

## EXECUTIVE SUMMARY

---

### Context

UNICEF Costa Rica and the Mixed Institute for Social Aid (IMAS) selected IMPAQ International (IMPAQ) to conduct the Evaluation of the Conditional Cash Transfer Program *Avancemos*. The evaluation was conducted between the period of January and July, 2015.

The *Avancemos* Program was developed by the Government of Costa Rica to combat the rising problem of drop-out and abandonment in secondary school. The program was established through Executive Decree No. 33154 on May 8<sup>th</sup> 2006, with the objective of promoting school attendance for adolescents that belong to families living in poverty. This conditional cash transfer was designed to provide monetary compensation to beneficiary households with the requirement that their students regularly attend secondary school. The government institution responsible for managing and implementing the program at the national level is the IMAS.

### Objectives of the Evaluation

#### Main objective

The main objective of this evaluation is to assess the performance and impact of the *Avancemos* Program after nine years of implementation. The evaluation will study the relevance, effectiveness, efficiency, impact and sustainability of the program.

#### Specific objectives

- Study the establishment and development of the program since its creation.
- Identify if the results obtained by the program meet original expectations and objectives.
- Assess whether the program is being executed in the most efficient manner.
- Quantify what have been the effects generated by the program in relation to school attendance, education completion levels, labor market participation, and hours worked.
- Determine whether the program has an adequate and sustainable operation that can optimally transfer the benefits to families in poverty and extreme poverty.

## **Methodology**

This evaluation was conducted utilizing a mixed methods methodology. The implementation of the program was evaluated through three qualitative techniques: 1) an extensive document review of previous studies, decrees, guidelines, regulations and other relevant documentation; 2) semi-structured interviews with administrative key informants, program experts, and teachers of secondary schools; and 3) focus groups discussions with beneficiary parents and students to debate their perception of *Avancemos*.

The impacts of the program were obtained through a quantitative approach utilizing existing data from the National Household Surveys conducted by the National Institute of Statistics and Census of Costa Rica (INEC). The effects of the program were estimated using Propensity Score Matching techniques and data from 2014. The impact evaluation quantified the effects generated by the program to beneficiary students in school attendance, education completion, labor force participation and hours dedicated to paid and domestic work.

## **Main Findings**

For over 9 years, *Avancemos* has become the national conditional cash transfer program intended to support vulnerable secondary school students. This evaluation found that parents and students have a very positive perception of the program and agree that it was the support they needed to cover the expenses of the secondary school system. Parents and students also agree that once in the program, the transfer is deposited monthly into their bank accounts. The evaluation also found that although financial aid is a key component to determine permanence in the classroom, student motivation is another crucial factor that must be considered.

One of the main challenges that the *Avancemos* Program has is incorporating new beneficiaries in a timely manner. Most of the new beneficiaries are students in the first level of secondary school, 7<sup>th</sup> grade. The evaluation identified several cases of new beneficiaries that did not receive their first transfers on time. The main complication listed is the transition from primary school scholarships administered by the National Scholarship Fund (FONABE) toward the *Avancemos* transfer for secondary school administered by IMAS, which in numerous cases delayed the

financial support to the students for several months at a crucial time in their educational path. Another challenge that the program has been facing is the procedures for registering and maintaining the student in the program, which are often times perceived as complicated and confusing. Various parents also expressed that the amount received is not enough to cover the increasing expenditures of secondary education.

Even after having identified existing challenges, this evaluation provides empirical evidence that the program leads to beneficiaries staying in classrooms. The empirical results also provide causal evidence that the completed years of education have increased because of *Avanceмос*. Finally, this evaluation found that the program reduced the total hours worked by beneficiaries, both for paid and domestic work.

## **Recommendations**

The evaluation team recommends IMAS to seek better inter-institutional coordination with FONABE and the Ministry of Public Education (MEP) to improve their transitional processes; more specifically, transferring financial support from elementary to secondary school, and the verification of attendance compliance. We also suggest that the *Avanceмос* Program unify the rules of their program and develop an information and awareness campaign to IMAS staff across all regional offices. IMAS is also encouraged to establish a technical criterion to transparently determine and update the amount of the transfer. Finally, IMAS is recommended to establish a monitoring and evaluation system. This would allow them to gather updated information that will facilitate a proactive search for potential beneficiaries currently excluded. In addition this would track current beneficiaries in order to make timely program corrections and modifications based on empirical evidence.

# United Nations Children's Fund (UNICEF) Costa Rica

Apoyo Técnico para la Revisión y Evaluación del Programa de Transferencia Monetaria Avancemos del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) para Contribuir a la Reducción de la Deserción y el Abandono Escolar.

## Informe Final de Evaluación



### **Autores:**

Dr. Jaime A. Meza-Cordero  
Dr. Maurice Kugler  
Dra. Michaela Gulemetova  
Lic. Danelly Salas-Ocampo  
Bach. César Rodríguez-Barrantes  
M.A. Verónica Campos-Barrantes

**31 de Julio, 2015**

*Entregado a:*



Raquel Barrientos, Oficial de M&E  
UNICEF Costa Rica  
1 104, Pavas 490-1000,  
Costa Rica

*Entregado por:*



IMPAQ International, LLC  
10420 Little Patuxent Parkway, Suite 300  
Columbia, MD 21044  
[www.impaqint.com](http://www.impaqint.com)

## **AGRADECIMIENTOS**

---

Agradecemos a UNICEF Costa Rica y al Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) por financiar esta investigación y por su colaboración en todas sus etapas. También damos las gracias al Ministerio de Educación Pública de Costa Rica (MEP), sus colegios, directores y profesores por permitirnos y facilitarnos la recolección de información de campo. Agradecemos a los expertos que muy amablemente nos atendieron para ser entrevistados. Del mismo modo extendemos nuestra gratitud a estudiantes y padres de familia que participaron de las actividades llevadas a cabo en sus respectivos colegios. Esta investigación no hubiese sido posible sin la colaboración del Ing. Carlos Rodríguez, quien nos asistió permanentemente con el transporte y trabajo de campo. Los hallazgos, interpretaciones y conclusiones expresadas en este documento son enteramente de los autores. Estas no necesariamente representan la opinión de IMPAQ International, UNICEF Costa Rica o el IMAS.

## TABLA DE CONTENIDOS

	Page
Agradecimientos .....	ii
Tabla de Contenidos.....	iii
Tabla de Ilustraciones .....	v
Lista de Acrónimos .....	vi
Resumen Ejecutivo .....	1
<b>Sección 1: Introducción y Contexto .....</b>	<b>4</b>
1.1 Educación en Costa Rica .....	4
1.2 El Programa Avancemos .....	9
1.3 Teoría del Programa .....	16
<b>Sección 2: Preguntas de Investigación y Objetivos de la Evaluación .....</b>	<b>35</b>
2.1 Preguntas de Investigación .....	35
2.2 Objetivos de la Evaluación .....	37
<b>Sección 3: Metodología.....</b>	<b>39</b>
3.1. Implementación del Programa.....	39
3.2. Impacto del Programa .....	45
<b>Sección 4: Resultados y Hallazgos .....</b>	<b>53</b>
4.1. Pertinencia del Programa Avancemos.....	53
4.2. Eficacia del Programa Avancemos.....	61
4.3. Eficiencia del Programa Avancemos.....	67
4.4. Impacto del Programa Avancemos.....	71
4.5. Sostenibilidad del Programa Avancemos.....	82
<b>Sección 5: Limitaciones, Desafíos y Lecciones Aprendidas .....</b>	<b>91</b>
5.1 Limitaciones.....	91
5.2 Desafíos .....	92
5.3 Lecciones Aprendidas .....	97
<b>Sección 6: Conclusiones y Recomendaciones .....</b>	<b>99</b>
6.1 Interpretación y Enlaces de los Resultados.....	99
6.2 Listado de Recomendaciones.....	100
<b>Referencias .....</b>	<b>106</b>
<b>Anexos</b>	
<b>Anexo 1: Revisión Jurídica y Normativa del Programa Avancemos .....</b>	<b>110</b>
<b>Anexo 2: Lista de Documentos Revisados.....</b>	<b>119</b>

<b>Anexo 3: Ficha Bibliográfica .....</b>	<b>125</b>
<b>Anexo 4: Matriz de Análisis de Documentación .....</b>	<b>127</b>
<b>Anexo 5: Guía para Completar la Matriz de Análisis de Documentación .....</b>	<b>129</b>
<b>Anexo 6: Listado de Informantes Clave .....</b>	<b>131</b>
<b>Anexo 7: Desarrollo de las Entrevistas Semi-Estructuradas .....</b>	<b>132</b>
<b>Anexo 8: Cláusula de Consentimiento a Entrevista .....</b>	<b>133</b>
<b>Anexo 9: Protocolo para Entrevista y Guía de Preguntas.....</b>	<b>134</b>
<b>Anexo 10: Detalles de la Selección de la Muestra para Grupos Focales.....</b>	<b>136</b>
<b>Anexo 11: Cronograma de Giras para Grupos Focales .....</b>	<b>140</b>
<b>Anexo 12: Guía para la Realización de los Grupos Focales .....</b>	<b>142</b>
<b>Anexo 13: Grupos Focales-Agenda y Desarrollo de la Actividad.....</b>	<b>143</b>
<b>Anexo 14: Cláusula de Consentimiento Grupo Focal .....</b>	<b>145</b>
<b>Anexo 15: Protocolo del Grupo Focal .....</b>	<b>146</b>

## **TABLA DE ILUSTRACIONES**

---

Ilustración 1: Escuela Pública en San Marcos de Tarrazú .....	5
Ilustración 2: Asistencia al Sistema Educativo .....	6
Ilustración 3: Estudiantes del Liceo de Coronado, San José .....	8
Ilustración 4: Logo Promocional del Programa Avancemos .....	10
Ilustración 5: Instituciones Involucradas en el Programa Avancemos .....	11
Ilustración 6: Estudiantes Beneficiarios de Avancemos Liceo San Marcos de Tarrazú .....	12
Ilustración 7: Asignación de Montos por Nivel Cursado .....	13
Ilustración 8: Etapas del Programa Avancemos.....	15
Ilustración 9: Teoría de la Intervención .....	28
Ilustración 10: Cadena de Resultados.....	30
Ilustración 11: Preguntas clave acerca de la Evaluabilidad .....	34
Ilustración 12: Grupo Focal con Madres de Familia en el CTP de Purral de Goicoechea .....	43
Ilustración 13: Mapa de Costa Rica con Identificación de los Grupos Focales .....	45
Ilustración 14: Evaluaciones de Impacto de Programas de Transferencia Monetaria Condicionada .....	48
Ilustración 15: Estrategia Empírica .....	51
Ilustración 16: Grupo de Estudiantes Beneficiarios de Avancemos en Tarrazú .....	56
Ilustración 17: Grupo Focal con Estudiantes Beneficiarios en Liceo de Tarrazú .....	64
Ilustración 18: Porcentaje de Familias Beneficiadas.....	71
Ilustración 19: Porcentaje de Familias Beneficiadas por Región .....	72
Ilustración 20: Porcentaje de Familias Beneficiadas por Zona .....	73
Ilustración 21: Ingreso Mensual Promedio por Persona .....	74
Ilustración 22: Porcentaje de Adolescentes Asistiendo al Colegio y Promedio de Años Concluidos .....	75
Ilustración 23: Estudiantes que Asisten a la Educación Formal y no Pertenecen a Avancemos .....	76
Ilustración 24: Razones Dadas por Jóvenes que Abandonaron el Sistema Escolar .....	77
Ilustración 25: Porcentaje de Adolescentes Trabajando y Horas Trabajadas.....	79
Ilustración 26: Impacto de Avancemos en Variables Educativas.....	80
Ilustración 27: Impacto del Programa en Variables Laborales .....	81

## LISTA DE ACRÓNIMOS

---

CIPAS	Comités Institucionales del Programa Avancemos
CCSS	Caja Costarricense de Seguro Social
EHPM	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples
ENAHO	Encuesta Nacional de Hogares
FIS	Ficha de Información Social
FONABE	Fondo Nacional de Becas
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
IMAS	Instituto Mixto de Ayuda Social
MEP	Ministerio de Educación Pública
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación y Política Económica
PSM	Propensity Score Matching
SABEN	Sistema de Atención al Beneficiario
SIPO	Sistema de Información de la Población Objetivo
TMC	Transferencias Monetarias Condicionadas
UNICEF	United Nations Children's Fund

## RESUMEN EJECUTIVO

---

UNICEF Costa Rica y el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) seleccionaron a IMPAQ International (IMPAQ) para realizar la Revisión y Evaluación del Programa de Transferencia Monetaria Condicionada Avancemos para contribuir a la Reducción de la Deserción y el Abandono Escolar. Dicho trabajo se llevó a cabo durante el periodo comprendido entre Enero y Julio del 2015.

Avancemos es un programa que surgió como una respuesta del Estado Costarricense para combatir el problema de exclusión escolar en secundaria. Por la vía de Decreto Ejecutivo No. 33154 el 8 de mayo del 2006, se establece el Programa Avancemos con el objetivo de promover el mantenimiento y aprovechamiento en el sistema educativo de adolescentes miembros de familias en condición de pobreza, para que tengan oportunidad de superar en el futuro la situación en que viven. El programa consiste en entregar una compensación monetaria a los hogares beneficiarios siempre que se cumpla el requisito de que las y los estudiantes asistan a la secundaria. En la actualidad el IMAS es la institución encargada de administrar e implementar el programa a escala nacional.

### **Objetivos de la Evaluación**

#### ***Objetivo General***

Esta evaluación se propuso valorar el funcionamiento y el impacto del Programa Avancemos tras sus primeros nueve años de ejecución, conociendo como ha sido efectuada la implementación del programa y la calidad del mismo. En particular se evaluó su pertinencia, eficacia, eficiencia, impacto y sostenibilidad.

#### ***Objetivos Específicos***

- Estudiar el establecimiento y desarrollo del programa desde su origen.
- Identificar si los resultados obtenidos por el programa cumplen con las expectativas y los objetivos originales.
- Valorar si el programa está siendo ejecutado de la manera más eficiente.

- Cuantificar cuáles han sido los efectos generados por el programa en relación con la asistencia al colegio, niveles completados, necesidad de trabajar por remuneración económica o en labores domésticas, y el total de horas trabajadas.
- Conocer si el programa tiene una operatividad adecuada y sostenible que permite transferir de manera óptima los beneficios a las familias en pobreza y pobreza extrema.

## **Metodología**

Para llevar a cabo la evaluación se trabajó con una metodología cualitativa y cuantitativa. Para evaluar la implementación del programa se utilizaron tres técnicas cualitativas: revisión documental de estudios previos, decretos, lineamientos, normativas y otra información relevante sobre Avancemos; entrevistas semi-estructuradas a informantes clave expertos en el programa y docentes de secundaria; y grupos focales dirigidos a padres de familia y adolescentes para conocer su percepción sobre Avancemos. También se realizó un grupo focal con las funcionarias Enlaces del IMAS. Para evaluar el impacto del programa se utilizó un enfoque cuantitativo que buscó identificar los efectos de Avancemos utilizando datos provenientes de las encuestas de hogares del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). Utilizando el método de emparejamiento por puntajes de selección y datos del 2014, se exploró la relación de causalidad entre la participación en el programa y los cambios experimentados por las y los estudiantes beneficiarios y sus familias en asistencia al colegio, niveles completados, participación laboral y las horas dedicadas al trabajo remunerado y doméstico.

## **Principales Hallazgos**

Avancemos ha logrado consolidarse durante más de ocho años como un programa masivo de transferencias monetarias condicionadas a estudiantes de colegio a escala nacional. Se puede destacar que los padres de familia y adolescentes tienen una percepción positiva sobre Avancemos, sin embargo, consideran que la ayuda económica no es lo único que determina su permanencia en los salones de clase, y que la motivación es otro gran factor a considerar. Se logró identificar algunos casos de beneficiarios que no reciben las ayudas a tiempo y además

algunos padres de familia y adolescentes expresaron que el dinero que reciben por concepto de Avancemos no es suficiente para sus crecientes gastos en educación. Los trámites para obtener o mantener la ayuda del programa en algunas ocasiones se perciben como complicados y la información proporcionada puede resultar confusa, siendo la transición de obtener becas en primaria provenientes del Fondo Nacional de Becas (FONABE) a Avancemos el punto que genera más conflictos, puesto que en numerosas ocasiones su resolución se retrasa varios meses. También se comprobó que el programa logra cumplir con su objetivo de elevar la probabilidad de que las y los estudiantes beneficiarios se mantengan en las aulas, además de que aumentan sus años de educación completados y disminuyen su total de horas trabajadas en labores tanto remuneradas como domésticas.

### **Principales Recomendaciones**

Se invita al IMAS a buscar una mejor coordinación inter-institucional con FONABE y el Ministerio de Educación Pública (MEP) para mejorar sus procesos de ejecución y la verificación de la condicionalidad. También se sugiere que el Programa Avancemos unifique la normativa del programa y desarrolle una campaña de información y sensibilización hacia sus funcionarios en oficinas regionales. Se recomienda al IMAS definir un criterio técnico para establecer y poder actualizar de manera automática y transparente la remuneración económica que se otorgará a los beneficiarios. También se propone realizar una búsqueda más proactiva de los potenciales estudiantes excluidos, instaurar de manera oficial los Comités Institucionales del programa conocidos como CIPA y desarrollar una campaña de comunicación sobre los alcances y requerimientos del programa. Finalmente, se recomienda al IMAS establecer un sistema de monitoreo y evaluación de los estudiantes beneficiados que permita disponer de información actualizada y concreta sobre el programa para posibilitar la realización de correcciones y modificaciones subsecuentes basadas en evidencia empírica.

## SECCIÓN 1: INTRODUCCIÓN Y CONTEXTO

---

El presente documento corresponde al Informe Final de Evaluación para la consultoría: *Apoyo Técnico para la Revisión y Evaluación del Programa de Transferencia Monetaria Avancemos del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) para Contribuir a la Reducción de la Deserción y el Abandono Escolar*; realizada en colaboración con UNICEF Costa Rica y el IMAS. Esta consultoría fue llevada a cabo entre el periodo de Enero y Julio de 2015 e incluyó: la revisión jurídica del Programa Avancemos desde su origen, la revisión bibliográfica de 46 documentos, 16 entrevistas a actores clave y expertos, 42 grupos focales con estudiantes y madres de familia beneficiarias a lo largo de todo el país, la realización de 2 talleres con expertos, la construcción de la teoría del programa, y finalmente la evaluación rigurosa del Programa Avancemos. Dicha evaluación permitirá a las instituciones involucradas comprender mejor el funcionamiento y los efectos generados por el Programa Avancemos, posibilitando así la formulación de cambios que permitirán las oportunas mejoras.

### 1.1 Educación en Costa Rica

#### *Información General*

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas enfatizan la necesidad de los países en vías de desarrollo por garantizar la educación primaria universal y gratuita como motor para generar el capital humano necesario para salir de la pobreza. Durante muchos años, Costa Rica ha garantizado exitosamente esta provisión a sus habitantes, de manera que actualmente se considera un valor social que la población costarricense concluya la primaria. Sin embargo, persiste el desafío de la exclusión durante la educación secundaria.

### Ilustración 1: Escuela Pública en San Marcos de Tarrazú



Según plantea Román (2010):

Durante el primer quinquenio de los noventa, uno de cada seis estudiantes de secundaria era expulsado del sistema educativo costarricense. El indicador mostró una ligera disminución en el segundo quinquenio, se estancó a principios de la década del 2000 y volvió a incrementarse en el período 2004-2007 (p. 36).

La autora también describe cómo un estudio realizado por el MEP a partir de cohortes reconstruidas (1995, 2000, 2003 y 2007) muestra que solamente poco más de una tercera parte de las y los estudiantes que inician en primer grado logran completar la secundaria.

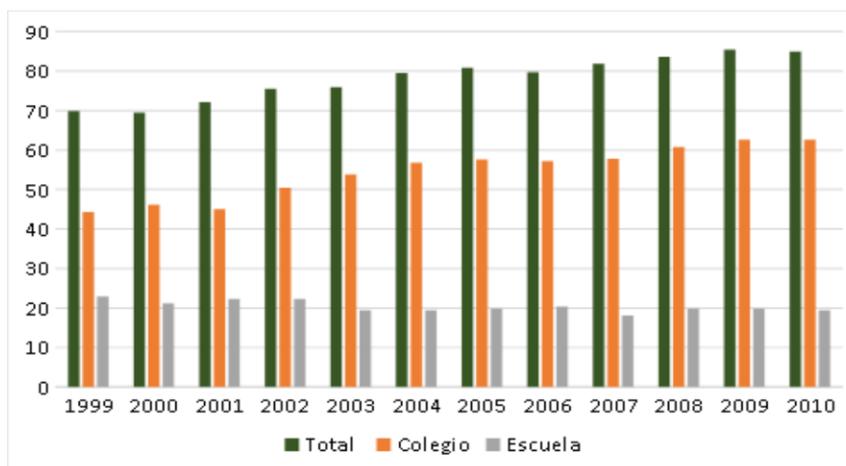
Costa Rica no escapa a los problemas tradicionales de un país en vías de desarrollo. La desigualdad, la pobreza y el desempleo son realidades percibidas en el quehacer cotidiano, expuestas por los medios de comunicación y reflejadas puntualmente en las encuestas. Un grupo particularmente afectado de la población son las familias que se encuentran en condición de pobreza con integrantes en edad escolar, pues estas son las que enfrentan mayores dificultades para que sus hijos e hijas logren culminar con éxito el paso por el sistema educativo formal.

En Costa Rica la educación secundaria es supervisada y administrada por el Ministerio de Educación Pública (MEP). Los colegios públicos son solventados en su totalidad por el Estado, y las y los estudiantes no deben pagar ningún costo por matrícula ni asistencia. La educación secundaria consta de 5 niveles en colegios académicos y 6 niveles en colegios técnicos vocacionales. Aunque no hay costos requeridos por concepto de asistencia al colegio, las familias

tienen la obligación de cubrir los gastos correspondientes a uniformes, útiles, libros y fotocopias, y en muchos casos alimentación y transporte.

Como muestra la Ilustración 2, para inicios del año 2006 la tasa de asistencia a la educación formal para jóvenes de entre 12 y 17 años de edad en Costa Rica se había estancado en un nivel del 79.64%. Hasta la fecha ha sido bien documentado que los niveles bajos de educación conducen al desempleo y a trabajos poco remunerados, muchas veces en el sector informal, situación que a la vez perpetúa la condición de pobreza y pobreza extrema. Este estancamiento generó un alto grado de preocupación, dado que la exclusión en la educación secundaria no solo amenaza el desarrollo económico del país, sino que también acarrea un duradero costo social.

**Ilustración 2: Asistencia al Sistema Educativo**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de las encuestas de hogares del INEC

Otro fenómeno actual de la educación costarricense es la reprobación. La edad de las y los estudiantes en educación secundaria en Costa Rica es usualmente de 13 a 17 años, sin embargo, es común que debido a la repitencia, la edad superior de los jóvenes llegue hasta los 21 años. La cantidad de estudiantes de 13 a 17 años no matriculados en secundaria en el 2010 era de 24.8%, y una tasa de aprobación del título de solo 46 de cada 100 estudiantes entre 17 y 21 años, y la tasa neta de décimo y undécimo alcanzó apenas un 46.3% de matriculados en el mismo año.

Esto permite pensar que el país está aún lejos de alcanzar la cobertura universal en secundaria. Según Mata y Hernández (2013), las tasas de reprobación en la secundaria costarricense son

mayores a las de repitencia, lo cual implica que muchos estudiantes reprobados abandonan la educación formal. Las autoras también detallan como este fenómeno tiende a ser mayor en décimo año.

En la actualidad, la exclusión estudiantil en la educación secundaria pública se presenta como uno de los principales problemas del sistema educativo costarricense. Durante los últimos 15 años la escolaridad promedio de las personas mayores de 15 años aumentó de 7,7 a 8,4 años. Sin embargo este indicador se mantiene en un nivel muy bajo, especialmente en las provincias periféricas. A continuación se detallará el concepto de exclusión escolar, sus orígenes y consecuencias.

### ***La Exclusión Escolar, Causas y Consecuencias***

La deserción escolar<sup>1</sup> es un término comúnmente usado para referirse a un fenómeno en la educación que sucede cuando los jóvenes se retiran de los salones de clase y del sistema educativo (Jiménez y Gaete, 2013). Otro concepto determinante a diferenciar es la exclusión educativa. A diferencia de la deserción escolar, donde el estudiante después de un proceso acumulativo de asistencia al centro educativo se retira sin haber concluido los estudios, la exclusión educativa existe cuando se da un proceso de separación entre grupos distintos entre sí, y puede ser generada por falta de acceso a los sistemas educativos, segregación social, mala calidad de los centros educativos, riesgos físicos o psicológicos, entre otros.

Dos importantes causas que fomentan la exclusión estudiantil son la reprobación y la repitencia. Entre más tiempo tarde un estudiante en obtener su bachillerato, tendrá menos probabilidades de terminarlo. A inicios de los años 2000 la reprobación en secundaria rondaba el 20%, sin embargo en el 2010 este porcentaje aumentó a 22.1%. Otras causas a destacar son la falta de motivación de las y los estudiantes por concluir la educación formal, situaciones de embarazos,

1 También conocido como abandono escolar.

limitaciones físicas o cognitivas, problemas de aprendizaje, falta de acceso al sistema y finalmente la falta de recursos económicos.

### **Ilustración 3: Estudiantes del Liceo de Coronado, San José**



Una vez que las y los jóvenes se retiran de las aulas, pierden la oportunidad de formarse técnica y académicamente en una etapa fundamental de sus vidas, justo cuando se empiezan a construir las bases para una situación económicamente estable para el futuro. Son precisamente estos jóvenes que abandonan la educación formal los que se ven más afectados a largo plazo, debido a las altas probabilidades de ser económicamente vulnerables y continuar patrones cíclicos de pobreza inter-generacionales. Para agravar el problema, estos jóvenes son, en muchos casos, residentes de zonas rurales donde las oportunidades laborales son muy limitadas y mal remuneradas.

Diversos estudios han mostrado la existencia de una relación directa entre la exclusión escolar y la pobreza. Según Fundación Acción Joven (s.f.), entre las personas sin ningún año de estudio, un 43% se encuentra en situación de pobreza (17% en pobreza extrema), mientras que entre aquellas que han completado al menos los once años de educación regular solo un 10% vive en esta condición, y entre los que han completado más de quince años de estudio solo un 1% está bajo la línea de pobreza. Este documento también detalla cómo quienes se ven más afectados por los problemas de repitencia son los estudiantes de secundaria, especialmente en zonas rurales. La exclusión promedio en el 2010 fue de un 10,2%, siendo sétimo y décimo los niveles con los mayores índices, con un 16.5% y 11.8% respectivamente.

Estas brechas sociales, económicas y educativas, conducen a distancias profundas entre la calidad de vida de los que han podido acumular más años de estudio y los que no han tenido esta oportunidad. Según Ross (2013) cuando hay desigualdad de por medio, las probabilidades de graduarse descienden a un 35%, y cuando los padres de familia no han completado la primaria, baja hasta un 28%. Cabe mencionar que otros factores tales como el lugar de residencia, género, condición socioeconómica y número de hermanos, también inciden significativamente en la probabilidad de finalizar los estudios secundarios. De esta forma puede verse el cómo una adecuada conclusión de la secundaria no solo representa mayores oportunidades de ingreso en el futuro para estos jóvenes, sino también mayores posibilidades de reducir la brecha de desigualdad, disminuir la pobreza y tener un verdadero impacto en su movilidad social.

## **1.2 El Programa Avancemos**

Una solución propuesta para combatir la deserción escolar son los programas de Transferencia Monetaria Condicionada (TMC). Los programas TMC han sido ampliamente adoptados en la región latinoamericana y surgen con el objetivo de fomentar la educación formal y al mismo tiempo proveer asistencia financiera en el corto plazo a familias necesitadas. Parte de la motivación que ha llevado a diversos gobiernos a establecer estos programas reside en que no son enteramente asistencialistas, puesto que demandan un comportamiento condicional para la transferencia. Este tipo de programa redistributivo parte de la premisa de que se elevarán los ingresos de las familias de menores ingresos, tanto en el corto plazo mediante el subsidio mensual, como en el largo plazo mediante el incremento en el capital humano.

#### Ilustración 4: Logo Promocional del Programa Avancemos



El Programa Avancemos surge como respuesta del Estado Costarricense para atacar el problema de la exclusión escolar en secundaria. Este es un programa de TMC que busca, mediante un incentivo monetario, fomentar la permanencia y reinserción dentro del sistema educativo formal de jóvenes cuyas familias enfrentan dificultades económicas, con el fin de elevar sus niveles de asistencia, grados completos, y la probabilidad de que finalicen exitosamente la secundaria.

Avancemos nació como parte del Programa de gobierno de la campaña de Oscar Arias Sánchez en el año 2005, y su rápida ejecución así como falta de planificación llevaron a que no se determinaran indicadores ni una línea de base para su monitoreo y evaluación. Es en el año 2006 mediante el Decreto Ejecutivo No. 33154, que la iniciativa se perfiló para brindar a los beneficiarios 3 componentes: una transferencia monetaria, un incentivo para el ahorro y un apoyo a la oferta educativa y formativa. Sin embargo el único componente que se llegó a concretar fue el del subsidio monetario mensual, condicionado a que el estudiante presentara una alta tasa de asistencia al colegio bajo la verificación del Ministerio de Educación Pública (MEP).

Al mismo tiempo, el programa también tenía la condicionalidad de un chequeo de salud anual a ser realizado por la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS). Este requisito obedeció más a la adaptación de otros programas de transferencias monetarias condicionadas existentes en la región latinoamericana, que a un problema de salud pública de los y las adolescentes

costarricenses. Esta causa, junto con la dificultad por monitorear los chequeos requeridos, llevó a que dicha condición fuera eliminada.

El Programa Avancemos se comenzó a ejecutar como un plan piloto en el año 2006 a cargo del Fondo Nacional de Becas (FONABE) y el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS). Con el paso del tiempo el IMAS pasó a ser la institución encargada de administrar e implementar el programa, mediante el Decreto Ejecutivo No. 34786-MP-S-MEP de octubre del 2008. A raíz de este cambio FONABE siguió encargándose de becas para estudiantes en primaria y educación superior. En este aspecto es importante mencionar que FONABE además otorga becas a estudiantes de secundaria mediante productos específicos: Adolescentes Indígenas, Necesidades Educativas Especiales, Adolescentes en Conflicto Social, Gestión de Riesgo en Desastres, entre otros.

#### Ilustración 5: Instituciones Involucradas en el Programa Avancemos

IMAS	MEP	CCSS
<ul style="list-style-type: none"> <li>•Aplicar la FIS a los potenciales beneficiarios.</li> <li>•Actualizar el SIPO con los datos obtenidos.</li> <li>•Seleccionar las familias elegibles según grupo de pobreza.</li> <li>•Asignar la cuota correspondiente a la región.</li> <li>• Depositar las transferencias a las familias beneficiarias.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Corroborar matrícula y asistencia.</li> <li>•Coordinar con el IMAS acciones para la eficiente asignación de beneficios.</li> <li>•Comunicar al IMAS el cumplimiento de las responsabilidades.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Chequeo de salud anual o semestral a los beneficiarios.</li> <li>•2007-2008 se elimina requerimiento de salud.</li> </ul>

Fuente: Elaboración Propia

El Programa Avancemos atiende a la población económicamente más vulnerable, que son los estratos más altos de pobreza de acuerdo al Sistema de Identificación de la Población Objetivo del IMAS. Desde su puesta en marcha, Avancemos ha cambiado los requerimientos y edades para ser beneficiario. En la etapa piloto el programa estaba destinado a adolescentes de ambos sexos en condición de pobreza que necesitaran apoyo económico para mantenerse en el sistema educativo o formativo, con un rango de edad entre los 13 y los 17 años. Sin embargo en el 2007, a través del Decreto Ejecutivo No. 33677, este requisito se extendió hasta los 21 años, con el fin

de atender a jóvenes mayores de edad que aún se encontraran cursando la secundaria, siempre y cuando se encontraran en condición de pobreza, vulnerabilidad y exclusión social.

Es en el 2008, mediante el Decreto Ejecutivo No. 34786, que se concede otra variable a la población objetivo, estableciendo que los beneficiarios del proyecto serían aquellas familias con adolescentes y jóvenes de ambos sexos entre los 12 y los 25 años que viven en condiciones de pobreza, en riesgo, vulnerabilidad social y exclusión, y que necesiten apoyo económico para mantenerse en el sistema educativo a nivel de secundaria. Además se determinó que la transferencia monetaria no es solo un beneficio para las y los estudiantes, sino para la familia en general (Dinarte, 2009, p. 68, 73-74). Es importante mencionar que con el paso de los años los parámetros para definir vulnerabilidad social se han ampliado.

#### **Ilustración 6: Estudiantes Beneficiarios de Avancemos Liceo San Marcos de Tarrazú**



El plan piloto cubrió a 8000 estudiantes de escasos recursos en distritos urbanos del Valle Central. Con el inicio del curso lectivo en el año 2007, el programa tomó el nombre Avancemos y se expandió a nivel nacional. Entonces Avancemos se comenzó a implementar mediante la asignación de cuotas regionales a cada distrito del país. Para ello, el IMAS tomó el Índice de Desarrollo Social de cada distrito y asignó más recursos a las regiones con índice deficientes. La cobertura del programa fue creciendo cada año: 8000 estudiantes en 2006, 54,000 en 2007,

55,000 en 2008, 165,749 en 2009 y 185,000 del 2010 en adelante, abarcando aproximadamente al 51,4% de los estudiantes matriculados en la secundaria pública del país (SABEN-IMAS, 2015).

