



INFORME FINAL  
EVALUACIÓN DE  
DISEÑO Y PROCESO  
DEL PROGRAMA  
TRANSFERENCIAS  
MONETARIAS  
CONDICIONADAS  
AVANCEMOS

**U.E. VAL**  
UNIDAD DE EVALUACIÓN  
Departamento de Evaluación, Control y Seguimiento

ELABORADO POR  
CICAP-UCR

Diciembre, 2021



### Equipo evaluador

Mag. Ana Ligia Zúñiga Calderón  
(coordinadora)  
M.Sc. Carmen Marín González  
Dra. Patricia Cárdenas Valenzuela

Universidad de Costa Rica  
Centro de Investigación y Capacitación en  
Administración Pública

### Equipo gestor

Licda. Blanca Vargas Arias  
Mag. Wilson Garro Mora (Gestor coordinador)  
Br. Andrea Pérez Noguera  
Lic. Héctor G. Zúñiga Arguedas  
Lic. Heyteem R. Estrada Rojas

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social  
Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones  
Familiares



## Tabla de contenido

Siglas, acrónimos y significado	3
Introducción	5
1. Descripción de la Teoría de la Intervención	6
1.1. Problema que origina la intervención	6
1.2. Objetivos y lógica causal de la intervención	10
1.3. Actores claves de la intervención	14
2. Descripción del diseño y proceso de evaluación	16
2.1. Metodología de la evaluación	16
2.2. Modelo y enfoques de evaluación	17
2.3. Objetivos, criterios y tipologías de evaluación	19
2.4. Fuentes de información	20
2.5. Muestra y marco de muestra	21
2.6. Técnicas y procedimientos para el levantamiento de datos	22
3. Matriz de evaluación	25
4. Hallazgos	28
4.1. Criterio: Pertinencia	28
4.2. Criterio Coordinación	49
4.3. Criterio: Calidad	58
5. Conclusiones	72
6. Recomendaciones	75
7. Lecciones Aprendidas	77
8. Referencias Bibliográficas	78
9. Anexo 1	80

## Índice de Tablas

Tabla 1 Fuentes consultadas y técnicas aplicadas en la evaluación .....	20
Tabla 2 Matriz Metodológica de la Evaluación.....	25
Tabla 3 Usos de la transferencia monetaria condicionada por parte de la población beneficiaria .....	30
Tabla 4 Roles de los actores de la intervención definidos en instrumentos jurídicos o administrativos del programa. ....	50
Tabla 5 Motivo de no procesamiento de pagos a enero del 2020, del programa TMA Avancemos .....	65
Tabla 6 Porcentaje de cumplimiento de la verificación de la condicionalidad de las y los estudiantes según ARDS IMAS, 2018-2020 .....	69
Tabla 7 Recomendaciones según criterio evaluativo .....	75

## Índice de Figuras

Figura 1 Árbol de problemas del Programa TMC Avancemos .....	8
Figura 2 Cadena de Resultados del Programa TMC Avancemos del IMAS.....	12
Figura 3 Matriz Poder-Influencia de las principales partes interesadas en la gestión del Programa TMC Avancemos .....	14
Figura 4 Pasos para ejecución de la evaluación.....	16
Figura 5 Principales elementos del marco evaluativo .....	19
Figura 6 Consideraciones de informantes del ámbito estratégico sobre el propósito de la transferencia condicionada.....	35
Figura 7 Pertinencia de la intervención en relación con los objetivos establecidos .....	36
Figura 8 Actividades asignadas al Programa TMC Avancemos.....	37
.....	37
Figura 9 Variables para valorar equidad contenidas en la FIS del IMAS .....	43
Figura 10 Percepción de informantes del ámbito estratégico IMAS sobre la equidad en la asignación de los beneficios.....	44
Figura 12 Nivel de coordinación requerido versus el nivel alcanzado en IMAS, según las jefaturas de ULDS (en porcentajes).....	55
.....	55
Figura 13 Nivel de coordinación requerido versus el nivel alcanzado en IMAS-MEP, según las jefaturas de ULDS (en porcentajes).....	55
Figura 14 Percepciones de informantes del ámbito estratégico del IMAS sobre la comunicación y coordinación interinstitucional .....	57
Figura 16 Variables que influyen de forma negativa en la calidad de procesos del programa TMC Avancemos, 2021 .....	67
Figura 17 Percepciones de informantes del ámbito estratégico IMAS sobre la mejora de procesos del Programa TMC Avancemos .....	70

## Siglas, acrónimos y significado

Siglas/ Acrónimos	Significado
ARDS	Áreas Regionales de Desarrollo Social
ASIS	Área de Sistemas de Información Social
CER	Comité Enlace Regional (CER)
CICAP	Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública
CIPA	Comités Interinstitucionales para el Programa Avancemos
Desaf	Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares
DPE	Dirección de Programas de Equidad (MEP)
Enaho	Encuesta Nacional de Hogares
ENPD	Estrategia Nacional Puente al Desarrollo
FIS	Ficha de Información Social
Fodesaf	Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares
Fonabe	Fondo Nacional de Becas
IMAS	Instituto Mixto de Ayuda Social
IPM	Índice de Pobreza Multidimensional
NNA	Niños, Niñas y Adolescentes
MEP	Ministerio de Educación Pública
MTSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
PEI	Plan Estratégico Institucional
PNDIP	Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública
POI	Plan Operativo Institucional
SABEN	Sistema de Atención de Beneficiarios
SIPO	Sistema de Información de la Población Objetivo
SIPOC	Suppliers-Inputs-Process-Outputs-Costumers <sup>1</sup>
Sinirube	Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado
TI	Tecnologías de Información
TMC	Transferencias Monetarias Condicionadas

<sup>1</sup> Se traduce al español como: Diagrama de Alto Nivel (Proveedores-Entradas-Procesos-Salidas-Clientes)

UEval	Unidad de Evaluación de la Desaf
UIPER	Unidad de Investigación, Planeación y Evaluación Regional
ULDS	Unidades Locales de Desarrollo Social

## Introducción

El presente documento aborda los resultados encontrados en la evaluación de diseño y proceso del programa TMC Avancemos, esta evaluación fue llevada a cabo por el personal del Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública de la Universidad de Costa Rica, por contratación de la Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares como ente encargado del suministro y supervisión de algunos de los fondos de la intervención.

Para llevar a cabo la evaluación, se realizó un proceso de construcción y validación de los elementos clave de la teoría de la intervención y se consensuó con los actores el diseño del marco evaluativo, de manera que la evaluación integrara no sólo las necesidades de los actores clave, sino que la información que suministre contribuya a la toma de decisiones vinculada con la mejora del programa.

El proceso evaluativo incorporó una serie de actores tanto del IMAS como del MEP, de cara a comprender los elementos que influyen sobre la operación del programa, para ello recurre a un diseño metodológico mixto, que incorpora tanto análisis de datos cualitativos como cuantitativos, que permiten la triangulación de información para el planteamiento de hallazgos y conclusiones de evaluación.

En total se incorporó el análisis de tres criterios: pertinencia, coordinación y calidad, para los cuales se plantearon nueve interrogantes específicas. La evaluación se conceptualiza como mixta, es decir tanto de diseño como de procesos y se realiza durante la ejecución de la intervención.

El informe presenta por cada interrogante planteada un juicio valorativo que busca darle respuesta y sustenta la fundamentación de dicho juicio mediante la presentación de hallazgos, además se incorporan en los últimos apartados las conclusiones, recomendaciones y lecciones aprendidas.

## 1. Descripción de la Teoría de la Intervención

### 1.1. Problema que origina la intervención

El programa TMC Avancemos surge en el año 2006, con una compleja condición social a nivel del país en términos de pobreza y deserción educativa, según el duodécimo Estado de la Nación publicado en el año de surgimiento del programa, el diagnóstico en términos de exclusión educativa presentaba los siguientes datos:

Durante el 2005 no hubo cambios importantes en las tendencias generales que este Informe ha venido señalando. De acuerdo con la Encuesta de Ingresos y Gastos del 2004, la tasa de escolaridad promedio de la población de 15 años y más fue de 7,8 años (8,8 en la zona urbana y 6,1 en la rural). Para todo el país el promedio de escolaridad aumentó tan solo 1,3 años entre 1988 y 2004 (de 6,5 a 7,8), lo cual pone en evidencia la necesidad de fortalecer la educación nacional, cerrar brechas y no permitir retrocesos. (Programa Estado de la Nación, 2006, p.92)

Esta condición país, hace que se deban plantear estrategias que permitan una mayor inclusión de la población juvenil en el sistema educativo, entendiendo que el problema de la exclusión educativa es multicausal y presenta una serie de consecuencias que en el largo plazo impiden el desarrollo social y económico del país, al respecto Hevia (2008), menciona, “El no cumplimiento del derecho a la educación hace prácticamente quimérico el esfuerzo de los países para combatir la pobreza, las desigualdades, la exclusión y fortalecer la ciudadanía democrática” (p.143).

En términos del problema de exclusión educativa, las causas de este están asociadas a múltiples factores, algunos ligados con el funcionamiento y estructura del sistema y el modelo educativo mismo, otras ligadas con elementos socioculturales, socioeconómicos y otras a factores sociales.

De acuerdo con dicho informe los motivos principales referidos por las y los estudiantes que son excluidos del sistema educativo son los siguientes: “no puede pagar los estudios” (20,8%), “le cuesta el estudio” (12,3%), “no está interesado en el aprendizaje formal” (28,5%), “prefiere trabajar” (8,4%) y “otras razones” (30%). (Castro, 2006 citado por Programa Estado de la Nación, 2006, p. 92)

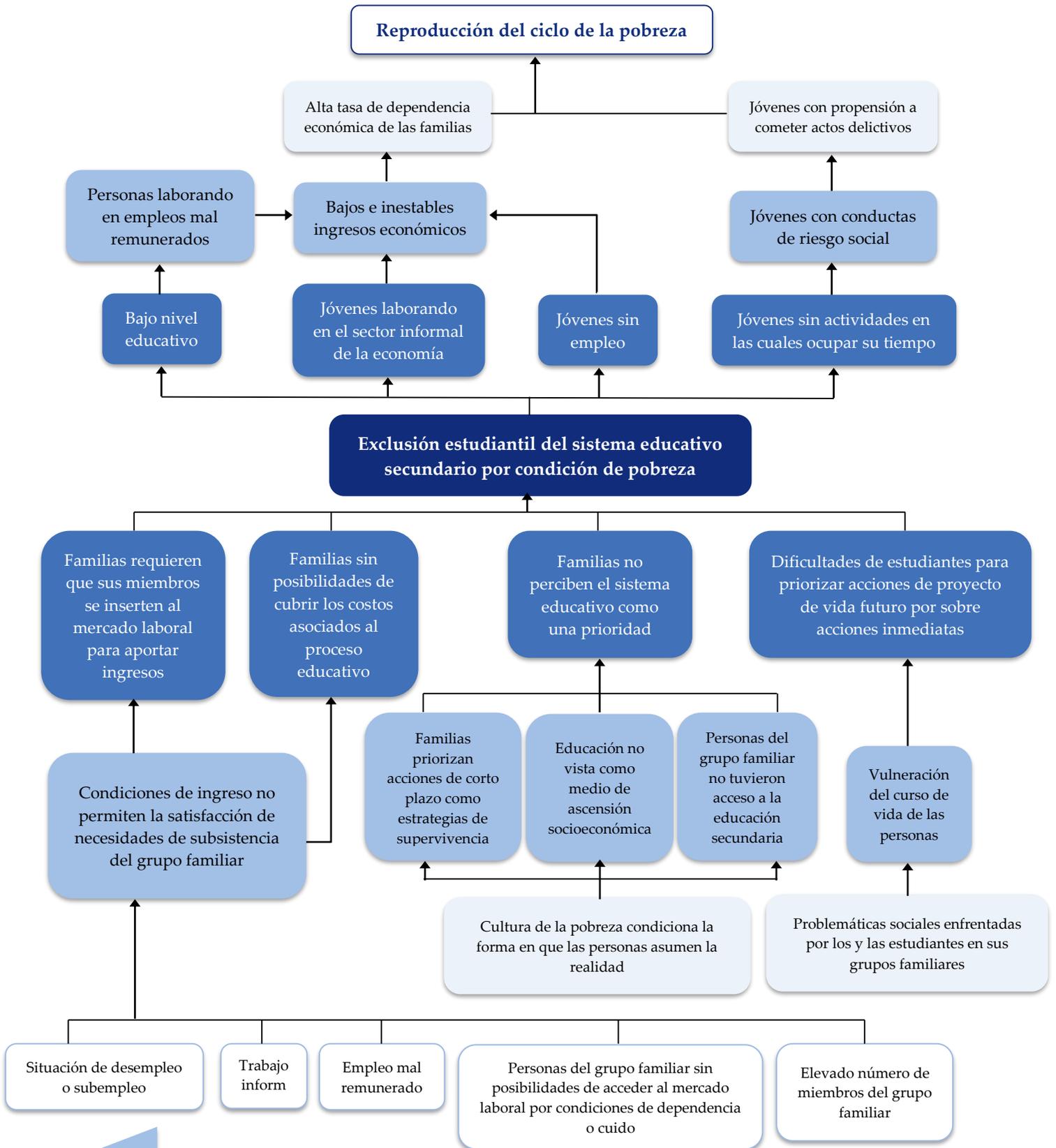
De las razones anteriormente citadas, el programa TMC Avancemos asume para su abordaje, las que están vinculadas estrictamente a condiciones socioeconómicas, comprendiendo que a pesar de que la exclusión educativa no está únicamente asociada a esta causa, son aquellas que la institución por sus competencias puede abordar.

Desde esta perspectiva el problema que da origen a la intervención fue identificado por la organización a cargo como “Familias y hogares con dificultades para mantener a las personas que las integran en el sistema educativo formal por causas económicas” (IMAS, 2019), esta identificación es de reciente data, ya que cuando la intervención surge, esta problemática a pesar de haber sido analizada, no fue concretada en una herramienta para la planificación.

A partir de dicha teoría de la intervención, se realiza una validación del problema con algunos de los actores institucionales clave, generando cambios principalmente en la forma de redactar el problema, sus causas y consecuencias, identificándose como problema de la intervención: “Exclusión estudiantil de personas del sistema educativo secundario por condición de pobreza en Costa Rica”.

La Figura 1, retrata los distintos elementos identificados en el análisis del problema, especificando en la parte central el problema, en la parte inferior las causas y en la parte superior las consecuencias de este.

**Figura 1**  
*Árbol de problemas del Programa TMC Avancemos*



En el ámbito de las causas, se sitúan de abajo hacia arriba como las raíces de un árbol, en la parte inferior o más profunda aquellas causas de carácter estructural y acercándose al problema, las causas más aparentes o inmediatas, la mayor parte del tiempo estas causas no tienen un carácter tan estructural, sino cotidiano en términos de sus manifestaciones.

Los niveles causales inmediatos al problema, tienen relación por un lado con los costos económicos o costo de oportunidad y por otro con factores de carácter sociocultural. En relación con la primera según lo mencionado por Sánchez, Viramontes, De Santiago, & Carretero (2019),

Refiere al costo que considera el costo de oportunidad de todos los recursos utilizados, es decir, lo que todos los recursos podrían obtener en su mejor uso alternativo. El costo de oportunidad representa la mejor opción que se deja de tomar, a lo que se renuncia, se escoge o se decide según Case & Fair. (p.04)

Los costos de oportunidad en el proceso educativo, implican dejar de percibir el beneficio de largo plazo que puede traer la finalización del sistema educativo secundario, para asumir la satisfacción de necesidades inmediatas. En el corto plazo, las familias utilizarán los recursos disponibles para la subsistencia y no para cubrir los gastos educativos y además percibirán el ingreso que puedan brindar las personas jóvenes que se insertan en el mercado de trabajo, independientemente del ingreso que provea la actividad laboral.

Este costo de oportunidad, la mayoría del tiempo no depende de una elección libre, sino más bien de la obligatoriedad que imponen las condiciones de subsistencia a los grupos familiares, que les obliga a tomar decisiones en términos de estrategias de supervivencia y no de planificación de largo plazo.

En el segundo caso, los elementos culturales propios de las situaciones de riesgo social determinantes de la condición de pobreza que viven las personas jóvenes, entre ellas la visión de las familias sobre la necesidad e importancia de la educación y, por otro lado, de las dificultades de las personas jóvenes para visualizar y consolidar su proyecto de vida de largo plazo.

## 1.2. Objetivos y lógica causal de la intervención

El surgimiento del programa en el año 2006 se realiza como una propuesta piloto ejecutada entre diversas instituciones, donde el IMAS no tenía el rol de liderazgo, este le fue asignado hasta el año 2008 mediante Decreto Ejecutivo N° 34786-MP-S-MEP.

Desde ese momento y hasta el año 2018, el programa no contaba con objetivos en el marco de los instrumentos legales sino administrativos, esta condición cambia con la publicación de la Ley N° 9617, donde se renuevan los objetivos, mismos que serán valorados en esta evaluación.

**Objetivo general:** Coadyuvar con la inclusión, la permanencia, la asistencia y la reincorporación al sistema educativo de las personas provenientes de familias en situación de pobreza o vulnerabilidad, que requieren apoyo para mantenerse en el sistema educativo, a nivel de primera infancia, primaria y secundaria.

### Objetivos específicos:

- a. Otorgar transferencias monetarias condicionadas a las personas estudiantes que cumplan con los parámetros institucionales establecidos por el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), con el fin de que permanezcan en el sistema educativo.
- b. Promover la inclusión al sistema educativo, mediante una transferencia monetaria condicionada a las personas estudiantes de las diferentes modalidades autorizadas por el Ministerio de Educación Pública (MEP).
- c. Otorgar transferencias monetarias adicionales a las personas estudiantes que brinden apoyo de recuperación académica a otros estudiantes que cumplan con los parámetros institucionales establecidos por el IMAS.
- d. Promover la corresponsabilidad educativa, mediante la verificación de la condicionalidad de las personas estudiantes por parte de los centros educativos, en la persona que ocupe el cargo de dirección.
- e. Promover la inducción de las personas estudiantes del programa TMC Avancemos a procesos de alfabetización digital, que sean alineados con los proyectos y los programas de acceso y servicios universal solidario, definidos en el Plan Nacional de Telecomunicaciones del país.
- f. Otorgar transferencias monetarias condicionadas a las personas estudiantes que se han retirado del sistema educativo para hacer efectiva su

reincorporación. (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 2018, p.02)

De los objetivos anteriormente mencionados, se desprenden las actividades a las cuales debe dirigirse la intervención, por tanto, la cadena de resultados diseñada está sustentada en los lineamientos establecidos por ley, en el entendido de que el ámbito programático se torna en ese escenario como estático y riguroso.

El ejercicio de reconstrucción de la teoría del cambio comúnmente se centra en lo que la intervención realiza y lo que pretende alcanzar, sin embargo, el cumplimiento de los requisitos legales en el programa TMC Avancemos obliga a que la cadena de resultados esté más fundamentada en esta estructura de diseño que en la ejecución real.

Otro elemento importante en relación con esta reconstrucción es que partió de la revisión de cadena de resultados planteado en el documento de diseño del programa del año 2019, no obstante, se realizan cambios sustantivos en esta, atinando a los elementos mencionados con anterioridad.

Por tanto, la cadena de resultados construida en esta teoría de la intervención ha sido sometida a consideración de los actores institucionales, realizando una serie de modificaciones a efectos de orientar la valoración llevada a cabo en este proceso evaluativo, la figura 2, muestra la relación entre los recursos con los que cuenta la intervención para su operación, las actividades realizadas y los resultados de corto, mediano y largo plazo esperados.

