



# Instituto Mixto de Ayuda Social: 40 años de historia (1971-2011)





**Investigador del estudio:**  
Pedro Solís Sánchez

**Edición y corrección de estilo:**  
Claudia Barrientos

**Diseño y diagramación:**  
Clayton Arévalo

**Fotografías:**  
Archivo Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)

1ª- impresión: mayo 2012.  
San Salvador, El Salvador. 250 ejemplares.

Todos los derechos reservados.

# Agradecimiento

---

**A**l finalizar este trabajo, deseo agradecer a las autoridades superiores del Instituto Mixto de Ayuda Social por la oportunidad que me otorgaron para participar en la elaboración del mismo; como también por el apoyo brindado a lo largo del proceso de investigación, mediante la facilitación de material bibliográfico en propiedad del Instituto y por la disposición mostrada para que efectuara las reuniones de trabajo y las entrevistas que fueron necesarias con parte de su personal.

Igualmente, deseo agradecer en todo lo que vale al personal técnico y profesional que trabaja actualmente en la Institución, por la valiosa información, sus oportunas ideas y reflexiones y sus diferentes aportes; frutos de años

de trabajo para la población en situación de pobreza, de muchas horas de estudio y de múltiples experiencias vividas; que de un modo tan gentil y desinteresado me facilitaron, en diversas gestiones y en las entrevistas, individuales y grupales, realizadas en las Áreas Regionales de Desarrollo Social del IMAS, y en las oficinas centralizadas de la Institución.

Y, por supuesto, también deseo agradecer muy calurosa y afectuosamente a los (las) ex funcionarios (as) del IMAS, de los diferentes niveles en que estuvieron, por el tiempo “robado” a sus actividades personales, y sobre todo, por las valiosas ideas y experiencias que aportaron para completar este trabajo.

A todos, el más sincero agradecimiento por su contribución al feliz término de este trabajo y, ¿por qué no?, por los agradables recuerdos que me permitieron reconstruir.

Muchas gracias y los mejores deseos en su vida y actividades futuras.

**Dr. Pedro Solís Sánchez**  
Investigador del estudio



PARTICIPACIÓN  
 DERECHOS  
**EQUIDAD**  
 BIENESTAR  
**GÉNERO**  
 SUPERACIÓN  
 LOGROS  
**SOLIDARIDAD**  
**DESARROLLO** PERSONAS  
 PROMOCIONES  
**SERVICIO** FAMILIAS  
**SOCIAL**  
 SUPERACIÓN  
 FORMACIÓN  
 ACCIÓN  
 LOGROS  
 SUPERACIÓN  
 TERRITORIALIDAD  
**VULNERABILIDAD**  
**OPORTUNIDADES**  
**EDUCACIÓN**  
 FORMACIÓN  
 PROYECTOS  
**INCLUSIÓN**  
**ACCIÓN**  
**RECURSOS**  
 SOCIAL  
 GÉNERO  
 PERSONAS  
 LOGROS  
 DERECHOS  
 EQUIDAD  
 PROYECTOS  
 GESTIÓN  
 SOCIAL  
 SUPERACIÓN

# Contenido

---

Siglas y acrónimos	9
Presentación	11
Introducción	15
<b>Capítulo I:</b>	
<b>Marco histórico y conceptual en el que se crea el IMAS</b>	<b>19</b>
1. Situación socioeconómica y política al crear el IMAS	21
1.1 Empobrecimiento relativo existente en la década de los setenta	21
1.2 Largo historial de políticas sociales en la sociedad costarricense	25
1.3 Política de intervención estatal coronada con un compromiso político	26
2. La pobreza como fenómeno heterogéneo y multidimensional	29
3. Elementos principales del contenido de la Ley de Creación	33
3.1 Proceso de aprobación de la Ley 4760	33
3.2 Especificidad y contenidos principales de la Ley 4760	35
<b>Capítulo II:</b>	
<b>Organización institucional y estructura</b>	<b>43</b>
1. Hacia la formación de una institución articuladora con participación comunal	45
2. Dotación de una estructura orgánica funcional	49
3. Renovación de la organización a la luz de la visión estratégica	53
3.1 Acciones preliminares a la introducción del pensamiento estratégico	53
3.2 El proyecto de renovación institucional (1995-1998)	56
3.3 Revisión y actualización del PEI (2007-2011) y de la estructura orgánica	60

# Contenido

4. Relación entre organización centralizada y desconcentrada	61
<b>Capítulo III:</b>	
<b>Período I (1971-1990): de una visión promocional a una acción mas asistencial</b>	<b>65</b>
1. Hechos más relevantes del desarrollo nacional en el período	67
1.1 Nuevo interés por la atención de la pobreza	67
1.2 Mejoramiento económico y fortalecimiento del Estado interventor	68
1.3 Crisis económica de los años ochenta	69
2. Oferta programática institucional en el primer período	70
2.1 Aspectos preliminares	70
2.2 Área de satisfacción de necesidades básicas	73
2.3 Área de construcción y mejoramiento de vivienda	76
2.4 Área de desarrollo de capacidades	82
2.5 Recapitulación sobre la oferta programática del período	85
<b>Capítulo IV:</b>	
<b>Período II (1990-2011): hacia un desarrollo diversificado, sólido y con visión promocional</b>	<b>89</b>
1. Nueva visión del Estado a la luz de la crisis económica	91
2. Tecnificación de la acción social mediante la introducción de Sistemas de Información Social	94
2.1 La adquisición de los Sistemas de Información Social	95
2.2 Efectos más relevantes de la tecnificación institucional	100
3. Reorientación de la oferta programática hacia un mayor desarrollo de las capacidades	102
3.1 El Plan Nacional de Combate a la Pobreza	102
3.2 Área de satisfacción de necesidades básicas	103
3.3 Área de construcción y mejoramiento de vivienda	106
3.4 Área de desarrollo de capacidades	111
3.5 Reflexiones finales al capítulo	117
<b>Capítulo V:</b>	
<b>Mejoramiento progresivo en el campo metodológico</b>	<b>121</b>
1. Hacia una programación más dependiente de actores externos	123

2. El monitoreo y la evaluación, experiencias recientes	128
3. Participación efectiva aunque insuficiente en investigación	133
4. La coordinación interinstitucional en el diseño y ejecución de los programas	135
<b>Capítulo VI:</b>	
<b>Aspectos relacionados con el financiamiento</b>	<b>145</b>
1. Fuentes de financiamiento y dinámica de los ingresos	147
1.1 El financiamiento del IMAS en su Ley Constitutiva	147
1.2 Crecimiento relativo de la asignación presupuestaria	151
2. Ejecución desconcentrada de los recursos	153
3. El financiamiento con base en una negociación	155
<b>Capítulo VII:</b>	
<b>Aportes del IMAS a la política social del país</b>	<b>159</b>
1. Aportes del IMAS al combate de la pobreza	161
2. Presencia del IMAS en el contexto institucional del país	167
3. Participación del IMAS a nivel internacional	169
<b>Capítulo VIII:</b>	
<b>Lecciones aprendidas más relevantes</b>	<b>171</b>
1. En relación con la especificidad del IMAS	173
2. En relación con la oferta programática	178
3. Necesidad de avanzar en la tecnificación institucional	183
4. Recuperación del liderazgo en la atención de la pobreza	186
<b>Bibliografía</b>	<b>193</b>
<b>Anexos</b>	<b>199</b>





# Siglas y acrónimos

---

<b>ACNUR</b>	Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados
<b>ASODELFI</b>	Asociación de Desarrollo Económico Laboral Femenino Integral
<b>ARDS</b>	Áreas Regionales de Desarrollo Social
<b>AyA</b>	Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados
<b>BANHVI</b>	Banco Hipotecario para la Vivienda
<b>BCIE</b>	Banco Centroamericano de Integración Económica
<b>BNCR</b>	Banco Nacional de Costa Rica
<b>CARE</b>	Cooperativa Americana de Remesas al Exterior
<b>CATIE</b>	Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza
<b>CEDES</b>	Centros de Desarrollo Económico y Social
<b>CEPAL</b>	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
<b>CGR</b>	Contraloría General de la República
<b>CIDA</b>	Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (siglas de su nombre en inglés: <i>Canadian International Development Agency</i> )
<b>CNP</b>	Consejo Nacional de Producción
<b>CCSS</b>	Caja Costarricense del Seguro Social
<b>CODESA</b>	Corporación Costarricense de Desarrollo
<b>CONARE</b>	Consejo Nacional de Rectores
<b>DESAF</b>	Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares
<b>DESAL</b>	Centro para el Desarrollo Económico y Social para América Latina
<b>DINADECO</b>	Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad
<b>ENISO</b>	Encuesta Nacional de Inversión Social
<b>FAO</b>	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (siglas de su nombre en inglés: <i>Food and Agriculture Organization of the United Nations</i> )
<b>FIDEIMAS</b>	Fideicomiso IMAS y Banco Nacional
<b>FIS</b>	Ficha de Información Social
<b>FESIED</b>	Proyecto Multinacional de Formación y Asesoría de Innovaciones de la Educación para Orientar la Promoción de las Clases Marginadas
<b>FODESAF</b>	Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares
<b>FUNDECOCA</b>	Fundación Unión y Desarrollo de las Comunidades Campesinas
<b>FUNDECOOPERACIÓN</b>	Fundación Fundecooperación para el Desarrollo Sostenible
<b>FUPROVI</b>	Fundación Promotora de la Vivienda
<b>ICE</b>	Instituto Costarricense de Electricidad

# Siglas y acrónimos

<b>IDA</b>	Instituto de Desarrollo Agrario
<b>INA</b>	Instituto Nacional de Aprendizaje
<b>INEC</b>	Instituto Nacional de Estadística y Censos
<b>INFOCOOP</b>	Instituto Nacional de Fomento Cooperativo
<b>INCOPESCA</b>	Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura
<b>ITCO</b>	Instituto de Tierras y Colonización
<b>INAMU</b>	Instituto Nacional de las Mujeres
<b>INVU</b>	Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo
<b>MAG</b>	Ministerio de Agricultura y Ganadería
<b>MEP</b>	Ministerio de Educación Pública
<b>MIDEPLAN</b>	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
<b>MIVAH</b>	Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos
<b>ONG's</b>	Organizaciones No Gubernamentales
<b>PAE's</b>	Programas de Ajuste Estructural
<b>PAF</b>	Sistema de Planeamiento, Administración y Finanzas
<b>PANI</b>	Patronato Nacional de la Infancia
<b>PAO</b>	Plan Anual Operativo
<b>PEI</b>	Plan Estratégico Institucional
<b>PMA</b>	Programa Mundial de Alimentos
<b>PNCP</b>	Plan Nacional de Combate de la Pobreza
<b>PNUD</b>	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
<b>POA</b>	Plan Operativo Anual
<b>PREC</b>	Programa de Empresas Comunitarias de Autogestión
<b>PROVIS</b>	Programa de Vivienda de Interés Social
<b>SABEN</b>	Sistema de Atención de Beneficiarios
<b>SENARA</b>	Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento
<b>SIG</b>	Sistemas de Información Geográfica
<b>SIPAS</b>	Sistema de Información para la Acción Social
<b>SIPO</b>	Sistema de Información de la Población Objetivo
<b>SISBEN</b>	Sistema de Información y Selección de Beneficiarios
<b>UNA</b>	Universidad Nacional de Costa Rica
<b>UNICEF</b>	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (siglas de su nombre en inglés: <i>United Nations Children's Fund</i> )
<b>USAID</b>	Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos (siglas de su nombre en inglés: <i>United States Agency for International Development</i> )

# Presentación

---

**D**ecía el poeta inglés Lord Byron que *“El mejor profeta del futuro es el pasado”* y es por ello que a 40 años de la creación del Instituto Mixto de Ayuda Social, hemos creído obligatorio hacer un corte en el tiempo y documentar el pasado de una institución tan valiosa en el engranaje institucional de Costa Rica. Teniendo en cuenta la responsabilidad y compromiso que tenemos como actores de un presente que luego será pasado, pero especialmente la responsabilidad que significa el dotar y proveer a las presentes y futuras generaciones de conocimientos sobre sus raíces, esenciales para la construcción de su futuro.

De tal forma, conocer el pasado de una institución que ha representado tanto en la vida social y económica de país, es vital si este nos permite realimentar su accionar, en cuanto a su forma de intervención, organización, proyección y con ello visualizar nuevas aspiraciones y sueños para atender de mejor forma su razón de ser.

Con lo anterior en el IMAS estamos claros y conscientes de que

la tarea por la cual se creó la Institución aún no se ha alcanzado y que como tal no es una labor sencilla de alcanzar, que demanda, como lo veremos en el desarrollo del presente documento, de importantes esfuerzos de coordinación y alianzas con diversos actores nacionales e internacionales, tanto del propio sector público como de la misma empresa privada, la cual le da su carácter mixto a la institución; así también, y en especial con los diferentes grupos sociales de las comunidades, como actores principales de su propio desarrollo.

No obstante que aún la tarea está distante de ser cumplida, en el documento queda clara la importancia de haber contado en el país con una Institución como el IMAS, la cual ha permitido atender con una oferta programática amplia y dinámica a los grupos de población que en su condición de pobreza, normalmente son excluidos del desarrollo nacional. Lo anterior bajo un esquema solidario muy “sui generis” en el contexto latinoamericano, el cual sustentado en el aporte del sector privado, el Estado logra trasladar a través del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) los recursos para el financiamiento de los programas sociales.

No cabe duda que sin la presencia del IMAS la historia nacional sería otra y no la de un país que ha logrado a través de sus programas selectivos, por un lado, atender a sus poblaciones más vulnerables y satisfacer sus necesidades más básicas y, por otro lado, vincular a los sectores más excluidos en los procesos de desarrollo económico y social del país. Han sido ejes sustantivos en la acción histórica programática del IMAS, los programas orientados al bienestar familiar, a los procesos de educación formal e informal, a la generación de empleo,

# Presentación

al acceso a vivienda digna y a la organización y desarrollo comunal, entre otras acciones.

Es preciso y meritorio hacer un reconocimiento a la mística, compromiso y convicción del personal que laboró y que labora para el IMAS, quienes han sido y son los que cada período del desarrollo histórico del IMAS y de cada uno de los gobiernos han enfrentado los retos que el contexto les impone y han preparado las herramientas, para hacer cumplir los mandatos que la realidad y la sociedad les demandan.

Agradezco a la Secretaría de la Integración Social Centroamericana (SISCA) el haber aportado el financiamiento para realizar tan significativo insumo para la colectividad nacional y como aporte a la comunidad internacional, especialmente a los países hermanos de Centroamérica y a República Dominicana, como un aporte de las experiencias exitosas de Costa Rica.

**Msc. Mayra Díaz Méndez**  
Gerente General  
Instituto Mixto de Ayuda Social

**D**urante la LVI Reunión Ordinaria del Consejo de la Integración Social Centroamericana (CIS), la Secretaría de la Integración Social Centroamericana (SISCA) recibió la instrucción de promover la sistematización de experiencias ejemplarizantes de desarrollo social en cada uno de los países de la región.

El objetivo, tras este mandato del CIS, es el contar con un acervo de buenas prácticas en el área social, que al destacar y difundir las lecciones aprendidas en su desarrollo puedan convertirse en insumos para: i) la reflexión en otros países de Centroamérica y República Dominicana, ii) la formulación de políticas, planes o proyectos de carácter regional; iii) el medio para estimular mecanismos de cooperación horizontal dentro de los países; entre otros beneficios que favorecen el fortalecimiento de la institucionalidad social de los estados del istmo y a la integración regional.

Para el caso de Costa Rica, la selección de la sistematización de los cuarenta años de trabajo del

Instituto Mixto de Ayuda Social constituye un valioso aporte al debate sobre el tema social en la región y a la forma en que se enfrenta desde la política pública el problema de la pobreza y la exclusión; el trabajo del IMAS, al ofrecer innumerables lecciones relativas al diseño y ejecución de proyectos, coordinaciones interinstitucionales y mecanismos de financiamiento, es sin duda una práctica ejemplarizante que merece ser divulgada para su aprovechamiento en los países del SICA.

Desde la SISCA, me complace felicitar al Estado de Costa Rica y en especial a las autoridades del IMAS por su visión al haber iniciado hace cuarenta años esta experiencia innovadora y ejemplarizante, por haberla sostenido a lo largo de estas cuatro décadas y por haberla llevado con éxito al logro de importantes objetivos de desarrollo social.

Al mismo tiempo, deseo agradecer por todo el apoyo brindado de parte del Ministro de Bienestar Social y Familia, Fernando Marín Rojas, y de la Gerente General del IMAS, Mayra Díaz Méndez; así como, de sus equipos técnicos, para que esta sistematización se llevase a cabo y sea ofrecida a la academia, a los hacedores de política pública, a importantes tomadores de decisiones que apoyan el desarrollo social de los países de la región del SICA; pero sobre todo, a la honorable y progresista sociedad costarricense que es parte indiscutible del éxito alcanzado porque en su seno se desarrollan los más nobles principios de la hermandad y la cohesión social que son clave para la inclusión, la justicia, la promoción de oportunidades y el bienestar en la sociedad.

**Ana Hazel Escrich**

Secretaria General

Secretaría de la Integración Social Centroamericana



# Introducción

---

**E**l presente documento es una sistematización o análisis de una experiencia ejemplarizante para producir un conocimiento, trata sobre los cuarenta años vividos por el IMAS, los que incluyen elementos cualitativos y cuantitativos; está orientada a obtener una visión integral y fiel de su historia y del desarrollo alcanzado en cuatro décadas. Sistematización que rescata y resalta a la vez sus logros más relevantes, tanto en el campo de la organización como en su propuesta programática y metodológica y en su ejecución. Ello implica la enumeración, el análisis y la valoración crítica de las principales políticas, programas, procesos y acciones que ha creado e implementado el Instituto, así como de los recursos e instrumentos que ha dispuesto para cumplir su misión; resaltando los frenos y avances en su camino hacia la conversión en una institución capaz y cada vez mejor preparada para la atención del problema de la pobreza en el país. Implica igualmente ubicar al IMAS en el contexto institucional nacional y precisar las principales relaciones establecidas con diferentes instituciones, sobre todo con las que comparten objetivos y procesos similares.

Dicho trabajo forma parte de las actividades organizadas por esa Institución con ocasión de celebrar su cuarenta aniversario de existencia. En ese sentido, busca disponer de una memoria institucional que reúna los principales eventos y logros, presentados de una manera crítica y constructiva; que sirva, a la vez, de recuerdo a quienes laboran o han laborado en la Institución y también de fuente de información a los nuevos o futuros servidores institucionales, estudiantes, investigadores y al público en general. Asimismo, el trabajo busca dejar constancia de la experiencia y de las principales vivencias institucionales de modo que puedan servir de inspiración y, eventualmente, ser replicadas por el IMAS o por otras instituciones similares para el desarrollo de políticas o de acciones orientadas a atender algún aspecto relacionado con la pobreza. Igualmente, el trabajo busca resaltar la problemática de la pobreza y la obligación del Estado de atenderla por justicia y dignidad, ponderando la respuesta que el Estado costarricense, conjuntamente con la sociedad civil, le ha dado hasta el presente.

Para su realización, se dividió la historia del IMAS en dos períodos: el primer período abarca sus primeros diecinueve años de existencia, y va desde su creación en 1971 hasta el final de la década de los ochenta. Se caracteriza por presentar una institución dinámica, con evidente participación comunal y con una visión de acción integral que busca poner en práctica el mandato de su Ley de Creación (consolidación); orientación que al final se vio limitada y casi ahogada por la crisis económica de los ochenta, en un medio favorable a privilegiar la acción asistencialista, lo que obligó a canalizar fuertemente sus acciones hacia soluciones asistenciales masivas de carácter más bien paliativo.

# Introducción

El segundo período está referido a los veintiún años siguientes, desde el año 1990 hasta el presente. En ellos, se registra un esfuerzo importante para superar la crisis y a la vez un avance significativo, hacia una diversificación y tecnificación progresiva de la oferta programática con una visión cada vez más promocional y de desarrollo integral; todo lo cual se manifiesta tanto en la definición programática y de los servicios, como en las dimensiones tecnológica y organizacional. Como se verá, la división en dos períodos obedece básicamente a dos razones. Por un lado, cada uno de estos períodos refleja la orientación prevaleciente y la forma de desarrollo que privó en la Institución en cada momento. Por el otro, dicha división en solo dos períodos permite enmarcar con claridad las acciones y disminuye el riesgo de atomización y de dispersión en el análisis.

La recolección de la información se efectuó combinando la relativa rigidez de la información estadística e histórica (investigación documental) con la flexibilidad vivencial propia de las experiencias de vida (entrevistas a actores privilegiados).

La consulta documental fue realizada en bibliotecas de las universidades públicas y de la Asamblea Legislativa, en el Centro de Documentación y en los archivos del IMAS. En el primer caso, fueron consultadas todas las tesis presentadas recientemente en el marco de la Maestría en Trabajo Social para funcionarios del IMAS de la Universidad de Costa Rica, en la medida en que casi todas versaban sobre temas relacionados con la historia y funcionamiento del IMAS. También, fueron consultadas tesis de grado (licenciatura) presentadas en otros momentos en la Universidad de Costa Rica y en la Universidad Nacional (únicas entidades de enseñanza superior que registran trabajos técnicos con esos contenidos). También fueron consultados otros trabajos de investigación sobre el IMAS o sobre el tema de la pobreza, elaborados por profesionales independientes o por Centros de Investigación. En definitiva, se consultó prácticamente toda la literatura disponible relacionada al tema.

En relación con la documentación elaborada en el IMAS, fueron consultados Planes Anuales Operativos prácticamente de los últimos quince años, los tres Planes Estratégicos elaborados por la institución en su período de existencia, documentos relativos a aspectos metodológicos para la ejecución de programas, propuestas metodológicas generales, informes y estadísticas de ejecución. Además, fueron consultadas evaluaciones realizadas sobre algunos programas mediante consultorías o con personal de la Institución; como también algunos reglamentos y leyes relacionadas con el quehacer institucional. Asimismo, se revisó documentación relativa al proceso de aprobación de la Ley Constitutiva disponible en la Asamblea Legislativa.

Con lo que respecta a las entrevistas, estas fueron aplicadas a tres grupos de personas tal y como se anota seguidamente. Se hicieron entrevistas no estructuradas y a profundidad, relacionadas con el momento en que las personas intervinieron en la historia institucional y con las acciones más relevantes que realizaron entonces o que continúan realizando actualmente. Se buscó la mayor representatividad en las entrevistas, tanto en lo que se relaciona con la cobertura geográfica como con la presencia en el tiempo y en los niveles de la organización del IMAS.

A continuación, se detallan los tipos de personas entrevistadas según grupos de clasificación:



- 1) **Directores actuales o pasados:** dentro de esta categoría se solicitó y recibió información de tres personas del primer período y de seis del segundo, entre los que se incluyó a la Gerente General actual, al Subgerente de Desarrollo Social actual, a una persona que ha sido miembro de la Junta Directiva durante dieciséis años y al Primer Director Ejecutivo de la Institución. Los cinco restantes fueron Presidentes (as) Ejecutivos (as) de diversos períodos, incluyendo al actual. Como se ve en el listado que se adjunta (véase anexo), en esta categoría se toma la opinión de personas que estuvieron al frente de la Institución en diferentes momentos; haciendo hincapié en aquellos de mayor dinámica en la Institución (inicio, década de 1990 y tiempos recientes).
- 2) **Personal técnico presente en procesos relevantes:** en esta categoría fueron entrevistados tres funcionarios que laboraron para el IMAS en el primer período y que se jubilaron al inicio del segundo; como también a cinco que laboran actualmente en el IMAS y a uno que se jubiló hace menos de un año. Adicionalmente, fueron

efectuadas nueve entrevistas grupales en Áreas Regionales de Desarrollo Social, en las que se trabajó con un total de sesenta y un funcionarios actuales. Es interesante anotar que el 66% del personal técnico entrevistado ha participado en los dos períodos de la historia del IMAS; por lo que han conocido al menos parte de ambas experiencias; aspecto, lógicamente, muy importante para efectos de este trabajo. Igualmente, se trató de incluir personal de apoyo técnico, como también personal ejecutor de los programas sociales con el objetivo de lograr mayor amplitud en las opiniones.

- 3) **Beneficiarios de los programas sociales:** dentro de la categoría de beneficiarios fueron entrevistadas dieciocho personas residentes en diferentes lugares del país (ubicados en la cobertura geográfica de seis Áreas Regionales de Desarrollo Social) y que participaron en algún momento en al menos un programa institucional, sea del área de producción, como de vivienda o de ayuda inmediata de subsistencia. En este mismo orden, se tuvo la oportunidad de hacer contacto con cinco proyectos productivos, cuatro de tipo familiar y uno del Fondo Local de Solidaridad; con la finalidad de conocer por su medio, la opinión de los usuarios sobre los beneficios recibidos y, en general, sobre la Institución.

Finalmente, este documento cuenta con ocho capítulos y un glosario con las equivalencias de las siglas usadas. El capítulo I establece el marco general para el análisis, por lo que se orienta a conocer, aunque de manera resumida la situación económica, política y social del país en el momento en que fue fundado el IMAS y cómo esta influyó en su creación. Se dedican algunas líneas a definir el concepto de pobreza que se asume en el presente trabajo y se presentan y analizan también los contenidos principales y básicos de la Ley de Creación, en tanto que parámetros necesarios para valorar la acción institucional.

# Introducción

El capítulo II busca establecer el marco organizacional en que ha operado el IMAS, por lo que en este se recoge una visión general sobre el tipo de organización del IMAS a través de sus cuarenta años de existencia; lo que incluirá sus primeros pasos para ubicarse en las comunidades, su primer organigrama de tipo eminentemente tradicional, así como su reformulación organizacional efectuada a la luz de las acciones realizadas en el campo del Planeamiento Estratégico. Se incluye también una rápida alusión a la relación entre estructura centralizada y desconcentrada, que representa el mayor interés desde el punto de vista del desarrollo institucional.

Establecido el marco organizacional que sustenta el funcionamiento de la Institución, los capítulos III y IV presentan la oferta programática del IMAS, separada según los períodos de análisis propuestos. Se hace una exposición breve sobre los contenidos de los diferentes programas o componentes ejecutados, señalando su objetivo central, tiempo de duración, relaciones entre ellos y algunos de sus efectos principales. En el capítulo IV, se incluye un apartado dedicado a la introducción de la Informática en la gestión social, señalando algunos de sus efectos.

Con el objeto de completar y reafirmar lo expuesto en los dos capítulos anteriores, en el capítulo V se aborda el avance institucional en materia metodológica, centrandó la atención en temas como la programación, la investigación, la evaluación, el seguimiento y la coordinación interinstitucional; resaltando oportunamente sus avances pero también sus frenos y limitaciones.

El capítulo VI está dedicado al tema del financiamiento. En la medida de lo necesario para ilustrar y comprender los otros temas, en él se presenta una idea general de la magnitud de los recursos financieros, de las fuentes de donde proceden, de los procesos y requerimientos para adquirirlos y algunas características sobre su ejecución.

Finalmente, los capítulos VII y VIII, estrechamente vinculados entre sí, están dedicados a exponer resultados y perspectivas, respectivamente. En esa forma, el capítulo VII centra su atención en los principales efectos tanto en relación con los beneficiarios, como en el contexto del Estado y de las políticas sociales. Mientras que el capítulo VIII se ocupa de lo que puede ser considerado como lecciones aprendidas, entendidas estas, tanto en su sentido positivo de experiencia lograda con una enseñanza positiva, como en su sentido negativo de carencia que requiere ser llenada o de experiencia que debe ser mejorada, en función de un mejoramiento institucional en el corto y mediano plazo.

# I

---

## Marco histórico y conceptual en que se crea el IMAS



# I

---

## Marco histórico y conceptual en que se crea el IMAS



# Marco histórico y conceptual en que se crea el IMAS

Como sucede con toda persona, grupo, institución u organización social, el IMAS no surge de la nada ni es un producto ciego de la casualidad, como tampoco es solo la concreción de la idea más o menos clara y visionaria de algún dirigente político en un momento determinado. Por el contrario, es el producto de una serie de condiciones y factores concretos y diferenciados, relacionados tanto con el desarrollo económico, político y social del país, como con el conjunto de fuerzas existentes en la sociedad costarricense en el momento de su creación; condiciones que fueron aprovechadas y combinadas por un líder político, integrándolas en una institución pública novedosa y de suma importancia para el equilibrio y la paz del país.

Igualmente, gran parte de las características distintivas del IMAS y de las estrategias y acciones emprendidas para enfrentar la realidad y asumir la tarea para la que fue creado, encuentran su origen y explicación en esas condiciones existentes en el momento de su nacimiento y en las motivaciones, proyecciones y metas que lo pro-

movieron y lo hicieron realidad; así como en las condiciones y avances generados en el país durante sus cuarenta años de existencia.

## 1. Situación socioeconómica y política al crear el IMAS

Sin pretender un análisis profundo ni exhaustivo sobre la historia de Costa Rica en la década de los setenta, es válido enunciar los hechos de carácter social, económico y político más relevantes para explicar la necesidad sentida de crear el IMAS, y que a su vez justifican los contenidos y orientaciones que se incluyeron en su Ley de Creación. Dichos hechos que, por supuesto, también influyeron en la organización, orientación y oferta programática que desde su inicio asumió la nueva institución, se pueden resumir de manera general en tres grupos, a saber:

- Empobrecimiento relativo existente en la década de los setenta.
- Largo historial de políticas sociales en la sociedad costarricense.
- Política de intervención estatal traducida en un compromiso político.

### 1.1 Empobrecimiento relativo existente en la década de los setenta

Quizás debido a lo novedoso del IMAS, tanto su creación como su desarrollo han estado acompañados de algunas contradicciones; algunas más aparentes que otras. Una primera tiene relación con el motivo de su creación. Sin duda, el factor más importante que explica y justifica la creación de una institución pública como el IMAS, en

1971, es la existencia de un número importante de familias pobres (que habían sido tradicionalmente pobres o que habían comenzado a serlo por diversas razones), las cuales demandaban la atención del Estado. Sin embargo, de lo planteado en diversos documentos sobre la historia costarricense se deduce que el problema de la pobreza ha sido endémico en la sociedad costarricense en toda su historia, como también lo ha sido en otros países latinoamericanos (Meléndez, 2010: 76; Monge Alfaro, 1980: 169-172). Incluso, se puede afirmar que la intensidad del problema de la pobreza, en 1971, no era mayor que en años anteriores.

Ello conduce a preguntarse: ¿por qué el IMAS se crea en este momento y no antes?, ¿qué condiciones específicas o especiales existían al inicio de la década de los años setenta, que no existieron en años anteriores? A manera de hipótesis, la respuesta a estas preguntas podría ser formulada como sigue: en efecto existía en 1971 un contingente importante de familias pobres que ameritaban la creación de la Institución; pero, a la vez, la aparición del IMAS no responde exclusivamente a la existencia de esas familias pobres, sino también a otros factores de orden político y de oportunidad, como se evidencia a continuación.

En relación con las dimensiones de la pobreza en 1971, no se encuentra mucha información estadística disponible. No obstante, existen algunos datos que permiten inferir que en efecto existía un buen número de familias en situación de pobreza, aunque quizás menos que en décadas anteriores. Así, a partir de estadísticas contenidas en el Informe del Estado de la Nación de 1995, sobre la evolución social y económica de Costa Rica, se evidencia que *“entre los años 1960 y 1970 el porcentaje de las familias pobres refleja un fuerte descenso, pasando del 50% del total de familias a solo el 29%”* (Solís, 2001: 1).

Por otra parte, como lo afirmaba el entonces diputado Francisco Morales Hernández, en su exposición sobre la filosofía y las funciones del IMAS, ante la Comisión de Asuntos Sociales de la Asamblea Legislativa que estudiaba el proyecto de Ley, el número de pobres existente

en el país, en 1970, se situaría en alrededor de 500,000 personas (Asamblea Legislativa, 1970. Acta 57: 352). Dicha cantidad representaría el 28.4% de la población total; dato que es coincidente con el aportado por el Informe del Estado de la Nación. En síntesis, se puede afirmar que en el momento en que se crea el IMAS casi una tercera parte de la población del país se encontraba en situación de pobreza; lo que ciertamente constituye un índice relativamente alto.

Dicho nivel de pobreza puede ser explicado por diversos factores que, aunque por lo general actuaron de manera integrada, se pueden individualizar y anotar como sigue:

#### **a. Crisis en la producción y en la comercialización del café**

Uno de los efectos de la denominada “Gran Depresión” de los años treinta y de la Primera Guerra Mundial fue la dificultad para financiar la producción y la comercialización de ese grano, con lo que se produce una relativa escasez en la oferta de empleo en el agro, con la consiguiente pérdida del poder adquisitivo de parte de las familias. Y aunque ambos fenómenos fueron relativamente pasajeros, sus efectos tuvieron una mayor duración, en la medida en que la Segunda Guerra Mundial y sobre todo la ruptura del Gobierno de Costa Rica con el de Alemania, interrumpieron buena parte de las



exportaciones a ese país (que en ese momento representaban un porcentaje importante de la producción nacional) y prolongaron la carestía de bienes de inversión y de consumo procedentes de Alemania (Stone, 1976: 127-128).

Como consecuencia de lo anterior, los niveles de vida se deterioraron en todo el país sobre todo para los trabajadores asalariados y para los pequeños propietarios y la falta de empleo se mantuvo en el medio rural, extendiéndose luego al medio urbano, como efecto de la migración de muchos campesinos a las ciudades, en búsqueda de trabajo y subsistencia. Situación que, con altibajos, se mantuvo durante los años siguientes. A este respecto y con base en datos del Informe del Estado de la Nación de 1995, se puede afirmar que “entre los años 1940 y 1970, el país prácticamente no se enriqueció. De hecho, el crecimiento vegetativo de la población aumentó en un 168.6%, pasando de 656,000 a 1,762,000 habitantes; mientras que el Producto Interno per cápita aumentó solo en un 113.8%, pasando de \$702 US a \$1,501 US” (Solís, 2001:1).

En relación con lo anterior, es importante no perder de vista que tratándose de un país cuya economía estaba en ese momento centrada en el monocultivo del café (que por definición es un cultivo de exportación) su desarrollo y bienestar dependen directa y casi totalmente de los mercados externos; tornándose muy susceptibles

a los vaivenes y sucesos de los países compradores. Eso explica precisamente que los niveles de pobreza hayan variado tan drásticamente entre 1960 y 1970, aprovechando (entre otras cosas) la coyuntura de un mejoramiento en los precios y comercialización del café, después de 1963 y un inusitado alto crecimiento económico entre 1966 y 1970 (Monge Alfaro, 1980: 307).

## **b. Migración de campesinos hacia las ciudades**

Cuando se pasa revisión a la historia de Costa Rica, sobre todo durante los siglos XVIII y XIX, es interesante y sorprendente notar cómo el costarricense se inclinó poco a la vida urbana; y que más bien, -por facilidad, falta de recursos o por temor-, prefirió residir (o al menos no cortar sus contactos) en el medio rural; hasta el punto de que, en diversos momentos, debió ser obligado bajo amenaza de castigo, a agruparse en poblados concentrados (Monge Alfaro, 1980: 157-164). Esta situación, sin embargo, tiende a variar a partir de la década de los años treinta y sobre todo en los años cincuenta, como efecto de varios factores.

Por un lado, como se anotó, existían las dificultades de empleo y de subsistencia que padecían muchas familias por las razones indicadas; así como la carestía de terrenos y el aumento de su precio que se evidenciaban ya en lugares aledaños al Valle Central. Por otro lado, también se produjeron cambios en las ciudades del centro del país (particularmente a partir de los años cincuenta), haciendo que la vida urbana fuera más atractiva (Lao Martín, 1974: 253). Ello por cuanto las ciudades, desde esa época, ofrecían mejores condiciones y facilidades para estudiar, un mayor y más ágil acceso a los centros de salud, mejor infraestructura para la comunicación y una incipiente pero creciente industrialización, a la luz de la política de sustitución de las importaciones; situaciones que, como se verá más adelante, no siempre pudieron ser aprovechadas por todos los migrantes, con lo que muchos conservaron o aumentaron su situación de pobreza.