El objetivo principal del Programa Avancemos ha sido mantener a las y los estudiantes en el sistema escolar, entregando un subsidio destinado a compensar el incentivo que podría ofrecer un ingreso por el trabajo remunerado. Bajo la premisa de que a mayor edad el ingreso obtenido por trabajar aumenta, la transferencia mensual fue diseñada de forma escalonada, con un incremento anual por nivel educativo. Inicialmente el pago mensual para séptimo año era de 15,000 colones, 20,000 para octavo, 25,000 para noveno, 35,000 para décimo, 45,000 para undécimo y 50,000 para duodécimo año. El crecimiento mayor para décimo grado se debe a que la tasa de abandono en noveno grado era especialmente alta.

En diciembre del año 2014 se hizo un ajuste a los montos, considerando que séptimo año era uno de los niveles con mayor exclusión, que FONABE incrementó los montos asignados en primaria, y que debido al arrastre de materias de niveles anteriores, se hizo difícil para el IMAS determinar el nivel exacto que los estudiantes estarían cursando. Los montos de las transferencias pasaron a ser de 22,500 colones desde séptimo hasta noveno, y de 35,000 desde décimo hasta duodécimo.

**Ilustración 7: Asignación de Montos por Nivel Cursado**

Nivel	2006	2013	2015
7mo	¢15000	¢17500	¢22500
8vo	¢20000	¢20000	¢22500
9no	¢25000	¢25000	¢22500
10mo	¢35000	¢35000	¢35000
11mo	¢45000	¢45000	¢35000
12vo	¢50000	¢50000	¢35000

Fuente: Elaboración Propia

Aunque el Programa Avancemos no restringe el trabajar fuera de las horas lectivas, sí garantiza que el tiempo disponible para hacerlo se reduzca, a la vez que la mayor asistencia a los colegios llevaría a mejorar el rendimiento académico. También se destaca que no existen restricciones al número de estudiantes por familia que pueden ser beneficiados, siempre y cuando no hayan repetido un grado más de una vez.

La selección de las familias beneficiadas sigue varios pasos:

1. La familia debe ser identificada por el IMAS y debe haber llenado una Ficha de Información Social (FIS), que es un instrumento de recolección de datos que contiene 56 variables socio-económicas, con un porcentaje de ellas corroboradas *in situ*.
2. Con información de la FIS, se elabora el Sistema de Información de la Población Objetivo (SIPO) que es un registro de la población usuaria del IMAS. Utilizando el modelo de puntaje SIPO-2005, el cual utiliza variables, factores y subfactores, y asigna ponderaciones predeterminadas, se deriva una puntuación de vulnerabilidad para cada familia. Las familias son clasificadas en 4 grupos de vulnerabilidad. Luego se aplica el método de Línea de Pobreza que clasifica a las familias en Pobreza Extrema, Pobreza Básica y No Pobres con base en el ingreso familiar como única variable de medición.
3. El padre o madre de familia debe solicitar la incorporación de sus hijos o hijas al programa mediante un acuerdo firmado. Esto se puede hacer en la oficina regional del IMAS más cercana.
4. Finalmente, el IMAS establece los cortes presupuestarios para cada área regional, con los cuales se elige la cantidad de familias que alcance cubrir el monto.
5. Una vez seleccionados los y las estudiantes, el dinero es depositado mensualmente en la cuenta bancaria de la persona encargada del estudiante, por lo común de las madres.

En el Anexo 1 puede consultarse la Revisión Jurídica del programa y su desarrollo normativo a lo largo de sus primeros 10 años. La Ilustración 8 resume la evolución de Avancemos.

### Ilustración 8: Etapas del Programa Avancemos

	Etapa Piloto (2006)	Escala Nacional (2007)	Expansión (2008-2009)	Consolidación (2010-2014)	Etapa Actual (2015-)
Decreto	DE-33203	DE-33677	DE-34210	DE-34786	DE-37765
Edad de los Beneficiados	13-17 años	12-21 años	12-21 años	12-25 años	12-25 años
Condición de Pobreza Beneficiados	Niveles 1 y 2 del SIPO (pobreza extrema y básica)	Niveles 1, 2 y 3 del SIPO (pobreza extrema, básica, vulnerabilidad, riesgo y exclusión social)	Niveles 1, 2, 3 y 4 del SIPO —a discreción del IMAS <sup>2</sup> — (pobreza extrema, básica, vulnerabilidad, riesgo y exclusión social)	Niveles 1, 2, 3 y 4 del SIPO —a discreción del IMAS— (pobreza extrema, básica, vulnerabilidad, riesgo y exclusión social)	Niveles 1, 2, y 3 del SIPO —a discreción del IMAS— (pobreza extrema, básica, vulnerabilidad, riesgo y exclusión social)
Estudiantes Beneficiados	8.099	54.400	55.687 – 165.749	~185.000	~147.000
Instituciones Involucradas	IMAS MEP CCSS FONABE	IMAS MEP	IMAS MEP	IMAS MEP	IMAS MEP
Montos	Creciente con año cursado	Creciente con año cursado	Creciente con año cursado	Creciente con año cursado	Divididos en 2: III ciclo y Ed. Diversificada
Condicionalidades Requeridas	Asistencia Aprobación Chequeo médico Ahorro	Asistencia Aprobación	Asistencia Aprobación	Asistencia Aprobación	Asistencia Aprobación

Fuente: Elaboración propia a partir de Revisión Normativa y Entrevistas a Actores Clave.

Nota: ~ Define número aproximado.

2 El profesional ejecutor del IMAS debe elaborar un informe técnico a partir del cual se decide la inclusión.

## 1.3 Teoría del Programa

### Contexto

#### ***¿En qué consiste el problema que origina la intervención pública?***

El problema de la deserción escolar (recientemente mejor definida como *exclusión educativa, abandono escolar o inasistencia*) fue tratado ampliamente en el Plan Nacional de Desarrollo Jorge Manuel Dengo Obregón 2006-2010. En este plan se señala que Costa Rica enfrenta un grave problema en la cobertura de su educación secundaria. Es particularmente preocupante la baja tasa de matrícula neta en el ciclo diversificado, que alcanza apenas un nivel de 40,1%. En otras palabras, casi el 60% de los jóvenes que deberían estar matriculados en la educación diversificada se encuentran fuera de ella. A este problema se suma el lento incremento del promedio de escolaridad, que entre 1988 y 2004 pasó de tan solo 6,5 a 7,8 años (Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), 2007, p.44).

El Plan también expone que algunos estudiantes no concluyen con éxito la secundaria por limitaciones socioeconómicas, algo que promueve a entender la deserción como exclusión. Otros no completan la secundaria porque el sistema educativo formal les resulta difícil, y también una gran cantidad de jóvenes la abandonan porque la encuentran irrelevante, impertinente a su realidad o simplemente aburrida. Estamos, sin lugar a dudas, frente a un fenómeno muy complejo.

Para Castel (2004), desde una perspectiva crítica, la noción de exclusión logra explicar algo satisfactoriamente solo cuando es comprendida como la “desembocadura” de un proceso que conduce hacia un desligamiento, dadas ciertas condiciones de vulnerabilidad previas. Este autor hace énfasis en que la exclusión es un producto social marcado por una lógica de subprocesos que hacen más vulnerable a determinado grupo, como las y los de jóvenes que concurren en el tránsito sostenido entre el ausentismo y la presencia en las aulas o las instituciones, como paso previo al abandono definitivo, que llegará inexorablemente a alcanzar la cota más alta de exclusión educativa.

### ***¿Cuáles son las causas del problema?***

Las causas que generan el problema tienen muchos orígenes. Se señalan las de origen económico (el trabajo o la búsqueda de trabajo para ayudar en el hogar), la ausencia de establecimientos educativos cercanos (genera deslocalización a algunos jóvenes), los problemas familiares (realización de quehaceres en el hogar, embarazo, maternidad, y casos de violencia intrafamiliar y drogas), falta de interés del estudiante y de los padres de familia por el estudio, y problemas de desempeño escolar (Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL) (2003), p. 107).

Otros trabajos de investigación más recientes, como el de Jiménez y Gaete (2013), han recopilado de otros estudios la reincidencia de los mismos causantes históricos para el fenómeno de exclusión en Costa Rica:

- Violencia
- Bajo nivel educativo de los padres
- Bajo rendimiento académico de los estudiantes
- Aspectos motivacionales
- Problemas socioeconómicos
- Carencia de un adecuado proceso de transición de primaria a secundaria
- Problemas de salud
- Currículos escolares poco pertinentes para los estudiantes
- Regímenes de evaluación memorísticos
- Metodología docente aburrida

También se puede decir que una débil gestión de los centros educativos, sumada a una frágil condición socioeconómica de las familias (independientemente de su estructura), así como los factores laborales y económicos del entorno, condicionan la voluntad de las y los jóvenes para decidir si se mantienen o desertan del sistema educativo formal. Sobre el papel de las familias y su condición socioeconómica como un factor determinante, según el Informe del Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina (SITEAL) (2008, p. 43) se requiere de un

gran esfuerzo familiar para poder garantizar un nivel mínimo de bienestar que haga posible la priorización de la educación en las vidas de sus hijas e hijos (p. 43).

### ***¿Cuáles son los impactos (negativos) del problema?***

En el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 (MIDEPLAN, 2007) se señala que:

Costa Rica mantiene a dos terceras partes de sus jóvenes por debajo de ese piso: no logran terminar la secundaria. De esta forma, la incapacidad del sistema educativo provoca tanto un impacto negativo sobre el potencial de crecimiento del país, al no generar el tipo de recurso humano capaz de acceder a los empleos más productivos que requiere el país; pero provoca un impacto aún más peligroso en los procesos de integración social, ya que solamente abre oportunidades de un trabajo y una vida mejor para una tercera parte de la población, excluyendo de esas oportunidades –de esos derechos– al resto. En tales condiciones, la educación amenaza convertirse en un sinsentido: frena el crecimiento y promueve la desigualdad (p.44).

La exclusión educativa es una gran limitación a las aspiraciones de desarrollo humano individual y al crecimiento sostenido y bien distribuido de la economía nacional. Sobre este aspecto señalan Jiménez, Robles y Arce (2009) en su estudio titulado “Papel de la educación en el desarrollo económico de Costa Rica. Educación y crecimiento económico en Costa Rica”. Ahí leemos lo siguiente:

De acuerdo con los primeros aportes sobre la relación entre educación y crecimiento, la educación provee la plataforma para aumentar el nivel de habilidades de los trabajadores lo cual conduce, finalmente, a un mayor nivel de producción agregada. (p. 204).

Para abordar adecuadamente el problema se deben involucrar tanto el Estado como la sociedad civil. La población debe ser consciente sobre la importancia de culminar con éxito la educación secundaria para romper con el círculo de la exclusión social. La exclusión escolar tiene efectos negativos en la vida de las personas a mediano y largo plazo en aspectos como la movilidad social, la construcción de ciudadanía, el acceso a empleos dignos y el desarrollo de una mejor calidad de vida. También podemos identificar otras publicaciones, como el Índice de Situación Educativa del Informe del Estado de la Educación (2013) que evidencian cómo algunos casos de exclusión

educativa se ven influenciados por condiciones tales como la infraestructura de las instituciones educativas, el presupuesto y el rol del grupo de pares. Este último bien podría abonar a la permanencia o al abandono.

No queda duda de que los factores asociados a la exclusión estudiantil tienen un carácter multicausal e implican la necesidad de diseñar la intervención de una política pública pertinente, que tome en consideración esta diversidad de factores plenamente identificados, que son de índole pedagógica o curricular, social, económica y cultural. Para realizar una exitosa intervención en el sistema educativo es necesario determinar con estudios más específicos la influencia y jerarquía de algunos factores sobre los otros, con el fin de establecer con claridad las responsabilidades de las instituciones participantes según sus competencias.

#### ***¿Quiénes están involucrados en dicho problema? ¿A quién le afecta y de qué manera?***

Las familias más pobres del país son las que más sufren los problemas asociados a la exclusión estudiantil: hogares con recursos económicos limitados, un clima educativo bajo, carencia de servicios públicos básicos, habitantes de zonas rurales o urbano-marginales. Las hijas e hijos de estas familias, aunque logran matricularse en centros educativos para iniciar estudios de secundaria, pronto ven frustrados sus anhelos por los factores mencionados. En muchos casos el aspecto económico pesa de manera significativa, en otros son la motivación y el entorno los factores más influyentes.

El grupo más afectado por esta problemática se define en adolescentes y jóvenes de ambos sexos, entre los 12 y los 25 años, que viven en condiciones de pobreza, exclusión, riesgo y vulnerabilidad social, que necesiten apoyo económico para mantenerse en el sistema educativo a nivel de secundaria. A su vez, la falta de recursos monetarios tiene un alcance familiar y no solamente a las y los estudiantes (Dinarte, 2009).

#### ***¿Quiénes están involucrados en la solución del problema? ¿Qué intervenciones se están dirigiendo hacia la solución del mismo problema?***

Para combatir este problema, el Gobierno de la República de Costa Rica estableció el Programa

Avancemos, con el fin mantener a las y los estudiantes en el sistema escolar, compensando el ingreso potencial que pierden por no trabajar. Para alcanzar este objetivo, el IMAS y el MEP trabajan conjuntamente articulando esfuerzos en las áreas regionales del primero, y en los centros educativos del segundo. El establecimiento de los Comités Institucionales del Programa Avancemos sobrevino con el tiempo de su operación, y es un buen ejemplo del éxito de esta operación articulada. Estos comités conocen casos de beneficiarios potenciales en los colegios y promueven una buena comunicación entre las instituciones involucradas, mientras se realiza un seguimiento de las familias que ya cuentan con el beneficio.

La operación del programa de manera conjunta entre IMAS y el MEP se distribuye de la siguiente manera: el primero administra los fondos y lo concerniente a selección de los beneficiarios, mientras que el segundo se encarga de referir potenciales beneficiarios, darle seguimiento a su evolución del programa y comprobar el cumplimiento de la condicionalidad.

Un buen ejemplo de otras intervenciones públicas que procuran una solución al problema de la exclusión educativa es “Yo me apunto”, una estrategia integral y oportuna del MEP y UNICEF Costa Rica, lanzada en 2015 y que busca promover la permanencia, reintegración al sistema educativo y el éxito escolar entre las y los estudiantes de secundaria de todo el país. Esto se logra otorgándoles las condiciones necesarias para culminar con éxito la educación formal a la vez que se estimula a nivel nacional la valoración de la educación como un asunto de responsabilidad ciudadana. Esta estrategia dará atención prioritaria a 155 colegios con altos índices de exclusión, ubicados en 75 distritos de atención prioritaria para el gobierno de Costa Rica. Estos distritos acumulan el 65% de la población que vive en condiciones de pobreza en el país. Los distintos programas de equidad del MEP también ayudan a mejorar las condiciones de jóvenes provenientes de hogares pobres para que puedan acceder y concluir la educación secundaria.

## ***Teoría de la Intervención***

### **A. Teoría de los Procesos**

#### ***A.1 Diagnóstico de la problemática y su contexto***

Para inicios de la década del 2000 en el país existía un consenso en cuanto al gran reto que significaba para la administración pública el lograr universalizar una educación secundaria de calidad. El Gobierno electo en febrero de 2006, mediante el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, previó un aumento significativo en el financiamiento de la educación pública, cuya meta fue un monto equivalente al 8% del producto interno bruto<sup>3</sup>. Se argumentó que cuantos más años de escolaridad se acumulen, más se reduce la probabilidad de estar bajo la línea de pobreza y pobreza extrema. Además se temía que una temprana inserción en el mercado laboral conspiraba contra la realización del derecho a la educación de un importante grupo de adolescentes, especialmente en las regiones periféricas del país. Entre las justificaciones se encontraron grandes asimetrías entre las regiones educativas del MEP en todo el territorio nacional en cuanto a cobertura y rendimiento, lo que hacía evidente la necesidad de mejorar la eficiencia y eficacia de los programas de equidad dirigidos a la educación secundaria y la formación técnica profesional.

#### ***A.2 Objetivos del proyecto para cubrir la problemática***

En el Decreto Ejecutivo No. 33203-MP-MIDEPLAN-MIVAH-MEP-MTSS de junio del 2006, se dice que el objetivo general del Programa Avancemos será “promover el mantenimiento y aprovechamiento en el sistema educativo de adolescentes miembros de familias en condición de pobreza, para que, con su compromiso, tengan oportunidad de superar a futuro la situación en que viven.” (p.1)

3 MIDEPLAN (2007), Plan nacional de desarrollo “Jorge Manuel Dengo Obregón” 2006-2010, p.54.

Como objetivos específicos se plantearon:

Proporcionar un ingreso adicional a las familias beneficiarias en condición de pobreza, que les permita mantener sus adolescentes en el sistema educativo; ampliar la oferta educativa formal y no formal, así como mejorar su calidad para contribuir a la retención de adolescentes en condición de pobreza dentro del sistema educativo; promover el compromiso y participación de los adolescentes beneficiarios y sus familias para la construcción de su propio futuro; fomentar el desarrollo de una cultura de ahorro e inversión entre los estudiantes beneficiarios en condición de pobreza; y por último, contribuir en la disminución de las tasas de deserción y repitencia estudiantil en la educación secundaria (Decreto Ejecutivo No. 33203-MP-MIDEPLAN-MIVAH-MEP-MTSS, junio 2006).

### *A.3 Insumos para llevar a cabo el proyecto*

El contenido económico del Programa Avancemos se obtendría mediante una combinación de recursos provenientes del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), el Instituto Mixto y de Ayuda Social (IMAS) y el Fondo Nacional de Becas (FONABE), así como de aportes de la cooperación internacional. Su fase piloto sería financiada con recursos propios del IMAS.

A nivel operativo la normativa definió los siguientes entes como los encargados de la implementación piloto del programa:

1. *Un Órgano Decisor de Alto Nivel* que sería el responsable de las decisiones de política general del Programa Avancemos y estaría conformado por el Rector del Sector Social y Lucha contra la Pobreza del Ejecutivo, MEP, IMAS, INA, DESAF y CCSS. Dicho órgano se reuniría cada seis meses de manera ordinaria y de forma extraordinaria cada vez que el Rector lo considerara necesario.
2. *Un Panel técnico* conformado por personal técnico profesional designado por los jefes de las instituciones antes mencionadas, y que tendría como función emitir los criterios técnicos requeridos para la toma de decisiones. Se reuniría regularmente una vez al mes.

3. *Una Unidad de Gestión* que velaría por la adecuada implementación del programa y controlaría el cumplimiento de las distintas responsabilidades asignadas a las instituciones participantes, así como el seguimiento, monitoreo y evaluación de la intervención pública. Esta unidad estaba prevista para funcionar permanentemente. La Unidad de Gestión, en adelante referida como UG, está adscrita a la Rectoría del Sector Social y Lucha contra la Pobreza, específicamente al Despacho del Viceministro de Desarrollo Social. Para la integración de esta unidad, cada una de las instituciones que conforman el programa, IMAS, INA, MEP, DESAF y CCSS, designarán un funcionario a tiempo completo y por la duración del programa. Su dirección estará a cargo de un Gerente contratado especialmente para tal fin, quien tendrá la responsabilidad de su cumplimiento y buen funcionamiento.
4. Por último se establecía la Secretaría Técnica del programa que se recargaría al Despacho del Viceministro de Desarrollo Social y Lucha contra la Pobreza, asumiendo las funciones de Secretario Técnico.

#### *A.4 Actores involucrados y sus roles*

1. El Ministerio de Educación Pública coordinaría y colaboraría con la Unidad de Gestión en la logística de implementación del Programa Avancemos, certificando corresponsabilidades de asistencia y aprobación de acuerdo con los cronogramas establecidos por la UG. También ejecutaría acciones de mejoramiento de la calidad de la oferta educativa. Por último, se podrían establecer otras que el Panel Técnico considerara convenientes.
2. El Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) aplicaría la Ficha de Información Social (FIS), para procesar y asignar puntaje a las familias postulantes. Luego emitiría un listado de elegibles para la UG. Por último debía girar a los titulares de las familias beneficiarias los recursos captados de FODESAF, o bien ejecutar las transferencias con recursos propios<sup>4</sup>.

4 A inicios del 2007 se incluyó a FONABE como institución co-ejecutora del programa (DE-33677 MP-MEP-MIVAH de febrero del 2007). Posteriormente en octubre del 2008 se designó al IMAS como única institución ejecutora mediante el DE-34786 MP-S-MEP de octubre del 2008.

3. El Fondo Nacional de Becas (FONABE), junto con el IMAS, se encargaría de seguir entregando las transferencias a los beneficiarios de secundaria.
4. El Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) ejecutaría acciones de oferta complementaria y armonizaría sus programas de becas para evitar duplicidades con el programa de TMC.
5. Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) participaría mediante el diseño y ejecución de acciones de atención primaria de la salud en las que deberían participar las familias beneficiarias como parte de sus corresponsabilidades. Apoyaría también en la aplicación de la Ficha de Información Socioeconómica (FIS) a las familias postulantes y con otras acciones que definiera o recomendara el Panel Técnico.
6. Unidad de Gestión (UG) sería la responsable de la implementación del programa propiamente dicho. Armonizaría y coordinaría las acciones interinstitucionales para el adecuado cumplimiento de los objetivos establecidos y daría seguimiento, monitoreo y evaluación.
7. Por último podríamos decir que las familias beneficiarias serían una parte involucrada formalmente en el programa, cuyo rol concretamente sería el cumplimiento cabal de las corresponsabilidades establecidas en el acuerdo firmado, que es el enviar sus hijos al colegio y al chequeo médico en centros de la CCSS.

#### *A.5 Entrega del subsidio a las familias*

La forma de pagar la transferencia se realizaría mensualmente mediante el sistema bancario nacional a la cuenta de ahorro del titular de la familia beneficiaria o mediante otros medios de transferencia que dispusiera el IMAS. Este pago aumentaría los ingresos de las familias beneficiarias, facilitándoles un soporte financiero para cubrir transporte, alimentación, uniformes, útiles escolares u otros rubros asociados al proceso de enseñanza-aprendizaje de sus hijos, a la vez que reduciría la posibilidad de que los jóvenes se vieran compelidos a abandonar las aulas para ir a trabajar.

Sobre el componente de incentivo para el ahorro previsto inicialmente para el Programa Avancemos, se otorgaría un incentivo adicional a las y los estudiantes beneficiarios, de manera que al término de la secundaria contarán con un fondo que les sirviera para continuar con

estudios universitarios, para-universitarios o de carácter técnico/vocacional, aprender una lengua extranjera, usarlo como capital semilla para el montaje de un emprendimiento productivo, adquirir equipo de cómputo o cualquier otro uso que significara una mejora de sus condiciones de vida.

Sobre el componente de apoyo a la oferta educativa, éste pretendía articular las acciones generales del Programa Avancemos para mejorar la calidad del sistema educativo y formativo costarricense desarrolladas por el MEP y el INA, mismas que serían complementadas por la atención integral en salud de la CCSS. En el caso específico del MEP, este componente debía inscribirse en las iniciativas de mejoramiento de la infraestructura de los centros educativos de todo el país, así como en las acciones dirigidas al mejoramiento del sistema educativo, tales como los programas Ética, Estética y Ciudadanía, o Enganchate al Cole. En el caso del INA, el objetivo era vincular a sus estudiantes en condición de pobreza al programa, así como ofrecer a sus beneficiarios la oferta programática del INA, complementada con la posibilidad de concluir la secundaria en coordinación con el MEP.

Toda la población beneficiaria debería estar calificada en condición de pobreza, vulnerabilidad, riesgo o exclusión social, de conformidad con los criterios e instrumentos de selección de las entidades ejecutoras. La incorporación de beneficiarios al programa exigiría siempre la matrícula de los jóvenes en instituciones del sistema educativo formal para la educación secundaria sin importar la modalidad. Los estudiantes incorporados al mismo solamente podrían repetir, por una única vez, un nivel educativo. Asimismo, las familias deberían suscribir un documento mediante el cual adquirirían los siguientes compromisos como requisito para acceder al programa:

1. Apoyar y asegurar la asistencia puntual y permanente de quienes estudian en el centro educativo.
2. Apoyar a quienes estudian para que aprueben el curso lectivo.
3. Recibir el incentivo del programa por medio de una sola entidad ejecutora.
4. Verificar que el o la estudiante reciba valoración integral por parte de la CCSS durante el año.

Las familias no podrían recibir la transferencia correspondiente a un mismo estudiante incorporado al Programa Avancemos por parte de ambas entidades responsables de su pago (IMAS y FONABE), para lo cual se establecerían adecuados mecanismos de coordinación con el fin de evitar esta duplicación. Finalmente, no habría límite para la cantidad de estudiantes que una familia podría postular, en tanto se cumpliera con los requisitos necesarios establecidos. No obstante, sí se estableció un tope máximo de 80 mil colones por familia beneficiaria.

## B Teoría de los Impactos

### *B.1 Hipótesis del gobierno sobre cómo combatir la problemática*

Con el establecimiento del Programa de TMC Avancemos el Estado procura mejorar la calificación de su capital humano, reteniendo y reinsertando a la población joven dentro del sistema educativo formal. Mediante la transferencia mensual de dinero se procura reducir la posibilidad de que jóvenes, hijas e hijos de familias pobres abandonen los colegios (y por extensión, un futuro más prometedor) para ayudar a sus familias con las finanzas del hogar. Un programa que además de apoyo financiero ofrece una mejora en la oferta educativa, un componente de ahorro y chequeos médicos periódicos, se configura como algo atractivo y motivante para familias de escasos recursos económicos, mismas que suelen contar con un bajo clima educativo. El apoyo económico haría que el paso de los jóvenes hijos de estas familias por los colegios del Estado se volviera más estable y proclive al éxito, seguro y alentador. Conseguir que muchachas y muchachos hijos de familias en situación de pobreza y pobreza extrema terminaran la secundaria para propiciar mejores oportunidades laborales y educativas en sus entornos, era el gran objetivo de esta intervención pública.

### *B.2 Resultados a Corto Plazo*

- 3.1. Las familias dispondrían de dinero efectivo para solventar gastos asociados al proceso educativo de los hijos: vestido, alimentación, textos, etc.
- 3.2. Disminuirá el abandono escolar.

- 3.3. Se reducirán los índices de trabajo infanto-juvenil.
- 3.4. Aumentará la asistencia a las clases y la reinserción al colegio.
- 3.5. Mejorará el compromiso de las familias con el proceso de enseñanza-aprendizaje.
- 3.6. Mejorará el rendimiento académico y la motivación de los estudiantes hijos de familias beneficiarias.
- 3.7. Mejorará la salud individual y familiar.
- 3.8. Se Incrementará el ahorro.

### *B.3 Resultados a Mediano Plazo*

- 1. Se incrementará el número de personas con secundaria completa.
- 2. Aumentará el número de estudiantes pobres matriculados en la educación superior técnica y universitaria.
- 3. Aumentará la motivación de las familias para enviar y mantener sus hijos en la secundaria.

### *B.4 Resultados a Largo Plazo*

- 5.1 Aumentará el capital humano y la productividad del país.
- 5.2 Se reducirían los índices de pobreza y pobreza extrema.
- 5.3 Se posicionará en el imaginario colectivo la idea de que terminar la secundaria no es una opción sino un deber.
- 5.4 Mejorarán los índices de salud pública.

### Ilustración 9: Teoría de la Intervención

Teoría de los Procesos				
Diagnóstico de Problemática y Contexto	Objetivos del Proyecto para cubrir la Problemática	Insumos para llevar a cabo el Proyecto	Actores Involucrados y sus Roles	Entrega del Subsidio a las Familias
<p>El Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 prevé un aumento significativo —equivalente al 8% del PIB— para financiar educación pública.</p> <p>Poco más del 20% de hogares de Costa Rica eran pobres en 2004, 2005 y 2006 según datos del INEC.</p> <p>Según datos del MEP, existía una tasa de deserción en secundaria que oscilaba entre el 10% y el 12%.</p> <p>El trabajo juvenil atrae a muchos estudiantes de secundaria (cerca del 5% según datos de UNICEF).</p>	<p><i>Principal:</i></p> <p>Promover el mantenimiento y aprovechamiento en el sistema educativo de adolescentes miembros de familias en condición de pobreza.</p> <p><i>Secundarios:</i></p> <p>Proporcionar un ingreso adicional a las familias beneficiarias.</p> <p>Retención de adolescentes en condición de pobreza dentro del sistema educativo.</p>	<p>Recursos monetarios del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF).</p> <p>Plataforma de cobertura nacional del Instituto Mixto y de Ayuda Social (IMAS).</p> <p>Cobertura del Fondo Nacional de Becas (FONABE).</p> <p>Cobertura Nacional de Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS).</p>	<p>Ministerio de Educación Pública (MEP): certificando corresponsabilidades de asistencia.</p> <p>El Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS): aplicaría la Ficha de Información Social (FIS), para procesar y asignar puntaje a las familias postulantes, emitiría listado de elegibles, y entregaría el subsidio.</p> <p>FONABE continuaría entregando becas de secundaria.</p> <p>CCSS se encarga de chequeos periódicos de salud.</p> <p>Las familias envían a sus hijos al colegio por el compromiso de asistencia regular al centro educativo.</p> <p>Las madres de familia (o encargado) recibiría la transferencia mensualmente.</p>	<p>Los beneficiarios deben tener hijos(as) matriculados en colegios públicos y deben aplicar al programa y haber sido visitados por IMAS para llenar FIS.</p> <p>Los colegios cuentan con orientadoras que colaboran con información y aplicación al programa.</p> <p>La forma de pagar la transferencia se realizaría mensualmente mediante el sistema bancario nacional en la cuenta de ahorro del titular de la familia beneficiaria.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de Revisión Normativa y Entrevistas a Actores Clave.

## Teoría de los Impactos

Hipótesis del Gobierno sobre cómo Combatir la Problemática	Resultados Corto Plazo	Resultados Mediano Plazo	Resultados Largo Plazo
--	------------------------	--------------------------	------------------------

<p>Mediante la transferencia mensual de dinero se procura reducir la posibilidad de que los jóvenes de familias vulnerables deban abandonar los colegios.</p> <p>El apoyo económico haría que el paso de los jóvenes de estas familias por los colegios del estado se tornara más estable, proclive al éxito, seguro y alentador.</p> <p>El ingreso adicional permitirá a familias en condición de pobreza cubrir gastos básicos.</p>	<p>Las familias dispondrán de efectivo para solventar gastos básicos.</p> <p>Disminuirá el abandono escolar.</p> <p>Disminuirá el trabajo infantil.</p> <p>Se incrementará la reinserción.</p> <p>Aumentará la asistencia a las clases.</p> <p>Mejorará el rendimiento académico y la motivación de los estudiantes.</p>	<p>Se incrementará el número de personas con secundaria completa.</p> <p>Aumentará el número de estudiantes de bajos recursos matriculados en educación superior técnica y universitaria.</p>	<p>Aumentará el capital humano y la productividad del país.</p> <p>Se reducirán los índices de pobreza y pobreza extrema.</p>
---	--	---	---

Fuente: Elaboración propia a partir de Revisión Normativa y Entrevistas a Actores Clave.

### Ilustración 10: Cadena de Resultados

	Nivel de resultado	Descripción	Nivel de objetivo
3- Teoría de impactos	Impacto	Aumentaría el capital humano y la productividad del país. Reducirían los índices de pobreza y pobreza extrema. Se posicionaría en el imaginario colectivo la idea de que terminar la secundaria no es una opción sino un deber. Mejorarían los índices de salud pública.	Mejora sustancial del capital humano nacional, reducción significativa y sostenida de la pobreza.
	Efecto directo	Las familias dispondrían de efectivo para solventar gastos asociados al proceso educativo de los hijos: vestido, alimentación, textos, etc. Disminuiría el abandono escolar. Aumentaría la asistencia a las clases. Mejoraría el compromiso de las familias con el proceso de enseñanza-aprendizaje. Mejoraría el rendimiento académico y la motivación de los estudiantes hijos de familias beneficiarias. Mejoraría la salud. Incrementaría el ahorro. Se incrementaría el número de personas con secundaria completa. Aumentaría el número de estudiantes pobres matriculados en la educación superior técnica y universitaria. Reduciría los índices de trabajo infante-juvenil. Aumentaría la motivación de las familias para enviar y mantener sus hijos en la secundaria.	Promoción efectiva del mantenimiento y aprovechamiento en el sistema educativo de adolescentes miembros de familias en condición de pobreza, para que, con su compromiso, tengan oportunidad de superar a futuro la situación en que viven.
2- Plan para la puesta a disposición de bienes y servicios	Aprovechamiento del producto	Una vez incorporadas las familias al programa se logra que más jóvenes asistan al colegio en mejores condiciones, disponiendo de un subsidio económico para que no deban trabajar y puedan sufragar los costos asociados a la permanencia dentro del sistema educativo formal.	

1- Plan Organizacional	Producto	TMC mensual, fomento del ahorro, chequeo de salud, mejora en la oferta educativa.	Proporcionar un ingreso adicional a las familias beneficiarias en condición de pobreza, que les permita mantener sus adolescentes en el sistema educativo; ampliar la oferta educativa formal y no formal, así como mejorar su calidad, para contribuir a la retención de adolescentes en condición de pobreza dentro del sistema educativo; promover el compromiso y participación de los adolescentes beneficiarios y sus familias para la construcción de su propio futuro; fomentar el desarrollo de una cultura de ahorro e inversión entre los estudiantes beneficiarios en condición de pobreza; y por último, contribuir en la disminución de las tasas de deserción y repitencia estudiantil en la secundaria.
	Actividades	Búsqueda de las familias que califican para el programa, divulgación de sus beneficios, acompañamiento de los beneficiarios para que hagan el mejor aprovechamiento de los insumos.	
	Insumos	Fondos públicos que sustentan el programa, profesionales del IMAS, MEP y CCSS que ejecutan sus tareas enmarcadas en la intervención apoyando a la población beneficiaria.	

Fuente: Elaboración propia a partir de Revisión Normativa y Entrevistas a Actores Clave.

