



LA GACETA

Diario Oficial

CARLOS
ANDRES
TORRES SALAS
(FIRMA)



Imprenta Nacional
Costa Rica

Año CXLI

San José, Costa Rica, viernes 10 de mayo del 2019

151 páginas

ALCANCE N° 104

PODER LEGISLATIVO

**LEYES
PROYECTOS**

**PODER EJECUTIVO
RESOLUCIONES**

**DOCUMENTOS VARIOS
TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL**

INSTITUCIONES DESCENTRALIZADAS

**AUTORIDAD REGULADORA
DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS**

**NOTIFICACIONES
OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES**

**JUSTICIA Y PAZ
AUTORIDAD REGULADORA
DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS**

PROYECTOS

PROYECTO DE LEY

REFORMA PARCIAL DE LA LEY N.º 9617, FORTALECIMIENTO DE LAS TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONADAS DEL PROGRAMA AVANCEMOS, DE 2 DE OCTUBRE DE 2018, Y DE LA LEY N.º 5662, LEY DE DESARROLLO SOCIAL Y ASIGNACIONES FAMILIARES, DE 23 DE DICIEMBRE DE 1974, Y DEROGATORIA DE LA LEY N.º 7658, CREACIÓN DEL FONDO NACIONAL DE BECAS, DE 11 DE FEBRERO DE 1997

Expediente N.º 21.344

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

Educación y reducción de la pobreza

La Constitución Política establece en su artículo 50 que “El Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza.”, dentro de este bienestar se debe considerar el acceso a la educación preescolar, general básica y diversificada, la cual conforme al artículo 78 se considera obligatoria, gratuita y costeadada por el Estado.

En concordancia con estos principios constitucionales, el Fondo de la Naciones Unidas para la Infancia (Unicef) ha indicado que “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.”

Lo anterior, es retomado en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el cual en su Objetivo 4 busca “...lograr una educación inclusiva y de calidad para todos se basa en la firme convicción de que la educación es uno de los motores más poderosos y probados para garantizar el desarrollo sostenible. Con este fin, el objetivo busca asegurar que todas las niñas y niños completen su educación primaria y secundaria gratuita para 2030. También aspira a proporcionar acceso igualitario a formación técnica asequible y eliminar las disparidades de género e ingresos, además de lograr el acceso universal a educación superior de calidad.” De esta forma, se puede considerar que la meta es “velar por que todas las niñas y todos los niños tengan acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y a una enseñanza preescolar de calidad, a fin de que estén preparados para la enseñanza primaria. También se aspira a que terminen los ciclos de la enseñanza primaria y secundaria, que ha de ser gratuita, equitativa y

de calidad y producir resultados escolares pertinentes y eficaces.” (Decreto Ejecutivo 41569).

La Unicef (2015), adicionalmente, ha indicado que “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.

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 tema es considerado en los ODS, cuyo objetivo 1 se encuentra relacionado al fin de la pobreza, que al respecto indica que se busca “Erradicar la pobreza en todas sus formas sigue siendo uno de los principales desafíos que enfrenta la humanidad. Si bien la cantidad de personas que viven en la extrema pobreza disminuyó en más de la mitad entre 1990 y 2015, aún demasiadas luchan por satisfacer las necesidades más básicas.

(...) Los Objetivos de Desarrollo Sostenible constituyen un compromiso audaz para finalizar lo que comenzamos y terminar con la pobreza en todas sus formas y dimensiones para 2030. Esto requiere centrarse en los más vulnerables, aumentar el acceso a los recursos y servicios básicos y apoyar a las comunidades afectadas por conflictos y desastres relacionados con el clima.”

Se ha visto que existe una relación directa entre la educación y la pobreza, siendo que conforme lo indican las estadísticas, entre mayor acumulación de años de escolaridad, mayor la probabilidad de reducir que las personas vivan en condición de pobreza. Al respecto, la Fundación Acción Joven ha determinado que “...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.” (Unicef, 2015).

La inversión pública que se realiza en la niñez, y sobre todo en el tema de educación, es un aspecto fundamental para el desarrollo de nuestro país y se constituye también en un compromiso internacional por medio de la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, ya que los niños y las niñas que viven en condiciones de

pobreza o pobreza extrema se encuentran ante mayores limitaciones de acceso y permanencia en el sistema educativo.

Acciones de la institucionalidad pública para promover la permanencia y reinserción en el sistema educativo preescolar, primaria, secundaria y postsecundaria

En el año 1971, se crea el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), a través de la Ley N.º 4760, como una institución autónoma con personería jurídica propia. La finalidad del IMAS es “resolver el problema de la pobreza extrema en el país, para lo cual deberá planear, dirigir, ejecutar y controlar un plan nacional destinado a dicho fin. Para ese objetivo utilizará todos los recursos humanos y económicos que sean puestos a su servicio por los empresarios y trabajadores del país, instituciones del sector público nacionales o extranjeras, organizaciones privadas de toda naturaleza, instituciones religiosas y demás grupos interesados en participar en el Plan Nacional de Lucha contra la Pobreza.”