**Figura 2**

Cadena de Resultados del Programa TMC Avancemos del IMAS



En términos de los resultados esperados, si bien la orientación fundamental del accionar del IMAS está asociada a la atención y disminución de la pobreza, se asume que este sería el impacto que se espera si se suman todas las intervenciones que componen su campo de acción, por tanto, el programa TMC Avancemos si bien puede contribuir en alguna proporción con el fin último de la institución, se orienta a la atención de una de las causas de la pobreza como lo es la baja escolaridad de la población o la no universalización del grado de secundaria completa, por tanto, este programa funciona tanto en el ámbito de la intervención en la pobreza como medida de contingencia para

que las personas jóvenes estén insertas en el sistema educativo, como estrategia de largo plazo en la medida en que genera un aporte para que las personas culminen la secundaria y se puedan insertar en el mercado laboral en mejores condiciones de las que podrían tener si no lo hubieran hecho.

Desde la perspectiva de los resultados de la intervención, el programa se centra en la búsqueda del impacto en términos de la reducción de la exclusión educativa mediante: la reinserción, inserción y permanencia de las personas jóvenes en el sistema educativo. El impacto en la intervención hace referencia al cambio de largo plazo que la misma genera, este impacto no se puede medir sino hasta tiempo después de que la intervención ha realizado las actividades y generado los productos esperados.

Los efectos esperados en el diseño y relacionados con los objetivos del programa, se relacionan con que las familias logren asumir los costos del proceso educativo, cubrir algunas de sus necesidades de subsistencia y recuperación de materias por parte de jóvenes con condición de rezago, así como con el uso de los conocimientos adquiridos en la utilización de tecnologías como apoyo para el proceso de aprendizaje.

En este sentido, los efectos constituyen los cambios que una intervención puede y debe generar una vez entregado el producto. Este último, hace alusión al bien o servicio generado o entregado mediante las actividades de la intervención, los productos que se desprenden de los objetivos propuestos por esta intervención son los subsidios recibidos por las y los estudiantes, las sesiones de apoyo para recuperar materias, la capacitación recibida por jóvenes en el uso de tecnologías.

En relación con las actividades realizadas por la intervención se encuentran todas aquellas documentadas en los procedimientos, que son sintetizadas en la cadena de resultados y ampliadas en el apartado de procesos clave del programa, estas tienen que ver con la forma en la que la institución lleva a cabo la asignación y el control de las transferencias, organiza los procesos de apoyo para la recuperación de materias de una persona estudiante hacia otras y en la que desarrolla la capacitación en el uso de tecnologías para personas estudiantes.



El programa TMC Avancemos, requiere de la articulación de una gran cantidad de actores para su funcionamiento, algunos de ellos forman parte del IMAS y otros, son externos a la institucionalidad, muchos de estos actores externos asumen roles claves para el funcionamiento de la intervención. Para ello, se clasificaron los actores según el poder en la toma de decisiones y el nivel de influencia sobre el ejecución de la intervención.

Dentro de la identificación realizada, la mayoría obedece a Áreas específicas de IMAS que intervienen en distintos momentos del proceso para procurar la realización de actividades operativas, el departamento a cargo de la intervención es el Área de Desarrollo Socioeducativo quien es uno de los actores con algún nivel de poder en la toma de decisiones, posteriormente se sitúan aquellos con mayores niveles de poder en la toma de decisiones como la Presidencia Ejecutiva, Junta Directiva y la Subgerencia de Desarrollo Social.

Dentro de los actores externos al IMAS que cumplen un rol importante y de poder en la intervención están los entes que financian la intervención, aquí se sitúa la Desaf del MTSS y la DPE del MEP.

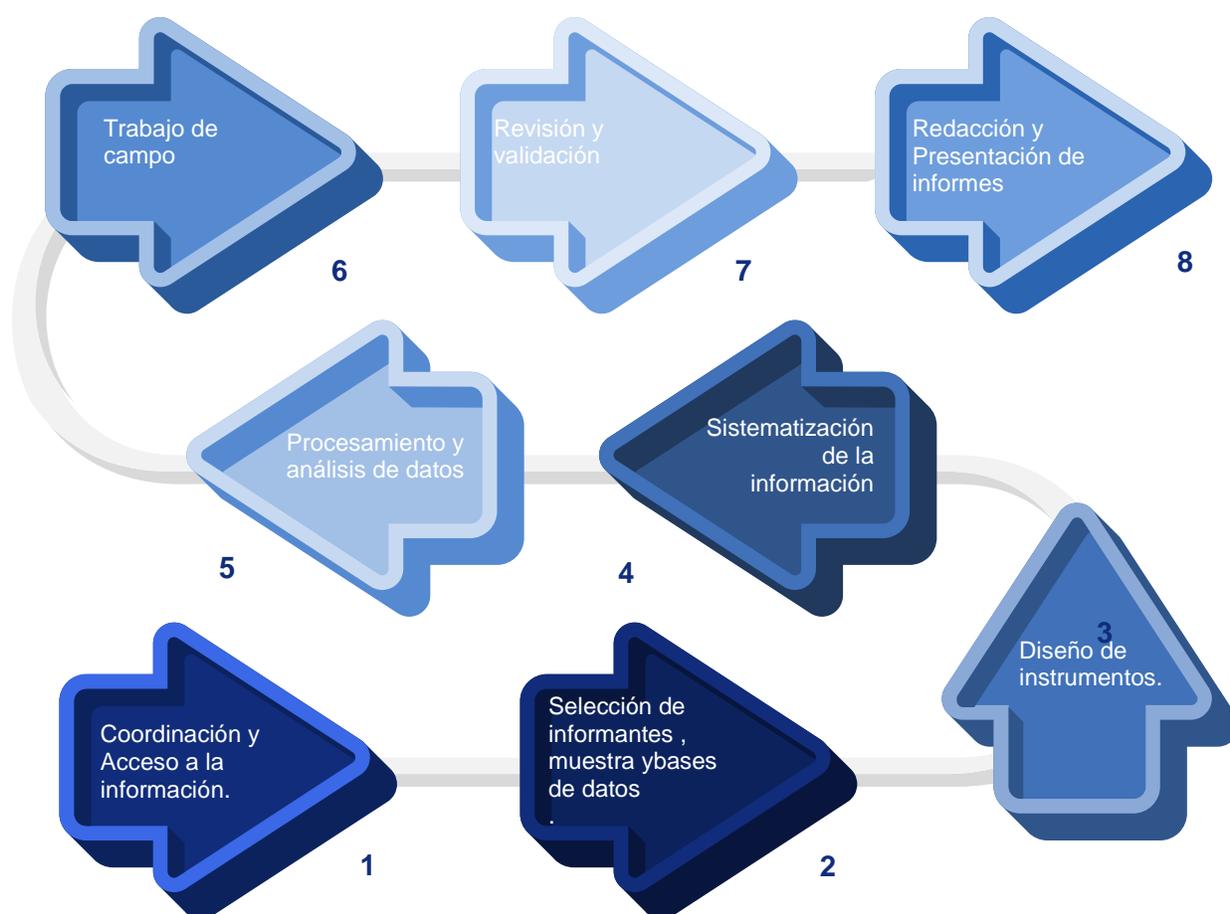
Así mismo, se ubican otros actores que tienen un papel importante en la intervención, porque interceden en procesos y aquellos que no intervienen o que cumplen un rol secundario como la asesoría jurídica del IMAS o el Sinirube.

## 2. Descripción del diseño y proceso de evaluación

Las etapas clave que se siguen para la evaluación, son las presentes en la Figura 4.

**Figura 4**

*Pasos para ejecución de la evaluación*



### 2.1. Metodología de la evaluación

Esta evaluación parte del paradigma naturalista, el cual según Denzin y Lincoln (2012) se considera más adecuado para la evaluación receptiva, según lo expresan los autores, las técnicas cualitativas son las más apropiadas para respaldarlo, no obstante, existen ocasiones en las que se requiere de información cuantitativa para fundamentar algunos temas y preocupaciones expresadas por las audiencias, lo que lleva al uso de métodos fundamentados en el análisis estadístico de información. La ontología del proceso evaluativo permite entender la realidad como una conformación de valores sociales, políticos, culturales, económicos, étnicos y de género, cristalizada en el tiempo.

Desde esta perspectiva, la evaluación se sustenta en una visión integradora, que atiende las demandas requeridas por las autoridades y otras audiencias sobre la evidencia, que apoya la toma de decisiones sobre el programa dentro del modelo de gestión basado en resultados.

En tal cometido, la evaluación se centró en la combinación de metodologías cualitativas y cuantitativas, la primera mediante “un enfoque interpretativo y naturalista del mundo, lo cual significa que los investigadores cualitativos estudian las cosas en sus escenarios naturales, tratando de entender o interpretar los fenómenos en función de los significados que las personas les dan”. (Denzin y Lincoln, 2012, p.48), la segunda para “determinar la fuerza de asociación o relación entre variables, así como la generalización y objetivación de los resultados a través de una muestra. De aquí se puede hacer inferencia a una población de la cual esa muestra procede” (Sarduy, 2007, p.05).

La metodología cualitativa se utilizó como forma de conocer las posiciones y experiencias de los distintos actores clave en relación con el diseño y la ejecución de procesos, incluyendo tanto la valoración de las personas usuarias en el análisis de la pertinencia como de las personas que laboran en el MEP y el IMAS, para valorar la manera en la que participan en el proceso de ejecución, cómo perciben la coordinación y qué tan pertinente consideran los elementos que componen la intervención.

## **2.2. Modelo y enfoques de evaluación**

La evaluación se rige bajo cuatro enfoques de forma complementaria, por un lado, la evaluación teóricamente dirigida, es decir, centrada en la teoría de la intervención. Este enfoque permitirá valorar la lógica de la intervención representada en la cadena de resultados, su capacidad para dar respuesta al problema o las necesidades de la población y el diseño de las estrategias diseñadas para el alcance de los resultados, por tanto, se centrará en el análisis del criterio de pertinencia.

Como complemento se utilizará el enfoque centrado en la administración, el cual se caracteriza por “suministrar información a los encargados de la toma de decisiones para que estos puedan asumirlas sobre una base racional” (Stockmann y Meyer, 2016, p. 152), la aplicación de este enfoque se centra particularmente en el paso de implementación del programa, ya que si bien su autor plantea en este enfoque cinco pasos específicos, en

palabras de Stockmann y Meyer, no necesariamente se requiere la aplicación de los pasos previos para realizar la valoración de un paso intermedio, desde esta óptica, el análisis de implementación tiene como finalidad obtener información acerca de si un programa fue implementado de acuerdo con la planificación.

Además de dicho modelo, la evaluación pretende ser analizada desde el enfoque basado en Derechos Humanos, el cual lleva a que en el proceso investigativo se valore entre otras cosas la relación del programa con las problemáticas que existen en base al respeto y ejercicio de estos, así como de las causas que originaron dichas problemáticas, además debe ser capaz de identificar desequilibrios que existen entre el ejercicio de los derechos humanos tanto por parte de la sociedad mayoritaria como por parte de los grupos más vulnerabilizados, otro elemento a considerar es el cumplimiento del programa y su asociación con estándares internacionales y por último, se debe valorar la capacidad de los individuos y de los grupos para reclamar sus derechos y a los que tienen que brindar estos para cumplir sus obligaciones, así como las relaciones entre los diferentes grupos.

Otro de los enfoques que se busca integrar es el Enfoque de equidad, el cual según la Política Nacional para la Niñez y la Adolescencia (MIDEPLAN, 2009):

Valora las condiciones reales de la existencia que determinan las diferencias entre los seres humanos. Estas diferencias por factores económicos, sociales o culturales deben ser consideradas de manera sistemática, para asegurar que una correcta e integral aplicación de NNA en el territorio nacional no se vea perjudicada, procurando –en todo caso– que ninguna de sus medidas pueda generar discriminación o exclusión de algún sector y que, por el contrario, promuevan la inclusión social y el alcance de las políticas de carácter universal (p.57)

A pesar de que se tiene claro que el programa también abarca población mayor de edad, la aplicación de este enfoque resulta trascendente para analizar las brechas de acceso que la intervención ha mitigado o está generando.

### 2.3. Objetivos, criterios y tipologías de evaluación

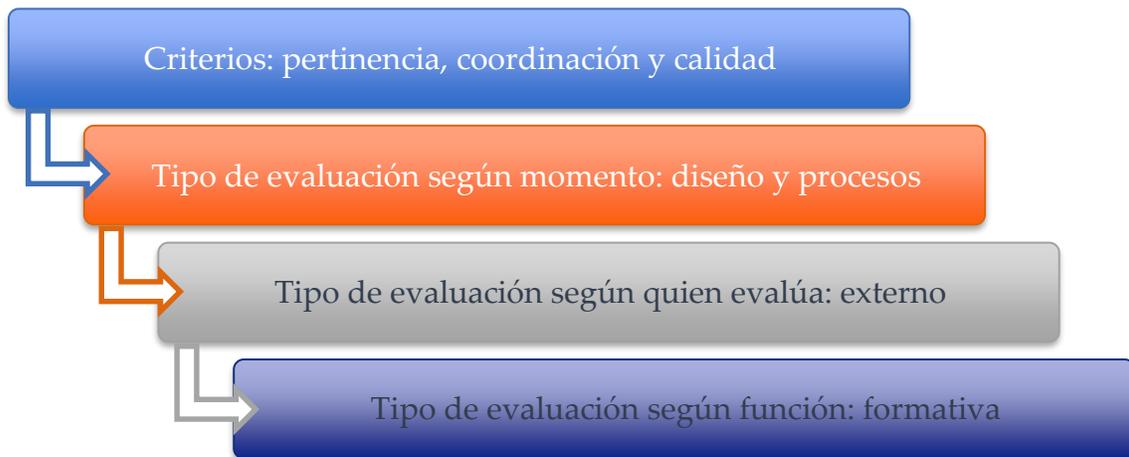
Los objetivos planteados para la evaluación fueron:

- a. Valorar la estrategia de la intervención y su capacidad para atender las necesidades de la población meta.
- b. Valorar la coordinación entre los actores involucrados en la intervención y su incidencia para el adecuado funcionamiento del programa.
- c. Determinar el nivel en que el programa cumple con estándares de aseguramiento de calidad que garanticen su adecuada operación.

Además, para la presente evaluación se utilizaron tres criterios, todos enfocados en evaluar los procesos que sigue el programa para brindar el servicio, a continuación, se puntualizan estos, además de las tipologías de evaluación seleccionadas (Figura 5).

**Figura 5**

*Principales elementos del marco evaluativo*



La evaluación se centró en el análisis de diseño y procesos, con la primera se valoró elementos de pertinencia en relación con los cambios sufridos en años recientes y su capacidad para dar respuesta al problema que le dio origen, así como de la estrategia seleccionada para el alcance de los resultados. Por otro lado, en el análisis de proceso, se busca valorar la calidad en términos del alcance de los parámetros de cumplimiento establecidos, particularmente este programa requiere de una buena articulación entre actores que no obedecen a la misma institución, lo que complejiza su operación.

La idea de incluir estos criterios para la valoración del programa tiene que ver con la necesidad de brindar información útil para la toma de decisiones, en términos de las mejoras que se puedan realizar en la intervención para incrementar su nivel de efectividad, ya que este programa constituye un eslabón clave para el desarrollo social del país y el mejoramiento de los índices de desarrollo humano en el largo plazo, asumiendo un carácter de tipo formativo.

## 2.4. Fuentes de información

Para el desarrollo de la presente evaluación se consultó a una serie de actores involucrados en el desarrollo de la intervención, que van desde personeros en el ámbito institucional hasta la población beneficiada del programa, en donde se utilizaron diversas técnicas cualitativas para la recolección de la información. Lo anterior se describe con mayor detalle en la Tabla 1.

**Tabla 1**

*Fuentes consultadas y técnicas aplicadas en la evaluación*

Tipo de actor	Técnica	Cantidad
Estudiantes	Entrevistas semiestructuradas	17
Ámbito estratégico MEP	Entrevista en profundidad	2
CIPAS	Grupos focales	2
CER	Grupos focales	2
Ámbito estratégico IMAS	Entrevistas en profundidad	4
Departamento socioeducativo	Entrevista grupal	2
Direcciones Regionales IMAS	Entrevistas en profundidad	10
Jefaturas ULDS-IMAS	Cuestionario autoadministrado	35
Profesionales cogestoras y de Desarrollo Social	Cuestionario autoadministrado	209

## 2.5. Muestra y marco de muestra

La metodología cuantitativa aplicada para la evaluación se condujo mediante la aplicación de encuestas a la población que labora en puestos de profesional operativo del IMAS y jefaturas de ULDS, en el primero de los casos se contó con un universo de 457 personas profesionales y en el segundo fue de 36 personas.

Para determinar la muestra de la primera población, se utilizó la fórmula estadística para poblaciones conocidas (Aguilar-Barojas, 2015), con una confianza del 95% y un error del 5%, aleatoria, estimándose para la primera población en 209 personas, aplicando la siguiente fórmula.

Donde:

$$n = \frac{N * Z_{\alpha} * p * q}{d^2 * (N - 1) + Z_{\alpha}^2 * p * q}$$

<b>N</b> = Total de la población
<b>n</b> = tamaño de la muestra
<b>Z<math>\alpha</math></b> = nivel de confianza, calculado como 1.96 al cuadrado (seguridad del 95%)
<b>p</b> = proporción aproximada del fenómeno en estudio en la población de referencia, proporción esperada (5% = 0.05)
<b>q</b> = 1 - p (1-0.05 = 0.95)
<b>d</b> = nivel de precisión absoluta, el cual se refiere a la amplitud del intervalo de confianza deseado en la determinación del valor promedio de la variable en estudio, precisión (5%)

Para la segunda población, el cuestionario se aplicó a la totalidad de las personas, debido al tamaño del universo.

## 2.6. Técnicas y procedimientos para el levantamiento de datos

El método mixto se concretó, durante el proceso de levantamiento y procesamiento de datos, con las siguientes técnicas e instrumentos de recolección.

- a. **Revisión documental:** permitió la comprensión de los distintos componentes de la intervención, tanto en términos de su diseño como de su proceso. Asimismo, permitió generar un marco de referencia para comprender el contexto y la historia del programa TMC Avancemos. Este análisis implicó la revisión y análisis de documentos propios del marco jurídico nacional e internacional, políticas nacionales, así como instrumentos normativos y administrativos utilizados en el programa y que permiten comprender su surgimiento, marco regulatorio de actuación, diseño, estructura y sistemas de monitoreo.
- b. **Grupos focales:** se efectuaron varias sesiones de grupos focales para valorar elementos de pertinencia de la intervención y su operación, desde la perspectiva de algunos actores institucionales del MEP (personas directoras de Centros Educativos, integrantes de los Comités Interinstitucionales del programa Avancemos (CIPA) y de los Comités de Enlace Regional (CER)) y recuperando también las opiniones y vivencias de la población beneficiaria del programa.
- c. **Entrevistas semiestructuradas y en profundidad:** las entrevistas semiestructuradas se desarrollaron vía telefónica con el fin de conocer los saberes y opiniones de la población beneficiaria que no pudo participar en las sesiones de grupos focales. Se abordaron aspectos de funcionamiento del programa en relación con el proceso de solicitud y aprobación del beneficio, el uso de la transferencia monetaria condicionada, así como los aspectos identificados como fortalezas y áreas de mejora en la intervención. Las entrevistas a profundidad se efectuaron con personas funcionarias de los niveles estratégico y gerencial tanto del MEP como del IMAS, con el objetivo de conocer la posición de estos actores institucionales sobre algunos de los elementos de diseño, proceso y criterios de calidad.