Tal como afirma Lao Martín (1974: 252), antes de 1963 el destino de la mayor parte de la migración interna del

país era la ciudad capital o el área metropolitana que la rodea; lo que es lógico dado que es allí donde se inicia el proceso de industrialización. “Lo anterior se nota por los tugurios que cada día aparecen en esta zona, habitados generalmente por los nuevos migrantes rurales de escaso nivel educativo” (Lao Martín, 1974: 254). De acuerdo con el mismo autor, de esta población la mayoría se dedicaba a servicios personales y ocupaciones afines; lo que explica la existencia de una mayoría de población femenina, al contrario de lo sucedido con la migración hacia las zonas de producción bananera (Lao Martín 1974: 253). Y aunque no se dispone de cifras exactas al respecto, de lo anterior se deduce claramente que buena parte de los migrantes al área metropolitana de San José llegó a aumentar los núcleos ya existentes de pobreza; en la medida en que estos migrantes carecían del conocimiento y del nivel educativo para insertarse con éxito en ocupaciones bien remuneradas en la naciente industria o en otros campos, debiendo limitarse a trabajos de baja remuneración que los conducían a la vida en tugurios.

### ***c. Proceso de industrialización en línea con la sustitución de las importaciones***

En los años anteriores a 1948, existieron diversas actividades orientadas a la transformación de productos agrícolas o pecuarios para ofrecer un mejor servicio a los consumidores, dentro de lo que podría designarse como una industria rudimentaria de carácter artesanal. De hecho, ya en el siglo XIX, se conoció la existencia (e incluso de su inicial organización) de sastres, panaderos, herreros y productores de diversos instrumentos de labranza, entre otros (De la Cruz, Vladimir 2010: 52-56; 123-128). Sin embargo, no es sino a partir de ese año y bajo el impulso de la “socialdemocracia”, que se produjo un apoyo efectivo y sostenido al proceso de industrialización; favorecido este con la adhesión de Costa Rica al Mercado Común Centroamericano en 1960, precedida por la promulgación de la Ley de Fomento Industrial en 1959; con lo que Costa Rica se aseguró una ampliación del mercado para los productos nacionales (Stone, 1976: 339).

Es claro que el proceso de industrialización por sí mismo, no podía producir un aumento en las dimensiones de la pobreza. Por el contrario, es un productor de empleo y, de hecho, se constituyó en un importante factor dinamizador de la economía nacional. Sin embargo, contribuyó a aumentar la pobreza urbana por dos vías: primero, por la atracción que ejerció sobre las familias del medio rural ante la posibilidad de obtener un empleo más estable y mejor remunerado en la ciudad, sacándolas de su medio y de su nicho de seguridad; y, segundo, por el rechazo posterior ante la evidencia de que las empresas no tenían la capacidad para absorber toda la mano de obra disponible, o bien que las mismas familias no siempre contaban con los conocimientos y destrezas necesarios y adecuados para integrarse a la producción industrial.

### ***d. Formación de “cinturones de miseria”***

La acción combinada de las crisis sufridas en la producción y comercialización del café, con la fuerte e inusual migración del campo a las ciudades y la incapacidad de una naciente industria urbana para ofrecer empleo a toda la población migrante y de esta para insertarse en ella, contribuyeron a producir un fenómeno social relativamente nuevo en el país: la existencia de un fenómeno que en ese momento se llamó “cinturones de miseria”.



Como en todas las ciudades relativamente grandes, la población migrante se fue concentrando (por afinidad, oportunidad o necesidad) en sectores o barrios, en donde reproducían su situación de pobreza, así como muchas de sus costumbres y prácticas rurales; con lo que progresivamente fueron adquiriendo connotaciones específicas que los distinguía del resto de la ciudad; contribuyendo así a la formación de estereotipos y de conductas excluyentes, que los hacían más notorios al resto de la población. Es precisamente esa circunstancia la que permite considerar como algo posible, que no fuera sino hasta los años cercanos a 1970, o más concretamente durante la campaña política para las elecciones de ese año que la existencia de un sector importante de familias pobres fuera percibido como un verdadero problema social nacional; siendo así que, como se indicó, el porcentaje de familias en situación de pobreza había sido mayor en décadas pasadas, pues había pasado del 50% al 29% entre 1960 y 1970.

## 1.2 Largo historial de políticas sociales en la sociedad costarricense

Además del nivel de pobreza existente al inicio de la década de los setenta, un segundo factor generador de condiciones favorables a la creación del IMAS fue sin duda la inclinación tradicional de la sociedad costarricense a poner en práctica acciones diversas en be-

neficio de la colectividad, como efecto del sentimiento de solidaridad generalizado que ha penetrado casi todos los niveles sociales. En ese sentido, es necesario reconocer que en la historia de Costa Rica, sobre todo en el transcurso del siglo anterior y en lo que va del actual, las políticas sociales han estado presentes en las preocupaciones de la mayoría de los gobiernos y de la sociedad civil, aunque no de la misma forma ni con la misma intensidad. Por ello, no han faltado acciones orientadas a atender necesidades de la población más desprotegida, incluso cuando estas acciones no hayan respondido siempre a una legislación debidamente formulada y vigente, ni fueran suficientemente estructuradas y traducidas en servicios o instituciones. Dicha tendencia, por lo demás, se ha acentuado en las últimas décadas, sobre todo a partir de 1960, como se verá más adelante.

De hecho, como lo anotan Esmeralda García y Mireya Zamora (García y Zamora, 1982: 26), ya en los primeros años de la época republicana existieron dos tipos de ayudas sociales o de bienestar social: los privados y los públicos. Los primeros, los llamados “Socorros mutuos”, se orientaban a auxiliar necesidades individuales y estaban a cargo sobre todo de grupos religiosos y laicos. Estos “Socorros Mutuos”, aunque eran fondos voluntarios que ofrecían solo ayudas monetarias paliativas y temporales para atender problemas también transitorios, denotaban ya las preocupaciones existentes entre la población, en relación con los problemas sociales. Con todo, su visión era de simple beneficencia en la que se daba la asistencia individual sin esperar ninguna respuesta o participación activa del beneficiario. Por el contrario, el bienestar social público estaba a cargo del Estado mediante la Secretaría de Gobernación y Policía y los municipios, y solo atendían problemas sociales colectivos como epidemias, emergencias, etc. en lo que el Estado seguía prácticas heredadas de la Colonia. En ese sentido, es pertinente recordar que durante los siglos XVII, XVIII y buena parte del XIX, la atención de las necesidades individuales relacionadas con la pobreza, la salud y la seguridad social, estuvo a cargo de organizaciones privadas, sobre todo religiosas, sin que las instancias civiles y políticas se sintieran concernidas.

Esta situación se mantuvo durante todo el período de gobiernos liberales (desde 1870) hasta la administración del presidente Alfredo González Flores (1914-1917), cuando el Estado costarricense promulgó las primeras leyes orientadas a regular acciones en el campo social; con lo que comenzaba a intervenir también en los problemas sociales individuales, iniciando así el resquebrajamiento del régimen liberal. Fue así como el Estado enfrentó los problemas generados por la “Gran Depresión” de los años treinta y los generados por la Primera Guerra Mundial, como se indicó anteriormente. De hecho, aunque el país no se encontraba en el centro de ambas situaciones fue impactado por algunos de sus efectos. Las fluctuaciones del mercado cafetalero, las reducciones en el crédito a los productores de café y las limitaciones para las importaciones de productos básicos para la producción y el consumo deterioraron las condiciones de vida y de trabajo de los jornaleros y de los pequeños propietarios rurales, así como la de los artesanos urbanos. Teniendo ello como efectos, entre otros, el aumento en el costo de la vida, la expropiación de pequeños productores y la pérdida del empleo para muchos jornaleros, con los consiguientes conflictos sociales que ello debía generar (García y Zamora, 1982: 27; Stone, 1976: 127; Salazar y Pineda, 1987: 31).

En esa forma, la década de los años treinta y la siguiente estuvieron caracterizadas por los primeros conflictos sociales importantes y medianamente violentos vividos en Costa Rica y que respondían a las ideas reformistas o abiertamente revolucionarias, impulsadas por los partidos Reformista y Comunista, respectivamente; pero también por la creación de las primeras instituciones orientadas a atenderlos. En respuesta a las presiones populares y en la búsqueda de solución a esos conflictos, a las obras creadas alrededor del año 1920 (Banco Nacional de Seguros y una Clínica Infantil), se agrega en 1930 el Patronato Nacional de la Infancia, en 1941 la Caja Costarricense del Seguro Social y en 1943 se promulga la Ley de Garantías Sociales y el Código de Trabajo, y se crea la Secretaría de Trabajo y Previsión Social; instituciones de trascendental importancia que prepararon el terreno para las reformas sociales que se dieron a partir de la Constitución de 1949.

### 1.3 Política de intervención estatal coronada con un compromiso político

El tercer factor importante a considerar como generador e impulsor de condiciones para la creación del Instituto Mixto de Ayuda Social se encuentra en las profundas y variadas transformaciones que se produjeron a partir de los sucesos armados de 1948; enmarcados en la Constitución Política aprobada en 1949 y ejecutados en los años siguientes bajo la inspiración y la conducción de la ideología socialdemócrata. En efecto, aunque como se indicó, el inicio del resquebrajamiento de la ideología liberal en la conducción del Gobierno de Costa Rica se inicia en 1914 y se acentúa en los veinte años siguientes (verdadero período de transición). Dicha Constitución marca el final formal del largo período de gobiernos liberales (1870-1948) e introduce el de un Estado benefactor e intervencionista, con un proyecto de gobierno decididamente reformista, que conduciría al país a un desarrollo sostenido (con cortas interrupciones) y al disfrute de períodos significativos de bienestar y desarrollo social; período que se prolonga hasta la crisis de los años ochenta (García y Zamora, 1982: 36). De hecho, en su Art. 50, la Constitución Política establece:

*“... 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”. Y, en su Art. 51 se dice que: “La familia, como elemento natural y fundamento de la sociedad, tiene derecho a la protección del Estado. Igualmente, tendrán derecho a esa protección la madre, el niño, el anciano y el enfermo desvalido”.*

Por su parte en 1948, la Junta de Gobierno, triunfadora en el enfrentamiento armado de ese año, había nacionalizado la Banca; con lo que se aseguraba el poder suficiente para controlar y dirigir un proyecto agresivo de desarrollo económico, político y social del país, orientado al aumento y diversificación de la producción y al fortalecimiento y creación de oportunidades de los sectores medios emergentes, entre otros. Para la ejecución de este proyecto, el mismo grupo social-demócrata de la Junta de Gobierno creó el Partido Liberación Nacional en 1951; Partido que si bien no siempre contaba con la Presidencia de la República, conservaba el dominio continuo de la Asamblea Legislativa en todas las Administraciones entre 1953 y 1974 (Martínez, Menezes, Salas y Solano, 2009: 15-16).

Fruto de ese nuevo proyecto reformista, en los veinte años siguientes a la promulgación de la

Constitución de 1949, se crean en Costa Rica la mayor parte de las Instituciones orientadas a atender diversos problemas sociales; entre las cuales vale destacar, por su importancia, las siguientes<sup>1</sup>: el Consejo Nacional de Producción (1949), el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (1954), el Instituto Nacional sobre Alcoholismo (1955), el Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillados (1961), Instituto de Tierras y Colonización (1962), la Dirección Nacional de Bienestar Social en el Ministerio de Trabajo (1963), Instituto Nacional de Aprendizaje (1965), La Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad (1967), Instituto Nacional de Fomento Cooperativo (1968) y el Banco Popular y de Desarrollo Comunal (1969). Igualmente, se emite la Ley sobre Asociaciones Cooperativas (1968), (Rodríguez Vega, 2011: 13-14 y Rodríguez Sancho, 2008: 16).

En esta forma, el Estado concentra funciones económicas y sociales de previsión, dirección, inversión y regulación ante las necesidades de las comunidades y de la sociedad en general; estimulando y participando activamente en diversos campos como energía, infraestructura, seguridad social, vivienda, educación, industria liviana, transportes y otros. En lo relacionado con el campo social y siguiendo lo dispuesto por el citado Art. 51, dichas acciones del Estado giraron alrededor de la familia, considerada como el fundamento de la sociedad y, por lo mismo, como un elemento que debía ser estimulado y fortalecido. A ese efecto, en 1955, se aprueba la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo, mediante la cual se crea la Oficina de Bienestar Social en la Dirección de Previsión Social; dependencia que se puede considerar como una precursora del IMAS y que inicialmente estuvo orientada sobre todo al bienestar social relacionado con el campo de la salud (García y Zamora, 1982: 36).

*“La Oficina de Bienestar Social atendía problemas de alcoholismo, vivienda, desocupación, subsidios familiares, centros de recreo y la atención de emer-*

---

1. El nombre de cada uno de las instituciones citadas en este párrafo corresponde al identificativo con el que fueron creadas.

*gencias nacionales. En ese sentido, los programas de bienestar social como subsidios familiares, promoción social y el control de instituciones de Bienestar Social pasaron a formar parte de las políticas del IMAS, como lo fue parte del personal”* (Martínez, Meneses, Salas y Solano, 2009: 5).

Entre 1950 y 1957, Costa Rica tuvo un auge económico importante. Fueron impulsadas las exportaciones, las que tuvieron un gran dinamismo en los primeros años de esa década, con base en los precios excepcionales del café; lo que permitió avances significativos en materia de salud, educación y bienestar social. La propuesta política de sustitución de las importaciones, impulsada por la CEPAL, retomada por la Alianza para el Progreso y apoyada en toda la América Latina por diversos políticos, grupos y partidos, fue acogida e impulsada también por el Gobierno de la República; promulgando, como ya se mencionó, la Ley de Fomento Industrial en 1959 y adhiriendo al Mercado Común Centroamericano al año siguiente (Salazar y Pineda, 1987: 32).

Aprovechando la relativa prosperidad económica que se había generado con la mejora de los precios del café a partir de 1953, el Estado se propone elevar los niveles de vida de los sectores populares de la ciudad y de las familias de las zonas rurales. De modo que, mientras el recién creado Instituto de Tierras y Colonización trabajaba en la redistribución de tierras en el medio rural, *“la Caja del Seguro Social suministraba asistencia médica en áreas urbanas y, más tarde en provincias costeras fuera del Valle Central como Puntarenas, Guanacaste y Limón, típicamente atrasadas”* (Rodríguez Sancho, 2008).

Por lo anterior y según la opinión del historiador Alfredo Guerra Borges, ya en los comienzos de la segunda mitad del siglo XX, se habían producido avances considerables en Costa Rica que marcaban diferencias con la situación de países hermanos de la región; situación que, según él, guarda una estrecha relación con la nacionalización bancaria y el establecimiento de las “Juntas rurales de crédito” creadas en 1914. De modo que “a fines de los sesenta, el crédito institucional llegaba

a un 46% de los agricultores de Costa Rica, mientras en Guatemala la proporción era del 2%” (Guerra, 1993:47).

Entre 1962 y 1966, aparece una nueva dificultad relacionada con la producción del café y que afectó toda la economía en general; esta vez provocada por las erupciones del volcán Irazú. Con todo, los efectos de esta crisis no fueron tan grandes gracias a cuatro factores: incorporación del país al Mercado Común Centroamericano, incorporación a los mercados mundiales de productos agrícolas, expansión del gasto del sector público e ingreso de capital extranjero (Salazar y Pineda, 1987: 33). Pese a ello, esta nueva experiencia evidenció aún más la debilidad de la economía y la imposibilidad de crecer lo suficiente para sostener todo el desarrollo y bienestar proyectado. Igualmente, ya en ese momento, se veía con claridad que el proceso de industrialización y la adhesión al Mercado Común Centroamericano, que habían sido factores importantes de atracción en la migración campo-ciudad, no parecían ser capaces de absorber toda esa migración; quedando (como se indicó páginas atrás) un remanente de personas y familias con muy baja calificación laboral y que eran candidatos directos a engrosar los núcleos ya existentes de pobreza urbana.

De hecho, era bastante claro que la aplicación del nuevo modelo de desarrollo beneficiaba de manera

importante a los grupos medios y a la burguesía; pero que no contribuía significativamente a disminuir la brecha social entre ricos y pobres, quedando grupos rezagados que muy poco o nada se beneficiaban con ese auge económico. Por lo que en adelante los problemas de pobreza y de falta de vivienda tenderán a acentuarse y a tornarse más permanentes (Salazar y Pineda, 1987: 34). Cabe señalar que la creación del IMAS, así como la de otras instituciones en Costa Rica, implicó una anticipación a la aparición de situaciones de verdadera crisis.

En síntesis, la percepción sobre la existencia de un gran número de familias en situación de pobreza, la tradicional preocupación por el campo social experimentada en el país, aunadas a la existencia de políticas intervencionistas y de un Estado benefactor explican la necesidad sentida y la decisión de crear una institución pública que se ocupara de manera prioritaria de la atención del problema de la pobreza; concentrando, aumentando y distribuyendo los limitados recursos públicos existentes para ello.

En esta forma, mediante la Ley N° 4760 del 4 de mayo de 1971, se crea el Instituto Mixto de Ayuda Social. Institución que tiene como objeto la puesta en ejecución de diversas políticas y la realización de acciones conducentes a la eliminación de la pobreza en el país, tal y como se argumenta más ade-

lante. Esa misma situación también explica la creación en 1974 de la Dirección Nacional de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (DESAF), complementaria del IMAS, encargada de financiar la ejecución de las políticas sociales relacionadas con el campo de la pobreza. La creación de ambas instituciones, junto con la universalización de los seguros sociales (1970), la ampliación del programa de atención primaria a la salud (1970-1975) y la creación del Instituto Nacional de Aprendizaje (1965) formaron lo que algunos denominaron como “*la época de oro de las políticas de bienestar social*” (Martínez, Meneses, Salas y Solano, 2009: 3).

A este respecto y a manera de cierre de este punto, es interesante observar una particularidad bastante significativa de la creación del IMAS y también de estas cinco instituciones o programas de bienestar social: todas nacen en un tiempo relativamente corto (nueve años); bajo administraciones del mismo Partido Liberación Nacional; fueron financiadas por el bolsillo de los empresarios (incrementos a los impuestos de las planillas, en la mayoría de los casos); y son dirigidas, en su mayoría, a los sectores no asalariados, situación que repercute en la capacidad de movilización de los sindicatos (Martínez, Meneses, Salas y Solano, 2009: 25). En otras palabras, se trata de políticas definidas por dirigentes del partido político dominante en ese momento, como parte de un modelo reformista burgués de gobierno; que contaron con el apoyo de los sectores productivos emergentes de la nueva burguesía urbana; y que, al menos en el caso particular del IMAS, contaron con el apoyo efectivo de todas las fuerzas políticas. Todo ello las califica como acciones novedosas y les otorga una connotación de evidente exclusividad; aspecto que se retomará más adelante con mayor amplitud.

## 2. La pobreza como fenómeno heterogéneo y multidimensional

Sin duda, la pobreza es un fenómeno muy conocido en países en proceso de desarrollo como Costa Rica; pero, a la vez, es uno de los conceptos más difíciles de definir, entre otras cosas, debido a la cantidad y diversidad de



elementos que incluye (materiales, laborales, sociales, psicológicos, etc.); a la variedad de enfoques que acepta (estado, proceso, economicista, integral, etc.); a la relatividad que implica su medición y a la variedad de definiciones que se le han dado. De hecho, la pobreza siempre ha estado relacionada con la idea de privación de recursos de diversa índole; por lo que siempre ha existido en la medida en que las privaciones también se han conservado. El problema está en definir privación de qué, cuándo, dónde y en qué grado.

No se pretende en este punto entrar en un análisis completo y exhaustivo sobre la pobreza ni se busca remontarse a situaciones más o menos primitivas, donde la pobreza era asociada a lo religioso y se trataba de resolver mediante la caridad y acciones similares. Por el contrario, las limitaciones de este trabajo obligan a abordar este tema, solo en tanto sea necesario para situar la experiencia del IMAS; por lo que se presentan solamente algunos conceptos de pobreza que en algún momento formaron parte de la experiencia o de la reflexión en el Instituto y que, por lo mismo, pueden servir como parámetros para valorar programas realizados y acciones ejecutadas por la Institución, como también las posibles proyecciones en el futuro.

Un primer concepto de pobreza está incluido en la afirmación del investigador Juan Diego Trejos, en el sentido de que:

*“hasta los años sesenta se concebía la pobreza como una situación en que no se alcanzaban ciertos niveles mínimos de ingesta de alimentos, de ingreso o de consumo y todo el esfuerzo metodológico de medición giró en torno a la cuantificación de la pobreza como una situación de ingreso o gasto insuficiente a partir de su confrontación contra una línea de pobreza que marcaba los umbrales mínimos de bienestar” (Trejos, 2001: 3).*

Precisamente, este concepto de pobreza, centrado en la dimensión económica de ingresos y consumo, es el que

sirve de base al consignado en el Proyecto de Ley para la creación del IMAS (no así en la Ley aprobada), designado allí como miseria, aunque no limitado solo a ella como se verá más adelante. Igualmente, es este el concepto que se utilizó oficialmente en el país hasta hace unos quince años y que se concretaba en la denominada Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) y se medía por la canasta básica alimentaria.

Después de los años sesenta, sobre todo bajo el influjo de la reflexión sobre la crisis de fines de esa década, se fue construyendo un nuevo concepto de pobreza, más integral y enfocado no solo a los efectos, sino también a algunas de sus causas. Así, entre las carencias, no solo se anotaban los ingresos y el consumo, sino también otras como la dimensión educativa, la inserción en los procesos modernos de producción, la reacción anímica frente a la pobreza y la poca participación en mecanismos de integración social. Con esto, la pobreza dejó de ser un problema eminentemente económico, para convertirse en uno más o menos integral, donde la dimensión vivencial comenzó a ser tomada en cuenta. Además, dejó de ser una simple manifestación de una situación, para convertirse en una situación con causalidad y efectos, que refleja la causalidad circular que caracteriza a la pobre-

za. Es precisamente este concepto de pobreza el que está presente en la Ley del IMAS tal como fue aprobada y como se conserva actualmente; lo que, en su momento, representó un avance conceptual grande, novedoso y de gran importancia.

Un tercer concepto de pobreza se retoma del recién citado investigador Trejos. Empleando categorías diferentes, él concibe la pobreza como un fenómeno complejo y multifacético que involucra simultáneamente al menos tres grandes dimensiones: la privación, la impotencia y la vulnerabilidad (Trejos, 2001: 4).

La **privación** es la dimensión más visible de la pobreza y está relacionada con el consumo y la satisfacción de las necesidades básicas; por lo que implica ingresos insuficientes para adquirir bienes y servicios básicos en el mercado (alimentos, vestido, vivienda, servicios, y otros); como también falta de acceso o acceso inadecuado a los servicios básicos provistos por el Estado (educación, salud, agua potable, saneamiento básico, entre otros). Como se puede observar, dicha dimensión de privación es relativa, dependiendo de los niveles de satisfacción adecuada existentes en cada lugar, tiempo y contexto social y concuerda con el primer concepto de pobreza anotado, es decir lo que se podría designar como “pobreza económica”. En consecuencia, la forma de combatir esta dimensión de la

pobreza es aumentando la capacidad de consumo de quienes la padecen, aumentando a su vez sus activos (vivienda, instrumentos, etc.) y sus ingresos corrientes (adquiridos mediante el trabajo) o sociales (ayudas y servicios del Estado o de la colectividad), (Trejos, 2001: 5-6).

La segunda dimensión de la pobreza anotada por Trejos es **la impotencia**. Se refiere a la carencia de voz, de organización, de participación y de acceso al poder político de las personas pobres para cambiar la situación por sí solos. Ello por cuanto carecen de los instrumentos para hacerse valer y para insertarse en los procesos normales de producción y participación existentes en la sociedad. En consecuencia, la solución a esta dimensión de la pobreza está en la dotación de instrumentos para lograr su inserción y ser escuchados, tales como la organización y capacitación y el establecimiento de mecanismos de exigencias de sus derechos (Trejos, 2001: 7). La combinación de casi todos los elementos de ambas dimensiones constituye, sin duda, el concepto de pobreza que se contiene en la Ley del IMAS. De hecho, en él, se insiste fuertemente en ideas como la educación, la capacitación y la inserción en procesos de producción y en general en los diversos procesos que se desarrollan en la sociedad, sin por ello dejar de lado las necesidades inmediatas de subsistencia y consumo.

La tercera dimensión, anotada por Trejos, **la vulnerabilidad**, guarda relación con la extrema exposición al riesgo ante diversas formas de inseguridad (económica, ambiental, y otras), en que se encuentra la población en situación de pobreza; en el sentido de que dichas formas de inseguridad tienden a ser más frecuentes entre la población pobre y su capacidad para enfrentarlas es menor, dada la menor disposición de recursos. Situaciones como las reducciones violentas e imprevistas de sus ingresos, la ubicación en terrenos inseguros, la residencia en lugares riesgosos y con poca o nula infraestructura, la vivienda en malas condiciones o situada a orillas de ríos o las limitaciones para hacer respetar sus derechos; todo ello son condiciones a las que los pobres se ven expuestos debido a la ausencia de otras alternativas (Trejos, 2001: 8).

La forma de enfrentar la vulnerabilidad es la protección, mediante acciones que permitan reducirla, tanto de una manera preventiva como para superar sus efectos. Algunas de estas acciones podrían ser la oferta de subsidios temporales que mantengan la capacidad de consumo en casos de crisis (programas de alimentos, ayudas para cubrir necesidades básicas), la protección de la vivienda y la oferta de vivienda en buenas condiciones. Pero también forma parte de la protección una política de respeto a los derechos de los pobres, garantizada mediante la formación de redes de protección social, que se traduzca en programas orientados a la toma de conciencia sobre los derechos de las personas en su diversidad.

Evidentemente, estas tres dimensiones se superponen y se complementan, de modo que cada una supone a las otras dos, y las carencias en una dimensión influyen en las carencias de las otras; de la misma forma que las acciones que se realicen para superarlas en una de estas dimensiones contribuyen a superarlas en las otras dos. Ello exige que las diversas estrategias programas alineados o acciones orientadas a la solución de la pobreza, incluyan respuestas a las tres dimensiones y, a la vez, se encuentren debidamente articuladas desde su programación hasta su ejecución. Como se explicará más adelante, el concepto de pobreza existente en la Ley del IMAS así como la práctica institucional ha incluido, de alguna forma, elementos de respuesta a las carencias consideradas en las tres dimensiones; con excepción del tema de los derechos que, aunque implícito en el contenido de la Ley, hasta hace unos quince años parece haber estado excluido de las preocupaciones reales institucionales; deficiencia que tiende a ser subsanada en los últimos documentos programáticos.

De hecho, en el Plan Anual Operativo correspondiente al año 2008, se utiliza como base de operación la siguiente definición de pobreza:

*“Fenómeno o situación compleja de índole coyuntural o estructural, multifacético y heterogéneo, que afecta a las personas y que se caracteriza por sus preca-*

*rias condiciones de vivienda y sanitarias, bajos niveles educacionales, inserción inestable en el sistema productivo, condiciones de riesgo social, con poca o ninguna incorporación en mecanismos de participación social, recursos insuficientes para satisfacer las necesidades básicas (nutricionales, salud, educación y vivienda) y en algunos casos ausencia o insuficiencia de destrezas, aptitudes, herramientas y oportunidades para generar y acumular ingresos” (IMAS, 2008, p. 5).*

Y en el documento sobre el Modelo de Intervención para atención integral de familias y comunidades en pobreza, elaborado recientemente a la luz del Plan Estratégico Institucional 2007-2011, se presenta una definición similar, en donde de manera resumida la pobreza se conceptualiza como la *“situación compleja de índole estructural, y/o coyuntural y heterogénea que afecta a las familias, caracterizada por carencia de herramientas y oportunidades para generar condiciones de vida integral favorables”* (Oviedo, 2010: 12).

Como se deduce de todo lo dicho sobre el concepto de pobreza sus causas están relacionadas con variables macroeconómicas como la propiedad y distribución de los recursos o la capacidad y calidad de empleo que ofrece una sociedad



en un momento determinado; pero también con variables sociales como la capacidad individual o grupal para insertarse en procesos de producción, los niveles educativos de la población o el conformismo.

Por su parte, Herrera manifiesta que algunos efectos de la pobreza son: menor esperanza de vida, exclusión social, bajos salarios, desigualdades, deterioro social, carencias de empleo, de salud, de alimentación, de educación y de vivienda, imposibilidad de acceso a bienes y recursos y escasa participación comunal; situaciones que pueden conducir a las personas al abandono de sí mismas, puesto que carecen de incentivos para buscar trabajo o para participar en acciones de desarrollo comunal. La familia se debilita, se diluye y va dejando de cumplir funciones centrales; pierde las capacidades de prestar irremplazables funciones de cuidados educativos y morales (Herrera, 2010: 62).

Complementariamente, Cordero anota, que algunas de las características de las familias en situación de pobreza son las siguientes: hogares grandes, con abundante población infantil (muy por encima del promedio) y altas tasas de fecundidad; insatisfacciones importantes en el campo de los servicios básicos; dificultades psicosociales para acceder a servicios de salud y planificación familiar; bajo nivel educativo y poco acceso a la educación y a la información, alto grado de

deserción escolar y problemas de aprendizaje; aumento de la actividad económica informal; malas condiciones en la infraestructura física del entorno y en la vivienda; mayor cantidad de mujeres jefas de hogar; predominio del machismo, situaciones de abandono o agresión y hasta delincuencia juvenil; y, finalmente, escasas posibilidades internas de transformación (Cordero, 1998: 62-65).

## 3. Elementos principales del contenido de la Ley de Creación

### 3.1 Proceso de aprobación de la Ley 4760

Vistas las condiciones principales (sociales, económicas y políticas) en que se originó el IMAS y presentado el concepto de pobreza que se utiliza como punto de referencia en este trabajo, es necesario enunciar los contenidos principales de su Ley de Creación. Pero antes, conviene dedicar algunas líneas al proceso en que esta Ley fue aprobada en la Asamblea Legislativa, por cuanto al parecer ello incluye otra de las contradicciones a la que se hizo referencia al inicio del capítulo, y puede ofrecer elementos interesantes para comprender y explicar algunos de sus contenidos. A este respecto, se deben tener presentes al menos los siguientes dos hechos significativos:

En primer lugar, no se debe perder de vista que la idea de crear un organismo que se ocupara de atender a la población en situación de pobreza en el país surgió dentro del contexto de un proceso electoral para la Presidencia de la República; siendo la primera vez en la historia del país que el tema de la pobreza formaba parte importante de la oferta de un candidato a ese cargo. En consecuencia, aunque en ese momento el tema del combate a la pobreza contaba con el apoyo general de la población (partidos, líderes, prensa, Iglesia, cámaras, etc.), no todos los sectores apoyaron la creación de una nueva institución dedicada a ello. Ni todos apoyaron el Proyecto de Ley tal como fue formulado y presentado a la Asamblea Legislativa, entre otras razones, porque creían que, en efecto, el proyecto requería de ajustes y mejoras, o bien por razones eminentemente político-partidistas.

En consecuencia, aunque se daba por un hecho que el combate de la pobreza era necesario en el país y que debía institucionalizarse para que pudiera ser viable (se requería financiamiento y una estructura programática y operativa). Algunas personas consideraban que ya había demasiadas instituciones públicas y que lo procedente era aprovechar debidamente las ya existentes, o bien crear una entidad nueva pero de carácter privado para que se ocupara de ello. Esta línea era sostenida sobre todo por el sector empresarial que consideraba que una entidad pública iba a ser muy lenta y que el tema de la pobreza requería una ejecución ágil y expedita; por lo que siempre ese sector estuvo dispuesto a apoyar la idea del IMAS pero con la condición de que operara como una fundación privada.

Con respecto a la necesidad de mejoras, algunos consideraban que el proyecto presentado a la Asamblea Legislativa adolecía de numerosos defectos de forma (como la redacción un tanto difusa de algunos artículos) y de fondo (no abordaba los verdaderos problemas ni aportaba soluciones que implicaran cambios sustantivos en la estructura agraria y en las familias); defectos que había que corregir con el objetivo de que la nueva institución pudiera operar adecuada y eficientemente para lograr los efectos esperados. Esta posición se evidenció particularmente en la discusión en la Comisión Permanente de Asuntos Sociales y fue defendida, particularmente, por diputados de partidos opuestos al Gobierno (Asamblea Legislativa, 1970: 213-217; 359-360).

El segundo hecho significativo a resaltar se refiere a que la Ley N° 4760 fue aprobada por la totalidad del plenario de la Asamblea Legislativa, a pesar de que no todos estuvieron totalmente de acuerdo con su texto final. Esta ambivalencia entre apoyo y oposición al proyecto se evidenció claramente al término de más de seis meses de discusión en la Comisión, puesto que el proyecto no contó con ningún dictamen negativo y sí con tres positivos (uno de mayoría y dos de minoría), pero todos divergentes; dictámenes que al final pudieron ser ajustados para formar uno solo; que se presentó al Plenario y fue aprobado con el voto positivo de todos los diputados presentes (Martínez, Meneses, Salas y Solano, 2009: 101, 136).

Precisamente, a lo largo de este proceso de discusión, al interior de la Asamblea Legislativa y en los medios de comunicación social del momento, el proyecto se vio claramente favorecido, en la medida en que fue mejorado al menos en los siguientes cuatro temas fundamentales:

- La sustitución del concepto de “misericordia” por el más amplio de “pobreza extrema”, al que en algunos textos se asocia el de indigencia; propuesta en el dictamen de mayoría por el Partido Liberación Nacional; con lo que se contribuye a definir la población objetivo de la nueva institución.
- La inclusión del capítulo III dedicado al tema del funcionamiento del nuevo Instituto, que sin duda es novedoso y contribuye de manera decisiva a definir el ámbito de acción del Instituto, en tanto que señala los programas de ayuda y los planes de estímulo, dentro de los que debe operar el IMAS. Como se presenta en el punto siguiente, el contenido de este capítulo III (propuesto en uno de los dictámenes de minoría) marca la diferencia entre el IMAS aprobado y una institución más de beneficencia o de asistencia social; lo que es muy novedoso en el contexto de un Estado benefactor, como el costarricense en ese momento.

- Con el aporte de los tres dictámenes, se insiste en la idea de la heterogeneidad de la pobreza y en la necesidad de que su combate sea asumido por la sociedad como un todo y por todos los diversos grupos y actores que la componen, articulados por la nueva institución; elemento que, como se evidenciará, es capital en la nueva institución.
- La introducción de elementos relacionados con la inserción de las familias en situación de pobreza en actividades de desarrollo rural; en lo que insistió el otro dictamen de minoría. Al respecto, es interesante observar que uno de los argumentos anotados en la exposición de motivos efectuada por el entonces Presidente de la Comisión de Asuntos Sociales, Francisco Morales Hernández, y que al parecer refleja el pensamiento de los proponentes del proyecto, se refiere a la existencia de sectores de población en pobreza, expulsados del medio rural y no adaptados al medio urbano, que carecen de la protección de la Dirección de Bienestar Social (Ministerio de Trabajo) y de la Caja Costarricense del Seguro Social, por no ser asalariados ni asegurados, respectivamente (Asamblea Legislativa, 1970. Acta 57: 352).