El artículo 5 de la ley de creación indica que “El IMAS promoverá el establecimiento del plan coordinador de acción de la Universidad de Costa Rica, el INA, el Patronato Nacional de la Infancia, el Ministerio de Educación Pública y el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social, para resolver los problemas de la pobreza que se derivan de la carencia de oportunidad de educación y de formación profesional.” (El subrayado no corresponde al original).

Congruente con los principios constitucionales, los Objetivos del Desarrollo del Milenio y los ODS, el IMAS ha desarrollado las Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC), siendo la más conocida el Programa Avancemos, el cual tiene como objetivo promover la permanencia y reinserción en el sistema educativo formal de adolescentes y jóvenes en edad de asistir a educación secundaria, pertenecientes a familias en condición de pobreza y vulnerabilidad social en Costa Rica. Con la implementación de este programa se busca convertirlo en un mecanismo estratégico en la búsqueda de universalizar la educación secundaria y romper el ciclo de la pobreza y la exclusión social, para lo cual se requiere una intervención interinstitucional e intersectorial coordinada y oportuna.

Este programa se creó en mayo de 2006 con el fin del alcanzar la universalidad de una educación secundaria de calidad. En ese año, se inició como un programa piloto que pretendía contribuir a incrementar los ingresos de la familia y favorecer la educación secundaria universal. Para el año 2007, Avancemos se había expandido a una política de nivel nacional. El programa Avancemos tiene una cobertura nacional enfocándose preferentemente en los distritos prioritarios y línea de pobreza (extrema y básica) y que requieren apoyo económico para culminar el proceso educativo formal de secundaria (III y IV ciclo educativo).

Conforme a datos del 2018, el IMAS atendió 201.631 estudiantes con un monto total de ¢68.505.897.000 en el 2018. Esta cobertura por parte del IMAS, se debe a que cuenta con una organización regionalizada en 10 áreas regionales de desarrollo social (ARDS) y 37 unidades locales de desarrollo social, lo que ha facilitado el acceso a los

servicios institucionales a las personas beneficiarias y permite contar con enfoque territorial en la ejecución de sus programas de promoción y protección social. Las ARDS que reportan la mayor cantidad de estudiantes beneficiados son: Brunca (28.958), Alajuela (22.708), Huetar Caribe (23.031) y Chorotega (22.098), como se muestra a continuación:

Programa Avancemos: Cantidad de estudiantes y montos transferidos, según ARDS (2018)

ARDS	Total de personas	Total Monto Transferido	% Total Monto Transferido
Brunca	28.958	10.071.090.000	14,70%
Alajuela	22.708	7.757.620.000	11,32%
Huetar Caribe	23.031	7.700.590.000	11,24%
Chorotega	22.098	7.617.970.000	11,12%
Cartago	22.139	7.497.760.000	10,94%
Noreste	21.066	7.090.480.000	10,35%
Huetar Norte	18.301	6.130.950.000	8,95%
Puntarenas	16.871	5.625.350.000	8,21%
Suroeste	14.511	4.810.027.000	7,02%
Heredia	12.777	4.204.060.000	6,14%
Total sin duplicidades	201.631	68.505.897.000	100,00%

Fuente: Instituto Mixto de Ayuda Social (2019). Informe del Programa Protección y Promoción Social. Subgerencia de Desarrollo Social, Sistemas de Información Social

Esta cobertura regionalizada dada por el IMAS es relevante, cuando se compara con la cantidad de estudiantes de secundaria que se encuentran actualmente en el sistema educativo formal, y conforme a la tabla siguiente se puede determinar que en el caso de la Región Brunca el 66% de la población estudiantil es becada de Avancemos, mientras que el 52% de la Región Chorotega, el 44% de la Región Huetar Caribe y el 42% de la Región Huetar Norte también es becada de este programa. Esta relación se puede observar en la siguiente tabla:

MATRICULA INICIAL EN SECUNDARIA							
POR: REGIÓN DE MIDEPLAN, SEGÚN: MODALIDAD							
DEPENDENCIA: PÚBLICA, PRIVADA Y SUBVENCIONADA							
AÑO: 2018							
MODALIDAD	TOTAL	CENTRAL	CHORO-TEGA	PACIFICO CENTRAL	BRUNCA	HUETAR CARIBE	HUETAR NORTE
Total Secundaria	476 668	265 912	42 064	30 979	43 766	51 214	42 733
III Ciclo-Educ.Diver. (Tradicional)	366 470	209 717	31 284	22 853	35 605	36 414	30 597
Diurna	318 519	189 995	25 801	18 642	26 266	30 433	27 382
Académica	226 382	145 488	16 363	9 999	17 102	20 096	17 334
Técnica	92 137	44 507	9 438	8 643	9 164	10 337	10 048
Nocturna	47 951	19 722	5 483	4 211	9 339	5 981	3 215
Académica	32 969	13 051	3 038	2 780	7 590	4 758	1 752
Técnica	1 597	1 597	-	-	-	-	-
Secciones Técnicas Nocturnas	13 385	5 074	2 445	1 431	1 749	1 223	1 463
Secundaria por suficiencia -MEP-	27 585	21 717	1 220	1 840	1 511	624	673
Colegio a distancia -CONED-	2 571	1 898	217	224	41	191	-
Coleg. Nac. Virtual Marco Tulio Salazar	16 143	10 635	983	867	1 108	1 437	1 113
CINDEA II Nivel	28 766	9 247	2 261	1 816	2 482	7 176	5 784
IPEC II Nivel	4 855	2 441	1 174	977	263	-	-
CINDEA III Nivel	17 638	3 665	2 336	1 362	1 538	4 896	3 841
IPEC III Nivel	3 640	1 418	1 375	558	289	-	-
Educación Especial	9 000	5 174	1 214	482	929	476	725

Fuente: Departamento de Análisis Estadístico, MEP.