## **Análisis de Evaluabilidad**

La mayoría de las evaluaciones en el “mundo real” no se enfocan en una pregunta, sino en varias interrogantes a las que la evaluación tiene que dar respuesta. Cuando dichas interrogantes están relacionadas, por un lado, con cantidades, correlaciones entre variables y la magnitud de relaciones causa-efecto, será pertinente abordarlas desde un enfoque cuantitativo. Si, por el otro lado, están relacionados con la pertinencia de procesos, motivos y perspectivas de los involucrados u otros aspectos no cuantificables, se favorecerá un enfoque cualitativo. (Manual Gerencial para el Diseño y Ejecución de Evaluaciones Estratégicas de Gobierno, 2012, pág. 56).

Al ser el Programa Avancemos una política pública claramente definida que responde a un problema social específico, con una institución implementadora única, requisitos de participación establecidos a escala nacional, fechas de inicio conocidas e impactos esperados cuantificables, este presenta un entorno favorable para ser evaluado.

Después de nueve años de ejecución del programa se abrió la oportunidad para hacer una evaluación de implementación con un enfoque cualitativo, y otra evaluación de impacto con enfoque cuantitativo. Aunque fueron conducidas con un alto grado de independencia, estas permitieron abarcar un gran rango de los efectos y alcances del programa. Su comunión permitió un estudio desde perspectivas integrales con el fin de llegar a conclusiones más precisas sobre la causalidad de los resultados obtenidos.

El análisis cualitativo consideró aspectos sobre la operatividad del programa y su funcionamiento pasado y presente. Para que esta investigación fuera posible, se contó con la colaboración de la institución implementadora, IMAS, y al mismo tiempo se hizo uso de recursos asignados para el levantamiento de información en el campo, tanto por medio de revisión de documentos, entrevistas a actores claves, y discusiones mediante grupos focales.

La evaluación de impacto fue de carácter cuantitativo y fue posible gracias a la identificación de las variables de interés en las bases de datos existentes. Estas son las Encuestas Nacionales de Hogares, elaboradas por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Las preguntas de principal interés fueron “¿Recibe el subsidio de Avancemos?”, así como preguntas sobre impactos cuantificables: horas de trabajo, ingresos, y años de educación completados. Estos datos

proviene de una muestra de los participantes en la intervención, en este caso los hogares o familias que son la población beneficiaria del programa.

Los actores involucrados al Programa Avancemos fueron los funcionarios del gobierno que lo establecieron, las instituciones encargadas de su ejecución, las instituciones encargadas por velar por la educación secundaria y finalmente las familias beneficiadas. Quienes suministraron información crucial sobre la implementación del programa fueron los funcionarios de dichas instituciones del gobierno, tanto actuales como pasados, que ocuparon cargos clave con respecto a la iniciativa. También fue fundamental la opinión de las familias beneficiadas, como de las y los estudiantes mismos. Finalmente se consideró importante obtener información de especialistas en temas de políticas sociales, pues su posición de observadores independientes permite obtener una visión alternativa.

Para garantizar el éxito del proyecto en materia de eficiencia logística, manejo de diferentes contextos culturales, regionales y de género, la recolección de información de campo fue realizada por un equipo de especialistas costarricenses en investigación social.

## Ilustración 11: Preguntas clave acerca de la Evaluabilidad

### A. Calidad del diseño de la intervención

**A.1 ¿Se conocen los problemas que se pretenden resolver con la intervención y las causas de los problemas?** — Sí. En el apartado de Teoría del Programa se enmarcan tanto el problema como sus causas.

**A.2 ¿Están debidamente identificadas las necesidades de la población del objeto de estudio?**

—No claramente, pero sí el componente económico que es de los más importantes.

**A.3 ¿Los problemas y necesidades son medibles y —en caso de ser relevantes— están cuantificadas?**

—Sí son medibles y sí existe una cuantificación tanto del problema como de la necesidad financiera de la población beneficiaria.

**A.4 ¿Se han concretado objetivos para todos los eslabones de la cadena de resultados de la intervención?** —Sí

**A.5 ¿Se ha acotado la cobertura de la intervención?, es decir, ¿se han definido o delimitado las dimensiones institucionales, temporales, sectoriales, población objetiva y geográfica de la intervención?**

—No. Este fue un proceso que varió con el paso del tiempo en todos sus aspectos. Se masificó en poco tiempo y con poca planificación. Al día de hoy sí se tiene claro el nivel de cobertura y la población objetivo de la intervención, mas no las dimensiones institucionales de los actores involucrados.

**A.6 ¿Los objetivos son precisos y responden a las necesidades y problemas detectados?** —Sí

**A.7 ¿Se han definido indicadores adecuados (específicos, medibles y realistas) para recopilar sistemáticamente la información sobre la evolución de la intervención?**

—No. Aunque se hace un esfuerzo importante, aún no se dispone de buenos indicadores sobre la población beneficiaria y su evolución.

### B. Accesibilidad de la intervención

**B.1 ¿Existe información suficiente sobre los aspectos de la intervención a evaluar que pueda suministrarse para la evaluación?** —Sí.

**B.2 ¿Se dispone de datos de línea base (situación al inicio de la intervención) para la mayoría de los indicadores?**

—Sí, Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples de INEC, 2006.

**B.3 ¿Se han establecido canales de comunicación adecuados entre los ejecutores de la intervención y sus encargados?** —Sí.

**B.4 ¿Se ha definido algún procedimiento para la recopilación de la información sobre la intervención?**

—Sí. Compilación de documentos, revisión documental, grupos focales, entrevistas, observación.

**B.5 ¿Existe un sistema de monitoreo, sistema de información u otro procedimiento que recopila información confiable y fácil de interpretar sobre la evolución en el tiempo de todos los indicadores relevantes?**

—Parcialmente. Hay buenos datos sobre la cantidad histórica de beneficiarios pero no sobre su evolución durante la intervención.

**B.6 ¿Se utilizan los medios electrónicos adecuados para el manejo de la información?**

—Sí. El IMAS cuenta con sistemas informáticos que contienen mucha de la información necesaria para la evaluación. Otras dependencias como el INEC y el MEP tienen también buenas bases de datos digitalizadas.

### C. Recursos disponibles para la evaluación

**C.1 ¿Se han asignado recursos suficientes (financieros, materiales y humanos) para implementar la evaluación?**

—Sí. El equipo evaluador logró conformarse adecuadamente para llevar a cabo con éxito la evaluación.

**C.2 ¿El tiempo disponible para la ejecución de la evaluación es el necesario?**

—Sí.

**C.3 ¿Se han establecido los mecanismos adecuados para que los recursos por ejecutar maximicen los resultados a obtener?**

—Sí.

## SECCIÓN 2: PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN Y OBJETIVOS DE LA EVALUACIÓN

---

### 2.1 Preguntas de Investigación

Esta consultoría busca elucidar cómo ha sido la ejecución del Programa de Transferencia Monetaria Condicionada Avancemos en su etapa actual<sup>5</sup> y sus efectos generados. Utilizando métodos tanto cualitativos como cuantitativos de investigación, se intenta responder a las siguientes preguntas de investigación:

1. ¿Es el Programa Avancemos pertinente? ¿Cuáles son sus objetivos y se adecúan estos a la problemática y los desafíos enfrentados por la educación secundaria costarricense? ¿A través de los años, qué ajustes se le han realizado al Programa Avancemos? ¿Qué tan vigente y válido es el programa dentro del contexto actual?
2. ¿Hasta qué punto es el Programa Avancemos eficaz en la reducción del abandono escolar en secundaria? ¿Cuál es su calidad? ¿Cómo ha influido el programa en la reducción de la pobreza? ¿Se ha implementado un adecuado monitoreo para evaluar los resultados e impactos del programa?
3. ¿Ha sido el Programa Avancemos eficiente en la inversión de recursos y en la determinación de los montos requeridos para lograr que los jóvenes permanezcan en el sistema escolar?
4. ¿Cuáles han sido los impactos del Programa Avancemos en el incremento de la asistencia al colegio y en la disminución de las horas laboradas? ¿Existe alguna diferencia significativa de estos efectos por región, género o edad?
5. ¿Es el Programa Avancemos sostenible? ¿Tiene el programa la colaboración institucional requerida y la financiación necesaria para continuar con su operación exitosamente?

<sup>5</sup> Como se detalla en la sección 1.2, el componente del incentivo para el ahorro y el apoyo a la oferta educativa y formativa no se concretaron. A su vez la condicionalidad de chequeo médico fue eliminada desde la temprana evolución del programa.

¿Tiene el programa un modelo de seguimiento que permita conocer la realidad de los beneficiarios? ¿Cuál es el grado de participación de la sociedad civil dentro del mismo?

## 2.2 Objetivos de la Evaluación

### **Objetivo General**

- Evaluar el funcionamiento y el impacto del Programa Avancemos tras sus primeros nueve años en ejecución, mediante el conocimiento de su calidad y sobre cómo ha sido ejecutada su implementación.

### **Objetivos Específicos**

1. Estudiar el establecimiento y desarrollo del Programa Avancemos desde su origen, mediante una revisión jurídica junto con información sobre el programa recuperada en el campo, para determinar cuáles son sus objetivos y si estos calzan con la problemática y los desafíos a los que el programa trata de responder.
2. Identificar si los resultados obtenidos por el programa cumplen con las expectativas y sus objetivos originales. También se analiza si el subsidio vigente es el incentivo necesario para que las y los estudiantes se mantengan en el sistema educativo, y finalmente cual es la calidad percibida sobre el programa.
3. Valorar si el programa está siendo ejecutado de la manera más eficiente, adaptándose a las cambiantes necesidades financieras y motivacionales de los participantes. Con esto se intenta encontrar áreas de potenciales mejoras, compatibilidad de incentivos y la revaluación de las condicionalidades y los montos más apropiados para cumplir con sus objetivos.
4. Cuantificar cuáles han sido los efectos generados por el programa en índices de asistencia al colegio, niveles completados, necesidad de trabajar por remuneración económica o en labores domésticas y el total de horas trabajadas. Al aislar los efectos puntuales derivados del programa, se podrá conocer si se han obtenido los resultados esperados. Al mismo tiempo, se analizan estos efectos por región, género y rango de edad.
5. Conocer si el programa tiene una operatividad adecuada que permita llevar con eficiencia los beneficios a las familias en pobreza y pobreza extrema, y si el subsidio les permite subsanar las dificultades económicas que genera la deserción en secundaria. También se

analiza el papel que juegan las instituciones estatales involucradas en la implementación del mismo.

### ***Otros Objetivos***

Esta consultoría también desarrolló un documento de sistematización de resultados y recomendaciones, elaborado a través de una revisión bibliográfica de estudios previos. A su vez se preparó un resumen detallando la revisión jurídica y normativa del programa desde su creación y a través de todas sus fases hasta la fecha.

Luego de determinar las áreas de mejora potenciales del Programa Avancemos, esta evaluación permitirá hacer recomendaciones oportunas, y se entregará al Gobierno de Costa Rica un Plan de Acción sobre como optimizar la implementación del mismo. Estas sugerencias permitirán mejorar la distribución de sus recursos, incrementar la tasa de atención y de conclusión de educación secundaria, reducir el trabajo juvenil, aumentar el capital humano y la productividad laboral en el futuro, y finalmente disminuir el número de costarricenses viviendo en condiciones de pobreza.

Para cumplir con estos objetivos, se implementó una metodología integral que comprende la combinación de una evaluación sobre la implementación y el impacto del programa. La evaluación de implementación se sustenta principalmente en un análisis cualitativo establecido alrededor de una revisión documental extensa, entrevistas semi-estructuradas a actores claves y docentes, y la realización de grupos focales a la población objetivo. Por su parte, la evaluación de impacto se basa en un análisis cuantitativo sustentado por estimaciones de efectos, utilizando bases de datos existentes. A continuación se detalla la metodología.

## SECCIÓN 3: METODOLOGÍA

---

### 3.1. Implementación del Programa

En esta sección, el equipo de IMPAQ presenta la metodología, fuentes de información, protocolos y consideraciones logísticas seguidas en el trabajo de campo para la evaluación de la implementación del Programa Avancemos.

Para la evaluación de la implementación se utilizaron 3 técnicas:

1. **Revisión documental de estudios previos, decretos, lineamientos, normativas y otra información relevante sobre el Programa Avancemos.** Esta revisión permitió sistematizar resultados ya establecidos, definir el marco jurídico e institucional del programa y su evolución, y finalmente, comprender mejor el funcionamiento y otros detalles de interés.
2. **Entrevistas semi-estructuradas a informantes clave.** Se realizaron entrevistas a expertos en el Programa Avancemos, tanto del ámbito académico e investigativo como el político. También se realizaron entrevistas a docentes de diferentes colegios, ya que están mejor enterados de la situación de las familias beneficiarias, sus necesidades e incorporación a los objetivos.
3. **Realización de grupos focales con la población de interés.** Estos grupos focales buscaban escuchar las opiniones de la población beneficiaria y abarcaron todo el territorio nacional. Los grupos se realizaron separadamente con madres de familia y estudiantes pertenecientes al Programa Avancemos.

El levantamiento de información de campo inició en el mes de febrero de 2015 con la revisión documental y concluyó en el mes de mayo del 2015 con la realización de las entrevistas y los grupos focales.

## **Revisión Documental**

Valles califica a la observación, la entrevista y el análisis documental como técnicas cualitativas de investigación. En este sentido la documentación es la búsqueda exhaustiva de registros pertinentes al objeto de estudio que se aborda; tiende a operar a manera de conjunto de hallazgos que coadyuvan al análisis respectivo, ya sea porque es evidencia por si misma o porque con un posterior tratamiento puede convertirse en fuente primaria para la investigación (Abarca, Alpizar, Rojas, Sibaja, 2013, p. 202).

Para llevar a cabo la revisión documental, el equipo de IMPAQ se reunió con personeros del IMAS y otras instituciones gubernamentales para identificar la literatura existente más relevante. Esta incluyó material suministrado por el IMAS, textos jurídicos, compromisos políticos, documentos de planificación, informes técnicos y otros estudios. Se indagó también en las universidades estatales sobre estudios existentes y en proceso. El Anexo 2 presenta la lista de documentos que fueron revisados.

La sistematización de resultados buscó, en conjunto con las otras metodologías empleadas, dar respuesta a las preguntas planteadas en los Términos de Referencia de la consultoría en cuanto a pertinencia, eficacia, eficiencia, impacto y sostenibilidad del Programa Avancemos. La información se organizó digitalmente en un reporte para manejo del equipo de IMPAQ y las instituciones pertinentes. El reporte también incluyó una descripción de los resultados de la revisión, de las fuentes de donde se extrajeron los datos y de la selección de la información.

Para llevar a cabo la revisión documental el equipo trabajó con dos matrices de información:

- a) Ficha bibliográfica: Esta se completó con el objetivo de llevar un control de los documentos que leía cada uno de los miembros del equipo, así como evidenciar y compartir los aspectos que le hayan parecido más relevantes. La ficha se puede observar en el Anexo 3.
- b) Matriz de Análisis de Documentación: Cada miembro del equipo analizó la documentación tomando en cuenta las cinco categorías de la matriz, y posteriormente ésta se completó con la información obtenida. Cada una de estas ideas orientó de forma general el análisis de la información y las preguntas de los términos de referencia. La

matriz se presentan en el Anexo 4, y la guía para completar la matriz en el Anexo 5.

### ***Entrevistas Semi-Estructuradas a Actores Claves y Docentes de Secundaria***

Las entrevistas semi-estructuradas a actores claves permitieron estudiar el desarrollo del Programa Avancemos desde sus primeras etapas, los factores principales que afectan su funcionamiento, las potenciales mejoras hacia la optimización de su implementación y los montos destinados. Por otra parte, las entrevistas a docentes de secundaria ayudaron a comprender el contexto en el que se desenvuelven los beneficiarios del programa y sus respectivas familias. Las entrevistas semi-estructuradas: “se basan en una guía de asuntos o preguntas y el entrevistador tiene la libertad de introducir preguntas adicionales para precisar conceptos u obtener mayor información sobre los temas deseados (es decir, no todas las preguntas están predeterminadas)” (Hernández, Fernández y Baptista, 2010, p. 418)

Las entrevistas también cumplen la función de ayudar a comprender el contexto institucional en el cual el programa se ha implementado, identificar factores que moldean los resultados y confirmar supuestos sobre el mismo, tales como su formación, ejecución, resultados esperados y participantes beneficiados. Dichas entrevistas también se enfocaron en indagar sobre problemas que han existido en la implementación del programa, y si estos han sido solucionados satisfactoriamente. Específicamente se consideraron aspectos de asignación de las transferencias, eficacia en los pagos y relevancia del programa en diferentes regiones y comunidades. A través de las entrevistas se obtiene información desde el punto de vista de la persona entrevistada.

Se realizaron entrevistas semi-estructuradas a 16 actores claves en la ejecución del Programa Avancemos. Estas entrevistas como mínimo incluyeron: autoridades del IMAS, MEP y sus respectivas Direcciones Regionales, directores de colegios, ONG involucradas y FONABE. Las entrevistas no se limitaron al personal que desempeña cargos actuales, sino que también se entrevistó a personal que desempeñaba los mismos cargos en gobiernos pasados, con más años de experiencia administrando el programa, y amplio conocimiento sobre sus debilidades y fortalezas. El listado de informantes clave se detalla en el Anexo 6.

También se realizaron entrevistas a docentes de diferentes colegios, con el propósito de que estos explicaran cuál es su visión respecto al programa y su impacto en la dinámica de los centros educativos y en la vida de los beneficiarios.

El proceso que se llevó a cabo para las entrevistas fue el siguiente:

1. Las entrevistas fueron preparadas para averiguar cómo el Programa Avancemos ha desarrollado y mejorado la condición de vida de la población beneficiada. El equipo entrevistador también tomó en cuenta los cambios administrativos y de ejecución que han ocurrido a lo largo de los 9 años del proyecto.
2. Los responsables de la gestión de planeamiento y ejecución del programa fueron entrevistados para obtener información sobre las expectativas del mismo, los planes para alcanzar los objetivos propuestos, y los desafíos encarados a lo largo de su ejecución.
3. En colaboración con UNICEF Costa Rica y el IMAS, el equipo de IMPAQ identificó y contactó a los actores claves y docentes, describiendo el propósito de las entrevistas. Las entrevistas fueron llevadas a cabo por los especialistas del equipo bajo protocolos estructurados y aprobados por UNICEF Costa Rica. Éstas duraron aproximadamente 60 minutos y fueron registradas en audio, con el consentimiento de los entrevistados. Los Anexos 7, 8 y 9 presentan respectivamente la guía para la realización de las entrevistas, la cláusula de consentimiento y la guía de preguntas.

### ***Grupos Focales***

Se designa como grupo focal a una entrevista que se realiza, mediante la intermediación de una persona moderadora, a un grupo reducido de personas alrededor de un tema preliminarmente establecido (...). La persona que modera ejerce un papel directivo. Hay una puesta en ejecución formal esto es, todos los detalles se planifican, hay una guía de entrevista pre-elaborada y en forma anticipada quienes participan saben del evento (Abarca et al., 2013, p. 202).

La valoración de diferentes criterios sobre la implementación del Programa Avancemos a la población beneficiada se realizó a través de grupos focales. El objetivo de realizar grupos focales no radica en obtener respuestas que sean cuantificables o generalizables mediante inferencia estadística, sino el propiciar la participación de personas involucradas con el programa y de allí

recuperar información valiosa sobre sus opiniones y comportamientos. Dado que el Programa Avancemos es implementado a nivel nacional, los grupos seleccionados garantizaron representatividad regional, cultural y socioeconómica.

La composición de los grupos focales incluyó estudiantes y padres de familia que fueron invitados a formar parte de la actividad con la ayuda de los directores de los colegios, docentes, supervisores y directores regionales. Adicionalmente se realizó un grupo con las Enlaces del IMAS.

### **Ilustración 12: Grupo Focal con Madres de Familia en el CTP de Purral de Goicoechea**



Se eligieron 21 colegios distribuidos a lo largo de todo el país, contemplando las diferencias socioeconómicas y culturales de cada región. En cada colegio se realizó un grupo focal con padres de familia y otro con estudiantes. Estos grupos focales ayudaron a indagar sobre el planeamiento, desarrollo y percepción del programa, su funcionalidad y relevancia, los cambios obtenidos en el rendimiento académico y finalmente los efectos en el ingreso económico de los beneficiarios, al igual que la percepción sobre los montos subsidiados y su entrega.

Las sesiones de los grupos focales duraron aproximadamente 60 minutos y fueron realizadas a diferentes horas del día para ajustarse a las jornadas laborales de los educadores, paralelamente a las mejores horas de atención para las familias. Cada sesión dio inicio con una bienvenida del moderador, una orientación sobre el propósito de la actividad y una explicación de cómo se llevaría a cabo la sesión. Las y los participantes fueron notificados de la confidencialidad de la información y se les comunicó que serían libres de participar en la discusión tanto como ellas y

ellos quisieran, sin ninguna presión. Se grabó audio y se tomaron notas durante la realización de la actividad.

### ***Determinación de la Muestra de Participantes***

Para cada uno de los 21 colegios seleccionados se realizó un grupo focal con los padres de familia y otro con estudiantes. Los grupos focales, en la teoría, tienen un tamaño propuesto de alrededor de 10 personas, por ello se invitaron a más de 10 personas para garantizar que la asistencia fuera la adecuada ante posibles cancelaciones de individuos.

Debido a que el Programa Avancemos es implementado a escala nacional, se partió de la necesidad de realizar grupos focales que garantizaran representatividad y cobertura en todas las regiones del país. Para lograr dicho objetivo se decidió que un número apropiado a visitar era de 21 colegios. Estos se seleccionaron en conjunto con UNICEF Costa Rica e IMAS, garantizando por consenso que se cumplieran los siguientes criterios:

1. Los colegios propuestos representaban la población de cada una de las áreas regionales de desarrollo social en las que el IMAS divide el territorio nacional.
2. Se incluyeron al menos 10 colegios académicos, 5 colegios técnicos profesionales y al menos 2 colegios nocturnos.<sup>6</sup>
3. La muestra de colegios contenía instituciones en áreas geográficas con amplia población joven, con alta y baja exclusión educativa, colegios en zonas de baja escolaridad, colegios grandes y pequeños, y localizados en áreas urbanas y rurales.
4. Finalmente la muestra incorporó al menos un colegio con alto grado de población indígena, uno con alto grado de población afrodescendiente, uno con alto grado de población inmigrante, uno ubicado en región costera y uno en zona fronteriza.

<sup>6</sup> Según el último informe del Estado de la Educación (cuadro 3.1, página 141 elaborado con datos del 2012), 205.839 alumnos se encuentran matriculados en colegios públicos académicos, mientras que a la educación técnica asisten 70.756 y a la nocturna 40.323. Estas tres variantes del sistema educativo son las que convocan a la mayor cantidad de beneficiarios del programa Avancemos.

En el Anexo 10 se presentan los Detalles de la Selección de la muestra para la realización de los grupos focales, mientras que el Anexo 11 presenta las fechas de realización y participación. La agenda y el desarrollo de la actividad se encuentran en el Anexo 13, mientras que la guía de preguntas para la realización de los grupos focales se encuentra en el Anexo 15. La Ilustración 13 muestra un mapa de Costa Rica y las locaciones donde se llevaron a cabo los grupos focales.

**Ilustración 13: Mapa de Costa Rica con Identificación de los Grupos Focales**



Fuente: Elaboración Propia

### **3.2. Impacto del Programa**

La evaluación de impacto del Programa Avancemos buscó identificar sus efectos utilizando datos existentes y un enfoque cuantitativo. Con las variables de interés identificadas, se exploró la relación de causalidad entre participar en el programa y los cambios experimentados por las y los estudiantes beneficiados y sus familias. Se estimaron los efectos del programa en tasas de asistencia al colegio, niveles completados, la decisión de trabajar o no trabajar, y las horas dedicadas al trabajo remunerado y doméstico. Este análisis cuantitativo resulta ventajoso al permitir distinguir estos efectos por región, género y edad.

La estrategia para determinar estos efectos consiste en comparar los resultados de un estudiante beneficiado con el resultado que hubiese obtenido en caso de no haber sido beneficiado. Como un mismo estudiante no puede ser beneficiado y no beneficiado al mismo tiempo, entonces se

procede a buscar un estudiante que se asemeje lo más posible al beneficiario, pero que no haya sido beneficiado, y a partir de estos se realiza una comparación que permite obtener los efectos del programa.

Para hacer la comparación se siguen varios pasos. Inicialmente se debe identificar a las y los estudiantes pertenecientes al programa en bases de datos existentes, con el fin de utilizar sus características observables para crear el grupo de comparación a partir de las y los estudiantes no pertenecientes al programa que más se asemejen al grupo de tratamiento. La estructura de esta subsección es la siguiente: inicialmente se detalla la literatura existente sobre evaluaciones de impacto a programas TMC en la región latinoamericana y en Costa Rica, seguidamente se describen de las bases de datos utilizadas, y finalmente se detalla la estrategia empírica.

### ***Revisión de Literatura Existente***

La exclusión escolar es un problema muy común en países en vías de desarrollo. Por esta razón, durante los últimos años, los programas TMC han venido a jugar un papel muy importante en política educativa. Varios autores han reconocido la importancia de evaluar este tipo de intervención y han procurado medir sus efectos. Parker et al. (2008) detallan:

La motivación principal de los programas de transferencia monetaria condicionada es la de ligar los beneficios de inversiones al capital humano, particularmente de niños. El objetivo es el de aliviar su actual estado de pobreza mediante transferencias monetarias, al mismo tiempo que pobreza futura, al incrementar el capital humano de los niños.

El programa de transferencias monetarias condicionadas más estudiado hasta la fecha es el programa “Progres/Oportunidades” en México, el cual se introdujo bajo el nombre “Progres” como un experimento aleatorio en 1998 aplicado en zonas rurales. Este programa posteriormente cambió su nombre a “Oportunidades” una vez que se expandió a zonas urbanas y las familias tenían que aplicar antes de ser seleccionadas.

Otro programa de transferencias monetarias condicionadas muy conocido en la región es el programa “Bolsa Escola” de Brasil. Este programa comenzó en el año 1995 y se expandió en el

2001, entregando un subsidio a familias con niñas y niños de entre 6 y 15 años, y con un ingreso por persona menor a los 90 reales brasileños.

Colombia también ha llevado a cabo un programa TMC llamado “Familias en Acción”. Este programa que comenzó en 1999 mantenía dos componentes: uno con edades de entre los 0 a 7 años, que realizaba una transferencia monetaria a las madres con el propósito de mejorar la nutrición de sus hijas e hijos y bajo la condicionalidad de tener chequeos médicos periódicos, y otro para los padres con hijas e hijos entre los 7 y 17 años, que estableció una transferencia bajo la condición de mantener a las hijas e hijos en la escuela.

Costa Rica ya había tenido un programa de transferencias monetarias condicionadas a baja escala llamado “Superémonos”. Éste se realizó en el año 2000, antes de la creación y adopción a escala nacional del Programa Avancemos en el año 2006.

### Ilustración 14: Evaluaciones de Impacto de Programas de Transferencia Monetaria Condicionada

País	Programa	Autores (Año)	Hallazgos
México	Progresas/ Oportunidades	Skoufias, Davis y Behrman (1999)	Encontraron un incremento del 10% en asistencia a la escuela.
México	Progresas/ Oportunidades	Behrman, Sengupta y Todd (2001)	Encontraron un incremento de 0.6 años en grados de educación completados y un aumento en la asistencia de un 19%.
México	Progresas/ Oportunidades	Schultz (2004)	Encontró un incremento significativo en la probabilidad de concluir otro año de educación, condicionado en haber terminado el año previo. Sus resultados revelan que el programa elevó los años de educación completados entre 0.66 y 0.81.
México	Progresas/ Oportunidades	Behrman et al. (2006)	Determinaron un aumento de entre 0.5 y 0.9 años de educación adicional dependiendo del tiempo de intervención.
México	Progresas/ Oportunidades	Parker et al. (2008)	Encontraron un efecto significativo en asistencia al colegio y en grados completados, consistentes con la literatura existente.
México	Progresas/ Oportunidades	Gulemetova (2009)	Encontró que mantener a las alumnas con edades de entre 13 y 19 años un mayor tiempo en la escuela, conlleva a significativamente aumentar la edad de matrimonio y de procreación, especialmente para las que eran menores al momento del inicio del programa.
Brazil	Bolsa Escola	Costa Resende y De Oliveira (2008)	Encontraron que este programa llevó a un incremento en la calidad de los alimentos comprados, su diversificación y calidad.
Colombia	Familias en Acción	Attanasio et al. (2005)	Hallaron que esta intervención permitió un incremento en asistencia a los centros educativos de 5.2% en zonas urbanas y 10.1% en zonas rurales.
Costa Rica	Superémosos	Duryea y Morrison (2004)	Encontraron aumentos significativos en asistencia al colegio, pero no encontraron efectos en la reducción del trabajo infantil.
Costa Rica	Avancemos	Mata y Hernández (2013)	Encuentran que Avancemos reduce en entre un 10% y un 16% la deserción, e influye en el 77% de la reinserción.
Costa Rica	Avancemos	Meza-Cordero (2014)	Encuentra que los estudiantes beneficiarios de Avancemos concluyen 0.62 años de estudios más que si no hubieran pertenecido al programa.

### ***Bases de Datos Utilizadas***

Para llevar a cabo este análisis se utilizaron bases de datos existentes: las Encuestas Nacionales de Hogares elaboradas por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). Estas encuestas se realizan anualmente de manera transversal y contienen una muestra de más de diez mil familias representativas de todo el país. Esta encuesta incluye desde 2007 un inciso que pregunta sobre la participación en el Programa Avancemos.

Debido a que el programa se expandió nacionalmente en Febrero del 2007 y que la Encuesta de Hogares se realiza a mediados de año, la encuesta de 2007 sirve como línea de base, pues los beneficiarios indicaron su pertenencia al programa sin que los efectos de este se hubieran manifestado significativamente. Por ejemplo, se puede determinar si un estudiante pertenece al programa o no, mientras que su nivel de educación alcanzado es independiente del programa, pues este nivel no cambiaría hasta diciembre del 2007. Con esta información de línea de base se pueden realizar estadísticas descriptivas que permiten captar una *fotografía* de la situación de los adolescentes en Costa Rica al inicio del programa.

Esta encuesta tiene la particularidad de que anualmente cambia una cuarta parte de los hogares entrevistados. La unidad primaria es el hogar y la muestra es escogida entre 826,541 hogares a lo largo de todo el país. Además la muestra se estratifica para garantizar la representación de todas las regiones. En una primera etapa son elegidos conglomerados de hogares, y en una segunda etapa, hogares independientes son elegidos aleatoriamente. La muestra final contiene 10,890 hogares.

En este estudio se utilizan datos de las Encuestas de Hogares para el periodo comprendido entre 2006 y 2014. Es importante mencionar que dicha encuesta tuvo cambios significativos en el año 2010. Desde el año 1976 y hasta el 2010 la encuesta se llamó Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) y se basó en la recolección de información para la producción de estadísticas relacionadas con el empleo, el desempleo, los ingresos y otras características sociales y económicas de la población. A partir del año 2010 se inició un nuevo ciclo del programa de encuestas de hogares que se denominó

Encuesta Nacional de Hogares (ENAH). Esta nueva encuesta surge como una actualización que utiliza un marco muestral más reciente, la ampliación de contenidos temáticos, mejoras conceptuales así como en la medición y estimación del ingreso, y finalmente incluye una actualización de los parámetros para la cuantificación de la pobreza.

### ***Estrategia Empírica***

La estrategia para identificar los efectos del Programa Avancemos consiste en establecer una comparación entre los resultados obtenidos (asistencia, conclusión de estudios, horas de trabajo) de un estudiante perteneciente al programa y lo que hubiera obtenido en caso contrario. Por ejemplo, si un estudiante hubiese concluido 9 años entre escolaridad primaria y secundaria sin la existencia de Avancemos, pero con Avancemos concluyó 11 años, el efecto del programa para éste estudiante fue de 2 años adicionales de educación completados.

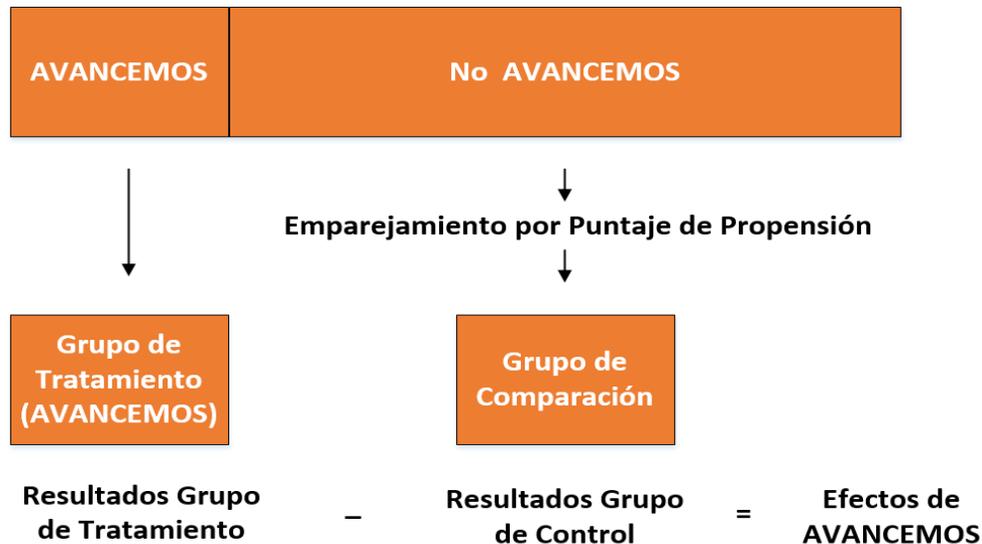
La evidente complicación a la que nos enfrentamos es que aún con el conocimiento de los resultados de un estudiante beneficiado, no sabemos cuáles hubieran sido sus resultados si no hubiese pertenecido al programa. Para poder establecer esta simulación crearemos un grupo de comparación que no perteneció a Avancemos, basándonos en características que observamos en las bases de datos (nivel socioeconómico, región, edad, género, entre otras). Este grupo se comparará con el de estudiantes beneficiados, y en consecuencia suponemos que sus resultados deben ser muy similares a los mismos si estos no hubieran pertenecido al programa.