- d. **Encuesta:** Esta técnica consiste en un conjunto de preguntas, tanto abiertas como cerradas, que se realiza a un número significativo de personas con el fin de recopilar datos que permitan conocer su opinión sobre un tema determinado; dichos datos se recopilan a través de un cuestionario previamente diseñado. Para efectos de este proceso, mediante encuestas autoadministradas digitales (instrumento que es llenado por las personas sin apoyo de una persona entrevistadora), se obtuvo la información de las profesionales en Desarrollo Social encargadas del programa TMC Avancemos en las distintas Unidades Locales de Desarrollo Social del IMAS.
- e. **Revisión de fuentes estadísticas secundarias:** Esta actividad investigativa se realizó con miras a obtener información cuantitativa que permitiera comprender la manera en la que se estableció el camino desarrollado para la gestión del proceso, e identificar la trazabilidad en la asignación de los beneficios brindados a las personas insertas en el sistema educativo. Se utilizaron para ello las bases de datos de personas beneficiarias, proporcionada por el Área de Sistemas de Información del IMAS, para comprender la ruta seguida en la asignación de la transferencia. Para ello se trabajó analizando los datos de la totalidad de las personas beneficiarias.

En relación con el análisis de datos, se aplicaron técnicas de análisis de contenido, análisis estadístico y triangulación, esta última se aplicó en distintos niveles (técnicas, informantes y datos); para ello se utilizó un software de análisis de datos tanto cualitativos como cuantitativos, los primeros analizados por medio de Atlas TI.8 y la segunda por medio del SPSS. A continuación, se precisa cada uno de los análisis efectuados para el procesamiento y análisis de los datos:

- a. **Análisis de contenido:** Para Andréu (2000) citado por Díaz (2018), el análisis de contenido cualitativo “consiste en un conjunto de técnicas sistemáticas interpretativas del sentido oculto de los textos”. Para el autor “la idea es desarrollar la perspectiva interpretativa de los textos, profundizando más allá del contenido manifiesto, también al contexto y contenido latente desde donde se expresa el mensaje” (p.126). Esta técnica permitió asociar el contenido de diversas fuentes documentales consultadas a criterios de valoración específicos para establecer los resultados de la evaluación. Fue aplicada en todos los momentos del proceso, para valorar todos los criterios propuestos en la evaluación.

- b. **Análisis estadístico descriptivo:** Este tipo de análisis “busca describir aspectos principales de los datos. Estos aspectos principales son valores centrales, la dispersión de los datos, valores que permiten caracterizar el posicionamiento relativo, la fortaleza de la relación entre atributos” (Bouza, 2017). Este uso en la evaluación se vinculó con la necesidad de analizar los datos registrados en el proceso para describir la trazabilidad de los servicios entregados y el cumplimiento de la condicionalidad de la población beneficiaria, en el entendido de que esta condicionalidad hace que el cumplimiento del proceso, se vuelva un requerimiento imprescindible para alcanzar los resultados.
- c. **Triangulación de datos y fuentes de información:** La triangulación en el proceso investigativo cualitativo es una de las herramientas más importantes, según Flick (2002):

la triangulación, refleja un intento por asegurar una comprensión en profundidad del fenómeno en cuestión... La combinación de múltiples prácticas metodológicas, materiales empíricos, perspectivas y observadores en un único estudio se entiende mejor, entonces, como una estrategia que potencia el rigor, la amplitud, la complejidad, la riqueza y la profundidad de una investigación. (p.53)

La triangulación implicó un proceso de contratación de información, informantes o técnicas que permitieron tener una valoración más integral del programa evaluado, respecto a las interrogantes de evaluación planteadas en el marco evaluativo.

### 3. Matriz de evaluación

**Tabla 2**

*Matriz Metodológica de la Evaluación*

Objetivo específico	Criterios	Interrogantes	Temas de análisis	Técnicas de recolección y análisis de datos	Fuentes de información
1) Valorar la estrategia de la intervención y su capacidad para atender las necesidades de la población meta.	<b>Pertinencia:</b> Según el Mideplan (2018) se comprende por este criterio: la medida en que los objetivos y actividades de una intervención responden y son congruentes con las necesidades de la población meta, objetivos institucionales, políticas del país, o cambios del entorno de la intervención. (Pág.34)	<p>¿En qué medida la estrategia es pertinente para mitigar la problemática que le da origen?</p> <p>¿Qué tan coherente es la relación entre los componentes de la cadena de resultados del programa?</p> <p>¿De qué manera el diseño contempla el aporte de la intervención al alcance de los ODS?</p> <p>¿De qué manera el diseño del programa es pertinente para garantizar la equidad en el acceso al beneficio por parte de las poblaciones en condición de pobreza, más vulnerabilizadas?</p>	<p>-Grado en que la intervención responde a las necesidades de la población estudiantil</p> <p>- Capacidad de la intervención para mitigar la problemática de origen</p> <p>-Equidad en el acceso a los beneficios</p> <p>- Coherencia interna de la cadena de resultados del programa</p> <p>- Medida en que el programa gestiona los sistemas de monitoreo de resultados</p>	<p>Revisión documental y análisis de contenido</p> <p>Grupo focal</p> <p>Entrevistas en profundidad</p> <p>Revisión de fuentes estadísticas secundarias</p> <p>Análisis estadístico</p> <p>Triangulación de datos cualitativos (análisis de datos)</p>	<p>Documentos del Programa y la planificación nacional:</p> <p>Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), Plan Nacional de Desarrollo, Ley N° 9617, Teoría de la intervención IMAS, manuales de procedimiento, parámetros para la asignación de beneficios</p> <p>Personas beneficiarias insertas en el sistema educativo</p> <p>Personas directoras de centros educativos de secundaria</p> <p>Personal del IMAS (niveles estratégico central y regional, operativo central y operativo regional)</p>

		¿En qué medida el programa incorpora y aplica un sistema de monitoreo que permita medir sus resultados?			Dirección de Programas de Equidad MEP Sistema de control y seguimiento del programa Personal de Sistemas de Información Social (SIS)
2. Valorar la coordinación entre los actores involucrados en la intervención y su incidencia para el adecuado funcionamiento del programa.	<b>Coordinación:</b> Según el Manual de la Agencia Suiza para el Desarrollo (2018) dicho criterio se comprende en los siguientes términos: [...] necesidad de que los agentes que participan en la intervención se coordinen entre sí. La intervención de un único organismo no puede evaluarse de manera independiente, ya que una actuación que se considera adecuada desde el punto de vista de un agente puede no serlo desde la perspectiva del sistema en su totalidad	¿De qué manera el diseño de procesos define los roles de los actores involucrados en la intervención? ¿Cuál es el grado de articulación de los distintos actores para el funcionamiento del programa?	-Relaciones de cooperación entre los actores implicados en la intervención -Relaciones de coordinación entre el IMAS y MEP para la consecución de resultados	Revisión documental Análisis de contenido (análisis de datos) Grupos focales Entrevista en profundidad	Documentos del Programa y la planificación nacional: ODS, Plan Nacional de Desarrollo, Ley N° 9617, Teoría de la intervención IMAS, manuales de procedimiento, parámetros para la asignación de beneficios. Comités Interinstitucionales para el Programa Avancemos (CIPA) Comité Enlace Regional (CER) Dirección de Programas de Equidad MEP Personas directoras de centros educativos de secundaria

<p>3. Determinar el nivel en que el programa cumple con estándares de aseguramiento de calidad que garanticen su adecuada operación.</p>	<p><b>Calidad:</b> La calidad se comprende, según la norma ISO 9000, en: La totalidad de las características de una entidad (proceso, producto, organismo, sistema o persona) que le confieren aptitud para satisfacer las necesidades establecidas e implícitas”. (ISO 9000) (Administración de la Calidad Total, 2012) Trazabilidad se define, según ISO 9000:2015 como la capacidad de seguir el histórico, la aplicación o la localización de un objeto. Los requisitos de trazabilidad pueden venir dados por el cliente, requisitos legales o interés de la institución. Aseguramiento de la calidad, de acuerdo con la ISO 9000, existen estándares de aseguramiento de la calidad, y se definen como el “Conjunto de actividades planificadas y sistemáticas, que lleva a cabo una empresa, con el objeto de brindar la confianza apropiada de que un producto o servicio cumpla con los requisitos de calidad especificados.”</p>	<p>¿En qué medida la ejecución del programa logra la trazabilidad del producto entregado a las personas usuarias para la toma de decisiones? ¿En qué medida la ejecución de procesos permite asegurar la calidad para el adecuado funcionamiento del programa?</p>	<p>-Trazabilidad de la entrega del producto: Sistemas de información utilizados Bases de datos existentes Tipos de datos existentes, cumplimientos de pasos del proceso, condición de beneficiarios, tiempos de asignación, cantidad de recursos asignados, según la cadena de suministros<sup>2</sup> de la intervención Grado de aseguramiento de la calidad a través de estándares proporcionados por el programa: Definición de procesos y gestión documental Estandarización de los procesos Comunicación de cambios en procesos Mejora continua de los procesos</p>	<p>Revisión documental y Análisis de contenido Revisión de fuentes estadísticas secundarias Análisis estadístico Entrevistas en profundidad Grupos focales</p>	<p>Manuales de procedimiento, parámetros para la asignación de beneficios Estadísticas y datos registrados en sistemas de información Personal de Área de Sistemas de Información Social (SIS) Personal del Área de Desarrollo Socioeducativo Personal de Área de Tecnologías de información Manuales de procedimiento, parámetros para la asignación de beneficios Comités Interinstitucionales para el Programa Avancemos (CIPA) Comité Enlace Regional (CER) Personal del IMAS (niveles estratégico central y regional, operativo central y operativo regional)</p>
--	--	--	---	--	--

<sup>2</sup> La cadena de suministro es una red de organizaciones que involucra, por medio de enlaces “aguas arriba” y “aguas abajo”, a los procesos y actividades que producen valor en la producción de bienes y servicios en las manos del último consumidor (Martin, 1992, p.120)

## 4. Hallazgos

### 4.1. Criterio: Pertinencia

**Interrogante 1:** ¿En qué medida la estrategia es pertinente para mitigar la problemática que le da origen?

**Juicio valorativo:** La pertinencia de la estrategia utilizada por el programa TMC Avancemos en tanto transferencia monetaria condicionada para mitigar la problemática que le da origen es alta, en términos de que el subsidio entregado a las personas estudiantes les permite cubrir algunos costos asociados a su proceso educativo, así como satisfacer ciertas necesidades de subsistencia del grupo familiar, contribuyendo con ello, a favorecer su permanencia en el sistema educativo secundario.

Según el INEC (2021), la incidencia de la pobreza en el año 2021 es de un 26.2%, lo cual representa 1,351.700 de personas. De este número, un 7.3% de ellas se encuentran en pobreza extrema, es decir, son personas que no satisfacen sus necesidades básicas alimentarias y no alimentarias. La situación de este fenómeno según zona de residencia, evidencia brechas crecientes entre la zona urbana y rural. Para el 2021, la pobreza en zona urbana se ubicó en un 21.8%, mientras que en la zona rural alcanzó un 26.3% y ha presentado una tendencia al aumento en los últimos tres años. Este fenómeno refleja consecuencias en términos de vulneración de los derechos humanos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos, los cuales deben ser objeto de intervención de los Estados, no obstante, la pobreza tiene una dimensión multicausal y circular, que hace de su abordaje un proceso complejo y que demanda altos niveles de articulación de las intervenciones públicas implicando, para el caso de Costa Rica, que aunque el IMAS sea la institución llamada a liderar las iniciativas en la materia, no pueda asumir en su totalidad las acciones que guardan relación con el abordaje causal de la pobreza.

En este sentido, se deben diferenciar aquellas acciones que buscan una disminución o erradicación de la pobreza, las cuales abordan los niveles causales de este fenómeno, de aquellas que solo pueden mitigar sus consecuencias, que son las intervenciones de asistencia social, mismas que están llamadas a garantizar la atención de poblaciones en condiciones de privación socioeconómica, que deben satisfacer de forma emergencial necesidades de subsistencia.

Esta diferenciación resulta fundamental para efectos de esta evaluación, pues permite comprender el papel del IMAS en el abordaje de la pobreza, así como la estrategia seleccionada para responder a la problemática que da origen al programa TMC Avancemos, ya que, las transferencias monetarias condicionadas, fungen como mecanismos asistenciales que permiten a las poblaciones en condición de pobreza, contar con recursos para la satisfacción de necesidades ligadas a la subsistencia.

Esta situación implica, al menos para el abordaje del IMAS, que la estrategia de entrega de productos del programa TMC Avancemos se centre en una consecuencia de la pobreza como lo es la deprivación económica y no en los niveles causales de esta, en el entendido de que la exclusión educativa puede constituirse en una causa de la pobreza y, a la vez, en una consecuencia. En tanto causa, su abordaje implica tomar en consideración todos los elementos que la generan y realizar un abordaje integral de los mismos, lo cual supone, la intervención no sólo de IMAS sino también de otros actores con las competencias requeridas para lograrlo. En tanto consecuencia, implica para las personas estudiantes la imposibilidad de contar con los recursos para mantenerse en el sistema educativo, situación que se vincula con las competencias y el abordaje realizado por el IMAS en la intervención evaluada.

Lo anterior no implica que la intervención no tenga una contribución a la mitigación de la pobreza en el largo plazo, sino que la estrategia se centra en un mecanismo de asistencia, orientado a que las poblaciones en condición de pobreza puedan permanecer en el sistema educativo.

Al respecto, se identifica una respuesta contundente por parte de los distintos actores consultados respecto a la pertinencia de la transferencia monetaria condicionada como estrategia utilizada por el programa para responder a los diversos costos que demanda el proceso educativo de la población beneficiaria, así como su contribución en la atención de diversas necesidades de subsistencia de sus grupos familiares.

En la Tabla 3 se presentan los principales usos que, desde el punto de vista de varios actores consultados, las personas estudiantes le dan al subsidio los cuales, precisamente, se vinculan con los aspectos señalados.

**Tabla 3***Usos de la transferencia monetaria condicionada por parte de la población beneficiaria*

Actores consultados	Usos de la transferencia monetaria condicionada	
	Costos asociados al proceso educativo	Necesidades familiares atendidas
Población beneficiaria del programa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fotocopias de guías de trabajo.</li> <li>• Impresiones.</li> <li>• Cuadernos</li> <li>• Lápices y lapiceros</li> <li>• Libros</li> <li>• Uniformes</li> <li>• Zapatos</li> <li>• Salveques o bolsos</li> <li>• Recargas telefónicas</li> <li>• Pago de transporte para desplazarse al centro educativo.</li> <li>• Meriendas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alimentación</li> <li>• Vestido</li> <li>• Pago de servicios públicos</li> <li>• Compra de alimentos y artículos de higiene para personas menores de edad, hijos/as de las personas estudiantes.</li> <li>• Medicinas para algún miembro de la familia.</li> <li>• Pago de alquiler de vivienda.</li> </ul>
Personas Directoras de Centros Educativos, integrantes de CIPA y CER, MEP.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pago de impresiones o fotocopias.</li> <li>• Compra de útiles.</li> <li>• Compra de uniformes y zapatos.</li> <li>• Compra de bicicleta para traslado al centro educativo.</li> <li>• Pago de transporte para desplazarse al centro educativo.</li> <li>• Chips y recargas telefónicas</li> <li>• Planes telefónicos prepago</li> <li>• Compras de teléfonos celulares (a pagos) para poder acceder a lecciones virtuales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alimentación</li> <li>• Pago de servicios públicos</li> <li>• Pago de alquiler de vivienda.</li> </ul>

Sobre el uso del subsidio, la población beneficiaria reitera la relevancia de contar con una suma de dinero mensual que les permita atender sus necesidades inmediatas como estudiantes y también las de sus familias. Asimismo, pero en menor medida, identifican la importancia del subsidio como un medio para poder mantenerse insertos en el sistema educativo y tener, en el futuro, la oportunidad de acceder a otras ofertas formativas. Indistintamente, del uso que la población beneficiaria le dé a la transferencia monetaria,

esta constituye un apoyo muy importante para ellos(as) y sus familias. Sus impresiones al respecto se sintetizan en las siguientes citas:

- “El dinero que me dan es un “salva tandas”, porque no solo puedo comprar las cosas del colegio, sino que nos ayuda a comprar el diario, u otras cosas de la casa” (Comunicación personal, 22 de setiembre del 2021).
- “Con la beca pago las copias del colegio y ayudo a mi familia, porque así comemos todos” (Comunicación personal, 24 de setiembre del 2021).
- Mi papá es peón agrícola y no tiene trabajo, la plata de Avancemos me ayuda para poder estudiar, pero también nos ayuda con nuestras necesidades familiares” (Comunicación personal, 22 de setiembre del 2021).
- “El dinero de Avancemos me permite estar en el colegio” (Comunicación personal, 24 de setiembre del 2021).
- “Es un beneficio que me ayuda mucho a progresar, a mantenerme estudiando. Para mí es muy importante para seguir estudiando y llegar a tener una carrera” (Comunicación personal, 24 de setiembre del 2021).

Las perspectivas de la población beneficiaria resultan altamente significativas cuando ponen de manifiesto las distintas formas en la que la pobreza impacta sus condiciones de vida y las de sus grupos familiares, los cuales atraviesan por múltiples fenómenos tales como: el desempleo, la prevalencia de trabajos informales, la carencia de nuevas fuentes de trabajo en sus lugares de residencia (sean rurales o urbanos), los bajos niveles de escolaridad de las personas progenitoras o encargadas de la población estudiantil, las pocas o nulas posibilidades que tienen las personas estudiantes de acceder a los servicios de internet desde sus hogares, la presión de algunos grupos familiares para que la persona estudiante interrumpa sus estudios y busque un empleo, las grandes distancias entre el lugar de residencia de los estudiantes y el centro educativo, situación que se agudiza cuando el estudiante no tiene acceso al programa de transporte estudiantil del MEP, así como a las múltiples afectaciones que han tenido sus familias debido a la pandemia por el COVID 19.

De forma coincidente, las personas directoras de centros educativos del MEP así como las personas integrantes de los CIPA y los CER, subrayan la pertinencia de esta estrategia utilizada por el programa TMC Avancemos para la atención de las necesidades de la población beneficiaria y sus familias, principalmente como un medio que posibilita la inserción y permanencia de la población estudiantil en el sistema educativo secundario,

destacando que sin ese apoyo muchas personas adolescentes y jóvenes no podrían estudiar.

Pese a ello, reconocen que la permanencia de las personas jóvenes en el colegio no supone necesariamente el éxito estudiantil o la culminación de sus estudios de secundaria. De allí que, aunque consideren pertinente la estrategia, plantean dos retos urgentes para que la contribución del programa para mitigar la exclusión educativa sea mayor. En primer término, destacan la importancia de que el programa TMC Avancemos funcione como una iniciativa articulada a nivel intra (entre los actores que se ubican en los distintos niveles de la estructura organizativa del IMAS) e interinstitucional (con los otros actores institucionales involucrados en su ejecución, entre ellos el MEP). En segundo lugar, señalan que esta lógica de articulación también debe prevalecer en relación con otras intervenciones públicas que abordan el tema de la exclusión educativa desde otras aristas, tales como los componentes socioeducativos, psicosociales y familiares de la población beneficiaria.

En esta misma línea, desde la Dirección de programas de Equidad del MEP se manifiesta que, si bien es cierto el programa TMC Avancemos contribuye a la permanencia de la población estudiantil en el sistema educativo, su aporte no es significativamente superior al de otras intervenciones públicas, tales como el Programa Crecemos, el Programa de Comedores Estudiantiles, el Programa de Transporte Estudiantil, el Programa Hogares Conectados, entre otros. Se recalca que la exclusión educativa es un fenómeno multidimensional, en donde lo socioeconómico es tan solo una de sus dimensiones y en la cual el programa TMC Avancemos aporta. Pero existen otras intervenciones públicas que trabajan otras aristas como las familiares, educativas y de infraestructura que son igualmente importantes.