Respecto a este programa existen amplios diagnósticos e informes, que han analizado su funcionamiento y demostrado su impacto en la permanencia y reinserción de las personas estudiantes en el sistema educativo formal, motivo por el cual se decretó la Ley N.º 9617, “Fortalecimiento de las Transferencias Monetarias Condicionadas del Programa Avancemos”, por parte de la Asamblea Legislativa y reiterada por la Presidencia de la República en octubre de 2018.

Asimismo, la actual Administración publicó el Decreto Ejecutivo 41569 MEP-MTSS-MDHIS, “Creación del Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas para Estudios, denominado “Crecemos”, el cual tiene como objetivo brindar oportunidades a personas estudiantes de preescolar y primaria para el acceso y la permanencia en el sistema educativo formal, mediante una transferencia monetaria condicionada que complementa el ingreso familiar para atender los costos derivados de la educación. Para ello, el IMAS presupuestó para los Programas Avancemos y Crecemos una inversión de ¢71.030.000.000,00 en el 2019, fondos que saldrían del presupuesto propio del IMAS, transferencias del Gobierno central y del Ministerio de Educación Pública (MEP).

Adicionalmente, en 1997 se crea el Fondo Nacional de Becas (Fonabe), mediante la Ley N.º 7658, como un “órgano de máxima desconcentración, con personería jurídica instrumental y adscrito al Ministerio de Educación Pública”. Entre los principales fines de Fonabe se encuentran los siguientes:

“a) Conceder becas a estudiantes de bajos recursos económicos para que cursen estudios en cualquiera de los ciclos educativos, dentro o fuera del país. Las becas se

adjudicarán con base en el mérito personal, las condiciones socio-económicas y el rendimiento académico de los beneficiarios.

Los estudiantes de postsecundaria que cumplan con los requisitos del párrafo primero de este inciso y que, por su situación socioeconómica o de salud, en el momento de solicitar la beca, no hayan podido matricular la carga académica completa, podrán realizar la solicitud y se les podrá otorgar el beneficio, el cual empezará a girarse a partir del momento en que el estudiante matricule, como mínimo, dos materias del plan de estudios. Los becados recibirán el beneficio, en forma proporcional al resultado del estudio socioeconómico realizado, el número de materias matriculado y el mérito personal. Para disfrutar este beneficio, las calificaciones obtenidas no deberán ser inferiores al mínimo establecido por el órgano competente para aprobar el curso. Este beneficio se suspenderá en caso de que el estudiante cometa una falta grave que amerite su expulsión o suspensión del centro educativo, o en el momento en que el estudiante decida desertar.

b) Realizar investigaciones permanentes sobre la necesidad de conceder becas a mediano y largo plazo, a estudiantes de escasos recursos económicos, de manera coordinada con el Ministerio de Educación Pública y las demás instituciones relacionadas con el desarrollo educativo.” (El subrayado no corresponde al original).

El producto que brinda el Fondo Nacional de Becas es la concesión de becas económicas, las cuales son otorgadas a estudiantes de escasos recursos económicos, con el fin de que permanezcan insertos dentro del Sistema Educativo. Este producto es demandado por toda la población de estudiantes que se encuentren en pobreza extrema, pobreza o vulnerabilidad, a nivel nacional.

En cuanto al sistema de gestión de becas, debe indicarse que existen dos programas de becas, el primero por Condición Socioeconómica y el segundo por Condiciones Especiales. Las becas por condición socioeconómica consisten en un aporte económico a estudiantes en condición socioeconómica de escasos recursos económicos y de vulnerabilidad educativa, matriculados en los niveles educativos de preescolar, primaria (I y II ciclo de la Educación General Básica), jóvenes y adultos y post secundaria. El monto brindado por este tipo de beca oscila entre un monto de ¢17.700 a ¢83.000 mensuales dependiendo del nivel en que se encuentre el estudiante.

Las becas por condiciones especiales representan apoyos económicos con un monto diferenciado a estudiantes en condiciones especiales de riesgo social; estudiantes que hayan atravesado por alguna situación de desastre o emergencia, propensos a la deserción estudiantil y que se encuentren matriculados en los programas de estudio de preescolar, primaria y secundaria. Además, dentro de este programa se encuentran los estudiantes con distinción académica, artística, deportiva o científico tecnológico en los niveles de primaria y secundaria. En este grupo se encuentran ayudas económicas por necesidades educativas especiales, conflicto social, indígenas, jóvenes madres o padres -menores de 21 años-, privados de libertad, riesgo por desastres y emergencias y el mérito personal (excelencia académica,

distinción deportiva, artística, científico–tecnológica). El monto brindado por este tipo de asistencia económica oscila entre los ¢11.500 a ¢62.200 mensuales, según sea la clasificación en la cual ingrese el estudiante.