Una limitación existente en las bases de datos utilizadas es que, por su naturaleza transversal, no se pueden aplicar métodos que eliminen posibles sesgos de selección<sup>7</sup>. Es decir, podemos emparejar a los jóvenes mediante sus características observables en los datos, pero no podemos emparejar las características no observables tales como

7 Tales como Diferencia en Diferencia o Diferencia en Diferencia combinado con Emparejamiento por Puntaje de Propensión.

motivación o interés de la familia para que el estudiante concluya la secundaria. Suponiendo que los estudiantes beneficiarios de Avancemos sean estudiantes más motivados, los resultados obtenidos podrían sobreestimar los efectos del programa. La Ilustración 15 ilustra la estrategia empírica.

**Ilustración 15: Estrategia Empírica**



Para llevar a cabo este análisis se utilizaron las siguientes variables existentes en la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples y de la Encuesta Nacional de Hogares: edad, género, niños en el hogar, tamaño del hogar, características de la vivienda, acceso a servicios públicos, posesión de bienes materiales, región e ingreso familiar. Con esto, la evaluación de impacto puede medir los alcances del Programa Avancemos sobre la asistencia al colegio, grados completados, horas en trabajo infantil, e ingreso familiar.

Con las bases de datos existentes y mediante la creación de grupos de control utilizando la técnica de emparejamiento con puntaje de propensión (*Propensity Score Matching*), podremos estimar los efectos del programa para diferentes tiempos de exposición en diferentes edades y poblaciones de interés. Se utilizaron los datos más recientes disponibles con el fin de calcular los efectos del programa en los adolescentes que recibieron los subsidios, ENAHO 2014.

Para garantizar que la especificación del puntaje de propensión sea la adecuada, se realizará una prueba de balance. Una vez aprobada la prueba de balance, se procederá a realizar la estimación de emparejamiento por puntaje de proporción. Para garantizar los emparejamientos más cercanos, se decidió permitir el remplazo a los estudiantes en el grupo de control. En otras palabras, un estudiante emparejado como control puede aparecer más de una vez.

## SECCIÓN 4: RESULTADOS Y HALLAZGOS

---

### 4.1. Pertinencia del Programa Avancemos

El Programa Avancemos surge previo a las elecciones presidenciales para el período 2006-2010, y su origen se remonta a la elaboración del programa de gobierno de la campaña de Oscar Arias Sánchez en el año 2005. Es través de una serie de reuniones que un grupo de expertos sugirió la creación de un programa que permitiera generar un impacto positivo en el combate contra la deserción en la educación secundaria.

El 8 de mayo del 2006 se crea el programa de Transferencia Monetaria Condicionada Avancemos, con el interés de promover una mayor permanencia de la población adolescente en el sistema educativo formal.

El objetivo general del Programa Avancemos es lograr que los adolescentes cuyas familias viven en condiciones de pobreza, puedan permanecer dentro del sistema educativo para que tengan mayores oportunidades de educación, y a su vez les permita aspirar a una mejor calidad de vida futura.

A nueve años de su creación, Avancemos es uno de los programas más grandes e importantes dentro del sector de Bienestar Social y de Familia (Loría, 2014, p.4), y también uno de los más complejos. Por ejemplo, esta complejidad es expresada por las funcionarias del IMAS que trabajan como enlaces del Programa Avancemos. Una de las funcionarias manifiesta:

“Al día de hoy siento Avancemos más complicado que al principio” (6 de marzo 2015).

Esta complejidad del programa nos hace pensar que no es posible resolver los problemas de fondo, sino las pequeñas problemáticas que se van presentando de forma cotidiana.

El programa se ha ido ajustando a nuevos criterios que no corresponden con el objetivo generador. El problema que motivó su creación fue la deserción estudiantil, pero el Programa Avancemos se ha orientado a atender otras situaciones problemáticas en las que el programa ejerce una función tangencial (Dinarte, 2009, p.83).

Dentro de los cambios que se han presentado en el programa se pueden mencionar:

- Una tendencia a ampliar la población meta, por medio de modificaciones tanto en la edad de las y los estudiantes que podían participar, como en su condición socioeconómica y el criterio de medición de la pobreza utilizado (Villalobos, 2012, p 15).
- Problemas relacionados con cambios en los jerarcas, y la redefinición institucional y organizativa del Programa Avancemos (Dinarte, 2009, p. 96).

Especialistas entrevistados para nuestra evaluación señalan que el programa ha mejorado desde su puesta en marcha en el año 2006, aunque observan poca claridad en su norte. Incluso el investigador Juan Diego Trejos Solórzano en una entrevista realizada el 3 de marzo del 2015, lo define como un programa “en constante definición.”

A pesar de los cambios y dificultades que el programa ha presentado a lo largo de los años, éste ha funcionado ayudando a adolescentes y familias en condiciones de pobreza. La vicepresidenta de la República, Ana Helena Chacón Echeverría, opina que el Programa Avancemos debe buscar a jóvenes pobres que han sido excluidos por el sistema educativo a causa de sus limitaciones económicas. El subsidio que entrega el IMAS representa una oportunidad muy valiosa para reinsertarlos y mantenerlos dentro del sistema educativo.

El Programa Avancemos ha hecho esfuerzos en el tema de la cobertura, pero hay elementos que continúan pendientes. El programa tiene problemas de seguimiento, ya que algunos estudiantes son sujetos de recibir el beneficio un año, pero al año siguiente no. A esto podemos sumar que el dinero que reciben las personas beneficiarias es insuficiente si se compara con el salario que podrían recibir las y los estudiantes si trabajaran (Vargas y Slon, 2012, p. 42).

A través del trabajo campo realizado con padres de familia y adolescentes, se lograron identificar algunos casos de beneficiarios que manifiestan no recibir el dinero a tiempo. Incluso hay algunos casos donde el depósito del dinero es suspendido, y cuando las personas buscan respuestas sobre la situación, no las obtienen con celeridad.

Docentes entrevistados para esta evaluación confirman que se han presentado situaciones donde se atrasan los depósitos del dinero –principalmente durante séptimo año–, lo que puede influir para que las y los estudiantes se retiren del sistema académico. Además, plantean que a menudo los padres de familia desconocen si se ha realizado el depósito, debido a su baja escolaridad y la falta de información.

Los padres de familia y adolescentes también expresan que el dinero que reciben del programa no es suficiente, ya que el monto no se corresponde a la realidad económica actual. Por ejemplo, las y los estudiantes plantean:

“La beca no alcanza pero ayuda un montón” (Colegio San Rafael de Alajuela, 4 de marzo 2015).

“El monto lo bajaron a 35 y no me alcanza” (Colegio Técnico de Purral, 5 de marzo 2015).

A pesar de lo planteado, el dinero que reciben del Programa Avancemos es visualizado como una gran ayuda, pues el hecho de saber que en la economía familiar va a ingresar un aporte económico extra les genera tranquilidad, aunque persista la dificultad de su insuficiencia para cubrir los gastos escolares y familiares.

**Ilustración 16: Grupo de Estudiantes Beneficiarios de Avancemos en Tarrazú**



En relación con este tema, los especialistas consultados también consideran que el dinero transferido logra paliar las necesidades básicas de las familias beneficiarias, mismas que en su amplia mayoría se ubican dentro de los grupos 1 y 2 de pobreza según el SIPO, pero coinciden en que los montos de la transferencia no logran compensar el costo de oportunidad económica asociado con el empleo de las y los adolescentes en la etapa colegial.

Dentro de este contexto, también es importante destacar lo que expresa la población beneficiaria del Programa Avancemos sobre los trámites para obtener o mantener la ayuda económica. Los padres de familia y adolescentes beneficiarios consideran que los trámites que deben realizar en ocasiones se tornan complejos y tediosos, y a las y los docentes les preocupa mucho el hecho que hay casos de padres y madres con dificultades para realizarlos, porque tienen un bajo nivel de escolaridad e información.

Los padres de familia y docentes también expresan disconformidad con el trato que en ocasiones reciben de parte de algunos funcionarios del IMAS. Comentan que a veces les solicitan documentos que no son necesarios y que incluso se han presentado casos en donde se pierden los documentos que habían entregado con anterioridad.

Uno de los colegios visitados mediante el trabajo de campo fue el de Coopevega en Cutris de San Carlos, cerca de la frontera norte. La docente entrevistada en ese colegio evidenció su preocupación en relación con el manejo de la información y los trámites, debido a que la población de la zona es de escasos recursos, muchos son migrantes nicaragüenses y hay un gran analfabetismo entre los padres de familia. La docente plantea que se requieren:

“Respuestas más oportunas a los papás, a los que están en espera” (8 de abril 2015).

Y también explica que se torna necesario:

“Mejorar la comunicación, porque muchos padres no saben leer ni escribir” (8 de abril 2015).

Otra de las dificultades que enfrentan los padres de familia al realizar los trámites se relaciona con la información, porque según explican, ésta no se maneja adecuadamente para realizar los diferentes procedimientos. Por ejemplo, a veces se presentan al IMAS y se dan cuenta que no era necesario, porque podían hacer el trámite por teléfono.

El manejo inadecuado de la información también es expuesto por las Enlaces del IMAS, ya que según explican, la información que se maneja internamente genera más dudas y conflictos que soluciones. Se percibe una desconexión entre ésta información a lo interno del IMAS y la información que se le proporciona al usuario o beneficiarios del programa.

Padres de familia, adolescentes y docentes coinciden en que el trámite que genera más conflictos está relacionado con la transición de FONABE al Programa Avancemos. La experiencia en torno a esta transición es variada. Algunos beneficiarios no han experimentado mayor problema, mientras que otros manifiestan que el trámite se ha complicado a tal punto que incluso se han presentado atrasos de meses. Por ejemplo, algunos padres de familia expresaron su experiencia en relación al trámite:

“Yo llame a FONABE y ellos me dijeron que pasan automáticamente los datos” (Colegio Técnico Profesional del Purrál, 5 de marzo del 2015).

“Es un vaivén, todo el mundo le tira la pelota al otro” (Liceo de Cariari, 26 de marzo 2015).

Consultada sobre este tema, la experta en la coordinación del Programa Avancemos Olga Sonia Vargas Calvo plantea que FONABE es muy lento compartiendo la información con el IMAS y eso retrasa el traslado de las transferencias. Por su parte, la investigadora del IICE de la Universidad de Costa Rica, Catherine Mata Hidalgo, explica que existe un problema de empate institucional, lo que lleva a que cada año el IMAS luche por la información de FONABE.

La directora del departamento de Programas de Equidad del MEP y presidenta de la Junta directiva de FONABE, Rosa Adolio Cascante, cree que conviene instaurar un sistema informático único para FONABE y el Programa Avancemos con fin de solucionar los problemas en la transición de primaria a secundaria. El Programa Avancemos en muchos casos no llega a quienes más lo necesitan y cree que la FIS no es un buen instrumento de selección para estos casos.

Avancemos necesita clarificar sus objetivos, indicadores; redirigirlo y esclarecer criterios que no versen solamente sobre pobreza. El programa ha mejorado aunque es básicamente el mismo. Rosa Adolio – MEP (7 de mayo del 2015).

A partir del trabajo de campo realizado con padres de familia, estudiantes y docentes, es posible comprender que muchos de los beneficiarios del programa que forman parte de poblaciones vulnerables (indígenas, afrodescendientes y poblaciones de zonas urbano marginales) se desarrollan en un contexto muy complejo:

- Viven en comunidades donde el empleo es escaso, y si hay empleo es muy mal remunerado y se presenta de una manera informal.
- Deben de recorrer largas distancias para satisfacer diferentes necesidades como salud y educación, entre otras.
- Las familias cuentan con una situación socioeconómica baja; por lo general los padres de familia cuentan con un nivel educativo bajo.
- Hay una alta presencia de jefatura femenina.

- Viven en zonas problemáticas donde persisten problemas de delincuencia y drogadicción, entre otras.
- La educación no es algo primordial; por esa razón las y los estudiantes no tienen hábitos adecuados de estudio y tampoco existe un acompañamiento educativo adecuado por parte de los padres de familia.

Dentro de este contexto, el dinero que reciben los beneficiarios por parte del Programa Avancemos cobra una dimensión diferente, porque ayuda a solventar las necesidades más básicas sin sacrificar la permanencia dentro de los salones de clase. Un punto importante a destacar se refiere a los trámites para optar por el programa, ya que aunque estos pueden variar según la región, y las poblaciones vulnerables pueden enfrentarlos de manera particular, algunos padres tienen bajo nivel de escolaridad y muchos son inmigrantes, lo que puede presentar un choque cultural que no permita la adecuada solicitud de la ayuda.

El Programa Avancemos puede contribuir a brindar estabilidad y seguridad (económica y emocional) a poblaciones más vulnerables, situación que influye positivamente en la visión que tienen los jóvenes sobre la educación y sobre su futuro. Sin embargo el programa opera bajo una única modalidad, en donde los montos de los beneficiarios son los mismos por nivel, independiente del nivel de pobreza, de la zona y de la región de residencia. Al mismo tiempo el programa no se enfoca en atender otras problemáticas relevantes para la población objetivo, tales como la falta de motivación por los estudios, los embarazos adolescentes, la infraestructura del sistema escolar y situaciones climatológicas que afecten la asistencia a los colegios.

A partir de las fuentes bibliográficas consultadas y a partir del trabajo de campo realizado para esta evaluación, es posible comprender la importancia que tiene el Programa Avancemos para el país, los adolescentes y sus familias. A través de los años los diferentes actores involucrados en el programa han hecho un esfuerzo para que este funcione de manera adecuada, y lo han logrado. Sin embargo, hay situaciones en las que se manifiestan sus debilidades. Por ejemplo el manejo de la información, tanto a lo interno

como a lo externo del IMAS, se debe hacer de una manera más oportuna y eficaz, ayudando a los beneficiarios y facilitando los trámites que estos deben realizar. Esto ayudaría a que tengan más claridad con respecto a las fechas de los depósitos y a la cantidad de dinero depositada, evitando que los beneficiarios piensen que el IMAS se atrasa con el dinero. Es necesario mejorar la calidad del servicio que se brinda a los beneficiarios para generar más confianza hacia el programa y el trabajo que realizan diariamente los funcionarios del IMAS.

El Programa Avancemos es y ha sido un sumamente pertinente para la difícil realidad que enfrentan miles de estudiantes costarricenses. Tras más de ocho años de implementación, el programa ha mantenido su vigencia, pues la deserción en la educación secundaria —aunque actualmente se sabe que el término más pertinente es el de exclusión— sigue como uno de los principales problemas del sistema educativo costarricense. Cabe destacar que con el paso de los años los ejes de acción han sufrido una serie de cambios que han llevado al Programa Avancemos a priorizar aspectos relacionados con el ataque a la pobreza y pobreza extrema en detrimento del cumplimiento de las condicionalidades iniciales, debido a la naturaleza del trabajo que realiza el IMAS. Aunque, como se detalló con anterioridad, algunas de las condicionalidades iniciales eliminadas, como la de la salud, no se adecuaban a una problemática existente de la juventud costarricense.

El IMAS ha hecho un esfuerzo para que el programa responda a los cambios de la sociedad costarricense y a los cambios mismos de la institución, pero se ha perdido la claridad de los objetivos, misión y visión del programa, y su consecuente medición y evaluación. Esta consultoría considera fundamental que el IMAS defina si el objetivo del programa es mantener a los jóvenes en un aula o que los jóvenes aprendan en ella y concluyan su educación con éxito. A partir de esta clarificación de metas, el Programa Avancemos tendrá un espacio para realizar correcciones en pro del bienestar de las familias, y sobre todo de las y los adolescentes que ven en el programa la oportunidad de salir adelante con sus estudios.

## 4.2. Eficacia del Programa Avancemos

Las autoridades responsables del Programa Avancemos esperan que este se convierta en un instrumento que permita una movilidad social ascendente, para mejorar la calidad de vida de las familias y que los beneficiarios puedan acceder a mejores empleos, a una educación universitaria, el desarrollo de iniciativas productivas y universalizar la educación secundaria (Dinarte, 2009, p. 126).

También se espera que con las transferencias se pueda contribuir a la tranquilidad de las familias, ya que se alivian las tensiones y el estrés que generan a los gastos educativos. También la motivación para el logro de metas, la autoestima y la planificación del futuro se reconfiguran con la expectativa del apoyo económico (Vargas, 2013, p. 5-6).

Para los padres de familia y adolescentes, el programa comúnmente es percibido como un “empujoncito”, “una ayuda”, “una ventaja”, “un respaldo” y “una bendición”, ya que están conscientes que el dinero que reciben les resulta de gran utilidad para los gastos escolares y familiares. Además expresan que el subsidio influye en la parte motivacional, ya que gracias a él, las y los adolescentes sienten un apoyo para seguir adelante con sus metas, y los padres de familia una motivación extra al saber que cuentan con el apoyo del Estado para continuar con la labor de formar y dirigir mejores seres humanos.

Las familias con jefatura femenina también tienen una percepción positiva del programa, ya que sienten que el Programa Avancemos:

“Algo ayuda” y “aliviana la carga” (Liceo de Chacarita, 17 de marzo 2015).

Las jefas de hogar destacan que el programa les ayuda con el pago de las facturas de los servicios básicos como el agua y la electricidad, entre otros. Y aunque el dinero que reciben no resuelve por completo la situación familiar, es de suma importancia el poder contar con un ingreso de dinero mensual estable.

La percepción que tienen los funcionarios del MEP —en este caso docentes— sobre el Programa Avancemos también es importante para su evaluación. Estos consideran que el

programa permite ayudar a las familias que realmente lo necesitan, pero también que hay aspectos que se deben de mejorar. Por ejemplo, piensan que el programa presenta dificultades de tramitología.

Se puede visualizar que en general la población beneficiaria tiene una percepción positiva del programa, ya que éste ha sido un apoyo para todos esos adolescentes que se desenvuelven en un contexto de pobreza que dificulta su avance dentro del sistema educativo. Por ejemplo, las y los estudiantes visualizan el Programa Avancemos como un respaldo:

“Si no fuera por Avancemos estaría vendiendo tomates” (Colegio San Rafael de Alajuela, 4 de marzo 2015).

Los padres de familia también lo visualizan como una importante ayuda:

“Por la beca es que mis hijos estudian, si no fuera así no estudiarían” (CTP de Hojancha, 11 de marzo 2015).

Con el paso de los años se ha logrado identificar que el Programa Avancemos ha influido en la situación general de pobreza del país. Por ejemplo:

- Un estudio realizado por Sauma en el 2008, logró identificar que por efecto del Programa Avancemos se obtuvo una reducción de 0,5 puntos porcentuales en la pobreza total y de 0,4 puntos en la pobreza extrema (Román, 2010, p. 44-45).
- Para el 2010 se estimó que el Programa Avancemos contribuyó a reducir la pobreza y la pobreza extrema en 0.5 puntos porcentuales (Loría, 2014, p.27).

Respecto a este tema, los especialistas consultados critican la concentración del objetivo en combatir la pobreza, dejando de lado el éxito escolar que fue el motivo original para la creación del programa. Actualmente el Programa Avancemos no contempla ningún modelo de acompañamiento pedagógico para sus beneficiarios, e incluso en muchos casos, la misma corroboración de la condicionalidad de asistencia al centro educativo se dificulta durante la transmisión de la información entre los colegios y las oficinas regionales del IMAS.

Otro de los aspectos primordiales en los que el Programa Avancemos busca influir es en la deserción escolar. Sin embargo, algunos datos recuperados por diversos autores, cuestionan la eficacia y efecto del programa en la reducción de la deserción escolar.

Según la Contraloría General de República (CGR) (2012, citado en Loría, 2014, p. 18), ni el MEP ni el IMAS han realizado evaluaciones del Programa Avancemos para conocer su eficacia y el efecto de la inversión pública en los niveles de deserción o permanencia de las y los estudiantes beneficiarios en sus centros educativos.

Por su parte los padres de familia y adolescentes consultados explican que aunque es cierto que el dinero que reciben del Programa Avancemos es de gran ayuda, éste no determina su permanencia en los salones de clase. Para las y los adolescentes el dinero contribuye, pero explican que para permanecer en las aulas se requieren además deseos de superación y una actitud positiva. Algunos plantean:

“Es cuestión de actitud y decisión de mantenerse en el colegio” (Liceo la Virgen de Sarapiquí, 27 de marzo 2015).

“Hay que avanzar y buscar las metas” (Liceo de Pavas, 16 de abril 2015).

Los padres de familia también explican que la permanencia en los salones de clase no solo se debe a la ayuda económica, sino también a la responsabilidad que como padres y madres muestren con sus hijas e hijos. Además consideran que el rendimiento académico va más allá del dinero, pues depende del deseo de la motivación del estudiante y del apoyo o acompañamiento que brinden los padres de familia al proceso educativo.

En algunos casos el programa sí ayuda a que permanezcan en el colegio, según algunos docentes entrevistados, sobre todo cuando provienen de familias de muy escasos recursos, pero también hay casos en donde el dinero del programa no es bien aprovechado. Para los educadores, no solo el dinero determina la permanencia dentro del sistema, también se trata del deseo y del interés que tienen los beneficiarios por superarse y salir adelante con sus vidas. Respecto al rendimiento académico, plantean que algunas veces el programa influye en la motivación, pero que no es la razón principal.

Según los expertos consultados para esta evaluación, El Programa Avancemos se ha convertido en una beca más, al no verificarse oportunamente en todos los colegios el cumplimiento de la única condicionalidad que subsiste de las tres originales, sin ofrecer un acompañamiento pedagógico a los beneficiarios con el fin de garantizar su permanencia dentro del sistema educativo más allá de la motivación económica, sino ligada al éxito escolar. De acuerdo con estos expertos, no solo se trata de combatir la deserción con la retención de las y los estudiantes en las aulas gracias al beneficio que ofrece el subsidio, sino de lograr que cada año más jóvenes finalicen con éxito la secundaria, mejorando sus futuras oportunidades de capacitación, inserción en el mercado laboral y la competitividad del país.

#### **Ilustración 17: Grupo Focal con Estudiantes Beneficiarios en Liceo de Tarrazú**



Al valorar la eficacia del Programa Avancemos en términos del grado de cumplimiento en la entrega de producto, se puede observar que aunque se cumplió la meta establecida cuantitativamente en relación a la cobertura, hay una desviación en los objetivos y la población meta, alteración que se concreta en el distanciamiento entre lo planificado y lo ejecutado. Las transferencias monetarias enfrentan algunas limitaciones para ajustarse a lo formulado, tanto en grado de cumplimiento como en regularidad y calidad. El aporte económico que brinda el programa se convierte en una ayuda, pero no se controla el uso que se le da al mismo. Tampoco hay un elemento que incentive a las y los jóvenes a quedarse dentro del sistema educativo, aparte del incentivo económico (Dinarte, 2009, p 109-110).

Conocer en qué invierten el dinero los beneficiarios del Programa Avancemos ha sido motivo de debate, ya que se espera que estos sean conscientes y utilicen el dinero en consonancia con sus objetivos educativos. En relación con esto, los padres de familia y adolescentes consultados para esta evaluación explicaron que invierten el dinero en gastos escolares y familiares.

Dentro de los gastos escolares mencionan la compra de libros, cuadernos, folletos, uniformes, zapatos, bolsos, fotocopias, impresiones, Internet, giras, materiales que les solicitan e incluso los paquetes de graduación; también invierten en comida y pasajes de autobús. Algunos han logrado ahorrar, lo que les ha permitido comprarse equipo informático a crédito y hasta pagar clases de inglés.

En relación con los gastos familiares, explican que invierten en el alquiler de la casa, pago de agua, electricidad y alimentación. También utilizan el dinero para comprar artículos de higiene personal, como pasta dental y desodorante, entre otros. Hay familias que también lo utilizan para emergencias o problemas de salud de las y los adolescentes.

Cabe mencionar que se presentaron algunos casos en donde explicaron que recurrían al ahorro, lo que les permitía darse un “gustico” de vez en cuando, pero esta no es una situación generalizada. Como se mencionó anteriormente, el dinero recibido del Programa Avancemos no permite solventar completamente todos los gastos familiares y de las y los estudiantes.

Lo dicho es concordante por los padres de familia y las y los docentes, cuando explican que invierten el dinero en las necesidades escolares, y que también hay familias que lo hacen en alimentación y artículos personales de los y las adolescentes. Destacan que las madres jefas de hogar utilizan el dinero principalmente para las necesidades básicas del hogar.

Sin embargo a los educadores les genera preocupación la manera en que algunos estudiantes invierten su dinero, ya que en algunos casos lo gastan en celulares, recargas telefónicas, bicicletas e incluso drogas. Para estos casos resulta necesario un estudio más riguroso con el fin de determinar los motivos específicos de estos gastos.

Como se planteaba anteriormente, es necesario que el Programa Avancemos de un mayor seguimiento a su población beneficiaria, como también es muy importante que se atienda la parte de la planificación del programa para trascender hacia una planificación que obedezca a criterios técnicos.

El Programa Avancemos presenta importantes problemas de coordinación institucional y de gestión (Loría, 2014, p. 13), mismos que restan eficacia y eficiencia al programa, perjudicando a la población meta. Además, no se ha llevado a cabo un monitoreo adecuado del programa para evaluar sus resultados e impacto. Tal parece que el programa no ha sido gestionado ni diseñado para ser evaluado, porque no cuenta con los pilares indispensables para este fin (Academia de Centroamérica, 2014, p. 17).

Se espera que el Programa Avancemos contribuya a disminuir la exclusión en la educación secundaria, sin embargo, a partir de la revisión y análisis bibliográfico realizados para esta evaluación, se ha identificado que hasta el momento no se ha realizado una evaluación que permita identificar sus verdaderos resultados y alcances. Tampoco los encargados del programa han diseñado instrumentos o mecanismos de seguimiento para poder evaluar el impacto del programa, y han insistido en que la carencia o falta de planificación en esta etapa se debe a la falta de recursos financieros. No se cuenta con parámetros, criterios o sistematizaciones que permitan a las instituciones responsables realizar evaluaciones en este sentido (Dinarte, 2009, p 126-127).

Entre los especialistas entrevistados parece haber un criterio común con respecto a la necesidad de institucionalizar la evaluación y el seguimiento del programa para clarificar la toma de decisiones sobre el mismo a futuro, pues los cambios basados en datos sólidos son más pertinentes y eficaces. Algunos expertos concuerdan en que el reto es grande para una oficina realmente pequeña dentro de un IMAS, que en sus diez regiones observa comportamientos distintos tanto en calidad del servicio como en observancia de las normas del programa, ya de por sí poco claras.

Avancemos es un programa eficaz con margen de mejora. En esta consultoría se ha verificado consistentemente que en estos años de funcionamiento, el programa ha

influenciado a las familias beneficiadas en aspectos como la satisfacción de necesidades básicas y la permanencia en los salones de clase. Éste ha reflejado limitaciones para llegar a las poblaciones en el extremo de vulnerabilidad, así como en el registro y verificación de nuevos beneficiarios, sin embargo se comprueba su calidad que una vez un joven se convierte en beneficiario, pues recibe el subsidio de manera oportuna e ininterrumpida, generando un efecto muy positivo en su interés por mantenerse en el sistema educativo. A través de lo expuesto en la presente evaluación, también se logra confirmar que el dinero no es la única condición indispensable para que un estudiante permanezca dentro del sistema educativo formal costarricense, lo que plantea que el tema de la exclusión en la educación secundaria debe ser abordado de una manera más integral en el programa. Finalmente esta consultoría confirma que si bien el Programa Avancemos ha generado resultados positivos en sus beneficiarios, no se ha podido cuantificar exactamente la generación de efectos positivos en la asistencia al colegio y reducción de la pobreza debido a la falta de indicadores de monitoreo y evaluación.

### **4.3. Eficiencia del Programa Avancemos**

La inversión que se hace en los beneficiarios de AVANCEMOS está cerca de los 50,000 millones de colones anuales, sin incluir los gastos administrativos de su gestión. En el programa no se realizan evaluaciones periódicas que vinculen el gasto con los resultados, y los indicadores de desempeño son incipientes y aun no permiten una efectiva evaluación del Programa (Academia de Centroamérica, 2014, p. 10).

Además, bajo la consideración de que el Programa Avancemos no es una política selectiva, se ha desvirtuado el programa y las transferencias monetarias, y además se ha extendido su cobertura alcanzando sectores de la población que no requieren del subsidio, lo que representa un costo para el Estado (Dinarte, 2009, p. 134).

La responsabilidad que el IMAS asume como único ejecutor del Programa Avancemos en el año 2009 generó cambios, tanto en el quehacer institucional como a nivel del

otorgamiento de la transferencia monetaria condicionada, que la institución ha ido resolviendo en el camino sin el acompañamiento de los estudios técnicos correspondientes, justamente a causa de un decreto que las Gerencias Regionales del IMAS han calificado como “inconsulta” (Cárdenas, Monge, Picado, 2011).

Olga Sonia Vargas Calvo, especialista consultada, indica que el Programa Avancemos ha demostrado que el país tiene recursos para invertir en mejorar las condiciones de vida de las familias más pobres y mejorar sus niveles educativos. Por su parte, Isabel Román Vega, otra de las expertas consultadas, plantea que FODESAF es un fondo muy sólido con asignaciones específicas, aunque quizá sea muy rígido y con dificultades para adaptarse al contexto actual.

La dificultad para responder al contexto actual, específicamente a la economía, trae a colación un tema que genera discusión: la cantidad de dinero que reciben las personas por concepto del Programa Avancemos.

Como se planteó anteriormente, las personas beneficiarias expresan que el monto que reciben no es suficiente, situación que puede llevar a las y los estudiantes a buscar solventar sus necesidades económicas y las de sus familias a través de una actividad laboral. En varios grupos focales, algunos beneficiarios del programa expresaron su preocupación debido a que al inicio de año cuando se presentan los mayores gastos y el dinero de Avancemos no ayuda a cubrirlos por completo:

“Que den un poco más a principio de año, que es cuando más se necesita, para zapatos, útiles, uniformes, libros” (Liceo San Nicolás Tolentino, 15 de abril 2015).

También expresaron preocupación porque el gasto económico aumenta conforme avanzan en sus estudios:

“Tomar en cuenta el nivel, mayor nivel, mayor gasto” (Colegio Técnico de Upala, 7 de abril 2015).

En 2012 la Contraloría General de la República señaló la urgencia de analizar la suficiencia de los montos que se trasladaban a las familias beneficiarias, lo cual coincide con señalamientos realizados en varios estudios por parte de expertos nacionales. Paralelamente, ha habido observaciones acerca de que la disparidad de los montos, establecida según el grado de matriculación de los beneficiarios, generó durante todo el programa una serie de inconvenientes manuales e informáticos en detrimento de los derechos de la población beneficiaria.

En atención a estas consideraciones, un acuerdo del Consejo Directivo del IMAS de diciembre de 2014, definió que se mantendrían únicamente dos montos para el programa, los cuales variarían con el cambio de ciclo. Para el tercer ciclo de la educación general básica el monto de la transferencia es de 22,500 colones por mes (estudiantes de séptimo, octavo y noveno), mientras que para los estudiantes de la educación diversificada (décimo, undécimo y duodécimo) corresponde a 35,000 colones mensuales.

Los padres de familia y adolescentes consultados muestran disconformidad con respecto al cambio de montos realizado por el programa, incluso algunos solicitan un aumento. Según estos, los montos que se manejaban antes eran más favorables que los actuales. Explican que el IMAS debe tomar en cuenta una serie de aspectos para asignar los montos del Programa Avancemos, dentro de los cuales destacan:

- Analizar la situación económica de la familia (ingreso, gastos, número de miembros de la familia, entre otros). Los funcionarios del IMAS deben hacer estudios profundos de la situación familiar.
- Se debe de valorar el rendimiento académico y la asistencia a la institución.
- Consideran necesario que se valore el nivel educativos en el que se encuentran, ya que entre mayor sea el nivel es mayor el gasto. De la misma forma consideran que debe tomar en cuenta si se asiste a un colegio técnico o académico, ya que el colegio técnico demanda más gastos debido a los materiales que hay que comprar para los diferentes proyectos.

- Tomar en cuenta la salud de los beneficiarios, ya que hay problemas de salud que implican gastos significativos para las familias.
- Prestar especial atención a las madres en condición especial de solteras y viudas, entre otras.

Consultados sobre este punto, las y los docentes coinciden con los padres de familia y adolescentes, y destacan que los funcionarios del IMAS deben cumplir con las visitas que programan a los hogares de las personas que solicitan la ayuda.

Según lo descrito anteriormente, se considera que Avancemos ha sido un programa relativamente eficiente, pues se ha logrado verificar que esta inversión social llega exitosamente a jóvenes y familias que la requieren para desarrollar su capital humano. Pero por otra parte, los montos de esta inversión carecen de sustento técnico para fijarse, y la falta de evaluaciones rigurosas sobre los efectos generados a corto y largo plazo por el programa imposibilita un análisis de costos y beneficios que permita su optimización. Se consideran dos elementos claves a destacar. Primero, el IMAS como institución tiene una amplia experiencia en el manejo de programas sociales a escala nacional, y durante más de ocho años ha logrado administrar de forma ininterrumpida, transparente y responsable los recursos con los que cuenta, favoreciendo a que el programa haya sido muy eficiente girando las transferencias a sus beneficiarios una vez incorporados. El segundo elemento se deriva a partir del trabajo de campo realizado con expertos, padres de familia y adolescentes, en donde se pone en discusión el monto del subsidio que se está dando a las personas beneficiarias, ya que estos consistentemente manifiestan que el dinero que reciben no responde a la situación económica del país, ni se ajusta con el paso de los años. Este tema pone en evidencia que se han tomado decisiones sobre la fijación de la transferencia sin una fundamentación técnica, aspecto que debe ser revisado.