En este sentido se identifican dos temas de gestión vitales de atender por parte del programa TMC Avancemos. El primero de ellos es la articulación, "... es importante que el programa coordine con los otros programas de equidad, si eso no está coordinado, Avancemos es como echar plata en un canasto" (MEP, comunicación personal, 09 de setiembre del 2021). El otro tiene que ver con las competencias institucionales de quienes participan en el programa. Se indica que la misión del IMAS es disminuir la pobreza y la del MEP es la educación, mejorar su calidad y, dentro de ello, disminuir la exclusión educativa. Desde esta perspectiva, se considera fundamental revisar cuál es la institución más pertinente para asumir la coordinación y gestión del programa.

Por su parte desde el nivel gerencial del IMAS se considera que la transferencia monetaria condicionada es una estrategia que apoya a las personas jóvenes y familias en condiciones de vulnerabilidad o pobreza, reconocen que si bien es cierto, desde un ámbito prescriptivo, se espera que el subsidio sea utilizado para asumir los gastos del estudio, la realidad es que la población beneficiaria en muchas ocasiones prioriza el uso del subsidio para atender las necesidades de subsistencia del grupo familiar. También, muestran claridad de que la transferencia por sí misma, no va a lograr un impacto significativo en la exclusión educativa, por lo cual es indispensable la intervención de otras instituciones. Empero no reconocen como una de las alternativas la articulación intencionada de los distintos programas (incluyendo el programa TMC Avancemos) que se brindan desde la institucionalidad pública, prevaleciendo un criterio fragmentado de la gestión del programa y, en general, de la oferta programática que aborda el tema de la exclusión educativa.

Finalmente, en el nivel estratégico de la institución mencionada se resalta la importancia de que los objetivos del programa sean disminuir la exclusión educativa en poblaciones en condición de vulnerabilidad o pobreza, señalando como pertinente esta estrategia para ir cerrando la brecha educativa nacional que se ha venido ensanchando desde la década de los años 80, así como que el IMAS sea la instancia que gestione el programa con el apoyo del MEP.

**Interrogante 2:** ¿Qué tan coherente es la relación entre los componentes de la cadena de resultados del programa?

**Juicio valorativo:** La coherencia entre los componentes de insumo, proceso, producto y resultados de efecto e impacto es media, en términos de que la estructura lógica obedece a los objetivos trazados en la Ley de Fortalecimiento de las Transferencias Monetarias Condicionadas del Programa Avancemos (N° 9617) y algunos de estos, están vinculados al abordaje de la exclusión educativa como problema general y no a la exclusión generada por condición de pobreza, asignándole a IMAS una serie de mandatos que no guardan relación con los fines de la institución, implicando con ello, que no se logren operativizar.

La forma en la que la intervención aborda la relación entre los elementos del modelo lógico, presenta problemas de coherencia, principalmente en cuanto al alcance que esta puede tener de acuerdo con las competencias del IMAS, se debe mencionar que el combate a la pobreza, que caracteriza el abordaje de la institución circunscribe las poblaciones destinatarias de programas sociales al cumplimiento de requisitos como lo es estar por debajo de la línea de pobreza, esto implica que al mismo tiempo que el fin último de IMAS es la disminución de la pobreza, la institución debe trabajar con esta como consecuencia, es decir brindado asistencia social a aquellas poblaciones que no cuentan con condiciones materiales de vida para asegurar la satisfacción de sus necesidades.

En este sentido, la estrategia de abordaje de la intervención está vinculada a uno de los fines específicos estipulados en la Ley 4760 de Creación del Instituto Mixto de Ayuda Social a la cual le corresponde “atender las necesidades de los grupos sociales o de las personas que deban ser provistas de medios de subsistencia cuando carezcan de ellos” (Asamblea Legislativa de Costa Rica, 2010, p.01).

Por tanto, al ser una transferencia monetaria condicionada, la intencionalidad ideada por el programa TMC Avancemos, está asociada a brindar medios que compensen el costo de oportunidad que genera el estar en el sistema educativo en lugar de estar en el mercado laboral, tanto para el grupo familiar como la persona estudiante. Al respecto, las personas del ámbito de la toma de decisiones son claras en indicar que la intencionalidad de brindar la transferencia es que los recursos puedan ser utilizados por la persona estudiante o el grupo familiar para los gastos de subsistencia o aspectos que

el grupo pueda considerar necesarios, esto claramente incluye los gastos de tipo educativo, aunque no de forma exclusiva (Figura 6).

**Figura 6**

*Consideraciones de informantes del ámbito estratégico sobre el propósito de la transferencia condicionada*

<p><i>“Nosotros le llamamos transferencia condicionada porque se le da la transferencia a la familia con la condición de que los estudiantes permanezcan en el sistema educativo”.</i> (Comunicación personal, 24 de setiembre, 2021)</p>	<p><i>“El Programa se vio como una transferencia monetaria condicionada... no es una beca, le estoy dando un recurso para que usted no abandone el sistema educativo”.</i> (Comunicación personal, 27 de setiembre, 2021)</p>	<p><i>“Los recursos deben facilitarle a la familia los medios para atender sus necesidades básicas, de manera tal, que la atención de éstas no impliquen que el estudiante esté sometido a una presión hacia la exclusión educativa”.</i> (Comunicación personal, 29 de setiembre, 2021)</p>
---	---	--

Aunado a lo anterior y en concordancia con el análisis realizado en la primera interrogante, la intervención plantea seis objetivos incorporados en la Ley Fortalecimiento de las Transferencias Monetarias Condicionadas del Programa Avancemos, N° 9617, publicada en el año 2018. Estos objetivos son los que orientan las actividades a las cuales la intervención debe abocarse y por tanto delimitan los resultados a alcanzar. En el ejercicio de construcción de la cadena de resultados de la intervención, se plantean una serie de resultados tanto a nivel de efectos como de impactos, que se deben analizar en función de la capacidad de la intervención para alcanzarlos. (Figura 7)

En este sentido, se ubican tres objetivos que guardan estrecha relación con la estrategia de atención de necesidades de subsistencia, particularmente los objetivos uno y dos, los cuales tienen que ver con otorgar transferencias monetarias condicionadas, estos objetivos son considerados como altamente pertinentes, sin embargo, se debe destacar que el objetivo uno está teóricamente contenido en el objetivo dos, esto no disminuye la pertinencia sino la coherencia en la redacción, por su parte, el objetivo cuatro, hace alusión a la verificación del estudiantado en el sistema educativo, lo que es

altamente pertinente de acuerdo con la estrategia seleccionada para garantizar la inclusión.

Por otra parte, los objetivos tres y cinco, poseen una pertinencia baja, desde la perspectiva de que no son operativizables de acuerdo con el accionar de la institución y sus competencias, tanto por las dificultades que presenta en términos de adaptar los procesos para su cumplimiento como de la obtención de recursos para hacer efectivas las acciones; y el objetivo seis, que si bien plantea otorgar transferencias monetarias condicionadas a las personas estudiantes que se han retirado del sistema educativo, con la finalidad de generar su reincorporación, presenta dificultades para su operativización debido a que no se ha logrado ubicar una estructura de proceso para identificar a la población y asignar un monto, ya que para hacer efectiva la entrega de la transferencia la persona debe estar inscrita en el sistema educativo.

**Figura 7**

*Pertinencia de la intervención en relación con los objetivos establecidos*

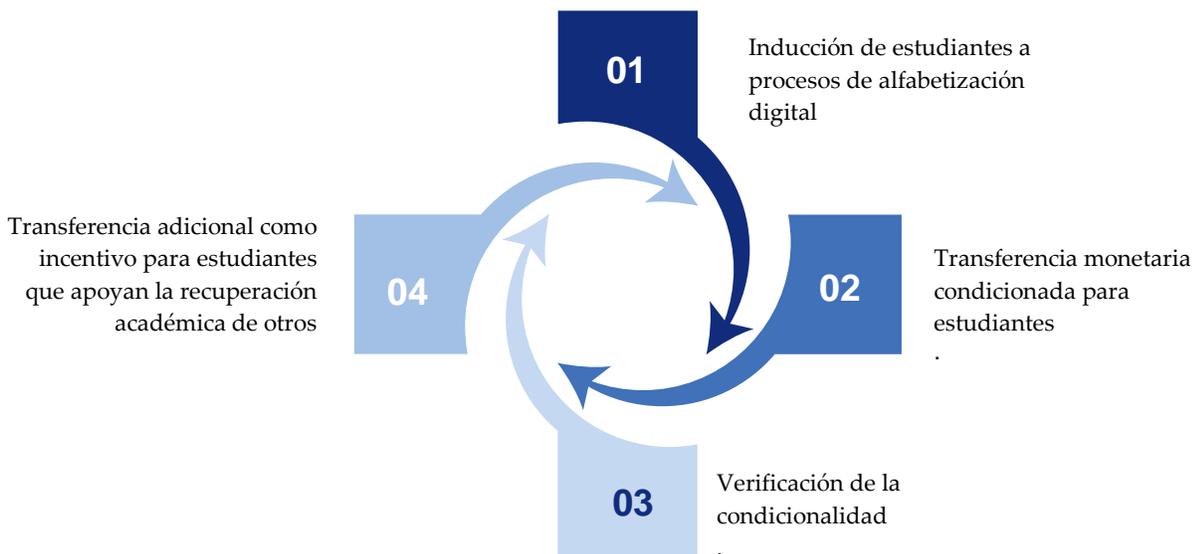
<p>Otorgar transferencias monetarias condicionadas a las personas estudiantes que cumplan con los parámetros establecidos por el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), con el fin de que permanezcan en el sistema educativo.</p>	<p>Promover la inclusión al sistema educativo, mediante una transferencia monetaria condicionada a las personas estudiantes de las diferentes modalidades autorizadas por el Ministerio de Educación Pública (MEP).</p>	<p>Otorgar transferencias monetarias adicionales a las personas estudiantes que brinden apoyo de recuperación académica a otros estudiantes que cumplan con los parámetros institucionales establecidos por el IMAS.</p>	<p>Promover la corresponsabilidad educativa, mediante la verificación de la condicionalidad de las personas estudiantes por parte de los centros educativos, en la persona que ocupe el cargo de dirección.</p>	<p>Promover la inducción de las personas estudiantes del Programa Avancemos a procesos de alfabetización digital, que sean alineados con los proyectos y programas de acceso y servicios universal solidario, definidos en el Plan Nacional de Telecomunicaciones del país.</p>	<p>Otorgar transferencias monetarias condicionadas a las personas estudiantes que se han retirado del sistema educativo para hacer efectiva su reincorporación.</p>
<p><b>1</b></p>	<p><b>2</b></p>	<p><b>3</b></p>	<p><b>4</b></p>	<p><b>5</b></p>	<p><b>6</b></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Operativizado</li> <li>• Pertinencia alta con los fines de la institución</li> <li>• Alta relación con el impacto real de la intervención</li> <li>• Presupuesto asignado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Operativizado</li> <li>• Baja relación con los fines de la institución</li> <li>• Alta relación con el impacto real de la intervención</li> <li>• Presupuesto asignado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No operativizable por IMAS</li> <li>• Baja relación con los fines de la institución</li> <li>• Baja relación con el impacto real de la intervención</li> <li>• Sin presupuesto asignado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Operativizado</li> <li>• Alta relación con los fines de la institución</li> <li>• Alta relación con el impacto real de la intervención</li> <li>• Sin presupuesto asignado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No operativizable por IMAS</li> <li>• Baja relación con los fines de la institución</li> <li>• Baja relación con el impacto real de la intervención</li> <li>• Sin presupuesto asignado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No operativizable por IMAS</li> <li>• Alta relación con los fines de la institución</li> <li>• Alta relación con el impacto real de la intervención</li> <li>• Sin presupuesto asignado</li> </ul>

De acuerdo con lo anterior y tomando en consideración los elementos de la cadena de resultados (Figura 2), cada objetivo se asocia a uno o más productos específicos, lo que a su vez se asocia a los efectos e impactos que busca la intervención desde su diseño. No obstante, se debe tomar en consideración, que si bien ese es el modelo lógico reconstruido a partir de los componentes legales que definen la intervención, este presenta una serie de falencias en términos de pertinencia, ya que no ha estado suficientemente clara la relación entre la institucionalidad, la estrategia y el problema que da origen a la intervención.

Tal y como se analiza en el criterio de pertinencia, el problema que da origen a la intervención no ha estado suficientemente claro para todas las partes, es decir, se asume que al ser el IMAS la institución encargada de dirigir técnicamente la intervención, su abordaje está estrictamente relacionado a la condicionalidad de pobreza de las personas estudiantes y los efectos que esto tienen en términos de la exclusión educativa. No obstante, para el MEP, su interés se orienta de forma específica a prevenir la exclusión del sistema educativo.

Por tanto, para que los componentes de la cadena de resultados sean pertinentes en términos de la incorporación de las cuatro actividades identificadas, (Figura 8) se deben cumplir cualquiera de las condiciones posteriormente indicadas:

**Figura 8**  
*Actividades asignadas al Programa TMC Avancemos*



- a) Ampliar la problemática que da origen a la intervención, de forma tal que no se concentre en la exclusión educativa asociada a la condición de pobreza, sino a la exclusión en términos generales y brindar un nivel de responsabilidad mayor al MEP en términos de trasladarle el rol de liderazgo en aquellas acciones que no están relacionadas de forma directa con la condición de pobreza (objetivos 3 y 5).
- b) Mantener la problemática identificada y continuar asignado al IMAS el rol de liderazgo en la dirección técnica, lo que implicaría eliminar de la intervención los objetivos y actividades vinculadas con aspectos que abordan la exclusión educativa de manera general y no por condición de pobreza.

En este último caso, la eliminación de actividades generaría una modificación al modelo lógico de resultados (Figura 2), en el entendido de que los efectos asociados a las actividades de transferencias adicionales como incentivos de recuperación y la inducción a procesos de alfabetización digital, deben ser suprimidos.

En cualquiera de los dos casos planteados, la intervención requeriría un cambio sustantivo tanto en la coherencia de su planteamiento escrito como en la pertinencia de sus acciones desde la ley que le da sustento, lo que a su vez tendrá una repercusión en procesos.

Otro elemento que se debe destacar es la incorporación de los objetivos del programa en la Ley Fortalecimiento de las Transferencias Monetarias Condicionadas del Programa Avancemos N° 9617, lo que sin duda se constituye en una limitante para realizar transformaciones expeditas y mejorar el diseño e inclusive los procesos de la intervención, desde esta perspectiva, es poco eficiente, que sea un instrumento legal el que defina el marco programático (objetivos), pues la planificación de las intervenciones debe ser un elemento dinámico, de manera que los cambios de contexto le permitan la adaptabilidad y por tanto ir realizando ajustes en términos de eficiencia y efectividad a lo largo del tiempo.

**Interrogante 3:** ¿De qué manera el diseño contempla el aporte de la intervención al alcance de los ODS?

**Juicio valorativo:** El diseño de la intervención no contempla formas específicas de medición sobre su contribución al alcance de los ODS, a pesar de que hay estimaciones que permiten identificar aportes del accionar del IMAS ligado al ODS 1, no se ubica de forma tácita y documentada los objetivos a los que genera alguna contribución y una forma de medición de esta.

Desde el ámbito estratégico se tiene claridad de que hay una vinculación y se identifica como principal medición la realizada en las metas del Plan Nacional de Desarrollo, "...somos una institución que tenemos nuestras metas en el Plan Nacional de Desarrollo y que están unidas también al cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible" (Comunicación personal, 16 de setiembre, 2021). Esta integración implica una medición a nivel de macroindicador, particularmente en el ODS número 1, relativo a Fin de la Pobreza, que es el ámbito liderado por el IMAS.

De lo anterior, resulta relevante, por un lado, que la contribución del programa a otros ODS como el 4, 5 y 10; atientes a Educación de Calidad, Igualdad de Género y Reducción de las Desigualdades respectivamente, no puede ser medida debido a la sectorización y nivel de macro medición que implica el Plan Nacional de Desarrollo, lo que coloca los aportes de la intervención en una misma línea con el resto de las intervenciones de lucha contra la pobreza tomando en cuenta mayoritariamente su aporte en esta línea; y por el otro, que esta medición no se realiza específicamente desde el programa TMC Avancemos ya que su aporte no se individualiza. Salvo en el cumplimiento de la meta, la forma en la que se asume su aporte a los ODS, está vinculada con una medición general de efectos sobre la pobreza en el país.

Por tanto, desde la perspectiva estratégica (nivel central), se tiene conocimiento de la articulación entre el programa, los ODS y la planificación nacional, sin embargo, cuando se consulta en los espacios regionales sin importar el tipo de puesto, esta claridad tiende a disminuir, a excepción de una de las diez jefas de Direcciones Regionales que indicó tener claro que su intervención genera una contribución a al menos tres ODS y que a pesar de que estos no son medidos, si son citados en algunos informes, el resto de las jefaturas mencionan que no existe una medición de indicadores que den cuenta de dicha contribución y en la mayor parte de los casos no tienen presentes los ODS.

Además, indican que no hay medición alguna de los ODS, inclusive de los resultados de la intervención, pues no existe un sistema de indicadores de resultado del programa. Al respecto una de las jefaturas regionales mencionó en entrevista realizada "...las Áreas Regionales tenemos un problema, somos las manitas ejecutoras de la institución, pero el impacto de lo que hacemos, llega poco. Nos miden por meta y decisión, se gastó la plata, ya llegó a la meta, pero la generación del conocimiento de lo que estamos haciendo, del impacto, es casi nulo." (Comunicación personal, 29 de setiembre, 2021).

Lo anterior implica que, aunque no existe una forma concreta y definida por la intervención para medir esta contribución, sin embargo, esto no implica que la intervención no genere ese aporte, sino que no existe en la actualidad mecanismos formales e institucionalizados, tanto de carácter cualitativo como cuantitativo, para establecer sus niveles de aporte.

**Interrogante 4:** ¿De qué manera el diseño del programa es pertinente para garantizar la equidad en el acceso al beneficio por parte de las poblaciones en condición de pobreza y más vulnerabilizadas?

**Juicio valorativo:** A pesar de que la intervención se avoca a abordar algunas de las brechas vinculadas con la pobreza, no se incorpora en el diseño una forma específica en la que la intervención garantiza la equidad en cuanto a la valoración de interseccionalidades o condiciones que pueden ocasionar brechas de acceso a derechos en poblaciones socialmente vulnerabilizadas. Esto implica que, aunque algunos criterios se incorporan en la FIS, estos no son determinantes en la priorización de la asignación de la transferencia, de forma que se garantice la equidad en el acceso de acuerdo con esos niveles de vulneración a los cuales se encuentran expuestas estas personas.

Las condiciones de vulnerabilidad social que enfrentan algunas poblaciones, pueden estar asociadas por un lado a la pobreza como causa que genera una serie de condiciones de riesgo social y por el otro, a la forma en que esta pobreza opera e impacta de forma diferenciada en poblaciones específicas o grupos minoritarios, lo que hace que una persona tenga un acceso diferenciado a sus derechos humanos, esto debido a que la sociedad les coloca en una relación de desigualdad en relación con otras personas que no presentan esas características.

En este sentido, ambas condiciones generan barreras de acceso a derechos que pueden constituirse en agravantes que impidan a las personas superar la pobreza. Por esta razón el análisis de equidad en las intervenciones del desarrollo conlleva la comprensión de dichas barreras y su consiguiente abordaje, de manera que esto permita que las acciones públicas se centren en brindar a poblaciones con mayores brechas de acceso, la posibilidad de participar de los beneficios que la sociedad genera en igualdad de condiciones.