Para el año 2018, en el caso del presupuesto del MEP, las becas por condición socioeconómica fueron las que se entregaban en mayor medida con un total de 86.064 becas para una inversión de ¢19.603.734.000,00, siendo que las becas a estudiantes de primaria representaban el 60,84% del monto total invertido. En el caso de las becas por condiciones especiales se entregaron 33.925 para una inversión de ¢11.535.217.800,00, siendo la beca para niñas, niños y adolescentes indígenas en las que se realizó la mayor inversión con un 28,70% del monto total. Finalmente, en becas por mérito personal se destinó una inversión de ¢414.060.000,00 para brindar 670 becas de este tipo. Esta situación se replica en el resto de becas otorgadas con otras fuentes de financiamiento, como lo son el Convenio MTSS-Fodesaf-Fonabe, 0,43% de la Ley de Fodesaf y el Superávit Libre del MEP.

En cuanto a las becas entregadas por Fonabe, en la Matriz de Articulación Plan – Presupuesto (MAPP) 2018, se identifica como programa lo correspondiente a los “Programas: Avancemos, Adolescentes Madres y Becas Fonabe”, como una de las metas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2015 -2018. De esta forma, se determinó como meta brindar becas al menos a 95.000 estudiantes beneficiarios en condición de pobreza extrema, tanto en el 2017 como el 2018, así como asignar en los mismos años 54.614 becas a estudiantes de preescolar y primaria en condición de pobreza y vulnerabilidad.

Se puede observar que existe una serie de instituciones, órganos y entes públicos cuyo fin podría considerarse similar -combate a la pobreza a través de transferencia monetarias para educación en diferentes niveles educativos-, lo cual genera en la actualidad problemas de articulación, coordinación y duplicidad de funciones, programas y recursos en las intervenciones públicas, que incide negativamente en los resultados (efectos e impactos), es decir, ni se logra erradicar la pobreza en su totalidad y se sigue presentando la exclusión escolar en sus diferentes niveles educativos.

Al respecto, la Defensoría de los Habitantes de la República, en el Informe Especial sobre la Gobernanza del Sector Pobreza y Exclusión Social (2018), indica que “La política social y de combate a la pobreza, se ha ejecutado a través de un amplio entramado institucional. Entre las políticas sociales selectivas destacan entidades como el IMAS, que sigue siendo la institución responsable de resolver el problema de la pobreza extrema -como reza su ley de creación-, y el FODESAF, fondo adscrito al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) que financia distintas iniciativas de ministerios, instituciones autónomas y otros entes públicos y privados.”

Funcionamiento de la institucionalidad pública para erradicar la pobreza y brindar mayores posibilidades de acceso al sistema educativo formal

En cuanto al funcionamiento del IMAS y Fonabe, diferentes diagnósticos (Universidad de Costa Rica, CGR, BID) han indicado limitaciones que se han presentado en su funcionamiento, lo cual se ha tratado de subsanar con algunas medidas administrativas, pero que no han alcanzado una solución integral al respecto. Actualmente Fonabe tiene como población objetivo la atención de la población estudiantil de la educación preescolar, primaria y postsecundaria, con énfasis en la primaria como fue señalado anteriormente en esta justificación mientras que el IMAS atiende a la población estudiantil de secundaria, sin embargo, Fonabe -por ley- sigue manteniendo funciones asociadas a la atención de la población estudiantil de secundaria y aunque el nivel es menor, sigue atendiendo un grupo reducido de esta población.

Conforme a los Informes DFOE-SOC-IF-15-2012 y DFOE-SOC-IF-09-2017 de la CGR, pese a la labor que ha realizado Fonabe, se ha determinado que desde antes de la creación de dicho Fondo y hasta la actualidad, el mayor porcentaje de deserción estudiantil se presenta a nivel de secundaria. Según datos del MEP contenidos en los informes antes indicados, la tasa bruta de incorporación a primer grado es del 100%, es decir, los niños están entrando a la primaria. Los datos demuestran que la deserción en primaria es mucho menor que en secundaria, mientras que en primaria oscila alrededor del 2%, en secundaria este porcentaje fluctúa alrededor del 14%, siendo mayor en algunos niveles como séptimo y décimo.

Más del 90% de los estudiantes aprueban los diferentes grados de primaria, mientras que la tasa de aprobación disminuye en los niveles de secundaria. La promoción en primaria es mayor al 90%, mientras que en secundaria no llega al 80%. El coeficiente de desgranamiento¹ indica que menos del 20% no está terminando la primaria dentro del número de años regular; mientras que en secundaria este porcentaje oscila entre el 40% y 60%, en III ciclo y educación diversificada respectivamente.

Así, en la Evaluación de Impacto del Programa de Becas para estudio a cargo del Fondo Nacional de Becas (Catherine Mata, Carmen Sánchez, Juan Diego Trejos. 2016, San José, IICE, UCR) se llega a concluir "...que aún en ausencia de la beca, los niños asisten a la escuela. Por ello, el programa no muestra un impacto asociado en el tema de asistencia escolar. Como tampoco induce ningún cambio en los niveles de rezago escolar.

