre. OEA		del derecho de toda persona a preservar la salud y el bienestar general.
1968	El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	11	Reconoce el derecho de toda persona a una vivienda adecuada.
1976	Declaración de Vancouver sobre los Asentamientos Humanos	Todo el texto	[..] “la vivienda y los servicios constituyen un derecho humano básico, hecho que les transfiere a los gobiernos la obligación de asegurar su goce por parte de todas las personas.”
1996	Declaración de Estambul sobre los Asentamientos Humanos	Todo el texto	Reconoce el derecho a la vivienda como derecho humano fundamental.
2000	Declaración Objetivos de Desarrollo del Milenio.	La meta número 7 y su correlativo objetivo número 11	Se orienta hacia la mejora continua de la calidad de vida de cien millones de habitantes de asentamientos irregulares para el año 2020.

Fuente: Elaboración propia con base en la legislación descrita.

Anexo N°6.1

Técnicas de investigación y fuentes consultadas para la obtención de información de los programas analizados.

Técnica	<i>Red de Cuido</i>	<i>Manos a las obras</i>
Revisión documental	<p>Informes de instituciones involucradas en el diseño y ejecución, así como de entes fiscalizadores: CGR, Auditoría Interna del Conapam y Presidencia-Conapam.</p> <p>Actas de sesiones de juntas directivas del Conapam.</p> <p>Documentos académicos y de investigación: Universidad de Costa Rica, Programa Estado de la Nación, Comisión Económica para América y el Caribe.</p> <p>Instrumentos de Planificación: Mideplan.</p> <p>Medios de prensa.</p>	<p>Informes de gestión y auditoría del IMAS, como institución rectora y ejecutora del beneficio. Además, Informes de cumplimiento de POI, de cumplimiento de gestión, y memoria institucional.</p> <p>Acta de Consejo Directivo del IMAS.</p> <p>Documentos académicos y de investigación: Universidad de Costa Rica, Programa Estado de la Nación</p> <p>Instrumentos de Planificación: Mideplan.</p>
Entrevista semiestructurada	<p>Emiliana Rivera Meza. Directora Ejecutiva del Conapam, 2010-2014.</p> <p>Fernando Marín Rojas, Presidente Ejecutivos del IMAS y Ministro de Bienestar Social y Familia, 2010-2014</p> <p>Juan Carlos Laclé, funcionario del IMAS, 2010-2014</p> <p>Laura Chinchilla, Presidente de la República, 2010-2014.</p>	<p>Fernando Marín Rojas, Presidente Ejecutivos del IMAS y Ministro de Bienestar Social y Familia, 2010-2014</p> <p>Laura Chinchilla, Presidente de la República, 2010-2014.</p> <p>Lic. Roy Vargas Solano, Unidad de Seguimiento y Evaluación de Programas, IMAS</p>

Fuente: elaboración propia

Anexo N°6.2.

Tablas de normativa nacional e internacional a la atención y protección de la población adulta mayor

Nombre de la Norma/Fecha de ratificación	Artículos	Contenido relevante
Declaración Universal de Derechos Humanos del 10 de diciembre de 1948	25	<ul style="list-style-type: none"> • Utiliza el término vejez • Refiere a protección social
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del 16 de diciembre de 1966	6, 7, 9, 11, 12, 13 y 15	<ul style="list-style-type: none"> • Remite a “toda persona” • Contenidos sobre trabajo, derecho a la sindicalización, seguridad social, nivel de vida adecuado, salud, educación, cultura y progreso científico
Convención Americana de Derechos Humanos del 22 de noviembre de 1969	1, 3, 4, 5, 7, 8, 10, 11, 12, 13, 14, 18, 20, 21, 22, 25 y 32	<ul style="list-style-type: none"> • Remite a “toda persona” • Contenidos sobre el deber de respetar los derechos, reconocimiento de la personalidad jurídica, derecho a la vida, integridad personal, libertad, garantías judiciales, y otros.
Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer del 18 de diciembre de 1979	11, inciso e	<ul style="list-style-type: none"> • Utiliza el término vejez • Refiere a protección social
Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales del 17 de noviembre de 1988	17 (6, 7, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15)	<ul style="list-style-type: none"> • Titulado “Protección de los Ancianos” responsabilizando al estado en la toma de medidas progresivas respecto a infraestructura, alimentación, salud y trabajo. Así como “estimular la formación de organizaciones sociales destinadas a mejorar la calidad de vida de los ancianos”. • (otros contenidos; remiten a “toda persona” con contenidos como derecho al trabajo, a la seguridad social, a la salud, al medio ambiente sano, educación, alimentación y otros)
Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares del 18 de diciembre de 1990	1 y 7	<ul style="list-style-type: none"> • Refiere a la edad • Contenidos sobre no discriminación
Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará) del 09 de junio de 1994	3, 4, 5, 6 y 9	<ul style="list-style-type: none"> • Remite a “toda mujer” • Contenidos sobre derechos a vivir libre de violencia, reconocimiento y protección de derechos humanos, entre otros. Reconoce la vulnerabilidad de la mujer debido a su ancianidad
Convención sobre los derechos de las personas	8, 13 y 16	<ul style="list-style-type: none"> • Refiere a la edad • Contenidos sobre no discriminación,

Nombre de la Norma/Fecha de ratificación	Artículos	Contenido relevante
con discapacidad del 13 de diciembre de 2006		acceso a la justicia, protección jurídica
Declaración de San Pedro Sula: “Hacia una cultura de la no-violencia” del 4 de junio de 2009	Punto 4	<ul style="list-style-type: none"> • Considera la situación de vulnerabilidad de las personas adultas mayores.

Fuente: Elaboración propia.

No pretende ser una recopilación exhaustiva de normativa internacional.

**Fechas: fechas de firma o aprobación, la ratificación varía de Estado en Estado

Anexo N°6.3

Normativa nacional referente atención y protección de la población adulta mayor

Nombre/Número de la Norma/Fecha	Artículos	Contenido relevante
Constitución Política de la República de Costa Rica del 08 de noviembre de 1949	Con mención explícita: 51 y 73 Otros: 50 y 83	Los artículos 51 y 73 refieren a la protección social especial para los ancianos y a los seguros para la vejez. Los otros artículos son generales y refieren a la obligación estatal de procurar el bienestar a la población.
Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares. Ley N°5662, del 16 de diciembre de 1974	3, inciso O; 5	Sobre el financiamiento y la selección de beneficiarios
Ley Integral para la Persona Adulta Mayor, Ley N°7935, del 15 de noviembre de 1999 *Incluye Ley de Fortalecimiento del Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (CONAPAM), Ley N°9188 del 05 de enero de 2014.	1, 3, 6, 8, 12, 15, 16, 17, 27, 32, 33, 34, 35, 52, 53	Reafirma los derechos con los que cuenta esta población en ámbitos como salud, educación, trabajo, etc. Promueve la permanencia de los adultos mayores en sus comunidades y su participación. Crea institucionalidad (CONAPAM) y fomenta la participación de instituciones privadas.
Reforma Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, N°5662, Ley Pensión para Discapacitados con Dependientes N°7636, Ley Creación del ICODER, N.º 7800, Ley Sistema Financiero Nacional para Vivienda N°7052 y Ley Creación Fondo Nacional de Becas, Ley N°8783 del 14 de octubre de 2009.	3, inciso d y 5, 18	Sobre el financiamiento y la selección de beneficiarios. Uso de los recursos. Se permite usar estos recursos para cubrir los costos de la planilla del personal especializado encargado de atender a personas adultas mayores y personas con discapacidad internadas en centros públicos o privados, diurnos y permanentes.
Reglamento a la Ley N°7935, Ley Integral para la Persona Adulta Mayor, Decreto 30438–MP del 16 de mayo de 2002	1, 2, 4, 5, 6, 10, 13, 15, 21, 22, 25, 27, 28, 29	Establece como principios la igualdad de oportunidades, dignidad, participación, permanencia en su núcleo familiar y comunitario, atención integral, realización personal e independencia de las personas adultas mayores. Le asigna a la Junta Rectora el deber de establecer mecanismos de verificación de logros y la

Nombre/Número de la Norma/Fecha	Artículos	Contenido relevante
		creación de alianzas estratégicas. Al Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor, el emitir lineamientos y velar porque en los programas se introduzcan los principios antes indicados, así como la obligación social de incluir las demandas y derechos de los adultos mayores. Establece también la carga de crear y ejecutar un Sistema de Información, Seguimiento y Evaluación, las atribuciones de otros Ministerios como el MTSS, el Minsa, entre otras. Además, posee un articulado correspondiente a la institucionalidad del CONAPAM.
Reglamento a la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares. Ley N°8783 del 08 de abril de 2010, Decreto Ejecutivo N°35873-MTSS. (no se considera la reforma al artículo 3 operada mediante Decreto ejecutivo N°39916 del 30 de agosto de 2016)	17	Permite asignar recursos en la contratación de personal especializado, así como del personal de apoyo idóneo en tratamientos de salud, para el cuidado y atención cotidianos, que requieran las personas adultas mayores y personas con discapacidad internadas en centros públicos o privados, diurnos o permanentes.
Directriz General para el Aporte de Recursos Públicos para la Conformación y Desarrollo de la Red de Cuido de Niños, Niñas y Personas Adultas Mayores, Directriz No. 008-P de la Presidencia de la República, del 16 de agosto de 2010	Todos	Reafirma el compromiso del Estado con las personas adultas mayores, señala que la Red de Cuido es una prioridad para la Administración. Establece que se destine presupuesto de FODESAF para financiar a construcción, remodelación, ampliación, compra (inclusive de terrenos), alquiler, equipamiento, apertura y operación de centros de cuidado, así como el pago de subsidios a los beneficiarios o a las personas autorizadas y capacitadas para ejercer como sus cuidadores.
Decreto Ejecutivo N°36607-MP del 17 de junio del 2011	Todos	Declara de interés público la Red de Atención Progresiva para el Cuido Integral para la Persona Adulta Mayor en Costa Rica, insta a las demás instituciones a colaborar dentro de sus competencias.
Oficio N°16524 de la Contraloría General de la República del 13 de diciembre de 2005 e informe DFOE-SO-47-2005 del 13 de diciembre de 2005	Otras	Remisión del informe No. DFOE-SO-47-2005, sobre los resultados del estudio del presupuesto para el año 2006. Se estipula que es al Consejo de la Persona Adulta Mayor (CONAPAM) al que le corresponde realizar la distribución de recursos para la atención de los adultos

Nombre/Número de la Norma/Fecha	Artículos	Contenido relevante
Informe DFOE-SOC-5-2007 del 12 de febrero de 2007		mayores entre las diferentes organizaciones, no al Ministerio de Salud La Contraloría señaló debilidades en materia de rectoría, la insuficiencia de políticas y planes nacionales en materia de envejecimiento y la ausencia de mecanismos de seguimiento, entre otras.
Informe DFOE-SOC-IF-0114-2009 del 17 de diciembre de 2009		Informe sobre los resultados del estudio realizado en el Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor, en relación con las transferencias de recursos a organizaciones privadas sin fines de lucro.
<ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="118 653 638 814">– Protocolo de coordinación para la asignación y el giro de los recursos económicos a las organizaciones privadas sin fines de lucro que atienden a personas adultas mayores <li data-bbox="118 821 638 982">– Estrategia de supervisión y evaluación técnica de programas subvencionados por el CONAPAM a organizaciones públicas y privadas sin fines de lucro <li data-bbox="118 989 638 1150">– Guía de supervisión y evaluación de los servicios brindados por las organizaciones de bienestar social (OBS) a las personas adultas mayores, y <li data-bbox="118 1157 638 1356">– Marco teórico conceptual para orientar el uso de recursos económicos asignados y transferidos a las organizaciones de naturaleza jurídica privada que atienden personas adultas mayores. 		Documentos aprobados por el CONAPAM en respuesta a los resultados del informe DFOE-SOC-IF-0114-2009 del 17 de diciembre de 2009. Son acatamiento obligatorio.

Elaboración propia con base en: Presidencia de la República y Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor. (Octubre, 2012). *Red de atención progresiva para el cuidado integral de las personas adultas mayores en Costa Rica*. Recuperado de <https://goo.gl/4Y1HRR>, pp.10-12.

Anexo N°6.4.

Tablas de normativa nacional e internacional al programa manos a la obra.