### 3.2 Especificidad y contenidos principales de la Ley 4760

Como se acaba de indicar, el IMAS fue fundado en el contexto político de un Estado intervencionista y como parte y efecto de un proyecto populista y benefactor. Asimismo, su creación forma parte de un prolongado historial de intervenciones públicas en el campo social en donde, aunque el tema de la pobreza tenía un lugar importante, había sido atendido siguiendo una dinámica heredada e inspirada en movimientos sociales nacidos al interior de la Iglesia Católica o influidos por esta y como parte de la Doctrina Católica tradicional propuesta por esa misma organización antes del siglo XIX.

En consecuencia, era de esperar que el IMAS, desde su creación, se conformara como una organización de tipo asistencialista y que proyectara sus acciones con una visión eminentemente economicista o caritativa de pobreza, centrando su atención en los subsidios monetarios y paliativos de las necesidades de subsistencia y de consumo; lo que pudo haberse acentuado tomando en cuenta que su primer Director Ejecutivo fue precisamente un sacerdote.

Ahora bien, una lectura detenida de la versión de la Ley Constitutiva, aprobada en 1971, denota claramente que la Institución, cuya creación es ordenada en la Ley N° 4760, es bien diferente a ese modelo en varios sentidos. Es cierto que, en tanto que se daba respuesta inmediata a las necesidades económicas de la población en situación de pobreza, necesidades que habían originado y justificado el proceso seguido en su creación, la nueva Institución incluye la dotación de capacidad de consumo como una actividad central e importante en todo su quehacer. En efecto, de acuerdo con el discurso político generalizado sobre la pobreza, que se evidenció en el proceso de aprobación de la Ley, las mayores y más sentidas necesidades de la población en situación de pobreza estaban referidas a la falta de alimentación y de vivienda; por lo que es lógico que fueran esas las necesidades que tuvieran la prioridad en la nueva Institución. No se debe perder de vista que el IMAS formaba parte de un proyecto político y de una oferta electoral;

por lo que difícilmente podía sustraerse a esa realidad. Y tampoco se puede perder de vista que es la única institución pública facultada por ley para transferir bienes en forma gratuita a familias en situación de pobreza, a causa de esa misma situación de pobreza, por lo que tampoco podía ni puede sustraerse a esa tarea.

Pero también es cierto que la ayuda conducente al solo consumo material no es la única actividad ni el único mandato que el IMAS recibe de su Ley Constitutiva como medio para atender esas dos necesidades. De hecho, si se consideran los fines incluidos en el Art. 4 de esa Ley, la ayuda material de subsistencia no es la actividad principal a que se debe dedicar el Instituto, puesto que solamente el cuarto de los siete fines que allí se anotan está referido a ello: *“(e) Atender las necesidades de los grupos sociales o de las personas que deban ser provistas de medios de subsistencia cuando carezcan de ellos;”*.

Los otros seis fines hablan de elaborar una política nacional de combate de la pobreza, de atacar las causas de la pobreza, del recurso a los programas de estímulo como medios para salir de la pobreza y de la articulación de actores y de programas en función de la atención de la pobreza. Y, por supuesto, que en el discurso político de ese momento la falta de fuentes de trabajo y la expulsión del campo a la ciudad, percibidos ambos como formas de exclusión social, constituían temas importantes y eran vistos como causas de la pobreza y de la falta de alimentación y de vivienda; problemas que, según el planteamiento de la misma Ley, no se esperaba fueran resueltos con la sola dotación de alimentos y vivienda a las familias.

En ese sentido, la Ley Constitutiva del IMAS va mucho más allá y presenta la creación de una institución con fines y características muy diferentes a la sola dotación de bienes materiales; institución que también es muy diferente a las restantes existentes en el contexto del Estado benefactor costarricense de ese momento; y es, precisamente, en ello que radica su especificidad y lo novedoso de su creación. De hecho, es una ley con una gran amplitud y actualidad, de modo que en ella se puede encontrar toda una filosofía y, a la vez, una estrategia -muy novedo-

sa en ese período- para abordar la problemática de la pobreza; ambos elementos válidos y oportunos tanto para el instante de su creación, como en la actualidad.

Sus diferentes contenidos pueden inspirar y guiar las más diversas acciones en función de la atención de la pobreza, permitiendo a la vez la innovación y la respuesta a las situaciones actuales. Todo ello dentro de un contexto que combina la asistencia social con la acción promocional, la conducción gubernamental y política con el financiamiento de la empresa privada, la acción centralizada con el desarrollo comunal y local; lo que la convierte en una experiencia muy novedosa desde su creación (Ruiz, 1998: 44-47).

Algunas de las particularidades que denotan la especificidad, lo novedoso y lo funcional de la Ley Constitutiva del IMAS, en función de la atención de la pobreza, se enumeran a continuación:

### **a. Orientación promocional mediante la combinación de ayuda social y estímulos**

Todo el Capítulo III de la Ley, introducido en el proceso de discusión y aprobación, está dedicado al funcionamiento del IMAS; por lo que ha contribuido decisivamente a la definición de la oferta programática tanto en lo referente a los tipos de programa como a la metodología de trabajo. Cuatro elementos son los más relevantes en ese capítulo.

Primeramente, **la definición de los tipos de actividad:** el Art. 7 dice textualmente: “Toda actividad del IMAS se clasificará en una de las siguientes formas: a) *Programa de estímulo*; y b) *Plan de ayuda*”. Y a partir de 1990, se adicionó “c) *Adjudicación de viviendas*”; con lo que se señalan las tres áreas básicas hacia las que el IMAS ha orientado sus acciones durante sus cuarenta años: asistencia social, promoción social y dotación de vivienda.

En el contexto de la Ley, el concepto de plan de ayuda es entendido como la secuencia programada y articulada de transferencias de recursos económicos, orientados a aumentar o a completar la satisfacción de necesidades inmediatas de consumo; y así ha sido aplicado en la ejecución institucional. Por su parte, la adjudicación de viviendas es un concepto bastante claro que no requiere de explicación, pues siempre ha estado referido al otorgamiento a las familias del derecho de uso o de propiedad de las viviendas construidas por el Instituto.

En lo referente al concepto de programa de estímulo (término un poco más complejo), la Ley misma se encarga de definirlo, al señalar en el Art. 11 que:

“Entre los programas de estímulo, el IMAS establecerá programas de capacitación laboral en las siguientes ramas educativas:

- *Educación primaria para adultos;*
- *Educación secundaria para jóvenes y adultos;*
- *Preparación para oficios;*
- *Preparación de técnicos medios;*
- *Educación comercial de nivel medio; y*
- *Habilitación o rehabilitación del físicamente incapacitado.”*

En el Art. 12, se dice que: “entre los programas de estímulo, el IMAS podrá establecer programas de diversificación agrícola o de asentamiento campesino”.

Relacionado con esos programas de capacitación y educación, el Art. 5 refuerza la necesidad de un Plan Nacional y de una Institución articuladora, al ordenar:

*“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”.*

En segundo lugar, el Art. 8 se refiere a **la integralidad y complementariedad** de la acción del IMAS cuando dispone que: “*Toda persona favorecida con cualquier plan de ayuda estará obligada a la participación, en por lo menos un programa de estímulo. Los dependientes directos de los participantes en los programas de estímulo del IMAS podrán acogerse a los planes de ayuda del IMAS*”. Es decir que la ayuda y los estímulos no son concebidos en la Ley como acciones separadas que pueden ser aplicadas también de manera separada. Al contrario, son componentes necesarios en todo plan de tratamiento y, en ese sentido, deben ser aplicados de manera complementaria.

En tercer lugar, se debe acentuar (porque se trata de una nota bastante novedosa para su época) que la Ley del IMAS, ya en 1971, no solo introduce las ideas de complementariedad e integralidad, sino también la de **transferencias condicionadas**; tema abordado en los



últimos años. De hecho, la participación en Programas de Estímulo es concebida como una condición; pero también el Art. 9 afirma que:

*“Será requisito para la participación en los programas de estímulo y planes de ayuda del IMAS, para toda persona que sea jefe de familia, la asistencia a la escuela de todo niño menor de quince (15) años bajo su responsabilidad. El IMAS se encargará de comprobar la asistencia a la escuela cada semestre escolar, en colaboración con el Ministerio de Educación Pública y en la forma establecida en el reglamento de esta ley”.*

El cuarto elemento a resaltar se refiere a **la temporalidad de la atención** que debe brindar el IMAS y está incluido en el Art. 10 que dice: *“Los participantes en los programas de estímulo del IMAS y las familias inmediatas no podrán participar en los planes de ayuda más de dos años contados a partir de la fecha de su terminación, suspensión o retiro de los programas de estímulo”.* De nuevo aquí se refuerza la idea de complementariedad y de atención integral, se agrega la de simultaneidad entre ayuda y estímulo y, a la vez, se pone un término en la duración de los planes de ayuda, como una medida para prevenir el riesgo de asistencialismo y de paternalismo. Adicionalmente, todo el proceso de tratamiento ordenado por la Ley se garantiza técnicamente por el Art. 13, en donde se lee que:

*“Todo participante en un plan de ayuda del IMAS será asignado a un trabajador social quien desempeñará las funciones determinadas por el Reglamento de esta ley y el Consejo Directivo. Los trabajadores sociales dedicarán su mayor esfuerzo a los casos de personas que tienen dificultad en completar los programas de estímulo del IMAS”.*

Como se observa, la propuesta de la ley se separa visiblemente de la percepción común existente en el momento sobre cómo enfocar una lucha contra la pobreza y del marco político paternalista que implicaba el Estado benefactor, presentando con claridad una visión directamente orientada a la promoción social sin que por ello

dejara de lado la ayuda eminentemente asistencial ineludible para atender las necesidades inmediatas de subsistencia.

## **b. El Plan Nacional de Lucha contra la Pobreza**

La articulación de recursos y actores en un Plan Nacional de Combate de la Pobreza con la participación deseada e ilimitada de todas las fuerzas vivas de la sociedad y la concepción de una Institución de “segundo nivel”, que elaborara, dirigiera, articulara, financiara y ejecutara ese Plan, es también una idea novedosa en la Ley Constitutiva del IMAS y una estrategia opuesta a la dinámica que había seguido el Estado costarricense a partir de 1948, de crear instituciones nuevas para casi cada una de las labores sustantivas que debía ejecutar. En ese sentido, la necesidad de combatir la pobreza se convirtió en la primera oportunidad para presentar una estrategia de articulación en el campo social; tema que aún hoy día parece ser más una expectativa que una realidad. Así, en el Art. 2, se estipula que para resolver el problema de la pobreza extrema el IMAS:

*“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, ins-*

*tituciones 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”.*

Igualmente, en el Art. 3 se retoma la idea del Plan al autorizar a las diferentes instituciones a destinar recursos para apoyarlo. En relación con este enunciado y el funcionamiento posterior del IMAS, parece conveniente resaltar tres ideas principales:

- Respecto a la naturaleza del Plan: se trata de un Plan Nacional (es decir que involucra las áreas que sean necesarias para atender el tema de la pobreza), con participación de diferentes instituciones (implica amplia participación y articulación de actores y recursos) y debe ser liderado por el IMAS (idea de rectoría en el campo de la pobreza).
- La necesidad de un trabajo planificado: el hecho de que el texto de la Ley inicie con el mandato de la elaboración y ejecución del Plan, indica que la voluntad del legislador es que la lucha contra la pobreza sea un proceso planificado y ordenado; probablemente, como medio para involucrar a todos los actores, asignando a

cada uno su espacio, momento, naturaleza y dimensión de su participación.

- La Ejecución del Plan: el IMAS elaboró su primer Plan de Lucha contra la pobreza en 1974, a un poco más de dos años de su creación; y fue sobre la estructura general de ese Plan, con algunas modificaciones, que la Institución operó hasta el año 1995. Algunas razones sobre ese período de casi veinte años sin modificar sustantivamente el Plan serán señaladas más adelante.

### **c. La doctrina del Desarrollo de la Comunidad**

Aunque la Ley no lo señala expresamente, es evidente que incorpora la doctrina del **Desarrollo de la Comunidad** en la concepción de la nueva Institución, sobre todo en lo relacionado con la participación y la articulación de diversos actores (Art. 2) y con el trabajo en colaboración con organizaciones privadas sin fines de lucro (Art. 34), como instituciones de bienestar social y asociaciones de desarrollo comunal. En tal caso, lo novedoso y específico no es la incorporación de la doctrina del Desarrollo de la Comunidad, puesto que de hecho la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad había sido creada en 1967; por lo que en el momento en que se aprueba la Ley del IMAS, ya se encontraba en franco desarrollo y expansión.

Lo realmente novedoso está en asociar un movimiento que, por definición, arranca de la comunidad, con una institución estatal que, también por definición, sigue la dirección opuesta; lo que a la larga debiera conducir a la democratización de la institución en la toma de decisiones y en la ejecución de los servicios, o bien al debilitamiento progresivo de las iniciativas comunales; como sucedió al menos parcialmente antes de 1990.

### **d. La condición de ser un Instituto Mixto**

Sin duda una de los primeros temas que saltan a la vista al leer el título de la Ley 4760, es la condición de “mixto”

que ostenta el IMAS; lo que reviste gran importancia en el campo de la operación y en la conformación de las relaciones políticas de la nueva Institución. Ello parece explicar que fuera un tema bastante debatido en el proceso de aprobación del Proyecto de Ley.

Esta condición de ser un Instituto Mixto en el sentido de la unión de la conducción política por parte del Estado con el financiamiento dado por la empresa privada y, por lo mismo, la alternativa de disponer de una organización para atender los problemas de pobreza financiada con capital nacional y sin recurrir al capital externo (a la que se sumó luego el FODESAF) son sin duda elementos novedosos y específicos del IMAS. Ello constituye una situación única, sobre todo en un momento en que, como se indicó, la atención de las necesidades de la población era percibida como una responsabilidad exclusiva del Estado benefactor.

Al respecto, conviene tener presente que la primera propuesta que hizo el Presidente Figueres en aquel momento a los empresarios organizados, orientada lógicamente a lograr su apoyo político y económico, se refería a la creación de una Fundación de carácter privado, financiada, dirigida y administrada por los empresarios, aunque con alguna participación más bien secundaria del Estado, que fusionara recursos de diversos orígenes; con lo que la lucha contra la pobreza quedaría en manos de las organizaciones patronales. De modo que, cuando apareció la Propuesta de Ley en la que el IMAS aparecía como una institución estatal pero financiada mayoritariamente por la empresa privada, los empresarios reaccionaron con extrañeza, malestar y evidente frustración (Asamblea Legislativa, 1970: Consejo Nacional de Acción Empresarial, 175-177).

De hecho, el texto de la Ley presenta al IMAS como una Institución de carácter público, con el apoyo financiero de la empresa privada, mediante el aporte del 0.5 % sobre las planillas, conservando esta tres de los siete asientos en su Junta Directiva; situación que cambió tres años después, mediante la promulgación de la Ley N° 5507 del 19 de abril de 1974. En adelante, el apoyo económico operó como un impuesto regular y la partici-

pación de la empresa privada en la dirección institucional casi desapareció; con lo que el carácter de “mixto” quedó limitado a la participación económica.

A partir de la constatación de esas cuatro características, la pregunta que surge de inmediato es: ¿cómo mantiene el IMAS esa visión de institución a través de los años?, ¿en qué grado ha conservado la combinación de promoción humana y ayuda material que aparece en su Ley Constitutiva? o, ¿qué factores han influido en pro o en contra? Evidentemente, la respuesta a estas preguntas, se dará mediante la exposición y análisis de los temas contenidos en los capítulos siguientes. Sin embargo, desde ahora, se puede adelantar, como bien lo expresa Rose Marie Ruiz Bravo, Presidenta Ejecutiva del IMAS entre 1996 y 1998, que:

*“El pecado original del modelo primigenio del IMAS radica en su carácter visionario. Su naturaleza constitutiva y la orientación fundacional se adelantaron en mucho a la época y se encontraban entonces desfasadas de su entorno inmediato: la macroestructura organizacional del sector público animada por los mecanismos y reglas de juego en el modelo de Estado benefactor”* (Ruiz, 1998: 58).

De hecho, parece claro que una de las principales limitaciones que ha debido enfrentar el modelo de



desarrollo institucional contenido en su Ley de Creación fue, precisamente, la ausencia de un ambiente externo favorable y, más bien, la presencia de múltiples factores tradicionales que atentaban contra su desarrollo por considerarlo demasiado avanzado. A lo que deberán unirse también limitaciones inherentes a la misma Ley Constitutiva; así como la definición posterior del instrumento de financiamiento propuesto por el IMAS, como una entidad diferente y con alcances también diferentes a los que se había propuesto la Institución (el FODESAF).

Lo que pone en duda ya en 1974, a solo tres años de creado el Instituto, la confianza por parte de las autoridades políticas del país en

que el IMAS pudiera asumir el rol de desarrollo social conferido, sobre todo si este llevaba implícita la participación y toma de decisiones por parte de las comunidades. De hecho, las vicisitudes seguidas por el Desarrollo de la Comunidad en Costa Rica ofrecen no pocos ejemplos en este sentido.

A lo anterior debe agregarse que cuando se declaró la crisis económica de los años ochenta y sobre todo cuando comenzaron a sentirse sus efectos y los de las medidas de ajuste estructural tomadas por los diferentes gobiernos, la acción del IMAS se orientó precisamente a la atención de los efectos más visibles y apremiantes en ese momento; efectos que lógicamente estaban relacionados de manera directa con la capacidad de consumo y la subsistencia de las familias. De modo que no fue sino hasta la segunda mitad de la década de los noventa y sobre todo durante los últimos quince años que, con una nueva visión en el entorno político y social del país y en la organización del Estado, el IMAS ha mostrado su capacidad para asumir con más amplitud las líneas planteadas en su Ley de Creación.



# II

---

## Organización institucional y estructura



# II

---

## Organización institucional y estructura



# III

## Organización institucional y estructura

---

**D**espués de haber presentado en el capítulo anterior los elementos más relevantes del contexto social y político en que fue creado el IMAS, y antes de abordar el análisis de la oferta programática institucional, es conveniente detenerse un poco para presentar una visión general sobre su estructura organizacional incluyendo también algunos elementos relacionados con su funcionamiento interno. Ello como un recurso necesario para lograr una comprensión mayor tanto de sus orientaciones generales como de su oferta programática.

En efecto, junto con los contenidos de la oferta programática, quizás el campo en que mejor se expresa la dinámica y la vitalidad de un organismo social (institución pública u órgano privado) es su organización interna y su capacidad para renovarse y actualizarse en ese campo (o reinventarse, si fuera necesario), tratando de responder siempre a sus objetivos y a las mejores estrategias para la prestación más adecuada y oportuna de los servicios.

Por el contrario, la existencia de una estructura organizacional desfasada o inoperante en relación

con sus objetivos y sobre todo la falta de capacidad de la organización para transformarla suelen ser señales inequívocas de crisis, de inoperancia y de avance hacia su desaparición; como consecuencia de la pérdida de norte en su orientación y de eficiencia y oportunidad en su operación. Por tal razón, el tema de la organización interna es de importancia en el presente trabajo para ofrecer una visión positiva del IMAS, en tanto que experiencia exitosa en la atención del problema de la pobreza.

### 1. Hacia la formación de una institución articuladora con participación comunal

En el momento en que el IMAS iniciaba su vida como Institución encargada de la atención de la pobreza debió enfrentar al menos dos problemas específicos de orden organizacional, cuyo abordaje con certeza determinó su orientación general del inicio, así como de todo el primer período y de gran parte de los cuarenta años de historia. Un primer problema radicaba en el hecho de que, aunque contaba con las líneas generales que le marcaba su Ley de Creación, no todos sus funcionarios poseían los conocimientos prácticos adecuados para asumirlas operativamente y con eficiencia. Ello debido a la falta de experiencias existentes en el país y en otros países (y conocidas en Costa Rica) sobre instituciones y programas de la misma naturaleza que el IMAS y con las características contenidas en su Ley de Creación, que pudieran servir de modelo y ser retomadas y replicadas en el país, efectuando las correspondientes adaptaciones y ajustes.

De hecho, aparte de algunas organizaciones privadas que habían trabajado atendiendo efectos de la pobreza



a nivel local, en el país solo existían tres experiencias de entidades públicas relacionadas en alguna forma con la población en situación de pobreza: el Instituto de Tierras y Colonización (ITCO), que operaba en el medio rural en la dotación de tierras para la población carente de ellas; el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU) que trabajaba en la dotación de vivienda a población de bajos recursos, que por lo mismo no estaba orientado directa ni exclusivamente a la pobreza extrema; y la Dirección General de Bienestar Social que, aunque atendía población en situación de pobreza y había desarrollado su propia metodología de trabajo al respecto, tampoco estaba orientada directamente al combate de la pobreza extrema. De modo que fue necesario innovar y crear programas, procesos y procedimientos, que poco a poco se fueron perfeccionando, a la vez que se capacitaba al personal para que pudiera cumplir con sus tareas de la mejor manera.

El segundo problema que la nueva institución debió abordar y resolver se refiere a las limitaciones en el campo de los recursos. Si bien es cierto que el IMAS se creó con la expectativa de contar con una mayor cantidad de recursos para la atención de la pobreza en comparación con la que contaban las instituciones públicas que se habían ocupado de esa problemática hasta ese momento. La realidad, sobre todo al principio, no fue esa.

Como se verá, el IMAS siempre ha carecido de los recursos necesarios y suficientes para atender adecuadamente a toda su población meta. Pero esta carencia de recursos fue aún mayor en los primeros años, cuando los mecanismos de financiamiento y de articulación eran todavía incipientes, por lo que tuvo una fuerte dependencia de la ayuda externa y de la privada. Razón que también influyó en su orientación, consolidación y decisiones, de forma inevitable.

Con el objetivo de enfrentar ambos problemas, el IMAS asumió y trató de seguir casi al pie de la letra una idea central y generadora de una serie de estrategias de acción y de programas, contenida en la Ley 4760 y enunciada en el capítulo anterior. Se trata del señalamiento de que el combate de la pobreza es una tarea

que atañe a todas las instituciones y organizaciones públicas y privadas, nacionales e internacionales, seculares y religiosas y que debe ser realizada bajo la dirección del IMAS y dentro de un Plan Nacional elaborado por esta misma institución; para lo cual las instituciones públicas están autorizadas a trasladarle recursos en la medida de lo posible. En este sentido, la lucha contra la pobreza adquiriría (al menos en teoría) una nueva dimensión, caracterizada por la unión de los esfuerzos de todos, la debida articulación de estos y la disposición de nuevos recursos humanos, materiales y económicos, de los que, hasta ese momento, había carecido la Dirección General de Bienestar Social en el Ministerio de Trabajo, verdadera antecesora del IMAS.

Por otra parte, en relación con los recursos, el Art. 14 de la Ley establece dos tipos. Unos, que pueden ser considerados como ordinarios y regulares, provienen sobre todo del impuesto del 0.5 % sobre las planillas que aportaría el sector patronal; y otros provenientes de los aportes voluntarios que ofrecen las diferentes instituciones y de los legados y donaciones de personas físicas y jurídicas. Recursos que el IMAS deberá buscar y negociar, puesto que están sujetos a la libre determinación de los posibles colaboradores.

En consecuencia, era lógico y natural que el Instituto iniciara sus labores tratando de crear con-

diciones para hacer posible esa participación de todos, así como la recepción y mejor aprovechamiento de sus aportes. Por lo mismo, asumió desde sus inicios una orientación general centrada en dos estrategias de acción principales: el acercamiento y presencia en las comunidades, mediante la creación de comités y una regionalización temprana y progresiva; y, la coordinación interinstitucional. La primera de estas estrategias será analizada a continuación, mientras que la segunda será abordada en el capítulo V, después de analizar la oferta programática institucional.

En lo relacionado con el acercamiento y presencia en las comunidades, este aspecto, sin duda, ha sido una constante en toda la historia institucional. De hecho, aunque la Ley de Creación no urge expresamente la presencia del IMAS en las comunidades, esta fue una necesidad sentida desde el principio, por lo que siempre se consideró que el Instituto debía llegar a los más pobres, precisamente ahí donde ellos estaban, y no esperar a que los pobres llegaran a la Institución; dado que los más pobres son los que menos disponen de los medios y oportunidades para acceder a los servicios institucionales; muchos, incluso, ni siquiera creen poder acceder a ellos.

Así, en la entrevista realizada al Pbro. Armando Alfaro Paniagua, primer Director Ejecutivo, en ocasión de la celebración de los cua-

renta años del IMAS, reiteró que la labor de esta institución está en el campo, allí donde se encuentran los pobres; por lo que los funcionarios del IMAS también deben estar en el campo, deben salir a las comunidades (Alfaro, 2011). Así lo entendieron y lo practicaron sus fundadores, cuando el primer Consejo Directivo, a poco más de un año de haber iniciado sus labores, decidió destinar espacios de su tiempo para desplazarse a las comunidades y establecer contacto directo con líderes y organizaciones comunales. Sin pretender valorar si esa era una función propia o adecuada del Consejo Directivo, revela ciertamente la visión que en ese momento se tenía de este contacto con las comunidades.

Consecuentes con esa premisa y de manera simultánea a la ejecución de su oferta programática, durante los cinco primeros años, el IMAS dedicó esfuerzos a la realización de dos tareas complementarias entre sí, los que incidieron fuertemente en la organización y en las actividades de esos años y aún después.

#### **a. *Detección de líderes en las comunidades y creación de Comités IMAS***

Se trabajó en la detección, convencimiento e integración de líderes comunales a la acción del IMAS, como personal voluntario que apoyara la acción institucional en las respectivas comunidades. En ese momento, aprovechando el nuevo interés que había tomado el tema de la pobreza, se buscó a personas de diferentes partidos, religión o condición, siempre que fueran reconocidas como personas honestas y estuvieran interesadas y dispuestas a trabajar por la causa de los pobres. Y con el objeto de ordenar lo relacionado con el voluntariado, hacia el año 1980, el IMAS estableció la Oficina de Voluntariado encargada expresamente de reclutar, capacitar y organizar a las personas que se ofrecían como voluntarias para apoyar actividades impulsadas por el IMAS en diversos campos.

De manera simultánea, se trabajó con algunos de esos líderes en la creación de los denominados “Comités IMAS”. Estos tenían por objeto servir de puente entre la Institución y la comunidad, con una doble función:

- i. Buscar y canalizar recursos en las comunidades (ante organizaciones y personas físicas) que pudieran apoyar la acción institucional, sobre todo en el campo de la vivienda.
- ii. Detectar y hacer una primera valoración de las familias en situación de pobreza en la comunidad y reportarlas a la Institución, a efecto de que esta realizara los trámites correspondientes para integrarlas a alguno de sus programas. Por lo general, los líderes participaban en los Comités IMAS a título personal y, además, algunos de estos miembros pertenecían a otras organizaciones comunales, estableciendo así nexos de colaboración con ellas. De esta forma, se crearon alrededor de 100 Comités en todo el país, ubicados al menos uno en cada cantón y también en algunos distritos grandes y alejados (Solís y Castro, 2001: 4).

Existen evidencias en diferentes comunidades sobre lo valiosa e importante que fue la labor de apoyo e intermediación realizada por estos Comités en la búsqueda y negociación de recursos, sobre todo para la construcción de proyectos de vivienda. Y aunque no se tiene noticia de que se hubiera llevado una contabilidad de los aportes logrados mediante su intercesión y gestión, muchos terrenos fueron donados al IMAS por municipios o por familias particulares, en donde luego fueron construidos proyectos de vivienda. Muchos metros de arena y piedra o sacos de cemento contribuyeron a bajar los costos de las viviendas; y muchas horas de maquinaria pública o privada fueron trabajadas para lograr la preparación de terrenos o la construcción de las calles.

Hubo Comités que bajo la supervisión y asesoría de los profesionales del IMAS colaboraron en el llenado de boletas de solicitud para el otorgamiento de ayudas; como también hubo otros que trabajaron por su cuenta en la recolección de ayudas particulares para la atención de necesidades urgentes de familias en situación de pobreza extrema; e incluso, en muchas oportunidades, algunos lograron distribuir en sus respectivas comunidades hasta cuatro veces el monto dedicado por el IMAS al

mismo tipo de ayuda en las mismas localidades, por ejemplo, el caso de Ciudad Quesada.

Aunque algunos de estos Comités desaparecieron relativamente pronto, otros se mantuvieron por períodos largos con una duración promedio de aproximadamente unos ocho años. En algunos cantones, al desaparecer estas representaciones las Asociaciones de Desarrollo Comunal asumieron algunas de las tareas que ellos realizaban; mientras que en otros desaparecieron totalmente. En todo caso, no se debe olvidar que, aún al inicio, la relación del IMAS con las comunidades no se realizó solo a través de estos Comités. También, se trabajó con otras organizaciones, siempre que manifestaran su disposición a ocuparse y a colaborar en la lucha contra la pobreza (IMAS 1977: 38). Al respecto, es preciso recordar los aportes y colaboración ofrecidos, entre otros, por Juntas Progresistas, Asociaciones de Desarrollo Comunal, Comités de Caritas, cámaras, clubes y otras organizaciones privadas.

### ***b. Desconcentración operativa de la acción social***

La segunda acción realizada en este contexto de acercamiento a las comunidades fue la regionalización temprana de la acción institucional, realizada en 1975. Esta reconocía la exigencia de conocer las necesidades de su población y responder mejor a ellas resolviendo



do los problemas en el lugar sin esperar que las familias llegaran a la Institución (IMAS, 1977: 38). Se trataba de acercar la Institución al usuario; de modo que su acceso a los servicios fuera más directo, expedito y funcional.

En este proceso de regionalización, se crearon trece unidades desconcentradas: ocho que atendían las diferentes provincias cuyas sedes estaban ubicadas en sus cabeceras y una en San Isidro del General para la atención de la Zona Sur. Se las denominó Delegaciones Regionales porque dependían directamente de la Dirección Ejecutiva y operaban como prolongación de esta en las regiones, con autoridad delegada. Incluían funcionarios dedicados a la asistencia social y a la promoción; estaban presididas por un Delegado Regional quien rendía cuentas al Director Ejecutivo. También, se crearon cinco Oficinas Sectoriales dedicadas a la atención del Área Metropolitana de San José; las cuales estaban orientadas sobre todo al campo de la Asistencia Social. Formaban parte de un Departamento llamado Zona Central, aunque operaban de manera desconcentrada (Castro, 2011: 11).

Por razones de facilidad, capacidad y oportunidad, en 1975, el proceso de regionalización inició prácticamente con solo la desconcentración de la ejecución, permaneciendo todas las funciones, tareas administrativas y de gestión concentradas en las Oficinas

Centrales. De hecho, las oficinas descentralizadas solo fueron dotadas con personal técnico y profesional del área social, además de la jefatura, una oficinista y un operador de equipo móvil. De modo que, aunque en esas oficinas se efectuaban los estudios y casi todas las resoluciones de ayudas, estas eran tramitadas (y a veces también aprobadas) en las Oficinas Centrales, para luego ser entregadas en las regiones y localidades.

Alrededor del año 1981 y de manera progresiva, se inició la dotación a las oficinas desconcentradas de personal para atender las tareas administrativas y de apoyo financiero y para atender el área social, con lo que la desconcentración administrativa y funcional se hizo más efectiva.

Antes de finalizar este tema relacionado con la estrategia del IMAS para asegurar su presencia en las comunidades, es importante insistir en lo temprana que fue su desconcentración y regionalización. Estas etapas se realizaron cuando la Institución contaba con tan solo tres años de operación y cuando casi no existían instituciones públicas descentralizadas. Ello, sin duda, es una muestra de la convicción que tenía el IMAS (como organización) sobre la necesidad de llegar efectivamente a las comunidades; pero también de la disposición y mística de su personal para aceptar el traslado a centros de trabajo alejados.

## 2. Dotación de una estructura orgánica funcional

El análisis sobre la formación de la estructura orgánica propiamente dicha en los primeros años de la existencia del IMAS requiere de dos observaciones preliminares. Por un lado, y como era de esperar, el proceso de formación de dicha estructura siguió el mismo proceso de evolución de la organización programática, respondiendo progresivamente a las nuevas necesidades en los procesos de gestión y ejecución. Hay que recordar que se carecía de la experiencia de una institución similar al IMAS, por lo que fue necesario rescatar elementos

organizacionales de la Ley Constitutiva y de la Dirección General de Bienestar Social, en algunos casos, e innovar o improvisar en otros.

Por otro lado, desde 1975, se había efectuado la regionalización de la ejecución en el campo social, y esta había sido parcial aunque progresiva. Desde muy temprano la estructura orgánica asumió la combinación de un sector centralizado amplio y complejo con recursos y con poder y uno desconcentrado muy simple y en la búsqueda permanente de espacios de poder.

Ahora bien, aunque no se logró ubicar el diseño del organigrama con que inició su operación el IMAS se ha hecho un esfuerzo por reconstruir las posibles existentes, así como su nombre y ubicación, basados en alusiones a documentos de la época y en el recuerdo de algunos antiguos funcionarios; por lo que no se trata de algo oficial, aunque sí de un referente interesante de análisis.

Según esta información, la primera estructura organizacional estuvo tentativamente compuesta por cuatro Direcciones adscritas a la Dirección Ejecutiva, respondiendo a las tres áreas que, como se verá en el capítulo siguiente, conformaban la estructura programática, a saber: la Dirección de Bienestar de la Familia correspondiente al de Área Satisfacción de Necesidades Básicas; la Dirección de Obras y Vivienda Popular y la Dirección de Desarrollo Social, que incluía los programas orientados al desarrollo de capacidades. La cuarta Dirección era la Administrativo-Financiera, encargada de todo lo relacionado con la administración del Instituto, en el campo económico y en el de gestión. Existía, además, la Unidad Sectorial de Planificación encargada de la realización de estudios técnicos y de informes de ejecución y la Asesoría Jurídica, ambas adscritas a la Dirección Ejecutiva; y la Auditoría General encargada de las funciones propias de esa área.

Desde el punto de vista organizacional y funcional, la Dirección de Bienestar de la Familia fue sin duda la mejor organizada desde el inicio; puesto que era atendida casi exclusivamente por personal profesional procedente del Ministerio de Trabajo (la mayoría eran trabajado-

ras sociales) quienes operaban con estrategias metodológicas y organizacionales utilizadas ya en esa Dirección y empleaban para ello instrumentos de trabajo ya conocidos y probados en actividades similares. Esta Dirección estaba dividida en cuatro servicios específicos con rango de departamentos, respondiendo a los aspectos que implicaba el bienestar familiar: Mejoramiento familiar, Servicio social e integración familiar, Instituciones de Bienestar Social y Casos urgentes.

Como parte de esta Dirección existía también una Unidad de Admisión, encargada de efectuar el primer contacto con los solicitantes de beneficios y, además, ingresaba a las personas demandantes formalmente al proceso de atención. También, se encontraba un Departamento de Alimentos que, aunque no dependía directamente de esa Dirección sino de la Dirección Ejecutiva, trabajaba muy relacionado con ella pues era la unidad encargada de la administración de los alimentos, tanto los nacionales como los procedentes de la cooperación internacional; alimentos que eran recursos básicos en la atención a las familias. Como se evidenciará en el siguiente capítulo, en ese momento, el IMAS distribuía alimentos en especie del Programa Mundial de Alimentos (PMA) o del Consejo Nacional de la Producción (CNP) contra la denominada orden de estanco. Esta Dirección de Bienestar de la Familia desapare-

ció en 1977 con la creación de la Dirección de Acción Social y con la regionalización, quedando de ella solo el Departamento de Instituciones de Bienestar Social.

La Dirección de Obras y Vivienda Popular, estaba a cargo del campo de construcción y reparación de vivienda. Tenía dos departamentos: el Departamento de Vivienda, dedicado directamente a las labores de construcción, y el Departamento de Trabajo Social de Vivienda encargado de las acciones relacionadas con el estudio, selección y organización de los beneficiarios; que también pasó a ser parte de la Dirección de Acción Social, en 1977.