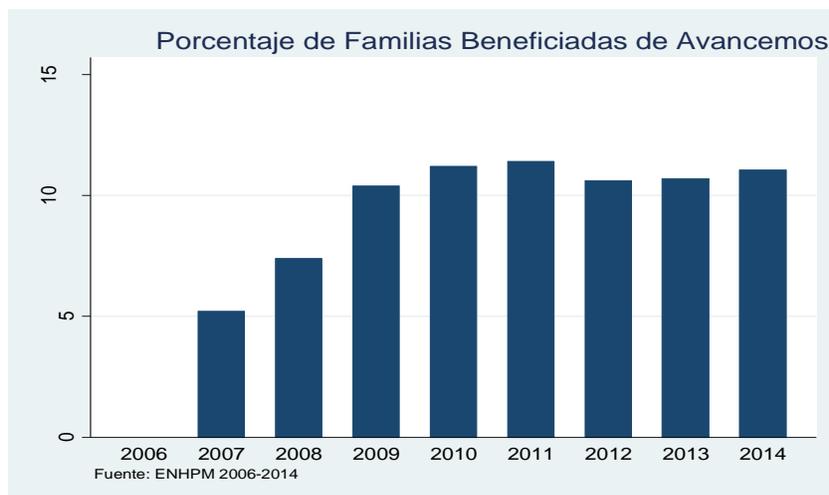
## 4.4. Impacto del Programa Avancemos

### *Análisis de Familias Beneficiarias*

Se analizaron datos provenientes de las Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) elaboradas desde 2006 a 2009 y las Encuestas Nacionales de Hogares (ENAH) elaboradas entre 2010 y 2014; en adelante las llamaremos ENHPM cuando se encuentren combinadas.

Inicialmente analizamos los hogares donde hay al menos un estudiante con edad de entre 12 y 21 años y que es beneficiario del Programa Avancemos. En la Ilustración 18 se comprueba como el programa comenzó a crecer en proporción de beneficiarios a partir de 2007<sup>8</sup> hasta llegar a una proporción estable a partir del 2010, que es alrededor de un 11% de las familias del país.

**Ilustración 18: Porcentaje de Familias Beneficiadas**

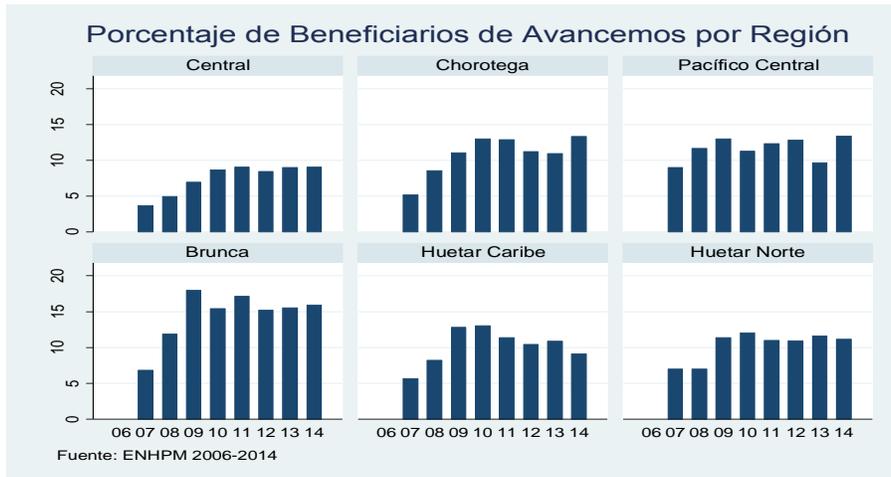


Seguidamente se analizó el cómo el crecimiento del programa se realizó por región. La Ilustración 19 muestra como el programa se expandió muy similarmente en las 6 regiones

8 En el 2006 no encontramos beneficiarios puesto que esta encuesta se llevó a cabo al mismo tiempo que el programa estaba siendo establecido, y por ello el cuestionario no contiene la pregunta sobre pertenencia al programa.

del país. Llama la atención como la Región Brunca es la que tiene una mayor proporción de estudiantes beneficiarios del programa, mientras que la Región Central es la que tiene una menor proporción.

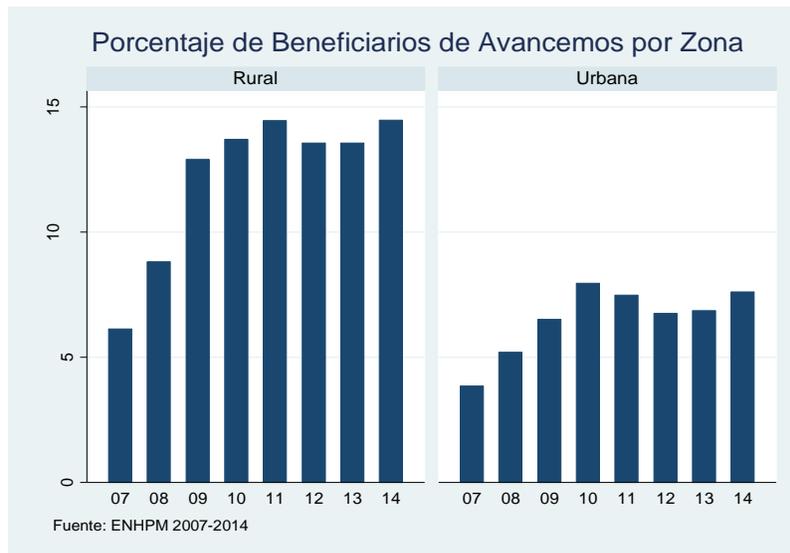
**Ilustración 19: Porcentaje de Familias Beneficiadas por Región**



A continuación se estudió si esta expansión varió entre localidades urbanas y rurales, puesto que aun siendo un programa a escala nacional, existió la posibilidad de que la información tardara más en llegar a las zonas más alejadas, lo cual reduciría el número de familias que aplicaron con el IMAS. En la Ilustración 20 se observa como el programa creció consistentemente en ambas zonas, y resalta que en las zonas rurales la proporción de estudiantes que pertenecen al Programa Avancemos es mayor que en las zonas urbanas.

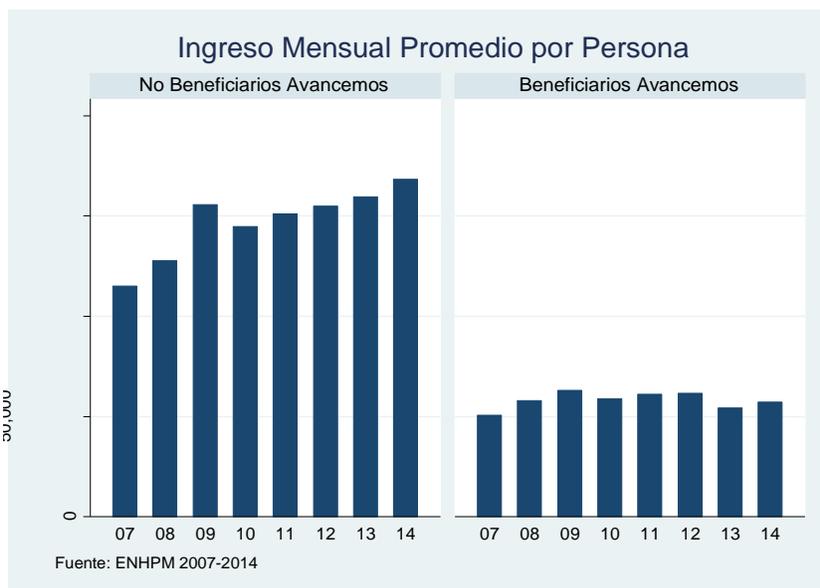
De hecho, una vez estudiados datos sobre la ubicación de los beneficiarios, se encontró que solamente un 30% de los hogares beneficiarios residen en áreas urbanas. Este resultado está ligado al hecho de que la vulnerabilidad económica es mayor en las zonas rurales.

## Ilustración 20: Porcentaje de Familias Beneficiadas por Zona



La siguiente variable a estudiar fue el ingreso familiar. En la Ilustración 21 puede verse cómo el ingreso por persona de las familias beneficiarias de Avancemos cuenta con tan solo un tercio del ingreso por persona que recibe el resto de la población. Esto se vincula con 2 razones. La primera es que las familias beneficiarias deben pertenecer a los grupos más pobres de la población para ser seleccionados por el programa. La segunda razón es que estas mismas familias pueden ser más grandes y por tanto el ingreso se divide entre más miembros. También es importante destacar que se evidencia una tendencia creciente de los ingresos por persona para las familias no pertenecientes al Programa Avancemos, mientras que las familias beneficiadas se mantienen con un ingreso por persona constante de alrededor de 50 mil colones mensuales. Estas tendencias de nuevo obedecen a razones tanto económicas como demográficas.

**Ilustración 21: Ingreso Mensual Promedio por Persona**



Finalmente se analizaron estadísticas descriptivas adicionales de gran interés sobre los hogares que reciben transferencias del Programa Avancemos. En promedio, los jefes de hogar de familias beneficiarias de Avancemos tienen 6 años de escolaridad (solamente primaria completada), 2 años menos que el promedio nacional. Al analizar la proporción de madres jefas de hogar de las familias beneficiarias, se encontró un aumento considerable de las mismas, que va desde un 28% en 2007 hasta un 40% en 2014. También se comprobó que los hogares beneficiados por el programa tienen más jóvenes menores de 21 años que sus contrapartes, 3 a 1. De estos 3 jóvenes en promedio, en el 80% de los casos solo 1 de ellos es beneficiario. Los otros 2 puede que aún no hayan llegado al colegio, no lo hayan concluido, o no estudien.

### ***Análisis de Adolescentes en Edad de Educación Secundaria***

Luego de analizar a las familias beneficiadas por el programa, se procedió a estudiar a los estudiantes beneficiados. Tras la expansión del programa en sus primeros años, a partir del 2010 se llegó a un nivel estable, donde alrededor de un 20% de los estudiantes de secundaria son beneficiarios.

El segundo panel se basa en la pregunta: ¿Cuál es el último grado o año aprobado? Destaca una tendencia al alza presentada desde 2006 con 7.4 años, hasta llegar a 8.2 años en 2014. Los estudiantes pertenecientes al Programa Avancemos presentan niveles prácticamente iguales a sus contrapartes.

La Ilustración 22 presenta tanto el promedio de asistencia al colegio como los niveles de educación completados. El primer panel se basa en la pregunta: ¿Asiste al colegio? Por definición, los hogares que reportan que un estudiante recibe ayuda del programa responden que asiste al colegio, a la escuela o a la educación superior. Sin embargo, el resto de los adolescentes con edades de entre 18 y 21 años presenta una tasa de deserción de un tercio.

**Ilustración 22: Porcentaje de Adolescentes Asistiendo al Colegio y Promedio de Años Concluidos**

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Porcentaje de Adolescentes Asistiendo al Colegio									
Beneficiarios	-	100	100	100	100	100	100	100	100
No Beneficiarios	65	64	65	65	65	66	66	68	69
Total	65	67	69	71	72	73	73	75	76
Promedio de Años Concluidos									
Beneficiarios	-	7.6	7.8	7.8	7.9	7.9	8.0	8.0	8.0
No Beneficiarios	7.4	7.4	7.5	7.6	7.8	7.9	8.0	8.1	8.2
Total	7.4	7.4	7.6	7.7	7.8	7.9	8.0	8.1	8.2

Fuente: ENHPM 2006-2014

Seguidamente se presenta una tabla donde se detalla dónde están los jóvenes con edades de entre 12 y 21 años que asisten a la educación formal pero que no pertenecen a Avancemos. Puede verse cómo muchos de ellos permanecen en la educación primaria, confirmando el problema de la repitencia.

**Ilustración 23: Estudiantes que Asisten a la Educación Formal y no Pertenecen a Avancemos**

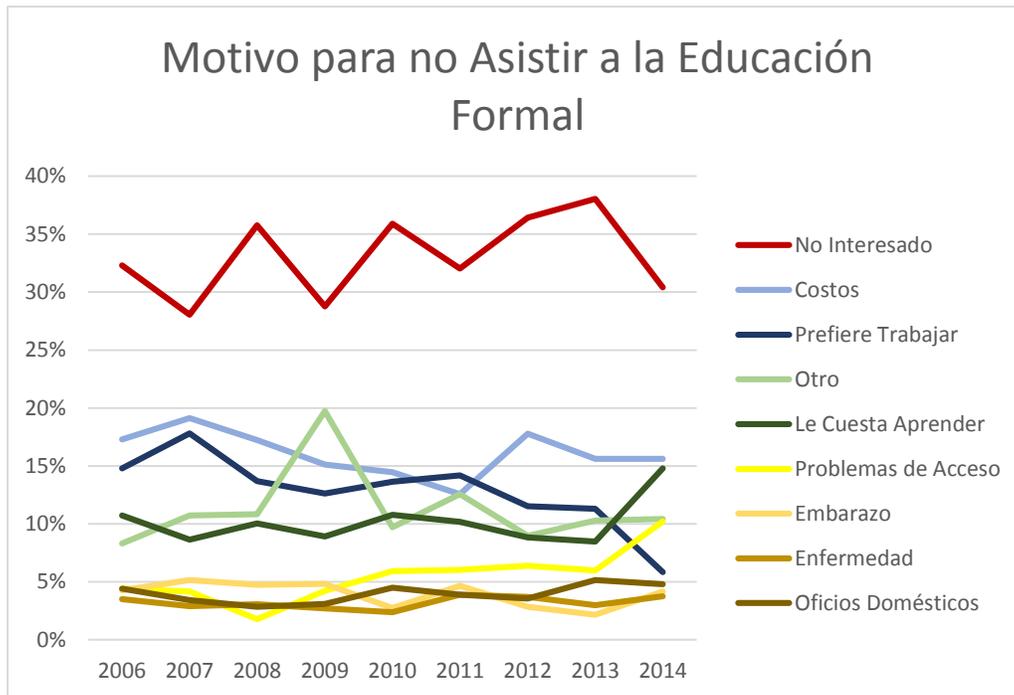
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Porcentaje de Estudiantes entre edades 12 y 21 que no Pertenecen a Avancemos								
Primaria	18	22	21	22	23	21	20	18
Secundaria	63	58	57	55	51	52	54	56
Post-Secundaria	18	20	22	24	26	27	26	26

Fuente: ENHPM 2006-2014

A continuación se analizaron más a fondo los estudiantes que no asisten al colegio y están en edad de asistir. De los estudiantes no beneficiarios del Programa Avancemos, se encontró que alrededor de un 20% de los mayores de 12 años aún asisten a la escuela, mientras otro 20% se encuentra en educación pos-secundaria.

Posteriormente se analizó a los jóvenes mayores de 12 años que desertaron de la educación formal. Debido a que la ENHPM inicialmente restringía la edad para esta pregunta hasta los 17 años y luego se amplió hasta los 21 años, por razones de consistencia, se decidió incluir solamente edades de entre 12 y 17 años. La pregunta hecha a las familias es la siguiente: ¿Por qué motivo no asiste (nombre de adolescente) al colegio?

**Ilustración 24: Razones Dadas por Jóvenes que Abandonaron el Sistema Escolar**



Fuente: ENHPM 2006-2014

Como era de esperarse, la fracción de jóvenes que argumentan haber salido de la escuela para trabajar ha bajado consistentemente desde la ejecución del programa. Puede apreciarse cómo en el año 2007 el 18% argumentaba que esta era su razón para abandonar el colegio, mientras que para 2014 este número se había reducido a un 5%. Como era de esperarse, la fracción de jóvenes que estaban fuera del colegio debido a los costos de asistir a clases también bajó al tiempo que el Programa Avancemos fue establecido. Sin embargo, esta razón aumentó de nuevo a partir del año 2012 y se ha mantenido en alrededor de un 15%. Esta alza podría explicarse debido a un aumento en los costos de asistencia y materiales necesarios, o simplemente la proporción subió al reducirse la proporción de abandono para trabajar. Los problemas de acceso también han subido en los últimos años.

Llama la atención cómo de manera consistente, la razón más frecuente es que el joven no está interesado en la educación formal. Aproximadamente uno de cada tres dio esta respuesta como causa de abandono. Lo que evidencia que el mayor problema para

prevenir la deserción escolar no es monetario, sino motivacional. Por eso un programa de Transferencia Monetaria Condicionada no es capaz de atacar completamente el problema la deserción.

Después de presentar el análisis sobre los jóvenes en edad escolar y su escolaridad, la investigación se enfoca en los resultados laborales de estos jóvenes, extendiendo la edad hasta los 21 años. En general, la tendencia del porcentaje de adolescentes que trabajan por remuneración va a la baja, 25% en 2007 hasta 12% en 2014. Esto complementa la tendencia al alza de grados de educación completos presentada anteriormente. A la vez que todos los beneficiarios del Programa Avancemos reportan asistir al colegio, una pequeña proporción de ellos trabaja por remuneración durante parte de su tiempo. Para el resto de la población, uno de cada cinco tiene un trabajo de tiempo completo.

Puede verse en la Ilustración 25 cómo el trabajo doméstico también prevalece en estos jóvenes, especialmente en mujeres jóvenes quienes tienen a cargo labores de cuidado de niños y personas adultas mayores, al igual que la realización de labores domésticas como limpiar y cocinar. Las horas dedicadas a estas labores aparecen en la Encuesta Nacional de Hogares (a partir del 2010). Se aprecia cómo una mayor proporción de beneficiarios del programa reporta trabajar en quehaceres domésticos, pero al mismo tiempo dedican menos horas a estos que sus contrapartes.

### Ilustración 25: Porcentaje de Adolescentes Trabajando y Horas Trabajadas

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Porcentaje de adolescentes trabajando									
Beneficiarios Avancemos	-	7	3	5	5	5	5	4	3
No Beneficiarios Avancemos	24	26	25	21	20	20	18	17	15
Total	24	25	22	18	16	16	15	14	12
Horas promedio trabajadas por									
Beneficiarios Avancemos	-	25	25	29	27	21	0 <sup>9</sup>	23	0
No Beneficiarios Avancemos	42	44	45	43	46	41	53	36	45
Total	42	43	44	42	45	40	53	33	45
Porcentaje de adolescentes realizando									
Beneficiarios Avancemos	-	-	-	-	68	75	76	75	68
No Beneficiarios Avancemos	-	-	-	-	62	68	69	68	63
Total	-	-	-	-	63	70	71	70	64
Horas promedio realizando trabajo									
Beneficiarios Avancemos	-	-	-	-	10	10	9	9	9
No Beneficiarios Avancemos	-	-	-	-	13	11	11	11	12
Total	-	-	-	-	12	11	11	11	11

Fuente: ENHPM 2006-2014

#### ***Efectos del Programa Avancemos***

Usando datos de la Encuesta Nacional de Hogares del INEC del 2014, y un método de emparejamiento por puntaje de propensión, se obtuvieron los efectos del programa en variables educativas y laborales. Las Ilustraciones 26 y 27 muestran como la probabilidad de asistencia es mayor para los participantes del Programa Avancemos en un 28.2%, los

9 La data incluye muy pocas observaciones sobre adolescentes trabajando, y ninguno de ellos reporta las horas trabajadas.

años completados en 0.767 años, la probabilidad de trabajar en un 7% y aproximadamente una hora menos trabajada por semana.

**Ilustración 26: Impacto de Avancemos en Variables Educativas**

	Asistencia Escolar	Años de Educación	Número de Observaciones
Todos	0.282 (0.011)**	0.767 (0.056)**	2456
Mujeres	0.251 (0.016)**	0.624 (0.076)**	1264
Hombres	0.315 (0.017)**	1.069 (0.083)**	1189
Urbano	0.196 (0.019)**	0.662 (0.097)**	673
Rural	0.299 (0.014)**	0.807 (0.068)**	1773
Edades 12-14	0.121 (0.015)**	0.693 (0.064)**	818
Edades 15-17	0.313 (0.017)**	1.192 (0.079)**	1192
Edades 18-21	0.524 (0.033)**	0.413 (0.209)*	422

Nota: Niveles de significancia \* $p < 0.05$ ; \*\* $p < 0.01$ ; errores estándar en paréntesis

También hay que destacar cómo los efectos son más grandes para los varones, los residentes en zonas rurales, y los y las jóvenes de mayor edad. Los hombres tienen una probabilidad mayor de un 31.5% de asistir a las escuelas, mientras que la probabilidad de las mujeres es mayor en un 25.1%. Al mismo tiempo, los hombres completan 1.069 años adicionales de educación, en cuanto las mujeres completan 0.624 años. Los estudiantes de zonas rurales que pertenecen al programa tienen una probabilidad adicional de un 29.9% de asistir al colegio, mientras que los estudiantes de zonas urbanas tienen una probabilidad de asistencia mayor de un 19.6%. Finalmente, el efecto más sustancial se

detecta en los adolescentes mayores, aquellos que pertenecen al rango de edad de entre 18 y 21 años. Estos tienen un 54.4% más probabilidades de permanecer en el colegio.

El programa tiene el mayor impacto en asistencia al colegio en los estudiantes mayores, sin embargo, el grupo de estudiantes con edades de entre 15 y 17 años es el que se beneficia más en cuanto a años concluidos. Estos resultados parecen sugerir que los adolescentes en diferentes edades se benefician del programa de diferentes maneras. Los más jóvenes cuentan con incentivos para pertenecer al programa y graduarse sin repetir niveles, mientras que los estudiantes mayores se toman un mayor tiempo asistiendo al colegio.

**Ilustración 27: Impacto del Programa en Variables Laborales**

	Trabaja	Horas Trabajadas	Trabajo Doméstico	Horas de Trabajo Doméstico	Número de Observaciones
Todos	-0.070 (0.010)**	0.031 (0.068)	0.030 (0.018)	-0.994 (0.349)**	2374
Mujeres	-0.034 (0.010)**	0.006 (0.007)	0.031 (0.022)	-1.649 (0.581)**	1214
Hombres	-0.112 (0.017)**	0.011 (0.142)	0.045 (0.029)	-0.369 (0.387)	1162
Urbano	-0.042 (0.015)**	-0.179 (0.171)	0.074 (0.035)*	1.039 (0.650)	654
Rural	-0.082 (0.012)**	0.104 (0.071)	0.047 (0.021)*	-1.340 (0.408)**	1711
Edades 12-14	-0.031 (0.010)**	0.000 (0.000)	0.001 (0.032)	-0.458 (0.474)	818
Edades 15-17	-0.080 (0.014)**	-0.121 (0.108)	0.045 (0.026)	-1.230 (0.532)*	1180
Edades 18-21	-0.151 (0.043)**	0.490 (0.343)	0.034 (0.048)	-0.886 (1.136)	354

Nota: Niveles de significancia \* $p < 0.05$ ; \*\* $p < 0.01$ ; errores estándar en paréntesis.

Estos hallazgos se complementan bien con los resultados obtenidos en variables educativas nacionales, ya que los hombres son quienes registran un mayor aumento en su asistencia al colegio al tiempo que son quienes reducen más su participación laboral, en proporción del 11.3% contra un 3.4% de las mujeres. Similarmente los adolescentes de entre 18 y 21 años son un 15.1% más propensos a reducir su participación laboral, contra un 3.1% de los jóvenes de entre 12 y 14 años. Los datos sobre horas trabajadas son un tanto problemáticos y las estimaciones hechas no muestran resultados significativos, en parte por la baja cantidad de adolescentes trabajadores que reportan su número de horas trabajadas. Los datos sobre trabajo doméstico y horas trabajadas en esta actividad son más detallados, lo cual permitió estimar algunos efectos significativos. En promedio, los adolescentes pertenecientes al Programa Avancemos reducen sus horas de trabajo doméstico en 0.994 horas por semana, especialmente quienes viven en zonas rurales. Los adolescentes de entre 15 y 17 años son quienes muestran una mayor reducción en trabajo doméstico.

El presente análisis cuantitativo expone cómo el Programa Avancemos ha generado impactos significativos y positivos en cuanto a la asistencia al colegio y a los niveles educativos completados. A su vez, se demuestra que el programa también ha disminuido la participación laboral y horas trabajadas por sus jóvenes beneficiarios. Finalmente, se debe mencionar que si bien es cierto los efectos generados por el programa son demostrados empíricamente y significativos, la magnitud exacta de estos estimadores puede estar ligeramente sobre estimada debido a posibles sesgos de selección, imposibles de eliminar dadas las limitaciones existentes en las bases de datos disponibles para este análisis.

#### **4.5. Sostenibilidad del Programa Avancemos**

Al hacer referencia a la sostenibilidad del Programa Avancemos, se debe destacar la necesidad de implementar un modelo de seguimiento más integral que permita conocer la situación de la población beneficiaria. En este modelo de seguimiento se pueden

involucrar otros actores y organizaciones que pueden dar apoyo a esta población (Vargas, 2013, p. 6). A través de ese modelo de seguimiento se debe evaluar si él o la estudiante asiste o no a clases y por lo tanto, si debe continuar recibiendo el beneficio, así como en el caso de deserción se deben indagar las razones y enfocar la atención en la situación de cada individuo, con el fin de procurar su regreso al sistema educativo y garantizar así el éxito del programa (Vargas y Slon, 2012, p.43).

Padres de familia y adolescentes manifiestan la importancia de que desde el programa haya un mayor control de la asistencia y rendimiento académico. Además expresan preocupación porque conocen casos de personas que no requieren la ayuda del mismo y sin embargo la reciben, lo que alertaría acerca del adecuado control de este tipo de situaciones.

El Programa Avancemos debe de fortalecer su sistema de seguimiento, monitoreo y evaluación. Se hace necesario contar con información más detallada en materia de focalización de la población atendida. Esto es un elemento fundamental para la toma de decisiones (Morales, 2007, p. 65).

La pasividad del IMAS en la búsqueda de nuevos beneficiarios, su funcionamiento reactivo y el poco control de los desertores, hace que el número de excluidos del sistema educativo sea muy difícil de conocer con certeza, lo mismo que la referenciación geoespacial de éstos, al no trabajar la institución con los mapas censales del INEC. Utilizar mapas de pobreza en la búsqueda de los beneficiarios para su inclusión o seguimiento le haría muy bien al programa. Los especialistas consultados para esta evaluación consideran apremiante la necesidad de virar hacia una actitud más emprendedora en la búsqueda e inclusión de nuevos o anteriores beneficiarios expulsados por el sistema.

“Avancemos está destinado para las mayorías y las minorías quedan excluidas”. Paul Soto – Funcionario IMAS (Abril del 2015)

El Coordinador de Programas Educativos de UNICEF Costa Rica, Rigoberto Astorga Morales opina que la CCSS, mediante sus Asistentes Técnicos de Atención Primaria podría apoyar enormemente la búsqueda de jóvenes en edad escolar que viven aislados y en

condición de pobreza, al identificarlos, reportar los casos y darles seguimiento. No se debe pensar en la CCSS como una institución que aporte una nueva condicionalidad, sino como una que de un soporte valiosísimo para llegar a más beneficiarios necesitados del programa. También, el señor Astorga cree que ciertas poblaciones específicas requieren abordajes distintos para su incorporación dentro del mismo, como visitas de grupos de profesionales del IMAS a las comunidades indígenas de difícil acceso.

En el programa también se han detectado errores de digitación en el sistema referentes al nivel cursado, lo cual ha llevado a pagos incorrectos de la transferencia por la ausencia de un proceso de validación de la información ingresada, así como por la carencia de una plataforma informática que detecte y rechace –automáticamente – cualquier pago irregular que se presente (Academia de Centroamérica, 2014, p. 12).

El seguimiento serio y sostenido del programa, según los especialistas entrevistados, es una de las grandes deudas, lo mismo que una evaluación integral y sistemática. Si bien se logra influir en la pobreza a través de éste, hay una gran tarea pendiente con la dimensión educativa de las y los estudiantes beneficiarios, pues la retención dentro del sistema va más allá de la transferencia misma y debe procurar la exitosa conclusión de la secundaria por partes de ellos.

Para la sostenibilidad de Avancemos, es indispensable la colaboración y coordinación entre las diferentes instituciones públicas involucradas en el programa, particularmente el MEP y el FONABE. Algunos de los especialistas entrevistados expresan que este programa está fuertemente vinculado al ámbito escolar, y al subsistir una única condicionalidad también ligada al centro educativo, quizá estuviera operando de manera más eficiente en el MEP o en FONABE.

La relación entre el MEP y el IMAS se vuelve complicada. Según explican las Funcionarias Enlace del IMAS, el MEP y la institución no logran ponerse de acuerdo con sus funciones y responsabilidades, lo que ha generado un conflicto que hace más complejo el funcionamiento del programa. Para las Funcionarias Enlace del IMAS, la coordinación con docentes no siempre es fructífera. Según explican:

“Los Centros educativos piensan que nos están haciendo el trabajo” (6 de marzo del 2015).

También destacan que es necesario:

“Que cada institución asuma lo que le corresponde y con sus consecuencias” (6 de marzo del 2015).

Por su parte, las y los docentes entrevistados, consideran que debe haber más seguimiento y comunicación entre Enlaces del IMAS y los orientadores de los centros educativos, sobre todo cuando hay situaciones como la suspensión del beneficio a algún estudiante y no se clarifican las razones. De la misma forma los educadores explican que su criterio como profesionales debe ser tomado en cuenta, ya que conocen de primera mano la situación de las familias y estudiantes que están siendo beneficiados con el programa.

Otro de los desafíos que tiene la relación MEP-IMAS tiene que ver con el sistema informático que utilizan las y los docentes, ya que según explican, en ocasiones la página web donde se inserta la información sobre los estudiantes, presenta dificultades no les permite hacer los reportes a tiempo. El IMAS define al año tres períodos de verificación. Si los colegios no realizan la verificación en los plazos establecidos podría deberse a que el sistema no lo permite, y en ese caso es probable que el cuerpo docente de los centros educativos no haya atendido correctamente las indicaciones del IMAS con respecto al manejo de la página web. Por esa razón se han presentado quejas por parte de las y los docentes.

La debilidad del sistema informático que apoya la gestión del programa para corroborar la condicionalidad en los colegios es otro de los aspectos que mencionan los expertos entrevistados, misma que dificulta alcanzar la eficiencia deseada. El papel de los Comités Institucionales del Programa Avancemos —conocidos como CIPA— puede significar una gran oportunidad para mejorarlo en el corto plazo si se unifican criterios de selección, se mejoran la comunicación y coordinación interinstitucional, y se es más emprendedor en la inclusión de potenciales beneficiarios excluidos.

Existe un acuerdo unívoco entre los especialistas entrevistados respecto a la urgente necesidad de mejorar significativamente la relación y coordinación IMAS-MEP en primera instancia, y posteriormente FONABE-IMAS. La coordinación entre el MEP y el IMAS se torna más que en una necesidad, en un requisito para que el Programa Avancemos pueda tanto en su concepto como en la práctica mantenerse como un sistema de transferencias condicionadas y no como otro programa de becas. Es precisamente en el marco de las becas a estudiantes de primaria pertenecientes a poblaciones vulnerables donde FONABE tiene uno de sus mayores focos de operación. En la estructura actual de apoyo a estudiantes vulnerables, estos se ven obligados a realizar una transición desde las becas de estudio entregadas por FONABE en primaria hacia la transferencia condicionada administrada por el IMAS en la secundaria.

Esta consultoría encontró que la transición desde las becas de FONABE al Programa Avancemos en séptimo nivel se convierte en uno de los trámites más complicados que deben enfrentar los potenciales beneficiarios. Muchas de las dificultades que estos enfrentan se relacionan con la falta de información hacia los padres de familia, la falta de coordinación entre las instituciones para estandarizar los trámites y armonizar los programas, y la deficiente plataforma de transferencia de información oportuna sobre estudiantes becados en primaria desde FONABE hacia IMAS.

Durante el trabajo de campo realizado en esta evaluación, en reiteradas ocasiones los padres de familia y orientadores de colegios manifestaron su preocupación sobre los estudiantes que salen del sistema de becas de FONABE al concluir primaria, hacia el Programa Avancemos en séptimo nivel. Los informantes han comunicado de muchos casos de jóvenes que después de aplicar al programa no reciben el subsidio durante más de seis meses al iniciar el colegio. Este faltante económico, junto con la desinformación sobre el estado de su solicitud y el gran cambio psicológico que conlleva iniciar la secundaria, resulta en muchos casos en un abandono escolar prevenible.

La presente consultoría identificó como una amenaza para el Programa Avancemos, que al realizarse esta transición entre programas, las familias beneficiarias del sistema de

becas de primaria de FONABE son obligadas a trasladarse a un programa que funciona de manera muy diferente, en una institución diferente y sin contar con el soporte y la información necesaria para que el traslado se realice sin contratiempos. Esto afecta principalmente a las familias con menores niveles educativos y más vulnerables, quienes irónicamente son la población objetivo del programa.

Para mejorar esta transición de programas y evitar muchos casos prevenibles de abandono escolar en séptimo año, los sistemas utilizados entre IMAS y FONABE deben estar enlazados y también garantizar que los padres de familia tengan la información y los pasos para realizar la conversión adecuadamente. A su vez, resulta indispensable que los padres de familia comprendan que Avancemos es un programa con criterios de elegibilidad y verificación distintos, que conlleva sus propios trámites y tiempos de espera y que utiliza sistemas informáticos de registro que el IMAS maneja de manera independiente.

Finalmente, para la sostenibilidad y el funcionamiento del programa, la participación de la sociedad civil es fundamental. En la fase de planificación deben intervenir todos o la mayor parte de los actores involucrados en el programa, ya que esta es la única forma de asegurar la apropiación y credibilidad del mismo. No se pueden asegurar resultados ni la sostenibilidad del programa si la mayoría de los involucrados no están de acuerdo con el plan. El Programa Avancemos no tiene instancias para una activa participación de la sociedad civil (Academia de Centroamérica, 2014, p. 10).

Los padres de familia y adolescentes que participaron en la evaluación manifiestan interés en que el Programa Avancemos escuche sus necesidades e inquietudes. Por ejemplo algunos padres de familia manifestaron:

“Debemos de ser tomados en cuenta en las decisiones” (Colegio San Rafael de Alajuela, 4 de marzo de 2015)

“Me gustaría ser escuchada” (Colegio San Rafael de Alajuela, 4 de marzo de 2015).