Norma / Fecha	Artículo	Contenido relevante
Normativa Internacional		
Norma / Fecha	Artículo	Contenido relevante
Objetivos de Desarrollo del Milenio (8 de Setiembre del 2000)	<i>Erradicar la pobreza extrema y el hambre:</i> 1.Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, la proporción de personas cuyos ingresos son inferiores a un dólar diario* 2. Alcanzar el empleo pleno y productivo y un trabajo decente para todos, incluidos las mujeres y los jóvenes 3. Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, la proporción de personas que padecen hambre ¹	Los ODM son el marco general de la comunidad internacional para luchar contra la pobreza
	La presente declaración tiene por finalidad promover la integración de los derechos humanos en las políticas encaminadas a erradicar la pobreza al esbozar la manera en que los derechos humanos en general y el Pacto en particular pueden potenciar a los pobres y mejorar las estrategias de lucha contra la pobreza. La declaración no pretende formular un programa ni un plan de acción detallado para combatir la pobreza, sino definir en forma concisa la contribución específica que esos derechos pueden aportar a la erradicación de la pobreza en el plano internacional. La elaboración de programas operacionales de lucha contra la pobreza es una actividad separada que reviste enorme importancia y que todos los agentes involucrados deberían realizar urgentemente, teniendo debidamente en cuenta las normas internacionales en materia de derechos humanos. ²	
	<i>Artículo 12: La pobreza, el analfabetismo y los bajos niveles de desarrollo humano son factores que inciden negativamente en la consolidación de la democracia. Los Estados Miembros de la OEA se comprometen a adoptar y ejecutar todas las acciones necesarias para la creación de empleo productivo, la reducción de la pobreza y la erradicación de la pobreza extrema, teniendo en cuenta las diferentes realidades y condiciones económicas de los países del Hemisferio. Este compromiso común frente a los problemas del desarrollo y la pobreza también destaca la importancia de mantener los equilibrios macroeconómicos y el</i>	Incorporación de grupos humanos marginados de las actividades económicas y sociales, mediante programas de estímulo social.

¹ Naciones Unidas. (Setiembre, 2013). *Podemos erradicar la pobreza. Objetivos de Desarrollo del Milenio y más allá de 2015*. Recuperado de bit.ly/2O2evFk, p.1.

² Naciones Unidas. (Mayo, 2001). *Declaración aprobada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Recuperado de bit.ly/2CsV56x, p.2.

Norma / Fecha	Artículo	Contenido relevante
	<i>imperativo de fortalecer la cohesión social y la democracia.</i> ³	
Principios Rectores sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos (2011)	<p><i>Los Principios Rectores que aquí se exponen se basan en la premisa de que erradicar la extrema pobreza es no solo un deber moral, sino también una obligación jurídica en el marco de la normativa internacional de derechos humanos vigente. En consecuencia, las normas y los principios de derechos humanos deben tenerse muy en cuenta en la lucha contra la pobreza y en la orientación de todas las políticas públicas que afectan a las personas que viven en la pobreza.</i>⁴</p> <p><i>Los Estados deben crear un entorno propicio que facilite y promueva la capacidad de las personas, las organizaciones de base comunitaria, los movimientos sociales y otras organizaciones no gubernamentales de combatir la pobreza y empoderar a las personas afectadas por ella para que reivindiquen sus derechos.</i>⁵</p>	<p>El enfoque de los 14 principios, se basa en los Derechos Humanos, y su objetivo es [...]ofrecer orientación sobre la forma de aplicar las normas de derechos humanos en los esfuerzos por combatir la pobreza.⁶</p>
Decreto Ejecutivo N° 36870-MP-G-MBSF-MTSS (2011)	<p><i>Crea beneficio Transferencia Monetaria Condicionada "Manos a la Obra"</i></p>	<p>Creación del beneficio Transferencia Monetaria Condicionada "Manos a la Obra"</p>

Fuente: elaboración propia, con base en la legislación citada.

³ Organización de los Estados Americanos. (setiembre 2001). *Carta Democrática Interamericana*. Recuperado de bit.ly/2PbcrHP.

⁴ Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. (Setiembre, 2012). *Los Principios Rectores sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos*. Recuperado de bit.ly/2xYU2HI, p.2.

⁵ *Ibid.*, pp.3-4.

⁶ *Ibid.*, p.4.

Anexo N° 6.5.
Programas de TMC en países de Latinoamérica y el Caribe

País	Programa	En qué consiste	Condicionalidad	Fuente
Argentina	Jefes y Jefas de Hogar Desocupados	Programa de transferencias condicionadas, incluye acciones de empleo. Unifica programas de empleo de emergencia en el contexto de la crisis económica política y social que azotó al país a fines de 2001.	Mantener las condiciones de elegibilidad	https://dds.cepal.org/bpsnc/programa?id=2
	Familias por la Inclusión Social	TMC, sucesor del programa Jefes y Jefas de Hogar desempleados	Mantener las condiciones de elegibilidad	https://dds.cepal.org/bpsnc/programa?id=1
	Ciudadanía Porteña	Subsidios para garantizar el acceso a productos de primera necesidad, educación y salud	Mantener las condiciones de elegibilidad	http://www.buenosaires.gob.ar/desarrollohumanoyhabitat/ciudadaniaportena
	Política de Asignación Universal por Hijo para Protección Social	Es un beneficio que le corresponde a los hijos de las personas desocupadas, que trabajan en el mercado informal o que ganan menos del salario mínimo, vital y móvil. Consiste en un pago mensual en pesos para niños menores de 18 años y para personas con discapacidad sin límite de edad.	Mantener las condiciones de elegibilidad	http://www.sipi.siteal.iipe.unesco.org/politicas/219/politica-de-asignacion-universal-por-hijo-para-proteccion-social
Belice	Building Opportunities for Our Social Transformation Initiative	TMC a familias en condición de pobreza	inmunizar a los niños menores de 5 años; realizar en los centros de salud controles regulares pre-natales para mujeres embarazadas; y enviar a los niños al colegio con un mínimo de 85% de asistencia a clases.	https://plataformacelac.org/es/programa/328

País	Programa	En qué consiste	Condicionalidad	Fuente
Bolivia	Juana Azurduy	TMC para mujeres gestantes y niños y niñas menores de 2 años	cumplimiento de 4 controles prenatales, parto institucional y control post parto, y para niños y niñas menores de dos años, condicionado a 12 controles integrales de salud bimensual.	https://plataformacelac.org/programa/175
	Juancito Pinto	transferencias condicionadas con énfasis en la eliminación del trabajo infantil y el aumento de la matrícula escolar	ingreso, permanencia y culminación de niñas y niños en las escuelas	http://www.sipi.siteal.iipe.unesco.org/politicas/238/politica-bono-juancito-pinto
Brasil	Programa de Erradicación del Trabajo Infantil	transferencias monetarias a familias con niños menores de 16 años que se encuentren trabajando	asegurar que los niños y adolescentes no trabajen; que asistan regularmente a los establecimientos educativos; y que las familias participen en las actividades socioeducativas y de convivencia promovidas por el programa	http://www.sipi.siteal.iipe.unesco.org/politicas/836/programa-de-erradicacion-del-trabajo-infantil-peti
	Bolsa Familia	Transferencia económica a familias en condición de pobreza y que tengan hijos entre 0 y 17 años	Acceso a la educación y salud de los niños entre 0 y 17 años	https://plataformacelac.org/programa/99
Chile	Ingreso Ético Familiar	conjunto de transferencias condicionadas y no condicionadas que suplementa el ingreso de las familias en situación de extrema pobreza del país.	uso programado de servicios de salud y educación y un bono al trabajo de la mujer.	https://plataformacelac.org/programa/295
Ecuador	Bono de Desarrollo Humano	TMC a familias en condición de pobreza	Corresponsabilidad en educación y salud	https://www.plataformacelac.org/programa/38
	Desnutrición Cero	TMC a mujeres embarazadas y niños menores de un año	Acceso a la salud	http://www.sipi.siteal.iipe.unesco.org/politicas/1049/proyecto-desnutricion-cero

País	Programa	En qué consiste	Condicionalidad	Fuente
El Salvador	Comunidades Solidarias Rurales	TMC para familias en condición de pobreza, que vivan en determinados municipios	Inscripción en salud o educación	https://plataformacelac.org/programa/134
Guatemala	Mi familia progresa	Programa de transferencia condicionada que busca garantizar que las familias con niños y adolescentes en situación de pobreza accedan a un mínimo de bienestar económico para fortalecerlas en la etapa de crianza.	Ingreso y mantenimiento en Educación y Salud	http://www.sipi.siteal.iipe.unesco.org/politicas/1234/mi-familia-progresa
	Bono seguro	TMC a familias en condición de pobreza	promoción del desarrollo infantil temprano, matrícula, asistencia y permanencia escolar, de niños y adolescentes entre los 6 a menores de 15 años.	https://plataformacelac.org/programa/151
Haití	Ti Manman Cheri	TMC a madres en condiciones vulnerables que tengan hijos menores de 15 años	Asistencia regular de los hijos menores de 15 años en el sistema educativo	https://plataformacelac.org/programa/279
Honduras	Programa Asignación Familiar	TMC Personas que se encuentran en riesgo social, con énfasis en niños menores en riesgo nutricional.	Asistencia a salud y educación	https://plataformacelac.org/programa/202
Jamaica	Programme of Advancement Through Health and Education	TMC a personas en condición de vulnerabilidad	Asistencia a educación y salud	https://plataformacelac.org/en/programa/254

País	Programa	En qué consiste	Condicionalidad	Fuente
México	Progresá	TMC a hogares en condición de pobreza alimentaria	No retirar el subsidio, dejar la situación de pobreza alimentaria, entrar en algún conflicto con la patria potestad de los niños, conflictos en la entrega del beneficio entre las familias, duplicidad en recepción del beneficio.	https://dds.cepal.org/bpsnc/programa?id=22
Nicaragua	Red de protección social	TMC a familias en condición de pobreza extrema	Periodo de 3 años de permanencia	https://dds.cepal.org/bpsnc/programa?id=23
Panamá	Bonos familiares para compra de alimentos	N/A	Vacunación de menores de 6 años, asistencia a control médico, asistencia a salud, participación en charlas de alimentación.	https://plataformacelac.org/programa/332
	Red de oportunidades	TMC a mujeres jefas de hogar en condición de pobreza	Asistencia a salud y educación. Participar en otros servicios que ofrecen otras instituciones	https://plataformacelac.org/programa/333
Paraguay	Tekoporá	TMC a familias que viven en la pobreza extrema y la vulnerabilidad, que tiene entre los niños y jóvenes de sus miembros de 0 a 18 años, personas discapacitadas y mujeres embarazadas.	Acceso a salud, educación y alimentación	https://plataformacelac.org/programa/224

País	Programa	En qué consiste	Condicionalidad	Fuente
Perú	Juntos	TMC a familias en situación de extrema pobreza, riesgo y exclusión con mujeres embarazadas, padres viudos, adultos mayores y/o niños/as hasta los 19 años. Antes del 2014 la edad límite de los adolescentes era de 14 años.	Asistencia a servicios médicos y educativos	https://dds.cepal.org/bpsnc/programa?id=29
República Dominicana	Targeted Conditional Cash Transfer Program	TMC a familias en condición de pobreza	Una vez que ingresan tienen una duración de dos años	https://dds.cepal.org/bpsnc/programme?id=31
Uruguay	Tarjeta Uruguay Social	TMC a personas que viven en condición de vulnerabilidad extrema	No registra	http://www.mides.gub.uy/92966/tarjeta-uruguay-social-tus
	Asignaciones familiares	Tma mujeres embarazadas, niños y adolescentes de hasta 18 años de edad de hogares socioeconómicamente vulnerables.	asistencia a la escuela y la realización de controles médicos regulares.	https://plataformacelac.org/programa/310

Fuente: Elaboración propia con base en las fuentes mencionadas

Anexo N°7.1.

Criterio sobre el proyecto del Sinirube, según institución consultada.