El diseño inicial de la Dirección de Desarrollo Social es quizás el que mejor responde a los requerimientos contenidos en la Ley de Creación, en la medida en que incluye todos los campos de acción de tipo promocional previstos en ella; aunque también parece ser el menos funcional, por cuanto formaliza y aísla demasiado las funciones, al convertirlas en departamentos. De hecho, al parecer incluía tres Departamentos: el de Promoción Social, dedicado a la ejecución de los programas de apoyo al campesinado; el Departamento de Salud y el de Educación y Capacitación, con dos unidades dedicadas a cada uno de esos campos. También existía una unidad de voluntariado.

Ahora bien, en 1974, al efectuar los estudios para la regionalización y contando con el apoyo de técnicos del Centro para el Desarrollo Económico y Social para América Latina se evidenciaron varios elementos que, aunque presentes desde el inicio en la Institución, no se habían puesto en práctica. Por un lado, era claro que el IMAS, si bien no debía desentenderse de algunos campos de atención social no alimentaria necesarios para el desarrollo de las familias tampoco debía duplicar las acciones que ya venían realizando otras instituciones y para las cuales no contaba con la especialización adecuada; como era el caso de la educación, la capacitación y la salud. Al contrario, su tarea era coordinar, articular y eventualmente financiar acciones de modo que estas respondieran a las necesidades de la población en situación de pobreza y fueran accesibles a ellas. En consecuencia, lo procedente era sustituir la ejecución directa en esos campos por la coordinación; para lo cual no se requería de un aparato administrativo muy grande.

Por otra parte, la regionalización misma transformaba el panorama institucional en varios sentidos:

- i. Al trasladar la ejecución de al menos algunos de los programas (al inicio) a las unidades regionales, convertía a las unidades centrales del área social en instancias de apoyo técnico y administrativo, para lo que no requerían demasiado personal.
- ii. Dado que las unidades desconcentradas se ocuparían de la ejecución de todos los programas integrándolos en una sola unidad, era conveniente que contaran con un solo interlocutor en el Nivel Central, para lo que era necesario integrar lo más posible las acciones en ese nivel. Con ello se respondía también a la inquietud que ya existía de integrar programas, con el objeto de lograr mayor eficiencia y eficacia.
- iii. Ligado con lo anterior y con el fin de asegurar una ejecución eficiente, era necesario determinar una línea jerárquica bien clara sin que ello implicara pérdida de la autonomía relativa que debían tener por principio las unidades desconcentradas.

Con base en las premisas anteriormente expuestas, en el proceso de elaboración del organigrama de 1977 (figura 1) se tomaron las siguientes decisiones:

- i. Fundir las Direcciones de Bienestar de la Familia y de Desarrollo Social en una sola que se denominó Dirección de Acción Social, término que pretendía incluir las funciones básicas y tareas principales que realizaban las dos Direcciones. Esta Dirección asumía la conducción de todas las oficinas desconcentradas en calidad de superior jerárquico, sustituyendo al Departamento de Área Central en la Dirección de las Oficinas Sectoriales y a la Dirección Ejecutiva en el ejercicio de la jefatura directa sobre las Delegaciones Regionales. Asumía, también, la unidad de Voluntariado y el Departamento de Administración de Alimentos.
- ii. Eliminar los Departamentos de Salud, Educación y Capacitación de la Dirección de Desarrollo Social y convertir esos programas en funciones técnicas de coordinación en cada uno de esos campos, que quedaban en manos de la misma Dirección de Acción Social. El Departamento de Promoción Social también fue eliminado como tal, aunque su personal fue trasladado a las unidades desconcentradas, con funciones similares a las que venía realizando.
- iii. Con el traslado de las funciones de los diferentes departamentos de la Dirección de Bienestar de la Familia a las unidades desconcentradas se eliminaban también esos Departamentos, con excepción de "Instituciones de Bienestar Social" que no podía ser eliminado sin cambiar la Ley que lo había creado.
- iv. En lugar de los Departamentos de ambas Direcciones, se creó un nuevo Departamento denominado "Supervisión del Sistema Descentralizado"; que se constituía en una unidad de apoyo a la Dirección de Acción Social, en la asesoría y supervisión de las unidades desconcentradas.
- v. Se establecieron las divisiones internas de la Dirección Administrativo-Financiera, de acuerdo con las necesidades del momento, tal como se especifica en el organigrama adjunto.
- vi. La Dirección de Vivienda se reestructuraba y se dividía en dos Departamentos: Administración de Proyectos y Ejecución de Proyectos. Se eliminaba el Departamento Trabajo Social de Vivienda de la Dirección del mismo nombre; pasando esas funciones a las unidades desconcentradas, con la supervisión y apoyo técnico del Departamento de Supervisión del Sistema Descentralizado.
- vii. Mediante la creación de la División de Empresas Económicas con sus respectivas divisiones internas, se formalizaba el trabajo que ya se venía realizando en la administración de las Tiendas Libres de Derechos, los parques del Aeropuerto y la Tienda de Artesanía; cuya explotación fue confiada al IMAS mediante decreto 2647 T, del 22 de noviembre de 1972. Como se ahondará en el capítulo VI, se trata de una actividad totalmente colateral a

la acción del IMAS aunque muy importante desde el punto de vista financiero; por lo que a lo largo de este documento solo se hará alusión a ese tema en la medida de lo necesario.

- viii. De manera temporal, se creó la Dirección de **PRECO** (que combinaba acciones de producción con dotación de vivienda), la cual perduró mientras duró el programa, entre 1978 y 1982. También, de manera temporal (1980-1985), se creó el Departamento de Territorio Marginal adscrito a la Dirección de Vivienda y dedicado a efectuar estudios técnicos sobre asentamientos de tugurios.

En los años siguientes, conforme las acciones del IMAS se fueron diversificando y tornando más complejas, esta estructura organizacional de 1977 se fue ampliando con algunas unidades operativas y sobre todo con nuevas tareas y con mayor número de personal. Sin embargo, hasta 1990 solo se le habían introducido cambios parciales, aunque importantes como: la división de la Dirección Administrativo-Financiera en Dirección Administrativa y Dirección Financiera; la creación en 1984 del Departamento de Generación de Empleo en la Dirección de Acción Social; la organización formal de un Departa-

mento de Voluntariado y otro de Instituciones de Bienestar Social, sobre la base de las unidades ya existentes; la conversión de la Unidad Sectorial de Planificación en Dirección de Planificación y la creación de los Departamentos de Investigación, Formulación y Evaluación adscritos a ella. De modo que, en lo fundamental, esa estructura de 1977 se mantuvo hasta 1997 cuando fue aprobada una segunda reestructuración total.

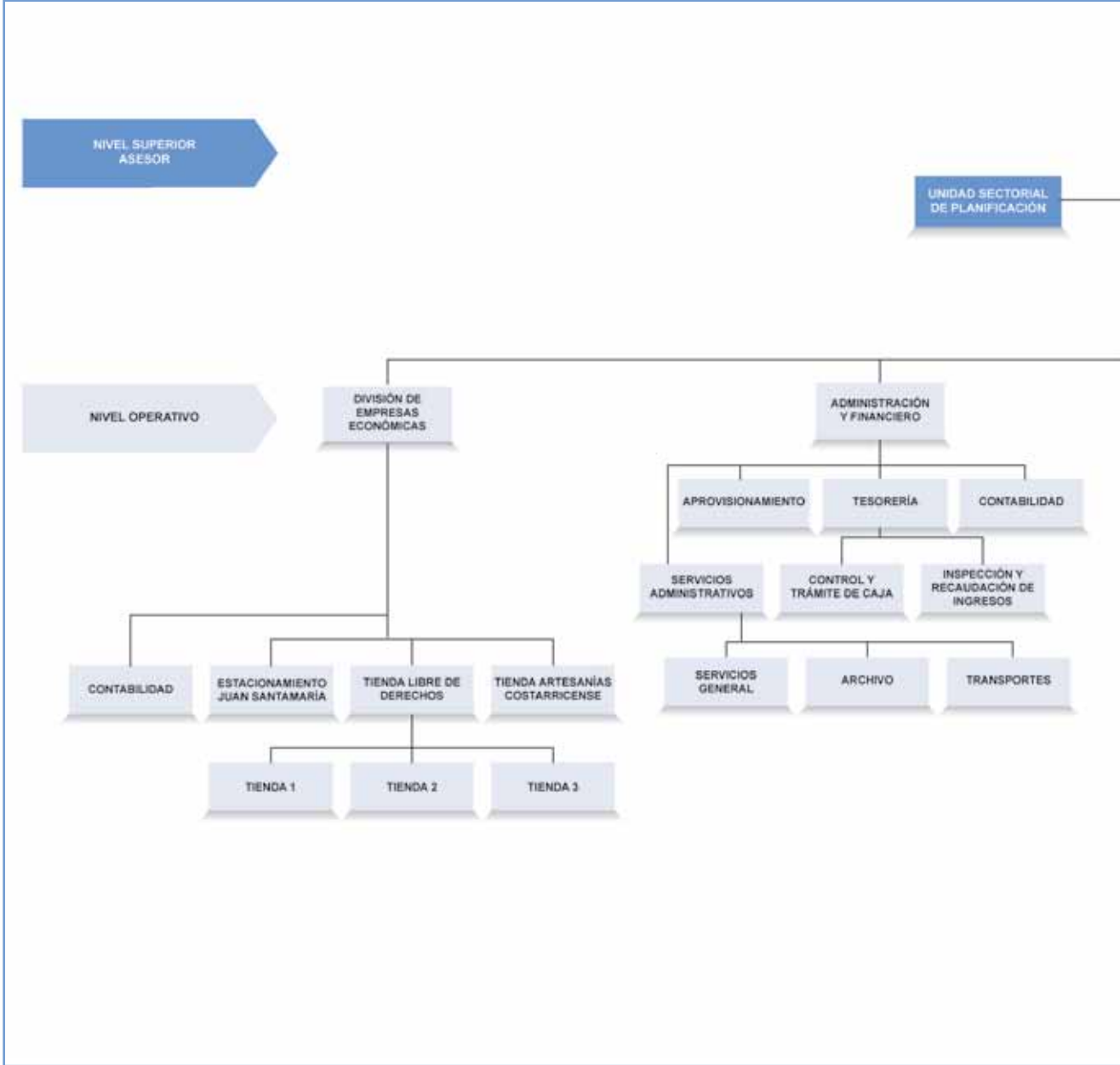
Para terminar, es procedente subrayar que la elaboración y la puesta en ejecución de la estructura orgánica y operativa del IMAS, en este primer período, estuvo acompañada (como era natural) por el diseño de la correspondiente oferta programática; y que, al parecer, dicha estructura orgánica sirvió efectivamente de marco para la acción, sin convertirse en una “camisa de fuerza”, como suele suceder cuando ambos procesos no han estado suficientemente articulados. En efecto, no se han encontrado indicios de fuerte malestar del personal en relación con la organización durante esos años; situación que tiende a ser diferente en los últimos tiempos, como se explicará oportunamente.

### 3. Renovación de la organización a la luz de la visión estratégica

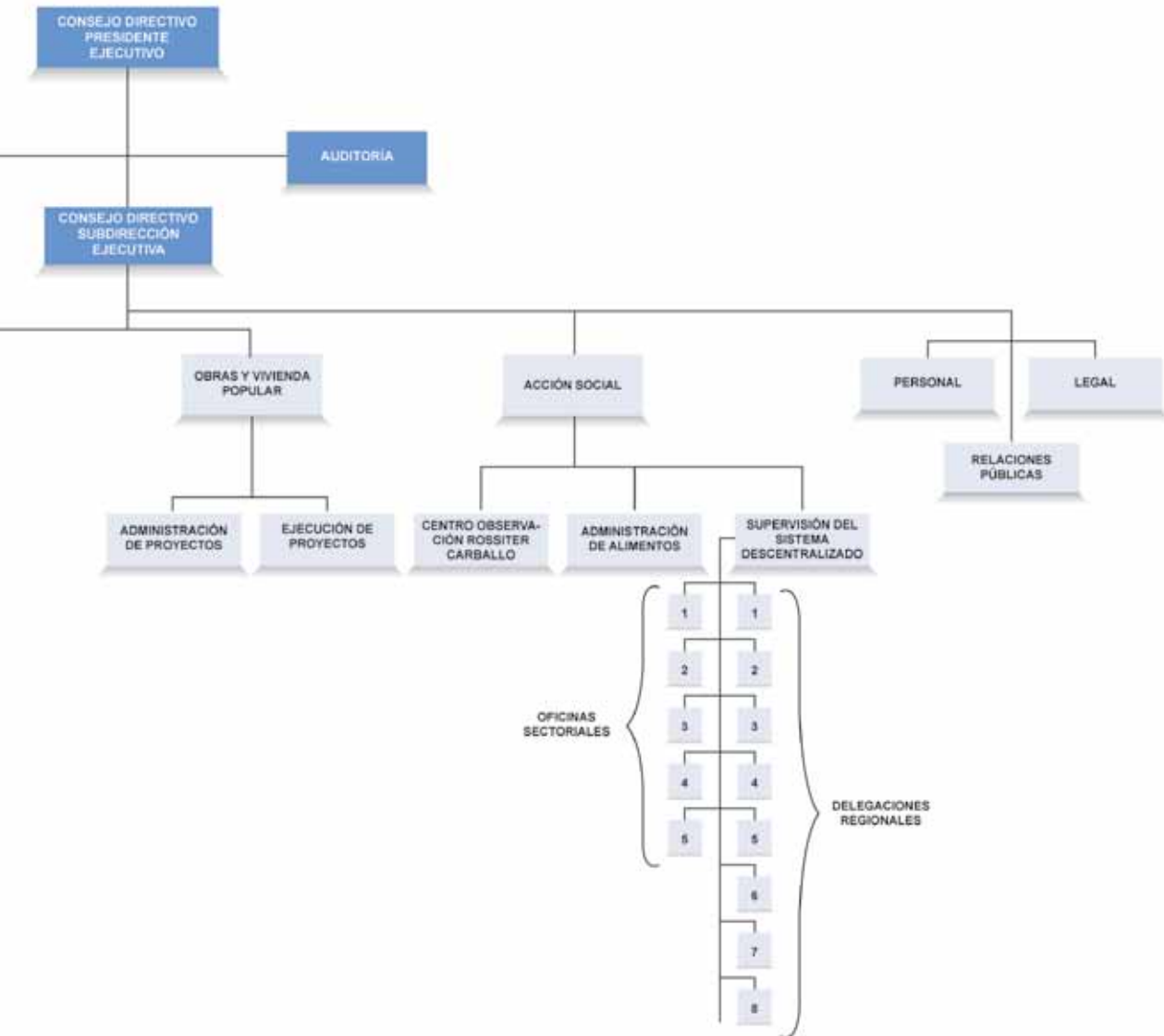
#### 3.1 Acciones preliminares a la introducción del pensamiento estratégico

El ingreso al campo de la planificación estratégica en 1996 es, sin duda, un fenómeno distintivo de la segunda etapa en la historia del IMAS; probablemente, junto con la introducción de los sistemas de información en la gestión social y el cambio de la estructura programática, constituyen los tres hechos más relevantes del período. En efecto, en la primera etapa, la preocupación mayor de la Institución estuvo orientada a su consolidación; por lo que la acción planificadora se dirigió básicamente a la estabilización y afinamiento de los procesos. Ello era lógico, los veinte años de esa primera etapa estuvieron divididos entre la consolidación institucional y la atención de los efectos de la crisis; además de que el

Figura 1. Organigrama del IMAS 1977



Fuente: Memoria IMAS 1971-1975.





planeamiento estratégico era novedoso en el país y en la Institución, no contando esta con el personal especializado en ese campo.

No obstante, como antecedente al planeamiento estratégico institucional, en el año 1986, se elaboró un trabajo de prospectiva sobre la organización institucional por parte de un grupo de asesores de la Presidencia Ejecutiva del IMAS.

Este trabajo se denominó “Proyecto de Reestructuración Funcional del IMAS” y presentaba una visión de organización y de funcionamiento institucional centrada en la regionalización y en la desconcentración administrativa e inspirada en una visión estratégica. Pese a que fue realizado a solicitud del Presidente Ejecutivo de entonces fue archivado al cambiar la administración; sin embargo, la mayoría de sus contenidos fueron puestos en ejecución paulatinamente, en los años siguientes.

Esta falta de visión por lo estratégico explicaría, entre otras cosas, que se mantuviera la misma estructura orgánica durante casi todo el período, como se anotó; o que la oferta programática se mantuviera con pocas variaciones, como se verá en el capítulo siguiente.

En relación con la revisión y renovación de la estructura orgánica, se produjeron cambios importantes al principio de la década de los noventa que, aunque no son necesariamente efectos de una visión estratégica, probablemente constituyeron factores innegables para su introducción. Así en 1992, mientras se instalaba por primera vez un sistema de atención de beneficiarios en el IMAS, conocido como SISBEN, fue ejecutado el llamado “*Proyecto de Reestructuración Administrativa de los Centros de Acción Social del IMAS*”.

Este Proyecto estaba orientado a crear condiciones para el mejor aprovechamiento de ese sistema; por lo que, con una visión prospectiva, implicaba una revisión total en los aspectos organizacionales y operativos (procesos) de las oficinas desconcentradas del IMAS, e incluía la supresión de pasos innecesarios en las cadenas

de ejecución de los diferentes programas y la re-elaboración de los manuales operativos respectivos.

### 3.2 El Proyecto de Renovación Institucional (1995-1998)

La entrada efectiva del IMAS en el campo del planeamiento estratégico se dio a través del denominado Proyecto de Renovación Institucional (1995-1998). Con este Proyecto integral, se buscaba introducir una nueva dinámica y una mayor coherencia en el funcionamiento institucional, rescatando mandatos contenidos en la Ley Constitutiva del IMAS e introduciendo nuevos, con una orientación mejor reflexionada e interiorizada, que se constituyeran en instrumentos idóneos para asumir los retos que los cambios del contexto le imponían, una vez superada la crisis.

Por lo demás, la práctica de sustentar los elementos organizacionales en objetivos estratégicos es un proceso que, con algunos altibajos, abarca prácticamente todo el segundo período, y se constituye en uno de los más complejos internamente vividos por el IMAS en sus cuarenta años de existencia. Ello por cuanto, al afectar por lo general a todos los campos de acción, ha contado casi por igual con promotores y detractores para su ejecución. Pero sin duda, también, es uno de los procesos más ricos en movilización y participación de la comunidad institucional, en aprendizaje sobre visión estratégica y en prospectiva al programar el mediano plazo.

**a. El Primer Plan Estratégico Institucional (PEI 1996-1999)**

Fue elaborado en el primer semestre del año 1996 con la participación de un gran porcentaje del personal de la Institución; lo que, sin duda, constituyó un hito en la historia del IMAS, siendo considerado por muchos funcionarios de la época como el acontecimiento interno más relevante de esa década. Ello debido, entre otras cosas, a que:

- i. Significó una escuela sobre la materia para todos; lo que produjo una movilización importante del personal de las diferentes dependencias.
  - ii. El amplio nivel de participación hizo que el Plan fuera percibido como propio, como el producto de la colectividad que concernía a todos, ante lo cual nadie podía mostrarse indiferente.
  - iii. En este contexto, el PEI entusiasmó sobre todo al personal de las unidades desconcentradas y a los sectores más progresistas del nivel central, frente a la perspectiva de ver realizados los cambios propuestos; muchos de los cuales habían sido sentidos como necesarios desde mucho tiempo antes.
- El liderazgo institucional en el conocimiento y erradicación de la pobreza mediante procesos participativos de los diferentes actores sociales.
  - La definición y desarrollo de metodologías y estrategias de intervención en los diferentes contextos: locales, regionales y nacionales.
  - La formulación y desarrollo de los programas sociales a partir de la nueva visión y misión, articulando acciones de asistencia y promoción para su desarrollo social y económico.
  - El desarrollo de una estrategia de desconcentración de su labor sustantiva, de modo que opere con agilidad, flexibilidad y eficacia.
  - La adopción de un enfoque gerencial que le permita a la institución fortalecer la capacidad de liderazgo proactivo, apoyado en sistemas de información modernos y en capacitación del personal.

Como se observa, el PEI 1996-1999 retoma los temas principales relacionados con la acción ordinaria del IMAS y los reformula a la luz de las necesidades del momento, dentro de una óptica de cambio y de fomento de la presencia de la Institución en las comunidades mediante una estrategia de desarrollo con participación local. Así, reafirma el liderazgo institucional en materia de pobreza; urge la actualización de metodologías y estrategias de intervención y la articulación de los programas; insiste en la desconcentración de la acción institucional con visión local; y propone la necesidad de revisar la estructura orgánica y funcional, el proceso de planeamiento, la capacidad de liderazgo y la capacidad de concertación y coordinación; todas ideas que, de una u otra forma, se encuentran incluidas en la Ley Constitutiva.

**b. La segunda restructuración total**

Sobre la base del PEI 1996-1999 y siguiendo los postulados establecidos en él, en 1997, fue aprobada la nueva estructura orgánica que modifica totalmente la estruc-

tura y la organización existentes. Esta nueva estructura (figura 2) se caracterizó por (IMAS, 1997: 2-3):

- La disminución de niveles en la toma de decisiones.
- El cambio de una estructura de Direcciones, Departamentos y Secciones a equipos polifuncionales, creados como Centros de Servicios.
- La concepción de los equipos de trabajo dentro de una visión que facultaba más al personal.
- El trabajo en equipo.
- La transformación en el enfoque gerencial a una gerencia que faculta y empodera, que orienta e impulsa y que forma y capacita al funcionario.

La nueva estructura orgánica estaba concebida de manera matricial, pues combinaba la estructura formal y vertical por unidades (centros de servicios) con la horizontal por procesos estratégicos vinculados a los objetivos principales; donde estos organizan y articulan la intervención de cada uno de los Centros de Servicios, programando y determinando la forma y momento de su participación.

### ***c. Reingeniería de los procesos principales***

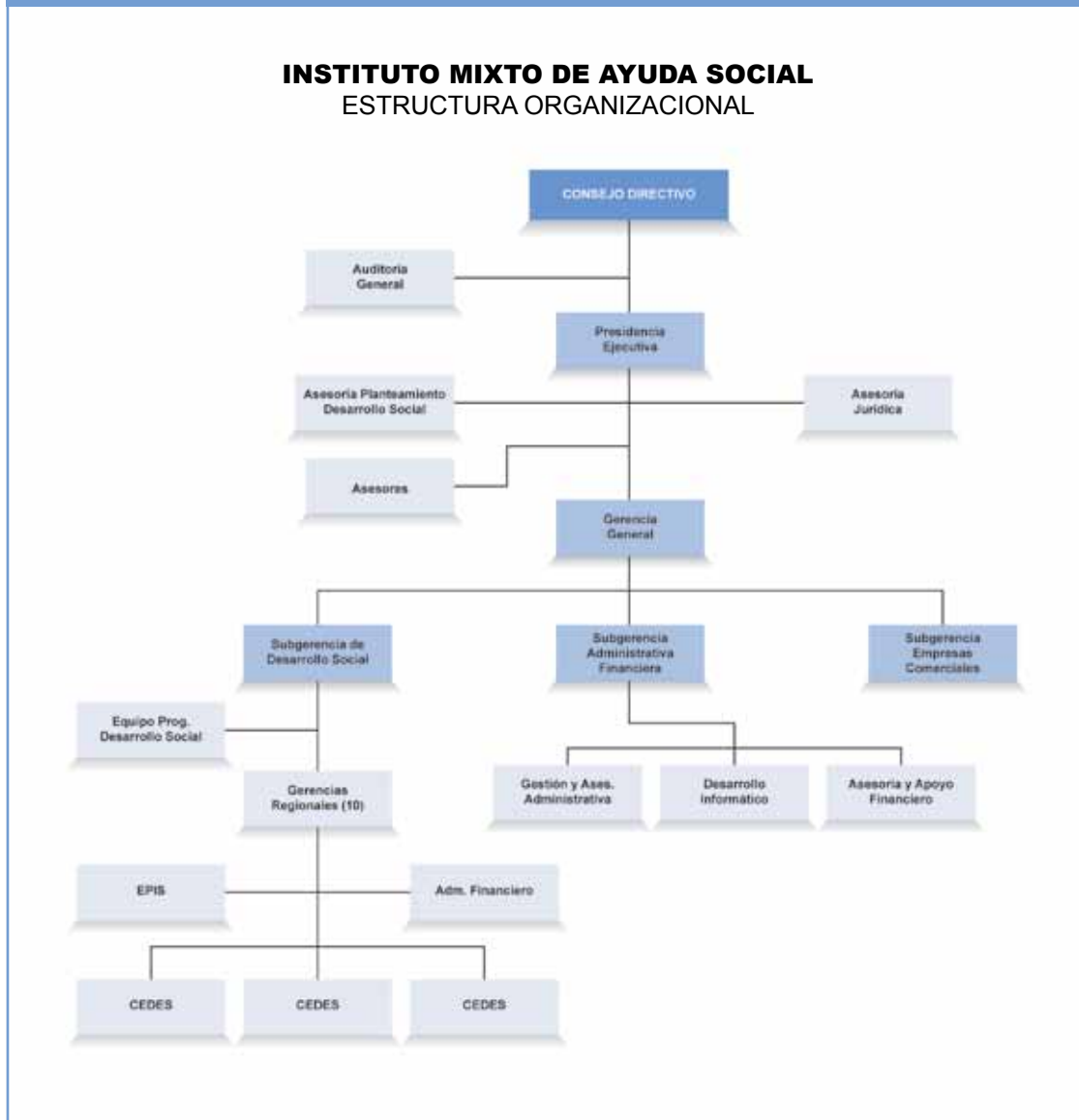
Con base en esta estructura orgánica y siguiendo las orientaciones del PEI 1996-1999, se realizó la revisión de los procesos principales, con el objetivo de adecuarlos (acortarlos y agilizarlos) para que operaran como conductores efectivos y eficientes de la acción institucional. De la revisión total de los mismos se obtuvo por resultado el rediseño con la eliminación de actividades que ya no eran necesarias y que se habían ido acumulando en el tiempo.

### ***d. Estudio de puestos y clases***

Se realizó fundamentado en lo dispuesto en el PEI 1996-1999 y utilizó como marco la nueva estructura orgánica. Tuvo al menos cuatro características principales:

- i. La simplificación, la polifuncionalidad, el trabajo en equipo y la gerencia estratégica que fueron aplicadas a cada uno de los puestos y clases, como características generales y comunes.
- ii. Sin menoscabo de las áreas administrativas y como debía corresponder en una institución de servicio social como el IMAS, se elevaron de nivel las áreas ejecutoras del campo social, tomando en cuenta que es el personal ejecutor el que asume las responsabilidades principales, técnicas y financieras, en la toma de decisiones y en la distribución de los recursos frente al cliente y la comunidad.
- iii. Se asumió una clasificación y nominación propia de puestos aunque debidamente equiparadas con el Servicio Civil.
- iv. Se incentivó la preparación técnica del personal estableciendo plazos para que las personas que no tuvieran el nivel académico requerido por el puesto, lo adquirieran; con lo que se mejoró de manera considerable la calidad del personal.

Figura 2. Nueva estructura orgánica del IMAS



**Fuente:** Propuesta de Estructura Orgánica del IMAS, aprobada por el Consejo Directivo en 1997.

### 3.3 Revisión y actualización del PEI (2007 - 2011) y de la estructura orgánica

Con el cambio de Gobierno en 1998, se produjo el cambio de administración institucional, y el Plan Estratégico 1996-1999 fue percibido por las nuevas autoridades como una acción que no se ajustaba a su visión institucional; por lo que su ejecución fue excluida de las preocupaciones institucionales. Se mantuvieron únicamente la estructura orgánica y la de clases y puestos, aunque con algunos ajustes importantes seguidos de nuevas propuestas de reestructuración total (año 2000) o parcial (año 2005) que no fueron aprobadas por las autoridades competentes. De modo que no fue sino hasta el año 2007, después de haber sido aprobado un nuevo Plan Estratégico, cuando se planteó y aprobó efectivamente una nueva estructura orgánica.

Por su parte, el Plan Estratégico Institucional 2007-2011 fue elaborado con una amplia participación del personal institucional y fue validado por ellos antes de su aprobación. Este nuevo PEI retomó varias de las estrategias y orientaciones del anterior que no habían sido ejecutadas, ajustándolas a la realidad del momento. Así, surgen temas como los siguientes (Solís, 2008: 58-59):

- El modelo de intervención institucional en el campo de los programas sociales, con una visión de trabajo compartida con otros actores, de territorialidad, ejecución de los programas y en una operación de proyectos.
- El fortalecimiento y renovación de los procesos de planeamiento con una visión territorial y desconcentrada, en el que se incluye la investigación, el manejo de información, la programación y la evaluación.
- La revisión, simplificación y actualización de la oferta institucional, de modo que sea compatible con la oferta de otras instituciones.
- La desconcentración de las tareas administrativas, acorde con la gestión y ejecución de los programas sociales.

- La creación de un sistema de administración financiera, que responda a la oferta social de la Institución.
- La revisión y actualización de los procedimientos y prácticas relacionadas con la gestión de los recursos humanos con una visión de “desarrollo y potenciación” de los mismos.
- La revisión y actualización de la estructura orgánica, de modo que se constituya en un factor efectivo y coadyuvante en el funcionamiento y mejoramiento institucional.

Después de este Plan Estratégico se elaboró un tercero en el año 2011 con una vigencia de tres años: 2011-2014. Este último, concebido expresamente como una actualización del anterior, retoma las orientaciones estratégicas contenidas en los anteriores como la dimensión local y la desconcentración de la gestión y de los recursos, la necesidad de avanzar en el mejoramiento metodológico y técnico en función del mejoramiento de la oferta programática, el trabajo compartido con otras instituciones y la sociedad civil, la necesidad de ofrecer a la población una atención integral y de mejora en asuntos como la gestión institucional, el desarrollo del recurso humano, la programación, el seguimiento y la evaluación.

Igualmente, insiste en al menos tres temas: la integración de la

situación de riesgo social, al lado de la pobreza extrema, como un criterio más para la selección y calificación de la población meta; la atención integral como metodología preferencial a ser utilizada en el diseño y en la ejecución de la oferta programática; y, la visión de territorialidad y de desarrollo local como la forma de llegar a las comunidades con mayor efectividad. Al anterior Plan Estratégico Institucional 2007-2011, se unió la elaboración de una nueva Estructura Orgánica y de un nuevo estudio de puestos. Como se consigna en esos documentos, la formulación de ambos responde a la orientación general y a los objetivos estratégicos contenidos en ese PEI; privilegiando el fortalecimiento de la tecnificación, la organización y la eficiencia de la Institución, pero con una visión de territorialidad y de regionalización, desconcentrando aún más el diseño de la oferta programática y los procedimientos y acciones para la toma de decisiones y la gestión regional y local.

#### 4. Relación entre organización centralizada y desconcentrada

Una de las primeras grandes acciones que realizó el IMAS en el campo de la gestión y la administración, mencionada al inicio del capítulo, consistió en el establecimiento de la regionalización como forma de organización ordinaria para la ejecución de los pro-

gramas sociales; puesta en operación en el año 1975, cuando aún la mayoría de las instituciones públicas del país operaban de manera centralizada.

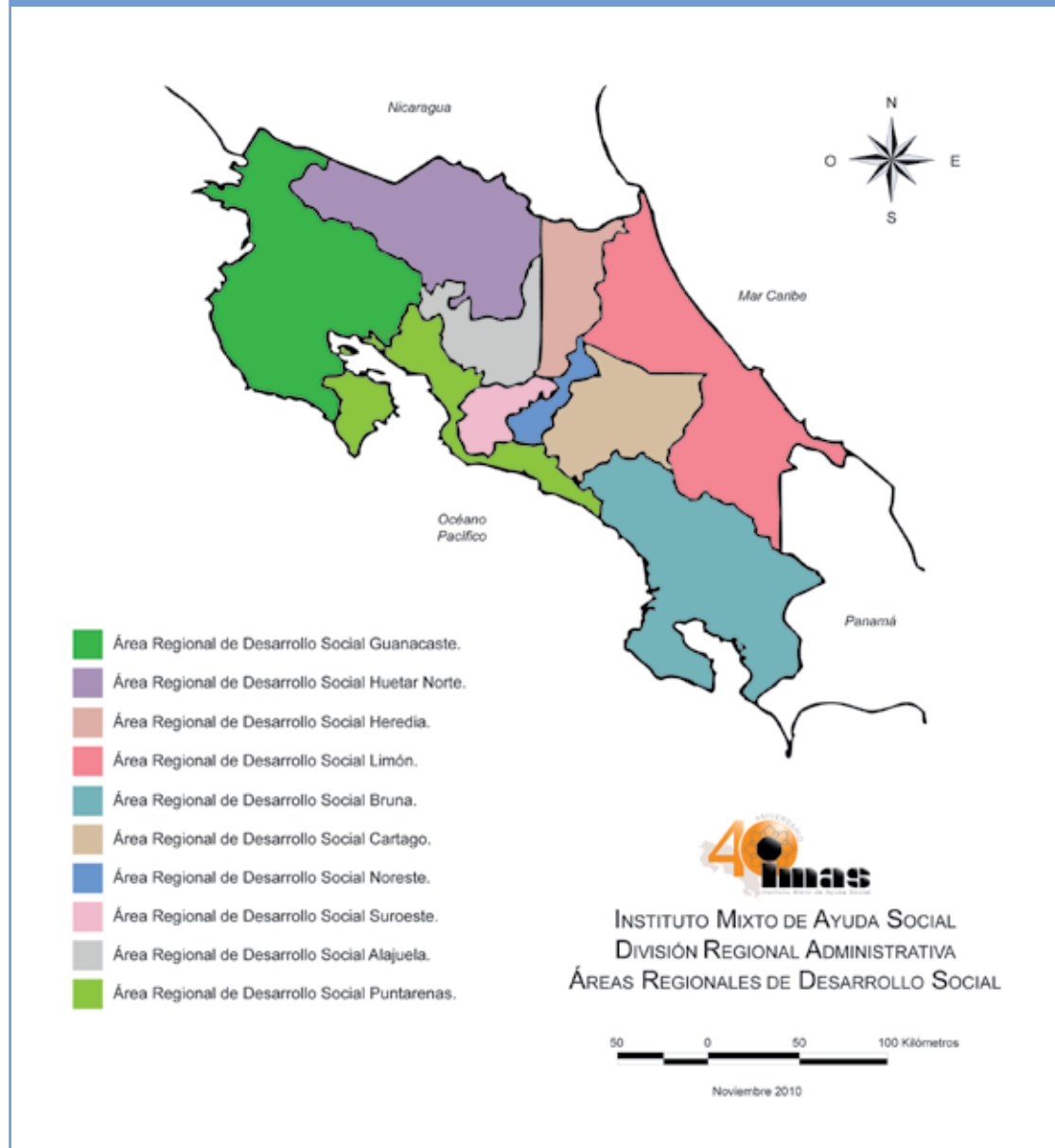
Igual que con la creación del IMAS, se trató de una acción visionaria que se esperaba produjera los mejores resultados en el sentido de favorecer la llegada de la Institución a las comunidades, aún a las más distantes y de más difícil acceso; y, también, se buscaba mejores resultados en el sentido de disminuir las distancias para que la población beneficiaria pudiera acceder efectivamente a los servicios que ofrecía la Institución.