A partir de lo anterior, el análisis aplicado al programa TMC Avancemos, implica conocer, por un lado, si la intervención es capaz de identificar esas brechas y vulnerabilidades y por otro, generar una estrategia para su abordaje. Para ello, se identifican dos niveles a) asignación presupuestaria (elemento estratégico) y b) asignación del beneficio (ámbito operativo), en primer ámbito se toma en consideración las zonas con mayores índices de vulnerabilidad social identificados en la medición del

Índice de Desarrollo Social. En el segundo ámbito, se toman en consideración otros aspectos incorporados tanto en la FIS como en la parametrización del SIPO, que permiten la asignación de la transferencia.

En términos de la asignación presupuestaria de cada Dirección Regional de acuerdo con el Índice de Desarrollo Social, esto se considera muy pertinente, en términos de que dicho índice no solo mide la condición económica, sino también otra serie de indicadores de tipo social. Esto implica que la institución da mayores recursos a zonas que presentan mayores brechas de desarrollo.

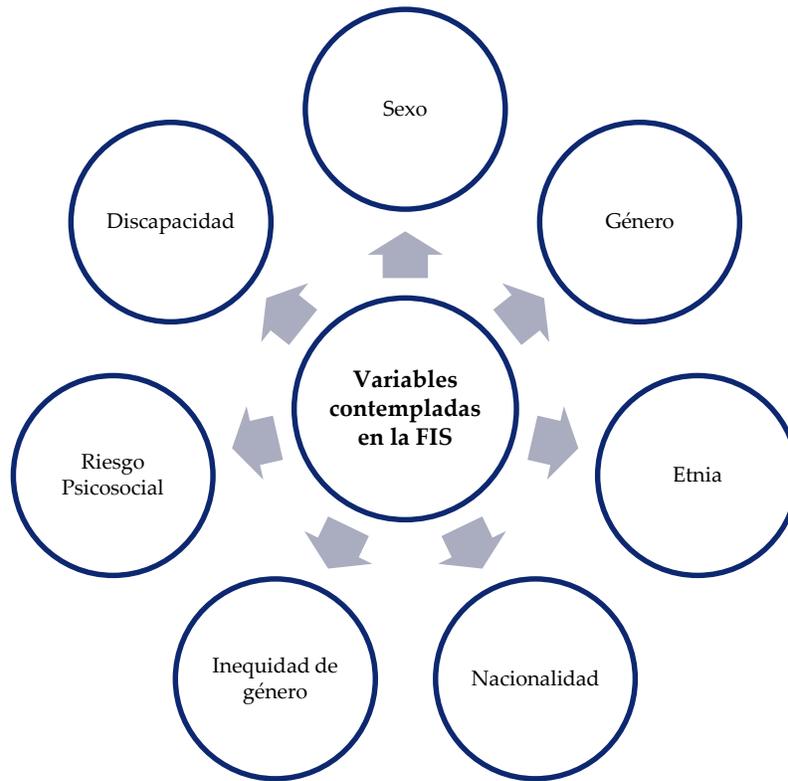
En el ámbito operativo, el principal recurso de identificación es la FIS, misma que toma en consideración aspectos relevantes sobre las interseccionalidades y condiciones de vulneración social de las poblaciones, siendo esta un requisito para la asignación del beneficio, cada persona beneficiaria debe contar con una FIS. Al respecto, se consultó al personal operativo encargado de la actualización de las FIS en IMAS, sobre la existencia de variables para valorar la equidad en el acceso de poblaciones con mayores niveles de vulnerabilidad, siendo que un 63% considera que la valoración identifica poblaciones vulnerabilizadas<sup>3</sup> contra un 37% que considera que esta no se identifica, no obstante, en análisis de contenido aplicado a la FIS, se constata que esta sí contempla una serie de variables. (Figura 9)

---

<sup>3</sup> La vulnerabilidad es un atributo de individuos, hogares o comunidades, que están vinculados a procesos estructurales que configuran situaciones de fragilidad, precariedad, indefensión o incertidumbre. Se trata de condiciones dinámicas que afectan las posibilidades de integración, movilidad social ascendente o desarrollo. Las mismas están correlacionadas con procesos de exclusión social, que se traducen en trayectorias sociales irregulares y fluctuantes (González, L. (2009), *Lecturas sobre vulnerabilidad y desigualdad social*; Córdoba, Centro de Estudios Avanzados (U.N.C.) – CONICET, ISBN 978-987-23989-5-8, págs.13-29.)

**Figura 9**

*Variables para valorar equidad contenidas en la FIS del IMAS*



Del total de personas que reconocen la identificación de dichas variables en la valoración, el 48% consideran que estas no son tomadas en cuenta al momento de aprobar la transferencia. Un elemento importante es que la masividad de este programa hace que se deba automatizar el proceso de aprobación anual, para lo cual se aplica una generación masiva de resoluciones, que consiste en la aplicación de un Proxi, el cual se convierte en un mecanismo de identificación de una serie de parámetros de selección de la población, entre los cuales, según las personas del ámbito estratégico se encuentran: la condición de pobreza y la matrícula en el sistema educativo, entre otros, ello con el fin de definir a las personas a las cuales se les asigna el beneficio, en el entendido de que la intervención no tiene la capacidad de valorar caso por caso todos los años.

Esta estandarización del proceso por medio de sistemas automatizados reduce la posibilidad de que los y las profesionales que realizan la valoración, puedan tomar decisiones en términos de asignación con mayores niveles de equidad, por lo que el proceso de automatización es la única alternativa, en términos de las posibilidades del programa de generar cambios en cuanto a una asignación más equitativa.

En tal cometido, la intervención no ha logrado transversalizar el enfoque de equidad de manera que los sistemas de valoración puedan priorizar algunas poblaciones con mayores brechas de acceso a derechos humanos, esto por dos aspectos puntuales:

- a) El cálculo realizado por el sistema para la asignación de beneficios, no pondera elementos de equidad que permita una asignación diferenciada en términos de vulnerabilidades que presenta la población, más allá de la condición de pobreza.
- b) La valoración realizada por las profesionales no permite realizar análisis técnicos fuera del cálculo realizado por el sistema, lo que implica que la única priorización posible es la incorporación dentro del sistema mismo, esto debido a la masividad del programa. (Figura 10)

### Figura 10

*Percepción de informantes del ámbito estratégico IMAS sobre la equidad en la asignación de los beneficios*

*“Nuestros sistemas están muy priorizados a las familias en condición de pobreza, cuando hablamos de tipologías no tenemos esa combinación entre pobreza y tipología”.*

(Comunicación personal, 09 setiembre 2021)

*“Pero como que yo le diga que hacemos un análisis previo para poder identificar a esas poblaciones y vamos hacia ellas con Avancemos no”.*

(Comunicación personal, 01 de octubre, 2021)

*“Hay políticas de la priorización, pero en el proceso de asignar recursos nuestro criterio base es línea de pobreza extrema y a partir de ahí toda esa diversidad se te pierde”.*

(Comunicación personal, 27 de setiembre, 2021)

**Interrogante 5:** ¿En qué medida el programa cuenta con un sistema de monitoreo que permita medir sus resultados?

**Juicio valorativo:** El programa cumple de forma parcial con un sistema de monitoreo para la medición y seguimiento de los resultados, ya que, está dirigido particularmente, al seguimiento de la ejecución presupuestaria y verificación de la condicionalidad, aspectos asignados en los diferentes documentos institucionales para estos efectos (POI, PEI, otros). En este sentido, se presenta como un sistema de seguimiento de la gestión y no así, para el seguimiento de los resultados en términos de indicadores de producto, efecto e impacto del programa, que respondan al problema de exclusión educativa por condición de pobreza o vulnerabilidad.

Según la documentación institucional vinculada con la planificación estratégica y presupuestaria del IMAS como son el PEI-2018-2022, los POI 2019, 2020 y 2021, en los que se incluyen ejes y objetivos estratégicos, productos y actividades con líneas base y metas para cada producto, el sistema de monitoreo en el ámbito institucional, se mantiene un enfoque de seguimiento de la ejecución presupuestaria programática, vinculados a los Programa de Protección y Promoción Social (PPPS), donde se circunscribe el programa TMC Avancemos.

En estos documentos, el objetivo estratégico vinculado a la intervención es el siguiente:

Coadyuvar anualmente a la permanencia en el sistema educativo formal de 200 000 personas estudiantes de primaria en situación de pobreza, mediante el programa Crecemos, así como de al menos 184 000 personas estudiantes de secundaria en situación de pobreza, mediante el programa TMC Avancemos, según compromiso del IMAS ante el PNDIP 2019-2022. (PEI 2021, p.130, PEI-2020, p.95)

Asimismo, para la vinculación del plan presupuesto, en la Matriz de Gestión para Resultados de Desarrollo (GpRD) del Programa Protección y Promoción Social (PPPS 01.02.02) se expone como actividad principal:

Otorgamiento de beneficios a personas estudiantes de secundaria para el acceso y la permanencia en el sistema educativo formal, mediante una transferencia

monetaria condicionada que complementa el ingreso familiar para atender los costos derivados de la educación. (POI-2021, p.138, POI-2020, p.105)

En este entorno y, en todos los casos, se da seguimiento al indicador siguiente: “Cantidad de personas estudiantes que reciben la transferencia monetaria condicionada (TMC) en secundaria” (Ficha #2, producto 3.1, según el POI-2019 y PPPS1.2.2 de los POI-2020, p.199 y POI-2021, p.240) y, a partir de este indicador se analiza la permanecen o no en el sistema educativo secundario formal, de las personas estudiantes beneficiadas.

Este indicador se analiza y se da seguimiento en todos los ámbitos institucionales para evaluar los resultados del programa TMC Avancemos, a sabiendas que no se complementa bajo un enfoque de sistema, que incluya indicadores de producto, efecto e impacto, basados en la teoría lógica de la intervención; más bien, corresponde al nivel de producto en la cadena de resultados presentado para el programa. Para los efectos institucionales y según el POI-2020, se considera como el indicador de resultado:

La población beneficiada de la TMC Avancemos para el año 2018 asciende a 201 631 personas estudiantes en pobreza y vulnerabilidad. Al tratarse de una transferencia monetaria condicionada tiene como efecto inmediato la permanencia de la persona beneficiaria en el sistema educativo convirtiéndose en una forma de enganche para que las personas no abandonen o se motiven a concluir la secundaria. Además, forma parte de la oferta programática institucional dentro de la ENPD contribuyendo a la atención integral y facilitando el acceso a logros básicos como base de procesos de capacitación. (p.61)

Como parte del análisis comparativo entre dimensiones e indicadores del IPM y la oferta programática institucional (PEI-2019-2020, p.10), se utiliza este mismo indicador como referencia para el seguimiento de la permanencia de las personas estudiantes, en el sistema educativo formal.

Para el programa TMC Avancemos, los indicadores deben estar basados en una propuesta que relacione la causalidad de la condición de pobreza y vulnerabilidad de las familias en la permanencia de sus miembros en el sistema educativo formal, según la teoría del programa y el sistema de indicadores propuesto. Sin embargo, como bien lo

señala la Auditoría Interna del IMAS (2015)<sup>4</sup> mencionado en IMAS (2019) (p.10) en cuanto a los indicadores:

No permiten realizar una valoración del efecto que tienen las transferencias monetarias condicionadas del programa Avancemos, [...] no muestran un nivel de avance, tendiente a la disminución, una vez que se ha establecido una línea base como punto de partida [...] no se cuenta con una base histórica comparativa [...] no existe una evaluación de la contribución de las transferencias monetarias condicionadas, para cumplir con el objetivo social del programa Avancemos. (p.10)

Por otro lado, las personas funcionarias confirman esta percepción y realizan aseveraciones que vinculan los indicadores del programa TMC Avancemos al seguimiento de la gestión presupuestaria:

“...las diferentes normas establecen que hay que darles seguimiento a los recursos institucionales” (Comunicación personal, 23 de septiembre 2021)

Los indicadores están estandarizados, cada área regional tiene una unidad de investigación, planificación y evaluación, se llama la UIPE, donde la labor de ellos es dar seguimiento a la ejecución, no sólo en presupuestarias, sino, a nivel de metas y de igual forma no todos la hacen. (en referencia a las metas del POI). (Comunicación personal, 15 de septiembre 2021)

(...) hay directrices u oficinas de gerencia general del IMAS que insta a dar seguimiento a las resoluciones que comprometen presupuesto y que no han recibido los depósitos, de parte de nosotros de cómo no atendemos a población beneficiaria. (Comunicación personal, 23 de septiembre 2021)

El diseño de un sistema de seguimiento y evaluación en el ámbito institucional responde a lo plasmado en los diferentes planes operativos de cada periodo, estrechamente vinculados con la operacionalización del PEI. Los indicadores y metas establecidos en estos instrumentos están dirigidos a llevar el pulso de estos planes en conjunto con la ejecución presupuestaria (MAPP). Lo que no corresponde

---

<sup>4</sup> Oficio AUD.044-2015, 2015: sp

necesariamente, a un sistema de monitoreo con indicadores basados en la estructura de la cadena de resultados, de la lógica causal del programa TMC Avancemos.

En la Anexo 1 se presenta el sistema de monitoreo con indicadores de resultado (producto, efecto e impacto) que podrían considerarse con base en la cadena de resultados presentado en la Figura 2 de este documento y en el diagrama SIPOC presentado en la interrogante 8.

## 4.2. Criterio Coordinación

**Interrogante 6:** ¿De qué manera el diseño de procesos define los roles de los actores involucrados en la intervención?

**Juicio valorativo:** El diseño del programa TMC Avancemos no define con claridad los roles de la totalidad de actores involucrados en la intervención. El marco jurídico es muy general al respecto y los instrumentos de gestión administrativa, aunque detallan las funciones de algunos puestos del IMAS en el nivel estratégico, gerencial y operativo no especifica, con igual precisión, el papel de los actores del MEP que también trabajan en su gestión y operacionalización. Asimismo, el diseño es omiso respecto a los procesos, mecanismos y canales de comunicación y coordinación intra e interinstitucional que deben existir para potenciar el cumplimiento de objetivos de la intervención.

Según el Manual de la Agencia Suiza para el Desarrollo (2018), el criterio de coordinación se comprende como la necesidad de que los agentes que participan en una intervención se coordinen entre sí. En este sentido y desde una perspectiva de totalidad, una intervención no puede evaluarse de manera independiente, sino que debe considerar a todos los agentes que, de una u otra forma, participan en ella. Esta idea es de especial relevancia en el marco de la presente evaluación pues en el programa TMC Avancemos intervienen actores del MTSS, el IMAS y el MEP, siendo las dos últimas instituciones públicas mencionadas, las encargadas del trabajo operativo, esto representa un gran desafío en términos de la gestión del programa, por cuanto ambas evidencian altos niveles de complejidad en su estructura y funcionamiento.

Por otra parte, Duque (2011) señala que la coordinación es un proceso que implica el uso de recursos, estrategias e intereses compartidos orientados a la integración de acciones y objetivos de varios actores con miras a alcanzar un objetivo común. Representa un mecanismo formalizado de interacción y una estrategia de gestión relacional, puede darse a nivel intra e interinstitucional y supone esfuerzos de articulación horizontal y vertical.

Para lograr lo anterior es necesario explicitar los roles, funciones o responsabilidades de cada uno de los actores involucrados en una intervención, así como los “espacios” en donde estos confluyen mediante estrategias, acciones y recursos, para lograr un resultado superior al que obtendrían si trabajaran de forma aislada.

En el caso del programa TMC Avancemos se observa que el diseño de la intervención no define con claridad los roles de la totalidad de actores involucrados. Si bien es cierto la Ley 9617 define las competencias de los principales actores del IMAS, contempla de forma general las responsabilidades del MEP, razón por la cual se diluyen las responsabilidades que corresponden a los diversos funcionarios de dicha institución. Además, los instrumentos de gestión administrativa más relevantes como el Manual de Procedimientos para la prestación de servicios y el otorgamiento de beneficios del IMAS y la Ficha Descriptiva del programa, aunque detallan las funciones de algunos puestos del IMAS en el nivel estratégico, gerencial y operativo, no especifican el papel de los diversos actores del MEP, con excepción de las funciones asignadas a los Comités Interinstitucionales del programa Avancemos (CIPA). Para ejemplificar lo descrito, a continuación, se presenta la tabla 4, que recupera los cargos de los actores cuyas responsabilidades son explicitadas en dichos instrumentos.

**Tabla 4**

*Roles de los actores de la intervención definidos en instrumentos jurídicos o administrativos del programa.*

Actores del programa cuyos roles son especificados en instrumentos	Ley 9617 <sup>5</sup>	Manual de Procedimientos <sup>6</sup>	Ficha Descriptiva del Programa <sup>7</sup>
<b>Actores IMAS</b>			
Ministro(a) de Desarrollo Social	X	-	-
Subgerencia de Desarrollo Social	X	X	X
Consejo de Coordinación	X	-	-
Secretaría Técnica del Programa (Coordinadora del Área de Desarrollo Socioeducativo)	X	X	X
Profesionales del Área de Desarrollo Socioeducativo	-	X	-
Áreas Regionales de Desarrollo Social	X	X	-
Unidad de Contabilidad de Áreas Regionales (UCAR)	-	X	-
Profesionales en Desarrollo Social ULDS	-	X	-
Cogestores sociales ULDS	-	X	-

<sup>5</sup> Ley 9617, Fortalecimiento de las Transferencias Monetarias Condicionadas del Programa Avancemos, del 2 de octubre de 2018.

<sup>6</sup> Manual de Procedimientos para la prestación de servicios y el otorgamiento de beneficios del IMAS. MP SGDS-001, enero 2021. En la evaluación, no se identificó un manual de procedimientos propio del programa evaluado.

<sup>7</sup> Ficha Descriptiva del Programa TMC AVANCEMOS (s.f.).

Asistente Administrativo ULDS	-	X	-
Línea 800 Programa TMC Avancemos	-	-	X
<b>Actores MEP<sup>8</sup></b>			
Ministro (a) de Educación	X	-	-
Viceministro(a) Administrativo	-	-	-
Dirección de Programas de Equidad <sup>9</sup>	-	-	-
Direcciones Regionales	-	-	-
Comités de Enlace Regional (CER)	-	-	-
Directores (as) de Centros Educativos	-	-	X
Comités Interinstitucionales del Programa Avancemos (CIPA)	-	-	X

La no explicitación de las responsabilidades de los distintos actores del MEP en los principales instrumentos de gestión de la intervención, invisibiliza la realidad de que, aunque el programa TMC Avancemos se ubica en la estructura institucional del IMAS, el MEP es un actor institucional clave para el cumplimiento de sus objetivos. También, minimiza la lógica interinstitucional que ha tenido esta intervención desde sus inicios.

En esta misma línea, se observa que el diseño es omiso respecto a los procesos, mecanismos y canales de comunicación y coordinación intra e interinstitucional. Este vacío afecta no solo la comunicación y coordinación entre los distintos niveles y actores de ambas instituciones, sino también la gestión del programa como un todo siendo que, para la operacionalización del programa, las Áreas Regionales de Desarrollo Social, las Unidades Locales de Desarrollo Social y las personas profesionales a cargo del programa en las ULDS, definen discrecionalmente los mecanismos y canales para interactuar tanto con los otros actores internos del IMAS como con las contrapartes del MEP (en sus niveles

<sup>8</sup> El artículo 8 de la Ley 9617, define las funciones de distintos actores institucionales del MEP, sin embargo, en la ley no especifica cuál de ellos asumirá las funciones que se detallan y que corresponden tanto al nivel estratégico, como al nivel gerencial y operativo.