Institución	Documento	Artículo	Criterio
IMAS / Ministerio de Bienestar Social y Familia Conclusión: difícil hacerlo en la práctica por variantes interinstitucionales que dificultan unificación de datos.	Autor: Asesoría Jurídica Institucional: Berny Vargas Mejía Número: PE-1533-12-2010, PP.50-51.	Artículo 1. Sinirube con personería jurídica instrumental, adscrita al IMAS.	En contra de la adscripción al IMAS, ya que al poseer personería propia requerirá de nuevo personal o de necesitar del personal que ya existe y que está enfocado en otras labores.
		Artículo 3. Fines del Sinirube	Finalidades no se podrán cumplir desde el IMAS, ya que la unificación de la información de diferentes instituciones es muy difícil.
		Artículo 4 Funciones del Sinirube.	Repite criterio del artículo 3.
		Artículo 5. El órgano encargado de crear y articular el Sinirube es el IMAS.	No es consecuente con acciones de otras instituciones. Labores no se podrían unificar con las del IMAS ya que tienen competencias diferentes.
		Artículo 7. Integración del Consejo Rector.	Órgano colegiado lo distraería de sus labores sustantivas instauradas en la Ley N°4760.
		Artículo 8. Funciones del Consejo Rector.	Incisios b), c), d) y e) se superponen a funciones del Consejo Director del IMAS. El resto se superponen a funciones de la Gerencia General.
		Artículo 15. Actualización y alimentación de las BBDD por las instituciones participantes.	Muy difícil exigir a las demás instituciones la actualización si no lo estipula una ley.
PANI, Marielos Hernández Corella, Presidenta Ejecutiva. Conclusión: refundir con 17.855.	Ana Rebeca Porras, VB de Cristian Carvajal, Asesoría Jurídica A.J-6442010, pp.70-72	No habla de artículos en particular.	Pone en evidencia la existencia del Proyecto 17855 que busca la creación de una BBDD para los beneficiarios de programas sociales del Estado, por lo que pregunta cómo existen dos proyectos en discusión con el mismo objetivo. A pesar de diferir en la naturaleza jurídica del sistema, recomienda refundir ambos proyectos.
Ministerio de Hacienda, Fernando Herrero, ministro. Conclusión: No comparte el proyecto.	Marjorie Morera, Directora General Presupuesto Nacional DGPN-0751-	Artículo 1. Sinirube con personería jurídica instrumental, adscrita al IMAS	La personería jurídica instrumental no es una figura jurídica recomendable porque se relaciona con administración centralizada, lo que implica desintegración del Estado, y un consiguiente crecimiento del Estado. Igualmente, la autonomía presupuestaria que se le confiere con esta figura implica la creación de departamentos autónomos del de la Institución de la que forma parte con recurso humano y material propio, por lo que duplica

Institución	Documento	Artículo	Criterio
	2010, PP.74-75	Artículo 13. Traslado de personal de instituciones participantes.	funciones. Traslado de personal del IMAS no se comparte porque no se pueden mantener incentivos salariales que solo se otorgan a la institución de origen, por lo que no tiene sentido que se mantengan unidos presupuestariamente al IMAS pero que sean funcionarios de otra institución.
		Artículo 14. Inclusión de partida presupuestaria a MH.	Inconstitucional del artículo 179 porque no define nueva fuente de financiamiento.
<p data-bbox="86 789 359 886">CCSS, Dra. Ileana Balmacena, Presidenta Ejecutiva</p> <p data-bbox="86 922 359 1052">Conclusión: objetar el proyecto por roces de constitucionalidad y de legalidad.</p>	N°10634, 13 de enero 2011, PP.76-84	Gerencia Financiera (oficio D.F.C 2506-10, 30 de noviembre 2010) , Artículo 20. Recepción de donaciones y adquisiciones. Suscripción de convenios.	Según el artículo 73 de la CP, al ser la CCSS una institución que administra seguros sociales se encuentra inhibida de realizar donaciones o transferir recursos financieros. Por lo que se recomienda incluir en el texto “a excepción de la Caja Costarricense del Seguro Social”
	DAP-2334-2010 9 de diciembre 2010	<p data-bbox="638 654 1047 751">Gerencia de Pensiones (DAP-2334-2010 9 de diciembre 2010): Artículo 1.</p> <p data-bbox="638 789 1047 854">Recomienda a la JD a oponerse al proyecto.</p> <p data-bbox="638 891 1047 1021">Asesoría Jurídica de la Gerencia de Pensiones (ALGP-604-2010, 14 diciembre 2010). Artículo 3, inciso c); Artículo 13,</p>	<p data-bbox="1071 654 2005 886">La reforma a la ley de Fodesaf (8783) en el artículo 5 ya estipulaba la creación de una base de datos sobre beneficiarios de programas sociales. Este implicaría duplicar esfuerzos. Igualmente, este proyecto se desliga del principio de autodeterminación informativa, protegido por el art.24 de la CP. Por otro lado, no toma en cuenta la restricción de la CCSS en el art.63 de la ley orgánica con respecto al traslado de información. No crea fuentes de financiamiento. Tiene más sentido fortalecer el centro de información que ya tiene Fodesaff.</p> <p data-bbox="1071 924 2005 1053">Art. 3: puede poner una única metodología de medición de la pobreza a todas las instituciones, podría implicar contradicciones con administración del RNC. Art. 13: traslado de personal, con cargo al presupuesto de la CCSS, contraviene art.73 de la CP.</p>
	GA-50570-10	Gerencia Administrativa (GA-50570-10). Artículo 13	Contravienen artículos 73 de la CP, y art.1 de la Ley Orgánica de la CCSS.
		Artículo 15. Actualización y alimentación de las BBDD por las instituciones participantes.	Por artículo 73 de la CP la CCSS está impedida de realizar donaciones. Menciona la existencia en discusión del proyecto de “Creación del Sistema Nacional de Registro, Selección, Seguimiento y Evaluación de los beneficiarios de los Programas Sociales del Estado”, Gaceta #204 21-10-2010 que también tiene fines coincidentes con el actual, por lo que recomienda unificarlos y definir los aspectos en los que discrepan, entre ellas la naturaleza jurídica del órgano que lo administre.

Institución	Documento	Artículo	Criterio
Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos , Ministra: Irene Campos.	DMV-0515-10 15 de diciembre de 2010 Pp.92-93.	No refiere a artículos en específico.	Denota la importancia de ambos proyectos (17843, 17855) y que es importante que el sistema que se vaya a crear considere variables como arquitectura institucional, definición del ámbito de acción del sistema (Políticas universales o PSS), coordinaciones institucionales necesarias, plataforma tecnológica, etc. Igualmente, pide rescatar la propuesta de proyecto de ley de Política de Inclusión y Protección Social (Gaceta 76, 21 de abril de 2010). Recomienda unificar esfuerzos legislativas y fortalezas de cada proyecto para el trámite de solo una iniciativa.
Contraloría General de la República. Guiselle Segnini, Gerente de Área Servicios Sociales	DFOE-SOC-0067 31 enero, 2011. PP.99-100.	No refiere a artículos en específico.	Ya el FODESAF, mediante el artículo 5 de la Ley N°8783, se encuentra trabajando en la construcción de un sistema de información que incluya a los programas que financia, por lo que agregar uno nuevo es duplicar esfuerzos, e incluso, puede verse afectado por la aprobación de una ley. Igualmente, considera innecesario el proyecto porque ya existe en corriente el Proyecto N°17.855.
INAMU. Maureen Clarke, Presidenta Ejecutiva.	PE- 788-06-2011, 20 de junio, 2011 PP.115-117.	No refiere a artículos en específico.	Considera importante que el cualquier sistema de información debe estar albergado en la institución que ejerza la rectoría del sector social. Como esta no existe, entonces propone que se incluya esta definición en ambos proyectos. Igualmente, todo proyecto de PSS debe considerar a la población vulnerable, ya que dependiendo de la metodología que se utilice personas en condiciones de pobreza estacionaria o coyuntural quedan exentas de la atención.
Asamblea Legislativa, Servicios Técnicos. Magda Pérez Álvarez Katty Delgado Madrigal.	Oficio ST 194-2011 1, 10 de octubre, 2011. PP.119-162.	Artículo 1.	Considera que la figura de personería jurídica instrumental del art. 1 debe cambiarse por el de personalidad jurídica instrumental , debido a que la primera sólo otorga la potestad de representación de la institución por una persona o un grupo de ellas. En caso de realizar el cambio, la ley debe especificar si esta es de carácter “pleno” o “parcial” debido a lo genérico del término.
		Artículo 9. Consejo Rector	Cambiar redacción de convocatoria a sesiones, especificar número de integrantes para quorum, período de nombramiento y posibilidad de reelección, así como domicilio o sede. Modificar tipo de toma de decisiones de mayoría simple a mayoría absoluta, para que sea coincidente con la LGAP, art.54.
		Artículo 12. Representación legal del Sistema por el Director.	Otorgar esta representación requiere que al sistema se le haya otorgado personalidad jurídica.
		Artículo 13. Traslado de personal	Debido a los conflictos señalados por el MH en el sentido de trasladar personal

Institución	Documento	Artículo	Criterio
<p>Conclusión: Se recomienda valorar las fortalezas de este proyecto y el 17.855 para que se apruebe una sola iniciativa.</p>		de instituciones participantes.	pagado par la institución inicial pero que labora para otra, se recomienda reformular contenido.
		Artículo 14. Inclusión de partida presupuestaria a MH.	Roza con la Constitución, debido a que la potestad presupuestaria es exclusiva del PE. Se recomienda disponer la propuesta facultativamente, consignar de dónde saldrán los recursos para no violentar el principio de equilibrio presupuestario y variar el rige de la ley para prever tiempo con el que se logre dar contenido presupuestario a la propuesta.
		Artículo 15. Actualización y alimentación de las BBDD por las instituciones participantes.	Puntualizar las instituciones a las que hace referencia. Consignar el texto en forma facultativa para no violentar la autonomía de instituciones autónomas, y clarificar el tipo de información que se les solicite, ya que hay datos que son confidenciales, y se podría violentar el derecho a la intimidad.
		Artículo 18. Sanciones por mal manejo de datos.	El proyecto estipula que las sanciones serán las contenidas en los artículos 190 al 203 de la LGAP, pero con la entrada en vigor de la Ley N°8968 son las sanciones ahí definidas las que aplican. Los artículos de la LGAP solo se utilizarían de manera supletoria.
		Artículo 19. Declaratoria de interés público.	Modificar por “orden público”, ya que así lo define la ley N°8968, a la cual se le aplicaría.
<p>Federación de Mutuales de Ahorro y Préstamo. Licda. Lilliam Agüero Valerín, Directora Ejecutiva</p>	<p>DE-034-12 30 de julio, 2012.</p>	<p>No refiere a artículos en específico.</p>	<p>No se recomienda la utilización de una sola metodología, ya que los programas varían, así como a las personas a las cuales se dirigen. Por lo que la metodología que se integre debe considerar las particularidades de cada uno de los programas. De acuerdo con el proyecto N°17.843 por la figura del Consejo Rector en donde se incorpora a un representante de los programas, ya así se puede crear una metodología que se ajuste a todos.</p>

Fuente: elaboración propia con base en el expediente legislativo de discusión del proyecto de ley N°17.84

Fuentes consultadas.

- Abarca, A. (2012). Capítulo VII. El análisis de coyuntura. En: Abarca, A. Alpízar, F. Rojas, C y Sibaja, G. (2012). *Técnicas cualitativas de investigación*. San José: Editorial UCR.
- Abarca, G., et al. (1986). *El concepto de desarrollo social en dos periodos de gobierno y su influencia en programas en los que interviene el Trabajo Social*. (Tesis Grado de Licenciatura). Universidad de Costa Rica, San José.
- ACNUR. (2001-2018). *Acuerdo Esquipulas II, Procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica*. Recuperado de bit.ly/2AhmfdF.
- Adam, S; y Kriesi, H. (2007). The Network Approach. En: Sabatier, P. *Theories of the Policy Process*. Colorado: Westview Press.
- Agencia AFP. (20 de agosto, 2008). Renuncia viceministra de Vivienda en Costa Rica. *Radio La Primerísima 91.5-105.3fm / 680am*. Recuperado de <https://goo.gl/8p5Jk8>.
- Aguilar, L. (1992). *La hechura de las Políticas*. México D.F: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar, L. (1993) *Problemas públicos y agenda de gobierno. Tercera Antología. Colección de Antologías de Políticas Públicas*. México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Alpízar, F. (2012). Capítulo I. Fundamentos de la Investigación Cualitativa. En: Abarca, A. Alpízar, F. Rojas, C y Sibaja, G. (2012). *Técnicas cualitativas de investigación*. San José: Editorial UCR.
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas sobre Derechos Humanos. *Sitio web oficial*. Recuperado de <http://indicators.ohchr.org/>.
- Alvarado, M. (Julio-diciembre, 2017). Análisis de la implementación de la reforma integral a las normas reguladoras de promoción y repitencia en el Colegio Francisca Carrasco en la provincia de Cartago. *Revista Gestión de la Educación*, 2(7), 133-165.
- Álvarez, C. (2017). Mejoramiento Barrial y Urbano en Costa Rica: Reconstrucción social de la salud comunitaria desde la perspectiva de Salud Ambiental. *Revista Población y Salud en Mesoamérica*, 14(2), 1-17.

Amarante, V. (2015). *Reunión Políticas Públicas para la Igualdad. Agenda 2030*. Recuperado de <https://goo.gl/Dn4QK3>.

Andrenacci, L; Repetto, F. (s.f.). Universalismo, ciudadanía y Estado en la política social latinoamericana. Recuperado de <https://goo.gl/ShNtZi>

Annan, K. (Abril, 2002). Prólogo. En Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento. *Declaración Política y Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento*. Recuperado de bit.ly/2NKWk2b

Araya, J., Campos, J., Chinchilla, A., Navarro, T. y Porras, N. (2015). *Política social para la población adulta mayor en Costa Rica: un análisis desde la participación política*. Memoria de seminario de graduación para optar por el grado de Licenciatura en Trabajo Social. San José: Universidad de Costa Rica.

Arias, O. (14 de diciembre, 2006). El primer deber del gobernante. *La Nación*. Recuperado de <https://goo.gl/NVN6Jy>.

Arias, O. (16 de agosto, 2008). En: La Nación. Arias confirma a Zomer como ministra de Vivienda. Recuperado de <https://goo.gl/c1qZ5K>.

Arias, O. (26 de agosto, 2008). En: AFP. Gobierno de Costa Rica redefine metas sociales como “prioridad absoluta”. *La Nación*. Recuperado de <https://goo.gl/Qr9KfE>.

Arias, O. (29 de enero, 2009). Presentación Plan de Medidas contra la crisis. *La Nación*. Recuperado de <https://goo.gl/CUcksW>.