Como insistía el Padre Armando Alfaro Paniagua, había que salir a buscar a las familias y no esperar a que ellas llegaran a solicitar los servicios institucionales (Alfaro, 2011). Con algunas diferencias según regiones, determinadas sobre todo por las facilidades para su implementación, esta meta de acercamiento efectivo se completó en el año 1997, con la creación de los Centros de Desarrollo Económico y Social (CEDES) en los que fueron divididas las Gerencias Regionales (también creadas en ese momento), con el objetivo de cubrir los lugares más alejados (figura 3)

Se pensaba entonces que la desconcentración administrativa de la Institución favorecería de diversas formas la acción institucional y la tornaría más oportuna, efectiva y eficiente. No solo facilitaría el contacto efectivo entre la Institución y las familias y comunidades, con el consiguiente aumento del conocimiento de estas, de los problemas, de los líderes y de los recursos, sino que también facilitaría la participación de las comunidades en la acción institucional, mediante los potenciales aportes de las personas y el aprovechamiento de los recursos existentes en la comunidad.

Esta expectativa también se cumplió, en el primer período, mediante la participación de los Comités IMAS, las Asociaciones de Desarrollo Comunal y los municipios en apoyo a la ejecución de los programas y con el aporte de recursos materiales; y, en el segundo, por medio del apoyo de las organizaciones comunales a la ejecución de acciones con perspectiva local.

Figura 3. Mapa de distribución regional del IMAS



Fuente: Sistema de Información Geográfica de IMAS, 2010.



Como parte de la visión sobre la organización institucional planteada, conviene preguntarse en este momento sobre la evolución que tuvo la regionalización y la descentralización administrativa que ella implicaba y sobre los efectos o beneficios que ha ofrecido al funcionamiento institucional. Para ello, serán de gran valor las opiniones y percepciones recogidas en las entrevistas grupales realizadas en las diferentes oficinas desconcentradas.

En relación con la **evolución del proceso de desconcentración administrativa**, se debe tener presente que esta fue visualizada como un proceso progresivo que debía ir aumentando y fortaleciéndose con el tiempo, de acuerdo con los requerimientos efectivos de la ejecución institucional, los recursos disponibles y la capacidad administrativa de las Unidades Regionales. De hecho, se consideraba que debía abarcar todo aquello que fuera necesario para facilitar y agilizar efectivamente la acción institucional en las diferentes regiones y comunidades, incluyendo la potestad de tomar decisiones dentro de los niveles necesarios para asegurar una efectiva y segura ejecución. En ese sentido y como ya se dijo, la regionalización inició con el traslado de la acción de selección de los beneficiarios y de la ejecución de la mayor parte de los programas sociales a las regiones, seguida por el traslado de los recursos presupuestarios y de su manejo (distribución y registro);

para lo que se fue creando en las Oficinas Regionales la infraestructura administrativa necesaria.

Ahora bien, según la investigación realizada hasta el año 1986 no se evidencian señales de inconformidad sobre el avance de este proceso, lo que permite suponer que se había venido realizando de manera sistemática, respondiendo a las necesidades existentes. Sin embargo, ese mismo año aparece el ya citado trabajo sobre la organización institucional, bajo el nombre de “Proyecto de Restructuración Funcional del IMAS”. Como se indicó en su momento, dicho trabajo conservaba la visión de organización y de funcionamiento institucional centrada en la regionalización y en la desconcentración administrativa, pero proponía varios cambios sustantivos (en las oficinas centrales y en las desconcentradas) orientados a la dotación de las oficinas desconcentradas de un mayor poder de decisión y de los instrumentos administrativos necesarios para ello. De esta propuesta se recuperaron algunas ideas y fueron ejecutadas en los años siguientes aunque no en la medida de lo requerido y necesario.

En el mes de mayo del año 2000, a la luz de los avances logrados en el campo del Desarrollo Local, sobre todo en la segunda mitad de la década de los noventa, y de los mandatos relacionados con la desconcentración y el mismo desarrollo local contenidos en el Plan Estratégico Institucional 1996-1999, fue efectuada una jornada de trabajo cuyo objetivo era lograr propuestas viables para la desconcentración efectiva de las actividades administrativas, en función de una mejor ejecución de los programas sociales en las diferentes regiones del país. En ella, se incluyeron temas como desconcentración, proveeduría, administración del recurso humano, transportes, archivo, contabilidad, presupuesto, planificación operativa, seguimiento y evaluación de desempeño, organización de la acción social, etc. y se tomaron decisiones sobre casi todos ellos. Sin embargo, al cabo de siete años la desconcentración de procesos administrativos sigue siendo una necesidad, según lo afirmado por personal de estas unidades en las entrevistas grupales efectuadas para este trabajo.

Por un lado, la concentración en la toma de decisiones generales ha sido marcada en el IMAS, en la medida en que las Autoridades Superiores, generalmente nombradas por períodos cortos (cuatro años o menos), traen consigo sus ideas de gestión y encuentran en una posición autoritaria la mejor opción para lograr implementarlas. De hecho, no siempre las decisiones han sido consultadas con las bases por lo que, evidentemente, la respuesta del personal ejecutor se ve limitada por la obediencia, sustituyendo el entusiasmo por el deber.

Por otro lado, es evidente que en el IMAS siempre ha existido temor o recelo por la desconcentración de acciones pequeñas de carácter administrativo, frecuentemente de muy poca importancia en una escala de responsabilidades; lo que se refleja en la normativa oficial que hace que gestiones urgentes y simples se vean mediatizadas por una lista de autorizaciones o firmas que el trámite debe seguir para cumplir con los procedimientos establecidos de antemano. En consecuencia, este temor al error limita las posibilidades de desconcentrar, a la vez que establece trámites “indispensables” que con frecuencia no son estrictamente necesarios.

En ese sentido, el recurso a interpretaciones específicas de la normativa ha sido algo relativamente frecuente en el IMAS, tanto en asuntos administrativos como en el campo social. De hecho el temor al error, y sobre todo al castigo por ello fomentado con la normativa reciente de tipo punitivo como algunos capítulos de la Ley de Control Interno, han contribuido a que el personal mismo de la Institución haya querido protegerse, estableciendo un cerco reglamentista o procedimental muchas veces innecesario y asfixiante, que al final se constituye en freno de la acción.

A partir de lo anotado, es posible registrar efectos positivos y negativos del proceso de desconcentración. Positivamente, es innegable que el IMAS ha logrado una verdadera presencia en las comunidades de todo el país aún en las más alejadas y de difícil acceso. Esto le ha dado a la vez una legitimidad importante para la toma de decisiones en el campo de la atención de necesida-

des relacionadas con la situación de pobreza. Al IMAS se le busca para resolver esas necesidades y también se le apoya cuando lo requiere para el cumplimiento de sus tareas, actitud que se puede encontrar en las familias, en las organizaciones y en las instituciones.

Otro aspecto positivo es que el IMAS ha logrado un conocimiento importante de la pobreza en el país, no solo en lo relacionado con las condiciones de pobreza en que viven muchas familias y con la ubicación de estas en las comunidades, sino también en lo relativo a la existencia de recursos susceptibles de ser aprovechados para atenderlas.

No obstante, en el campo administrativo la Institución aún tiene camino por recorrer en la medida en que no se ha desconcentrado todo lo necesario para poder operar con la mayor agilidad y prontitud; de modo que no siempre es posible poner en operación una verdadera visión local sin pasar por el tamizaje de procedimientos y de autorizaciones de los niveles medios de las oficinas centrales. Ello contrasta con la desconcentración vinculada a la ejecución de los programas sociales, al punto de que una Oficina Regional puede autorizar beneficios sociales familiares por montos superiores al millón de colones, en tanto que para adquirir bienes por montos menores debe solicitar autorización.

# III

Período I (1971-1990): de una visión promocional a una acción mas asistencial





# III

Período I (1971-1990): de una visión promocional a una acción mas asistencial



# III

## Período I (1971-1990): de una visión promocional a una acción mas asistencial

Como se puede deducir del título de este capítulo, la historia del IMAS durante sus primeros veinte años de vida estuvo caracterizada por dos movimientos en direcciones casi opuestas, ubicados en momentos diferentes pero sucesivos. Hasta aproximadamente 1980, su trabajo se orientó a la realización de acciones asistenciales (subsistencia y vivienda), pero acompañadas por una búsqueda permanente de espacios para gestiones promocionales y de desarrollo social. Mientras que a partir de ese año, la perspectiva promocional, como centro de interés de la Institución, prácticamente fue opacada por la necesidad asistencial que había aumentado sensiblemente como efecto de la crisis económica de los años ochenta.

En otras palabras, la evolución del país incidió, como era lógico, en la evolución de la Institución; de modo que para comprender correctamente el desarrollo del IMAS en estos veinte años, en que se estructuró y se consolidó como Institución Pública, parece necesario iniciar con el análisis de los hechos más relevantes en el desarrollo nacional, que influyeron más decididamente en el desarro-

llo institucional; tanto en lo relacionado con su orientación general, como con la selección y organización de su oferta programática.

### 1. Hechos más relevantes del desarrollo nacional en el período

Aunque se podrían enunciar muchos hechos relacionados con la historia del IMAS, durante este primer período, pareciera que los tres más relevantes y decisivos fueron los siguientes:

- Nuevo interés por la atención de la pobreza como efecto conjunto del proyecto político, difusión en medios y la movilización de actores.
- Mejoramiento económico y fortalecimiento del Estado interventor.
- Crisis económica de los años ochenta.

#### 1.1 Nuevo interés por la atención de la pobreza

Como se anotó en el capítulo I, en el momento de la promulgación de la Ley del IMAS existía en el país una cantidad importante de familias en situación de pobreza (estimadas por algunos en un 29% de la población total); lo que, al parecer, motivó y justificó la creación de la nueva Institución. Con todo, hasta ese período, la existencia de ese importante contingente de población pobre no había provocado una movilización nacional significativa para su atención; situación que sí se dio a partir de la creación del IMAS. Varios factores específicos explican este cambio de los que se anotan los siguientes:

Primeramente, es un hecho normal que una campaña política, en la que uno de sus temas centrales más relevantes había sido el combate de la pobreza, movilizara a la población (al menos a la seguidora de esa propuesta política); una vez el candidato hubiera ganado las elecciones y se hubiera instalado como el nuevo Presidente de la República, sobre todo si se toma en cuenta que el nuevo presidente era un caudillo ampliamente reconocido.

En segundo lugar, sin pretender efectuar un análisis de las publicaciones aparecidas en la prensa de la época, es un hecho que, al menos los tres principales medios nacionales de comunicación colectiva escrita (La Nación, La República y la Prensa Libre) se hicieron eco de la discusión alrededor de la lucha contra la pobreza y del proceso de debate para la creación del IMAS.

En su Tesis de Grado, José Miguel Salas hace un recuento de todas las publicaciones aparecidas en esos diarios, en los nueve meses entre agosto de 1970 y abril de 1971 (Martínez, Meneses, Salas, Solano, 2009: 153-164); de lo cual se pueden deducir las siguientes tres conclusiones:

- i. Que se trató de temas muy debatidos puesto que contaron con posiciones bastante opuestas dependiendo de la visión de la persona que las externara.
- ii. Que la prensa misma asumió una función netamente informativa sin tomar partido evidente por alguna posición.
- iii. Que la aparición del tema en la prensa fue bastante frecuente, de donde se deduce que tuvo una muy amplia difusión.

En tercer lugar, el cumplimiento de la promesa política con la aprobación de la Ley y la información divulgada por los medios de comunicación social debieron producir entusiasmo y disponibilidad en buena parte de la población del país; lo que se reflejó en la participación comunitaria y familiar en acciones de apoyo al combate de

la pobreza, mediante donaciones familiares y participación en los comités IMAS. Pero también debió haber producido un aumento en la demanda de ayudas y servicios de parte de la población afectada, sobre todo alrededor de los años 80 cuando ya eran bien conocidas las acciones que realizaba la Institución.

## 1.2 Mejoramiento económico y fortalecimiento del Estado interventor

Como se indicó en el capítulo I, en los años inmediatamente anteriores a la creación del IMAS se habían producido dos hechos importantes en lo relacionado con el crecimiento económico del país: por un lado, en 1960 Costa Rica se adhirió al Mercado Común Centroamericano, con lo que se incentivó el proceso de sustitución de las importaciones ya iniciado desde la década anterior; y, por otro lado, a finales de los años sesenta, se produjo un mejoramiento en los precios del café aunque momentáneo como solía suceder. Ambos hechos generaron expectativas y entusiasmo en el Gobierno y en la población que motivaron a invertir y a gastar más, para lo cual se recurrió al crédito externo.

Esta situación de euforia y de relativo bienestar económico condujo a continuar el proceso de ampliación del aparato del Estado (introducido en la Constitución de 1949 e iniciado en los años siguientes) con la correspondiente

aumento de sus funciones y campos de acción, lo que contribuyó a consolidar la figura del Estado benefactor. De hecho, el Gobierno venía interviniendo en campos como obras públicas, banca (nacionalización bancaria, en 1949), salud (universalización del seguro social, en 1970), vivienda (Instituto Nacional de Urbanismo, en 1954), electricidad y telecomunicaciones (Instituto Costarricense de Electricidad, en 1949), capacitación profesional (Instituto Nacional de Aprendizaje, en 1965), seguridad social (Caja costarricense del Seguro Social, en 1941), entre otros; y, ahora se adentraba también en el campo de la producción de algunos servicios estratégicos.

En el campo económico, el efecto más visible de este proceso concentrador del Estado fue la creación de la Corporación Costarricense de Desarrollo (CODESA), en 1972; con la que el Estado se convirtió en el más grande empresario del país. De hecho CODESA, en su período de trece años de existencia, fue la empresa más grande y más compleja existente en Costa Rica y llegó a manejar cuarenta compañías subsidiarias, relacionadas sobre todo con campos de producción considerados en ese momento importantes para el desarrollo de la nación, pero poco atractivos para la empresa privada, como el transporte, la distribución de hidrocarburos y las comunicaciones.

En el campo social, este bienestar económico se tradujo en el fortalecimiento y ampliación de varios servicios, sobre todo en los campos de la salud, la educación y el bienestar social. En este último, se ubica el fortalecimiento y consolidación del IMAS, con los programas y servicios que se estudiarán más adelante, como también la creación del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, en 1974; ambas instituciones financiadas con recursos proporcionados por la empresa privada y por los trabajadores del país. Esta última institución, cuya creación fue propuesta por el IMAS para financiar sus programas dirigidos a los sectores en situación de pobreza, pronto se convirtió en la instancia financiadora de varios servicios en el campo social.

### 1.3 Crisis económica de los años ochenta

Las siguientes palabras del historiador Javier Rodríguez resumen lo esencial de la llamada crisis de los años ochenta:

*“... los ochenta eran el resultado inequívoco de una enorme deuda externa contraída en los setenta por América Latina y el Caribe. La cancelación a la voraz banca privada internacional y pública era inminente en el corto plazo para amortizar parte de los intereses de los cientos de millones de dólares adeudados. Algunas economías endeblas no pudieron cumplir con sus compromisos financieros, situación que les propició desventajas en cuanto a pedir préstamos que se denegaban o aprobaban dependiendo del comportamiento de sus acciones internas como su disciplina fiscal, mejoramiento del sistema impositivo o recortando la inversión social”* (Rodríguez 2008: 1442).

Para los objetivos de este trabajo interesa constatar que dicha crisis fue el efecto combinado en ese momento del endeudamiento externo excesivo del país, de la subida violenta de los precios de los hidrocarburos y de la galopante inflación que condujo a una devaluación del colón y sobre todo a una variabilidad casi incontrolada de los términos cambiarios y de los precios de los productos de



consumo corriente con grandes efectos negativos para casi toda la población del país. Sin embargo, como era natural, fue entre los sectores de bajos ingresos, y sobre todo entre los más pobres, que esos efectos fueron más evidentes y perjudiciales. Ello sabiendo que son esos sectores los más indefensos ante los efectos de las crisis y ante los cambios producidos en el mercado, precisamente porque son los que disponen de un menor poder adquisitivo.

Al respecto y a modo de ilustración, Salazar y Pineda (1987: 8-9), con base en estadísticas tomadas del Ministerio de Planificación Nacional (MIDEPLAN) aportan datos interesantes. Por un lado, el sector de población calificado como de bajos ingresos muestra un violento deterioro entre los años 1980 y 1981 (años iniciales de la crisis) al pasar de representar el 41.7% al 56.4% de la población total, aumentando en un año un 14.7%. Dicha situación, por lo demás, es aún más grave en el ámbito rural donde este sector de población pasó entre los mismos años del 57.7% al 72.1%, mientras que en el medio urbano el mismo sector de población había pasado del 24.9% al 40.4%. Hay que recordar, como se indicó páginas atrás, que una de las principales causas de la migración a la ciudad fue la crisis en el medio rural que se había iniciado desde antes de los años cuarenta.

Por otra parte, en lo relacionado con la población en situación de pobreza extrema, su situación ante la crisis parece haber sido aún peor. De hecho, según la misma fuente, el proceso de empobrecimiento existente en el momento de la creación del IMAS se acentuó a partir de 1971, puesto que entre ese año y 1977, la población en pobreza extrema pasó del 6.5% al 13.4% de la población total, mientras que la población que no lograba satisfacer sus necesidades básicas bajó del 18.6% al 11.2% entre los mismos años. Ello permite inferir que una cantidad importante de familias en situación de pobreza básica pasó a engrosar el sector en pobreza extrema; como efecto, entre otros, de que había continuado la migración del campo a la ciudad, sin que el proceso de industrialización pudiera ofrecer empleo a todos los migrantes (Salazar y Pineda, 1987: 8-9).

## 2. Oferta programática institucional en el primer período

### 2.1 Aspectos preliminares

Igual que sucedió con la estrategia de acercamiento a las comunidades, en el campo de la elaboración de políticas y de la oferta programática, la nueva Institución también tuvo que operar con una gran creatividad y con una permanente disposición a revisar y modificar lo actuado con el objeto de corregirlo y mejorarlo; debido a la ausencia de experiencias similares que pudieran servir de posibles modelos. Por lo que fueron sobre todo los mandatos contenidos en la Ley de Creación los que guiaron la elaboración de los primeros programas y acciones.

Asimismo, con base en los sucesos políticos vividos en esos años se habían evidenciado fuertemente dos campos como necesidades urgentes. En primer lugar, había conciencia de que un número importante de familias no lograba satisfacer sus necesidades básicas de subsistencia; por lo que era necesario ejecutar acciones que contribuyeran, de manera rápida e inmediata, a elevar su capacidad de consumo para satisfacer sus necesidades de alimentación, nutrición, vestido, agua, luz y otras. Con ello, se atendería uno de los efectos más visibles de la pobreza y, sin duda, uno de los que habían motivado y justificado la creación de la Institución.

En segundo lugar, el problema de la vivienda también se había evidenciado como una urgente necesidad que requería la atención de la nueva Institución; sobre todo tomando en cuenta que el déficit existente era grande y que el INVU ya, desde ese momento, no estaba llegando a la población en situación de pobreza extrema.

En efecto, en el Plan Nacional de Desarrollo 1969-1972 se dice “que se requieren alrededor de 77.861 viviendas, 28.759 urbanas y 49.102 rurales... del Censo de 1963 se obtiene que el 90.2% de las viviendas catalogadas como malas corresponden a familias con ingresos inferiores a los 400 colones por mes” (MIDEPLAN, 1969: 359), (lo que representaba entonces un ingreso insuficiente); como señala Wong (1983: 9), el déficit acumulado de vivienda en el país había pasado de 13.832 viviendas en 1974 a 125.728 en 1981. En consecuencia, también era necesario abordar el tema de la vivienda y construir viviendas para la población pobre, al menos en las ciudades más populosas y con mayor deterioro habitacional.

Una interesante y reveladora enumeración de los principales problemas que la Institución debió enfrentar en esos años se encuentra en el informe que presentara el Pbro. Armando Alfaro, al cabo de los primeros cuatro años de labores (IMAS, 1977: 24), del que se extrae lo siguiente:

- i. *“Se había creado una gran expectativa alrededor del IMAS... las gentes exigían acción y rápida.”*
- ii. *Costa Rica no tenía datos confiables sobre la miseria o pobreza extrema... para orientar una acción.*
- iii. *El pueblo de Costa Rica no estaba, ni lo está aún, mentalizado para una acción IMAS de promoción y desarrollo social. Todos definen la Institución como una agencia de caridades limosneas.*
- iv. *Las líneas de acción no existían. Todo tenía que ser empírico y sobre la marcha.*
- v. *Había una enorme presión que nacía de la necesidad sentida de resolver el problema de vivienda... La acción IMAS se volcó sobre aquella región, sin mayor respaldo financiero pero con gran voluntad y la ayuda de la Guardia Civil.*
- vi. *La dispersión de esfuerzos y la falta de coordinación institucional y estatal era, y lo es todavía, uno de los mayores obstáculos...*
- vii. *La financiación de la institución fue otro gran obstáculo...”*

Pues bien, la acción en esos dos campos correspondía a lo que la versión original de la Ley en su Art. 7 denominaba “**plan de ayuda**”, con lo que se atendía lo correspondiente a los efectos más visibles de la pobreza extrema; pero eso no era suficiente, de acuerdo con su mandato. En efecto, era necesario establecer una tercera área de acción, de carácter más promocional, enfocada sobre todo a la atención de algunas causas de la pobreza, que respondería a los “**programas de estímulo**” de los que también habla el Art. 7 y los siguientes.

Como lo afirmaba el Pbro. Armando Alfaro y muchos de quienes tuvieron tareas de dirección en la Institución durante los primeros años, la lucha contra la pobreza

exigía que el IMAS no se convirtiera en una Institución asistencialista, que solo tratara de resolver las necesidades inmediatas de subsistencia y de consumo, como parecía ser la expectativa creada en muchos sectores; sino que buscara la forma de sacar efectivamente a esa población de su situación de pobreza para lo que se requería al menos de la educación, la capacitación y el empleo, de manera simultánea a la asistencia social y la vivienda (Alfaro, 2011; IMAS, 1977: 37).

En esta forma, el IMAS estableció desde el inicio tres grandes áreas generales y básicas de acción o ejes que, en esencia, se han mantenido a través de sus cuarenta años. Puesto que han tenido diferentes nombres y han sufrido modificaciones, a veces muy significativas, en sus contenidos, prioridades y estrategias de ejecución en diferentes momentos, para efectos de este trabajo y para lograr cierta uniformidad en la exposición de los programas de los dos períodos en que se dividió la historia institucional, esos ejes serán designados utilizando el concepto general que mejor los caracteriza: **Área de satisfacción de necesidades básicas** (lo que durante mucho tiempo se denominó Asistencia Social), **Área de construcción y mejoramiento de vivienda** (todas las acciones relacionadas con el tema de la vivienda) y **Área de desarrollo de capacidades** (todo lo relacionado con formación, capacitación y producción).

Los dos primeros ejes se orientan a satisfacer necesidades de consumo, para lograr un mínimo de bienestar en las familias; mientras que el tercero es eminentemente promocional y se orienta a preparar y crear condiciones en los miembros de las familias para que estas salgan de su situación de pobreza de manera permanente.

Como era lógico, durante los tres primeros años, estas tres áreas operaron de manera bastante rudimentaria y casi informal, dentro de un proceso de autodefinition y consolidación aunque respondiendo oportunamente y en la medida de lo posible, a las necesidades manifestadas por la población y a los objetivos de cada una de ellas. Pero en 1974, el IMAS elaboró su Primer Plan de Lucha contra la Pobreza, con la cooperación técnica de la Agencia chilena DESAL facilitada con el aporte económico del Gobierno de Canadá. Dicha Agencia efectuó un diagnóstico sobre la

situación de Costa Rica en materia de pobreza y marcó las líneas generales para el Plan.

Con este se logran al menos cuatro efectos:

- i. Se afinan y definen mejor los contenidos programáticos, con una visión más técnica y profesional y con base en un mejor conocimiento sobre la realidad nacional.
- ii. Con el objeto de que operaran de manera conjunta y articulada, se unen las áreas de Satisfacción de necesidades básicas y de Desarrollo de capacidades en una sola que fue denominada Acción Social y que subsistirá con ese nombre hasta el año 1990.
- iii. Se propuso la creación de un fondo específico para financiar las acciones institucionales; fondo que, al ser promulgado como Ley, se convirtió en el de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), adscrito al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y no al IMAS como había sido propuesto.
- iv. Se define la estructura orgánica y operativa, que se concreta en el Organigrama de 1977.

En las páginas siguientes, se presentará cada una de esas tres áreas, resaltando sus características generales y específicas, así como las diferentes acciones que se ejecutaron en cada una, durante este primer período de la experiencia del IMAS. Aunque en el lenguaje utilizado en la época en la Institución, dichas acciones por lo general fueron denominadas “programas”, sin que todas lo fueran realmente (lo que genera cierta confusión). Se utilizará en adelante el término de componente para señalar cada una, terminología que es coincidente con la empleada en casi toda la segunda etapa para el mismo tipo de acciones.

## 2.2 Área de satisfacción de necesidades básicas

Mediante el área o eje de satisfacción de necesidades básicas y con acciones de corte asistencial, el IMAS atendió carencias relacionadas con el acceso al consumo de bienes ordinarios indispensables para la subsistencia inmediata. Fue la primera área en iniciar su ejecución, cuando la nueva Institución aún no se había instalado formalmente y carecía de presupuesto; por lo que el primer componente que el IMAS implementó formaba parte de esa área e inicialmente fue denominado “**Ayuda a particulares**”; nombre que se mantuvo hasta 1990, cuando fue cambiado por “**Apoyo a familias en desventaja social**”, aunque conservando un contenido conceptual y operativo similar,

como se verá en el capítulo siguiente. Además de este componente, el IMAS ejecutó otros de menores dimensiones, como se anotará a continuación.

### a. **Componente Ayuda a Particulares**

Consistía en el otorgamiento de ayudas familiares (según el número de miembros de cada familia o el tipo de necesidad), por lo general en alimentos (y en casos específicos también en efectivo o en materiales), por períodos variables, dependiendo del tipo de necesidad y de la disponibilidad de recursos en la Institución; ayudas destinadas a la satisfacción de necesidades urgentes de consumo inmediato.

Los alimentos eran entregados mensualmente mediante las denominadas “órdenes de estanco”, a ser cambiadas por los beneficiarios en los expendios de víveres del Consejo Nacional de la Producción (CNP). En cuanto a las ayudas en materiales estas eran variadas; de modo que así como se entregaban anteojos (en coordinación con los Clubes de Leones) también se ayudaba con prótesis, herramientas, uniformes, calzado, útiles escolares y otros. Muchos de estos productos eran conseguidos mediante donaciones de algunos establecimientos comerciales. Por su parte, las ayudas en efectivo iban orientadas sobre todo, aunque no de manera exclusiva, al pago de servicios como luz, agua, alquiler domiciliario, transporte, dietas especiales y hasta gastos funerarios.

Pese a que, como se indicó, el componente “**Ayuda a Particulares**” se mantuvo con ese nombre hasta 1990 sin cambiar su filosofía ni su contenido, poco a poco el IMAS vio la necesidad de introducirle cambios en la forma de gestión y en la cobertura, por diferentes razones. Por un lado, la entrega de alimentos a través del CNP implicaba un trámite laborioso, costoso y realizado en diferentes lugares (elaboración de la ración, confección de la orden, entrega, etc.), por lo que requería ser simplificado. Por otro lado, la entrega de los alimentos no siempre era segura, en la medida de que los expendios del CNP no siempre ni en todos los lugares contaban con las existencias suficientes de todos los productos. Además, muchas familias requerían de dietas especia-

les que no siempre podían ser conseguidas mediante el CNP. Por tales razones, pronto (probablemente hacia 1980) se vio la necesidad de sustituir la “orden de estanco” por el giro en efectivo o por el cheque; con lo que la ejecución del Programa se hizo más ágil y funcional, tanto para el IMAS como para los beneficiarios.

Para tener derecho a esta ayuda, igual que para cualquier otro servicio institucional, la familia debía ser “calificada” como persona acreedora del mismo, mediante el estudio social efectuado por un(a) trabajador(a) social (como estaba estipulado en el Art. 13 de la Ley 4760); en el que se consignaba, además de su información personal o familiar, su situación de pobreza (el problema específico, su tipología y valoración) y el plan de tratamiento que se consideraba necesario para resolver su problema. Este proceso prácticamente no varió sino hasta el inicio de la década de los noventa con la informatización de la gestión de los programas sociales.

Como era de esperar, el volumen de atención mediante el componente “**Ayuda a Particulares**” fue creciendo rápidamente. Inició contando con tan solo el 18.3% del presupuesto para programas sociales en los cinco primeros años y una atención de 97,170 familias; mientras que entre los años 1976 y 1982 representó el 40.6% del presupuesto con una atención de 338,725 familias; y en el período entre 1983 y 1990 representaba el 26.6% del mismo presupuesto de programas sociales, lo que permitió atender a 387,747 familias (Castro, 2011: 11.14.17).

En este último período se intensificó fuertemente el componente de vivienda, con ocasión de la participación del IMAS en el denominado Plan Óscar, lo que proporcionalmente le restó recursos al componente “**Ayuda a Particulares**”, sin que en realidad hubieran disminuido.

También en el Área de Satisfacción de Necesidades Básicas, el IMAS ejecutó otros dos pequeños componentes: “**Atención de Emergencias**” e “**Instituciones de Bienestar Social**”, heredados ambos de la Dirección General de Bienestar Social.

## **b. Otros Componentes Asistenciales**

En el componente “**Atención de Emergencias**”, el IMAS participaba con otras instituciones públicas (Ministerio de Salud, Dirección de Defensa Civil, Ministerio de Obras Públicas y Transportes, Ministerio de Gobernación, Policía y Seguridad Pública y otras) para contrarrestar los efectos inmediatos de las emergencias; entendidas como desastres previstos o imprevistos, naturales o provocados que afectan gravemente a un importante sector de la población.

Dada la naturaleza específica del componente, la participación de las diferentes instituciones siempre estuvo sujeta al momento en que se producía el desastre y durante el tiempo en que afectara a sectores físicos o poblacionales. Igualmente, por ser una actividad ocasional, durante todo este primer período de la historia del IMAS, los recursos necesarios siempre fueron tomados del componente “**Ayuda a Particulares**”; por lo que no se reflejan en el presupuesto institucional.

Como su nombre lo indica, el componente “**Instituciones de Bienestar Social**” brinda asesoría, financiamiento, seguimiento y control a organizaciones privadas, sin fines de lucro, conceptualizadas e inscritas como instituciones o “servicios de bienestar social”, dedicadas a la atención de personas en especial situación de ries-



go, como niños (as) en abandono, adultos (as) mayores, personas con discapacidad o con farmacodependencia, de escasos recursos económicos.

Como se indicó, con este componente, el IMAS heredó el diseño y la clientela que ya tenía en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; por lo que, al menos al principio, no le fue necesario innovar. De hecho, durante los primeros cinco años, el componente operó con recursos tomados de **“Ayuda a Particulares”**, y no fue sino hasta el año 1976 cuando aparece con fondos propios en los registros de presupuesto. Entre 1982 y 1990, este componente atendió un promedio anual de 14,244 personas (Castro, 2011: 17).

Como parte del área de **“Satisfacción de Necesidades Básicas”**, en el año 1982, el IMAS puso en operación el Programa Nacional de Alimentos, cuyo objeto era contrarrestar los efectos de la crisis económica de los años ochenta, dado el aumento de población en situación de pobreza. Aunque estuvo dirigido por el IMAS, fue ejecutado conjuntamente con CARITAS y financiado con fondos internos (IMAS y FODESAF) y externos (Programa Mundial de Alimentos). Tratándose de una acción con carácter coyuntural fue ejecutada solo por tres años consecutivos, entre 1982 y 1984, logrando beneficiar a 201,976 familias (Castro, 2011: 16).

Es interesante anotar que el Programa Nacional de Alimentos es la primera experiencia alimentaria de atención masiva que ejecutó el IMAS, e introduce una inclinación importante hacia la Asistencia Social, que se va a mantener durante todo el período. De modo que, mientras en los años anteriores a 1982 las acciones y los presupuestos dedicados a satisfacción de necesidades básicas conservaron año con año un relativo equilibrio y cierta similitud a partir de ese año ambos elementos aumentaron de manera considerable.

Con todo, se debe reconocer que, por lo general, este aumento no se hizo mediante el desvío de recursos de los otros programas, sino que atrajo más recursos en respuesta a la gravedad de los efectos de la crisis entre la población de menores recursos; pero no permitió que los otros programas crecieran al mismo ritmo (salvo vivienda al final de la década), y ciertamente limitó el crecimiento y desarrollo de las acciones promocionales, al no asignarles recursos crecientes.

### **c. Componente Atención de Refugiados**

También dentro del área Satisfacción de Necesidades Básicas se inscribe la atención a las familias refugiadas, en lo que el IMAS participó administrando la distribución de los alimentos otorgados por agencias internacionales y promoviendo la formación de pequeñas empresas; todo en el período comprendido entre 1982 y 1991 (IMAS, 1982).

Pese a lo inusual de esta labor en una Institución como el IMAS, esta colaboración se explica por varias razones:

- i. Era el momento en que el presidente Óscar Arias negociaba el Plan de Paz para Centroamérica; por lo que la colaboración entre gobiernos centroamericanos se había facilitado considerablemente.
- ii. Entre la población refugiada, había un número importante de familias que se encontraban tam-



bién en situación de pobreza, por lo que tocaban igualmente las puertas del IMAS en demanda de ayuda.

- iii. Al menos hasta el año 1981, el IMAS había administrado la cooperación alimentaria con Costa Rica efectuada por el PMA y CARE (Cooperativa Americana de Remesas al Exterior) por lo que era un campo conocido, disponía de instalaciones para ello y contaba con la confianza de esos organismos.

Fue esta la primera vez que la Institución se vio utilizada para labores un tanto ajenas a sus fines.

## 2.3 Área de construcción y mejoramiento de vivienda

En la misma forma que en el Área de Satisfacción de Necesidades Básicas, los proyectos de vivienda en el IMAS nacieron como efecto de la fuerte presión ejercida por la población en situación de pobreza extrema y sin acceso a ese servicio. De hecho, como se indicó, existía un importante déficit de vivienda que debió afectar sobre todo a las familias carentes de los medios adecuados y suficientes para proporcionársela; necesidad que lógicamente se vio reactivada con la movilización y las expectativas generadas con la creación del IMAS.

De modo que el Instituto comenzó su operación también con acciones en el campo de la vivienda; pero a diferencia de lo sucedido al inicio en la primera área anotada, en el campo de la vivienda no contó (al menos en los primeros dos años) con personal técnico y profesional adecuado y permanente, aunque sí con un gran entusiasmo, dedicación y creatividad. Como lo expresa el padre Alfaro en el informe ya citado:

*“El programa de Vivienda ha sido una esperanza para todos los pueblos, en donde los gobiernos locales, grupos voluntarios, diputados, ministros e instituciones autónomas han colaborado con afán y buenos resultados... Para mejorar el programa se ha pedido ayuda a instituciones, a ingenieros volun-*

*tarios, a constructores; nadie se ha negado. Hubo muchos errores, siguen existiendo, pero se avanza hacia lo mejor”* (IMAS, 1977: 26).

Durante este primer período, en el IMAS siempre se habló de un solo Programa de Vivienda, con diversas modalidades de operación; clasificación que se utilizará en lo que sigue con el objeto de evitar confusiones. Estas modalidades o componentes se pueden agrupar en cuatro de la manera siguiente: vivienda grupal por administración; vivienda grupal por contrato; vivienda grupal por autoconstrucción y ayuda mutua; y, vivienda individual.

Las tres primeras operaron en terrenos del IMAS o de organizaciones comunales, mientras que la cuarta lo fue en lote propio. Igualmente, como se verá a lo largo de toda la exposición, el IMAS privilegió casi siempre la construcción de viviendas con la participación de los beneficiarios, como una forma de concientizar sobre la necesidad de la organización y la cooperación, como también sobre el valor de la vivienda y su cuidado y conservación.