<sup>9</sup> La Dirección de Programas de Equidad es la instancia competente para administrar y coordinar los distintos programas sociales que desarrolla el Ministerio de Educación Pública, entre ellos, principalmente, los programas estudiantiles de transporte y comedores. Su creación responde a la finalidad de adecuar la estructura administrativa a los objetivos y fines de los programas sociales, cuyo propósito es retener a los jóvenes en la educación formal, mediante la atención integral de la población estudiantil meta que cuenta con bajos recursos económicos. En este sentido, el numeral 128 del Decreto Ejecutivo N° 36451-MEP, establece que: “La Dirección de Programas de Equidad es el órgano técnico responsable de reducir la brecha de oportunidades en el sistema educativo costarricense, procurando el acceso y la permanencia de los estudiantes de más bajos ingresos mediante el manejo integral de los distintos programas sociales del MEP, específicamente los relacionados con los servicios de alimentación y nutrición, transporte estudiantil y becas”. (MEP, 2012, p.4).

central, regional y local), quedando en evidencia la heterogeneidad de formas utilizadas para promover la articulación así como los resultados obtenidos producto de esos procesos. Aunque en algunas de estas experiencias se reportan buenos resultados, la mayoría de los actores consultados identifican vacíos y barreras en la comunicación y coordinación intra e interinstitucional que afectan la gestión del programa y, por ende, impactan la capacidad de respuesta de ambas entidades para atender y dar solución a las constantes necesidades y demandas que plantea la población beneficiaria.

**Interrogante 7:** ¿Cuál es el grado de articulación de los distintos actores para el funcionamiento del programa?

**Juicio valorativo:** El grado de articulación es medio, en los ámbitos de toma de decisiones superiores, esta articulación es alta, no obstante, entre más se descende en la cadena de mando, esta articulación tiende a disminuir, esto puede deberse a las dificultades de los procesos y las mismas dinámicas de comunicación interna de las instituciones, las cuales hacen que la información no fluya en todos los eslabones de la estructura de la misma forma.

De acuerdo con los datos arrojados tanto por las entrevistas en profundidad aplicadas a personas del ámbito estratégico, como por la información brindada mediante cuestionario aplicado a las personas que laboran en el ámbito operativo del IMAS y del MEP, existe consenso en el hecho de que uno de los elementos más complejos y que ha representado un reto mayor a la gestión del programa es la coordinación.

Esto se debe a muchos factores de carácter organizativo, administrativo y de proceso, entre ellos el débil establecimiento de los roles en el plano de lo formal, pues como se mencionó con anterioridad, a pesar de que la Ley de Fortalecimiento de las Transferencias Monetarias Condicionadas del Programa Avancemos N° 9617, establece los roles de las instituciones y crea mecanismos de administración del programa, estos roles son muy generales y no orientan de forma concisa la operación, además, el Reglamento que operativiza esta ley no se ha publicado aún, lo que genera que los roles se vayan estableciendo por medio de directrices, documentos de proceso e inclusive mecanismos informales de comunicación, de acuerdo con las dinámicas que se establecen en los distintos espacios.

Uno de los elementos más complejos, es que el programa requiere para su funcionamiento del trabajo coordinado entre instituciones con múltiples niveles en su organización, al respecto una de las figuras políticas entrevistadas mencionó:

...la ley de Avancemos crea un Consejo que es tripartito y que tiene la obligación de orientar este tipo de determinaciones estratégicas, en las cuales hay una participación del MEP, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y del IMAS, en las cuales no hemos empezado a operacionalizar en esta administración, pero deben jugar un rol de orientación política porque en realidad debe serlo para el programa (Comunicación personal, 25 de octubre, 2021).

Estas dificultades del Consejo para generar lineamientos estratégicos vinculados con la intervención, tiene que ver con el trabajo que ha implicado el cierre de Fonabe y traslado de Crecemos a IMAS y su fusión con el programa TMC Avancemos, ya que la mayor parte de los esfuerzos y trabajo de coordinación del Consejo se ha abocado a este proceso de cambio.

...hemos estado consolidando la transición de Crecemos a esta nueva dimensión de Avancemos, el cierre de FONABE, de todo lo que implica: el personal, activos, alquileres, contratos con correos, todo lo que había alrededor de esto, pero es el momento de dar el salto... creo que es una gran oportunidad que nos queda en los meses de administración, pero que trasciende a las autoridades que vendrán a partir de mayo del 2022. Darle un sentido muy estratégico que esté alineado con las orientaciones de política social tanto en lo universal como en lo focalizado. (Comunicación personal, 25 de octubre, 2021).

En la medida en que este Consejo tenga la oportunidad de ir generando las discusiones de fondo requeridas para delimitar la orientación estratégica, que atraviesa por la claridad de los roles y compromisos de los actores en relación con la estrategia del programa, probablemente, se tendrá mayor claridad desde lo operativo. Sin embargo, este establecimiento de acuerdos en el ámbito político no es el mecanismo exclusivo para mejorar la coordinación a lo interno de la operación del programa, puesto que la forma en la que se gestiona la información en el proceso de coordinación intrainstitucional e interinstitucional es de suma importancia, así como la publicación del Reglamento del programa, el cual se espera, permita subsanar muchas de las falencias en materia de coordinación, principalmente desde la perspectiva interinstitucional.

Por tanto, en términos de coordinación, se debe hacer alusión a las dificultades presentadas hasta el momento, tanto desde el ámbito político-estratégico como operativo. En el primer caso, estas se fundamentan en la priorización de la transición de Crecemos y no se ha logrado consolidar para fines más estratégicos, se debe recordar que la creación del Consejo es de reciente data, específicamente de 2018. Además, en la Ley de Fortalecimiento de las Transferencias Monetarias Condicionadas del Programa Avancemos N° 9617, define el rol de la Secretaría Técnica dentro de IMAS.

Al respecto uno de los informantes del ámbito político mencionó:

...la lógica de secretaría recae sobre el Área de Desarrollo Socioeducativo del IMAS, sin que el MEP tenga una actuación activa en la identificación de los temas, en la proposición de agendas conjuntas de intervención para los muchachos; no porque el MEP no quiera; sino, porque el espacio todavía no lo hemos apropiado en su adecuada dimensión en las tres instituciones. (Comunicación personal, 09 de setiembre, 2021)

Esto implica que es al Consejo a quien le corresponde funcionar como contrapeso desde lo político, identificando la participación estratégica de los actores y la forma en la que el programa generará sinergias con otras intervenciones desarrolladas por las instituciones de forma que tenga mayor coherencia externa.

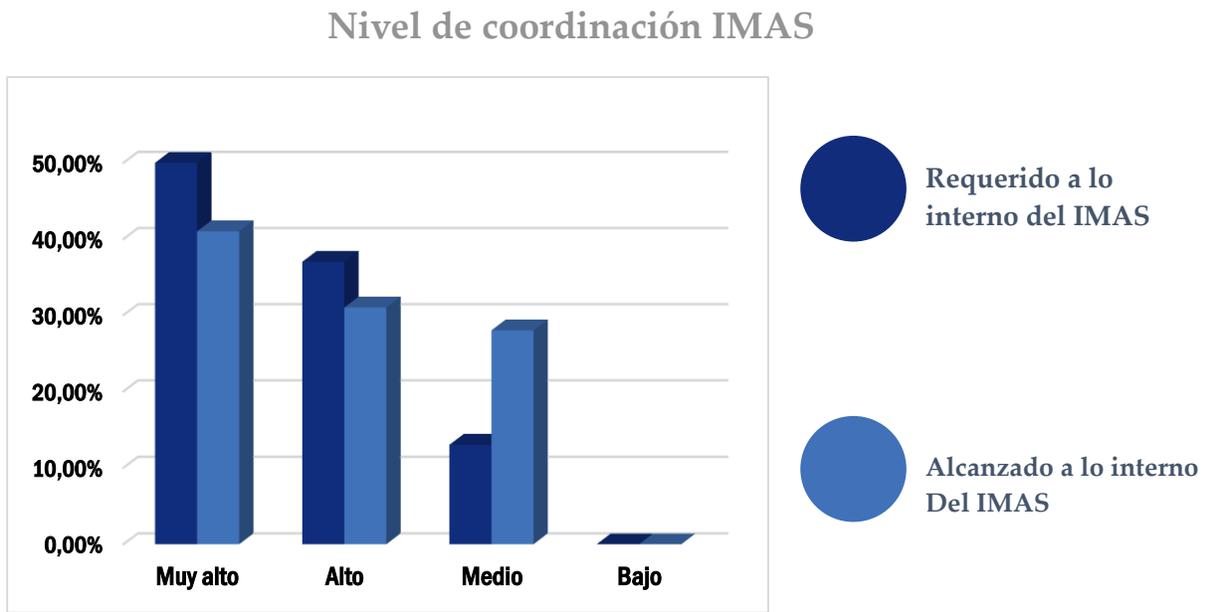
Así mismo, según refieren, en este ámbito político, la toma de decisiones se torna más ágil y sencilla, pero refieren dificultades para pasar de ahí hacia otros ámbitos de la estructura de gestión. “En la articulación entre entidades, tiene que ver con que la forma de bajar las decisiones tiene que estar debidamente protocolizada, estandarizada o por lo menos definida con la especificidad necesaria para que nadie se pierda” (Comunicación personal, 15 de setiembre, 2021).

En el ámbito operativo, es donde se ubican los principales problemas de coordinación, siendo que algunos elementos del proceso requieren de una estrecha y efectiva comunicación para el cumplimiento de los productos de la intervención. Al ser consultadas las personas en puestos de jefatura de Unidades Locales de Desarrollo Social del IMAS se encuentra la coordinación interinstitucional como principal área de mejora.

En este sentido, la figura 12 y 13 muestran las percepciones de las jefaturas de ULDS sobre el desempeño.

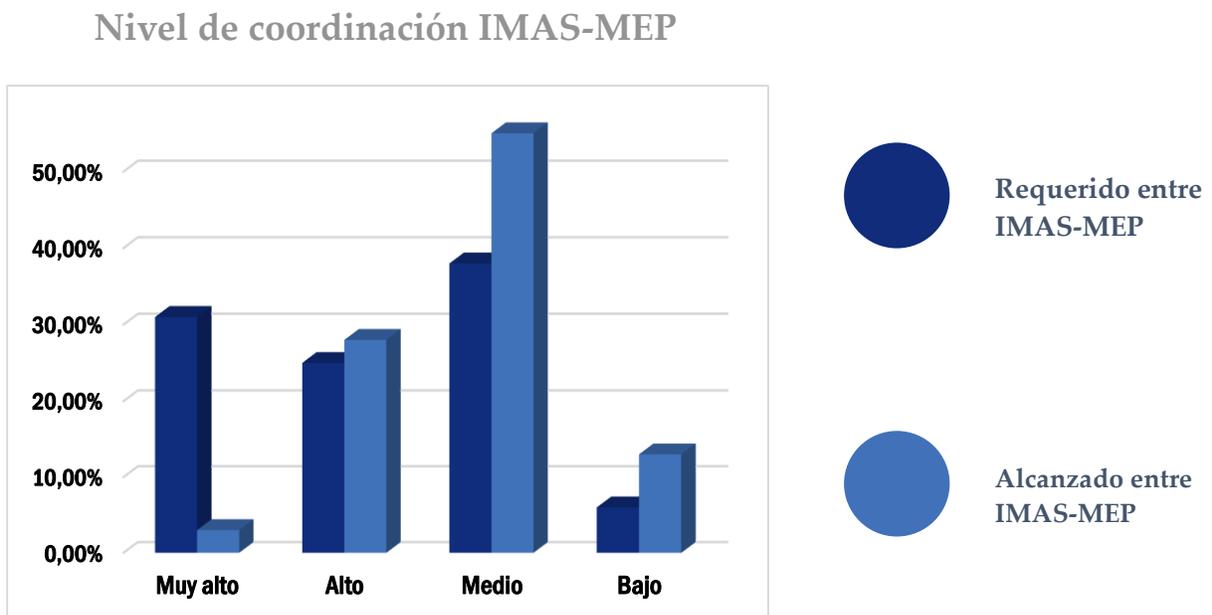
**Figura 12**

*Nivel de coordinación requerido versus el nivel alcanzado en IMAS, según las jefaturas de ULDS (en porcentajes)*



**Figura 13**

*Nivel de coordinación requerido versus el nivel alcanzado en IMAS-MEP, según las jefaturas de ULDS (en porcentajes)*



Según la población consultada, los mayores niveles de coordinación requeridos se ubican en el espacio intrainstitucional, concentrando en el nivel “muy alto” y “alto”, el 88% de las respuestas. En cuanto a su valoración sobre la necesidad de coordinación interinstitucional, particularmente con el MEP, en los niveles “muy alto” y “alto”, se concentra el 56% de las respuestas, lo que implica que se considera más necesaria la coordinación interna que la externa. En relación con la valoración que estas jefaturas hacen sobre los niveles de coordinación alcanzado, a nivel interno el 72% consideran que es “muy alto” y “alto”, por otra parte, en la coordinación externa el porcentaje situado en la escala de “muy alto” y “alto” solamente concentra el 31% de las respuestas, siendo la categoría “medio”, la que agrupa el 56% de las respuestas.

Desde la valoración de las personas que laboran en los centros educativos existen significativas áreas de mejora en términos de la coordinación y están directamente relacionadas con la forma en la que se realiza el proceso, se debe recordar que uno de los roles más importantes del MEP en la intervención es la verificación de la condicionalidad del estudiantado, lo que sin duda ha sido uno de los grandes problemas presentados por la gestión del programa.

Además, el programa no ha logrado estandarizar los canales y medios de coordinación operativa, según mencionan las personas entrevistadas, el manejo de la coordinación se realiza de acuerdo con las estrategias que cada Dirección Regional tanto de IMAS como del MEP, adopten. Algunas de las aseveraciones encontradas en las entrevistas con jefaturas de Direcciones Regionales se encuentran en la Figura 14.

**Figura 14**

*Percepciones de informantes del ámbito estratégico del IMAS sobre la comunicación y coordinación interinstitucional*

<p><i>“...yo ni siquiera tengo la comunicación directa porque la jefa de ULDS asumen mucho eso y las profesionales, pero lógicamente coordinamos todo y mi conclusión a veces es que depende de la voluntad de la profesional del MEP; a eso he tenido que llegar”. (Comunicación personal, 30 de setiembre, 2021)</i></p>	<p><i>“...la comunicación que se genera arriba en el MEP para que llegue a los funcionarios más rasos, maestros o los del CIPAS; nos llega a nosotros tres veces más rápido y a veces tenemos que mandarle la información a ellos antes de que baje en la misma institución”. (Comunicación personal, 29 de setiembre, 2021)</i></p>	<p><i>“...tenemos muy buenas relaciones digamos en la región; sin embargo, una a veces se siente que los funcionarios del MEP encargados de digamos que los han encargado dentro, como que sienten que esto es un recargo.”. (Comunicación personal, 24 de setiembre, 2021)</i></p>
<p><i>“...la coordinación pues depende mucho también, de las voluntades, también de la misma capacidad de gestión que tienen tantos funcionarios en el MEP o en el IMAS”. (Comunicación personal, 01 de octubre, 2021)</i></p>	<p><i>“...la coordinación se hace complicada y es un tema que en la administración pública ha costado esas coordinaciones entre los diferentes niveles de la institucionalidad y a veces va más una coordinación porque “usted me cae bien”, pero no existe un mecanismo real.”. (Comunicación personal, 29 de setiembre, 2021)</i></p>	

Estas dificultades de coordinación tienen un efecto directo sobre el cumplimiento de procesos y por tanto la entrega de las transferencias a estudiantes y su mejora no depende de forma exclusiva de que los roles estén claramente establecidos, sino además de la estandarización de los canales de comunicación, procesos claramente definidos para el abordaje de puntos de dolor o cuellos de botella de la gestión y acuerdos claros en términos de la estructura de trabajo al comunicar elementos de mejora entre las partes.

### 4.3. Criterio: Calidad

**Interrogante 8:** ¿En qué medida la ejecución del programa logra la trazabilidad del producto entregado a las personas usuarias para la toma de decisiones?

**Juicio valorativo:** la trazabilidad en cuanto a la identificación de algunos “cuellos de botellas” en el proceso de asignación de la TMC del programa Avancemos se logra de manera parcial, ya que, se identifican los puntos de atascamientos del proceso, sin embargo, la dimensión de estos, no se aprecia de manera clara, así como los tiempos promedio que asigna la población potencialmente beneficiaria, en cada paso.

Para la trazabilidad en la asignación de la transferencia monetaria condicionada del programa TMC Avancemos se elaboró una matriz o diagrama SIPOC<sup>10</sup> (Suppliers-Inputs-Process-Outputs-Customers) como herramienta de acercamiento a la descripción de los procesos y procedimientos requeridos para la asignación de la transferencia a las personas usuarias. Este diagrama viene a complementar el análisis de la cadena de resultados presentado en el acápite sobre la lógica causal para orientar la valoración de este proceso evaluativo. El SIPOC se elaboró como resultado de las diferentes entrevistas y grupos focales realizados a personas funcionarias que pertenecen a diferentes áreas tanto del IMAS como del MEP.

En la Figura 15 se presenta la matriz SIPOC. La lectura de esta matriz inicia con la definición del resultado de la intervención que sería la asignación de la transferencia monetaria condicionada del programa TMC Avancemos, para lo cual, se especificaron cinco pasos claramente identificables en la trazabilidad del proceso de la asignación de esta transferencia. Según la columna de proceso se tiene:

**Paso 1:** Recepción de solicitudes para acceder a la transferencia monetaria condicionada del programa TMC Avancemos, por diversos canales como la plataforma multicanal para asignación de citas -SACI-, las referencias asignadas por el personal del MEP, entre otros.