Arias, O. (09 de enero, 2018). *Comunicación personal*.

Arriagada, I., et.al. (2008). *Manual de Gestión de la Política Social*. Recuperado de <https://goo.gl/jjvfiH>.

Asamblea General de las Naciones Unidas. (04 de diciembre, 1986). *Declaración sobre el derecho al desarrollo. Resolución 41/128*. Recuperado de <https://goo.gl/jAiw4e>.

Asamblea General de las Naciones Unidas. (16 diciembre, 1991). *Resolución 46/91. Los Principios de las Naciones Unidas en favor de las personas de edad*. Recuperado de bit.ly/2IZMSar

Asamblea Nacional Constituyente de la República de Costa Rica. (15 de abril, 1869). *Constitución Política*. Recuperado de <https://goo.gl/Pq3iWU>.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (22 de agosto, 1943). *Ley Constitutiva de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS). Ley N°17*. Recuperado de bit.ly/2SiLUK7.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (27 de agosto, 1943). *Código de Trabajo. Ley N°2*. Recuperado de bit.ly/2BJeL3k.

Asamblea Nacional Constituyente de la República de Costa Rica. (07 de noviembre, 1949). *Constitución Política*. recuperado de <https://goo.gl/VdnSmM>.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (4 mayo, 1971). *Ley 4760. Ley de Creación del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)*. Recuperado de bit.ly/2O5PIjN

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (1973). Expediente legislativo 524. Citado por Fondo Desarrollo Social y Asignaciones Familiares. (1998). Memoria 1974-1998. Recuperado de <https://goo.gl/3Nwihb>

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (Noviembre, 1986). *Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda y Creación del Banhvi (Banco Hipotecario de la Vivienda). Ley N°7052*. Recuperado de <https://goo.gl/6hxC5M>

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (10 de diciembre, 1992). *Ley de la Defensoría de los Habitantes de la República.*). *Ley N°7319*. Recuperado de bit.ly/2GG3giE.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (11 de febrero, 1997). *Creación del Fondo Nacional de Becas*. Recuperado de <https://goo.gl/Zg7tsT>.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (23 de julio, 1997). *Reforma Constitucional Artículo 78. Ley N°7676*. Recuperado de bit.ly/2Rgspol.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (04 de agosto, 1997). *Reforma al Artículo 78 de la Constitución Política para el Fortalecimiento del Derecho a la Educación, Ley N°8954*. Recuperado de <https://goo.gl/CBshik>.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (25 octubre, 1999). *Ley Integral para la Persona Adulta Mayor. Ley N°7935*. Recuperado de <https://goo.gl/nLvzRe>.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (2005). *Ley Nacional de emergencias y prevención del riesgo, Ley N°8488*. Recuperado de <https://goo.gl/PNVmFr>.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (Enero, 2008). *Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico del 2008. Ley N°8627*. Recuperado de <https://bit.ly/2HFw99O>.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (13 de octubre, 2009). *Ley N°8783 Reforma Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, N°5662, Ley Pensión para Discapacitados con Dependientes N°7636, Ley Creación del ICODER, N°7800, Ley Sistema Financiero Nacional para Vivienda N°7052 y Ley Creación Fondo Nacional de Becas*. Recuperado de <https://goo.gl/FH38F7>

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (14 de octubre, 2009). *Reforma Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, N°5662, Ley Pensión para Discapacitados con Dependientes N°7636, Ley Creación del ICODER, N.º 7800, Ley Sistema Financiero Nacional para Vivienda N°7052 y Ley Creación Fondo Nacional de Becas, Ley N°8783*. Recuperado de: <https://bit.ly/2NaEuKs>.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (28 abril, 2010). *Ley 8801, Transferencia de competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades*. Recuperado de bit.ly/2zR2jhW

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (07 de setiembre, 2010). *Creación del Sistema Nacional de Información y Registro único de Beneficiarios del Estado. Expediente N°17.843*. Recuperado de <https://goo.gl/w3ZDwu>, p.3

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (16 de setiembre, 2010). *Proyecto de ley Creación del Sistema Nacional de Registro, Selección, Seguimiento y Evaluación de Beneficiarios de los Programas Sociales del Estado (N°17.855)*. Recuperado de <https://goo.gl/5dRoJo>

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (11 de abril, 2011). *Servicios documentales*. Recuperado de bit.ly/2Va0LII.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (09 de junio, 2011). *Reforma Constitucional al Artículo 78, Ley N°7676*. Recuperado de <https://goo.gl/iQZMoQ>.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (10 de octubre, 2011). *Informe integrado jurídico-socio ambiental. Proyecto de Ley: "Creación del Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado. Expediente N°17843. Oficio ST 194-2011*. Recuperado de <https://bit.ly/2CTbbGH>.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (30 de abril, 2013). *Crea Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado, Ley N°9137*. Recuperado de <http://bit.ly/2hnf3Da>.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (14 de junio, 2017). *Ley para el fortalecimiento de las transferencias monetarias condicionadas del programa Avancemos. Expediente N°20397*. Recuperado de <https://goo.gl/c2RJBD>.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (08 de enero, 2019). *Fortalecimiento de las transferencias monetarias condicionadas del programa Avancemos. Ley N°9617. La Gaceta, (5), 2-4*. Recuperado de <https://goo.gl/wWeurx>.

- Ávalos, A. (19 de setiembre, 2008). Servicios de salud cubren solo al 30% de adolescentes. *La Nación*. Recuperado de <https://goo.gl/r6HHzt>.
- Ávila, M. (25 de agosto, 2008). Entrevista: María Luisa Ávila. *La Nación*. Recuperado de <https://goo.gl/FGX1xF>.
- Ávila, M. (12 de octubre, 2008). María Luisa Ávila: salir a buscar pobres. *El Financiero*. Recuperado de <https://goo.gl/hMrF59>.
- Banco Bilbao Vizcaya Argentaria. (2018). *¿Qué es el riesgo financiero?*. Recuperado de <https://goo.gl/6KaJUd>.
- Banco Hipotecario de la Vivienda (Octubre, 2018). *El Fondo de Subsidios para la Vivienda (FOSUVI)*. Recuperado de <https://bit.ly/2rSqiIN>.
- Banco Hipotecario de la Vivienda. (2008). *Memoria Institucional*. Recuperado de <https://bit.ly/2yAbIbP>.
- Banco Hipotecario de la Vivienda. (2009). *Memoria Institucional*. Recuperado de <https://bit.ly/2T8rQKf>.
- Banco Hipotecario de la Vivienda. (Noviembre, 2008). *Guía para la presentación de solicitudes de financiamiento en el programa bono comunal*. Recuperado de <https://bit.ly/2NF0ckV>.
- Barahona, M; Güendel, L y Castro, C. (Agosto, 2005). Política social y reforma social “a la tica”. Un caso paradigmático de heterodoxia en el contexto de una economía periférica. *Política Social y Desarrollo*, (20). Recuperado de <https://bit.ly/2TcyJum>
- Barahona, M. y Montero, S. (2003). *La estrategia de Lucha contra la pobreza en Costa Rica*. Santiago, Chile: Cepal. Recuperado de bit.ly/2T6QLhi.
- Barboza, G. (2015). *El modelo de autorregresión simultánea: una aplicación para el programa Avancemos* (Tesis Maestría Académica en Estadística). Universidad de Costa Rica: San José.
- Barros, P.; De los Ríos, D.; Torche, F. (1996). *Lecturas sobre la Exclusión Social*. Recuperado de <https://goo.gl/VmLX1m>.
- Basabe, S. (Comp.). *Instituciones e Institucionalismo en América Latina. Perspectivas teóricas y enfoques disciplinarios*. Quito: Centro de Investigaciones de Política Económica (CIPEC). Recuperado de <https://goo.gl/9nadVk>.
- Bealey, F. (2003). *Diccionario de Ciencias Políticas*. Madrid: Ediciones Istmo.
- Berman, P. (1993). *El estudio de la macro y la micro-implementación*. En Aguilar, L. (1993). *La implementación de las políticas*. (1ª. Edición). México, Miguel Angel Porrúa.

- Bermúdez, M. (30 de agosto, 2009). Se avecina pulso por rectoría social. *El Financiero*. Recuperado de <https://goo.gl/LeKYE7>
- Birkland, T. (2011). *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts and Models of Public Policy Making*. US: M.E. Sharpe.
- Bitar, M. *La constitución de la agenda y el ciclo de políticas públicas*. Recuperado de <https://goo.gl/gMKxxh>.
- Brady, D. y Burton, L. (Ed.). (2016). *The Social Science of Poverty*. USA: Oxford Univerty Press.
- Calderón, I. (2013). *Evaluación de resultados del programa Avancemos ejecutado por el área regional de Desarrollo Social Noreste del IMAS, período 2006-2011* (Tesis para optar por el grado de Maestría Profesional en Evaluación de Programas y Proyectos de Desarrollo). Universidad de Costa Rica.
- Calderón, R. (1942). *El Gobernante y el Hombre frente al problema social costarricense*. Recuperado de bit.ly/2Ah61kM.
- Cambio Político. (2011). *Recordando a Daniel Oduber (1921-1991.)* Recuperado de bit.ly/2BEdZEH.
- Cambroner, N. (20 de mayo, 2015). Tribunal absuelve a exministro de Vivienda Fernando Zumbado por pago extra a secretaria. *La Nación*. Recuperado de <https://goo.gl/Pgyt96>.
- Carvajal, G. (1993). Costa Rica en la época de los programas de ajuste estructural 1985-1992. *Revista Reflexiones*, 7 (1) 1-8. Recuperado de bit.ly/2Tc8R1A.
- Castillo, A; y González, J. (02 de febrero, 2009). DE-027-2009. Documento digital facilitado por Zeneida Mejías, secretaria de actas de Junta Directiva del Fondo Nacional de Becas (Fonabe).
- Castillo, A; y González, J. (17 de febrero, 2009). D-036-2009. *Oficio dirigido al Presidente Ejecutivo de IMAS, Máster José Antonio Li Piñar*.
- Castro, A. (1955). José Figueres Ferrer, el hombre y su obra. San José: Imprenta Tormo.
- Cerdas, J. (13 de agosto, 2008). El clientelismo Político: Una revisión del concepto y sus usos. *Anuario de Estudios Centroamericanos*. Vol. 40 (2014). Recuperado de bit.ly/2LDukxG
- CESCR. (1995). *Observación general N° 6. Los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores: 08/12/95*. Recuperado de bit.ly/2AgvNWZ

- CEPAL. (18 de abril, 1995). Experiencias recientes de selección de beneficiarios en Costa Rica. Una evaluación del SISBEN. Recuperado de <https://goo.gl/4Px9kj>,
- Chacón, V. (05 de agosto, 2009). Luis Antonio Sobrado, presidente del TSE: “Todos ganaron y cedieron un poco”. *Seminario Universidad*. Recuperado de <https://goo.gl/MTyvjV>.
- Chinchilla, L. (01 de diciembre, 2017). *Comunicación personal*.
- Cohen, E. y Franco, R. (1996). *Evaluación de proyectos sociales*. (3.Ed.). México: Siglo Veintiuno Editores.
- Cohen, E. y Martínez, R. (s.f.). *Manual de formulación, evaluación y monitoreo de proyectos sociales*. Recuperado de <https://goo.gl/cfDepj>
- Comisión de Reforma del Estado Costarricense (COREC). (1990). *Reforma del Estado en Costa Rica*. Costa Rica: EdiCosta S.A.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2006). Panorama Social en América Latina 2005. Recuperado de <https://bit.ly/2EQIDj0>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (Noviembre, 2003). *Conferencia regional intergubernamental sobre envejecimiento: hacia una estrategia regional de implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento*, Santiago de Chile. Recuperado de bit.ly/2pWEBLr
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (Diciembre, 2007). *Declaración de Brasilia. Segunda Conferencia regional intergubernamental sobre envejecimiento en América Latina y el Caribe: hacia una sociedad para todas las edades y de protección social basada en derechos*, Brasilia. Recuperado de bit.ly/2CnmV2X.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (Mayo, 2012). *Carta de San José sobre los derechos de las personas mayores de América Latina y el Caribe. III Conferencia regional intergubernamental sobre envejecimiento en América Latina y el Caribe*, San José de Costa Rica. Recuperado de bit.ly/2P14sjM.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (Mayo, 2012). *Vulnerabilidad Social y Sociodemográfica: aproximaciones conceptuales, teóricas y empíricas*. Recuperado de <https://goo.gl/4cgKbi>.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2015). *Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe*. Recuperado de <https://goo.gl/mH3vgR>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2016). *La matriz de la desigualdad social en América Latina*. Recuperado de <https://goo.gl/MC4jJv>.

Commission on Human Rights. (2 de marzo, 2006). *Human Rights and extreme poverty. Report on the independent expert, Arjun Sengupta. E/CN.4/2006/43*. Recuperado de <https://goo.gl/j1zAQs>.