### a. Vivienda grupal por administración

Aprovechando el entusiasmo inicial y respondiendo a la fuerte demanda existente, el IMAS se avocó desde su primer año de operación a la realización de va-

rios proyectos de vivienda de manera casi simultánea en diversos lugares, donde el problema de la carencia de ese bien parecía ser mayor y donde se disponía de recursos como terrenos, maquinaria, piedra y arena. Así, cuatro años después de iniciar el programa, ya se habían construido las ciudadelas de Aguantafilo en San José, Chacarita en Puntarenas, Itiquís I en Alajuela, Loyola en Cartago, Villa Esperanza en Pavas y las ciudadelas de Liberia y Tierra Blanca, entre otras.

Se denomina a esta modalidad **“Construcción por Administración”** por cuanto las viviendas eran construidas con personal de planta en terrenos propios del IMAS y, al menos al principio, con participación de futuros beneficiarios. Esta modalidad de construcción de vivienda fue aplicada solamente a proyectos grupales y se mantuvo hasta alrededor del año 1975.

Sobre la construcción de estos primeros proyectos de vivienda, es preciso señalar que casi todos fueron iniciados con personal empírico (guardias civiles, albañiles y maestros de obras) que, aunque solían tener experiencia en el campo de la construcción, carecían de la debida capacitación formal; por lo que se encontraban más expuestos a errores. Igualmente, se debe destacar que prácticamente todos estos proyectos de vivienda fueron construidos en terrenos donados, generalmente por muni-

cipalidades, puesto que en ese momento el IMAS carecía de recursos suficientes para comprarlos. Como se anotó al hablar de los Comités IMAS, uno de sus aportes principales fue la consecución de terrenos, maquinaria y materiales de toda índole para realizar la construcción.

Relacionado con lo anterior, es digno de resaltar en este período, la grande y entusiasta participación de posibles futuros beneficiarios de las viviendas (sobre todo mujeres y niños), aportando horas de trabajo en tareas como limpieza de terrenos, traslado de materiales, cavado de zanjas, mezcla de cemento y distribución de esta; participación tanto más significativa, la que fue realizada cuando aún las familias no tenían seguridad sobre la adquisición de la vivienda. Dicho trabajo, además de contribuir a bajar los costos de la construcción y por lo mismo los montos de pago (las horas trabajadas por cada familia eran descontadas al monto de su deuda), se constituyó en un elemento importante en lo relacionado con el futuro cuidado y conservación de la vivienda. De hecho, así lo han reconocido antiguos beneficiarios de programas de vivienda como doña Serafina Borges, beneficiaria entrevistada del proyecto de Liberia.

Por lo demás, la participación en la construcción de las viviendas siempre fue acompañada con acciones formativas, tendentes a la organización y concienciación de los próximos beneficiarios y de las familias residentes una vez entregadas las viviendas, orientadas al mejoramiento social e infraestructural de sus comunidades. Igualmente, no pocos posibles beneficiarios de la vivienda también fueron apoyados con financiamiento para fortalecer actividades productivas individuales ya iniciadas o a iniciar, pero carentes de capital semilla; experiencia que será retomada y estructurada después en el Programa PRECO.

### **b. Vivienda grupal por contrato**

Dadas las complicaciones que generaba la administración de una planilla más o menos abundante de maestros de obra, operarios y peones, que hacían el proceso más complejo y a la larga encarecían las obras, pronto se vio la conveniencia de continuar contratando los pro-

yectos grupales, con lo que se llegó a la **“Construcción por contrato”**. En ese momento, el IMAS había logrado contratar personal técnico y profesional que podía asumir la supervisión y el control de las contrataciones, garantizando la calidad de la ejecución.

Además, en estos casos, se trataba de proyectos desarrollados en terrenos propios del IMAS, para los que la Institución elaboraba el diseño y efectuaba la supervisión de la obra. Pero diferían de la modalidad antes mencionada, al menos en dos notas principales: como aspecto positivo, toda la obra era contratada a alguna empresa particular y especializada; lo que permitía acortar procesos, reducir tiempos y a veces también bajar los costos. Negativamente (y eso era muy importante), la participación de la familia que recibía la vivienda estaba excluida, con lo que se perdía una valiosa oportunidad de promoción e integración comunal, convirtiendo al beneficiario en un simple usuario, con baja valoración del bien recibido.

### **c. Vivienda grupal por autoconstrucción y ayuda mutua**

Fueron tres las principales experiencias en este primer período, realizadas en terrenos colectivos del IMAS o de las organizaciones locales, que trabajaron el tema de la construcción de vivienda mediante la autoconstrucción o la ayuda mutua (según cada familia construyera su vivienda o que todos construyeran las de todos), a saber: el **“Programa de Vivienda de Interés Social” (PROVIS)**, el **“Programa de Empresas Comunitarias de Autogestión” (PRECO)** y el **“Plan Óscar”**.

En los tres casos, se combinó la solución puramente habitacional con formación para la organización, capacitación en técnicas de construcción o con la creación de empresas productivas grupales. Con ello, se buscó trascender las dos modalidades anteriores: la construcción por contrato mediante la reinserción del beneficiario en el proceso como actor importante del mismo; y, en los dos primeros casos, mediante un proceso promocional sistemático que mejora la condición económica de las familias, al mismo tiempo que su seguridad habitacional.

**“Programa de Vivienda de Interés Social” (PROVIS)**: de acuerdo con lo dicho en la Memoria Institucional de 1976, este programa se crea en ese año, cuando aún hacia poco el IMAS había dejado de operar bajo la forma de vivienda por administración, como una manera de mantener la participación de los beneficiarios en el proceso de construcción, y con ello humanizar y personalizar la construcción de vivienda por contrato. El PROVIS operaba bajo la modalidad de una especie de **ayuda mutua mixta**, en la medida en que combinaba la urbanización de los terrenos y la construcción del llamado **núcleo húmedo**, realizadas mediante contrato, y la construcción de las viviendas propiamente dicha, realizada por medio de la ayuda mutua, contando con materiales de construcción otorgados por el IMAS a precios relativamente bajos.

Para ello, el PROVIS establecía la participación articulada de tres instituciones públicas, a saber: de la Dirección Nacional de Desarrollo Comunal (DINADECO), a quien correspondía la organización de la comunidad; del INVU que se ocupaba de la selección de los terrenos, de la ejecución de los trabajos de urbanización y del establecimiento de los servicios en los diferentes lotes; además del seguimiento y evaluación del programa; y del IMAS, al que correspondían los estudios socioeconómicos de los beneficiarios y la distribución de materiales para la

construcción de las viviendas que se hacía contra tiempo trabajado por las familias. Entre sus objetivos, se enumeran:

- *“Promover la organización de la comunidad para un programa de vivienda en el que el beneficiario pasa de la condición de espectador, a la de actor principal pues actúa en la construcción de la vivienda.*
- *Promover la creación de cooperativas de trabajo, que recibirían subsidios del gobierno... dentro de una política de redistribución de ingresos.*
- *Promover el proceso de capacitación de los beneficiarios en técnicas de construcción (capacitación en el trabajo).*
- *Promover un proceso de investigación, control y evaluación de resultados...”* (IMAS, 1977 bis: 43-45).

No se dispone de mucha información sobre los resultados del PROVIS aunque se sabe que inició la ejecución de varios proyectos de vivienda en el área Metropolitana de San José; de los que unos fueron incorporados al PRECO y otros al Programa Nacional de Vivienda de Interés Social (PRONAVIS). Este último fue ejecutado por el INVU, con el apoyo del IMAS y el financiamiento del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE). También se sabe que en ese tiempo el IMAS esta-

bleció el denominado “Taller de Casas”, en donde se almacenaban los materiales de construcción para ser distribuidos y se confeccionaban accesorios para las viviendas como puertas, ventanas y otros.

**“Programa Empresas Comunitarias de Autogestión” (PRECO):** entre los años 1978 y 1982 y retomando las ideas más promocionales y algunos proyectos del PROVIS, se ejecutó el **“Programa de Empresas Comunitarias de Autogestión” (PRECO)**, que unía la construcción de la vivienda con proyectos de producción; ambos trabajados de manera colectiva y financiados por el FODESAF.

*“Este programa brinda cooperación, dirección técnica, asesoría y promoción a grupos marginados y comunidades de todo el país, con el objeto de que se organicen para resolver su problema habitacional. Complementaria y simultáneamente por medio de la autogestión, los grupos y familias beneficiarios se incorporan a la formación de empresas comunitarias agrícolas, industriales, agroindustrias o de servicios con el fin de lograr el mejoramiento de sus ingresos y, por ende, de su nivel de vida. Algunas comunidades favorecidas con microempresas fueron: Puerto Moreno de Quebrada Honda de Nicoya (COOPCOMAR), Golfito (COOPESGOLFITO), Chacarita de Puntarenas (COOPECHAPU), Mal País de Cóbano, Cangrejal de Sámara y la Cooperativa de Ciegos Vendedores de Lotería (COOPECIVEL, en San José)”* (IMAS, Memoria Anual 1982).

La ejecución de PRECO en ese momento resulta interesante fundamentalmente por tres razones:

- Se trató de una experiencia novedosa, en la medida en que era la primera vez que, a iniciativa y bajo la conducción de una institución pública y de una manera sistemática y organizada se unían el campo de la vivienda con el de la producción teniendo como población meta a las mismas familias y en un marco cooperativo. Como queda dicho, con anterioridad se había dado capacitación y algunas ayudas para producción a familias incorporadas en proyectos

de vivienda, pero se realizó de manera ocasional y coyuntural. Incluso el PROVIS había logrado incorporar la capacitación al proceso de adquisición de vivienda, pero no la pequeña empresa.

- Tanto las acciones relacionadas con la vivienda como las de la producción estuvieron acompañadas con capacitación sistemática en cada campo, por lo que se convirtieron en actividades formativas y promocionales (como se pretendió con PROVIS), además de contribuir a resolver problemas de vivienda y empleo.
- Fue la primera experiencia sistemática y continua de atención integral en el IMAS y sus efectos son visibles aún hoy día por la permanencia de no pocas de las empresas comunitarias creadas, aunque algunas hayan cambiado de forma de organización.

A pesar de esas características tan positivas y prometedoras y de la formación especial que se dio a los funcionarios que participaron en el proceso, el PRECO fue disuelto cuando las dos áreas que lo constituían dejaron de operar de manera integrada. Por tratarse de una experiencia novedosa, para la que las instituciones no estaban preparadas y, al parecer, también por razones de clientelismo político, poco a poco, se dio prioridad a la vivienda (incluso bajo la modalidad de contratación), en detrimento de la producción y de la ayuda mutua. En esa forma, muchos proyectos se quedaron con solo la vivienda; lo que convirtió al PRECO en un programa más, superpuesto a los programas ordinarios de vivienda y de producción (Solís et al. 1982: 35-37).

Solo en 1982, se atendió con PRECO a 1,750 familias, integradas en alrededor de cuarenta grupos, con financiamiento del FODESAF para transferencias y parte de los gastos administrativos (Solís y Castro, 2001: 8).

El “Plan Óscar”: cuatro años después del cierre del PRECO, durante la primera Presidencia del Dr. Óscar Arias Sánchez (1986-1990) y a la luz de la creación (en esa misma Administración) del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH) y del Banco Hipote-

cario para la Vivienda (BANHVI), se incentivaron considerablemente las acciones de vivienda en diferentes instituciones dentro de lo que se denominó el Plan Óscar.

Este surgió como una de sus ideas fuertes de campaña y fue ejecutado, en lo relacionado con la construcción de vivienda, sobre todo entre 1988 y 1989. La experiencia desarrollada por el IMAS otorgando vivienda a las familias de más bajos recursos, implicó su participación activa en ese Plan, lo que produjo en esos años una fuerte polarización de la acción institucional hacia la vivienda. Así, la inversión en ese rubro casi se duplicó, pasando de representar el 37.4% del presupuesto de programas sociales en 1987 al 65.4% en 1989 (Castro, 2011: 18). Y aunque, dentro de este Plan, el IMAS siguió operando siempre con vivienda grupal e individual, se realizaron acciones nuevas que es conveniente resaltar:

- *“Con fondos del FODESAF y con recursos propios, se financió a organizaciones comunales, sobre todo a Asociaciones de Desarrollo Comunal, aplicando las modalidades de autoconstrucción y construcción por ayuda mutua, generando procesos interesantes de capacitación y de organización grupal.*
- *Se crea el FIDEICOMISO para la vivienda en el Banco Nacional, con el que el IMAS busca-*

*ba operar como entidad autorizada del Sistema Financiero para la Vivienda y aprovechar así el bono para la vivienda y orientarlo a su clientela.*

- *Con fondos del AID, se creó un Fondo Rotatorio orientado a otorgar financiamiento puente (inicial) para las obras de infraestructura de los proyectos. Con ello se buscaba facilitar a los beneficiarios de vivienda avanzar en el desarrollo de sus proyectos, mientras recibían el financiamiento definitivo del bono, mediante el Fideicomiso. Se trabajó por medio de grupos directamente interesados en la vivienda, a los que se transfirió la administración de los recursos” (Solís y Castro, 2001: 10).*

De estas tres acciones relacionadas con el Plan Óscar, la más positiva en el aspecto del desarrollo programático del IMAS fue sin duda la primera, por cuanto:

- i. Aunque en años anteriores se había trabajado con algunas asociaciones de desarrollo comunal en el campo de la vivienda, era la primera vez que un programa del IMAS presentaba expresamente y de manera ordinaria la idea de incorporar a esas organizaciones comunales en su ejecución; con lo que se reproducía la experien-

cia de los inicios del IMAS aunque de forma diferente, en lo relativo a la participación comunal.

- ii. Dada la cantidad de recursos destinados en esos años al campo de la vivienda, los proyectos con autoconstrucción y ayuda mutua se multiplicaron, con lo que ambas modalidades se vieron fortalecidas.
- iii. De la misma manera que en PROVIS y en PRECO, la autoconstrucción y la ayuda mutua estuvieron acompañadas de capacitación para la organización y para la participación en la construcción de las viviendas; con esto las familias, además de mejorar el aspecto habitacional adquirirían conocimientos para mejorar su situación de empleo y sus ingresos. Por lo general, dicha capacitación fue dada por técnicos del INA, pero también se logró la colaboración de personas conocedoras en las comunidades.

#### **d. Vivienda individual**

Además de la vivienda en proyectos grupales, el IMAS ha ejecutado desde sus primeros años hasta la actualidad la modalidad de vivienda individual, que consistía en el financiamiento para la construcción, ampliación o mejoramiento de sus viviendas (y para la escrituración, cuando era necesario) a familias poseedoras de un lote propio, en procesos individuales o grupales. Durante los años 1973 y 1974, este componente se ejecutó con el nombre de Programa Nacional de Construcción y Mejoramiento de la Vivienda Rural, actividad que se circunscribió a la provincia de Guanacaste y a la Península de Nicoya, con financiamiento del FODESAF y con un logro de 534 soluciones (Solís y Castro, 2001: 5).

Durante todo el período y en todas las modalidades, el IMAS logró otorgar 17,811 soluciones de vivienda a otras tantas familias en situación de pobreza, de las cuales 8,971 fueron dadas entre 1983 y 1990 (Castro, 2011: 13-14,17).



## 2.4 Área de Desarrollo de Capacidades

Con base en la Ley de Creación del IMAS y en algunas experiencias traídas de la Dirección General de Bienestar Social, el IMAS a un año de haber iniciado sus labores ya había establecido las líneas básicas de su oferta programática agregando a los programas asistenciales y a la vivienda dos nuevos campos de operación que, aunque quizás poco estructurados y con una relativamente corta duración, son muestra de la decisión institucional de ir más allá de una acción meramente asistencialista. Se trata de los relacionados con producción sobre todo agrícola y con promoción social en educación, capacitación y salud.

### a. *Acciones relacionadas con la producción*

Consecuentes con la preocupación anotada, el IMAS inició su participación en acciones orientadas a la producción, desde su primer año de operación. De hecho, participó de lleno (junto con la Municipalidad de San José y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social) en el otorgamiento de créditos blandos para el desarrollo de alternativas de producción, a vendedores ambulantes desalojados del casco urbano de San José en 1972 (Cascante, 2006:15); como también en al menos tres experiencias de apoyo a la producción rural, promovidas por el Gobierno de la República a partir del mismo año.

Así, entre 1972 y 1974, participó en la ejecución del **“Plan Nacional de Asentamientos Campesinos”**; actividad de carácter interinstitucional, en la que participaban con funciones específicas el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), el Instituto de Tierras y Colonización (ITCO), la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad (DINADECO) y el IMAS. De manera similar a lo realizado por PRECO unos años después, este Plan buscaba integrar acciones de fomento y organización en el campo de la producción agrícola con otra acción eminentemente asistencia, como la dotación de alimentos, dando a esta última una orientación fuertemente promocional hacia el desarrollo económico.

La participación del IMAS en el campo de la producción agrícola se justificaba por dos razones principales: primero, porque la Ley 4760 en su Art. 12 expresamente lo autorizaba para trabajar en el campo de diversificación agrícola y de asentamientos campesinos; atendiendo al hecho ya anotado de que se consideraba en ese momento que la causa principal de la pobreza urbana y rural era la falta de capacidad del agro para absorber la mano de obra rural. Segundo, porque al IMAS, en su condición de institución encargada de atender el problema de la pobreza, le había sido confiada la tarea de administrar los alimentos provenientes de la cooperación del PMA y de CARE, los que fueron utilizados en ese momento para ayudar a los nuevos propietarios de parcelas del ITCO, mientras lograban obtener sus primeras cosechas. En consecuencia, el IMAS participó en la distribución de los alimentos del PMA y, junto con DINADECO, en la organización de las Empresas Comunitarias de Autogestión Campesina mediante talleres inspirados en la metodología organizacional de Clodomir Santos de Morais (IMAS-ITCO-MAG-DINADECO, 1973: 1).

Dentro del mismo marco de apoyo al sector rural y uniendo la dotación alimentaria con el fomento de la producción agrícola, al finalizar la participación del IMAS en el Plan de Asentamientos Campesinos en 1974 da inicio al año

siguiente el **“Proyecto de Granos Básicos, Hortalizas y Frutas”**.

Este fue parte de la cooperación entre los Gobiernos de Costa Rica y de los Estados Unidos y tuvo una duración de cinco años. También este era de carácter interinstitucional, con la participación del MAG, del Banco Nacional de Costa Rica (BNCR), del Consejo Nacional de la Producción (CNP) y del IMAS y estaba orientado a apoyar financiera y técnicamente al micro-productor agropecuario de escasos recursos. El MAG ofrecía asesoría técnica para la producción y, junto con el IMAS, participaba en la selección y organización de los agricultores; el BNCR ofrecía crédito subsidiado, garantizado por la creación de un Fondo de Continencia, con recursos externos; el CNP asesoraba sobre aspectos de comercialización; y el IMAS ofrecía alimentos procedentes del PMA, durante el tiempo en que la producción no era suficiente para satisfacer las necesidades familiares.

En los dos primeros años de su participación, el IMAS benefició a una población de 2,473 familias (Solís y Castro, 2001: 4); afectando 66,445,92 hectáreas, con una producción de 156,162,10 toneladas métricas, sumando todos los tipos de cultivos: arroz, maíz, frijol, sorgo, hortalizas y frutas (IMAS, 1977: 62).

A este proyecto, se une el de **“Producción de frijol de soya”** (1975-

1980), ejecutado conjuntamente entre el Ministerio de Salud y el IMAS, con el apoyo del MAG, del CNP, de la Universidad de Costa Rica, del Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE) y de CARE; orientado a mejorar deficiencias proteínicas y calóricas de la dieta de la población nacional, sobre todo de los grupos de menores recursos. Durante el año 1975, se ejecutó en trece localidades de Guanacaste, con la participación de cincuenta agricultores que sembraron un total de cien manzanas de terreno (IMAS, 1977: 64).

A estas tres iniciativas ligadas con la producción en el medio rural, se une el PRECO que, como se dijo, combinaba la producción en pequeñas empresas de auto-gestión con la vivienda, convirtiendo a esta en un medio para lograr el desarrollo socioeconómico familiar y grupal. Algunos proyectos de este programa también recibieron ayuda alimentaria de parte de Organismos Internacionales, mientras los grupos lograban consolidar sus empresas.

Además de estas tres iniciativas ligadas a la ayuda alimentaria del PMA o de CARE, el IMAS inició también desde 1974 una serie de experiencias de apoyo a la producción con recursos propios, que se ha mantenido durante sus cuarenta años de existencia aunque con el tiempo hayan asumido diversos nombres y variadas modalidades de operación. De manera bastante incipiente e informal, se comenzó en 1974 el trabajo de organización de grupos orientados a la creación y operación de pequeñas empresas grupales. Puesto que, en ese momento, no existía un programa o un proyecto propiamente dicho, se financió con recursos pertenecientes a los programas asistenciales. Se trabajó con siete grupos, de los cuales, al menos dos, constituyen actualmente pequeñas empresas con una solvencia económica aceptable (Tortilleras de Santa Cruz y Pureras de San Ramón).

A partir de 1979, cuando ya expiraba el Proyecto de granos básicos, hortalizas y frutas, se comenzaron a ejecutar dos nuevas actividades de apoyo a la producción: la primera fue **“Fomento de explotaciones agropecuarias”**, orientada sobre todo al medio rural, aunque no de

manera exclusiva pues incluyó también huertas caseras en zonas urbanas. La segunda, **“Artesanía y pequeña industria”**, retomó la experiencia de 1974 incluyendo casos nuevos y la amplió con el financiamiento de emprendimientos pequeños en el campo de artesanía.

La primera de estas dos experiencias se mantuvo durante todo el período hasta 1992, cuando se fundió con otras en el componente de “Ideas Productivas” que aún subsiste. Mientras que la segunda se mantuvo hasta 1985, cuando se transformó en “Empresas socio-productivas”, que a la vez se convierte en Ideas productivas en 1992. La suma de estas dos experiencias representó el 3.0% del presupuesto de programas sociales en el período 1976-1982 y benefició a 4,759 familias; mientras que entre 1983 y 1990, aumentó al 7.9% de ese presupuesto y benefició a 33,935 familias (Castro, 2011: 14.17).

## **b. Promoción en educación, capacitación y salud**

Por la misma razón de que eran mandatos contenidos en su Ley Constitutiva (Art. 11), también los campos de la educación y de la capacitación formaron parte de la oferta programática del IMAS desde sus primeros años. En ambos campos, se pensaba que la Institución debía ofrecer directamente una formación y capacitación adaptada a las necesidades específicas de la población en situación de pobreza extrema, que complementara la formación ordinaria dada por las instituciones especializadas en esos campos; por lo que un año después de haber iniciado sus operaciones el IMAS ya había establecido los equipos básicos para la ejecución de esas tareas.

En relación al tema de la educación, aunque ciertamente se trataba de trabajar en la ejecución de acciones educacionales concretas, se buscó no entrar en duplicidad con el Ministerio de Educación. En ese sentido, se dio prioridad a la formación de adultos, aprovechando el Proyecto Multinacional de **“Información y Asesoría en Innovaciones de la Educación para orientar la Promoción de las Clases Marginadas”** (FESIED), con sede en San José, auspiciado por la OEA y ejecuta-

do por el IMAS en conjunto con la Universidad de Costa Rica. Tenía como objetivo conocer y desarrollar estructuras organizativas a nivel popular, en los diferentes países y comunidades participantes. Se trabajó sobre todo en el campo de la investigación y en la producción de folletos de contenido metodológico.

En lo relacionado con la capacitación, esta estuvo orientada sobre todo a ofrecer formación profesional en el campo de la producción doméstica (envasados, conservas, etc.) y en manualidades como corte y confección y artesanías. Los cursos estaban destinados a personas de escasos recursos, así como a familias beneficiarias de proyectos de vivienda, con el objeto de ofrecerles instrumentos que les generaran un ingreso adicional y mejoraran sus dietas.

Respecto al campo de la salud, se conoce que esta actividad (que procedía de la Dirección General de Bienestar Social) estuvo orientada sobre todo al tema de la higiene física y de la selección y preparación de alimentos aplicándose principalmente en proyectos habitacionales del IMAS.

Es importante agregar que la ejecución directa en esos tres campos (educación capacitación y salud), para los que ya existían instituciones especializadas, se explica a partir de la idea existente en algunos medios, que veía la necesidad de que el IMAS diera

un trato preferencial a la población pobre en esos campos, en ausencia de la intervención por parte de las diferentes instituciones encargadas hasta ese momento. No se debe perder de vista que, para muchos, el IMAS debía llenar todas las necesidades no satisfechas de la población en situación de pobreza extrema; por lo que debía satisfacer, en igualdad de condiciones, las cinco condiciones básicas enunciadas en el primer Plan de Lucha contra la Pobreza: alimentación y nutrición, educación y capacitación, salud, vivienda y trabajo.

Sin embargo, con el apoyo conceptual de DESAL, muy pronto privó la idea de quienes consideraban que el IMAS debía ser una especie de institución de segundo nivel, que financiara y articulara las acciones que podían realizar las diferentes instituciones orientadas a la población pobre; todo dentro del marco del Plan elaborado y conducido por la misma Institución y siguiendo los mandatos establecidos en su Ley Constitutiva (IMAS-DESAL 1973: 8). Fue a partir de ese momento que el IMAS decidió que su participación en los campos de educación, capacitación y salud debía ser realizada mediante la coordinación y el financiamiento para facilitar el acceso a esos servicios cuando fuera necesario; con lo que en 1975 fueron modificadas esas áreas programáticas, así como las instancias administrativas que las ejecutaban.

### 2.5 Recapitulación sobre la oferta programática del período

Con el fin de concluir este recorrido por los principales programas que constituyeron la oferta programática del IMAS durante este primer período, conviene realizar algunas observaciones adicionales, tratando de resaltar las principales características generales, sus aspectos programáticos, así como las líneas que relacionan los diferentes momentos y acciones desarrolladas.

- a. Quizás la primera constatación que salta a la vista es que, al contrario de lo que con frecuencia se ha afirmado (Salazar y Pineda, 1987: 60-69), las acciones institucionales de este primer período no estuvieron sola ni necesariamente centradas en la asistencia social, a pesar de que existieron presiones importantes de diversos sectores para que fuera así.

Al menos durante los primeros ocho años, existió una importante preocupación y ocupación en la ejecución de acciones orientadas a la formación y al desarrollo socioeconómico de las familias; como los programas relacionados con el PMA Y CARE, en los que una ayuda de carácter asistencial se convirtió en un instrumento conducente al mejoramiento económico mediante el trabajo.

También la existencia desde el principio de acciones orientadas directamente a la educación, a la capacitación y a la producción, dan fe del interés que tuvieron las primeras autoridades superiores institucionales de orientar al IMAS hacia la creación y desarrollo de capacidades, siguiendo en esa forma los mandatos contenidos en su Ley de Creación.

- b. Ligado con lo anterior, también es interesante constatar cómo el interés por los diferentes componentes de la oferta programática y, por ende, la conformación de esta estuvieron fuertemente relacionados con la existencia y percepción de las necesidades que afectaban a la población en momentos determinados. De hecho, se evidencia que la inversión en satisfacción de necesidades básicas tuvo un creci-

miento importante en los primeros años de la década de los ochenta, respondiendo al momento en que los efectos de la crisis sobre bienes de consumo inmediato eran más fuertes. Igualmente, la inversión en vivienda aumentó al final de esa década como efecto de la disminución de la presión en el campo asistencial y la ejecución del programa de vivienda como prioritario entre 1987 y 1989.

- c. Un tercer elemento a subrayar se relaciona con la conciencia de la necesidad de brindar una atención integral a los beneficiarios; tendencia que aparece en el IMAS desde sus primeros años, a la luz del mandato legal. Muestra de ello es la acción de articulación de programas desarrollada para la ejecución del Programa PRECO (unión de vivienda y trabajo), la capacitación en el campo de la construcción de la vivienda en varios momentos, la formación para la organización en programas de vivienda y en asentamientos campesinos, etc.

Lo dicho contrasta con la discusión de los últimos años al interior de la Institución, en relación a si el IMAS debe asumir una estrategia de atención integral y sobre cómo llevarla a la práctica. Durante los últimos 8 años, dicho tema se ha retomado en los Planes Anuales Operativos como una política novedosa, implicando grandes esfuerzos de aceptación y ejecución, concentrados mayormente en el año 2011. Al parecer, dicha reticencia se ha debido más a la necesidad histórica de racionar las ayudas a efecto de que llegue algo al mayor número de familias (aunque no sea suficiente), que a una subvaloración de la estrategia en sí.

- d. Relacionado con el punto anterior, es oportuno hacer alusión a la metodología de intervención prevalente en el IMAS durante casi todo este primer período de la historia institucional. En efecto, pese a que es algo que no siempre ha sido reconocido al exterior de la Institución, existen numerosas señales de que el IMAS mantuvo y aplicó una metodología de intervención, centrada en las técnicas ordinarias de Trabajo Social (caso, grupo y comunidad);

como una práctica heredada de la Dirección General de Bienestar Social y fortalecida con el conocimiento y la calidad profesional del personal institucional que ingresara posteriormente.

De hecho, el método de caso se aplicó en la atención de las diferentes familias, como consta en los viejos expedientes de los beneficiarios y programas como Asentamientos Campesinos, PRECO y muchos proyectos de vivienda no hubieran sido posibles sin la aplicación de elementos de los métodos de grupo y comunidad. Desgraciadamente, dicha práctica se fue perdiendo conforme se fueron aplicando los programas asistenciales masivos y la informatización de la ejecución de los programas sociales; situación que tiende a variar en la actualidad con la recuperación de la atención integral.

- e. Según su Ley Constitutiva, una de las tareas más importantes del IMAS consiste en establecer relaciones de coordinación con las diferentes instituciones, con el objeto de facilitar y asegurar su participación en la lucha contra la pobreza; tarea que, al parecer, estuvo presente en las preocupaciones institucionales de los primeros años.

En este sentido, llama la atención el número de entidades con las que el IMAS coordinó durante estos primeros años; como también el hecho de que muchas de esas relaciones de coordinación estuvieron realizadas con actores externos al país, como el PMA, CARE, FAO, ACNUR, DESAL, AID, CIDA (Agencia Canadiense de Desarrollo), Misión Española (asesoría en capacitación); sin que ello impidiera mantener relaciones también cercanas y efectivas con actores internos como ministerios, instituciones autónomas, municipalidades, asociaciones de desarrollo comunal, Universidad de Costa Rica y entidades religiosas (CARITAS). Sin duda, como lo veremos más ampliamente después, estos primeros años fueron un período muy activo en el campo

de la coordinación y demuestran el empeño institucional de afianzar de la mejor forma su proceso de formación y consolidación como Institución.

- f. Otro elemento a resaltar es la tendencia del IMAS a mantener los diferentes servicios casi en la misma forma durante los últimos diez años de este período; tendencia que difiere con relación a la década de los setenta y que, como se verá, difiere también de lo sucedido en el segundo período. En efecto, a pesar de que se dieron cambios en la forma de ejecución de los diferentes servicios, no se visualizan en esos años esfuerzos importantes orientados a redefinirlos o a diversificarlos. Dicha situación parece estar relacionada con la polarización acaecida alrededor de la asistencia social y la vivienda después de 1980, como también podría tener alguna relación con el relativamente bajo nivel técnico y profesional de muchos funcionarios y con poco uso de instrumentos tecnológicos. Hay que recordar que el IMAS inició sus labores con un número importante de personal empírico y que no fue sino hasta finales de la década de los noventa cuando se estableció la política explícita para urgir la capacitación académica del mismo.





# IV

---

Período II (1990-2011): hacia un desarrollo diversificado, sólido y con visión promocional



# IV

---

Período II (1990-2011): hacia un desarrollo diversificado, sólido y con visión promocional



## Período II (1990-2011): hacia un desarrollo diversificado, sólido y con visión promocional

Como acabamos de leer, el primer período de la historia del IMAS puede ser caracterizado de manera general como un tiempo de autoformación y consolidación, con un instrumental técnico y operativo bastante rudimentario e interrumpido por la crisis económica de los años ochenta; que hizo que muchos de los impulsos iniciales de corte promocional e integral se vieran limitados y hasta ahogados bajo la presión que generaban las nuevas necesidades de supervivencia, efectos de la crisis.

Mientras tanto, este segundo período se va a caracterizar por constituir un nuevo arranque de la Institución, partiendo de una experiencia vivida de veinte años, con una visión mucho más orientada a la promoción y al desarrollo social y contando con instrumentos modernos y de calidad. Con estas nuevas condiciones, el IMAS pudo avanzar de manera más rápida y segura hacia su conformación como una institución sólida, concedora del tema de la pobreza y con un espacio asegurado en el conjunto del Estado costarricense. Dicho cambio fue posible básicamente por la combinación de cuatro factores, los cuales tres serán

analizados a lo largo de este capítulo, mientras que el último se abordó en el capítulo II. Se trata de:

- Nueva visión del Estado a la luz de la crisis económica.
- Tecnificación de la acción social mediante la introducción de Sistemas de Información Social.
- Reorientación de la oferta programática hacia un mayor desarrollo de las capacidades.
- Planeamiento estratégico y nueva visión sobre la organización institucional.

### 1. Nueva visión del Estado a la luz de la crisis económica

Ciertamente, al inicio de la década de los noventa, muchos efectos de la crisis (sobre todo los de carácter inmediato y de corto plazo) ya habían sido superados. De hecho, entre los años 1983 y 1985, se había logrado la estabilización de la economía con la elaboración y aprobación de los Programas de Ajuste Estructural (PAE) y entre 1986-1989 se habían implementado las principales reformas económicas contenidas en ellos (Trejos, 2011: 4). Sin embargo, quedaban aún acciones que realizar para restablecer el equilibrio económico de las familias pobres afectadas y dotarlas de una capacidad mínima de consumo; lo que justificó el programa de cupón alimentario que se ejecutó en los primeros años de la década. Por otra parte, los efectos de la crisis no eran solamente de carácter inmediato; también los había de largo plazo, pues implicaban cambios sustantivos en



las costumbres, en las orientaciones políticas y en las estrategias de organización que, por lo general, eran irreversibles.

En ese sentido, igual que en la gran mayoría de los países considerados en vías de desarrollo en las últimas décadas del siglo anterior, en Costa Rica la crisis de los ochenta y sobre todo las medidas impulsadas o impuestas por el Fondo Monetario Internacional y que fueron utilizadas para controlarla, produjeron cambios en lo relacionado con la concepción del rol del Estado, con la visión de la política social y con los enfoques, contenidos y ejecución de los programas sociales. Dadas las limitaciones propias del objetivo de este trabajo, se anotarán solo aquellos cambios que tuvieron una repercusión mayor sobre las políticas y acciones ejecutadas por el IMAS, después de 1990.

## **a. Toma de conciencia de la debilidad de los países pequeños**

La crisis trajo a discusión de los diferentes sectores del país, la debilidad de las pequeñas economías agroexportadoras como Costa Rica ante las crisis en los países compradores, sobre todo cuando ello va acompañado por altos niveles de deuda externa; algo que ya era bien conocido con base en las experiencias de crisis anteriores, pero que no había sido suficientemente interiorizado.

Ligado con lo anterior, la crisis también recordó que los recursos del país, del Estado y de las personas no eran ilimitados; por lo que se imponían políticas de racionalidad, parsimonia y austeridad en el manejo de los mismos. De modo que, sin dejar de lado la búsqueda del desarrollo nacional y del bienestar general de la población, el Estado y sus Órganos debían tomar en cuenta también la previsión de situaciones futuras, como la crisis económica que se acababa de vivir y sus efectos en los sectores de población más vulnerables.

## **b. Crisis del Estado empresario y benefactor**

Lógicamente, la necesidad de racionalidad y de austeridad ponía en duda la sensatez de la visión de Estado-empresario, desarrollada en Costa Rica en los años setenta y que tenía por objeto que el Estado asumiera campos de producción necesarios para el desarrollo nacional, pero de poca rentabilidad económica y por lo mismo con poca atracción para los inversionistas privados.