Consideran que al ser beneficiarios deben tener más claridad con respecto de lo que se espera del programa. La comunicación clara y directa con la población beneficiaria puede permitir un impacto positivo, ya que genera más confianza hacia los objetivos mientras ayuda a evitar problemas de comunicación e información.

Dentro de las principales sugerencias que los beneficiarios dan al programa se encuentran:

Adolescentes:

- Se debe ayudar a aquellas personas que realmente lo necesiten, ya que se conocen casos de personas que se retiran del colegio y continúan recibiendo la ayuda.
- Mayor supervisión o seguimiento de los beneficiarios del programa.
- Los trámites se deben de simplificar para cumplir a cabalidad con los requisitos que solicita el IMAS.
- Mayor puntualidad en el depósito del dinero, ya que dependen de este para suplir los gastos escolares y familiares.
- El IMAS debe escuchar más a los beneficiarios del programa.

Padres de Familia:

- Los funcionarios del IMAS deben realizar más visitas para conocer la situación del entorno familiar.
- Se debe mejorar el trato que reciben en el IMAS. También consideran que se debe contratar más personal, ya que el actual es escaso para atender a tantas personas.
- Se debe mejorar la manera en que se distribuye la información del programa a los beneficiarios.
- Debe haber más claridad con respecto al monto exacto que se les deposita a cada estudiante mes a mes.
- Es necesario que se controle más la asistencia y el rendimiento académico de las y los estudiantes.
- Se debe tomar más en cuenta la opinión de las y los docentes.

- Se debe dar un mayor seguimiento a cada estudiante beneficiario.

Las y los docentes consultados, ayudaron a dibujar de una manera más certera el contexto en el que se desenvuelven las y los estudiantes beneficiarios y sus respectivas familias. Estos están en contacto diario con el programa, por esta razón ofrecieron algunas sugerencias al mismo:

- Su criterio como profesionales debe ser tomado en cuenta ya que conocen de primera mano la situación de las familias.
- Debe haber más seguimiento y comunicación entre los Enlaces del IMAS y las y los orientadores de los centros educativos.
- Les preocupa que las oficinas del IMAS, dependiendo de la región en la que se encuentran, funcionan de manera muy diferente.
- El IMAS debe tener una mejor comunicación con los padres de familia, especialmente con aquellos que tienen baja escolaridad.
- Es necesario que el IMAS tenga más personal para atender mejor a los beneficiarios.
- El IMAS debe dar un mayor seguimiento a las familias, y es necesario que estén atentos a realizar las visitas en los hogares de los beneficiarios.
- Se deben agilizar los trámites y atender con prontitud los casos nuevos.
- Los montos deben mejorar para que así los beneficiarios puedan aspirar a una mejor calidad de vida.

Al igual que los y las docentes, las Enlaces del IMAS como principales encargadas de la ejecución del Programa Avancemos, consideraron pertinente hacer algunas sugerencias para la mejora del programa:

- Debe haber una definición clara de procedimientos y una simplificación de los procesos.
- Se debe contratar más personal, ya que el Programa Avancemos ha crecido tanto en tamaño y complejidad que es difícil de manejar para los funcionarios del IMAS.
- Se debe mejorar la coordinación con el MEP.

- Se debe revisar la ficha a través de los cuales se recolecta la información de las familias en el campo, ya que en muchas ocasiones esta ficha no refleja las necesidades de las familias que se visitan.

Mejor planificación, implementar un seguimiento eficiente, realizar evaluaciones periódicas, salir a buscar a los excluidos, la urgente mejora en la relación entre las instituciones involucradas en la operación del programa, y el reivindicar al programa más allá de combatir la deserción hacia el aumento del éxito escolar, son ideas constantes manifestadas por los especialistas entrevistados. Estos ven con buenos ojos la permanencia del programa, siempre que se realicen los ajustes necesarios para una mejora sustancial que logre reinsertar con éxito a los excluidos por el sistema.

Avancemos es un programa altamente sostenible en la entrega de la transferencia a jóvenes estudiantes que la necesitan para pertenecer en el sistema educativo. Sin embargo, la sostenibilidad de Avancemos como un programa de transferencia monetaria condicional se ve amenazada en el cumplimiento de la condicionalidad. La presente consultoría encuentra que el programa cuenta con 2 elementos claves para que su funcionamiento se mantenga: está debidamente financiado y bajo la tutela de una institución que lo puede administrar adecuadamente a escala nacional, el IMAS. No obstante, el programa obedece a que sus beneficiarios asistan regularmente al colegio, y para verificar esta condicionalidad, el papel del MEP y su colaboración con el IMAS son fundamentales y debe que ser mejorados. Como se detalla con anterioridad, el mejorar su operación requiere también mejorar la coordinación con FONABE en cuanto a la transición de becas de primaria hacia el Programa Avancemos. Finalmente, para garantizar la continuidad exitosa del programa se requiere la participación de la sociedad civil, estableciendo canales de participación efectivos que ayuden a las personas beneficiarias a sentirse escuchadas en sus necesidades e identificadas con el mismo.

## SECCIÓN 5: LIMITACIONES, DESAFÍOS Y LECCIONES APRENDIDAS

---

### 5.1 Limitaciones

Las siguientes son limitaciones que el equipo consultor encontró durante la presente evaluación:

- El Programa Avancemos carece de documentos informativos esenciales para entender su propósito y funcionamiento, tales como la Teoría del Programa. Para efectos de esta consultoría, dicha teoría fue construida a partir de un trabajo de campo que consistió en una revisión normativa del programa desde su origen, y entrevistas a actores clave en la planificación original y ejecución subsiguiente del programa.
- La evaluación de implementación buscó dar respuesta a las preguntas de la presente investigación bajo diferentes métodos cualitativos e instrumentos que fueron desarrollados por el equipo consultor y posteriormente empleados en el campo. Las respuestas a estas preguntas estuvieron limitadas a la calidad de la información que se pudo recopilar en el campo durante el periodo de la consultoría y a la información existente que fue identificada.
- No todas las entrevistas a informantes clave que inicialmente se querían realizar se pudieron concretar.
- La coordinación previa al trabajo de campo con autoridades del MEP fue lenta o muy débil, y esto dificultó la labor logística de coordinación con los colegios.
- La inexistencia de protocolos de funcionamiento para la operación del programa y su seguimiento dificulta el mapeo de datos, cambios y las buenas prácticas en el mismo.
- El programa dispone de poco recurso humano para su implementación y seguimiento, el mismo que además de estar a cargo del programa debe atender otras responsabilidades del IMAS. Estas personas han cooperado decididamente con el equipo investigador, mas se siente la sobrecarga de tareas con la que deben

- lidar a diario.
- Los canales y la calidad de la comunicación entre las oficinas regionales del IMAS y los distintos colegios pueden variar en grados mayores, haciendo en algunos casos muy sencilla la coordinación y muy difícil en otros, tanto para la realización de esta evaluación como para el desarrollo de la cotidianidad del programa.
  - No se cuenta con una base de datos centralizada y actualizada de los contactos o enlaces del MEP vinculados con la operación del Programa Avancemos, en muchos casos orientadores de los centros educativos, dificultando la comunicación con los colegios y en ocasiones disonante.
  - El programa carece de indicadores de base y de un sistema de monitoreo, lo cual obligó a recurrir a información cuantitativa de sus beneficiarios a partir de fuentes externas al IMAS. Particularmente se utilizó información recopilada por el INEC en sus encuestas de hogares.
  - La evaluación de impacto presentó una limitante al utilizarse información existente en bases de datos del INEC. Por lo tanto, solamente se lograron realizar estimaciones utilizando las variables que dichas bases de datos contenían en un periodo determinado, limitando la posibilidad de realizar un análisis de largo plazo.
  - La evaluación de impacto solamente permite ver los impactos para un año en particular. En este caso se hizo para el 2014.
  - Dado que las familias tienen que aplicar al programa y el emparejamiento (PSM) se basa únicamente en características que podemos observar en los datos, otras características no observables tales como motivación pueden llevar a resultados sesgados.

## 5.2 Desafíos

**Estandarización de procedimientos y requisitos.** En un programa con más de ocho años operando en “constante definición”, la estandarización de procedimientos y requisitos se configura —sin duda— como uno de los mayores desafíos. Algunas oficinas regionales del

IMAS solicitan requisitos que a pesar de no tener sustento normativo o lógico llegan a condicionar el otorgamiento del subsidio. Esto, en lugar de ayudar, pesa como una carga adicional sobre los hombros de las familias que ya de por sí tienen situaciones complejas para acceder y comprender la dinámica operativa del programa. En algunos casos la condición migratoria de los potenciales beneficiarios representa una dificultad adicional cuando no debería. A pesar de eso, el Programa Avancemos maneja todo un procedimiento para ayudar a las personas indocumentadas, proceso que algunas oficinas regionales se rehúsan a implementar o dicen desconocer. En una tarea como ésta vendría muy bien el aporte de ingenieros industriales expertos en diseño, estandarización y evaluación de procesos operativos.

**Comunicación eficiente y pertinente.** Salta a la vista otro gran desafío: la comunicación eficiente y pertinente, tanto entre instituciones vinculadas como entre el Estado y los beneficiarios. Los cambios en los montos del subsidio se anunciaron a través de la prensa, pero esto generó problemas debido a que no todas las personas se enteraron, evidenciando una debilidad en este aspecto. La mejora continua y sostenida del programa depende en buena medida de una comunicación efectiva y oportuna. Los problemas en el manejo de la información son recurrentes y esto genera confusión e insatisfacción entre los beneficiarios, así como duplicidad de tareas en las instituciones involucradas. El programa bien podría vincularse con otros programas que ataquen la pobreza, deserción escolar o que aborden el éxito escolar y la calidad de la educación, como por ejemplo el programa “Yo me apunto”, que ya de por sí vincula a instituciones relacionadas con el Programa Avancemos, y que además parece contar con una estrategia de comunicación inteligente y clara.

El IMAS necesita mejorar significativamente su comunicación interna y externa. La comunicación interna es necesaria para homologar requisitos y procesos. La comunicación externa ayudaría a la población a entender mejor el programa, sus requisitos de elegibilidad, aplicación, condicionalidad, continuidad, y la dinámica de entrega de la transferencia. Existe desinformación sobre el tiempo máximo para retirar los fondos, si se debe o no presentar facturas sobre los gastos de la ayuda, y el monto

mismo que corresponde al estudiante, entre otros. Hay que tener cuidado con la manera en que se informa sobre la no selección o remoción de la transferencia. Se requiere ser muy empático a la hora de proveer información a las familias para prevenir la toma de medidas de presión, amenazas y agresiones a funcionarios del IMAS o del MEP. Solamente el MEP puede brindar la información necesaria para verificar condicionalidades educativas. Para este programa nunca se establecieron indicadores de evaluación, éxito o desempeño. Estos serían útiles, no solo para verificar la condicionalidad, sino para evaluar efectos y realizar correcciones.

**Transición FONABE-Avancemos.** Otro aspecto crucial que requiere de atención inmediata es el proceso de transición de la beca de FONABE a la inclusión de las familias dentro del Programa Avancemos. Llama la atención que siendo séptimo grado el año escolar con mayores tasas de deserción histórica, no se implemente un procedimiento eficaz y eficiente para no perder a estos jóvenes. También es necesario y urgente registrar cuántos beneficiarios del Programa Avancemos logran concluir el colegio. Esta es una gran deuda del programa.

La entrada a séptimo grado genera en las y los jóvenes y sus padres un cambio emocional y monetario (en el presupuesto familiar), pues estos ahora tienen que viajar a una institución educativa —en muchos casos más lejana— con una adecuación diferente y con un entorno donde las y los jóvenes alrededor son mayores. Financieramente genera presiones considerables, pues los costos en transporte, útiles y uniformes significan un reto para las familias. Es preocupante que la incorporación al Programa Avancemos no sea inmediata —en los casos cuya calificación lo amerite— a la entrada de la secundaria por el tiempo asociado al manejo administrativo, las verificaciones de matrícula y elegibilidad. Las familias que comienzan a recibir recursos tarde por demoras administrativas, deberían recibir los recursos que no recibieron antes pues les corresponden y se demostró con su elegibilidad al ser aprobadas. Incluso, pareciera sensato que la transferencia se reciba desde antes de que se comience el séptimo grado, esto para cubrir los nuevos gastos, pues éste es un tiempo crítico en la decisión de permanencia en el sistema.

**Población excluida.** El Programa Avancemos está planeado para incorporar jóvenes que se encuentran en una situación económica vulnerable. Sin embargo, entre los jóvenes que presentan esta condición su interés por el sistema educativo formal no es homogéneo. Existen dos grupos muy claramente definidos que se encuentran en esta población objetivo: los jóvenes que tienen interés en asistir al colegio, si cuentan con los recursos para hacerlo, y aquellos que no tienen interés aún con los recursos. Estos últimos son en muchos casos jóvenes en pobreza extrema, donde el nivel de escolaridad familiar y el valor por la educación es bajo. Añadido a la falta de interés, muchos de ellos no asistieron a la escuela primaria, y por ello no se encuentran en las bases de datos de FONABE, dificultando más aún su identificación e incorporación al sistema educativo formal y al programa. Esta particularidad de los jóvenes en pobreza extrema obliga al IMAS a atender dos grupos de potenciales beneficiarios distintos, obligándolo a ser también anticipativo, en lugar de ser únicamente reactivo, cómo lo es actualmente al atender la demanda.

El problema de la pobreza extrema también va de la mano con el cambio conceptual que el país ha venido realizando al pasar de la deserción escolar hacia exclusión escolar. El IMAS debe en su planificación futura tener la capacidad de adoptar esta transición, en donde el acceso de los jóvenes al sistema educativo se vuelva un eje fundamental y se adquiera una responsabilidad aún mayor con las familias en extrema pobreza y de difícil acceso, priorizándolas como poblaciones objetivo.

**Atención a los usuarios.** En algunas oficinas regionales se presentan problemas con el trato a los usuarios. A través de los grupos focales con adolescentes y padres de familia, así como en las entrevistas con profesores, se puede reconocer con claridad esta situación. La relación entre funcionarios y usuarios del IMAS presenta muchas oportunidades por mejorar. Urge homologar los requisitos de aplicación, pues ante los vacíos de información y reglamentaciones cada oficina regional toma decisiones operativas sobre la marcha para ejecutar el programa, y estas decisiones se convierten

en trámites complicados para los usuarios, aumentando las dificultades para los actuales y potenciales beneficiarios del programa.

**Consolidación normativa y operativa de los CIPAS.** La consolidación de los CIPAS es algo fundamental para la mejora operativa del programa. Los CIPAS son los Comités Institucionales del Programa Avancemos, establecidos en casi todos los colegios del país, mismos que ofrecen apoyo para las familias beneficiarias y el IMAS en la implementación y seguimiento del programa. Preocupa que en algunas ocasiones ni los directores de los colegios conocen de su existencia o cuál es su funcionamiento, aunque son realmente efectivos en la operación del programa. A pesar de su efectividad, la constitución de los CIPAS y su operación no cuentan con ningún respaldo normativo, convirtiéndolo en un ente orgánico y de buena fe.

**Fundamentación técnica del monto del subsidio.** El monto determinado de la transferencia carece de sustento técnico, y es influenciado por los montos entregados en otros programas y cambios normativos del MEP (como arrastrar materias). Se requiere un sustento técnico que permita cubrir la mayoría, o al menos, algunos de los siguientes criterios:

1. Compensar el costo de oportunidad de trabajar, que debe aumentar con el grado o la edad.
2. Cubrir los costos escolares de transporte y útiles, entre otros. Además los colegios técnicos son más costosos.
3. Actualizarse con cambios en el costo de vida, mediante costos de asistencia, índices de precios del consumidor, etc.

**Acompañamiento a las familias beneficiarias.** Las y los jóvenes conocen bien el programa y saben en qué se invierte la transferencia, de lo que se infiere que una mejor información para las y los jóvenes conllevaría a mejores decisiones en el hogar sobre cómo utilizar los recursos. El acompañamiento a las familias beneficiarias representa un enorme desafío para el Programa Avancemos, pues de éste depende en buena medida que los alcances del programa vayan más allá de lo aparente y logren consolidar un modelo de éxito

escolar y no simplemente enfocado en el combate a la pobreza y la deserción. También es necesario humanizar el proceso de selección de las familias beneficiarias. Instrumentos sin valoraciones de profesionales sociales pueden fácilmente sesgar los datos y producir injusticias.

**Coordinación MEP-IMAS.** Por último, la sostenibilidad del programa depende en buena medida de la participación o no participación del MEP y el nivel de compromiso que este ministerio tenga. Avancemos es un programa de transferencia monetaria condicionada, sin embargo, su condición es particularmente débil pues no garantiza buena asistencia ni buen rendimiento académico, sino solo la matrícula dentro del sistema. En la actualidad, únicamente condiciona con matrícula, y en algunos casos con comprobaciones de poca fiabilidad —dependiendo el colegio— a la mitad del ciclo lectivo. El IMAS debe enfocarse en entregar un incentivo que garantice la asistencia regular y efectiva al colegio, y por otro lado el MEP debe garantizar la calidad de la educación y la motivación de los estudiantes más allá de la asistencia.

### **5.3 Lecciones Aprendidas**

Durante el desarrollo de la esta evaluación se aprendió que la coordinación, la colaboración de los distintos actores institucionales involucrados y los informantes mismos, así como los canales de comunicación suponen —en buena medida— un componente decisivo para el éxito de una evaluación. Muchas de estas lecciones tratan sobre la comunicación interna y externa del programa, un área donde se concentran muchas oportunidades para mejorarlo.

A continuación un listado de las lecciones aprendidas:

- El constante apoyo de la institución implementadora es crucial para el éxito de la evaluación.
- Se debe coordinar con mayor antelación el trabajo de campo cuando este requiere la intervención en centros educativos. La estructura del MEP y la dispersión

geográfica de los centros educativos demandan una directriz por escrito y una coordinación previa de al menos dos semanas al día de la visita del equipo.

- De igual manera, las citas con los actores claves y grupos a entrevistar requieren un respaldo de las autoridades institucionales que lideran el programa a evaluar, desde el primer contacto. Esto haría más sencilla y exitosa la colaboración de los informantes clave.
- Es necesario disponer de una base de datos actualizada de normas, directrices, instituciones, contactos e informantes relacionados con el programa para hacer más eficiente la labor investigativa.
- El acompañamiento permanente de un funcionario enlace o de apoyo al equipo investigador dentro de la institución rectora del programa durante todo el lapso de la evaluación, facilita mucho proceso, máxime cuando los plazos son cortos.
- Una comunicación masiva y efectiva dirigida a todos los potenciales involucrados con la evaluación, previa a su realización, enriquecería grandemente el desarrollo del trabajo de campo.
- El flujo y la calidad de la información entre las instituciones y las familias beneficiarias debe mejorar para un mejor aprovechamiento de los beneficios, así como para involucrar una mayor participación de los beneficiarios en todos los procesos relativos al programa.
- Los beneficiarios tienen un gran interés de que sus opiniones sean escuchadas, lo cual facilita la recopilación de información clave en el trabajo de campo.

## SECCIÓN 6: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

---

### 6.1 Interpretación y Enlaces de los Resultados

**Relación MEP-IMAS.** La coordinación entre estas dos instituciones es fundamental para el adecuado funcionamiento del programa. Sin embargo, hasta la fecha no se encuentran claramente definidas cuáles son las responsabilidades de cada institución, y esto en la práctica lleva a que se presenten fricciones entre los funcionarios. Los Enlaces del IMAS y docentes deben trabajar en equipo para la adecuada atención y seguimiento de los beneficiarios del Programa Avancemos, pero esto en ocasiones se vuelve difícil debido a la falta de comunicación e inadecuado manejo de la información existente. A esto se le suma el poco interés que ha mostrado el MEP para dar un adecuado acompañamiento pedagógico a las personas beneficiarias del programa.

**Relación FONABE-IMAS.** La transición de FONABE al Programa Avancemos es percibida por los beneficiarios como una de las más complejas y poco efectivas, debido al tipo de trámites que deben de realizar y el tiempo de espera a enfrentar. Al no presentarse un adecuado manejo de la información entre las dos instituciones, se presentan situaciones que generan molestias entre los beneficiarios. Además, debido a la falta de información, a estos se les dificulta comprender que Avancemos es un programa que opera de forma diferente a FONABE en relación con los requisitos para obtener la ayuda, la cantidad de dinero que se les da mensualmente, y a nombre de quién es depositado el dinero.

**Manejo de la información.** La falta de información veraz y oportuna genera conflictos. Por ejemplo, padres de familia y estudiantes expresan desconocimiento con respecto a la cantidad de dinero que reciben y las fechas en las que se les deposita el dinero, lo que en muchas ocasiones los lleva a pensar que el dinero no fue depositado a tiempo.

**Falta de estandarización de procesos.** Cada oficina regional del IMAS ha interpretado de manera diferente el Programa Avancemos. Éstas se enfrentan ante la necesidad de ejecutar un programa en su región que no está completamente claro, lo que lleva a que

en ocasiones se implementen trámites diferentes e innecesarios. Para solucionar esto convendría incorporar expertos en ingeniería de procesos.

**Falta de criterios.** La falta de criterio técnico ha llevado a que en el programa se tomen decisiones que no responden a la realidad de los beneficiarios de Avancemos. Ejemplo de esto son los cambios en los montos del dinero. Las personas consultadas para esta evaluación coinciden en el hecho de que el dinero que otorga mensualmente el programa no responde a la realidad económica actual ni sigue una lógica que permita actualizaciones.

**Falta de seguimiento a la población beneficiaria.** El Programa Avancemos no da un adecuado seguimiento a las personas que se benefician del mismo, lo cual no permite conocer a fondo cuál es su situación académica, socioeconómica y familiar.

**Impactos del Programa.** Este estudio provee evidencia que sugiere que el Programa Avancemos logra cumplir su objetivo de elevar la probabilidad que los estudiantes se mantengan en las aulas. Se encontraron efectos significativos en cuanto a aumentos en la asistencia al colegio y en años de educación completados, al igual que reducciones en el total de horas trabajadas. Al analizar resultados heterogéneos, se muestra como el programa tiene mayores efectos en los varones, en las poblaciones rurales, y en los y las estudiantes de mayor edad.

## **6.2 Listado de Recomendaciones**

Durante el proceso de evaluación —revisión documental, desarrollo de grupos focales, entrevistas, visitas a dependencias gubernamentales, y análisis de datos— se pudo conocer, observar y analizar diversos aspectos operativos y resultantes del programa. Este ejercicio analítico permite proponer una serie de recomendaciones que se estiman tanto pertinentes como necesarias para la efectiva mejora del programa en varios de sus aspectos. Se enlistan algunas a continuación:

**Unificar la normativa del programa.** Desde su creación en 2006, el Programa Avancemos ha tenido una serie de decretos, directrices, acuerdos y lineamientos que regulan —en teoría— su implementación y operación. No obstante, esta dispersión normativa aún no está unificada en un instrumento oficial y de aplicación universal para todas las oficinas regionales del IMAS y demás instituciones involucradas, lo que hace que algunas dependencias o regionales obvien o desconozcan aspectos relevantes sobre los procedimientos, responsabilidades y alcances del programa. Este ejercicio representa una oportunidad única para solventar la necesidad urgente por estandarizar procedimientos y requisitos de inclusión y mantenimiento de beneficiarios, para conseguir una mayor coherencia, claridad y transparencia en la operación de un programa de tal envergadura. Se recomienda la promulgación de un único instrumento legal o administrativo que contenga de manera clara y eficiente todos los aspectos normativos vigentes, pertinentes y concernientes a la implementación y operación del Programa Avancemos para mejorar tanto su eficiencia como su eficacia.

**Reglamentar la coordinación inter-institucional IMAS-MEP.** Algo crucial para la sostenibilidad del programa es la coordinación que debe existir entre ambas instituciones estatales. El IMAS y el MEP deben comunicarse de la manera más eficiente y transparente posible, emprender acciones conjuntas para identificar nuevos beneficiarios, transferir sin dilaciones a estudiantes provenientes de las escuelas primarias con beneficios del FONABE que califiquen para ser incluidos en el Programa Avancemos, y reportar oportunamente aquellos que han dejado de cumplir con la condicionalidad subsistente requerida para obtener la transferencia. Definir las responsabilidades de cada institución y sus distintas dependencias es urgente y necesario.

**Monitorear continua y efectivamente la operación del programa.** El monitoreo eficiente y oportuno del Programa Avancemos es, de igual manera, un aspecto crucial para su sostenibilidad. Se deben establecer mecanismos y responsabilidades para ejercer un monitoreo —idealmente encomendado a un tercero imparcial— que permita obtener datos veraces sobre la efectividad de los aspectos que pretende atacar el programa, la calificación de los beneficiarios y el cumplimiento constante de la condicionalidad, así

como sus cambios y visibilización de zonas con mayor o menor inclusión. Esto se debe fundamentar en mejores indicadores que a su vez puedan vincularse con otros sistemas de monitoreo que atiendan poblaciones vulnerables. Un buen diseño de este monitoreo podría ser apoyado por profesionales en ingeniería industrial —para la validación oportuna y efectiva de los procesos—, y debería incluir la visita periódica a las familias beneficiarias para conocer de primera mano sus condiciones, necesidades y fortalezas.

**Sensibilizar funcionarios y beneficiarios.** La calidad del servicio también debe ser una constante en el servicio público. Las y los funcionarios deben ofrecer una atención a los actuales y potenciales beneficiarios, que respete sus derechos y procure soluciones a sus necesidades. Lo mismo con los usuarios, que deben dirigirse en todo momento con respeto y responsabilidad a las oficinas donde tramitan los beneficios. Recomendamos realizar jornadas de sensibilización tanto con funcionarios como con usuarios del Programa Avancemos para mejorar la información, el acceso y la operación del mismo.

**Mejorar y unificar la base de datos del programa.** Los programas informáticos constituyen herramientas muy valiosas para la implementación de políticas públicas exitosas. Su buen diseño, alcance y eficiente operación hacen posible un análisis de datos que —bien realizado— conlleva a la toma de mejores decisiones. Recomendamos unificar la base de datos que contiene la información de las familias beneficiarias del Programa Avancemos en un software amigable y eficiente, mismo que pueda ser actualizado desde los colegios, que son quienes tienen un contacto más directo y constante con las y los jóvenes y sus familias. Estos conocen no solo su realidad de primera mano, sino también el nivel de compromiso con el programa, que es el cumplimiento con la condicionalidad y más allá.

**Buscar proactivamente a los excluidos.** Es necesario llegar a las familias más necesitadas en las zonas más alejadas. Conscientes de las limitaciones de recurso humano para realizar éstas búsquedas, recomendamos realizar eventos comunitarios donde funcionarios del IMAS puedan ir a informar y entrevistar potenciales beneficiarios, aplicar

la FIS y divulgar los alcances del programa para lograr una mayor inclusión de las familias que cumplan con los requisitos y necesiten el beneficio.

**Instaurar de manera oficial los Comités Institucionales del Programa Avancemos.** Los CIPA han probado ser instrumentos de gran efectividad para la operación del programa. Proveen y procesan buena información para el IMAS, se comunican eficientemente con las familias beneficiarias y los enlaces regionales la institución, a pesar de no estar institucionalizados de manera oficial. Funcionan en buena medida de manera orgánica, y gracias a la buena voluntad de los funcionarios del MEP que colaboran con el IMAS para conseguir los objetivos del programa. Se recomienda decididamente la institucionalización de los CIPA, procurándoles una constitución eficiente y flexible que les permita seguir apoyando de manera efectiva la gestión del Programa Avancemos.

**Incorporar un componente de calidad educativa al programa.** Si bien Avancemos ha sido un programa que ha logrado retener un número importante de estudiantes pobres dentro del sistema educativo, es necesario ir más allá y ofrecer a estos jóvenes y sus familias un incentivo más allá del económico, pues en muchos casos lo que motiva su salida del sistema proviene exclusivamente de las limitaciones financieras. La vinculación efectiva del IMAS y el MEP para una nueva y más eficiente gestión del programa ofrece una maravillosa oportunidad para que los colegios brinden una atención especial a los estudiantes incluidos en el mismo, los cuales por sus condiciones sociales y económicas encuentran mayores dificultades para alcanzar el éxito académico y concluir la secundaria, mejorando así sus oportunidades en el futuro. Inclusive, este componente podría recurrir a los estudiantes beneficiarios con habilidades académicas o de liderazgo para que ayuden y motiven mediante un proceso de apoyo a los que estén en mayor riesgo de exclusión.

**Modificar la estructura de pagos y los montos.** Parece conveniente elevar el primer pago de cada año, compensando este incremento con una reducción en los pagos subsiguientes. Alternativamente, podría considerarse también subsidiar la entrega de útiles y materiales antes del inicio del curso lectivo. Esto ayudaría a prevenir el abandono

al inicio del ciclo, el cual que resulta prevalente y particularmente nocivo pues lleva a que los estudiantes reconsideren hasta casi un año después si se reintegran a las aulas. Este tiempo perdido es de alta nocividad pues lleva a que las y los jóvenes pierdan hábitos de estudio y sus vínculos afectivos con el sistema educativo, situación que afecta su motivación al aumentar el esfuerzo de adaptación o sentirse fuera de lugar.

Debe considerarse también el costo de asistir al colegio, puesto que los colegios técnicos requieren gastos adicionales por la compra de materiales especiales. A la hora de definir los montos a entregar, se deben incorporar criterios técnicos que incorporen el costo de oportunidad de estudiar y algún índice del costo de vida. De esta manera las transferencias serían más fáciles de justificar y se pueden actualizar automáticamente.

**Desarrollar una campaña de comunicación sobre los alcances del Programa Avancemos.**

Es necesario desarrollar una campaña de comunicación en medios de alcance masivo que informe a las familias de todo el país sobre los alcances del Programa Avancemos para posicionarlo en el imaginario nacional de manera efectiva. Si bien Avancemos cuenta ya con un amplio conocimiento por parte de la población nacional, muchas personas manifiestan no tener claros los requisitos para su efectiva inclusión, los mecanismos de comunicación entre el IMAS, MEP y los usuarios, y otros aspectos que pueden generar confusión o reticencia entre la actual población beneficiaria y la potencial. Al mismo tiempo, proveer información sobre los beneficios que trae su incorporación al sistema educativo para elevar significativamente la escolaridad.

**Comentarios finales.** La presente consultoría ha comprobado que el Programa Avancemos es de alta calidad y con el gran reto de llegar a ser un programa excelente. El equipo de IMPAQ felicita y recomienda al IMAS continuar con la incipiente cultura de evaluación de proyectos de política pública en Costa Rica. La experiencia regional ha mostrado como el diseño de evaluaciones permite identificar los efectos generados por los programas y facilita la toma de medidas correctivas oportunas en sus implementaciones. Aunque es cierto que la escala nacional del Programa Avancemos limita la posibilidad de evaluarlo de forma experimental, la planificación de evaluaciones de impacto cuasi-experimentales, la recolección de datos propios del programa y el

monitoreo por parte del IMAS permitirían a la comunidad académica e investigativa realizar evaluaciones y estudios que permitan dar más luz sobre los efectos generados por el mismo tanto en el corto como en el largo plazo. El Equipo evaluador a su vez recomienda al IMAS y al Poder Ejecutivo considerar la estructura presente en muchos otros países de la región, en donde una única institución entrega los servicios de asistencia condicionada, usualmente alimentos nutritivos a niños pequeños y los subsidios económicos para los niños y jóvenes en etapa escolar. Esta unificación trae consigo las bondades de brindar a las familias un mejor y más consistente servicio, y a su vez permite identificar y dar seguimiento a los beneficiados desde una edad temprana.

El Programa Avancemos ha tenido una gran incidencia en la educación costarricense. Aunque éste tiene mucho margen de mejora, la presente evaluación ha podido comprobar como el programa en manos del IMAS ha operado ininterrumpidamente a lo largo de todo el país por más de 8 años, generando efectos positivos en la población beneficiaria. A su vez también se ha podido comprobar cómo muchos desafíos del programa encontrados en esta consultoría concuerdan con los encontrados en la literatura existente, evidenciando su persistencia en el tiempo. El combate a la deserción en la educación secundaria se debe hacer desde dos frentes, y para ello la colaboración interinstitucional es obligatoria. El MEP tiene que velar por la buena calidad de la educación, para que esta motive a las y los estudiantes a que permanezcan en los salones de clase. A su vez el IMAS, con la ayuda del MEP, debe verificar el cumplimiento de la condicionalidad, para enfocarse en mejorar el proceso de selección de beneficiarios y la entrega de las transferencias, que permitirán a estos jóvenes concluir sus estudios para aspirar a una mejor calidad de vida, permitiendo elevar el capital humano de la población costarricense.