Compañía Nacional de Fuerza y Luz. (2018). *Quiénes somos: CNFL*. Recuperado de bit.ly/2CzQgqN

Consejo Directivo del Instituto Mixto de Ayuda Social. (19 de setiembre, 2006). *Acta de la sesión extraordinaria del Consejo Directivo No. 006-E-06*. Recuperado de <https://goo.gl/74NKiW>

Consejo Directivo IMAS. (16 de enero, 2012). *Sesión Ordinaria de Consejo Directivo. Acta N°004-2012*. Recuperado de bit.ly/2DXY6x9

Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor. (2012). *Informe sobre la evaluación del programa red de cuidado. Informe No. AUI.I.005-2012*. Recuperado en <http://bit.ly/2AgcQ6Q>

Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor. (2013). *Política Nacional de Envejecimiento y Vejez 2011-2021*. Recuperado de bit.ly/2Or9pml

Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor. (Agosto, 2014). *Informe No. AUD 007-2014. Informe sobre el seguimiento de recomendaciones de los informes AUI.I 005-2012 y AUI.I 006-2012*. Recuperado de <http://bit.ly/2P8Gu5Y>

Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor. (2014). Informe de Gestión. Presidencia de la Junta Rectora. Periodo 2010-2014. Recuperado de <https://goo.gl/azgeZz>.

Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor. (s.f.). *Requisitos para Organizaciones*. Recuperado de bit.ly/2yq2y2m.

Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor. (s.f.). *Programas, proyectos o servicios dirigidos a las personas adultas mayores por parte de instituciones públicas*. Recuperado de bit.ly/2QPFalC

Consejo Superior de Educación. (10 de noviembre, 2008). *Acta Ordinaria No. 51-2008*. Recuperado de <https://goo.gl/RDHCF2>.

Contraloría General de la República. (15 de marzo, 2006). *Utilización del Sistema de Información de la Población Objetivo del Instituto Mixto de Ayuda Social en el Sector Social*. Recuperado de <https://bit.ly/2QTZs1V>.

Contraloría General de la República. (31 de agosto, 2006). *Primer Informe del estudio sobre la Organización de los programas de Asistencia y Promoción Social. Identificación y caracterización de los programas de Asistencia y promoción Social y algunas posibilidades de mejorar su integración. DFOE-SO-30-2006*. Recuperado de <https://goo.gl/yCfGia>.

Contraloría General de la República. (15 de diciembre, 2006). *Segundo Informe del Estudio sobre la organización de los programas de Asistencia y Promoción Social*. Recuperado de bit.ly/2rXQ9iD

Contraloría General de la República. (02 de febrero, 2007). *Gestión de los principales programas de Asistencia y Promoción Social. Tercer Informe del Estudio sobre la organización de los programas de Asistencia y Promoción Social*. Recuperado de bit.ly/2Anlvnt

Contraloría General de la República. (08 de abril, 2008). *Informe sobre el diseño y ejecución del programa de transferencia monetaria condicionada denominado “Avancemos”. DFOE-SOC-17-2008*. Recuperado de <https://goo.gl/bPQT2B>.

Contraloría General de la República. (Octubre, 2008). *Informe sobre el aseguramiento de la calidad del proceso de desarrollo de proyectos de vivienda, ejecutados como parte del Programa de erradicación de asentamientos en precario y en condición de tugurio. DFOE-SOC-51-2008*. Recuperado de <https://bit.ly/2ELLSY7>.

Contraloría General de la República. (2009). *Memoria Anual 2008*. Recuperado de <https://goo.gl/7DLqYj>.

Contraloría General de la República. (25 de mayo, 2009). *Informe sobre el diseño, ejecución y evaluación de las políticas dirigidas hacia la superación de la pobreza. No. DFOE-SOC-19-2009*. Recuperado de <https://goo.gl/qHvzy3>.

Contraloría General de la República. (26 de marzo, 2010). *Informe sobre las metas incluidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, referentes al programa Avancemos*. Recuperado de <https://goo.gl/c933yY>.

Contraloría General de la República. (23 de abril de 2010). *Informe No. DFOE-SOC-IF-39-2010, sobre el seguimiento del cumplimiento de las metas relacionadas con la atención de los asentamientos en precario y condición de tugurio, incluidas en los contratos con la ciudadanía del Plan Nacional de Desarrollo 2006 2010*. Recuperado de <https://bit.ly/2PWYzQQ>.

Contraloría General de la República. (18 de noviembre, 2011). *Informe N°DFOE-SOC-IF-12-2011 sobre un Sistema único de Información Único de Beneficiarios, Población Objetivo para los Programas Sociales Selectivos*. Recuperado de <https://goo.gl/5c5GNb>.

Contraloría General de la República. (16 de agosto, 2013). *Informe sobre el cumplimiento de las metas de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil y de la Red de Atención del Adulto Mayor. Informe No. DFOE-SOC-IF-09-2013*. Recuperado de bit.ly/2yUh6qL

- Contraloría General de la República. (31 de agosto, 2016). *Informe de auditoría de carácter especial sobre la interrelación de los Programas de Transferencias dirigidos a la población Adulta Mayor. DFOE-SOC-IF-08-2016*. Recuperado de <http://bit.ly/2CmcOLR>
- Contreras, G. (1999). *Costa Rica en la encrucijada neoliberal (1980-1997)*. San José, Costa Rica: Alma Mater.
- Cordero, J. (Mayo, 2010). *Informe final de Gestión 21 de agosto, 2008 - 07 de mayo, 2010*. Documento digital facilitado por José Manuel Cordero.
- Cordero, J. (14 de diciembre, 2017). *Comunicación personal*.
- Del Valle, A. (Abril, 2010). Comprando regímenes de bienestar en América Latina. *European Review of Latinamerican and Caribbean Studies*, 88, 61-76
- Diario Extra. (6 de octubre de 2009) *Resultados del Bono Comunal fueron evaluados por dirigentes*. Recuperado de <https://bit.ly/2EjVzxr>.
- El presidente de la República y el ministro de la Presidencia, la ministra de Salud y el ministro de Educación Pública. (01 de octubre, 2008). *Corresponde al Instituto Mixto de Ayuda Social ser el único responsable de la administración de los recursos de las Transferencias Monetarias Condicionadas que forman parte del Programa Avancemos. Decreto Ejecutivo N°34786-MP-S-MEP*. Recuperado de <https://goo.gl/Pnpy3p>.
- El presidente de la República, el ministro de la Presidencia y el ministro de Planificación y Política Económica. (01 de julio, 2008). *Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo. Decreto Ejecutivo N°34582*. Recuperado de <https://goo.gl/Y3F2xf>.
- El presidente de la República, el ministro de la Presidencia, el ministro de Educación Pública y el ministro de Vivienda y Asentamientos Humanos. (18 de diciembre, 2007). *Reglamento de Operación del Programa Avancemos para el año 2008, N°34210*. Recuperado de <https://goo.gl/ZsKW6A>.
- Enríquez, P. (2007). *De la marginalidad a la Exclusión Social: Un mapa para recorrer sus conceptos y núcleos problemáticos*. Recuperado de <https://goo.gl/mXBivL>.
- Esquivel, M; y Picado, H. (Primer Semestre 2010). Reforma al Código Electoral: cambios en las funciones y estructura del TSE. *Revista Derecho Electoral*, 9. Recuperado de <https://goo.gl/J61Rhw>.
- Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. (Julio, 2008). Informe final Situación de Vivienda y Desarrollo Urbano en Costa Rica en el 2007. *Décimo Cuarto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. Recuperado de <https://bit.ly/2NF4YP>.
- Estrada, L. (1967). *Teodoro Picado Michalski. Su aporte a la historiografía*. San José, Costa Rica: Imprenta Nacional.
- Esquinca, A. (10 de noviembre, 2011). *El Neoinstitucionalismo*. Recuperado de <https://goo.gl/2Ef1ia>.

- Farfán, G. (2007). El nuevo institucionalismo histórico y las políticas sociales. *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, 3(1), 87-124. Recuperado de <https://goo.gl/ArSFMN>.
- Figueres, J. (s.f.). *Discurso Presidencial del 1º de mayo de 1953*. San José, Costa Rica: Presidencia de la República.
- Figueres, J. (s.f.). *Discurso Presidencial del 1º de mayo de 1954*. San José, Costa Rica: Presidencia de la República.
- Figueres, J. (1973). *La pobreza de las naciones*. Recuperado de bit.ly/2VcWHHo.
- Filgueira, F. (Marzo, 2014). Hacia un modelo de protección social universal en América Latina. *Revista CEPAL, Serie Políticas Sociales*, 188. Recuperado de <https://goo.gl/CwvyfT>.
- Fiszbein, A; et al. (2009). *Conditional cash transfers. Reducing present and future poverty*. Recuperado de <https://goo.gl/Ew5qjg>.
- FLACSO, PNUD, UNOPS, Prodere-Edinfodoc. (1995). *Análisis de la Exclusión Social a nivel departamental. Los casos de Costa Rica, El Salvador y Guatemala*. Ciudad de Guatemala: Asociación Centroamericana de Comunicación para el Desarrollo Humano.
- Fodesaf. (2009). *Ficha del Programa Bienestar y Promoción Familiar*. Recuperado de: bit.ly/2OGaLJ6
- Fonseca, A. (2006). *Los sistemas de protección social en América Latina: Un análisis de las transferencias monetarias condicionadas*. Recuperado de <https://goo.gl/zmxYCD>.
- Forester, J. (Jan – Feb, 1984). Bounded rationality and the Politics of Muddling Through. *Public Administration Review*, 44(1), 23-31.
- Franco, R. (2002). Grandes temas del desarrollo social en América Latina y el Caribe. En FLACSO. *Desarrollo Social en América Latina: temas y desafíos para las políticas públicas*. Recuperado de bit.ly/2TkG0s9.
- Fundación Promotora de Vivienda (2010). *Situación de Vivienda y Desarrollo Urbano en Costa Rica en el 2009*. Recuperado de <https://bit.ly/2rCNOEX>
- Fundación Promotora de Vivienda. (Setiembre, 2010). *Informe Anual sobre el Estado de la Vivienda y el Desarrollo Urbano en Costa Rica. Situación de Vivienda y Desarrollo Humano en Costa Rica en el 2009*. Recuperado de <https://goo.gl/2V8eJV>.
- García, A. (01 de setiembre, 2008). “Avancemos” no es una beca. *La Nación*. Recuperado de <https://goo.gl/xK3u24>.

- García, A. (Agosto, 2008). *Informe de fin de gestión*. Documento digital facilitado por la autora.
- García, A. (27 de agosto, 2016). Clases presencial 1 Política Social.
- García, A. (31 de marzo, 2018). Comunicación personal.
- García, V. (Setiembre-diciembre, 2005). *El riesgo como construcción social y la construcción social de riesgos*. *Desacatos*, 19, 11-24.
- Garnier, L. (27 de agosto, 2006). Un nuevo estilo en educación. *La Nación*. Recuperado de <https://goo.gl/bqcsq5>.
- Garnier, L. (2008). Educar en Ética, Estética y Ciudadanía. *Trasatlántica de Educación*. IV, 125-127.
- Garnier, L y Blanco, L. (2010). *Costa Rica un país subdesarrollado casi exitoso*. Costa Rica: URUK Editores.
- Garrido, A., Grau, M., López, J., Méndez, M. y Pons, M., (s.f). *Análisis de políticas públicas*.
- González, Y. (2005). Presentación. Viales, R (Ed), *Pobreza e Historia en Costa Rica. Determinantes estructurales del siglo XVII a 1950*. San José, C.R.: Editorial de la Universidad de Costa Rica.
- Granell, F. (1990). La dimensión económica de la crisis del golfo Pérsico en *Anuario internacional CIDOB*. N°1, 225-228.
- Güendell, L. y R. Rivera. (1993). "Los fondos sociales en Centroamérica". *Cuadernos de Ciencias Sociales*, (64), San José: FLACSO.
- Guzmán, K. (2009). *Poder y comunicación en la ejecución del Programa Avancemos (Julio 2006 - Junio 2008)* (Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Ciencias Políticas). Universidad de Costa Rica, San José.
- Hernández, D. (s.f). *Universalism versus Selectivism in the provision of social welfare. A Case Study Addressing Adverse Selection and Moral Hazard in Social Policy in Colombia*. Recuperado de <https://goo.gl/Sq49LC>.
- Hernández, D.; Orozco, M. y Vázquez, S. (Noviembre, 2005). *La focalización como estrategia de política pública*. Recuperado de <https://goo.gl/itN6Z2>.
- Hernández, D.; Orozco, M. y Vázquez, S. (I semestre, 2008). Métodos de focalización en la política social en México. Un estudio comparativo. *Economía mexicana NUEVA ÉPOCA*, XVII(1). 101-137. Recuperado de <https://goo.gl/9594PW>.