De hecho, la crisis y sobre todo la falta de recursos y las dificultades para cumplir con la deuda pública habían llevado a la convicción de que el Estado, por sí solo, no tenía la capacidad para asumir toda esa inversión poco productiva en términos económicos y que debía compartirla con la empresa privada. Muchas personas pensaban que, así como era bueno buscar y disfrutar de las ganancias producidas por la inversión, también era justo y necesario distribuir los riesgos de la producción con la empresa privada, incentivando su participación en actividades ordinarias con rentabilidad asegurada, pero también en aquellas en que la rentabilidad implicaba un mayor riesgo.

Igualmente, las limitaciones económicas habían llevado a algunos servicios públicos a disminuir su calidad; con lo que se tornaban poco competitivos (Gutiérrez y Rivera 2002: 57). Es decir que el

Estado había comenzado a aparecer como empresario poco eficiente; por lo que lo más indicado era que fuera cediendo espacios a la empresa privada. Efecto de este cambio en la concepción y en la función del Estado fue el progresivo desmantelamiento que se hizo de CODESA, aproximadamente a partir de 1986. También, efecto de este cambio fueron los procesos de privatización de algunas funciones y dependencias de las instituciones públicas, con el consiguiente traslado de personal a las empresas privadas.

De manera simultánea, la misma necesidad de racionalidad y de austeridad también ponía en duda la visión de Estado benefactor, concebido como una entidad con capacidad y con la responsabilidad de auxiliar a toda la población en todas sus necesidades. Esta crisis del Estado benefactor era tanto más cierta, cuanto que las directrices emanadas del Fondo Monetario Internacional eran claras en urgir el ahorro nacional como único medio para ganar credibilidad e ir saliendo de la crisis; ahorro que debía iniciarse con los gastos no indispensables, entre los que (en una visión puramente economicista) se encontraban los programas sociales.

### **c. Replanteamiento de las políticas sociales**

En Costa Rica y en lo relacionado con las políticas sociales, los efectos más evidentes de las res-

tricciones impuestas por la crisis o por las medidas correctivas aplicadas, se pueden enfocar en tres sentidos. Por un lado, se incentivaron las políticas de focalización de los programas, que ya se venían gestando en años anteriores (el IMAS es sin duda una de ellas), afinando aspectos como la cobertura, la población objetivo, los límites de financiamiento y los mecanismos de selección. Se llegó así a efectuar la distinción operativa entre políticas universalistas y focalizadas; categorías de políticas que eran promovidas, frenadas o combinadas según la orientación de los gobernantes y el juego de las fuerzas en el poder. Asimismo, se diseñaron y establecieron instrumentos y mecanismos que facilitaran esa focalización; como el Sistema de Información para la Selección de Beneficiarios (SISBEN) en el IMAS, que si bien no fue diseñado en Costa Rica, se puso en operación en 1992.

Por otro lado, se buscó disminuir el volumen y la importancia relativa de las acciones asistenciales en los presupuestos y en los Planes Institucionales, con el objetivo de favorecer aquellas que implicaran además alguna inversión en desarrollo del capital humano o en actividades productivas de todo tipo. La idea era otorgar las ayudas asistenciales solo en la medida en que fueran absolutamente necesarias; y, en lo posible, ligarlas con actividades promocionales (educación o capacitación) o productivas. Curiosamente, aunque no era algo absolutamente novedoso en el IMAS, esta última medida llevaba implícito el germen de la atención integral de las familias en pobreza que tanto se promueve en los últimos años.

En tercer lugar, aunque en forma aún bastante tímida, se comenzó a pensar en la conveniencia o necesidad de introducir y poner en ejecución, de manera ordinaria y regular, condicionantes a las ayudas sobre todo a las de carácter asistencial. Ello, con la finalidad de darles una nueva dimensión y lograr un segundo efecto, dentro de una dinámica más promocional y eficiente en la producción de cambios efectivos y permanentes en la situación de las familias. En esa forma y de manera aún poco reglamentada, condiciones como la que ya se venía aplicando desde 1979 en las becas a estudiantes (mantenerse y aprovechar el proceso educativo) se apli-



caron en programas como “**Hogares Comunitarios**”, “**Atención a Mujeres Adultas y Jóvenes**”, y más recientemente a “**Avancemos**”.

En relación con estas restricciones y el juego de fuerzas en el Gobierno, es importante resaltar que, si bien tanto el Estado benefactor como el empresario eran concepciones que habían sido apoyadas en años anteriores sobre todo por la “socialdemocracia” representada por el Partido Liberación Nacional, poco a poco fueron perdiendo fuerza en ese Partido. Eso explica que tanto Liberación Nacional como su opositor tradicional —el **Partido Unidad Social Cristiana** llegaron a estar de acuerdo en lo relativo a la focalización de los programas sociales, en la década de los noventa. En ese momento, ambos partidos se sucedieron en el Gobierno lo que explica la continuidad de los programas y al menos parte del dinamismo que el IMAS vivió en esa década; aspecto que se abordará más adelante.

En síntesis, pese a todo lo negativo y a las incomodidades y dificultades que toda crisis económica produce, la de los ochenta se convirtió en el IMAS en un factor positivo para introducir diversos cambios, algunos con efectos profundos y continuos en el tiempo, los cuales fueron muy positivos para el desarrollo institucional.

## 2. Tecnificación de la acción social mediante la introducción de Sistemas de Información Social

Es sabido que al momento de la creación del IMAS las técnicas informáticas y los Sistemas de Información Social tenían un desarrollo muy incipiente por lo que no formaban parte del instrumental ordinario de las instituciones públicas en Costa Rica ni en la mayoría de los países. En consecuencia, desde su creación, el IMAS había manejado el tema de la información (todo tipo) utilizando instrumentos manuales y absolutamente tradicionales.

En el campo administrativo y contable, los instrumentos ordinarios eran los libros de cuentas y las calculadoras manuales; mientras que en el campo social se usaban los expedientes familiares heredados de la Dirección General de Bienestar Social, con la misma metodología utilizada en ella. Expedientes que solían agrupar un número grande de documentos, con temas repetidos año con año y confeccionados totalmente a mano.

Desde el punto de vista metodológico y operativo, los expedientes tenían una gran ventaja, consistente en que toda información que se les incluyera debía ser solicitada al beneficiario. Ello obligaba a un contacto frecuente con las familias y al seguimiento regular de los beneficios y de sus efectos en ella; lo que era importante desde la perspectiva metodológica y promocional. Las desventajas más relevantes eran que: tornaban los trámites de atención y de seguimiento sumamente lentos, porque había que escribir manualmente todo; obligaban a la presencia física para consultar la información, lo que implicaba movilizarse e invertir mayor cantidad de tiempo; hacían muy laborioso el manejo de la información; y no permitían procesar cantidades importantes de esta de manera simultánea por lo que, de ordinario, era subutilizada. Esta situación cambió sustantivamente a partir del año 1991

con la traída y puesta en operación del SISBEN y con el diseño posterior del SIPO y la adquisición y adecuación de los restantes sistemas que configuran el Sistema de Información para la Acción Social (SIPAS).

### 2.1 La adquisición de los Sistemas de Información Social

La entrada del IMAS en el mundo de la informática a partir de 1991 y sobre todo su utilización para el registro y manejo de la información del campo social ha sido un proceso continuo durante los últimos veinte años, que tuvo al menos tres etapas que conviene subrayar:

#### a. La instalación del SISBEN

Durante la década de los ochenta, el IMAS había adquirido algún equipo y se habían diseñado algunos pequeños sistemas informáticos pero todo como apoyo a la administración financiera por lo que la gerencia de los programas sociales y la administración general no fueron afectadas. De hecho, hasta el año 1990, no se había manifestado en la Institución ningún interés especial por introducir técnicas informáticas en el campo social puesto que tampoco se tenía mucho conocimiento sobre su utilidad y sus potencialidades en el mismo.

De modo que no fue sino hasta ese año cuando, bajo sugerencia y apoyo del Banco Mundial (BM), de MIDEPLAN, del FODESAF y del mismo Banco Mundial, el IMAS se decidió a incursionar seriamente en la informatización de la gestión social; aprovechando para ello que Chile acababa de efectuar el diseño de un sistema para el manejo de información y la focalización en el campo social (Ficha de los Comités de Asistencia Social conocidos como CAS) y que, con la intermediación del BM, el Gobierno chileno estaba dispuesto a compartirlo con el de Costa Rica.

El traslado del modelo Ficha CAS a Costa Rica (modelo chileno) se justificó en su momento por la necesidad de definir e implantar instrumentos eficientes y probados, en un período de tiempo relativamente corto (período presidencial de cuatro años) y por las similitudes que supuestamente presentaban Costa Rica y Chile en lo relativo a indicadores sociales y económicos. Ello permitía esperar que, con pocos ajustes, el sistema se adaptara a la realidad costarricense.

En esa forma, la Ficha CAS fue trasladada a Costa Rica en 1990 y un año después, mediante el trabajo conjunto de técnicos chilenos y personal de la Dirección de Planificación del IMAS, fue puesta en ejecución, con el nombre de Sistema de Información y Selección de Beneficiarios (SISBEN). Asimismo, bajo la coordinación de MIDEPLAN, en 1992, fue realizada la Encuesta de Inversión Social (ENISO) que tenía por objeto adaptar los indicadores con que había sido diseñada la Ficha CAS en Chile, a la realidad costarricense. Con ello, Costa Rica junto con Chile se convertían en los primeros países de América Latina que poseían un sistema de esa naturaleza.

Es importante señalar, que tanto en Chile (Ficha CAS) como en Costa Rica (SISBEN) se definió este instrumento como un mecanismo de registro y manejo de información socioeconómica de las familias, cuyo objetivo era detectar, registrar y priorizar la población en situación de pobreza, para organizar la oferta programática insti-

tucional en materia social. Como anota Roxana Víquez Salazar, Presidenta Ejecutiva del IMAS (1992-1994 y 1999-2002), el esfuerzo de traer el SISBEN al IMAS:

*“fue el resultado de decisiones políticas que se basaron en el hecho de que, aunque para ese momento el país había alcanzado avances significativos en términos de desarrollo social y bienestar de la sociedad, todavía existía un grupo muy importante de familias que vivían en condiciones de pobreza o pobreza extrema, y que no tenían acceso a los programas de protección social, mientras otros grupos parecían recibir la mayoría de los beneficios suministrados por el sector social” (Viquez, 2003: 1).*

Ahora bien, la instalación y puesta en funcionamiento de un instrumento informático de focalización de la pobreza en Costa Rica, y concretamente en el IMAS (como el SISBEN), presentó algunas dificultades de las que se enunciarán las más relevantes:

- i. Como ya se ha indicado, el país estaba habituado a políticas sociales de tipo universal, privilegiadas desde 1948, dentro de una óptica proteccionista de los diferentes gobiernos. De modo que el paso hacia una estrategia de focalización del gasto y de reducción de la población objetivo de los programas sociales representaba una ruptura con la tendencia que había existido y se había fortalecido durante más de cuatro décadas. De hecho, en su momento, no faltaron las reacciones en el sentido de que la focalización llevaba implícito el desmantelamiento de los programas sociales, que tanto habían contribuido a la paz social del país, lo que implicaba ponerla en riesgo.
- ii. Aunado al temor ante el cambio de estrategia en el abordaje de las políticas sociales se presentaba la resistencia hacia las técnicas informáticas. Se trataba de un campo totalmente desconocido para la mayoría de población costarricense, incluyendo a los grupos dirigentes y a los formadores de opinión; por lo que equivalía a un

salto hacia lo desconocido y, claro, era percibido como altamente riesgoso. Al interior del IMAS, solo un grupo muy reducido de funcionarios había estado en contacto regular con las técnicas informáticas; y, por lo menos, la mitad nunca habían tocado una computadora. Este temor frente a la informática se evidenció sobre todo después de instalar el SISBEN, dada la negativa generalizada para utilizarlo, lo que obligó a un proceso de inducción y formación importante.

- iii. También existía temor frente a la utilización del SISBEN para registrar y procesar la información conducente a la selección de los beneficiarios de los programas sociales, por cuanto ello era percibido por muchos como una sustitución del estudio social que se venía practicando de manera tradicional. Tanto en los niveles directivos (Consejo Directivo) como en los niveles técnicos se consideraba que con el uso del SISBEN se aumentaba el riesgo de disminuir (y hasta de perder) el contacto entre los funcionarios y las familias; con lo que la atención se iría mecanizando y aumentaría el

- riesgo de deshumanización en la ejecución de los programas sociales, lo que en realidad se produjo, aunado al logro de agilizar la ejecución y aumentar la cobertura de los programas.
- iv. Finalmente, la introducción del SISBEN (o de cualquier otro sistema de registro y priorización y selección de beneficiarios) implicaba costos adicionales que cubrir, diferentes a los ya incluidos en la realización de los estudios socioeconómicos y en el manejo de los expedientes. En ese momento, no existían parámetros suficientes para medir la relación costo/beneficio con el nuevo sistema (al menos no era fácil precisar los beneficios); lo que hacía que cualquier costo diferente fuera percibido como un aumento efectivo en el costo tradicional. Es importante señalar que esta preocupación por los costos de los Sistemas de Información Social (SISBEN o SIPO) ha existido siempre en el IMAS, por cuanto su capacidad de selectividad depende en gran medida de la actualización de la información, que se convierte en una actividad permanente y onerosa.
- b. *Diseño y puesta en operación del Sistema de Información de la Población Objetivo (SIPO)***
- El SISBEN estuvo en funcionamiento desde 1991 hasta que fue sustituido por el SIPO en el año 2000. En esos casi nueve años de operación, logró incorporar alrededor de 150,000 familias, de las que al menos el 80% se encontraba en situación de pobreza. El SIPO, por su parte, fue totalmente elaborado en Costa Rica a partir de 1998, retomando la mayor parte de las variables contenidas en el SISBEN, pero ubicándolas en una plataforma informática diferente. Entre las razones para la realización de ese cambio, se anotaron en su momento: la necesidad de darle una mayor agilidad al sistema con una plataforma informática más actual y mejor acabada técnicamente y la mejor adecuación de sus indicadores y mediciones a la realidad costarricense (Solís y Castro, 2001: 18). Los objetivos del SIPO, que en lo sustantivo también concuerdan con los del SISBEN, se pueden formular como sigue:
- i. Establecer un mecanismo técnico, objetivo y uniforme para el registro de beneficiarios potenciales.
  - ii. Conocer objetivamente las características de la población que requiere de los servicios institucionales para poder realizar una mejor selección de los beneficiarios de los programas sociales.
  - iii. Mantener un banco de información, permanente y actualizado, que apoye la elaboración de planes, programas y proyectos del IMAS, de otras instituciones del sector social y de las comunidades beneficiarias.
  - iv. Facilitar la generación de conocimiento sobre temas relacionados con la pobreza.
- De manera similar al SISBEN, el SIPO opera como un censo parcial aplicado a las familias en situación de pobreza, real o aparente. Se alimenta a partir de una FIS (Ficha de Información Social) que se aplica a cada

hogar y que recoge de manera diferenciada la información socioeconómica de las familias que allí habitan, utilizando para ello cerca de 60 variables, distribuidas en cinco factores o grupos. El sistema organiza y procesa la información por provincia, cantón, distrito, comunidad y Área Regional (Gerencia Regional) y, mediante procesos de ponderación y valoración de variables discriminantes sobre pobreza, emite calificaciones parciales en cada factor y una calificación total o resumen sobre todo el contenido de la FIS, que permite ubicar a las familias en niveles diferentes de carencias y de pobreza.

La aplicación de la FIS dio inicio en diciembre de 1998, con la participación de la Universidad de Costa Rica; y a diciembre del 2000 se habían incorporado al Sistema 145,576 hogares pobres; lo que representaba el 98.7% de los 147,351 existentes en el país, según la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples de 1999, realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) (Solís y Castro, 2001: 18). Asimismo, a enero del 2002 se habían aplicado e ingresado en el sistema 183,698 FIS (hogares), lo que representa un total de 224,420 familias (IMAS, 2002: 14).

En relación con la utilización de ambos sistemas, es importante tener presente que los dos fueron concebidos con una visión de uso interinstitucional. Originalmente, el SISBEN formaba parte de una propuesta más amplia orientada a la creación de una “ventanilla única” al servicio de las diferentes instituciones para la atención de sus programas sociales. Mientras que el SIPO, desde el principio fue percibido por muchas instituciones como un valioso recurso para la identificación y selección de los usuarios de sus programas. En esa forma, al año 2001, el SIPO había establecido relaciones de cooperación para la consecución y uso de la información con 16 instituciones y un año después con 19 (Solís y Castro, 2001: 18; IMAS, 2002: 18). Para ello, se efectuaron talleres sobre la metodología y aplicación del puntaje, dirigidos a funcionarios de varias instituciones y talleres de información sobre el SIPO dirigidos a personal académico de diferentes universidades.

Asimismo, mediante convenio firmado entre el IMAS y el PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), se logró, entre otras cosas: completar la actualización y depuración total de la base de datos; actualizar el modelo estadístico de ponderaciones para el puntaje total, por factores y sub-factores; la readeacuación de las variables de 1994 a la realidad actual e instalación del sistema para la actualización automática de estas con las estadísticas del INEC; la puesta en funcionamiento de tres modalidades para la captura de datos: digitación de FIS; ingreso directo mediante computadoras portátiles y el PALM-FIS, mediante módem; y la interconexión con las Gerencias Regionales a través de línea dedicada (Trejos y Sáenz, 2007: 86; Solís y Castro, 2001: 19). Adicionalmente, se pusieron a operar herramientas como “Business Objects Explorer” y “Business Objects Reporter” que agilizan y hacen más eficiente la generación de información.

### ***c. La conformación del Sistema de Información Para la Acción Social (SIPAS)***

Cuando en 1997 se gestó la idea de substituir el SISBEN con el SIPO, ello se planteó en el contexto del proyecto que se denominó el Sistema de Información Para la Acción Social. Este, nacido a la luz del Plan Estratégico Institucional de 1996-1999, estaba concebido para que se constituyera en

un sistema total (en el sentido de que cubría todas las actividades básicas institucionales) e integrado, puesto que agrupaba cinco subsistemas (entre ellos el SIPO); cada uno operando de manera independiente, pero articulada (IMAS, 2002: 15-18); los que se mencionan a continuación:

De manera complementaria al SIPO y retomando una idea también ya experimentada en Chile, se diseñó el **Sistema de Atención de Beneficiarios (SABEN)**. Este sistema tiene por objeto registrar las acciones relacionadas con la transferencia de los recursos a los beneficiarios. En consecuencia, el sistema registra, entre otras cosas, el beneficiario de la atención (por provincia, cantón, distrito, comunidad y Área Regional (Gerencia Regional), el proceso de atención (programación y ejecución del proceso), la partida presupuestaria correspondiente a la transferencia y su movimiento, así como el monto de esta. Es utilizado para la gestión de atenciones, solicitudes, resoluciones, control presupuestario, emisión y liquidación de beneficios. Contiene resultados (estadísticas y listados) de la población, beneficios y cobertura geográfica de la ejecución efectuada en los programas sociales. El SABEN se alimenta con la información social del SIPO y con la financiera aportada por el PAF (interfaces). La puesta en operación del SABEN ha unificado y agiliza-

do todos los procesos de atención, a la vez que permite un registro fidedigno y uniforme de las acciones; por lo que se ha convertido en un instrumento indispensable para la ejecución y la evaluación institucional.

Mediante el **Sistema de Planeamiento, Administración y Finanzas (PAF/R3)** se programa, registra, articula y se establecen las bases para su análisis, de toda la acción institucional (financiera-contable, presupuestaria y administrativa), desde una perspectiva de gestión moderna fundamentada en procesos; por lo que se constituye en el Sistema Central para la gestión institucional. Permite el control de toda la gestión administrativa y financiera y consolida la inversión social y administrativa de la Institución.

**Sistema de Información Geográfica (SIG)**: fue instalado con el apoyo técnico del PNUD y tiene como función asociar desde el punto de vista cartográfico, el espacio geográfico y las bases de datos. Ha sido utilizado para localizar agrupaciones habitacionales y para la definición de límites para el SIPO y las áreas regionales. Actualmente, el SIG opera en el Área de Titulación del IMAS y se trabaja con algunas municipalidades y el Catastro Nacional para poner en orden la titulación de proyectos de vivienda propiedad del IMAS. También, se ha coordinado con las áreas regionales, para el levantamiento de datos de localización de Hogares Comunitarios y otros proyectos que estas unidades ejecutan, a fin de contar con una base de datos que posibilite el funcionamiento óptimo del SIG. Con él, se cuenta con la capacidad para la elaboración de mapas de pobreza, así como de áreas de atención. Se alimenta con información que ofrecen los otros sistemas, particularmente el SIPO.

El **Sistema de Información de Recursos Humanos** responde a un esfuerzo institucional para mejorar, modernizar y agilizar la gestión del recurso humano. Permite manejar de manera computarizada todas las funciones relacionadas con la administración del recurso humano, así como aquellas referidas al campo de los salarios.



## 2.2 Efectos más relevantes de la tecnificación institucional

Como se infiere de la exposición anterior, la puesta en operación del SIPAS, con sus cinco componentes, abarcó prácticamente todos los campos de operación de la Institución; por lo que era de esperar que sus efectos incidieran igualmente en toda ella. A continuación, se anotan los efectos más relacionados con la temática de este trabajo:

### **a. Transformación de los mecanismos de atención**

Como era lógico, con la combinación del SIPO y del SABEN el mismo proceso de atención a las familias vino a transformarse radicalmente. Positivamente, por el hecho de disponer mediante el SIPO de información sobre la familia bastante completa, previa y fácilmente asequible en el momento de la atención, se redujo el tiempo requerido para esta y, lo que es más importante, cambió sustancialmente la relación del funcionario con el beneficiario. Este cambio de relación se manifiesta en elementos como los siguientes: el disponer de una información y puntuación preliminar facilita la entrevista y la resolución; asimismo, el fundamentar las decisiones en información uniforme y técnicamente probada aumenta la seguridad en el análisis y disminuye las eventuales presiones de terceros externos o clientelismo.

Por otro lado, la posibilidad de programar el proceso de atención mediante el SABEN y de contar para ello con toda la información relacionada con la familia y con el cuidado dado a esta con anterioridad hizo que tanto el tiempo de atención como la ejecución de la resolución disminuyeran considerablemente, pasando en muchos casos, de tres meses a uno y menos. Lógicamente, la reducción del tiempo de atención y de la resolución de solicitudes permitió un aumento en el número de familias atendidas, lo mismo que en el grado de satisfacción; lo que se reflejó en un mejoramiento de la calidad de la atención.

No obstante, este efecto se produjo “al principio” por cuanto poco a poco esa misma celeridad en el proceso

de atención se fue convirtiendo en un factor negativo, desde el punto de vista técnico y profesional. De hecho, frente a la constatación de que cada funcionario podía aumentar de manera creciente el número de atenciones, se fueron incorporando en la oferta del IMAS nuevos programas o acciones con el riesgo de convertir progresivamente la atención profesional en un simple “tramite de beneficios masivos”, en detrimento de una intervención profesional; lo cual se observa cada vez más frecuente en los últimos cinco años.

La transformación también se valora desde su efecto negativo, ya que la informatización en la gestión social redundó en el riesgo de deshumanización. Este se manifiesta en que esa misma capacidad para atender en menor tiempo a cada familia y disponer de información en la oficina (computadora y conectividad) sin desplazarse a las comunidades, hizo que la relación personal entre la familia y el profesional responsable de su atención y entre este y la comunidad se viera afectada y fuera desapareciendo progresivamente.

Hay que recordar que el levantamiento de los datos para alimentar el sistema de información de la población objetivo lo hace regularmente un encuestador, con frecuencia contratado solo para ello; por lo que la presencia del funcionario (profesional ejecutor) en la comunidad y con la familia

se ha manifestado cada vez menos necesaria. Con ello, la preocupación del IMAS por asegurar una presencia real y efectiva en la comunidad, evidenciada sobre todo en los primeros años del primer período, tiende a disminuir en casi todo este segundo; salvo en los momentos en que se ha dado una importancia especial al desarrollo local y muy recientemente con el nuevo impulso que parece estar tomando la atención integral.

### **b. Aumento del bagaje de información sobre pobreza**

Quizás el efecto más visible de la puesta en operación de los sistemas de información social en el IMAS ha sido el aumento casi vertiginoso de la información sobre las familias en situación de pobreza y sobre esta situación misma como fenómeno; y también la posibilidad de llegar fácilmente a ella y de utilizarla para diversos fines.

En ese sentido, tanto la instalación y adaptación del SISBEN, como el diseño y puesta en operación del SIPO tuvieron una visión interinstitucional. De hecho, uno de sus objetivos era aumentar el conocimiento sobre la pobreza y facilitarlo a quienes lo requirieran para su trabajo o investigación. Además, en ambos casos, el mismo sistema prevé un número importante de reportes de diferentes tipos y coberturas, y sobre diversas variables, que hacen que la información

pueda ser utilizada de muchas maneras por su amplia posibilidad en el cruce de medidas. Por lo demás, esa facilidad en el uso de la información aumentó considerablemente con la puesta en operación de herramientas como “Business Objects Explorer” y “Business Objects Reporter” y el SIG que agilizan, completan y hacen más eficiente la generación de información.

### **c. Tecnificación de la gestión financiera y administrativa**

Además del SIPO y el SABEN, otros sistemas han agilizado procesos ordinarios institucionales. El PAF/R3 y el Sistema de Recursos Humanos han contribuido decididamente en la agilización de los trámites administrativos y financieros, haciendo posible el logro de niveles mucho más elevados de eficiencia y eficacia que los que había tenido el Instituto en los años anteriores al 2000. Al mismo tiempo, todos los cinco sistemas han permitido ordenar, registrar y facilitar la utilización de la memoria histórica institucional; con lo que el IMAS se ha dotado de los instrumentos adecuados para revisar lo actuado, para establecer procesos de seguimiento ágiles y objetivos y para facilitar la evaluación y el replanteamiento de sus acciones en casi todos los campos de su acción ordinaria.

### **d. Transformación de los procesos operativos**

Aunque la introducción de cambios en las estructuras y en los procesos de cualquier organización no sea un resultado exclusivo de los sistemas de información, no hay duda de que en el IMAS estos han influido fuertemente en ello, en dos sentidos. Por un lado, los sistemas contribuyen a crear la memoria histórica institucional y facilitan el seguimiento y la evaluación, afectando también los procesos y las estructuras, por cuanto facilitan su revisión las veces que sea necesario. Pero, por otro lado, la lógica de casi todos los sistemas de información automatizados se orienta a la simplificación y a la eliminación de duplicidades; por lo que también en esta forma contribuyen a la transformación de los procesos operativos.

## 3. Reorientación de la oferta programática hacia un mayor desarrollo de las capacidades

Siguiendo un movimiento casi pendular, se puede afirmar que las tres administraciones de la década de los noventa (1990-1994; 1994-1998 y 1998-2002) tienen en común, aunque de diferentes formas, la insistencia en recuperar las acciones orientadas al desarrollo de capacidades, mediante el fomento de la formación humana, la educación, la capacitación laboral y la producción. Tendencia que se va a mantener en todo el período, aunque con intensidades variadas, según la orientación de cada administración presidencial.

Con el objeto de hacer comparable la exposición sobre la oferta programática de este período con la del anterior, se utilizarán los mismos ejes o grupos de programas, según el elemento más relevante en ellos, a saber: área de satisfacción de necesidades básicas, área de construcción y mejoramiento de vivienda y área de desarrollo de capacidades. Pero antes de entrar a exponer lo sucedido en cada uno de ellos, conviene dar una mirada rápida al cambio de la estructura programática del IMAS, como resultado de la puesta en ejecución del Plan Nacional de Combate a la Pobreza; hecho acaecido a mediados de la década de los noventa y que marcó todo el período casi hasta el final.

### 3.1 El Plan Nacional de Combate a la Pobreza

Además de la introducción de los sistemas de información social quizás el hecho más relevante de este segundo período, desde el punto de vista programático y en lo relacionado con el desarrollo Institucional, fue la puesta en operación del Plan Nacional de Combate de la Pobreza (PNCP), en cuyo diseño el IMAS tuvo una participación muy relevante; convirtiéndose en el segundo Plan de Lucha contra la Pobreza elaborado en la historia del IMAS, de acuerdo con lo dispuesto en el Art. 2 de la Ley N° 4760. Este fue formulado en 1994, en el primer año de la administración del presidente José María Figueres Olsen, hijo del fundador del IMAS.

El Plan Nacional de Combate de la Pobreza distribuía las acciones de atención a la pobreza en cinco áreas, respondiendo más a una característica de las personas a atender que al concepto de necesidades o carencias, a saber: pro-infancia y juventud, pro-mujeres, pro-trabajo, solidaridad y desarrollo local: vivienda y calidad de vida. Estaba concebido como el Plan Nacional de esa administración en materia de pobreza; por lo que tenía vigencia para todas las instituciones públicas que se ocuparan de ese tema. Igualmente, puesto que las diferentes instituciones participarían en acciones según la competencia de cada una, el Plan establecía también mecanismos y espacios para el trabajo coordinado entre las instituciones participantes, introduciendo elementos para fundamentar una atención integral de las familias en situación de pobreza.

Asimismo, el Plan tenía una visión de focalización, en la medida en que establecía la necesidad de priorizar las comunidades, según el grado y el tipo de necesidad detectada, de modo que las comunidades más deterioradas fueran favorecidas con una inversión mayor, más pronta y más integral y así pudieran salir de manera efectiva y permanente de su situación.

Por otra parte, con la distribución de las acciones en las cinco áreas citadas, el PNCP buscaba, entre otras cosas, dar una mayor profundidad técnica y operativa a los

diferentes actores que integran la familia; actores que el Plan consideraba como invisibilizados en una visión familiar global, como la que el IMAS había heredado de la Dirección General de Bienestar Social y había mantenido en años anteriores.

El PNCP fue puesto en ejecución en el IMAS mediante el Plan Anual Operativo de 1995; lo que implicó que la Institución sustituyera la estructura que había mantenido de manera un tanto rígida durante el primer período, organizada alrededor de tres respuestas a carencias básicas: asistencia social, vivienda y promoción social, por una estructura determinada por las cinco áreas del PNCP. Así, se establecieron las áreas de **Solidaridad** (atención asistencial referida sobre todo a personas adultas mayores), de **Infancia** (incluía todas las acciones referidas a la niñez y la adolescencia), de **Mujeres** (atención específica a las mujeres), de **Trabajo** (todo lo relacionado con capacitación, empleo y producción) y **Desarrollo Local** (lo relacionado con vivienda y mejoramiento del hábitat). Las acciones incluidas en cada una de estas áreas por lo general fueron denominadas “componentes”, término que será usado en adelante, igual que se utilizó en el capítulo anterior.

A este respecto, es oportuno resaltar que esta división en cinco áreas y la creación de equipos técnicos especializados en la atención de cada una facilitó en el IMAS un proceso de investigación que, aunque contribuyó a la profundización en aspectos conceptuales y metodológicos, condujo también a una diversificación de acciones al interior de cada área y a un grado importante de dispersión entre esas acciones y entre las cinco áreas. De modo que lo que al principio se visualizó como una oportunidad para la atención integral. Generó un efecto de dispersión, formado por una ausencia de liderazgo y de una estructura integradora, capaz de amalgamar las acciones fundamentales en función de una atención realmente integral. Como se verá en lo que sigue, esta dispersión se evidencia en la cantidad de componentes y en la dinámica de cada una de las tres áreas.

### 3.2 Área de satisfacción de necesidades básicas

Quizás el Área programática que conservó una mayor similitud en los dos períodos de la historia del IMAS fue la denominada como satisfacción de necesidades básicas. Igual que en el primer período, esta ha concentrado prioritariamente acciones de tipo asistencial, orientadas a cubrir necesidades inmediatas y urgentes de consumo para la supervivencia. En ella, se pueden encontrar tres componentes que se continuaron en el segundo período con las mismas características que tenían en el primero, aunque con algunos pequeños cambios de forma. También, se encuentran tres componentes que se crearon en este período, dos de los cuales aún subsisten<sup>2</sup>.

#### a. Componentes ejecutados en ambos períodos

Los componentes cuya ejecución inició desde el inicio del primer período y que abarcaron todo el segundo (por lo que han existido en la institución durante sus cuarenta años) son “Apoyo a familias en desventaja social”, “Atención de emergencias” e “Instituciones de Bienestar

---

2. La atención de familias refugiadas, que se comenzó a atender en 1987, se finalizó en 1991.

*Social*”. Serán anotados de manera rápida, solo para resaltar algunas diferencias con el período anterior.

El primer componente operó en el primer período bajo el nombre de **“Ayuda a particulares”**, combinando ayudas en especie y en efectivo. Mantuvo una dinámica muy similar en ambos períodos, salvo por el hecho de que después del año 2000, aumentaron considerable y progresivamente los recursos asignados y la tramitación de las ayudas se agilizó mediante transferencias bancarias, efectuadas directamente a los beneficiarios. Sobre esto último, se debe resaltar que la transferencia bancaria se ha convertido en los últimos 9 ó 10 años en la forma ordinaria para hacer llegar los recursos a las familias beneficiarias en todos los programas institucionales.

En relación con la **“Atención de emergencias”**, durante todo este segundo período también ha operado de una manera similar al primero. Sin embargo, a partir del 2005, la Comisión Nacional de Emergencias asumió la tarea de atender los eventos declarados “emergencia nacional o regional”, para lo que el IMAS, igual que otras instituciones, hacen aportes económicos globales y, eventualmente, de apoyo profesional; por lo que la acción del IMAS en esos casos ha disminuido, aunque no ha desaparecido. Se pasó de una atención en el momento del evento a una posterior al mismo, con apoyos económicos para que los afectados puedan recuperarse de la crisis generada por la emergencia.

En lo que respecta a **“Instituciones de Bienestar Social”** el único cambio operativo significativo registrado entre ambos períodos consiste en que, a partir del 2001, muchas de ellas dejaron de recibir los aportes financieros del Estado a través del IMAS (como era lo habitual), pasando esa tarea a cada una de las organizaciones nacionales que aglutinan los diversos tipos de instituciones y servicios: infancia, discapacidad, adulto mayor, etc. Ello hizo que los recursos del IMAS para este programa disminuyeran sensiblemente; pero a la vez facilitó que la Institución orientara su labor hacia otros servicios que, por lo general, habían permanecido bastante dispersos y por lo mismo al margen de la ayuda estatal, como los dedicados a atender menesterosos, alcohólicos o drogadictos.

## **b. Componentes creados en el segundo período**

Son tres los componentes de carácter asistencial creados después de 1990; los tres con características y duración diferentes; a saber: **“Hogares Comunitarios”**, el más relevante y de mayor duración; **“Cupón Alimentario”**, ejecutado por dos años; y **“Subsidio por Veda”**, que aún permanece.

**“Hogares Comunitarios”** fue creado desde el inicio de la administración del presidente Rafael A. Calderón Fournier (1990-1994), mediante el Decreto N° 21391 TSS-MEP-S, bajo el nombre **“Programa de Microempresas para la Atención Infantil: Hogares Comunitarios”**. Como su nombre lo indica, los **“Hogares Comunitarios”** fueron concebidos como pequeñas microempresas a cargo de “madres comunitarias” (preferentemente mujeres de la misma comunidad en situación de pobreza que necesitan y quieren trabajar en ello) para atender a niños de 6 años o menos, de familias también en situación de pobreza, mientras sus madres naturales trabajan, estudian o se capacitan. La madre comunitaria ofrece a los niños (as) estadía y alimentación, así como protección y cuidado mientras permanecen en el hogar, y las instituciones participantes les facilitan la atención en salud, educación y financiamiento; con lo que se facilita la atención integral de la niñez y el desarrollo y crecimiento de los padres biológicos.