¹ El coeficiente de desgranamiento, conforme a los indicadores del Sistema Educativo Costarricense del Ministerio de Educación Pública (MEP), es 100 menos la relación entre la matrícula del último año (o cualquier otro año i) y la matrícula de 1º año de la cohorte de alumnos que ingresó hace $t-(i-1)$ años. Se trata de la apreciación de la pérdida de matrícula que ocurre en el transcurso de una cohorte. Se refiere al número de alumnos que habiéndose matriculado en un año escolar dado, no aparecen matriculados en el grado o año siguiente. Cuando hablamos en términos de una cohorte, son aquellos que no han podido completar su trayectoria escolar.

Con el traspaso al IMAS de las becas de educación secundaria en 2009, los recursos dirigidos en FONABE a las becas de educación primaria experimentaron un incremento importante, representando en 2014 más del 80% del total de becas entregadas. Es decir, el FONABE está destinando la mayor proporción de sus recursos en un subprograma que no muestra impacto, al menos, en los principales objetivos de la institución ni logra revertir la pobreza de las familias beneficiarias." (El subrayado no corresponde al original).

La CGR en el Informe DFOE-SOC-IF-09-2017 encontró en su Auditoría que, persiste una débil gestión por parte del Fonabe en materia de controles para evitar filtraciones de la población beneficiaria, en cuyo caso se determinó que se mantiene en el 18% de la población beneficiaria, porcentaje similar al que se presentó en los años 2010 y 2011.

Adicionalmente, se determinaron procesos de gestión de beca inoportunos, ya que al menos el 56,35% de las solicitudes de nuevas becas del 2016 fueron aprobadas hasta el segundo semestre, es decir, posterior al periodo de vacaciones de medio año, cuando los beneficiarios y sus familias han tenido que hacer frente a la inversión que representa el ingreso al centro educativo, en cuyo caso se identificó que solamente un 2.6% se otorgaron durante el primer trimestre de año.

Otra de las causas identificadas es que el Fonabe afirma no tener capacidad instalada para atender de forma oportuna la creciente demanda de solicitudes. La Administración del Fondo asegura que actualmente el sistema de citas asigna en un lapso de dos horas la totalidad de espacios disponibles, los cuales son habilitados de manera bimensual y que estas condiciones responden a los recursos humanos, financieros y de estructura institucional disponibles en la actualidad.

Se conoció también que la Administración del Fondo ha postergado el desarrollo del proyecto de digitalización del formulario de solicitud de becas, contemplado en la planificación estratégica institucional 2013-2016, ante la necesidad de reforzar la inversión en otros aspectos de tecnologías de información y la expectativa de implementación del Sinirube en el corto plazo.

Por otra parte, se determinaron dificultades de coordinación del Fonabe con los comités gestores en cada centro educativo, pues más del 40% de los encargados de beca encuestados por la CGR, afirmó verse afectado por la centralización de operaciones en oficinas de Fonabe, exceso de trámites y la dificultad para consultar dudas, entre otros. Asimismo, los procesos de seguimiento y control de las becas mostraron debilidades en la cobertura de la población beneficiaria, pues las visitas realizadas entre el 2014 y 2016 no superan el 1% de la población beneficiaria en el período 2014 - 2016.

El órgano contralor considera que, a pesar de que el Fonabe ha ejecutado acciones para fortalecer la eficacia del proceso de asignación de becas, estas no se han traducido en mejoras en el servicio brindado, lo que impacta de manera negativa a la población meta del programa, y el cumplimiento de los fines de la institución, aspecto

que se ha señalado de manera reiterada a la Administración del Fonabe entre los años 2004 y 2017.

En síntesis, los controles definidos por Fonabe para la selección de beneficiarios presentan debilidades, cuyo efecto más visible es el desplazamiento de personas que por su condición socioeconómica deben recibir beca, y no la reciben porque otros que están en condición económica más favorable si gozan del beneficio. Dicho riesgo, afecta potencialmente a 244.141 personas en pobreza o pobreza extrema que no tienen primaria completa, y no reciben beca del Fonabe, según datos del INEC para el 2016.

Para el órgano contralor es de preocupación la importancia de mejorar la eficacia de la asignación de becas, ha sido reiterado a Fonabe, no solo por la Contraloría, sino también por parte de la Sala Constitucional y la Defensoría de los Habitantes en numerosas ocasiones en los últimos cuatro años, sin que a la fecha se hayan tomado decisiones que reformulen sus procesos de atención de solicitud de becas.

La débil gestión en materia de controles para evitar filtraciones, procesos de gestión de beca, coordinación con los comités de beca, así como los procesos de seguimiento y control, impacta negativamente en la población meta que ha atendido el Fonabe.

Conforme al Índice de Gestión Institucional (IGI) de la CGR se encuentra que en los últimos cinco años (2013-2017) el Fonabe se ha encontrado en puestos superiores a los 100 dentro del Índice, siendo la excepción el año 2015, en el cual se posicionó en la posición 67. De manera que ha presentado amplias oportunidades de mejora en los componentes que allí se valoran siendo los menos desarrollados los asociados a planificación, contratación administrativa, tecnologías de la información, servicio al usuario y recursos humanos, con calificaciones inferiores al 75%.