- Hidalgo, A. (2000). *El cambio estructural del sistema socioeconómico costarricense desde una perspectiva compleja y evolutiva (1980-1998)*. (Tesis Doctoral. Universidad de Huelva, España). Recuperado de bit.ly/2ApMEq3.
- Hidalgo, A. (2003). *Costa Rica en evolución: Política económica, desarrollo y cambio estructural del sistema económico costarricense 1980-2002*. (1a ed.) San José, Costa Rica: Editorial UCR.
- Huenchuan, S. (Noviembre, 2013). *Los derechos de las personas mayores. Módulo 2: Los derechos de las personas mayores en el ámbito internacional*. Recuperado de bit.ly/2Cgqfx4
- Human Rights Council. (28 de febrero, 2008). *Report of the independent expert on the question of human rights and extreme poverty, Arjun Sengupta. A/HRC/7/15*. Recuperado de <https://goo.gl/LyBNez>.
- Ibarrán, P; Medellín, N; Regalia, F; y Stampini, M. (Eds.). (2017). *How Conditional Cash Transfers Work. Good Practices after 20 years on Implementation*. Recuperado de <https://goo.gl/uxHR3d>.
- Instituto Mixto de Ayuda Social. (s,f). *Programa Superémonos*. Recuperado de <https://goo.gl/JBC1FA>.
- Instituto Mixto de Ayuda Social. *Área de Acción Social y Administración de Instituciones*. Recuperado de bit.ly/2OtHwKl.
- Instituto Mixto de Ayuda Social. *Programa Avancemos*. Recuperado de <https://bit.ly/2SmpxDp>
- Instituto Mixto de Ayuda Social.. (2013). *Informe de Cumplimiento de Metas y Ejecución Presupuestaria del 1 de enero al 31 de diciembre 2012*. Área de Planificación Institucional del IMAS.
- Instituto Mixto de Ayuda Social. (2014). *Informe sobre el Subsidio de Manos a la Obra. AUD.017-2014*.
- Instituto Mixto de Ayuda Social. (2014). *Memoria IMAS 2010-2014 Administración Laura Chinchilla Miranda*. Recuperado de bit.ly/2IF6VKX.
- Instituto Mixto de Ayuda Social. (s.f.). *Marco conceptual y operativo para la atención integral de las familias en condición de pobreza extrema o vulnerabilidad y riesgo social*. Documento no publicado. Presidencia Ejecutiva IMAS. Costa Rica.
- INAMU. (2007). *Resumen Ejecutivo de: Política Nacional para la Igualdad y Equidad de Género (2007-2017)*. Recuperado de bit.ly/2yhqlAC.
- Instituto Nacional de Estadística y Censo. (Julio, 2011). *Encuesta Nacional de Hogares. Cifras básicas sobre fuerza de trabajo, pobreza e ingresos, 1(2)*, pp.1-32. Recuperado de bit.ly/2DZJJs3

- Instituto Nacional de Estadística y Censo. (2011). *Principales Resultados de la Encuesta Nacional de Hogares 2011*. Costa Rica: INEC. Recuperado de bit.ly/2PbgdAI
- Instituto Nacional de Estadística y Censo. (2014). *Encuesta Nacional de Hogares 2014. Resultados Generales*. Recuperado de bit.ly/2Pc6FFJ
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (Febrero, 2018). *Encuesta Continua de Empleo al cuarto trimestre de 2017. Resultados generales*. Recuperado de <https://bit.ly/2qLvVHR>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2015). *Encuesta Nacional de Hogares 2015*. Recuperado de <https://bit.ly/2SkaeeF>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. Porcentaje de hogares cuyo ingreso per cápita está por debajo de la línea de pobreza o de pobreza extrema, según el método de línea de pobreza o pobreza por ingresos. *Encuesta Nacional de Hogares 2016*. Recuperado de <https://bit.ly/2EQIVq6>.
- Junta Directiva del Fondo Nacional de Becas. (17 de enero, 2007). *Acta N°02-2007 Sesión Ordinaria*. Documento digital facilitado por la Secretaría de Actas de la Junta Directiva del Fonabe.
- Klijn, E. (1998). *Redes de Políticas Públicas: Una visión general*. Recuperado de <https://goo.gl/p88WRF>.
- Junta Rectora del Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor. (27 de enero, 2011). *Acuerdo No. 8, sesión ordinaria No. 252*. Recuperado de: <https://goo.gl/g4BQfX>
- Junta Rectora del Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor. (2 de diciembre, 2015). *Acta No. 358 de la Sesión Extraordinaria*.
- Kingdon, J. (1995). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. New York. Harper Collins.
- Klijn, E. (1998). Policy Networks: An Overview. En: Kickert, W. y Koppenjan, J. (Eds.) *Managing Complex Networks*. London: Sage.
- Ktahl, K. (Junio, 1994). Política Social en América Latina, la privatización de la crisis. *Nueva Sociedad*, 131, 48-71.
- Korten, A. (1997). *Ajuste estructural en Costa Rica: una medicina amarga*. (1ª ed.). San José: DEI.
- La Nación. (22 de febrero, 1999). *Murió Carlos Manuel Castillo*. Recuperado de bit.ly/2QQOn1P.
- La Nación. (24 de setiembre, 2006). *Fernando Zumbado: Gobierno no da alegría sino oportunidades*. Recuperado de <https://goo.gl/kUvcsS>.
- La Nación. (30 de abril, 2007). *Ayuda a colegiales pobres rebasa capacidad del IMAS*. Recuperado de <https://goo.gl/GsiwVV>.

La Nación. (16 de agosto, 2008). *Arias confirma a Zomer como ministra de Vivienda. Diputada liberacionista será quien sustituya a Fernando Zumbado*. Recuperado de <https://bit.ly/2Vabfb5>.

La Nación. (16 de agosto, 2008). *Profesores denuncian atrasos con becas*. Recuperado de <https://goo.gl/1NtD1S>.

La Nación. (21 de agosto, 2008). *Lucha contra la deserción*. Recuperado de <https://goo.gl/NVQ8iq>.

La Nación. (21 de agosto de 2008). *Ministra de Vivienda llega con su equipo. Poder Ejecutivo pasa a Ministra de Salud la rectoría del Sector Social*. Recuperado de <https://bit.ly/2PsXmS4>.

La Nación. (10 de setiembre, 2008). *Zomer desarma equipo de propaganda de Zumbado*. Recuperado de <https://goo.gl/vrRJEV>.

La Nación. (29 de setiembre, 2008). *Colegiales gastan sus becas en golosinas y juegos*. Recuperado de <https://goo.gl/mdLWB2>.

La Nación. (29 de setiembre, 2008). *Colegiales gastan sus becas en golosinas y juegos*. Recuperado de <https://goo.gl/mdLWB2>.

La Nación. (29 de setiembre, 2008). *Debilidades del plan obligaron a cambios*. Recuperado de <https://goo.gl/t8kR2R>.

La Nación. (29 de setiembre, 2008). *Desertores tienen beca y alumnos la esperan*. Recuperado de <https://goo.gl/13LVRD>.

La Nación. (06 de noviembre, 2008). *Erradicación de tugurios es la apuesta del presidente Arias*. Recuperado de <https://bit.ly/2EfJKZ6>.

La Nación. (07 de noviembre, 2008). *Menos estudiantes abandonan las aulas tras vacaciones de julio*. Recuperado de <https://goo.gl/AbmkTf>.

La Nación. (25 de abril, 2009). Editorial: Paternalismo y clientelismo. Recuperado de bit.ly/2DWv6Wn

La Nación. (18 de octubre, 2011). Ríos crecidos por lluvias dejan 4 muertos en la última semana. Recuperado de bit.ly/2IDPQ4e,

La Nación. (20 de octubre, 2011). Tras 10 días siguen inusuales lluvias en Centroamérica. (20 de octubre, 2011). Recuperado de bit.ly/2NmPLmf

La Nación. (09 de noviembre, 2011). Temporal dejó pérdidas de \$5.170 millones a cafetaleros. Recuperado de <http://bit.ly/2OzWiOT>

La primera vicepresidenta en ejercicio de la Presidencia de la República, el ministro de la Presidencia, y el ministro de Planificación y Política Económica. (19 de setiembre, 2008). *Reforma Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo. Decreto Ejecutivo N°34741*. Recuperado de <https://goo.gl/gnwc51>

Leigh-Doyle, S; Mulvihill, R. (1996). Exclusión social: Un gran reto para los servicios de bienestar públicos. *Informe de la Conferencia Europea*. Santiago de Compostela, del 18 al 20 de octubre de 1995.

Librería Editrice Vaticana. (s.f.). Carta Encíclica Populorum Progressio del Papa Pablo VI. Recuperado de bit.ly/2T4UhsK.

Loaiza, V. (21 de abril, 2008). *Contraloría detecta 5.000 becas duplicadas de Avancemos*. Recuperado de <https://goo.gl/q2Ph6a>.

Loaiza, V. (30 de marzo, 2007). Gobierno ofrece 31.000 becas para alumnos. *La Nación*. Recuperado de <https://goo.gl/xh323K>.

López-Ruiz, M. (Marzo, 2008). Historia reciente del discurso de la política social antipobreza en Costa Rica. En Cimadore, A. (Comp.). *La economía política de la pobreza*. Buenos Aires: CLACSO.

Marín, F. (19 de junio, 2012). En Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Comisión Permanente de Asuntos Sociales de la Asamblea Legislativa. *Acta de la sesión ordinaria N°07. Expediente Proyecto de Ley N°17.843*. Recuperado de <https://goo.gl/x8W2Hb>.

Marín, F. (18 noviembre, 2017). *Comunicación personal*.

Marín, L. (10 setiembre, 2014). Manos a la Obra sigue vigente. *La Prensa Libre*. Recuperado de bit.ly/2O6RFfV

Martinell, A. (2010). *Cultura y desarrollo. Un compromiso para la libertad y el bienestar*. Madrid, Fundación Carolina y Siglo XXI de España Editores, S. A. Recuperado de bit.ly/2VdoXd5

Martínez, J. y Brenes, Y. (2007). *Maltrato, negligencia y abandono de la persona adulta mayor costarricense*. Recuperado de bit.ly/2RWHclh

Martínez, J., y Sánchez, D. (2016). Regímenes de bienestar en América Latina: Tensiones entre universalización y segmentación. En Del Pino, E; Rubio, M. (Dir), *Los Estados de bienestar en la encrucijada: Políticas sociales en perspectiva comparada*. (2da ed., 200-220). Madrid: Editorial Tecnos

Martínez, R. (1995). *Análisis de Políticas Públicas*. Recuperado de <https://goo.gl/RD3JbR>.

Martínez-Franzoni, J y Voorend, K. (Diciembre, 2011). Actors and ideas behind CCTs in Chile, Costa Rica and El Salvador. *Global Social Policy*, 11(2-3), 279-298.

Mata, A. (21 de setiembre, 2009). Gobierno desiste de dar beca a 40.000 estudiantes pobres. *La Nación*. Recuperado de <https://goo.gl/3Yx7Td>.

Mata, C. y Hernández, K. (Diciembre, 2013). *Evaluación de impacto de Transferencias Monetarias Condicionadas en Costa Rica: Programa Avancemos* (Tesis para optar por el Grado Académico de Licenciatura en Economía). Universidad de Costa Rica, Ciudad Universitaria Rodrigo Facio.

Mata, E. (3 de julio, 2008). Zumbado pidió a Taiwán transferir dineros al BCIE. *La Nación*. Recuperado de <https://goo.gl/4JU313>.

Mata, E. (18 de julio, 2008). Zumbado pidió a Taiwán transferir donación al BCIE. *La Nación*. Recuperado de <https://goo.gl/WiXCQJ>.

Mata, E. (03 de febrero, 2009). Banhvi separa a gerente por almuerzo de ₡627.000. Funcionarios estaban en reunión del programa para erradicar tugurios. *La Nación*. Recuperado de <https://bit.ly/2NKIIUu>.

Mata, E y Cantero, M. (19 de julio, 2008). Óscar Arias dice que ignoraba donación de Taiwán para pobres. *La Nación*. Recuperado de <https://goo.gl/mgkEq8>.

Menjivar, R. (1999) Política Social y pobreza en Costa Rica. En: Schteingart, M. (Comp.). *Políticas sociales para los pobres en América Latina*. (1ª ed.137-156). México City: Editorial Miguel Ángel Porrúa.

Meny, Yves y Jean Claude Thoenig. Las políticas públicas. La evaluación. Editorial Ariel S.A. Barcelona. 1992

Meza, J., Kugler, M., Salas-Ocampo, D., Rodríguez, C., Campos-Barrantes, V. (31 de julio, 2015). *Apoyo Técnico para la Revisión y Evaluación del Programa de Transferencia Monetaria Avancemos del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) para Contribuir a la Reducción de la Deserción y el Abandono Escolar*. Recuperado de <https://goo.gl/yYgDsC>.

Ministerio de Educación Pública. (Setiembre, 2014). Tasas de escolaridad 2002-2014. Recuperado de <https://goo.gl/YFdaLC>

Ministerio de Planificación y Política Económica. (1986). *Plan Nacional de Desarrollo (1986-1990)*. Departamento de Archivo Institucional del Mideplan. Costa Rica.

Ministerio de Planificación y Política Económica. (2007). Plan Nacional de Desarrollo Jorge Manuel Dengo Obregón 2006-2010. Recuperado de <https://goo.gl/obK7uo>.