<sup>10</sup> SIPOC por sus siglas en inglés Suppliers (proveedores)-Inputs (entradas)-Process (Procesos)-Outputs (Salidas)-Customers (Clientes)

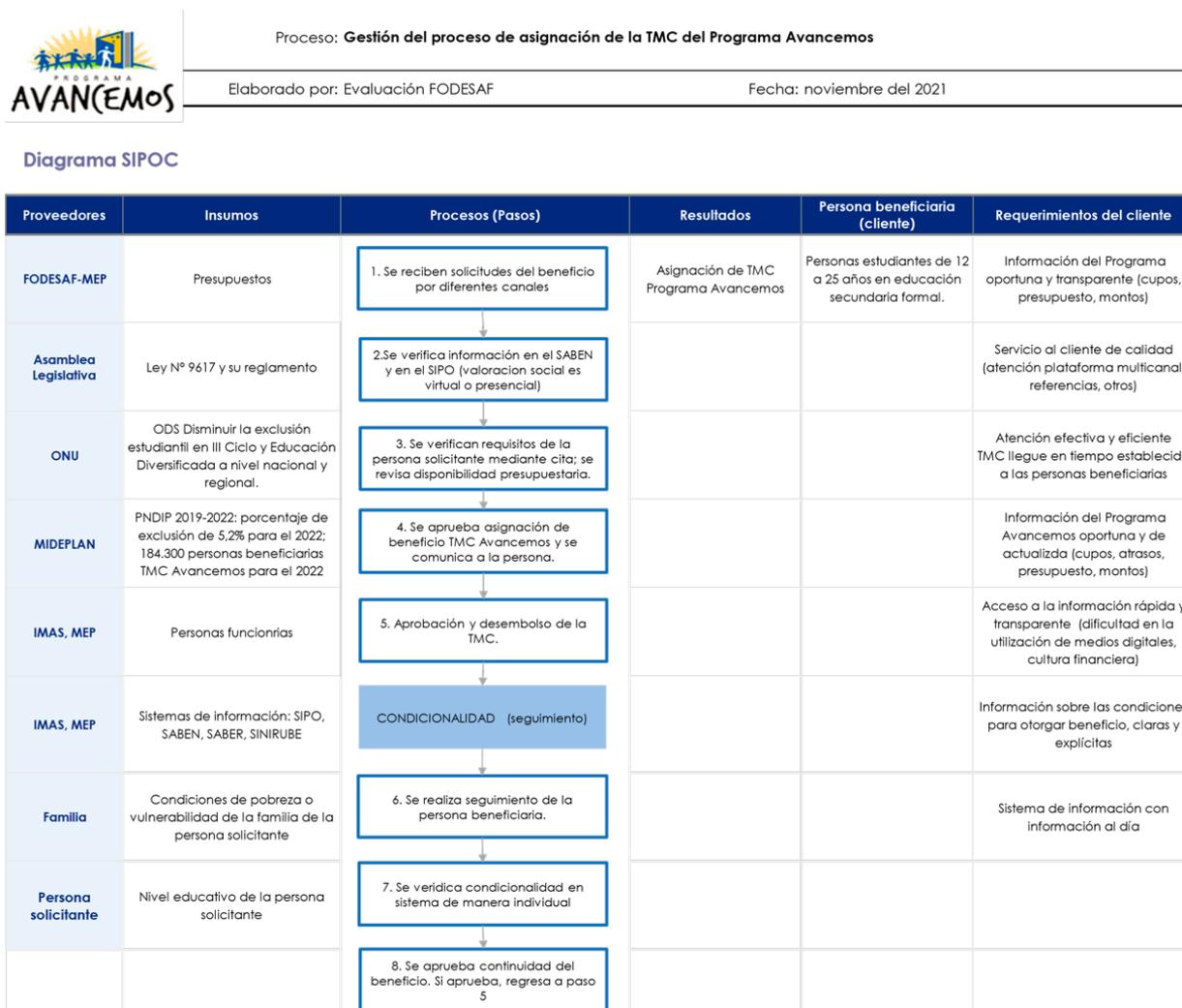
**Paso 2:** Verificación de la información en el SIPO/SABEN, según la actualización, sea parcial (cinco años) o total (siete años) de la FIS, o no contar con el registro de esta.

**Paso 3:** Verificación de los requisitos que debe cumplir la población beneficiaria, por medio de cita otorgada a la persona solicitante. Entre los requisitos se incluye, por ejemplo, comprobante de ingresos, constancia de estudios, cuenta bancaria.

**Paso 4:** Aprobación y desembolso del beneficio. Se comunica información sobre el monto, forma de pago, el tiempo de vigencia de la transferencia monetaria condicionada.

**Paso 5:** Seguimiento de la condicionalidad de las personas beneficiarias con la participación de las personas funcionarias de los CER y CIPA del MEP.

Figura 15  
Matriz SIPOC del Programa TMC Avancemos<sup>11</sup>



continuación, se explica la trazabilidad según cada paso especificado en el SIPOC, para el proceso de otorgamiento de la transferencia monetaria condicionada del programa TMC Avancemos, así como, los cuellos de botella identificados:

#### a. Recepción de solicitudes

No se ha identificado un registro sistematizado del número de personas que solicitan una citación según las diferentes fuentes de atención y la plataforma multicanal

<sup>11</sup> Matriz elaborada por el Equipo Evaluador

puestas a disposición para estos efectos. Básicamente, se registra a las personas a quienes se les otorga una cita. Las personas estudiantes señalan que, en muchos casos, es difícil obtener alguna citación y pueden demorar varios meses. Ello puede deberse a que la asignación de ellas depende de la disponibilidad de cupos otorgados a las unidades locales y que están directamente vinculadas con el contenido presupuestario. En este sentido, las personas funcionarias afirman que acceder al servicio puede resultar complejo, tanto por el centro de llamadas (acceder a una cita) como para cumplir con los requisitos (se verá posteriormente). Las llamadas tienen un comportamiento estacional; se presentan picos de llamadas durante los primeros meses del año, cuando inicia el periodo de matrícula e inicio del ciclo escolar y que “pueden llegar hasta las 12 000 llamadas diarias”, aunque, como lo señalan algunas personas funcionarias, se “ha mejorado la capacidad de respuesta”.

#### *b. Verificación de la información en el SIPO/SABEN*

Otro cuello de botella mencionado es el registro en SIPO/SABEN, que se refiere a las personas que no tienen la FIS o que esta, se encuentra desactualizada (actualización total a los 7 años, actualización parcial a los 5 años). En estos casos, la cita se asigna para la actualización o aplicación de la FIS. Este proceso es rápido según las personas que atienden esta etapa. Actualmente, la valoración puede realizarse de manera virtual o en oficinas. No se pudo cuantificar el número de personas que fueron rechazadas por este motivo, antes de ser aprobado el beneficio.

#### *c. Verificación de requisitos*

Otro cuello de botella planteado por las diferentes poblaciones es la presentación de los requisitos. A las personas de escasos recursos les resulta complejo el cumplimiento y obtención de ciertos requisitos como, contar con el comprobante de ingreso, la constancia de propiedad de los bienes y, sobre todo, la constancia de estudios que otorga el MEP. En muchos casos “no saben a dónde recurrir”. Por otro lado, el proceso puede resultar más expedito si la persona, en el momento de la cita, presenta la información referente a una cuenta bancaria para realizar los depósitos. El no poseerla puede ser motivo de atrasos importantes. Esta es una problemática de larga data en la asignación de los beneficios para personas de escasos recursos, como es, la escasa cultura financiera, en el uso de las tarjetas de débito, que también se ve reforzada por la falta de transparencia y existencia de una política de inclusión financiera ofrecida por las

instituciones financieras dirigidas a estos los grupos poblacionales. Si la persona atendida no cuenta con cuenta bancaria, el IMAS da una constancia para que puedan solicitarla ante la entidad correspondiente. Algunos problemas mencionados son: cuenta inactiva, restricción de crédito, información incompleta, entre otros. Esta situación se repite en la etapa de la verificación de la condicionalidad.

En esta etapa se revisa la disponibilidad de fondos en la unidad local correspondiente. Esta verificación se realiza directamente en el sistema.

En relación con la constancia de estudios, las diferentes personas funcionarias mencionaron las ventajas que traería trabajar con la plataforma SABER del MEP que permitiría la verificación de algunos requisitos de manera expedita mediante el expediente digital que contaría con información en línea y en momento real. En este sentido, al ser una transferencia monetaria *condicionada* la asignación del beneficio se basa en la verificación de la condicionalidad que debe realizarse de manera expedita, ya que es un requisito indispensable (*sine qua non*) que deben cumplir las personas solicitantes. Particularmente cuando se trata de verificar los requisitos de escolaridad y la valoración social de las familias. La verificación y registro de requisitos se realiza de manera individual, “caso por caso” y “según lista”, en el sistema. Si se atiende alrededor de 180 000 casos al año, es un trabajo bastante engorroso (posteriormente, se profundiza este punto). Un punto importante por resaltar en este aspecto es la necesidad de compatibilizar los sistemas de información y homogenizar las variables que son utilizadas en cada uno. Por ejemplo, las variables que utiliza el MEP no se compatibilizan con las registradas por el IMAS o por el INEC. Este aspecto no es un problema únicamente del MEP, sino que, trasciende a la institucionalidad del Estado Costarricense.

#### *d. Aprobación y desembolso del beneficio*

En este paso se da la aprobación y se comunica a la persona encargada sobre el monto asignado, los meses de aprobación y la forma de pago. Las personas usuarias pueden verificar el desembolso por diferentes medios habilitados para este efecto: centro de atención telefónica, en las mismas oficinas u otro.

#### *e. Verificación de la condicionalidad*

Un cuello de botella que resalta en esta trazabilidad es la verificación de la condicionalidad, ya que debe registrarse, los medios de verificación en el sistema, de manera individual, y se realiza “según lista” una por una, lo que ocasiona muchos retrasos. Algunos comentarios en este sentido han sido “si se realiza la verificación en grupo el sistema se puede caer” “a veces se realizan algunos registros, sin embargo, al día siguiente pueden no aparecer en el sistema”, por parte de la población estudiantil se afirma “el paso de un año a otro también trae atrasos y se indica” “a veces no me ha llegado el beneficio durante varios meses”. A lo cual, se plantea “se podría hacer la verificación en sistema directamente con el SINIRUBE para agilizar el proceso” “cuando trabaje el SINIRUBE en un 100% será una buena herramienta” para agilizar el proceso. La verificación de la condicionalidad está a cargo del MEP, personal de los CER y CIPA, y estos mantienen el contacto directo con la persona beneficiaria (estudiante), mientras que el IMAS gestiona el sistema de registro y atiende a la persona solicitante, que puede ser un familiar del estudiante, por ende, en ambas partes existe la noción de que “no entienden el trabajo que se realiza” o “creen que nos hacen un favor”. En general, la rapidez en la atención o resolución de algún problema depende de las relaciones personales entre los funcionarios del IMAS y el MEP, en este sentido se señala “nos apoyamos mutuamente” “la relación entre el IMAS y el MEP puede ser de un 8” en una escala del 1 al 10. En general, el funcionamiento y comunicación entre ambas instancias en esta etapa, depende de las relaciones personales (informales) de las ULDS del IMAS con el personal del MEP (CER, CIPA).

En términos generales se identifican los pasos del proceso más importantes, así como los cuellos de botella más importantes presentados en el diagrama SIPOC. Los cuellos de botella podrían definirse, según Gamarra (2012) como “una limitación dentro del sistema que restringe la demanda atendida y donde el flujo se reduce a una corriente estrecha.” (p.32). En este sentido, la falta de un registro sistematizado de solicitud de citas, al inicio del proceso, restringe la identificación de la demanda potencial del programa, por otro lado, las restricciones en la verificación de la condicionalidad reflejan la falta de transparencia y fluidez para comprobar la corresponsabilidad de las personas beneficiarias. Finalmente, no se pudo establecer de manera consensuada el tiempo promedio que puede tardar una persona estudiante en todo el proceso, las afirmaciones tanto de las personas funcionarias como de la población estudiantil fueron muy diversas, por lo cual, se recomienda realizar un análisis de procesos y procedimientos profundo con análisis de tiempos y movimientos.

Según los registros del IMAS, a enero del 2020 se procesaron 179 899 casos potenciales, de los cuales, el 20,7%, vale decir 37 265 casos, se quedaron en alguna etapa del proceso, lo que refleja un nivel bastante elevado. Según la Tabla 6, el 98% de estos casos, corresponden a la etapa de verificación de la condicionalidad (36 471 casos), cuando, debiera ser una de las etapas más expeditas. Si bien, según lo expresado en las entrevistas y los grupos focales existe claridad en la identificación de estos “cuellos de botellas” y los atrasos que ellos conlleva, existe una percepción benevolente en cuanto a la dimensión de esta, muchos señalaron que podría estar en alrededor del 5% o 10% y, se autocalifican de manera bastante positiva, al indicar que se genera un ambiente de cordialidad y apoyo común.

En este punto se debería averiguar el tiempo promedio transcurrido en la atención de estos casos. Según las entrevistas a estudiantes, es muy variado, desde un mes de forma expedita o más de 9 meses.

**Tabla 5***Motivo de no procesamiento de pagos a enero del 2020, del programa TMA Avanceamos*

Motivo de no procesado	Paso del proceso	Cantidad casos
Nivel 11 con ciclo enseñanza se. Académica	Condicionabilidad	21,209
Nivel 12 el año anterior	Condicionabilidad	7,200
Estudiante repitente	Condicionabilidad	3,334
Estudiante no encontrado (FIS-FISI) al iniciar renovación	Condicionabilidad	2,248
Sin pago en el mes correspondiente	Condicionabilidad	1,435
Centro educativo excluido en lista	Condicionabilidad	1,002
Estudiante en condición migratoria regular	Familia según LP-no pobres <sup>12</sup>	440
Familia LP-no pobres	Verificación SIPO/SABEN	271
Ficha vencida	Verificación SIPO/SABEN	40
Centro educativo blanco o nulo	Condicionabilidad	37
Inconsistencia o errores en los datos	Verificación SIPO/SABEN	19
FIS parcial sin código (15 indígenas y 89 área fronteriza)	Verificación SIPO/SABEN	12
Beneficio con estado diferente al definido en parámetros	Condicionabilidad	6
Fallecido en el registro civil	Familia según LP-no pobres	5
Fecha familia vencida	Verificación SIPO/SABEN	5
Edad no válida para ser beneficiario en el programa TMC Avanceamos	Familia según LP-no pobres	1
Inactivo en DIMEX	Familia según LP-no pobres	1
	<b>Total</b>	<b>37,265</b>

<sup>12</sup> Se refiere a la verificación de requisitos

**Interrogante 9:** ¿En qué medida la ejecución de procesos permite asegurar la calidad para el adecuado funcionamiento del programa?

**Juicio valorativo:** La calidad es media, tomando en consideración el cumplimiento de elementos imprescindibles a nivel de proceso como la actualización de la información de las personas estudiantes, la verificación de la condicionalidad y el cumplimiento de las transferencias, las cuales presentan puntos de mejora sensibles de cara a no afectar la entrega del servicio a la población beneficiaria.

En relación con la documentación del proceso, el IMAS cuenta con un documento denominado Manual de Procedimientos para la Prestación de Servicios y el Otorgamiento de Beneficios del IMAS, que agrupa los procesos de todas las intervenciones llevadas a cabo por la institución, ahí se establece de forma macro, las acciones y procedimientos que debe realizar la intervención de cara a la operación. No obstante, este documento se enfoca de forma exclusiva en las acciones del IMAS, lo que implica que las actividades del MEP no se encuentran documentadas en él. Así mismo, su abordaje es general, no identificando pasos específicos para todo el proceso de gestión.

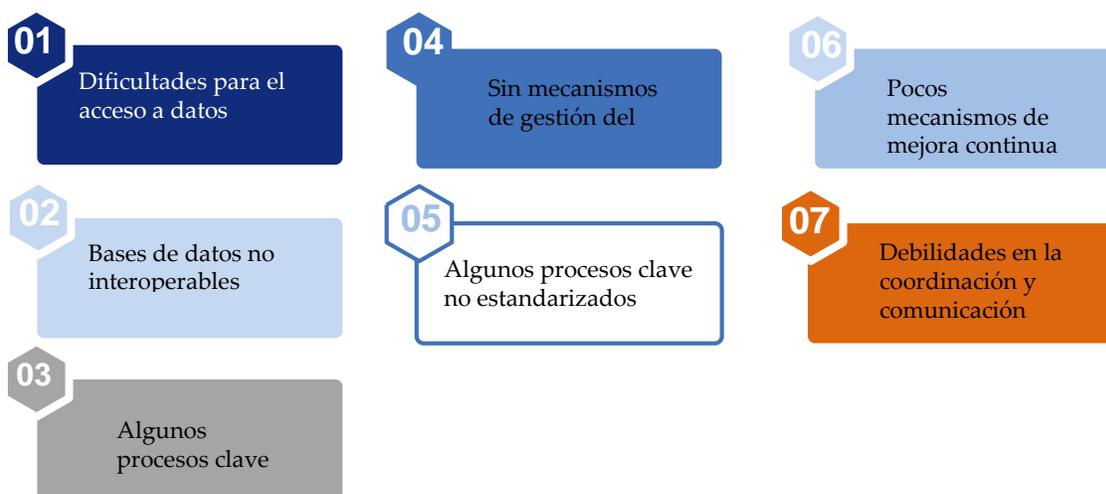
Esta situación hace que las actividades en el marco de la gestión operativa, estén mediadas por procesos de negociación y comunicación que, a pesar de ser por canales formales como correos electrónicos y reuniones de trabajo, no sean de fácil acceso para todas las personas que intervienen en el proceso. Conviene puntualizar que el país cuenta con 984 centros educativos de secundaria, eso implica que la cantidad de actores que debe articular la intervención para el éxito de los procesos es muy alta, razón por la que una detallada documentación de procesos se torna de alta relevancia.

Además de la documentación de procesos, la forma en la que se comunican y coordinan los mismos, es un elemento clave, para garantizar su adecuada adopción, pues además de la cantidad de centros educativos de secundaria intervienen en él distintos niveles de mando de ambas instituciones, lo que implica negociaciones y manejo de información en distintas escalas.

Por otra parte, en cuanto al cumplimiento de procesos, se identifican una serie de variables que generan una influencia negativa sobre la calidad en el proceso de implementación. (Figura 16)

**Figura 16**

*Variables que influyen de forma negativa en la calidad de procesos del programa TMC Avancemos, 2021*



El acceso a datos para el cumplimiento del proceso ha sido a lo largo del tiempo uno de los nodos críticos de la intervención, pues hasta hace tres años el MEP no contaba con datos en tiempo real de las personas matriculadas en el sistema educativo, según fuentes del MEP, la actualización de datos podría tardar hasta siete meses después de haber iniciado el ciclo lectivo cada año. Esto implicó, la implementación de un proceso de mejora que permitiera que la verificación de la condicionalidad se llevara a cabo dos veces al año como estaba estipulado en el proceso. Al respecto una de las figuras políticas entrevistada mencionó,

...este país que inició la reforma importantísima de sus códigos civiles a finales del siglo XIX que termina con la censualización de la población a inicios del siglo XX,

que las primeras dos décadas estuviésemos todavía matriculando a nuestros niños y niñas sin tener el número asociado que nos permitiese mantener trazabilidad en su navegación dentro del proceso educativo, es increíble. (Comunicación personal, 25 de octubre, 2021).

Debido a esta situación, el MEP inicia con la implementación de la plataforma SABER, con la finalidad de capturar y mantener actualizada en tiempo real, la información de matrícula de todos los centros educativos del país, al mismo tiempo el IMAS implementa en el sitio web SABEN, el ingreso de información de los y las estudiantes de manera que se verifique su permanencia dentro del sistema educativo para la asignación de la transferencia.

De esta iniciativa de mejora, conviene puntualizar que esta implementación no posee interoperabilidad entre bases de datos, es decir, el registro debe hacerse en ambas bases de forma manual, lo que implica una gran cantidad de acciones manuales para las personas que laboran en el sistema educativo, por otra parte, el IMAS no puede tener acceso directo a la base de datos del MEP, lo que ha obligado como mecanismo auxiliar, ante las dificultades de los centros educativos de ingresar los datos en la plataforma Saben, a generar un convenio de ambas instituciones con el Sinirube, que funge como intermediario en el suministro de la información de matrículas, que permita realizar cruces de bases de datos para mejorar la calidad de los datos de verificación de la condicionalidad y no afectar a las y los estudiantes.

Existen dos elementos sustantivos, en los cuales la coordinación y la ejecución de procesos conjuntos entre IMAS y MEP pueden afectar significativamente a las personas estudiantes, por un lado, la identificación de poblaciones que deben priorizarse por interseccionalidades o factores psicosociales de riesgo, principalmente desde los centros educativos, este proceso no se encuentra definido y estandarizado, sino que se realiza de acuerdo a la forma en la que lo acuerdan los niveles de gestión estratégico u operativo y por el otro lado, la verificación de la condicionalidad del estudiantado.

De acuerdo con las personas encargadas de supervisar el proceso de verificación este “se ha venido haciendo, pero hay una limitante porque la verificación no se hace en algunos centros educativos, tenemos un sesgo porque no se hace la verificación de la totalidad”. (Comunicación personal, 15 de setiembre, 2021).