En cuanto al IMAS, y el funcionamiento del Programa Avancemos, en el documento ¿Cómo funciona Avancemos? Mejores prácticas en la implementación de Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas en América Latina y el Caribe, División de Protección Social y Salud del Banco Interamericano de Desarrollo se indica que “En algunos casos, la falta de coordinación entre el IMAS y el Ministerio de Educación Pública (MEP) a la hora de verificar la asistencia en el centro educativo ha llevado a entregar la transferencia a estudiantes que no continuaban estudiando. Específicamente, el problema de coordinación se dio por la falta de armonización que existía entre ambas instituciones con los códigos para identificar a los estudiantes y a los colegios en las bases de datos, ya que el IMAS tiene un registro por hogar beneficiario y el MEP uno por estudiante matriculado.”

Por otra parte, de acuerdo con Sauma y Trejos (2014), solo uno de cada cinco beneficiarios de Fonabe y Avancemos pertenece a hogares que no son pobres. No obstante, existe un inconveniente que surge con la entrega de la transferencia a los estudiantes provenientes de Fonabe, ya que algunos de estos estudiantes superan la condición de pobreza.

La Auditoría Interna del IMAS, en el Informe AUD-009-2018 llegó a determinar que “el proceso de transición e incorporación de la información en el SABEN del programa Avancemos es susceptible de mejora, ya que los procedimientos de control establecidos para el otorgamiento de transferencias condicionadas a los estudiantes provenientes de FONABE, no permiten detectar la ocurrencia de filtraciones en el otorgamiento de este tipo de subsidios, tanto con recursos propios del IMAS, como de FODESAF, lo cual incide en la eficiencia y eficacia del manejo de los recursos públicos involucrados en la ejecución de este programa.

Se debe indicar que las personas provenientes de FONABE ingresan a los registros del IMAS con una resolución en estado de “BS” (Beneficio Suspendido) de enero a junio de cada año, comprometiendo el presupuesto asociado con el total de estudiantes que refiere FONABE hasta tanto se ubiquen los estudiantes, se verifique la condición socioeconómica y/o se encuentren matriculados en el sistema educativo formal de secundaria (en cualquiera de sus modalidades); por lo tanto, es hasta julio o agosto de cada año que se puede transferir recursos a otros estudiantes que podrían ser beneficiados desde el inicio del curso lectivo.

Por otra parte, no se cuenta con procedimientos formalmente establecidos que orienten el proceso de integración de la información remitida por FONABE en los registros del IMAS y que sirvan de guía para las personas funcionarias encargadas de ejecutar estas funciones, así como para los diferentes usuarios de esta información.

Existe la necesidad de establecer y procedimentar mecanismos de control orientados a determinar, identificar y evaluar las metas asociadas con los estudiantes provenientes de FONABE; lo que implica que no se cuenta con datos exactos sobre la cantidad de estudiantes remitidos por FONABE que al final no fueron beneficiados con recursos del IMAS, lo cual podría tener un impacto en la sub ejecución de recursos al final de cada periodo presupuestario y un riesgo de deserción estudiantil de dicha población estudiantil.”

El informe DFOE-SOC-IF-10-2012 llegó a determinar que “Como dato importante se tiene que de los 11.708 estudiantes para los cuales en el año 2011 no se consignó el centro educativo matriculado, el 68.8% (8.054) corresponde a población ingresada al séptimo nivel, que eran beneficiarios del Fondo Nacional de Becas (FONABE) en la educación primaria, y si bien se reconoce la poca información remitida por ese Fondo, no existe justificación para depositar la TMC sin asegurar la matrícula, asistencia y permanencia del beneficiario en el sistema educativo.”

En el Informe realizado por la Unicef se indica que “...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.”

Se determina, en este informe, como desafíos la transición entre Fonabe y Avancemos, siendo 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 sétimo 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 sétimo 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 sétimo grado, esto para cubrir los nuevos gastos, pues éste es un tiempo crítico en la decisión de permanencia en el sistema.”

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.”