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2008). *Informe de cumplimiento de metas de acciones estratégicas 2007*. Recuperado de <https://goo.gl/PrmBcV>.

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2010). *Plan Nacional de Desarrollo actualizado al 31 de mayo de 2010 Sector Social y Lucha contra la Pobreza*. Recuperado de <https://bit.ly/2u2U5Qz>.

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (Marzo, 2011). *Informe Evaluación Anual 2010 del Plan Nacional de Desarrollo*. Recuperado de <https://bit.ly/2KUym7c>.

Ministerio de Planificación y Política Económica. (2011). Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 “María Teresa Obregón Zamora”. Recuperado de bit.ly/2NxwmyW

Ministerio de Planificación y Política Económica. (2016). *Desigualdad y pobreza: Presente de América y Presente y Futuro de Costa Rica*. Recuperado de <https://goo.gl/XGbbdy>.

Ministerio de Planificación y Política Económica y Ministerio de Agricultura y Ganadería. (Noviembre, 2011). *Evaluación del impacto económico provocado por los Fenómenos Ciclónicos Nicole y Tomás en Costa Rica en el año 2010*. Recuperado de bit.ly/2OC3A4R, p.05. La infraestructura vial (carreteras, puentes, alcantarillas y vados), el sector vivienda y el sector agropecuario fueron los ámbitos que se vieron más afectados.

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Programa Empléate. Recuperado de <https://bit.ly/2Rm1Y0A>

Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (Febrero, 2005). *Informe sobre la actualización de los asentamientos en precario y en tugurio del Gran Área Metropolitana*. Recuperado de <https://bit.ly/2l2ZOkn>.

Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos. (2007). Informe de Labores Mayo 2006 - Abril 2007. Recuperado de <https://goo.gl/W4YfP6>.

Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos. (s.f.). Memoria Institucional 2008-2009. Recuperado de <https://bit.ly/2NI2O1w>.

Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos. (2012). *Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos 2012-2030*. Recuperado de <https://bit.ly/2MYFxsp>.

Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos. (2015). *Primer Concurso de Bono Colectivo 2015. Áreas verdes recreativas. MIVAH anuncia ganadores*. Recuperado de <https://bit.ly/2R8bVP1>.

Molina, C. (Ed.). (2006). *Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina*. Washington D.C: Editorial Planeta.

- Molina, G. y Cabrera, G. (Comp.). (2013). *Políticas Públicas en Salud: aproximación a un análisis*. Recuperado de <https://goo.gl/tv69wY>.
- Mondol-López, L. (2012). *Agendas y actores internacionales y su incidencia en la política social. La presencia del BID y la CEPAL en la política social costarricense (1998-2004)*. Recuperado de bit.ly/2V8xMoq
- Montenegro, C.; Mora, D. y Vargas, K. (2017). *Aprendamos sobre gestión de riesgo: manual para trabajar con población joven*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica.
- Montero, A. (1990). El desarrollo imposible: Algunas reflexiones sobre el ajuste estructural. En: Vargas, L. (ed.) (1990). *Crisis económica y ajuste estructural*. San José: UNED.
- Montero, S. y Barahona, M. (2003). *La estrategia de lucha contra la pobreza en Costa Rica. Institucionalidad – Financiamiento Políticas – Programas*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Moreno, C., González, A., Parra, F y Garrido, A. (s.f). *Análisis y diseño de políticas públicas*. Recuperado de <https://goo.gl/yxv2HN>.
- Mora, C. (23 de junio, 2009). Jorge Arturo Sánchez dejó cargo tras cuestionamientos por presuntamente conducir en estado de ebriedad. Renunció presidente del Invu. Sector queda sin jefes pues aún no se ha llenado vacante de Ennio Rodríguez en el Banhvi. *La República*. Recuperado de <https://bit.ly/2ShXnts>.
- Mora, S. (2016). *La política de la calle. Organización y autonomía en la Costa Rica contemporánea*. San José: Editorial UCR.
- Morales, L. (26 de abril, 2016). Laura Chinchilla: “Oscar Arias fue grosero en sus declaraciones contra mi gobierno”. *La Prensa Libre*. Recuperado de <https://bit.ly/2RkM7yZ>
- Murillo A. (19 de julio, 2007). Gobierno estudia si colegiales usan bien plata de “Avancemos”. *La Nación*. Recuperado de <https://goo.gl/HwM7qT>.
- Murillo, A. y Mata, E. (05 de febrero, 2009). Renuncia Gerente del Banhvi por almuerzo de €627.000. Directivos del banco que ordenaron investigar a jerarca asistieron a la comida. *La Nación*. Recuperado de <https://bit.ly/2RS9ihB>
- Naciones Unidas. (14 de diciembre, 1978). Resolución 33/52. Citada por Naciones Unidas. (1982). *Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento*. Recuperado de: <https://goo.gl/AW4iNU>
- Naciones Unidas. (1992). Declaración de Río sobre medio ambiente y desarrollo. *Conferencia de Naciones Unidas sobre el medio ambiente y el desarrollo*. Recuperado de bit.ly/2rUUhjt

- Oduber, D. (1981). *Discurso presentado en el II Congreso Nacional del Partido Liberación Nacional*. Recuperado de bit.ly/2ReMNpM.
- Olivero, I; Sosa, N. (2013). *Manual de planificación de políticas, programas y proyectos alimentarios*. I Edición. San Luis: Nueva Editorial Universitaria. E-Book.
- Organización Internacional del Trabajo. (1996). *Lecturas sobre la Exclusión Social*. Recuperado de <https://goo.gl/VmLX1m>.
- Organización Mundial de la Salud. (2002). Envejecimiento activo: un marco político. *Revista Española de Geriátría y Gerontología*, 37(2), 74-105. Recuperado de bit.ly/2Af3LLi
- Orlich, J. (s.f.). Discursos de 1° de mayo de 1962. San José, Costa Rica: Presidencia de la República.
- Orlich, J. (s.f.). Discursos de 1° de mayo de 1963. San José, Costa Rica: Presidencia de la República.
- Osmani, S.R. (07 de junio, 2004). *Study on policies for development in a globalizing world: What can the human right approach contribute?*. Recuperado de <https://goo.gl/PE9pKq>.
- Oviedo, E. (11 de enero, 2007). Difícil búsqueda de 65.000 jóvenes para darles becas. *La Nación*. Recuperado de <https://goo.gl/75om8K>.
- Pacheco, A. (12 de junio, 2012). En Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Comisión Permanente de Asuntos Sociales de la Asamblea Legislativa. *Acta de la sesión ordinaria N°05. Expediente Proyecto de Ley N°17.843*. Recuperado de <https://bit.ly/2PCe4hY>
- Pagani, M. (2017). Seminario políticas públicas y gestión estatal. Ciclo y agenda. Manuscrito no publicado, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata, La Plata, Argentina.
- Parrales, F. (04 de noviembre, 2006). 27.000 jóvenes dejaron las aulas después de vacaciones. *La Nación*. Recuperado de <https://goo.gl/vvpkj5>
- Parsons, W. (2007). *Políticas Públicas. Una Introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: FLACSO
- Partido Liberación Nacional. (Noviembre, 2005). *Hacia la Costa Rica Desarrollada del Bicentenario. Programa de Gobierno 2006-2010*. Recuperado de <https://goo.gl/Zf7Gpj>.
- Partido Liberación Nacional. (s.f.). *Plan de Gobierno Laura Chinchilla 2010-2014*. Recuperado de <https://goo.gl/y6qP6R>

- Pérez, J. (2012). *Sociedades fracturadas. La exclusión social en Centroamérica*. Recuperado de <https://goo.gl/zqQ1K1>.
- Peters, G. (2003). *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en Ciencia Política*. Barcelona: Editorial Gedisa.
- Picado, X. (s.f.). *Costa Rica: la política social en la encrucijada*. Recuperado de bit.ly/2BHrUJW.
- Piedra, R. (19 de junio 2018). *Comunicación personal*.
- Pizarro, R. (2001). La vulnerabilidad social y sus desafíos: una mirada desde América Latina. Recuperado de <https://goo.gl/h6EQcM>
- Poder Ejecutivo. (14 de agosto, 2006). *Impuesto solidario para el fortalecimiento de programas de vivienda. Expediente N°16.328*. Recuperado de <https://goo.gl/7zUPwC>.
- Poder Ejecutivo. (Mayo, 2008). N°027-MS-MIVAH. *Directriz Bono colectivo para obras de infraestructura en asentamientos en precarios, programa de erradicación de tugurios*. Recuperado de <https://bit.ly/2LJUu0X>.
- Poder Ejecutivo de la República de Costa Rica. (10 de junio, 2008). *Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo, Decreto Ejecutivo N°34852*. Recuperado de <https://goo.gl/oTtSSJ>.
- Poder Ejecutivo de la República de Costa Rica. (31 de julio, 2012). Constitución y declaratoria de interés público del Sistema Nacional de Información Social de Costa Rica, N°37320. *En Diario Oficial La Gaceta*. (27 de noviembre, 2012). Gaceta N°229. Recuperado de <https://goo.gl/vTH5A9.id>.
- Pontificia Universidad Católica de Chile. Centro de Políticas Públicas. (2011) *Sistemas Integrados de Información Social: su rol en la protección social*. Recuperado de <https://goo.gl/6EeX9o>.
- Presidencia de la República. (27 Julio, 2005). *Directriz 044 -MCAS-MTSS. Lineamientos Generales para la Formulación de Programas o Proyectos Financiados por el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF)*. Recuperado de <https://goo.gl/31kfQL>
- Presidencia de la República. (08 de mayo 2006) Acuerdo Ejecutivo N°001-P. Recuperado de: <https://goo.gl/rBMjui>.
- Presidente de la República de Costa Rica. (16 de agosto, 2010). *Directriz No. 008-P*. Recuperado de bit.ly/2OzdlkX.
- Presidencia de la República. (17 de diciembre, 2012). *Programa de Red de Atención para el Cuido de las Personas Adultas Mayores será evaluado a dos años de su implementación*. Recuperado de <https://goo.gl/kFpzq9>

La Presidenta de la República, la Ministra de Trabajo y Seguridad Social y el Ministro de Seguridad Social y Familia. (31 Julio, 2012). *Decreto N°37320-MTSS-MBSF Constitución y Declaratoria de Interés Público del Sistema Nacional de Información Social de Costa Rica*. Recuperado de <https://goo.gl/x8W2Hb>.

Presidenta de la República, ministro de la Presidencia, ministro de Gobernación y Policía, ministro de Bienestar Social y Familia, y ministra de Trabajo y Seguridad Social). (30 enero, 2013). *Decreto 37764-MP-G-MTSS-MBSF, Crea beneficio Transferencia Monetaria Condicionada "Manos a la Obra"*. Recuperado de bit.ly/2yfqXac

Presidenta de la República, ministro de la Presidencia, ministro de Gobernación y Policía, ministro de Bienestar Social y Familia, y ministra de Trabajo y Seguridad Social. (30 de enero, 2013).

Presidente de la República, ministro de la Presidencia y Ministra de Salud. (01 de diciembre, 2009). *Reglamento Orgánico del Consejo del Sector Social y Lucha contra la Pobreza, Decreto Ejecutivo N°35618*. Recuperado de <https://goo.gl/Bkdstc>.

Presidente de la República, ministro de la Presidencia, ministro de Planificación y Política Económica, ministro de Educación Pública, ministro de Trabajo y Seguridad Social, y ministro de Vivienda y Asentamientos Humanos. (08 de mayo, 2006). *Crea Programa de transferencia monetaria para promover mantenimiento de los y las adolescentes en el sistema educativo formal respecto de educación académica como formación técnica en diversas modalidades del sistema educativo no formal que ofrece el INA. Decreto Ejecutivo N°33154*. Recuperado de <https://goo.gl/rfjjVw>.

Presidente de la República, ministro de la Presidencia, ministro de Educación Pública, y ministro de Vivienda y Asentamientos Humanos. (14 de febrero, 2007). *Reglamento de Operación del Programa Avancemos para el año 2007. Decreto Ejecutivo N°33677*. Recuperado de <https://goo.gl/Go89Z2>.

Presidencia de la República y Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor. (Octubre, 2012). *Red de atención progresiva para el cuidado integral de las personas adultas mayores en Costa Rica*. Recuperado de <https://goo.gl/4Y1HRR>

Presidencia de la República y Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor. (2013). *Red de atención progresiva para el Cuido de las Personas Adultas Mayores. Informe sobre implementación del programa año 2012*. (1era. ed.) San José: CONAPAM

Presidente de la República y Ministro de la Presidencia. (13 mayo, 2011). *Decreto Ejecutivo N°36607. Declara de interés público la conformación y desarrollo de la red de atención progresiva para el cuidado integral de las personas adultas mayores en Costa Rica*.