En este sentido, los datos suministrados por el departamento socioeducativo dan cuenta de las dificultades que ha enfrentado este proceso, aunque se debe destacar que ha venido teniendo mejoras sustantivas en los últimos dos años, pasando de un cumplimiento promedio del 59% en el año 2018 a uno del 84% en el 2020, no obstante el porcentaje de verificación del año 2019 fue mejor que el del 2020, esto puede estar influenciado por los cambios suscitados en el sistema educativo con la Pandemia y las dificultades para darle seguimiento a la condición de las personas estudiantes. La variación neta de las verificaciones del año 2019 al 2020 es de 5,5 puntos porcentuales, mostrando un desempeño hacia la disminución en el último año, según se muestra en la Tabla 6.

**Tabla 6**

*Porcentaje de cumplimiento de la verificación de la condicionalidad de las y los estudiantes según ARDS IMAS, 2018-2020*

ARDS	2018	2019	2020
ARDS Noreste	60%	93%	77%
ARDS Suroeste	63%	83,5%	78%
ARDS Alajuela	62%	95,5%	83%
ARDS Cartago	70,3%	94%	95%
ARDS Heredia	63%	90%	86,5%
ARDS Chorotega	57,5%	90,5%	91%
ARDS Puntarenas	54,7%	88%	75,7%
ARDS Huetar Caribe	49,7%	86,5%	83%
ARDS Brunca	63%	92%	89,3%
ARDS Huetar Norte	50,5%	82%	85,5%
<b>Promedio anual</b>	<b>59,3%</b>	<b>89,5%</b>	<b>84%</b>

La no verificación de la condicionalidad tiene implicaciones graves sobre el servicio brindado por el IMAS desde la perspectiva de que, la no ubicación de la persona en el sistema, le excluye como beneficiario de la transferencia. Este es un proceso, que según mencionan las personas funcionarias, se ha venido modificando de forma escalonada, pasando de no tener ninguna implicación ante la no verificación de la condicionalidad, a que el sistema excluya a la persona estudiante, que no se logra ubicar si la verificación no se da, aunque la misma se encuentre inserta en él.

Desde el trabajo realizado por las oficinas locales de IMAS, todos los meses deben identificarse a las personas estudiantes a las cuales no se les realizó la transferencia, y determinar las razones de ello, lo que implica una serie de pasos manuales que generan un flujo de trabajo muy elevado, una de las condiciones que complejizan esta labor está asociada al tipo de datos que tienen disponibles y de cómo funciona el proceso, en términos de coordinaciones con el centro educativo, ya que en muchos casos la posibilidad de localizar de forma directa a las personas del grupo familiar es baja, principalmente por el cambio en los datos de contacto. (Figura 17)

### Figura 17

*Percepciones de informantes del ámbito estratégico IMAS sobre la mejora de procesos del Programa TMC Avancemos*

*“... el centro educativo nosotros no lo localizamos, sabemos que está, pero el nombre del centro educativo no lo encontramos fácilmente, en la FIS se pone el nombre del estudiante, nivel, edad, fecha de nacimiento, etc. ¿dónde deberíamos encontrar eso?, en el expediente, pero el IMAS tiene un problema grave en cuanto a la actualización de expedientes, entonces alguien quiere buscar información de una persona en un beneficio que se aprobó en enero o en febrero y no encuentra fácilmente el expediente actualizado”. (Comunicación personal, 24 de setiembre, 2021)*

*“Estamos en un proyecto de actualización y digitalización del expediente que es un proyecto que no se concluye y que es muy necesario para que la persona cuando quiera atender a otro usuario pueda consultar el expediente digital y esté la última atención con la resolución, con todos los requisitos; eso nosotros aún no lo tenemos, eso nos limita mucho para localizar a un estudiante”. (Comunicación personal, 29 de setiembre, 2021)*

Esto obliga a tener una comunicación constante con las personas de los CIPAS para que sean estos los que establezcan el contacto con la familia y subsanar los problemas por los cuales no se ha podido realizar la transferencia, que en algunos casos tiene que ver con la verificación de la condicionalidad, pero en otros, está asociada a problemas con la cuenta bancaria, en ambos casos, se requiere que la familia realice una gestión que se lleva a cabo de forma manual.

De acuerdo con las personas del ámbito estratégico del IMAS, “hay muchos requisitos que están asociados a la presencialidad, las constancias de matrícula, la firma de los consentimientos informados” (Comunicación personal, 29 de setiembre, 2021), lo

que implica que el proceso se vuelva complejo y consuma mucho tiempo a todos los actores, desde el IMAS y el MEP hasta las familias y personas beneficiarias.

Por último, a pesar de que se identifican algunos elementos de mejora continua en el proceso, como por ejemplo los esfuerzos realizados por contar con datos para la verificación de la condicionalidad y el incremento en la efectividad de esta, el seguimiento a las resoluciones en casos de no pago, la coordinación con las instancias del MEP, no se logran ubicar mecanismos formales e institucionalizados para la mejora continua y la gestión del conocimiento, sino que estos dependen de acciones aisladas, no sistemáticas. Las personas logran identificar mecanismos donde se pueden recibir retroalimentaciones de mejora por parte de las personas usuarias, como respuesta a mandatos de la Contraloría General de la República, sin embargo, estos no son utilizados para la toma de decisiones en términos de operación, sino que se resuelven en el plano de lo individual y no trascienden hacia la mejora de la calidad del proceso.

## 5. Conclusiones

### 5.1. Sobre el criterio de pertinencia:

1. Existe consenso entre los actores que intervienen en el programa, en términos de que el problema que le da origen está asociado a la exclusión educativa que se genera como consecuencia de la condición de pobreza de los grupos familiares, aunque se tiene claridad de que la exclusión educativa es un fenómeno multicausal que no está ligado de forma exclusiva a la condición económica, sino que esta es una de sus causas.
2. La pertinencia de la estrategia en términos de transferencia monetaria condicionada es alta, porque permite cubrir algunos costos asociados al proceso educativo, así como la satisfacción de necesidades de subsistencia del grupo familiar, entendiendo que la intervención se sitúa en ese nivel causal.
3. El desarrollo de otros objetivos especificados en Ley 9617 que no han podido ser operacionalizados por parte de Secretaría Técnica, no se considera pertinente para el abordaje del problema identificado, en virtud de que interviene sobre otras causas de la exclusión que no son la condición de pobreza.
4. La congruencia entre los elementos de la cadena de resultados de la intervención es media, tomando en consideración que algunas de las actividades y productos, no guardan relación con las competencias institucionales del IMAS como ente técnico de la gestión.
5. El programa solamente ha podido operacionalizar tres de los seis objetivos de la intervención planteados en la Ley 9617, por dos razones puntuales, por un lado, no cuentan con las competencias para hacerlo según fines de la institución y por el otro, no se cuenta con presupuesto para ello.
6. La delimitación de los objetivos del programa (marco programático) en la Ley 9617 limita las posibilidades de transformar la intervención en función del alcance de resultados y los cambios de contexto, pues se torna en un elemento estático y rígido.
7. En el ámbito político-estratégico se logra identificar la relación entre la intervención y los ODS, no obstante, en otros niveles gerenciales y técnicos, esta vinculación no se percibe de forma clara.

8. En la documentación del programa no se logra identificar la contribución de este a los ODS con los cuales guarda relación, además tampoco se identifican indicadores para su medición.
9. Se identifica como parte de las acciones de equidad en el ámbito estratégico que la asignación presupuestaria contempla el Índice de Desarrollo Social para su distribución en cada Dirección Regional.
10. En relación con la equidad desde el proceso operativo, a pesar de que la FIS cuenta con datos para la identificación de brechas de equidad, estos no son contemplados como parámetros de priorización para las aprobaciones masivas del beneficio.
11. El programa cuenta de forma parcial con un sistema de monitoreo para la medición de resultados ya que se basa en la medición de la ejecución presupuestaria y el seguimiento de la verificación de la condicionalidad de las personas estudiantes y la cantidad de personas beneficiadas y transferencias otorgadas.
12. El sistema de monitoreo del programa no toma en consideración indicadores a nivel de efecto e impacto basados en una lógica causal que responda al problema de exclusión educativa por condición de pobreza o vulnerabilidad, lo que impide poder medir los resultados atribuibles a la intervención.

## **5.2.Sobre el criterio de coordinación:**

13. El diseño del programa no define con claridad los roles de la totalidad de actores involucrados en la intervención, sino que presenta de manera general en la Ley 9617, los roles de algunos de los actores involucrados, principalmente aquellos del ámbito estratégico.
14. El diseño de la intervención es omiso respecto a los procesos operativos, mecanismos y canales de comunicación y coordinación interinstitucional que deben existir entre ambas instituciones, para potenciar el cumplimiento de objetivos de la intervención.
15. El vacío en el establecimiento de las responsabilidades y funciones de los distintos actores que intervienen en el programa afecta no solo los procesos de comunicación y coordinación que se dan entre los distintos niveles y actores de las dos instituciones que operacionalizan la intervención (MEP-IMAS), sino también la gestión del programa.

16. El grado de articulación es medio. En los ámbitos de toma de decisiones superiores, esta articulación es alta, no obstante, entre más se desciende en la cadena de mando, esta articulación tiende a disminuir.
17. Se identifica la coordinación y la comunicación intra e interinstitucional como la principal área de mejora tanto por parte del personal del IMAS como del MEP.
18. El programa no ha logrado estandarizar los canales y medios de coordinación operativa, el manejo de la coordinación se realiza de acuerdo con las estrategias que cada Dirección Regional tanto de IMAS como del MEP, adopten.
19. La trazabilidad se logra de forma parcial ya que, si bien se identifican los “cuellos de botella” del proceso de asignación de la transferencia monetaria, la dimensión de estos en términos de cantidad y el tiempo promedio en cada paso que da la población potencialmente beneficiaria, no se logra identificar de manera precisa.
20. El mayor cuello de botella en la intervención se genera en la verificación de la condicionalidad de las personas estudiantes. Según los datos analizados a enero del 2020, se procesaron 179 899 casos potenciales, de los cuales, el 20,7%, vale decir 37 265 casos, se quedaron en alguna etapa del proceso, y no se les puede brindar continuidad en la asignación del beneficio, lo que genera una afectación directa a una gran proporción de la población.

### 5.3. Sobre el criterio de calidad:

21. Se identifican problemas de calidad ligados a dificultades para el acceso a datos, bases de datos no interoperables, algunos procesos clave no se encuentran automatizados o estandarizados como, por ejemplo, la verificación de la condicionalidad debe hacerse por lista y de manera individual, la constancia de asistencia del estudiantado al centro educativo no se encuentra incorporado en el SINIRUBE y a la fecha, el trámite debe hacerse mediante solicitud expresa. Asimismo, existen pocos mecanismos de gestión del conocimiento y mejora continua y debilidades en la coordinación y comunicación intra e interinstitucional.

## 6. Recomendaciones

Las recomendaciones de esta evaluación se presentan en la Tabla 7 tomando en consideración tres elementos: el criterio evaluativo, los actores responsables y la prioridad. Este último aspecto está determinado por la siguiente escala de temporalidad:

- **Prioridad 1:** abordarse en menos de un año.
- **Prioridad 2:** abordarse en un plazo no mayor a 2 años.
- **Prioridad 3:** abordarse en un plazo no mayor a 5 años.

**Tabla 7**

*Recomendaciones según criterio evaluativo*

Criterio evaluativo	Recomendación	Actores responsables	Prioridad
Pertinencia	Como parte de las funciones estratégicas del Consejo de Coordinación del Programa, se requiere la discusión y valoración del alcance de la intervención en términos de dos alternativas: 1) Que la intervención forme parte de un enfoque integral con responsabilidades técnicas y administrativas compartidas IMAS-MEP, donde se amplíe la atención de la problemática, se mejoren los objetivos y se articulen con otras acciones de la institucionalidad pública tendientes a disminuir la exclusión educativa . 2) Que la intervención continúe centrada en el abordaje del componente socioeconómico, eliminando aquellos objetivos que tienen poca pertinencia con los fines del IMAS.	Consejo de Coordinación del Programa	2
Pertinencia	Posteriormente al cumplimiento de la recomendación #1, se debe encomendar a la Asamblea Legislativa, el cambio en los objetivos de la intervención estipulados en la Ley 9617, de manera tal que se especifique el propósito y el fin, no así los objetivos, y permitir que el marco programático sea flexible de manera que se puedan realizar ajustes en términos de eficiencia y efectividad a lo largo del tiempo, sin que ello implique requerir consultas en el ámbito legislativo para la mejora de la intervención	Consejo de Coordinación del Programa	2
Pertinencia	Revisar el modelo lógico de la intervención para incorporar cambios que le den un mayor nivel de pertinencia de acuerdo con el cambio en alcance definido para la intervención.	Secretaría Técnica	2
Pertinencia	Para maximizar el alcance de la intervención desde el fenómeno de la exclusión educativa, se debe articular con otras	Consejo de Coordinación del Programa	2

Criterio evaluativo	Recomendación	Actores responsables	Prioridad
	intervenciones públicas que aborden el fenómeno, principalmente aquellas desarrolladas por el MEP.	Secretaría Técnica	
Pertinencia	Incorporar en los parámetros para la creación de resoluciones masivas del programa, un grupo de variables relacionadas con las brechas de equidad para dar prioridad a las poblaciones con mayores condiciones de vulnerabilidad.	Secretaría técnica	1
Pertinencia	Generar un sistema de monitoreo que contemple todos los componentes de la cadena de resultados, basado en una lógica causal que responda al problema de exclusión educativa por condición de pobreza o vulnerabilidad, para lo cual se propone la utilización del sistema de monitoreo adjunto en el anexo 1, mismo que podría sufrir modificaciones una vez implementadas las recomendaciones 1 y 2.	Secretaría Técnica y Direcciones Regionales IMAS-MEP	2
Coordinación	Definir, estandarizar y formalizar en un manual de procedimientos conjunto (IMAS-MEP-MTSS) los mecanismos y canales formales de comunicación y coordinación entre los distintos niveles.	Consejo de Coordinación y Secretaría Técnica del Programa TMC Avancemos Gerentes de Áreas de Desarrollo Social	1
Calidad	Realizar un análisis de procesos y procedimientos, dirigido a la asignación de la transferencia monetaria condicionada que incluya el análisis de tiempos, para generar mejoras y una mayor fluidez en la aprobación de casos y el seguimiento de la condicionalidad y por tanto en el desembolso del beneficio.	Consejo de Coordinación y Secretaría Técnica del Programa TMC Avancemos	2
Calidad	Automatizar los procesos de cara a disminuir los requisitos manuales y dar mayor agilidad al proceso.	Consejo de Coordinación	1
Calidad	Mejorar el mecanismo para la verificación de la condicionalidad, utilizando una única plataforma de registro de datos con información en tiempo real, para lo cual se deben establecer los mecanismos de coordinación interinstitucional que permitan el acceso en línea de las bases de datos.	Consejo de Coordinación y Secretaría Técnica del Programa TMC Avancemos Jefaturas de Direcciones Regionales	1
Calidad	Definir un sistema de gestión de calidad para el programa, sin importar que este sea certificado o no.	Consejo de Coordinación y Secretaría Técnica del Programa TMC Avancemos Jefaturas de Direcciones Regionales	2

## 7. Lecciones Aprendidas

- a. Sin importar el tipo de puesto que las personas tengan, cuando las personas que ejecutan la intervención asumen como un fin en sí mismo la realización de actividades, se pierden de vista los resultados esperados y esto genera un divorcio entre el nivel estratégico y el operativo, impidiendo realizar ajustes para mejorar el alcance estratégico.
- b. Las personas profesionales presentan altas cargas de trabajo producto de los procesos manuales y la dificultad para articular interinstitucionalmente y subsanar los problemas identificados.
- c. La forma en la que los actores comprenden la intencionalidad y razón de ser del programa, define la manera en la que la operativizan, por lo que es importante definir y comunicar los aspectos estratégicos de este en todos los niveles.
- d. Asegurar el presupuesto de la intervención se torna en un elemento clave no solo para apoyar la no exclusión educativa, sino la misma subsistencia del grupo familiar, ya que muchas personas cuentan con la transferencia como medio de satisfacción de necesidades básicas.
- e. La situación fiscal del país y las decisiones políticas que se han tomado en los últimos años, han afectado la operacionalización del programa en términos de su alcance.
- f. Aunque la intervención se encuentra en funcionamiento y existen bases de datos de esta, el tipo de información disponible no permite profundizar en análisis de procesos y resultados.

## 8. Referencias Bibliográficas

- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (02 de octubre de 2018). *Ley N° 9617. Fortalecimiento de las transferencias monetarias condicionadas del Programa Avancemos*. San José, Costa Rica.
- Asamblea Legislativa de Costa Rica. (2010). *Ley N° 4760. Ley de Creación del Instituto Mixto de Ayuda Social*. San José, Costa Rica
- Bouza, C. (2017). *Elementos del análisis estadístico de datos*. Obtenido de Researchgate.net: file:///Users/Ana/Downloads/elementosbasicosesttica.pdf
- Denzin, N., & Lincoln, Y. (2012). *Manual de investigación Cualitativa: El campo de la investigación Cualitativa* (Vol. I). Barcelona: Gedisa.
- Diaz, C. (2018). Investigación cualitativa y análisis de contenido temático. *Revista General de Información y Documentación*, 119-142.
- Duque, J. (2011). El desafío de la interinstitucionalidad como estrategia de gestión en programas de formación avanzada. En: *Revista Unipluriversidad*, Vol.11, No.3, 2011, Facultad de Educación, Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia.
- Flick, J. (2002). *Introducción a la investigación Cualitativa*. En Denzin y Lincoln (2012). *Manual de investigación Cualitativa* (Vol. 01). Barcelona: Gedisa.
- González, L. (2009), *Lecturas sobre vulnerabilidad y desigualdad social*; Córdoba, Centro de Estudios Avanzados (U.N.C.) – CONICET, ISBN 978-987-23989-5-8, págs.13-29.
- IMAS. (2019). *Teoría del Programa TMC Avancemos*. San José, Costa Rica.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (2021). *Encuesta Nacional de Hogares Julio 2021*. San José, Costa Rica. <https://inec.cr/sites/default/files/documentos-biblioteca-virtual/reenaho2021.pdf>
- Martin, C. (1992). *Logistics and Supply Chain Management: Strategies for Reducing Costs and Improving Service*. London: Pitman.
- MIDEPLAN. (2009). *Política Nacional para la Niñez y la Adolescencia*. (UNICEF, Ed.) San José.
- MIDEPLAN. (2018). *Manual de Evaluación de Intervenciones Públicas*. San José, Costa Rica

Ministerio de Educación Pública (2012). *Dirección de Programas de Equidad. Lineamientos de Programas de Equidad. Ministerio de Educación Pública. Dirección de Programas de Equidad*. 1. Ed. San José, C. R: Cónдор Editores.

Presidencia de la República. (10 de octubre de 2008). *Decreto Ejecutivo N° 34786-MP-S-MEP. 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 Avanceamos*. San José, Costa Rica.

Programa Estado de la Nación. (2006). *Duodécimo informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José, Costa Rica.

Sánchez, N., Viramontes, M., De Santiago, B., & Carretero, M. (enero-junio de 2019). Elementos para Calcular el Costo de Oportunidad para Estudiar en la Universidad Politécnica de Querétaro (UPQ). *Conciencia Tecnológica* (57), 01-11.

Sarduy, Y. (julio-septiembre de 2007). El análisis de información y las investigaciones cuantitativa y cualitativa. *Revista Cubana de Salud Pública*, 33(3), 01-11.

Stockmann, R., & Meyer, W. (2016). *Evaluación: Una introducción teórico-metodológica*. San José: Editorial UCR.

**Este informe fue finalizado el viernes 03 de diciembre del dos mil veintiuno en la ciudad de San José, Costa Rica.**

9. Anexo 1