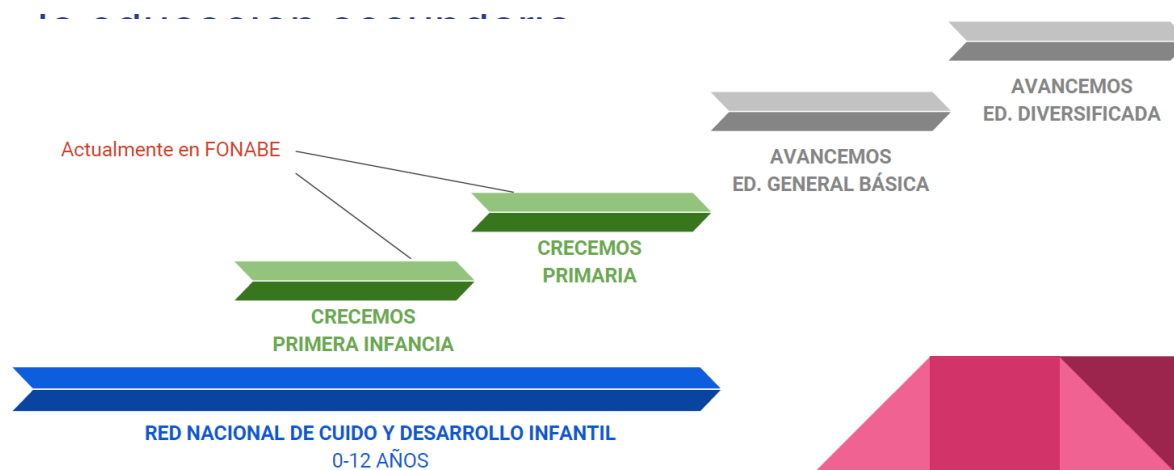
Para implementación de sus programas, el IMAS cuenta con 10 ARDS distribuidas por todo el territorio costarricense. La principal función de estas instituciones es la atención primaria a las familias en condición de pobreza. Entre las funciones de las ARDS se pueden mencionar que estas son las encargadas de recibir las solicitudes para la apertura de expedientes y de realizar el estudio socioeconómico de las familias.

En cuanto al IGI de la CGR se encuentra que en los últimos cinco años (2013-2017), el IMAS se ha encontrado en puestos inferiores a los 85, siendo los años 2014 y 2017 los que ha obtenido mejor calificación, en los cuales se encontró en la posición 62 y 65 respectivamente. Al respecto ha presentado amplias oportunidades de mejora en

los componentes que allí se valoran siendo los menos desarrollados los asociados a planificación y servicio al usuario, con calificaciones inferiores al 65%.

Respecto a la atención de esta población, se debe considerar que la Red de Cuido y Desarrollo Infantil (Redcudi) es administrada por el IMAS, al igual que el Programa Avancemos, pero la atención de primaria actualmente es administrada por Fonabe, lo cual limita avanzar hacia un único sistema de apoyo desde la primera infancia hasta la conclusión de la secundaria o estudios superiores. Lo anterior, se puede ver en la siguiente figura:

IMAS: Modelo integral de TMC



Esta situación ha permitido -en algunos casos- que una persona que es beneficiada de Avancemos, podría ser beneficiada adicionalmente por parte de Fonabe, sin considerar que no se ha impactado en su condición de vulnerabilidad, además de que el seguimiento y trazabilidad de estos casos se diluye por la amplia intervención institucional.

Potestad de velar por el buen funcionamiento de los servicios públicos y sus dependencias

La Constitución Política establece en su artículo 140, inciso 8 -deberes y atribuciones- que le corresponde a quien ejerza la Presidencia de la República y los respectivos (as) ministros (as) de gobierno, vigilar el buen funcionamiento de los bienes y servicios públicos, así como de las dependencias administrativas que conforman la institucionalidad pública.

En este sentido, en el documento de “Propuestas para fortalecer la funcionalidad y calidad de la democracia costarricense” de la Comisión Presidencial sobre Gobernabilidad Democrática (2013) estableció que “El diseño institucional debe reforzar la capacidad del Poder Ejecutivo y de las administraciones públicas, en general, para cumplir sus funciones de manera oportuna y eficiente así como para

evaluar el resultado e impacto de sus políticas y acciones. (...) El sistema institucional debe racionalizarse, para evitar duplicidades y lograr interacciones oportunas y apropiadas entre entes y órganos administrativos que se muestran desarticulados y que pueden llegar a actuar de manera contradictoria.”

Este informe continua indicando que “Un Estado moderno debe sistematizar y uniformar, en lo posible, los procedimientos administrativos y evitar dilaciones indebidas en perjuicio de los ciudadanos.

(...) El Estado debe aprovechar los avances tecnológicos al máximo, para el desempeño de sus funciones y aumentar su eficiencia.”

Las observaciones establecidas en dicho informe son coherentes con lo determinado por la Asamblea Legislativa en el Acuerdo nacional entre los partidos políticos con representación legislativa “Por la Costa Rica del Bicentenario” (2017), en la cual se propuso que se debe contar con “Una administración pública orientada a resultados, que conduzca a la satisfacción de las necesidades e intereses de los ciudadanos, sin perjuicio de la prosperidad económica, el progreso social y la sostenibilidad del conjunto de nuestra sociedad”, en la cual se plantearon como objetivos estratégicos la satisfacción de las necesidades e intereses de los ciudadanos, el despliegue de una Administración Pública eficiente, transparente, simple, sin duplicidades, así como orientada y evaluada por resultados.

Particularmente se deben considerar los acuerdos 52 y 53.1 los cuales buscaban:

- “Instar a los ministerios a revisar la conveniencia de reorganizar sus órganos desconcentrados a órganos de desconcentración mínima o dependencias internas, cuando así convenga a nivel estratégico y de eficiencia institucional.” (52) y,
- “Reorganizar el sector social de atención a la población más pobre del país, para garantizar una mayor eficiencia en este sector y asegurar que la mayor cantidad posible de recursos lleguen a sus destinatarios finales.” (53.1).