## REFERENCIAS

---

- Abarca, Alpízar, Rojas y Sibaja (2013). Técnicas Cualitativas de Información. (Primera Edición). San José: Editorial UCR.
- Academia de Centroamérica (julio, 2014). ¿Cómo gestionar los recursos públicos para la obtención de resultados? El caso del Programa Avancemos en Costa Rica. Serie Programa Visión. Recuperado de: <http://www.academiaca.or.cr/wp-content/uploads/2014/07/PV-03-14-ACA.pdf>
- Behrman, Gallardo-Garcia, Parker, Todd y Velez-Granjalez (2006). "How conditional cash transfers impact schooling and working behaviors of children and youth in urban Mexico." Mimeo University of Pennsylvania.
- Behrman, Parker y Todd (2011). "Do conditional cash transfers for schooling generate lasting benefits". The Journal of Human Resources 46.1
- Behrman, Sengupta y Todd (2001). "Progressing through Progres: An impact assessment of a school subsidy experiment." Economic Development and Cultural Change, 2005, vol. 54, issue 1, pages 237-75.
- Cárdenas, Monge y Picado (2011). APÉNDICE II: Evaluación de Efectos del Programa Avancemos, año 2009. Universidad de Costa Rica.
- Costa y De Oliveira (2008). "Avaliando Resultados de um Programa de Transferencia de Renda: O impacto de Bolsa-Escola sobre os Gastos das Famílias Brasileiras".
- Deaton (1997). "The Analysis of Household Surveys: A Microeconomic Approach to Development Policy." The Johns Hopkins University Press.
- Dinarte (2009). La efectividad de la gerencia pública en proyectos sociales selectivos para la solución de los problemas de las poblaciones beneficiarias: Evaluación del proyecto Avancemos desde un enfoque basado en objetivos. Programa de maestría nacional en gerencia de proyectos de desarrollo, Instituto Centroamericano de Administración Pública. Recuperado de:  
[http://biblioteca.icap.ac.cr/BLIVI/TESIS/2009/dinarte\\_romero\\_geannina\\_2009\\_pr.pdf](http://biblioteca.icap.ac.cr/BLIVI/TESIS/2009/dinarte_romero_geannina_2009_pr.pdf)
- Duflo (2001). "Schooling and Labor Market Consequences of School Construction in Indonesia: Evidence from an Unusual Policy Experiment." American Economic Review 91 (4), 795-813.

- Duryea y Morrison (2004). "The Effect of Conditional Transfers on School Performance and Child Labor: Evidence from and ex-post Impact Evaluation in Costa Rica." Inter-American Development Bank, Research Department Working Papers; 505.
- Fundación Acción Joven (s.f). El Problema. Recuperado de: <http://www.accionjoven.org/elproblema>
- Gulemetova (2009). "Evaluating the Impact of Conditional Cash Transfer Programs on Adolescent Decisions about Marriage and Fertility: The Case of Oportunidades." Doctoral Dissertation, Department of Economics, University of Pennsylvania.
- Heckman, Ichimura y Todd (1998). "Matching as an Econometric Evaluation Estimator." The Review of Economic Studies. Vol. 65, No. 2 (Apr., 1998), pp. 261-294
- Hernández Sampieri,, Fernández, y Baptista, (2010). Metodología de la Investigación. (Quinta Edición). México D.F: McGraw-Hill.
- Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) (2010) Sistematización nacional de resultados del plan nacional de seguimiento a las familias beneficiarias del programa de asistencia y promoción social. San José, Costa Rica: Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS).
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). "Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 1999-2010."
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). "Encuesta Nacional de Hogares 2010-2014."
- Jiménez y Gaete (2013). Estudio de la exclusión educativa y abandono en la enseñanza secundaria en algunas instituciones públicas de Costa Rica. Revista Electrónica Educare, On-line version ISSN 1409-4258. Recuperado de: [http://www.scielo.sa.cr/scielo.php?pid=s1409-42582013000100007&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.sa.cr/scielo.php?pid=s1409-42582013000100007&script=sci_arttext)
- Jiménez, Robles, y Arce, (2009). Papel de la educación en el desarrollo económico de Costa Rica. Educación y crecimiento económico en Costa Rica. En L. Mesalles y Céspedes, O (Eds.) (2009). Obstáculos al crecimiento económico de Costa Rica. San José, Costa Rica: Academia de Centroamérica.
- Loría. (2014). AVANCEMOS: ¿Inversión o despilfarro? Documento para discusión. IDEAS.
- Mata y Hernández (2013). Evaluación de Impacto de Transferencias Monetarias Condicionadas en Costa Rica, Programa Avancemos. Facultad de Ciencias Económicas, UCR.
- Meza-Cordero (2014). "Essays on Education Programs in Costa Rica." University of Southern California Dissertations and Theses. Recuperado de: <http://digitallibrary.usc.edu/cdm/ref/collection/p15799coll3/id/414880>

- Molina y Fallas (2009). “Transferencias monetarias condicionadas en Costa Rica: el caso del Programa Avancemos.”
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN). (2007). Plan nacional de desarrollo “Jorge Manuel Dengo Obregón” 2006-2010. San José, Costa Rica: Autor
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) (2012). Manual Gerencial para el Diseño y Ejecución de Evaluaciones Estratégicas de Gobierno. Área de Evaluación y Seguimiento.
- Morales (2007). Trabajo infantil y programas de transferencias monetarias condicionadas: el caso del Programa Avancemos de Costa Rica. Organización Internacional del Trabajo. Recuperado de: [http://white.oit.org.pe/ipec/documentos/tmc\\_costa\\_rica.pdf](http://white.oit.org.pe/ipec/documentos/tmc_costa_rica.pdf)
- Parker, Rubalcava y Teruel (2008). “Evaluating Conditional Schooling and Health Programs.” Handbook of Development Economics, Volume 4. 2008 Elsevier.
- Programa Estado de la Nación. 2013. Cuarto Informe Estado de la Educación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Programa de promoción de la reforma educativa en América Latina y el Caribe (PREAL). (marzo, 2003). Deserción escolar. Un problema urgente que hay que abordar. Formas y reformas de la educación. *Serie Políticas*, 5(14), 1-4. Recuperado de: [hdrnet.org/78/1/Desercion\\_Escolar.pdf](http://hdrnet.org/78/1/Desercion_Escolar.pdf)
- Ravallion y Wodon (1999). “Does Child Labor Displace Schooling? Evidence on Behavioral Responses to an Enrollment Subsidy.” World Bank Policy Research Working Paper 2116.
- Román (2010). Sostenibilidad de los programas de trasferencias monetarias condicionadas: la experiencia del Instituto Mixto de Ayuda Social y “Avancemos en Costa Rica” Organización de las Naciones Unidas. Serie de Políticas No 160. División de Desarrollo Social, Comisión Económica para América Latina (CEPAL).
- Rosenbaum y Rubin (1983). “The central role of the propensity score in observational studies for causal effects.” *Biometrika* 70 41--55.
- Ross (2013, 11 de septiembre). Menos de la mitad de jóvenes ticos logra graduarse del cole. La Nación. Recuperado de: [http://www.nacion.com/nacional/mitad-jovenes-ticos-logra-graduarse\\_0\\_1365463452.html](http://www.nacion.com/nacional/mitad-jovenes-ticos-logra-graduarse_0_1365463452.html)
- Schultz (2004). “School subsidies for the poor: evaluating the Mexican Progresa poverty program.” Workin Paper 834, Economic Growth Center, Yale University.

- Sistema de Información de Tendencias Educativa en América Latina (SITEAL) (2008). Los adolescentes y sus condiciones materiales de vida (Cap. 1). En SITEAL (Ed.), *La escuela y los adolescentes. Informe sobre tendencias sociales y educativas en América Latina* (pp. 33-60). Francia: UNESCO, Argentina: IPE-UNESCO Sede Regional Buenos Aires, Madrid: OEI. Recuperado de <http://www.oei.es/pdfs/siteal2008.pdf>
- Skoufias, Davis y Behrman (1999). "An evaluation of the selection of beneficiary households in the education, health, and nutrition program (PROGRESA) of Mexico." IFPRI.
- Skoufias y Parker (2001). Conditional Cash Transfers and Their Impacts on Child Labor and Schooling: Evidence from the ProgresA Program in Mexico." IFPRI
- Todd (2008). "Evaluating Social Programs with Endogenous Program Placement and Selection of the Treated". Handbook of Development Economics, Volume 4. 2008 Elsevier.
- Vargas y Slon (2012). ¿Protegen los programas sociales de la deserción educativa en Costa Rica? Cuarto informe del Estado de la Educación. San José, Costa Rica: Estado de la Nación. Disponible en: [http://www.estadonacion.or.cr/files/biblioteca\\_virtual/educacion/004/slon-y-vargasdesercion-educativa.pdf](http://www.estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/educacion/004/slon-y-vargasdesercion-educativa.pdf)
- Vargas (2013). Vulnerabilidad en el contexto educativo y el aporte de las transferencias económicas condicionadas del Programa Avancemos en Costa Rica. Crisis y Emergencias Sociales en América Latina. XXIX Congreso Latinoamericano de Sociología. Recuperado de [http://actacientifica.servicioit.cl/biblioteca/gt/GT8/GT8\\_VargasSandoval.pdf](http://actacientifica.servicioit.cl/biblioteca/gt/GT8/GT8_VargasSandoval.pdf)
- Villalobos (2012). El planeamiento, ejecución y evaluación de las transferencias monetarias condicionadas: Orígenes y transformaciones del Programa Avancemos. Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas. Universidad de Costa Rica. Recuperado de [http://www.iice.ucr.ac.cr/informes/p\\_721\\_B2\\_236.pdf](http://www.iice.ucr.ac.cr/informes/p_721_B2_236.pdf)
- Villatoro (2005). "Programas de transferencias monetarias condicionadas: Experiencias en América Latina." Revista de la Cepal 86.

## ANEXOS

---

### Anexo 1: Revisión Jurídica y Normativa del Programa Avancemos

A inicios de la segunda administración de Óscar Arias Sánchez se dispuso la implementación del programa de transferencia monetaria condicionada Avancemos como una política parte del Plan Nacional de Desarrollo en 2006. Fue así como mediante el **Decreto Ejecutivo Nº 33151** de mayo del 2006 en su artículo 3 el Gobierno de la República encarga la rectoría del sector social y de lucha contra la pobreza al Ministro de Vivienda y Asentamientos Humanos. Asimismo dice en su artículo 7 inciso 4 que los Ministros responsables de cada sector dictarán directrices en conjunto con el Presidente de la República para que las políticas que fijen conjuntamente del respectivo sector sean ejecutadas y acatadas por las diferentes instituciones centralizadas y descentralizadas que lo integran. También este decreto les encarga velar por la coordinación interinstitucional y fiscalizar para que las políticas de su sector sean efectivamente ejecutadas por las instituciones involucradas.

El artículo 12 inciso 1 enlista las instituciones que componen el sector social y de lucha contra la pobreza, entre ellas FODESAF, IMAS, PANI, CONAI, FONABE, DINADECO, Consejo Nacional de Niños y Adolescencia y el Consejo Nacional de la Persona Joven.

Entre las justificaciones oficiales para la creación del Programa Avancemos, el Gobierno señaló que en el país existía coincidencia en identificar como un gran reto de la administración la universalización de una educación secundaria de calidad y que el Gobierno en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 previó un aumento en el financiamiento de la educación en un monto equivalente, al menos, al 8% del PIB. Señalaron también que la evidencia estadística disponible en el momento demostraba la existencia de una relación inversa entre educación y pobreza de modo tal que la acumulación de años de escolaridad reduce la probabilidad para las personas de estar bajo la línea de pobreza y pobreza extrema, que una temprana inserción en el mercado laboral conspiraba contra la realización del derecho a la educación de un importante

grupo de adolescentes, especialmente en las regiones periféricas del país, que las regiones educativas del Ministerio de Educación Pública mostraban profundas asimetrías en materia de cobertura y rendimiento educativo, reproduciendo la tendencia de un menor desempeño en las regiones periféricas en relación con los promedios nacionales y que había una necesidad de acrecentar la eficiencia y la eficacia de los programas dirigidos a favorecer la equidad en la educación y la formación profesional y la capacitación técnica.

Con todo ese marco se decidió, mediante Decreto Ejecutivo **Nº 33154-MP-MIDEPLAN-MEP-MTSS-MIVAH** del 8 de mayo de 2006, crear el Programa de Transferencia Monetaria Condicionada “Avancemos” en aras de promover el mantenimiento de la población adolescente dentro del sistema educativo.

Este decreto dice que el programa consta de tres componentes:

- a) la transferencia monetaria
- b) un incentivo para el ahorro
- c) apoyo a la oferta educativa y formativa.

Señala también que el programa se financiará con recursos provenientes del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) y el Fondo Nacional de Becas (FONABE), así como de aportes de la cooperación internacional. Define la población objetivo del programa como adolescentes de ambos sexos en condición de pobreza que necesiten apoyo económico para mantenerse en el sistema educativo y/o formativo.

La rectoría entonces recayó sobre el Ministro Rector del Sector Social y de Lucha contra la Pobreza que según el decreto 33151 correspondía al Ministro de Vivienda y Asentamientos Humanos. Señalaba también que participarían en este programa el Ministerio de Educación Pública (MEP), el Fondo Nacional de Becas (FONABE), el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), la Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (DESAF) del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS).

El programa tuvo una etapa piloto de implementación del primer componente a cargo del IMAS, que se extendió de julio a diciembre de 2006, misma que fue normada por el **Decreto Ejecutivo No. 33203-MP-MIDEPLAN-MIVAH-MEP-MTSS** del 8 de junio de 2006. De acuerdo con ese decreto, el objetivo general del Programa es *“promover el mantenimiento y aprovechamiento en el sistema educativo de adolescentes miembros de familias en condición de pobreza, para que, con su compromiso, tengan oportunidad de superar a futuro la situación en que viven.”*

Define los montos del subsidio según el año escolar que curse el estudiante beneficiario, además de enunciar las instituciones que deberán participar de la implementación y el origen de los fondos para el subsidio, el proceso de inclusión de los beneficiarios y las responsabilidades de cada una de las instituciones involucradas. Describe los derechos y responsabilidades de la población beneficiaria. Los planteamientos de esta norma son coherentes con los objetivos del PND planteados para el mismo periodo. Define los supuestos en que el subsidio podría retirarse a los beneficiarios y el mecanismo para lograrlo. Durante el 2006 y 2007, el diseño del Programa Avancemos estableció que solo se ejecutaría el componente de transferencia monetaria, siendo que a partir del 2008 se ejecutan los otros dos componentes.

Crea una Secretaría Técnica que dicta la línea que debe seguir el Programa y liderar la coordinación interinstitucional de los actores involucrados. Esta Secretaría es parte del Viceministerio de Desarrollo Social, el cual responde a la Rectoría del Sector Social y Lucha contra la Pobreza<sup>10</sup>. Durante esta fase piloto existía una única institución ejecutora, encargada de incorporar beneficiarios al Programa y de otorgarles las transferencias monetarias correspondientes: el IMAS. Durante esta etapa mucho del trabajo realizado y de los cambios implementados se orientaron a documentar avances logrados en torno a una definición más clara de la población objetivo, de los requisitos para los beneficiarios,

10 La Secretaría Técnica del Programa Avancemos emitió trece lineamientos que definen procesos más específicos que no se contemplan en los Decretos Ejecutivos, el último de ellos con fecha del 22 de febrero del 2010.

condicionalidades impuestas y la efectividad misma de la institucionalidad a cargo de la ejecución del programa. La población objetivo original del programa se componía por adolescentes de ambos sexos en condición de pobreza extrema, con edades entre los trece y diecisiete años, que urgieran de apoyo económico para mantenerse en el sistema educativo.

Se estableció también que las familias y los beneficiarios debían tener las siguientes características:

- 1) Calificar en situación de pobreza según los criterios del IMAS (SIPO)
- 2) Residir en una de las comunidades seleccionadas en función de la condición de pobreza de sus habitantes y la oferta educativa disponible
- 3) Los adolescentes debían haber cursado y aprobado al menos tres años en el sistema educativo nacional y estar cursando entre el 5° y el 12° año
- 4) Los adolescentes no debían ser beneficiarios de ningún otro programa estatal con el mismo fin.

Avancemos fue creado -en principio- para beneficiar exclusivamente a familias clasificadas dentro de los niveles de pobreza 1 y 2 según el Sistema de Información de la Población Objetivo del IMAS. No obstante, durante la ejecución de la Fase Piloto (agosto 2006) las autoridades cambiaron de criterio, aceptando en el programa a familias de los niveles 3 y 4. Tiempo después estas condiciones se ampliarían mucho más para incluir a personas en condición de vulnerabilidad y riesgo social. En setiembre del 2006, la Gerencia General del IMAS emitió una directriz que dejó a discreción del trabajador social, la incorporación de familias en niveles 3 y 4 del SIPO al programa. En enero de 2007, la integración de nuevos beneficiarios se hacía sin referirse a criterios de excepción, situación que se reflejó en un incremento significativo de beneficiarios provenientes de otros grupos del SIPO en comparación con los del 2006. Desde los inicios del programa la gran mayoría de estudiantes beneficiarios pertenecían a los niveles 1 y 2, representando un grupo cercano al 80% del total, aunque este porcentaje se redujo en años posteriores.

El **Decreto Ejecutivo N° 33303** incorporó una serie de enmiendas al reglamento del programa sobre acceso al programa, responsabilidades de los distintos actores y el canal de pago del subsidio para alcanzar una mayor eficacia. Reformó ligeramente el mecanismo de seguimiento operativo y evaluación del programa. El **Decreto Ejecutivo N°33318 MP-MIVAH** facultó la incorporación oficiosa en el SIPO de la población indígena estudiantil en condición de pobreza con algunos criterios de excepción.

El Reglamento de Operación del año 2007 se emitió como **Decreto Ejecutivo 33677-MP-MEP-MIVAH**. La principal modificación con respecto a la fase piloto fue la incorporación de una segunda institución ejecutora: el Fondo Nacional de Becas (FONABE) del Ministerio de Educación Pública (MEP). En relación con los ejecutores, hay que tener presente que la Ley de Creación de FONABE, N° 7658, del 11 de febrero de 1997, indica que uno de sus fines será conceder **becas** a estudiantes de bajos recursos económicos para que cursen estudios en cualquiera de los ciclos educativos, dentro o fuera del país y además que, las becas se adjudicarán con base en el mérito personal, las condiciones socio-económicas **y el rendimiento académico de los beneficiarios**. Por su parte, el IMAS fue creado por medio de la Ley N° 4760 del 4 de julio de 1971, con la finalidad de resolver el problema de la pobreza extrema en el país, para lo cual se le encargó planear, dirigir, ejecutar y controlar un plan nacional destinado a dicho propósito. Esta medida aumentó la complejidad de la ejecución del programa, ocasionando problemas de ejecución.

Entre lo normado por el **Decreto 33677** encontramos los siguientes puntos:

- Se designa al IMAS y al FONABE como las unidades ejecutoras del componente de transferencia monetaria.
- Al MEP se le asigna la responsabilidad de la comprobación del cumplimiento de las condicionalidades de asistencia y rendimiento y de la información oportuna y periódica a la Secretaría Técnica y a las entidades ejecutoras del Programa.
- La población beneficiaria deberá estar calificada en condición de pobreza, vulnerabilidad, riesgo o exclusión social, de conformidad con los criterios e instrumentos de selección de las entidades ejecutoras.

- Las familias beneficiarias deberán suscribir un documento mediante el cual se comprometen a cumplir las condicionalidades del Programa.
- No hay límite para la cantidad de estudiantes que una familia postule para el Programa Avancemos, pero existe un tope máximo de ochenta mil colones por familia.
- La población objetivo del Programa está constituida por adolescentes a partir de los 12 años y jóvenes hasta los 21 años inclusive, o jóvenes mayores de esa edad que presenten situaciones especiales.
- Los montos en colones mensuales de la transferencia monetaria durante el 2007 son: 7º 15.000, 8º 20.000, 9º 25.000, 10º 35.000, 11º 45.000 y 12º 50.000<sup>11</sup>.

Hubo muchas veces divergencia de criterios entre ambas instituciones (FONABE-IMAS) pues una concebía el programa como una beca y la otra como una transferencia monetaria. Una beca es un beneficio personal dirigido a un estudiante, mientras que una transferencia condicionada es un subsidio que se provee al grupo familiar en su conjunto. El hecho de contar con dos instituciones, con lógicas de funcionamiento diferentes, encargadas del componente de la transferencia monetaria ocasionó problemas en la ejecución. Esto trajo consigo que el programa terminara asignándose final y exclusivamente al IMAS. La Contraloría General de la República recomendó que el Programa contara con una única institución ejecutora por lo que, por **Decreto Ejecutivo 34786-MP-S-MEP**, viene a subsanar la dualidad en la ejecución del programa y define que a partir del año 2009 el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) seguirá siendo la única institución ejecutora de éste, con el propósito de unificar los procedimientos y requisitos del beneficio para que los recursos de Avancemos cumplan con su objetivo y metodología particular.

11 Estos montos se mantuvieron vigentes hasta el año 2014 cuando se acordó establecer dos montos únicos para el tercer ciclo de la educación general básica y la educación diversificada.

Originalmente el programa se enfocaba a ofrecer ayudas a personas con edades de entre 13 y 17 años que estuvieran cursando del séptimo al noveno grado. A inicios del año 2007 el rango de edades se había ampliado hasta los 21 años y ya en octubre del 2008 hasta los 25. Podríamos decir que la expansión del beneficio a personas con hasta 21 años tenía sentido, ya que muchos de las y los jóvenes que busca apoyar el programa suelen repetir o arrastrar tres o cuatro años de atraso durante la educación secundaria, aunque la población menor de 18 siempre ha conformado el grupo de beneficiarios más grande y con diferencia. Podemos inferir entonces que todos estos cambios implementados buscaban la ampliación decidida de los beneficiarios del programa.

El último Decreto Ejecutivo publicado sobre Avancemos fue el **Nº 37765–MP–MEP–MBSF** de julio del 2013 que señala que en 2010 se otorgó al Presidente Ejecutivo del Instituto Mixto de Ayuda Social el rango de Ministro de Bienestar Social y Familia, el cual según Decreto Ejecutivo Nº 36646-MP-PLAN, del 14 de junio de 2011, Reforma al Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo, para que sea éste quien en adelante ocupe la rectoría del Sector Social del ejecutivo. Este decreto del 2013 vino a reformar el Nº 34210-MP-MEP-MIVAH “Reglamento de Operación del Programa Avancemos para el año 2008” para que ahora se lea “Reglamento General del Programa Avancemos”. Reformó también los artículos 5, 6, 8 y 12, del Decreto Ejecutivo Nº 34210-MP-MEP-MIVAH, enunciando en su artículo 5 los siguientes lineamientos generales del Programa para las entidades ejecutoras:

- La población beneficiaria deberá estar calificada en condición de pobreza, vulnerabilidad, riesgo o exclusión social, de conformidad con los criterios e instrumentos de selección del IMAS.
- La incorporación de los beneficiarios al Programa exige la matrícula en el sistema educativo formal en secundaria, en cualquiera de sus modalidades. Para estimular el rendimiento educativo de las y los estudiantes incorporados al Programa Avancemos, estos solo podrán repetir, por dos veces consecutivas, un mismo nivel educativo; salvo casos debidamente justificados por la dirección del centro

educativo o el profesional ejecutor del IMAS, en los cuales el estudiante podrá repetir un mayor número de veces el mismo nivel.

- Los casos de adolescentes y jóvenes mayores de 11 años que no han concluido la educación primaria podrán ser incluidos en el Programa Avancemos como un proyecto específico, aprobado por el Consejo Directivo del IMAS, previa valoración técnica.
- Las familias, en tanto corresponsables del programa, deberán suscribir un documento mediante el cual adquieren como mínimo los siguientes compromisos, como requisito para tener acceso a los beneficios del programa: Apoyar y asegurar la asistencia puntual y permanente de quienes estudian en el centro educativo, apoyar a quienes estudian para que aprueben el curso lectivo, garantizar que el estudiante o la estudiante no reciban otra transferencia, subsidio o beca, para el mismo fin, velar porque el estudiante o la estudiante reciba los cuidados de salud, cuando así lo requiera.

Recuerda que el programa está orientado a incorporar, mantener o reincorporar a las y los estudiantes en la educación formal secundaria, en sus diversas modalidades, por medio de una transferencia económica que complemente el ingreso familiar y mantiene los montos escalonados calculados por año académico de matriculación con la novedad de que estos montos podrán ser ajustados, de acuerdo con la disponibilidad de recursos, por el Consejo Directivo del IMAS, sin necesidad de reformar el presente reglamento.

Mantiene dos condicionalidades que las familias y las y los estudiantes beneficiarios deben cumplir:

a) **Obligatoria:** Condicionalidad educativa, que consiste en la asistencia y permanencia del estudiante en el sistema educativo nacional en el nivel de secundaria, durante el curso lectivo.

b) **Opcional:** participar en actividades de voluntariado en el campo ambiental o social, organizadas por el centro educativo, instituciones públicas y entidades privadas que

suscriban convenios con el IMAS. Esta condición, siempre y cuando el número de horas dedicadas al proyecto, no afecte el rendimiento escolar.

Sobre la condicionalidad referente a los chequeos médicos en los servicios de salud del Estado prevista en los orígenes del programa, varios expertos y funcionarios del IMAS han indicado que ésta tuvo que eliminarse debido en buena medida a la falta de capacidad operativa que tenían los EBAIS de todo el país para atender a la totalidad de la población beneficiaria en un determinado momento, consecuencia del aumento exponencial de beneficiarios, esto aunado a que la buena cobertura del sistema de salud costarricense hace poco necesaria la atención médica regular de los jóvenes que en su gran mayoría han tenido controles de la CCSS desde su nacimiento y cuentan con vacunación periódica y acceso a los servicios de salud cuando lo requieran. Además, los componentes de incentivo para el ahorro y de apoyo a la oferta educativa y formativa de la ayuda educativa también desaparecieron del programa. Aunque se hubieran considerado como complementarios unos con otros, quedaron limitados a las meras transferencias. La pérdida del componente de apoyo a la oferta educativa deja a los estudiantes beneficiarios sin una atención específica que les procure una mejora en su formación y desempeño académico.

Finalmente, después de que en 2012 la CGR señalara en su informe DFOE-SOC-IF-1100-2012 la urgencia de evaluar la suficiencia de los montos que se trasladaban a las familias beneficiarias, misma necesidad que señalaron en varios estudios sobre el programa algunos expertos nacionales, y que la diferenciación de los montos establecida según el grado de matriculación de los beneficiarios ha generado durante todo el programa una serie de inconvenientes manuales e informáticos en detrimento de la población que recibe las transferencias, mediante acuerdo número 598-12-2014 del 5 de diciembre del 2014, el Concejo Directivo del IMAS decide mantener únicamente dos montos para el programa, mismos que variarán con el cambio de ciclo. Para el tercer ciclo de la educación general básica el monto de la transferencia será de 22.500 colones cada mes (estudiantes de séptimo, octavo y noveno), mientras que para las y los estudiantes de la educación diversificada (décimo, undécimo y duodécimo) será de 35.000 colones mensuales.

## Anexo 2: Lista de Documentos Revisados

### Publicaciones

1. Alfaro, P., Fallas, C., Madriz, G., Pérez, M., Zúñiga, Z. (2013). Caso de Estudio: Fortalecimiento Organizacional del IMAS y el Programa Avancemos. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica.
2. Cárdenas, Monge, Picado (2009). Evaluación de Efectos del Programa Avancemos. Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas. Universidad de Costa Rica.
3. Castro, V., Brenes, M., Cárdenas, P., Picado, M., Monge, R. Evaluación de Efectos del Programa Avancemos, año 2009. Universidad de Costa Rica e Instituto Mixto de Ayuda Social.
4. Céspedes, Víctor Hugo y Ronulfo Jiménez, editores (2010). Las políticas de combate a la pobreza en Costa Rica. San José, Costa Rica: Academia de Centroamérica.
5. Contraloría General de la República (2008). Informe sobre el diseño y ejecución del programa de transferencia monetaria condicionada denominado Avancemos. División de fiscalización operativa y evaluativa. Área de servicios sociales. Informe No DFOE-SOC-17-2008.
6. Contraloría General de la República (2012). Informe sobre la gestión del programa de transferencia monetaria condicionada Avancemos. División de fiscalización operativa y evaluativa. Área de servicios sociales. Informe No DFOE-SOC-IF-10-2012.
7. Contraloría General de la República (2011). *Memoria Anual 2010*. San José, Costa Rica. Recuperado de: [http://documentos.cgr.go.cr/content.dav/jaguar.Documentos/Memoria/2010/M\\_A2010\\_web.pdf](http://documentos.cgr.go.cr/content.dav/jaguar.Documentos/Memoria/2010/M_A2010_web.pdf)
8. Dinarte (2009). La efectividad de la gerencia pública en proyectos sociales selectivos para la solución de los problemas de las poblaciones beneficiarias: Evaluación del proyecto Avancemos desde un enfoque basado en objetivos.

- Programa de maestría nacional en gerencia de proyectos de desarrollo, Instituto Centroamericano de Administración Pública. Recuperado de: [http://biblioteca.icap.ac.cr/BLIVI/TESIS/2009/dinarte\\_romero\\_geannina\\_2009.pr.pdf](http://biblioteca.icap.ac.cr/BLIVI/TESIS/2009/dinarte_romero_geannina_2009.pr.pdf)
9. Hernández, Karla y Catherine Mata (2013). “Evaluación de Impacto de Transferencias Monetarias Condicionadas en Costa Rica: Programa Avancemos”. Tesis para optar por el Grado Académico de Licenciatura en Economía, San Pedro: Universidad de Costa Rica.
  10. Instituto Mixto de Ayuda Social (2013). *Informe de resultados y liquidación presupuestaria al 31-12-2012*. San José, Costa Rica. Recuperado de:
  11. Instituto Mixto de Ayuda Social (2014). *Informe de resultados y liquidación presupuestaria al 31-12-2013*. San José, Costa Rica. Recuperado de: [http://www.imas.go.cr/acerca\\_imas/transparencia/area\\_financiera/presupuesto.html](http://www.imas.go.cr/acerca_imas/transparencia/area_financiera/presupuesto.html)
  12. Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) (2014). Presupuesto Ordinario 2014. Área de Administración Financiera Unidad de Presupuesto. Recuperado de: [http://www.imas.go.cr/acerca\\_imas/transparencia/area\\_financiera/presupuesto\\_2014/Presupuesto%20y%20POI%20-%202014.pdf](http://www.imas.go.cr/acerca_imas/transparencia/area_financiera/presupuesto_2014/Presupuesto%20y%20POI%20-%202014.pdf)
  13. Loría, L. (2014). AVANCEMOS: ¿Inversión o despilfarro? Documento para discusión. IDEAS.
  14. Morales, M. (2007). Trabajo infantil y programas de transferencias monetarias condicionadas: el caso del Programa Avancemos de Costa Rica. Organización Internacional del Trabajo. Recuperado de: [http://white.oit.org.pe/ipec/documentos/tmc\\_costa\\_rica.pdf](http://white.oit.org.pe/ipec/documentos/tmc_costa_rica.pdf)
  15. Román, I. (2010). Sustentabilidad de los programas de transferencias monetarias condicionadas: la experiencia del Instituto Mixto de Ayuda Social y “Avancemos” en Costa Rica. Organización de las Naciones Unidas. Serie de Políticas Sociales No 160. División de desarrollo social, Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

16. Sauma, Pablo y Juan Diego Trejos (2014). Reducir la pobreza en Costa Rica es posible. Propuestas para la acción. En *Serie Cuadernos de Desarrollo Humano I-2014*. San José, Costa Rica: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-Costa Rica.
17. Separata del Informe Consolidado de Metas Nacionales del Plan Nacional de Desarrollo del año 2013.
18. Trejos, J. (2012). La inversión social en el 2011: evolución en un contexto de lenta recuperación económica y crisis fiscal. XVIII Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible.
19. Trejos, Juan y María Inés Sáenz (2007). La Selección de los Beneficiarios para los Programas contra la Pobreza: la experiencia del IMAS. Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica.
20. Vargas, Juan Rafael y Pablo Slon (2012). *¿Protegen los programas sociales de la deserción educativa en Costa Rica?* Cuarto informe del Estado de la Educación. San José, Costa Rica: Estado de la Nación.
21. Vargas, Y., González, M., Sánchez, M., Rodríguez, M. (2012). Las transferencias económicas del Programa Avancemos del Instituto Mixto de Ayuda Social y su aporte en el componente educativo y psicosocial (período 2006-2010). Universidad de Costa Rica, Facultad de Educación. Instituto de Investigación en Educación.
22. Vargas, Yensi (2013). Vulnerabilidad en el contexto educativo y el aporte de las transferencias económicas condicionadas del Programa Avancemos en Costa Rica. Crisis y Emergencias Sociales en América Latina. XXIX Congreso Latinoamericano de Sociología.
23. Villalobos, M. (2012). El planeamiento, ejecución y evaluación de las transferencias monetarias condicionadas: Orígenes y transformaciones del Programa Avancemos. Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas. Universidad de Costa Rica.

## **Decretos**

1. Decreto Ejecutivo N° 33154 (2006). Crea Programa de transferencia monetaria para promover mantenimiento de los y las adolescentes en el sistema educativo formal respecto de educación académica como formación técnica en diversas modalidades del sistema educativo no formal que ofrece el INA. Publicado en: La Gaceta N° 96, el día 19 de mayo del 2006.
2. Decreto Ejecutivo N° 33203 (2006). Reglamento de Operación Fase Piloto Julio-Diciembre 2006, Programa transferencia monetaria condicionada para el mantenimiento de los y las adolescentes en condición de pobreza en el sistema educativo formal y no formal conforme decreto ejecutivo N° 33154. Publicado en: La Gaceta N° 149, el día 8 de junio del 2006.
3. Decreto Ejecutivo N° 33677 (2007). Reglamento de Operación del Programa Avancemos para el año 2007. Publicado en: La Gaceta N° 65, el día 14 de febrero del 2007.
4. Decreto Ejecutivo N° 34210 (2007). Reglamento de Operación del Programa Avancemos. Publicado en: La Gaceta N° 5, el día 8 de diciembre del 2007.
5. Decreto Ejecutivo N° 34786 (2008). Corresponde al Instituto Mixto de Ayuda Social, ser el único responsable de la administración de los recursos de las Transferencias Monetarias Condicionadas que forman parte del Programa Avancemos. Publicado en: La Gaceta N° 195, el día 1 de octubre del 2008.
6. Decreto Ejecutivo N° 37765 (2013). Reforma al Decreto Ejecutivo No. 34210-MP-MEP-MIVAH. Reglamento de Operación del Programa Avancemos para el año 2008. Publicado en: La Gaceta N° 138, el día 30 de abril del 2013.

## **Informes y reglamentos:**

1. Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) (2007). Plan Estratégico Institucional 2007-2011. San José, Costa Rica: Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS).

2. Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) (2008 a). Gestión de la información: situación general de los expedientes, conclusiones y recomendaciones. San José, Costa Rica: Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS).
3. Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) (2008 b). La relación interinstitucional IMAS-MEP en el marco del Programa Avancemos para los períodos 2006 y 2007. San José, Costa Rica: Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS).
4. Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) (2009) Sistematización nacional de resultados del plan nacional de seguimiento a las familias beneficiarias del programa de asistencia y promoción social. San José, Costa Rica: Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS).
5. Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) (2010) Sistematización nacional de resultados del plan nacional de seguimiento a las familias beneficiarias del programa de asistencia y promoción social. San José, Costa Rica: Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS).
6. Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) (2011) Sistematización nacional de resultados del plan nacional de seguimiento a las familias beneficiarias del programa de asistencia y promoción social. San José, Costa Rica: Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS).
7. Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) (2009). Reglamento de ejecución del Programa Avancemos en el IMAS.
8. Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) (2011). Reglamento para la prestación de servicios y el otorgamiento de beneficios del Instituto Mixto de Ayuda Social.
9. Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) (varios años). Plan Operativo Institucional. San José, Costa Rica: Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS).

**Lineamientos:**

1. Lineamiento N° 001-07-ST de la Secretaría Técnica del Programa Avancemos.
2. Lineamiento N° 002-07-ST de la Secretaría Técnica del Programa Avancemos.

3. Lineamiento N° 003-07-ST de la Secretaría Técnica del Programa Avancemos.
4. Lineamiento N° 004-07-ST de la Secretaría Técnica del Programa Avancemos.
5. Lineamiento N° 005-08-ST de la Secretaría Técnica del Programa Avancemos.
6. Lineamiento N° 006-08-ST de la Secretaría Técnica del Programa Avancemos.
7. Lineamiento N° 007-08-ST de la Secretaría Técnica del Programa Avancemos.
8. Lineamiento N° 008-09-ST de la Secretaría Técnica del Programa Avancemos.
9. Lineamiento N° 009-09-ST de la Secretaría Técnica del Programa Avancemos.
10. Lineamiento N° 0010-09-ST de la Secretaría Técnica del Programa Avancemos.
11. Lineamiento N° 0011-09-ST de la Secretaría Técnica del Programa Avancemos.
12. Lineamiento N° 0012-09-ST de la Secretaría Técnica del Programa Avancemos.
13. Lineamiento N° 013-10-ST de la Secretaría Técnica del Programa Avancemos.

### Anexo 3: Ficha Bibliográfica

Indicaciones: Cada documento que se revisó fue registrado en esta ficha (cuadros y preguntas).

Resumen de Revisión de Documento	
Título del Documento	
Fecha de Publicación	
Obtenido de (institución, biblioteca, etc.)	
Sitio web	
Autor(es) o Institución	
Fecha de consulta	

Identificación del tipo de documento	
<input type="checkbox"/> Guía	<input type="checkbox"/> Minutas de reunión
<input type="checkbox"/> Legislación	<input type="checkbox"/> Formulario
<input type="checkbox"/> Evaluación	<input type="checkbox"/> Gráfico o tabla
<input type="checkbox"/> Presentación (PowerPoint etc)	<input type="checkbox"/> Documento de Preguntas Frecuentes / Informativo
<input type="checkbox"/> Otro (Describir brevemente)	

Identificar la audiencia a la cual está dirigido: \_\_\_\_\_

<b>Contiene los siguientes componentes</b>	<b>Breve descripción de Conclusiones/Hallazgos/Implicaciones</b>
<input type="checkbox"/> Pertinencia	
<input type="checkbox"/> Eficacia	
<input type="checkbox"/> Eficiencia	
<input type="checkbox"/> Impacto	
<input type="checkbox"/> Sostenibilidad	

## Anexo 4: Matriz de Análisis de Documentación

Indicaciones: Esta matriz se alimentó con la información relevante obtenida del análisis documental. La idea era que se tomara en cuenta los cinco criterios para analizar los documentos.

### Instrucciones para completar la matriz:

1. La matriz se completa con ideas y/o citas textuales de los textos analizados.
2. Se debe completar una sola matriz de Análisis de Documentación, en donde se vean reflejados todos los documentos analizados por cada especialista, por esa razón para evitar confusiones entre los diferentes textos en cada idea planteada se debe indicar: autor, año y número de página.
3. Una vez completa la matriz, se realiza una síntesis de lo expuesto en los informes, haciendo siempre uso de las referencias.

Matriz de Análisis de Documentación	
Pertinencia	
Eficacia	
Eficiencia	

<b>Impacto</b>	
<b>Sostenibilidad</b>	

## Anexo 5: Guía para Completar la Matriz de Análisis de Documentación

Indicaciones: Cada uno de los puntos expuestos ayudó a comprender la definición de cada categoría.

<b>Pertinencia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Correspondencia de la misión, visión y principios de programa con los problemas, necesidades y prioridades reales de la población beneficiaria.</li> <li>• Ejes de acción del Programa Avancemos.</li> <li>• Quehacer institucional del IMAS.</li> <li>• Ajustes realizados al programa por parte del IMAS.</li> <li>• Importancia del programa para el país y para la institución.</li> <li>• Enfoque de derechos de la niñez y la adolescencia en la protección integral de la población de los niños, niñas y adolescentes.</li> <li>• Vigencia y validez actual del programa.</li> </ul>
<b>Eficacia</b>	<p>Resultados (esperados y obtenidos).</p> <p>Beneficio del programa a grupos más pobres y colegios con mayor deserción.</p> <p>Ejecución de acciones y proyectos prioritarios del programa.</p> <p>Logro de objetivos específicos a partir de resultados.</p> <p>Toma de decisiones adecuada para establecer indicadores de cumplimiento.</p> <p>Otros efectos (positivos y/o negativos) no previstos.</p>
<b>Eficiencia</b>	<p>Presupuesto resultado adecuado en relación con los resultados alcanzados.</p> <p>Adecuado cronograma de actividades y recursos disponibles para ejecución del programa.</p> <p>Se ajustaron las actividades programadas al logro de los resultados.</p> <p>Personal técnico adecuado y suficiente para el programa.</p> <p>Gestión transparente y responsable de los recursos para la ejecución de programa.</p> <p>Cooperación Internacional para el logro de resultados.</p>
<b>Impacto</b>	<p>Aporte del programa a la protección integral de la población beneficiaria.</p> <p>Aportes de la ejecución del programa a las capacidades institucionales del IMAS.</p> <p>Aportes de la ejecución del programa al fortalecimiento de la conciencia ciudadana en materia de protección integral de la niñez y la adolescencia, bajo un enfoque de derechos.</p> <p>Impacto del programa en la población adolescente beneficiaria.</p> <p>Aporte de la ejecución del programa en el impulso de una mejora en la gestión institucional.</p> <p>Cambios generados en las actitudes, comportamiento y conductas de la población beneficiaria.</p> <p>Impacto del programa en familias de mujeres jefas de hogar.</p> <p>Efectos (positivos y/o negativos) del programa.</p>

## Sostenibilidad

Cumplimiento de los compromisos asumidos con socios internacionales, institucionales y locales del programa.  
Idoneidad de los socios de los programas (internacionales, institucionales y locales).  
Grado de involucramiento, colaboración y participación de las instituciones en el desarrollo del programa.  
Influencia positiva en las capacidades de ejecución del IMAS (a nivel regional y local).  
Inserción del programa en la presencia del IMAS a nivel regional y local.  
Grado de apropiación y participación de la población meta en la ejecución del programa.  
Grado de eficacia de los canales de participación establecidos.  
Capacidad de la población meta para mantener los beneficios obtenidos con la participación en las acciones.  
Tecnología adecuada a los conocimientos técnicos y a la disponibilidad de recursos regionales y locales.  
Grado de compromiso de los socios del programa para asumir las reformas y acciones necesarias para la continuidad.

## Anexo 6: Listado de Informantes Clave

	<b>Nombre</b>	<b>Institución</b>	<b>Fecha</b>
1	<b>Isabel Román Vega</b>	Directora Programa Estado de la Educación	23 de febrero
2	<b>Natalia Morales Aguilar</b>	Investigadora Programa Estado de la Educación	23 de febrero
3	<b>Luis Loría Rojas</b>	Director Instituto IDEAS	3 de marzo
4	<b>Catherine Mata Hidalgo</b>	Investigadora Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas	3 de marzo
5	<b>Juan Diego Trejos Solórzano</b>	Director Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas	3 de marzo
6	<b>Leonardo Garnier Rímolo</b>	Ex ministro de educación	17 de marzo
7	<b>Olga Sonia Vargas Calvo</b>	Ex coordinadora del Programa Avancemos - IMAS	18 de marzo
8	<b>Rosibel Herrera Herrera</b>	Coordinadora del Programa Avancemos - IMAS	14 de abril
9	<b>Ana Isabel García Quesada</b>	Ex Secretaria Técnica y viceministra rectora del Programa Avancemos	14 de abril
10	<b>Lupita Chaves Salas</b>	Ex directora del Instituto de Investigaciones en Educación	15 de abril
11	<b>Kathleen Murillo Sibaja</b>	Directora de la Fundación Edunámica	16 de abril
12	<b>Andrés Valenciano Yamuni</b>	Director Fundación Acción Joven	17 de abril
13	<b>Carlos Alvarado Quesada</b>	Presidente Ejecutivo del IMAS	28 de abril
14	<b>Ana Helena Chacón Echeverría</b>	Vicepresidente de la República	5 de mayo
15	<b>Rosa Adolio Cascante</b>	Directora Programas de Equidad - MEP	7 de mayo
16	<b>Rigoberto Astorga Padilla</b>	Coordinador de Programas UNICEF Costa Rica	14 de mayo

## Anexo 7: Desarrollo de las Entrevistas Semi-Estructuradas

Entrevista: A realizarse en oficina del entrevistado o lugar a convenir	Tiempo	Recursos	Responsable
Introducción a la Entrevista: explicación y aclaración de dudas.	10 minutos	<ul style="list-style-type: none"><li>• Guía de preguntas</li><li>• Libreta para tomar notas</li><li>• Grabadora de voz</li></ul>	Entrevistador/a
Desarrollo de la Entrevista: preguntas y espacio para opiniones del entrevistado.	50 minutos	<ul style="list-style-type: none"><li>• Guía de preguntas</li><li>• Libreta para tomar notas</li><li>• Grabadora de voz</li></ul>	Entrevistador/a

## Anexo 8: Cláusula de Consentimiento a Entrevista

Fecha: \_\_\_\_\_

Estimado \_\_\_\_\_

Gracias por participar en el Proyecto de Apoyo Técnico para la Revisión y Evaluación del Programa de Transferencias Monetarias Avancemos del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) para Contribuir a la Reducción de la Deserción y el Abandono Escolar. Este proyecto está siendo realizado por IMPAQ International gracias al aporte de UNICEF Costa Rica. El objetivo principal del proyecto consiste en evaluar la funcionalidad y el impacto que el Programa Avancemos ha tenido en las familias costarricenses hasta la fecha.

Su aceptación a esta entrevista será una enorme contribución al éxito del proyecto. Por favor tenga presente que el éxito de esta investigación ayudará a optimizar políticas públicas que afectan directamente a miles de familias menos privilegiadas del país.

Le informamos que su participación es absolutamente voluntaria y que puede abstenerse de responder cualquier pregunta que no desee responder. Debido a su importante papel en el programa, necesitamos identificar sus respuestas con su nombre y cargo. Los materiales derivados de esta entrevista serán de uso solamente del equipo de investigación y solamente aparecerán en los informes de la evaluación. Esta entrevista será grabada para su posterior transcripción con fines investigativos.

Si tiene alguna pregunta sobre este proyecto, le invitamos sírvase a contactar a las siguientes personas:

UNICEF Costa Rica: Raquel Barrientos, Oficial de Evaluación y Monitoreo

Teléfono: 2296-2034, email: [rabarrientos@unicef.org](mailto:rabarrientos@unicef.org)

IMPAQ International: Jaime Meza-Cordero, Director del Proyecto

Teléfono: 8837-1379, email: [jmeza@impaqint.com](mailto:jmeza@impaqint.com)

He leído la Declaración de Consentimiento y estoy de acuerdo con participar en esta entrevista.

Firma \_\_\_\_\_

## Anexo 9: Protocolo para Entrevista y Guía de Preguntas

Nombre del entrevistado: \_\_\_\_\_

Cargo que desempeña o desempeñó: \_\_\_\_\_

Lugar de la entrevista: \_\_\_\_\_

Fecha: \_\_\_\_\_ Hora de inicio: \_\_\_\_\_ Hora de finalización: \_\_\_\_\_

Tipo de entrevista:     En persona     Por teléfono     Otro

Preguntas a realizarse:

### 1) Experiencia y contexto del programa

- ¿Cuánto conoce del Programa Avancemos?
- ¿Cuál es el rol de su institución en el programa?
- ¿Cuál ha sido la relación del programa entre las diferentes instituciones involucradas?
- ¿Considera que el programa está en manos de la institución adecuada?
- ¿Requiere el programa del involucramiento de otros actores para su mejora? ¿Cuáles serían?
- ¿Es el proceso de selección actual de los beneficiarios el mejor?
- ¿Conoce las variables que utiliza el IMAS para la selección de beneficiarios? ¿Cree que son estas las variables pertinentes/idóneas? ¿Sabe si se han actualizado recientemente?
- ¿Considera que el programa ha sido administrado eficientemente?
- ¿Le parece que el programa actualmente llega a quienes más lo necesitan?

### 2) Implementación del programa

- ¿Considera que hubo una adecuada planificación previa a la implementación del programa?
- ¿Cuál aspectos de la implementación del programa fueron mejores o peores a lo esperado?
- ¿Qué problemas notó usted con la puesta en marcha del programa? ¿Y qué cree usted que se debió haber hecho diferente?
- ¿Se intentaron resolver dichos problemas? ¿Fue la manera más adecuada?
- A su juicio, ¿cumple el programa con su objetivo original?
- ¿Le parece que la transición de las becas del FONABE en primaria a Avancemos es adecuada?

### 3) Efectividad de la iniciativa

- ¿Ha mejorado o ha empeorado con el paso del tiempo?
- ¿A través del tiempo el programa ha logrado adecuarse a los cambios en el entorno?
- ¿Se adecua el programa a la realidad actual?
- ¿Cuál ha sido la relevancia del programa para la institución en la que usted trabaja, y para el país en general?
- ¿Cuál ha sido el aporte del programa al desarrollo de los niños y adolescentes?
- ¿El programa ha logrado alcanzar a la población meta?

- ¿Cuál ha sido el grado de apropiación y participación de la población meta en la ejecución del programa?
- ¿Cómo han sido los canales de comunicación y participación que se han establecido?
- ¿Conoce del proceso de monitoreo? ¿Se realiza un buen monitoreo de la población beneficiaria?
- ¿Necesita el programa de un soporte tecnológico para su adecuado monitoreo?
- ¿El presupuesto que se maneja para el programa es el adecuado?
- ¿Los montos entregados a las familias son suficientes?

4) **Recomendaciones para la mejora de Avancemos**

- ¿Cuál es su opinión en general sobre el programa?
- ¿Cuáles considera han sido las mejores prácticas?
- ¿Tiene sugerencias para llegar mejor a quienes más necesitan del programa?
- ¿Cómo se podría administrar y monitorear el programa mejor?
- Otras recomendaciones y/o comentarios.

Muchas gracias por su participación

## **Anexo 10: Detalles de la Selección de la Muestra para Grupos Focales**

### **a) Regiones periféricas:**

En un primer paso se tomaron dos colegios por área regional del IMAS, para luego a partir de datos del INEC para determinar los que cumplieran con más criterios. Según el censo del 2011, a esa fecha 102.852 jóvenes de entre 12 y 17 años estaban fuera del sistema educativo formal. Según el Cuarto Informe del Estado de la Educación (2013):

En el país persisten “núcleos duros” (conglomerados) de distritos donde la tasa de asistencia promedio de la población de 12 a 17 años es relativamente baja: 71.3%, ocho puntos porcentuales menos que el promedio en el resto del país. Esos sitios se ubican sobre todo en las regiones Huetar Norte, Huetar Atlántica y Pacífico Central (p. 51).

En las áreas Brunca, Puntarenas, Heredia y Cartago se escogieron los cantones de Buenos Aires, Parrita, Sarapiquí y Tarrazú pues es allí donde se ubican los distritos del conglomerado con mayores índices de exclusión.

Se procedió entonces a escoger los colegios pertenecientes a estas áreas que cumplieran con el mayor número de criterios establecidos. Se escogió el Liceo de Buenos Aires pues éste atiende una población que viene de hogares con bajos niveles de escolaridad -tasa de matriculación en secundaria del 64% y el puesto 78 de 81 en el IDH cantonal-, un importante componente indígena entre sus estudiantes y está ubicado en una zona rural agrícola de grandes plantaciones. El Liceo de Tarrazú fue escogido pues esta zona presenta bajos niveles de escolaridad, atiende también población indígena que se ubica en la zona para trabajar en la recolección de café. También se escogió en Sarapiquí el Liceo de la Virgen al contener esta zona población baja escolaridad y un alto índice de inmigrantes. En la región Chorotega se consideraron opciones como Nicoya, Santa Cruz y Abangares que cumplían con criterios de selección más finalmente se optó por el Colegio Técnico Profesional de Hojancha que capta la población joven de la reserva indígena de Matambú y población costera de Puerto Carrillo e Islita, tiene alto índice de desarrollo humano cantonal, una tasa de matriculación en secundaria del 100% (Atlas de Desarrollo Humano Cantonal, PNUD. Costa Rica, 2012) y además se ubica en el corazón de la península.

En el caso de Puntarenas se escogió el Colegio Técnico Profesional de Parrita porque se ubica en una zona con bajos niveles de escolaridad, es un colegio técnico, en región costera y de vocación

agrícola donde hay una alta demanda de mano de obra todo el año en las plantaciones de melón y arroz. La muestra incorpora también colegios que atienden poblaciones residentes en distritos con altos índices de pobreza y otros menos pobres, así como instituciones con alta y baja repitencia, y alta y baja deserción. En esta área regional ubicamos colegios costeros, contrastando casos como Jacó, Quepos, Chacarita, Parrita o el José Martí, pero se optó finalmente por Chacarita y Parrita, que además de ser uno técnico y otro académico, albergan un gran número de estudiantes beneficiarios de Avancemos.

El Colegio Técnico Profesional de Upala cumplía con características como el ser de modalidad técnica, en una zona fronteriza con baja escolaridad, altos espacios de segregación y que atiende población migrante también.

Asimismo se conoce por datos del último informe sobre el Estado de la Educación (2013) que los porcentajes más altos de exclusión en secundaria se presentan en las regiones MEP de Sarapiquí, Grande de Térraba y Aguirre. Se llevaron a cabo grupos focales en tres colegios de esas direcciones regionales: Liceo de La Virgen, Liceo de Buenos Aires y CTP de Parrita.

En la noroesteña región de San Carlos -área regional Huetar Norte- el factor más relevante relacionado con la exclusión educativa es el medio de transporte hacia el centro educativo. Este cantón tiene una tasa de matriculación en secundaria de apenas un 77%. Señala el Cuarto informe del Estado de la Educación (2013) que el hecho de que un estudiante se traslade al colegio caminando, aumenta significativamente la probabilidad de ser expulsado del sistema -tres veces más- si se compara con uno que utiliza un medio motorizado. Por esta razón se decidió incluir el colegio de Coopevega, que además de ubicarse en zona fronteriza y de alta exclusión, recibe a estudiantes que se desplazan largas distancias para llegar a la institución. San Carlos comparte con Limón el problema de la repitencia, mismo que duplica la probabilidad de exclusión. Al ser este un colegio de Coopevega uno pequeño y académico, optamos también por incluir en esa área regional el CTP de Upala en la parte occidental; un colegio más grande, con oferta educativa distinta, ubicada en cabecera de cantón y muy cercana a la frontera con Nicaragua.

En el caso del área Huetar Atlántica se optó por seleccionar el Colegio Deportivo de Limón -por ser una modalidad novedosa que apela al deporte y la recreación como elemento de apoyo a la inclusión educativa en una zona con altos índices de exclusión- y el Liceo Nuevo de Limón. Ambos aportaron a la muestra el componente de la población afrodescendiente residente en zona

costera. En la ciudad de Limón los factores que más influyen sobre el fenómeno de la exclusión son el nivel socioeconómico del hogar, el acceso a la ayuda estatal y la trayectoria educativa del estudiante, en especial si cuenta con historial de repitencia. Según el Cuarto informe del Estado de la Educación (2013):

El análisis indica que la probabilidad de que un alumno repitente de Limón salga del colegio es casi cuatro veces mayor que la de un estudiante de la misma zona que no haya repetido. A esto se suma, como otro factor significativo, el apoyo que reciben de los docentes y orientadores: a menor apoyo percibido se incrementa el abandono, un tema que demanda especial atención por parte del MEP (p. 158).

Se incorporó también a la muestra el Liceo de Cariari en la parte norte de la región Huetar Atlántica para tener otra perspectiva del ambiente educativo, una más rural y con distintas características sociodemográficas.

Por último, en el área regional Brunca se visitó también el CTP ambientalista Isaís Retana, en San Isidro del General, cuya oferta académica se presenta novedosa para la zona y para un distrito que alberga una población que requiere de atención social a pesar de ubicarse en la cabecera de este cantón sureño.

#### **b) Regiones centrales:**

Después de considerar las áreas regionales periféricas -con menor inclusión y escolaridad-, se procedió con las áreas regionales ubicadas en la región central del país, mismas que gozan de mejores indicadores en cuanto a inclusión y escolaridad promedio. Cantones como Heredia o San José son altamente inclusivos y con alta escolaridad. En el caso de Heredia se incluyó a la muestra de colegios el Colegio Manuel Benavides de Heredia, pues este ofrece la modalidad pre-vocacional y se ubica en un área urbana que atiende población diversa, vulnerable y pobre. Fueron seleccionados también los colegios Roberto Brenes de Hatillo y el Liceo de Pavas, pues ambos ofrecen la modalidad pre-vocacional, son colegios grandes y se ubican en el corazón del área urbana con alta densidad poblacional y la población que atienden agrupa una amplia diversidad de variables socioeconómicas. Los colegios de Coronado y Purrál -al norte del GAM- fueron atractivos para el estudio pues contrastan realidades, el primero siendo académico y ubicado en un distrito cabecera de cantón, bastante seguro, mientras que el segundo es técnico y atiende una población de alta prioridad, residente en precarios y que sufre de vandalismo en su trayecto

hacia la institución. Al igual que el CTP de Purrál, Liceo de San Rafael de Alajuela recibe en sus aulas a jóvenes con alta vulnerabilidad social y residentes en precarios cercanos a la institución. De Cartago se incorporó el colegio San Nicolás Tolentino, ubicado en el distrito homónimo del cantón central cartaginés, uno relativamente pequeño para estar ubicado entre la parte agrícola y la parte comercial-industrial de una ciudad tan poblada.

Finalmente, después de esbozar los criterios que nos movieron a seleccionar estos 14 colegios académicos y 5 técnicos, se incorporó dos colegios nocturnos a la muestra: el de Palmares y el de Liberia. El primero ubicado en el extremo occidental del GAM y el segundo en el pacífico norte. En el caso de Palmares se encontró un colegio con una altísima tasa de repitencia -casi un 60% según datos del MEP- mientras que en Liberia este rubro es bastante menor. De igual manera el colegio nocturno de Palmares cuenta con una matrícula mayor al colegio liberiano y reciben poblaciones con realidades distintas por las diferencias entre las actividades económicas y sociales de cada uno de los cantones.

Todo esto suma un total de 21 centros educativos para la realización de 42 grupos focales. Adicionalmente se realizó un grupo focal con funcionarios del IMAS.

## Anexo 11: Cronograma de Giras para Grupos Focales

La distribución que se propuso pretendía ser proporcional a la cantidad de estudiantes que habitan en las diferentes regiones socioeconómicas del país y se ubican en distritos catalogados de alta prioridad por el IMAS y el INEC. César Rodríguez se encargó de la coordinación con cada centro educativo para la realización del grupo focal.

	Cantón/Distrito	Área Regional IMAS	Colegio	Fecha	Estudiantes Participantes	Madres Participantes	Docentes Entrevistados
1	Alajuela, San Rafael	Alajuela	Liceo San Rafael	Marzo 4	10	17	0
2	Goicoechea, Purral*	Noreste	CTP de Purral	Marzo 5	10	10	1
3	Hojancha, Hojancha	Chorotega	CTP de Hojancha	Marzo 11	10	10	1
4	Liberia, Liberia*	Chorotega	Nocturno de Liberia	Marzo 12	12	10	1
5	Palmares, Palmares	Alajuela	Nocturno de Palmares	Marzo 16	5	4	1
6	Puntarenas, Chacarita*	Puntarenas	Liceo de Chacarita	Marzo 17	10	6	1
7	Parrita, Parrita*	Puntarenas	CTP de Parrita	Marzo 18	7	0	1
8	Buenos Aires, Buenos Aires	Brunca	Liceo de Buenos Aires	Marzo 19	8	10	1
9	Pérez Zeledón, San Isidro de El General*	Brunca	CTP Ambientalista Isaías Retana	Marzo 20	13	8	1
10	Limón, Limón*	Huetar Atlántica	Colegio Diurno de Limón	Marzo 24	8	10	1
11	Limón, Limón*	Huetar Atlántica	Colegio Deportivo de Limón	Marzo 25	9	3	1
12	Pococí, Cariari*	Huetar Atlántica	Liceo de Cariari	Marzo 26	7	11	1
13	Sarapiquí, La Virgen*	Heredia	Liceo de La Virgen	Marzo 27	15	9	1
14	Upala, Upala*	Huetar Norte	CTP Upala	Abril 7	9	4	1

	<b>Cantón/Distrito</b>	<b>Área Regional IMAS</b>	<b>Colegio</b>	<b>Fecha</b>	<b>Estudiantes Participantes</b>	<b>Madres Participantes</b>	<b>Docentes Entrevistados</b>
<b>15</b>	San Carlos, Cutris*	Huetar Norte	Liceo Capitán Manuel Quirós	Abril 8	<b>10</b>	<b>8</b>	<b>1</b>
<b>16</b>	San José, Hatillo*	Suroeste	Liceo Roberto Brenes Mesén	Abril 10	<b>9</b>	<b>8</b>	<b>1</b>
<b>17</b>	San Marcos, Tarrazú	Cartago	Liceo de Tarrazú	Abril 14	<b>11</b>	<b>10</b>	<b>2</b>
<b>18</b>	Cartago, San Nicolás*	Cartago	Liceo San Nicolás de Tolentino	Abril 15	<b>7</b>	<b>5</b>	<b>0</b>
<b>19</b>	San José, Pavas*	Suroeste	Liceo de Pavas – Prevocacional	Abril 16	<b>12</b>	<b>5</b>	<b>1</b>
<b>20</b>	Coronado, San Isidro	Noreste	Liceo de Coronado	Abril 17	<b>11</b>	<b>8</b>	<b>1</b>
<b>21</b>	Heredia, San Francisco*	Heredia	Liceo Manuel Benavides Prevocacional	Abril 24	<b>8</b>	<b>7</b>	<b>0</b>

Notas: Base colegios, matrícula y repitentes 2014 y deserción 2013, Departamento de Análisis Estadístico, MEP 2015.

## Anexo 12: Guía para la Realización de los Grupos Focales

- Los grupos focales permiten comprender las interacciones entre los individuos y la forma en que estos comprenden su cotidianidad o una situación determinada.
- La cantidad de personas que participan en los grupos focales varía dependiendo del estudio que se está realizando. Se considera que un número de 10 personas por grupo focal es el adecuado, ya que al haber un número reducido de personas la fluidez y calidad de la discusión no se va a ver afectada (Abarca et ál, 2013), además un grupo pequeño permite una mayor relación entre las personas.
- Las personas que participan en los grupos focales, deben formar parte del mismo contexto social y deben tener características similares, ya que esto permite que los individuos se sientan más identificados entre ellos, lo que permite una mayor interacción y fluidez en la conversación.
- La duración del grupo focal puede variar, de hecho los especialistas no han llegado a un consenso con respecto a esto. Se puede pensar en un grupo focal de una hora esto por el tema del cansancio y el tema de la concentración de las personas (Abarca et ál., 2013).
- El espacio en donde se trabaje el grupo focal, debe ser un espacio que ofrezca un ambiente relajado, seguro y tranquilo. Se consideró trabajar en bibliotecas cuando las haya. Suelen ser más espaciosas. También los laboratorios de cómputo.
- La convocatoria es importante para la realización del grupo focal, por esta razón para lograr el objetivo con el tema de la asistencia se recomendó convocar más de 10 personas al grupo focal. En la convocatoria también debía quedar muy claro: que en el grupo focal se iba a analizar el Programa Avancemos, y que desde el primer momento se protegería su identidad.
- Un Grupo focal debe ser registrado con una grabadora de voz, pero además se debe de tomar notas mientras se desarrolla la actividad, debido a la gran cantidad de información cualitativa que se genera. Posteriormente la grabación se transcribe y se analiza.
- Lo ideal es que trabajen dos personas dentro del grupo focal, el/la Facilitador/a y un asistente capacitado, responsable y proactivo. El/la Facilitador/a se encarga de conducir la actividad mientras que el/la asistente debe de organizar a las personas, debe encargarse de grabar la sesión y de tomar nota; además de atender cualquier eventualidad que el/la Facilitador/a no pueda atender, tal como los gestos, tonos de voz, participación y demás dinámicas de los participantes.
- En los grupos focales siempre se mantienen en el anonimato, cuando se analiza la información se utilizan seudónimos.

## **Anexo 13: Grupos Focales-Agenda y Desarrollo de la Actividad**

1. Preparación del espacio en donde se va a trabajar (sillas, mesas, iluminación, entre otros).
2. Preparación del material que se les va a entregar a los/as participantes (registro de participantes, gafetes, cláusula de confidencialidad, material impreso para trabajar en el grupo focal, entre otros).
3. Preparación el instrumento que se va aplicar (preguntas)
4. Preparación de la grabadora que se va utilizar (ubicarla en un lugar adecuado) y la cámara fotográfica.
5. Preparación del refrigerio.

## Desarrollo de la Actividad

Actividad: A realizarse en aulas de colegios, biblioteca u otro espacio a convenir	Tiempo	Recursos	Responsable
1) Saludo, presentación de la actividad: 2) La Facilitadora y el/la Asistente se presentan. 3) Facilitadora da una breve explicación del motivo del grupo focal. 4) Se les solicita que firmen el registro de participantes. 5) Se les solicita que escriban sus nombres en los gafetes 6) Se da lectura a la cláusula de confidencialidad.	10 minutos	Cláusula de confidencialidad Gafetes Grabadora de voz	Facilitadora y Asistente
Presentación de los participantes	5 minutos	Grabadora de voz	Participantes
Explicación del trabajo que se va a realizar	5 minutos	Grabadora de voz	Facilitadora
Desarrollo del grupo focal	40 minutos	Instrumento Material impreso Grabadora de voz Cámara fotográfica	Facilitadora y participantes
Cierre del grupo focal y agradecimiento		Instrumento Material impreso Grabadora de voz	Facilitadora
Refrigerio			Facilitadora y Asistente

## **Anexo 14: Cláusula de Consentimiento Grupo Focal**

Gracias por participar en el Proyecto de Apoyo Técnico para la Revisión y Evaluación del Programa de Transferencias Monetarias Avancemos del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) para Contribuir a la Reducción de la Deserción y el Abandono Escolar. Este proyecto está siendo realizado por IMPAQ International gracias al aporte de UNICEF Costa Rica. El objetivo principal del proyecto consiste en evaluar la funcionalidad y el impacto que el Programa Avancemos ha tenido en las familias costarricenses hasta la fecha.

Les agradecemos profundamente que hayan aceptado participar en este grupo focal. Su participación será una enorme contribución al éxito del proyecto. Por favor tenga presente que al realizarse esta investigación ayudaremos a optimizar políticas públicas que afectan directamente a miles de familias menos privilegiadas del país.

Le informamos que su participación es absolutamente voluntaria y que pueden abstenerse de responder cualquier pregunta que no deseen responder. Los materiales derivados de este grupo focal serán de uso solamente del equipo de investigación y solamente aparecerán en los informes de la evaluación. Esta sesión será grabada para su posterior transcripción con fines investigativos.

## Anexo 15: Protocolo del Grupo Focal

### a) Grupo focal para realizar con Padres de Familia y Estudiantes beneficiarios del programa

Fecha de la actividad: \_\_\_\_\_

Lugar: \_\_\_\_\_

Nombre de la Facilitadora: \_\_\_\_\_

Nombre del Asistente/Observador: \_\_\_\_\_

#### *Metodología del Grupo Focal*

Objetivo: Crear un espacio de interacción que permita conocer sobre la percepción del programa, su funcionalidad, relevancia y transparencia, los cambios en el rendimiento académico y finalmente los efectos en la permanencia dentro del sistema gracias al incremento en el ingreso económico de los/as beneficiarios/as, al igual que la satisfacción con los montos subsidiados.

#### *Guía de preguntas del Grupo Focal:*

1. Lectura introductoria (permite romper el hielo e introducir a las personas en la temática del grupo focal)
2. ¿Qué significa para ustedes la beca que les da el Programa Avancemos? ¿De qué manera esta beca ha influido en sus familias?
3. ¿Recibían antes becas del FONABE? ¿Cómo fue la transición?
4. ¿Funciona adecuadamente el programa? ¿Reciben a tiempo el dinero? ¿En qué invierten el dinero que reciben?
5. ¿Ayuda la beca del Programa Avancemos para que se mantengan dentro de los salones de clase? ¿Desde que recibe la beca cómo ha sido el rendimiento académico?
6. A las madres jefas de hogar, ¿cómo les ha cambiado la vida el beneficio del Programa Avancemos?
7. ¿Qué creen ustedes que debería tomarse en cuenta para asignar los montos?
8. ¿Tienen sugerencias para mejorar el programa y la selección de los beneficiarios?