El Presidente de la República y el Ministro de Trabajo. (22 Julio, 2006). *Decreto N°33193-MTSS Derogase el Decreto Ejecutivo N°33079-MTSS del 2 de mayo de 2006*. Recuperado de <https://goo.gl/GDZVP2>

Prieto, M. (2004). *Daniel Oduber en el corazón agradecido de la patria*. Recuperado de bit.ly/2SjnoIQ.

Primera Vicepresidenta en ejercicio de la Presidencia de la República, ministro de la Presidencia, ministro de Planificación y Política Económica, ministro de Educación Pública, ministro de Trabajo y Seguridad Social y ministro de Vivienda y Asentamientos Humanos. (08 de junio, 2006). *Reglamento de Fase Piloto Julio-Diciembre 2006. Decreto Ejecutivo N°33203*. Recuperado de <https://goo.gl/nheTtA>.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. (Marzo, 2014). *La Equidad en Costa Rica: Incidencia de la Política Social y la Política Fiscal. Costa Rica: Boletín de Equidad*. Recuperado de <https://bit.ly/2RehqvE>

Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. (2005). Capítulo 2: Equidad e Integración Social. *XI Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. Recuperado de <https://goo.gl/XGLyhT>.

Programa Estado de la Nación. (2005). Capítulo 6 del XI Informe del Estado de la Nación. Universalización de la educación secundaria y reforma educativa. *XI Informe del Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. Recuperado de <https://goo.gl/zJmLhX>.

Programa Estado de la Nación. (2010). Capítulo 2. Equidad e integración social. Decimosexto Informe del Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. Recuperado de <https://bit.ly/2Q3YUBg>

Programa Estado de la Nación. (2016). Capítulo 1: Sinopsis. *Informe del Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. Recuperado de <https://bit.ly/2Q00v3F>

Quesada, J. (1999). *Costa Rica Contemporánea: raíces del estado de la nación*. (1ª ed.). San José, Costa Rica: Editorial de la Universidad de Costa Rica.

Quesada, J; Masís, D; Barahona, M; Meza, T; Cuevas, R y Rhenán, J. (2011). *Costa Rica contemporánea, raíces del estado de la nación*. San José: Editorial UCR.

Quinta Cumbre de las Américas. (19 de abril, 2000). *Declaración de Compromiso de Puerto España*. Puerto España, Trinidad y Tobago. Recuperado de: bit.ly/2Ow6usq

Raczynski, D. (2009). *Relaciones público-privado en la política social de superación de la pobreza. La experiencia chilena*. Recuperado de <https://goo.gl/ayuC5f>.

Ramírez, E. (24 de octubre, 2012). Expresidente Óscar Arias dice que Laura Chinchilla desvió el norte que él le había dado al país. *Semanario Universidad*. Recuperado de bit.ly/2RkaXix.

Rectoría del Sector Social y Lucha contra la Pobreza. Gobierno de Costa Rica. (Abril, 2010). Anexo III. *Informe de la Rectoría del Sector Social y Lucha contra la Pobreza 2006-2010*

Repetto, F. (2010). *Protección Social en América Latina: la búsqueda de una integralidad con enfoque de derechos*. Recuperado de <https://goo.gl/ZJJp9A>.

República de Costa Rica. (s.f.). Discurso del 1º de mayo de 1959. San José, Costa Rica: Presidencia de la República.

República de Costa Rica. (s.f.). Discurso del 1º de mayo de 1960. San José, Costa Rica: Presidencia de la República.

República de Costa Rica. (s.f.). Discurso del 1º de mayo de 1961. San José, Costa Rica: Presidencia de la República.

Reunión Regional de Sociedad Civil sobre Envejecimiento Madrid +10. (Mayo, 2012). *Declaración de Tres Ríos, Costa Rica. Declaración de la Sociedad Civil de América Latina y el Caribe sobre Envejecimiento*, Costa Rica. Recuperado de bit.ly/2Eow7qs

Rodríguez, E. (2004). *Costa Rica en el siglo XX*. Tomo 1. (1ª ed.) San José, Costa Rica: Editorial de la Universidad Estatal a Distancia (EUNED).

Rodríguez, E (2009). *Informe final de gestión como Gerente General del Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI) del 15 de junio de 2006 al 4 de marzo de 2009*. Recuperado de <https://bit.ly/2PvS0pb>.

Rodríguez, K. (2010). Vejez y envejecimiento. *Documento de Investigación, (12)*. Recuperado de bit.ly/2ylQnUs

Rojas, R. (17 de julio, 2008). Sustituto para Zumbado. *Al Día*. Recuperado de <https://goo.gl/soMB4Q>.

Román, I. (2010). *Sustentabilidad de los programas de transferencias condicionadas: la experiencia del Instituto Mixto de Ayuda Social y "Avancemos" en Costa Rica*. Recuperado de <https://goo.gl/8VvPSQ>.

Ruiz, G. (4 marzo, 2014). Parlamento convierte en ley red de cuidado impulsada por Laura Chinchilla. *La Nación*. Recuperado de <https://goo.gl/PEJMw3>

Ruiz, J. (Octubre, 2002). Las políticas contra la pobreza en la OCDE: eficacia, equidad y control democrático. *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Lisboa, Portugal. Recuperado de: <https://goo.gl/kGUva7>.

Ruiz, P. (9 de diciembre de 2015). Cuido de adultos mayores en hogares cuesta entre ¢450 mil y ¢1 millón. *La Prensa Libre*. Recuperado de bit.ly/2J1Vayv

Sauma, P. (2008). Pobreza, desigualdad del ingreso y empleo: situación actual y sostenibilidad de la reducción de la pobreza. XIV Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. Recuperado de <https://goo.gl/YrbgTm>.

Sauma, P. (2010). Pobreza, desigualdad en la distribución del ingreso y empleo en un contexto de menor crecimiento económico. *Decimosexto informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. Recuperado de <https://goo.gl/Q9rgdD>.

Sauma, P. (Abril, 2011). Elementos para la consolidación de la Red nacional de cuidado de las personas adultas mayores en Costa Rica. Serie Seminarios y Conferencias, (63). Recuperado de <https://goo.gl/99dG6V>

Sauma, P. (2012). Evolución de la pobreza, el empleo y los ingresos durante el 2011; características socioeconómicas y de entorno en las que vive la persona adulta mayor en Costa Rica; y principales avances en el diseño e implementación de los programas Comunidades Solidarias y la Red Nacional de Cuido. En Programa Estado de la Nación. (2012). Decimooctavo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación. Recuperado de bit.ly/2CoTygT

Sauma P. y Trejos, J. (2014). Reducir la pobreza en Costa Rica es posible, propuestas para la acción. Serie de cuadernos de desarrollo humano del PNUD. Recuperado de <https://bit.ly/10vXKVe>.

Secretaría Técnica del Programa Avancemos. (23 de abril, 2007). *Lineamiento N°001-2007*. Documento digital facilitado por Zeneida Mejías, secretaria de actas de Junta Directiva del Fondo Nacional de Becas (Fonabe).

Secretaría Técnica del programa Avancemos. (2008). *AVANCEMOS Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas*. Recuperado de <https://goo.gl/su7ypS>.

Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad* (8va. ed.). Bogotá: Planeta. Recuperado de <https://goo.gl/B4Sgjo>.

Serrano, C. (Setiembre, 2005). *Claves de la política social para la pobreza*. Recuperado de <https://goo.gl/DR6wwM>.

Sistema de las Naciones Unidas Costa Rica. (02 de julio, 2007). *Diego Torres graba video para que estudiantes no abandonen el colegio*. Recuperado de <https://goo.gl/uYvnuJ>.

Sojo, A. (1990). Naturaleza y selectividad de la política social. *Revista de la CEPAL*, 41, 183-199. Recuperado de bit.ly/2GHbaIw

- Sojo, C. (1997). *Los de en medio: la nueva pobreza en Costa Rica*. Recuperado de <https://goo.gl/oGiEWD>.
- Sojo, C y Pérez, J. (2002). Introducción: Reinventar lo social en América Latina. En: FLACSO. (2002). *Desarrollo Social en América Latina: temas y desafíos para las políticas públicas*. Recuperado de bit.ly/2TkG0s9, pp.13-62.
- Solíís, O. (2016). Expediente N°19.834. Proyecto de Ley C.E.R.R.A.R. Recuperado de <https://bit.ly/2Q2rgvF>
- Subirats, J., et al. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. España: Editorial Ariel Ciencia Política.
- Torres, E. (Enero-abril, 2015). El nuevo institucionalismo: ¿Hacia un nuevo paradigma? *Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Centro de Estudios Políticos. Estudios Políticos*, 34. 117-137.
- Torres, O. (1990). Citado por Carvajal, C. (1993). *Costa Rica en la época de los Programas de Ajuste Estructural – 1985-1992-*. Recuperado de bit.ly/2Cw4eK8.
- Trejos, J. (2012). La inversión social en el 2011: evolución en un contexto de lenta recuperación económica y crisis fiscal. *Decimoctavo informe del Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. Recuperado de <https://goo.gl/chKGSa>
- Ulate, O. (s.f.). *Discurso Presidencial del 1º de mayo de 1950*. San José, Costa Rica: Presidencia de la República.
- UNICEF. (2000). Estado de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia en Costa Rica. Recuperado de <https://goo.gl/f4Keup>.
- United Nations Research Institute for Social Development. (2010). Overview. *Combating Poverty and Inequality. Structural Change, Social Policy and Politics*. Francia: UNRISD.
- Universidad de Costa Rica. (2016). *Historia de la Universidad de Costa Rica: UCR*. Recuperado de bit.ly/2CyoWcA.
- Universidad de Costa Rica y Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor. (2008). *I Informe estado de situación de la persona adulta mayor en Costa Rica*. Recuperado de <https://goo.gl/BgiBxm>
- Universidad de Costa Rica, y Fondo de las Naciones Unidas para la Niñez y Adolescencia. (2008). VI Informe del Estado de la Niñez y la Adolescencia en Costa Rica. A diez años del Código de la Niñez y la Adolescencia. Recuperado de <https://goo.gl/saFcTR>.
- Universidad Nacional de Colombia. (2009). *Pobreza urbana y mejoramiento integral de barrios*. Recuperado de <https://bit.ly/2zijgnc>.

Urizar, A. (2010). Cuarto Informe de Estado de la Región: Informe Final sobre los riesgos de corrupción y clientelismo político en los Programas de Transferencias Monetarias con Corresponsabilidad en Centroamérica. *Estado de la Nación*. Recuperado de bit.ly/2Akuiqd

Urquijo, M. (Diciembre, 2014). Las teorías de las capacidades en Amartya Sen. *Edebatia. Estudios y propuestas Socioeducativas*, (46), 63-80.

Vargas, J. (s.f.). *Perspectivas del Institucionalismo y Neoinstitucionalismo*. Recuperado de <https://goo.gl/3Y7d4>.

Vargas, R. (2011). *Consideraciones en torno a la Seguridad Alimentaria desde la perspectiva de los programas sociales; abordaje integral y los mecanismos de participación social y transferencia condicionada*. Ponencia presentada en el marco del seminario Internacional “Seguridad Alimentaria con Soberanía: Un enfoque Hemisférico para el Siglo XXI”.

Vargas, R. (02 de julio, 2018). *Comunicación personal*.

Vargas, L. (2014). La construcción de pactos y consensos en materia de política social. El caso de Bolsa Familia en el Brasil. *Serie Políticas Sociales N°209*. Recuperado de <https://goo.gl/eT2zZq>.

Vargas, Y. y Rodríguez, M. (Febrero, 2015). Análisis evaluativo de las transferencias condicionadas en Costa Rica: Programa *Avancemos*, período 2007-2013. En Instituto de Investigación en Educación (INIE). *Tercer Congreso Internacional de Investigación Educativa: Educación y Globalización*. Ponencia llevada a cabo en la Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica. Recuperado de <https://goo.gl/kxaK7s>.

Viceministerio de Desarrollo Social. (18 de febrero, 2008). *Versión final de propuesta de proyecto de ley de Creación del Ministerio de Vivienda y Desarrollo Social*. Documento digital facilitado por Ana Isabel García.

Villalobos, M. (s.f.). *Informe final: Planeamiento, ejecución y evaluación de las transferencias monetarias condicionadas. Orígenes y transformaciones del Programa Avancemos, Costa Rica*. Recuperado de <https://goo.gl/hw9H6n>.

Viquez, R. (Junio, 2005). *Sistema de identificación de la Población Objetivo: SIPO en Costa Rica*. Recuperado de <https://goo.gl/AG3ixh>.

Viquez, R. (Junio, 2011). *La efectividad de las redes de protección social: El Rol de los sistemas integrados de información social en Costa Rica*. Recuperado de <https://goo.gl/Qy8p8r>

Zahariadis, N. (2007). *The Multiple Streams Framework. Structure, Limitations, Prospects*. En: Sabatier, P. (2007). *Theories of the Policy Process*. Colorado, Westview Press.

Zumbado, F. (22 de enero, 2007). Políticas Sociales. *La Nación*. Recuperado de <https://goo.gl/hiUQ6H>.

Zumbado, F. (25 de abril, 2007). El combate de la pobreza. *La Nación*. Recuperado de <https://goo.gl/GaAHtX>.