Estos dos acuerdos tenían la intención de generar distintos impactos en el diseño institucional, como lo son:

- “...más coherente, con una visión única en cada tema, con mejor alineamiento en sus estrategias sectoriales, más eficiente y eficaz en su gestión, con mucho mayor lealtad institucional y más susceptible a una evaluación y rendición de cuentas coherente.
- ...más coherente, mayor eficacia y eficiencia en el combate a la pobreza; mayor impacto en el progreso social de los ciudadanos elegibles, eliminación de duplicidades, mayor lealtad institucional a la misión del sector.”

De esta forma, coordinar, dirigir y ordenar la institucionalidad pública es un reto para un país al cual se le ha señalado una alta fragmentación del aparato público, especialmente en el sector social. Así, es importante observar elementos de gestión sobre varias de las instituciones que por distintas razones han perdido competencias virtud de nuevas formas de tratar los temas de desarrollo en el país.

Así, es necesario realizar un esfuerzo por llevar a cabo propuestas claras en torno a la organización institucional, de manera que se pueda estar acorde con los preceptos de eficiencia administrativa que van de la mano con la modernización del Estado en Costa Rica.

Conforme a la información antes indicada, se puede determinar que no existe necesariamente una duplicidad de funciones entre el Fonabe y el IMAS, considerando que atienden poblaciones específicas -el primero estudiantes de preescolar y primaria, mientras el segundo estudiantes de secundaria-, sin embargo, ambas tienen el mismo propósito que consiste en promover la permanencia en el sistema educativo formal, mediante la entrega de becas o transferencias monetarias condicionadas a personas vulnerables en condición de pobreza y pobreza extrema y que coadyuven a alcanzar soluciones integrales para la erradicación de la pobreza actual y futura a través de una educación de calidad.

Para lo cual ambas cuentan con sistemas informáticos, criterios de selección, procedimientos, bases de datos, plataformas de servicios diferenciados, en algunos casos incompatibles y que han dificultado en alguna medida el cumplimiento de los fines indicados anteriormente, por lo que se llega a considerar que esta atención debe concentrarse en una sola institución, para que así exista una mayor articulación en el accionar del Estado hacia esta población vulnerable.

Considerando la experticia del IMAS con el Programa Avancemos, su naturaleza de institución autónoma que le brinda mayor margen de acción, respecto a un órgano desconcentrado, que cuenta con una amplia regionalización (10 ARDS y 37 Unidades Locales), que ha demostrado mayores niveles de gestión institucional, respecto a Fonabe, y que tiene la responsabilidad de velar por el buen funcionamiento del Sinirube como plataforma única de beneficiarios sociales, es que se considera que deben concentrarse las funciones en una única institución para brindar una intervención pública integral y debidamente articulada para cumplir con los fines establecidos en la Constitución Política.

Con este proyecto de ley se busca mayor cercanía con los usuarios y en especial las poblaciones vulnerables, además de obtener una mayor eficiencia en la prestación de los servicios, continuar con la atención dada, sin afectar las condiciones actuales y reducir las cadenas de coordinación actuales para atender a esta población, ya que en la actualidad el MEP y sus Centros Educativos tienen que actuar tanto con Fonabe, como con el IMAS, con requisitos y plataformas diferentes, pero con el accionar propuesto se busca reducir las cargas de trabajo al personal del MEP y una mayor fiscalización en la implementación del programa, lo cual podrá garantizar mejores resultados de impacto.

Adicionalmente, este accionar permitirá reducir los costos administrativos (alquileres, servicios básicos, viáticos, mantenimiento, materiales, equipos, entre otros) en los que incurre al menos Fonabe, en un monto aproximado de 1.500 millones al año a partir de que el programa esté consolidado, los cuales se podrían destinar a brindar mayores beneficios, un aumento de la población atendida por estos programas o en determinado caso un respiro en el gasto público.

Es una prioridad, para el Poder Ejecutivo, tomar acciones con el fin de ampliar las oportunidades y los derechos de las niñas y los niños, velando por su interés superior. Esto incluye todas aquellas acciones orientadas hacia la universalización de una educación de calidad, con especial atención a aquellos niños y niñas que se encuentran en condiciones de pobreza, riesgo social o vulnerabilidad educativa. Así las cosas, se llega a considerar necesario integrar los programas de becas y de transferencias monetarias condicionadas para estudiantes, con el objetivo de hacer más eficiente el gasto público y mejorar la prestación de los servicios, favoreciendo el acceso y la equidad en la educación.

Por las razones anteriormente expuestas, el Poder Ejecutivo somete a consideración de la Asamblea Legislativa el presente proyecto de ley: REFORMA PARCIAL A LA LEY N.º 9617, FORTALECIMIENTO DE LAS TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONADAS DEL PROGRAMA AVANCEMOS, DE 2 DE OCTUBRE DE 2018, Y DE LA LEY N.º 5662, LEY DE DESARROLLO SOCIAL Y ASIGNACIONES FAMILIARES, DE 23 DE DICIEMBRE DE 1974, Y DEROGATORIA DE LA LEY N.º 7658, CREACIÓN DEL FONDO NACIONAL DE BECAS, DE 11 DE FEBRERO DE 1997.