Al principio y de acuerdo con el Decreto citado, el componente tuvo un carácter interinstitucional, por cuanto estaba dirigido por un Comité integrado por representantes de la Oficina de la Primera Dama de la República, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Patronato Nacional de la Infancia, el FODESAF y el IMAS.

Pero también tenía una dimensión comunitaria puesto que, aunque era ejecutado por el IMAS y financiado por el FODESAF, contaba con el apoyo de organizaciones comunales locales que operaban como proponentes y responsables locales de los hogares en cada localidad. En consecuencia, el componente fue concebido desde el principio como una experiencia novedosa en materia de Asistencia Social que, sin dejar de lado la ayuda económica de subsistencia, la combinaba con la formación humana, emprendimiento productivo y atención en salud; lo que lo convertía en un programa con un ingrediente importante de desarrollo humano y social. Algo similar (aunque en otro campo) a lo que se pudo observar en el primer período con las ayudas alimentarias del PMA y de CARE, aprovechadas para apoyar acciones eminentemente productivas.

En ese sentido, “**Hogares Comunitarios**” siempre ha implicado una atención de carácter integral no solo por los servicios que ofre-

ce a la niñez y a la familia beneficiaria sino también por la integración de actores que contribuyen a su ejecución. Asimismo, aunque no de manera expresa y sin los mecanismos adecuados de control, el programa incluye una condicionalidad relacionada con la capacitación o el empleo. En consecuencia, es una integración de esfuerzos de las familias, las comunidades, las instituciones públicas y privadas y el Estado que, ciertamente, ha modificado en la Institución esquemas relacionados con la asistencia social. Los “**Hogares Comunitarios**” también operaron en forma grupal o por solo medio tiempo, según las necesidades y las posibilidades de la sociedad.

Por problemas relacionados con la coordinación interinstitucional y con la relación de las madres comunitarias y el IMAS, poco a poco el componente se ha venido modificando y ha ido perdiendo su carácter interinstitucional, al igual que parte de su dimensión promocional. De modo que, aunque sigue operando actualmente, se ha convertido en una buena y efectiva opción de cuidado de la niñez (guardería) mientras sus padres se ocupan de actividades laborales o formativas. Precisamente por ese funcionamiento caracterizado por el cuidado infantil, el programa ha sido considerado como asistencial por lo que se clasifica en el área de satisfacción de necesidades básicas.

El “**Cupón Alimentario**” inició su ejecución en 1991, en el mismo año que “**Hogares Comunitarios**”, pero tuvo una duración de solo dos años. El objetivo de este programa era paliar algunos de los efectos negativos que aún quedaban de las medidas de ajuste estructural, sobre todo en lo relacionado con alimentación y nutrición. Como su nombre lo indica, se ejecutaba mediante la entrega de un cupón que podía ser cambiado por alimentos en diversos comercios autorizados. Al parecer, venía a sustituir un programa alimentario similar que ejecutaba el Ministerio de Salud, con alimentos del CNP; dado que (como ya había sucedido en el IMAS) esta institución no estaba en capacidad de ofrecer, en tiempo y lugar, los alimentos requeridos (Viquez, 2011: 3). Como varias



de las acciones asistenciales que fueron ejecutadas en el IMAS, también en este caso se trató de una acción inmediatamente posterior a la campaña electoral, lo que podría explicar en parte su corta duración.

El tercer Programa de corte asistencial ejecutado en este período es el **“Subsidio por Veda”**. Fue creado en el año 2005, mediante el Art. 36 de la Ley N° 8436 y se aplica a pescadores del Golfo de Nicoya, durante el período de tres meses de veda para pescar, decretado por el Gobierno todos los años para proteger la fauna marina. Aunque se trabaja coordinadamente con INCOPECA (Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura), es esta institución la responsable del mismo; por lo que el IMAS solo estudia y califica a los beneficiarios y transfiere los recursos a los pescadores de bajos recursos seleccionados por esa Institución. En ese sentido y desde el punto de vista del IMAS, se trata de una actividad eminentemente asistencial y de intermediación financiera.

Resumiendo lo actuado en este período mediante los programas asistenciales, se puede resaltar que:

- i. De manera general, las acciones ejecutadas en esta área durante el segundo período (con excepción de **“Hogares Comunitarios”**) no difieren mucho, en forma y orientación, de las realizadas en el primero. En efecto, la diferencia mayor (que por cierto se genera a partir de 1995) consistió en la orientación de las acciones de apoyo a familias en desventaja social, de preferencia hacia personas adultas mayores y con discapacidad, puesto que los otros integrantes de la familia eran atendidos mediante otros programas.
- ii. En lo relacionado con el programa **“Hogares Comunitarios”**, sin duda representa un esfuerzo importante y novedoso para dar a la asistencia social una orientación más promocional. De hecho, durante el primer período, se había intentado acompañar la entrega de las ayudas con algunas sesiones de formación humana,

pero esta no se constituyó en una práctica permanente ni aplicada en todos los lugares, como tampoco fue algo debidamente estructurado dentro de una perspectiva de atención integral, como sí se hizo en **“Hogares Comunitarios”**, al menos en sus primeros años.

### 3.3 Área de construcción y mejoramiento de vivienda

#### a. *Eliminación del Programa de Obras y Vivienda Popular*

Como se indicó en el capítulo anterior, en los tres últimos años del período presidencial 1986-1990 y en el contexto del denominado Plan Óscar, se había producido un fuerte incremento en las acciones del campo de la vivienda, sobre todo en lo relacionado con la adquisición de propiedades y la preparación de los terrenos para su posterior construcción. Mediante el Fondo Rotatorio creado con recursos del AID, se habían efectuado los llamados “préstamos puente” a los grupos interesados, con la esperanza de lograr en lo inmediato el financiamiento con el BANHVI para sus viviendas; lo que al final no sucedió con la prontitud que se esperaba.

En consecuencia, cuando se produjo el cambio de Gobierno (que implicó también la sustitución del partido) en mayo de 1990, existía en el IMAS una cantidad impor-

tante de proyectos de vivienda, apenas comenzados o solo comprometidos que sobrepasaba la capacidad instalada inmediata de la Institución. Ello implicaba que su ejecución se fuera a proyectar en un tiempo muy largo; lo que a los ojos de la nueva administración, no era aceptable políticamente y, desde el punto de la Institución, consumiría un tiempo muy grande que los nuevos directores esperaban dedicar a otros programas, como los ya citados de “**Hogares Comunitarios**” y el “**Cupón Alimentario**” (Viquez, 2011: 6). Dentro de este nuevo interés, todo lo relacionado con el campo de la vivienda debía ser asumido por el recién creado Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH).

Con base en lo anotado, desde el primer año de Gobierno, se decidió la supresión del Programa denominado “Obras y vivienda Popular”, dedicado sobre todo a la construcción de viviendas; Programa que, como se anotó, venía operando desde la fundación del IMAS. Ello implicaba la suspensión del financiamiento al Programa y el desmantelamiento de la unidad encargada y de la capacidad instalada existente para ese efecto; como también la negociación con Instituciones del sector de vivienda para el traspaso de los proyectos, a efecto de que fueran finalizados. Lo que se logró sobre todo con la Fundación Promotora de la Vivienda (FUPROVI) y

la Fundación Costa Rica-Canadá para la Vivienda. La supresión efectiva del programa se refleja en el presupuesto de 1994.

Pese al desmantelamiento del Programa Obras y Vivienda Popular y a la convicción de algunas personas de la nueva dirigencia de que el IMAS debía abandonar las actividades de vivienda en realidad no se retiró de ese campo, aunque sí modificó muchas de sus acciones sustantivas. De hecho, durante todo este segundo período y siguiendo la dinámica generada a partir de la puesta en operación de la estructura programática del PNCP, se registran al menos siete campos de intervención o componentes, relacionados con el tema de la vivienda que, para efectos de exposición y dada su similitud entre sí, serán resumidos en tres.

### ***b. Componentes relacionados con la vivienda individual***

Quizás la actividad más relevante en el campo de la vivienda, realizada durante todo este segundo período, es la comprendida en el componente “**Mejoramiento de la vivienda**”; actividad que el IMAS ya había trabajado en el primer período, aunque de manera no muy sistemática. Como su nombre lo indica, esta actividad se orienta a la realización de reparaciones, ampliaciones y/o mejoras en viviendas ya construidas y propiedad de los respectivos beneficiarios; con lo que se busca ofrecer, mediante préstamo o donación, una solución digna y de bajo costo a familias que carecen de la capacidad económica para lograrlo.

Responde a la comprobación de que entre las familias en situación de pobreza, existen muchas que en realidad no requieren de una vivienda nueva, sino hacer habitable la que ya poseen; solución que no logra alcanzar por falta de acceso al financiamiento ordinario (préstamos bancarios) o bien por la falta de entidades que les ayuden por otros medios.

Precisamente, la necesidad de no dejar desamparadas a estas familias y la incapacidad de las instituciones que

ofrecen vivienda de interés social para atenderlas fue una de las razones para que el IMAS se mantuviera en el campo de la vivienda cuando ya el Gobierno había tomado la decisión de que lo abandonara.

Al respecto es importante tener presente que hacia la década de los noventa, el IMAS era la única institución pública que ofrecía mejoramiento de vivienda de interés social; y que, si bien actualmente hay otras que lo hacen, ninguna está en capacidad de ofrecer las condiciones financieras asequibles a las familias más pobres (donación) lo que sí puede hacer el IMAS, con base en su mandato de creación.

Una segunda actividad o componente relacionado con vivienda individual es el designado como **“Lotes y servicios”**, que comenzó a operar en 1996. Tenía por objeto facilitar a las familias de escasos recursos el acceso a la vivienda, mediante la dotación de lotes debidamente urbanizados e inscritos a su nombre; de modo que ellas se convirtieran en sujetos de crédito para la vivienda en las diferentes agencias del Sistema Nacional para la Vivienda. Aunque el componente estaba concebido como una forma de facilitar la vivienda individual operaba con la mediación de alguna organización comunal que se hacía responsable de la gestión de la obra y de la relación directa con los beneficiarios.

A pesar de que se perfilaba como una muy buena solución al problema de la vivienda para familias de escasos recursos, porque combinaba la acción del Estado (financiamiento), de la comunidad local (trabajo de intermediación) y del mismo beneficiario (construcción mediante ayuda mutua o autoconstrucción), operó solo durante ocho años (1996-2003); siendo eliminado por decisión gubernamental como consecuencia de denuncias sobre abusos en el manejo de los recursos por parte de algunas organizaciones y líderes políticos comunales.

### **c. Componentes relacionados con titulación**

El Decreto N° 24913-MP, del 15 de enero de 1996, creó el **“Programa Nacional de Titulación de Tierras”**, cuya ejecución fue confiada al IMAS; institución que ya

venía realizando acciones en ese campo desde 1992. Tenía por objeto subsanar la imposibilidad de acceso a la tenencia de un lote por sus propios medios para familias en situación de pobreza residentes en áreas marginales o en proyectos de vivienda construidos por el IMAS, por otras instituciones o en legados particulares. En ese sentido, buscaba contribuir a la solución del problema de vivienda facilitando las condiciones a los poseedores de un terreno; de modo que, una vez legalizada debidamente su condición de propietarios, tuvieran acceso al crédito con entes del Sistema Financiero para la Vivienda con la finalidad de ampliar, reparar, reconstruir o construir su vivienda.

Como queda indicado, la acción de titular, el lote se ha efectuado sobre todo en terrenos propiedad del IMAS o de alguna otra institución pública; y en tales casos, por lo general, ha tenido un segundo objetivo consistente en independizar a los antiguos beneficiarios de las instituciones pero también ha buscado liberar a las mismas instituciones de la carga con frecuencia implica ser propietario de un terreno dado en usufructo a terceros.

También, la titulación se ha efectuado en lotes que son propiedad de la familia pero que, por razones de orden legal, ese derecho de propiedad no está debidamente inscrito a su nombre limitando su capacidad para adquirir nuevas

obligaciones financieras. El componente **“Titulación”** fue ejecutado de manera regular y continua entre los años 1996 y 2004, cuando fue descontinuado como componente por haber agotado prácticamente la clientela en el IMAS. Actualmente, se perpetúa con la atención de los casos que vayan apareciendo, como acciones asistenciales.

De manera complementaria a la escrituración de viviendas, el IMAS ha venido ejecutando el componente **“Infraestructura comunal”**, como una acción preparatoria a la titulación. De hecho, este elemento está concebido como un financiamiento orientado a finiquitar acciones de infraestructura pendientes en proyectos de vivienda del IMAS, como condición para recibir el visado de las municipalidades respectivas y poder inscribir los lotes a nombre de cada beneficiario. Esta acción dio inicio en 1995 y se mantiene en la actualidad, aunque no circunscrita a proyectos de vivienda del IMAS sino abierta a diferentes acciones comunales.

Similar connotación tiene el componente **“Condonación de deudas”**. La Ley N° 7940, del 9 de noviembre de 1999, autoriza al IMAS a condonar total o parcialmente los créditos hipotecarios sobre viviendas declaradas de interés social, cuando tengan como garantía de pago su vivienda hasta por un monto de un millón de colones. Igualmente, la Ley 8196

amplía la autorización de la Ley anterior, extendiendo la posibilidad de condonación a todos los créditos adquiridos con el IMAS, cuyos saldos sean menores a los doscientos mil colones. Dentro de la misma lógica, el IMAS ejecutó el Componente **“Compensación social”**, orientado a cubrir deudas contraídas con ocasión de la vivienda ante diversas instituciones, cuando las familias beneficiarias carecían de capacidad de pago. Entre los años 1996 a 1998, se compensaron deudas a 20,434 familias (Castro, 2011: 21).

El objetivo explícito de la Ley N° 7940 era facilitar las condiciones para el traspaso efectivo de la propiedad de los terrenos a los beneficiarios; con lo que se constituía en una acción coadyuvante al proceso de titulación. Pero también tenía un objetivo implícito que consistía en sanear la cartera de créditos del IMAS, en vista de lo poco rentable que podía resultar el proceso de cobro y tomando en cuenta la experiencia de mal cobrador que siempre ha tenido el Instituto, lo que explica la ampliación de la autorización a préstamos que no tenían relación con la vivienda.

Para concluir sobre los cuatro componentes citados, conviene efectuar dos observaciones:

Primero, es interesante resaltar que, salvo casos específicos clasificados casi siempre como titulación individual o realizados en proyectos no desarrollados por el IMAS, los cuatro responden a procesos que, voluntaria o involuntariamente, quedaron sin finalizar en su momento (infraestructura comunal) o que fueron finalizados en una forma que, con posterioridad, ha sido considerada como inadecuada (titulación en proyectos adjudicados y créditos), por lo que se trata casi siempre de corregir algo anterior o de orientar una decisión tomada con antelación.

En segundo lugar, si bien las cuatro acciones se orientan a crear condiciones que, eventualmente las familias pueden utilizar para mejorar, ninguna implica por sí misma una mejoría significativa en su vida. En efecto, igual que pueden utilizar el título de propiedad para financiar

mejoras a la vivienda, también lo pueden utilizar para vender la propiedad y quedarse sin ella, como ha sucedido con cierta frecuencia.

Al final, los cuatro componentes se reducen a una acción de carácter asistencial. Lo que parece indicar que, en lo que atañe al campo de la vivienda, el IMAS del segundo período no mostró una tendencia más promocional que el primero, en oposición a lo que con frecuencia se ha pensado; salvo en lo relacionado con el trabajo con las comunidades, como se desarrollará en capítulos posteriores. Por lo demás, esta tendencia asistencial se confirma con la declaratoria de la gratuidad del bono de la vivienda, efectuada en los primeros años de la década de los noventa (administración 1990-1994) y aún vigente.

#### **d. Componentes relacionados con el mejoramiento del hábitat**

Se incluyen en este rubro los componentes denominados: **“Fortalecimiento de la Gestión Comunal”** y **“Proyecto IMAS-Triángulo de Solidaridad”**; ejecutados de manera sucesiva entre 1996 y 2002 por administraciones de partidos políticos diferentes. Aunque en los Planes Anuales Operativos de esos años, ambos módulos aparecen como acciones diferentes, en realidad -en su objetivo y resultados- se sucedieron y complementaron como se aprecia a partir de las constataciones siguientes (IMAS, 1998: 49-51):

- i. Los dos componentes buscaban la ejecución de obras comunales que contribuyeran al desarrollo de las comunidades, con prioridad en aquellas con mayor población en situación de pobreza.
- ii. Los dos concebían la acción en las comunidades integrándolas en la realización de las diferentes tareas, para lo cual ambos desarrollaron procesos de formación y capacitación.
- iii. Aunque de manera no siempre expresa, los dos establecieron sus acciones en las comunidades sobre tres pilares que debían operar de mane-

ra integrada y concertada: (a) las comunidades, (b) los municipios (caso del Triángulo) o cualquier otra organización comunal, y (c) las instituciones del Estado (caso del Triángulo), o en el caso del Fortalecimiento de la Gestión Comunal, el IMAS con el apoyo eventual de otras instituciones.

- iv. En los dos casos, el IMAS contribuía con el financiamiento de los materiales requeridos, puesto que la mano de obra por lo general era responsabilidad de las comunidades y de la organización comunal.
- v. Finalmente, el componente **“Fortalecimiento de la Gestión Comunal”** fue ejecutado en los tres años comprendidos entre 1996 y 1998; mientras que el **“Proyecto IMAS-Triángulo”** operó entre el año 2000 y el 2002; evidenciando en esta forma la continuidad del uno con el otro.

De lo dicho sobre este punto, se puede anotar, por una parte, es claro el interés que se había suscitado en el IMAS en favor de la participación comunal en la ejecución de las acciones; interés que, como se indicó en el capítulo anterior, había existido desde el inicio de la Institución y se había perdido un

poco al final del período anterior. Por otro lado, la influencia política-partidista en el diseño de la oferta programática institucional ha sido perjudicial para la elaboración de un proyecto de largo plazo, y un mejor aprovechamiento de los recursos que asegure la consistencia y sostenibilidad de la entidad en diversos momentos y que permita acciones continuadas en el tiempo, como debiera ser de acuerdo con lo dispuesto en el Art. 2 de su Ley de Creación.

### 3.4 Área de desarrollo de capacidades

Aunque, como se acaba de anotar, en las dos áreas anteriores se produjeron cambios interesantes en relación con lo actuado en el primer período (“**Hogares Comunitarios**” y “**Fortalecimiento de la Gestión Comunal**”), es sin duda en esta tercera área en la que mejor se reflejan los cambios introducidos en el accionar del IMAS durante este período. Igual que en el capítulo anterior, esta área contiene acciones directamente relacionadas con el trabajo y el empleo y con la educación, las cuales en alguna forma constituyen la continuación de las emprendidas en el primer período, aunque replanteadas y muy mejoradas. Pero también incluye acciones relacionadas con el desarrollo y el bienestar de la mujer y un enfoque de género, tema novedoso en la historia del IMAS.

#### a. **Acciones relacionadas con el tema de producción (trabajo y empleo)**

En el Plan Anual Operativo del 2000, este eje es titulado “**Subprograma: Creación de Oportunidades Económico Laborales**”; nombre que, con pocas variantes, se ha mantenido durante gran parte de este período. Incluye los componentes: “**Ideas Productivas**” (creado en 1993, efecto de la fusión de “*Fomento de explotaciones agropecuarias*” y “*Generación de empleo*”, ambos procedentes del período anterior) que ha subsistido hasta la actualidad y su complemento reciente en materia de crédito el “*Fideicomiso del IMAS*” (FIDEIMAS). También, incluye “*Subsidio temporal para desempleados*”, componente creado al final de los años noventa.

El componente “**Ideas productivas**” es sin duda el más representativo (por su volumen de operación y por su importancia en la estructura de beneficios) de la acción realizada por el IMAS, mediante esta Área, en todo el segundo período. Entre sus objetivos específicos, se señalan:

*“Establecer o consolidar actividades productivas, combinando la producción con la capacitación, con el objeto de introducir al beneficiario en procesos de producción y administración cada vez más complejos...”*

*Promover la participación comunal en la creación, sostenimiento, administración, control y seguimiento de recursos económicos para la producción...”*

*Facilitar el acceso (de los más pobres) a los recursos económicos, para que puedan desarrollar o fortalecer actividades productivas en forma individual o grupal...”* (IMAS, 1999: 122).

Siguiendo esos tres objetivos, el componente opera mediante las siguientes acciones:

- i. Ofrece incentivos económicos no reembolsables para el financiamiento de actividades productivas incipientes o que requieran de un apo-



yo adicional para su desarrollo, implementados prioritariamente por jefes de familia, mujeres en situación de pobreza o grupos organizados en condición de pobreza.

- ii. Ofrece también capacitación para preparar a los mismos beneficiarios a que participen en procesos cada vez más complejos, conducentes a la consolidación o creación de microempresas con posibilidades de sostenibilidad (IMAS, 1999: 124).

Simultáneamente a la atención directa de las familias y como parte del mismo componente “**Ideas Productivas**”, el IMAS ha incentivado sobre todo en los últimos quince años los llamados “**Fondos Locales de Solidaridad**”, a los que ha aportado capital de trabajo. Mediante un proceso de concertación y capacitación a grupos de amplia representación comunal, la Institución promueve la creación de fondos comunales para que financien actividades productivas, con el otorgamiento de micro créditos a personas en condiciones de pobreza, que realizan actividades de subsistencia y que no son sujetos de crédito en el sistema formal.

Los recursos aportados por el IMAS tienen por objeto crear un capital semilla no rembolsable que la organización administra y transfiere a los beneficiarios en la forma de pequeños créditos. Con ello, la organización comunal puede desarrollar sus potencialidades en la administración, recaudación y reproducción de los recursos, a la vez que contribuye en la solución de sus problemas de pobreza (IMAS, 1999: 125).

De manera similar, el IMAS ha apoyado también algunos “**Fondos de Inversión Social**” que, aunque no tienen por objeto directo atender el problema de la pobreza, han cooperado en ese campo durante los últimos 15 años. Estos fondos operan como pequeñas o medianas entidades financieras para actividades de desarrollo y promoción social con una cobertura mucho mayor que los fondos comunales (a nivel regional o nacional). También en estos casos, el IMAS aporta un capital se-

milla que la organización orienta al financiamiento de actividades productivas de familias en situación de pobreza. En esta forma, los “**Fondos de Inversión Social**” combinan sus actividades ordinarias orientadas al mejoramiento comunal, con labores específicas y coadyuvantes en la atención de la pobreza, que incluyen el financiamiento de actividades productivas incipientes, la recuperación del crédito y, a veces, también la capacitación.

El recurso a este tipo de organización intermediaria en la concesión de créditos para la producción se justifica por varias razones. Por un lado, existe conciencia de que hay familias y grupos que han alcanzado ya un grado aceptable de desarrollo en labores productivas; lo que las torna aptas para financiarse mediante crédito y no mediante subsidios que podrían generar dependencia. Por otro lado, es bien conocido que la experiencia institucional en materia de manejo del crédito no ha sido la más afortunada, en tanto que su recuperación es muy baja y el costo administrativo de su control y seguimiento es elevado. En tercer lugar, tanto los fondos locales como los de Inversión Social (cada uno a su nivel) han demostrado suficientemente que poseen la capacidad para el manejo del crédito con las familias de escasos recursos, logrando un nivel alto de recuperación y de aceptación de parte de los beneficiarios.

La primera experiencia con Fondos de Inversión Social se efectuó con el Fondo de Inversión y Desarrollo (FID) mediante carta de entendimiento firmada entre el IMAS y el PNUD, en 1998. Luego, el IMAS orientó sus acciones hacia los denominados Fondos Locales de Solidaridad, operando con FUNDECOOPERACIÓN y FUNDECOCA, en los primeros años de la última década. Actualmente, el IMAS está trabajando con diecisiete Fondos locales ubicados en diferentes regiones rurales de todo el país, a los que transfirió recursos en el 2011, mediante contratos con una duración de cinco años en promedio. Como se explicará más adelante, el trabajo con Fondos Locales parece ser una alternativa interesante para el financiamiento de proyectos productivos, particularmente en los ambientes rurales.

Dentro de la misma línea de crédito para el desarrollo de microproyectos de producción, se inscribe la creación del **“Fideicomiso IMAS-BANCRÉDITO-BANACIO”**, que comenzó a operar en junio de 2004, bajo el nombre de **FIDEIMAS**. El objetivo de esta organización es atender a familias microempresarias que requieren financiamiento y que poseen una mínima capacidad empresarial y de pago; por lo que no podrían ser sujetos de ayudas no recuperables. En ese sentido, el fideicomiso está llamado a atender a los pequeños empresarios que fueron exitosos dentro del componente

Ideas Productivas; pero también a aquellos que, sin ser realmente pobres, se encuentran en el límite de pobreza, por lo que requieren de créditos blandos para desarrollar sus microempresas.

El FIDEIMAS se forma con capital del Banco Nacional y del IMAS, en una proporción de tres a uno, respectivamente. Los recursos aportados por el Banco están destinados a sustentar los créditos otorgados; por lo que corresponde a esa entidad ocuparse de los trámites para la concesión, seguimiento y recuperación de los préstamos. Del capital aportado por el IMAS, el 60% se constituye en un fondo de garantía para asegurar la recuperación de los préstamos efectuados a población de escasos recursos, previa calificación de su condición de pobreza por parte del IMAS; mientras que el restante 40% se destina a capacitación de los mismos microempresarios. En esta forma, el componente Ideas Productivas y el Fideicomiso se constituyen en una cadena o escala ascendente para los diferentes tipos de beneficiarios. Los que iniciaron con beneficios no reembolsables tienen la posibilidad de ascender mediante préstamos blandos hasta llegar a ser clientes ordinarios del sistema crediticio nacional, mientras que los que estaban en riesgo de ser pobres encuentran la oportunidad de alejarse de esa eventualidad.

Aunque se volverá sobre este punto más adelante, al efectuar la valoración de los cuarenta años, conviene finalizar este tema con la constatación lograda a través de las diferentes entrevistas grupales en las Unidades Desconcentradas, en el sentido de que es opinión generalizada que las actividades más satisfactorias ejecutadas por el IMAS a través de sus cuarenta años de historia han sido las relacionadas con la creación y fomento de microempresas; actividad que, como hemos visto, se concentra en este segundo período y en el componente Ideas productivas.

Se fundamenta esta afirmación en el hecho de que es en este campo en que se observan los mayores cambios en la situación socioeconómica de las familias; cambios que al mismo tiempo se perfilan como los más sostenidos y permanentes. Las limitaciones más impor-

tantes han estado relacionadas con el financiamiento y el seguimiento de los proyectos, lo que guarda una estrecha relación con las inclinaciones e intereses de cada administración.

El componente “**Subsidio temporal para desempleados**”, como lo define el Plan Anual Operativo (IMAS, 1999: 128-129), busca promover la participación de personas pobres desempleadas involuntariamente en proyectos comunales y en procesos de capacitación y formación humana, con el fin de que contribuyan al desarrollo comunal y a la vez cuenten con oportunidades de trabajo e ingresos, mientras logran incorporarse y establecerse dentro del mercado laboral. En esta forma, se otorga a estas familias un ingreso mensual, a la vez que se les ofrece la posibilidad de capacitarse o mejorar su nivel profesional. A cambio, la familia debe cumplir con la condicionalidad de contribuir con trabajo en alguna obra comunal, sustentada por alguna organización de base debidamente reconocida.

Se trata de una ayuda temporal, mientras la persona consigue trabajo; para lo cual la existencia de un proyecto de interés social o de infraestructura comunal, financiado por el IMAS, la comunidad o por otras instituciones públicas y privadas, resulta imprescindible. La obra comunal no es un fin sino un medio para que la persona desempleada participe en un programa de estímulo -a la vez que es beneficiario de un programa de ayuda- y obtenga una capacitación acorde con el mercado laboral en donde se desempeña.

## **b. Acciones relacionadas con el tema de atención a mujeres**

Como se recordará, la estructura programática introducida por el Plan Nacional de Combate a la Pobreza, en 1995, incluía un área dedicada a la atención de la mujer, en consonancia con las tendencias reivindicadoras existentes, algunas de las cuales habían sido acogidas por el Estado, al final de la década de los ochenta mediante la promulgación de las leyes N° 7735: Protección a la Madre Adolescente y N° 7769: Atención a las Mujeres en Condiciones de Pobreza.

Asimismo, en el Plan Anual Operativo (PAO) del año 1999, esta área se presenta bajo el nombre de “**Subprograma: Atención integral para el desarrollo de la mujer**”, dividida en dos componentes: **Atención a mujeres adultas en condiciones de pobreza (Creando Juntas)** y **Construyendo oportunidades**, según como estuvieran orientados a atender a las mujeres madres adultas o a las madres adolescentes, respectivamente. Ambos componentes se mantuvieron separados presupuestariamente hasta el año 2006, cuando se fundieron en uno solo; y en el POA de 2011 aparecen diluidos en el componente de Bienestar Familiar, dentro una visión de subsidio único.

Salvo por los destinatarios diferentes y por la especificidad en los contenidos de formación humana, ambos componentes se concibieron sobre la base de una misma idea de atención y se ejecutaban con un mismo esquema operativo. En consecuencia:

- i. Los dos tenían un carácter interinstitucional (a pesar de que su ejecución estaba a cargo del Instituto de la Mujer y del IMAS, respectivamente); puesto que eran dirigidos por Consejos o Comisiones integradas por aquellas instituciones que tenían más relación con la atención de cada tipo de población, en donde sobresalían: el

IMAS, el Instituto Nacional de la Mujer (INAMU), el Ministerio de Educación y el INA.

- ii. Los dos tenían como objetivo central ofrecer instrumentos a mujeres adultas o adolescentes para que tomaran conciencia de su situación de desventaja y se atrevieran a romper con ella, para avanzar hacia su desarrollo integral y su inserción plena en sus comunidades (Gutiérrez y Rivera, 2002: 1).
- iii. Asimismo, los dos integraban dos tipos de ayuda: un subsidio económico y un proceso de formación humana y de capacitación, aunque evidentemente con contenidos diferentes.
- iv. Los dos tenían establecida una forma de condicionalidad, en la medida en que el subsidio estaba sujeto a la participación en los procesos educativos, formativos y/o de capacitación.

Sumando los años en que cada uno de estos componentes fue ejecutado, se concluye que el IMAS benefició en ellos a 73,036 mujeres adultas en doce años, con una inversión de 6,832,250,000 colones y a 27,397 adolescentes en nueve años, con una inversión de 3,755,830,000 colones. Así

mismo, en los cuatro años en que los dos componentes han operado como uno solo, se atendió a 7,779 con una inversión de 1,532,142,000 colones (Castro, 2011: 26,36,46).

### **c. Acciones relacionadas con la educación**

Como se anotó, la preocupación del IMAS por la educación y la capacitación está contenida en su Ley Constitutiva y se encontraba entre las primeras acciones que emprendió desde su creación. De modo que el hecho de que se haya trabajado en ambos campos en este segundo período no es algo novedoso, como sí lo es la forma como han sido abordados; sobre todo la diversidad de acciones en la década de los noventa y, en los últimos años, el aumento de los recursos dedicados a ello, con la puesta en operación del programa **“Avancemos”**.

Los componentes **“Becas a estudiantes”**, **“incentivo para estudios”**, **“Superémonos o Avancemos”** han sido diseñados por el IMAS, de manera sucesiva, para atender una misma actividad: financiar a estudiantes (por lo general de primaria y secundaria, aunque no de manera exclusiva) para que permanezcan en el sistema educativo y obtengan el correspondiente título o nivel académico. A lo largo del tiempo, dichos componentes han variado en lo relativo al nombre, a los montos otorgados y a la capacidad de cobertura; pero en esencia, su objetivo ha permanecido igual a través de los treinta y dos años de existencia; salvo en los tres años entre 1992 y 1994 cuando no se reflejan en el presupuesto institucional (Castro, 2011: 26).

Ello es el efecto de la convicción en el IMAS, mantenida casi durante sus cuarenta años, de que la inversión en educación es el mejor medio para interrumpir el círculo de reproducción de la pobreza y lograr soluciones sostenidas y permanentes en el mediano y largo plazo. A este respecto y con el objeto de comprender adecuadamente esta actividad, es interesante efectuar las siguientes observaciones:

- Es evidente que las ayudas en el campo de la educación han sido consideradas siempre en el IMAS como una actividad que forma parte o que ha estado muy cerca de la acción asistencial. De hecho, mientras existió en el primer período (1979-1991), contó con su correspondiente partida presupuestaria; pero en los años anteriores, las ayudas dadas fueron cargadas al programa “Ayuda a particulares”. En el segundo período, sucede algo parecido. Después de una suspensión de tres años, en que de nuevo se cargó al principal componente de asistencia social, se reinicia en 1995, como uno de los componentes de la Línea de Acción: Fortalecimiento al grupo familiar; que englobaba las ayudas asistenciales. Incluso, actualmente, cuando esta actividad ha sido definida como el programa “**Avancemos**”, es considerada por la mayoría del personal del Área Social del IMAS, como una actividad de tipo asistencial; aunque no asistencialista.
- A partir de 2007, conservando sustancialmente la misma idea original y el mismo modelo operativo, la actividad de apoyo a estudiantes se convirtió en el Programa “**Avancemos**”, constituyendo una de las actividades principales del Gobierno de la República de ese momento. La puesta en operación de este programa implicó, entre otras cosas, un aumento inusitado del presupuesto destinado a ello; lo que es anormal en procesos ordinarios de carácter social (por lo general los aumentos presupuestarios en el campo social, cuando se dan, suelen ser progresivos y escalonados).

En efecto, mientras antes de 2007, los recursos destinados a actividades de apoyo educativo, no sobrepasaban el 14% de los recursos destinados a programas sociales, en el 2007 constituyó el 38.85% y en el 2009 representó el 55.11% de los mismos; con lo que pasó en solo tres años a constituirse en el programa más importante en términos presupuestarios y en el que más recursos humanos requería para su ejecución.

- Aunque, como queda dicho, los subsidios a estudiantes siempre fueron dados con el objeto y bajo la condición de que se mantuvieran en el proceso educativo y adelantarán en él, el programa “**Avancemos**” retoma esa condicionalidad, la estructura y la reglamentación, utilizando para ello lineamientos y procedimientos que ya habían sido planteados anteriormente, como consta en el capítulo de políticas institucionales, contenido en el Plan Anual Operativo (PAO) del 2004 (IMAS, 2003: 56-57).

#### ***d. Acciones relacionadas con la capacitación laboral***

Además de la capacitación ofrecida en función y de manera simultánea a la inversión para la producción en el componente Ideas Productivas, también existieron actividades de capacitación orientadas más al empleo que a la microempresa y a la autogestión. Dichas actividades asumieron diversas formas, como las que se anotan:

**“Oportunidades de capacitación”**: consiste en la entrega de subsidios a personas de familias de escasos recursos para cubrir gastos en procesos de formación laboral, preferiblemente en el INA, aunque también en otras organizaciones de calidad conocida; con el objeto de que se inserten en procesos de producción o mejoren su ubicación en ellos.

**“Alternativas de Desarrollo Juvenil”:** componente orientado a identificar los conocimientos, habilidades y destrezas que poseen los jóvenes y grupos juveniles, creando mecanismos para que sean compartidos con otros jóvenes mediante procesos de mediación, dentro de un sistema de esfuerzo continuo y compartido. Ello, mediante la creación de espacios físicos comunales, atractivos y reconocidos por las comunidades, dotados de las condiciones mínimas necesarias, en donde converge el esfuerzo de diversas instituciones, sectores y actores sociales, para ejecutar proyectos que se orienten a satisfacer las necesidades e intereses de adolescentes y jóvenes, en materia de educación, trabajo, organización y participación, recreación, deporte y otros temas relacionados con calidad de vida (IMAS, 1999: 74).

**“Aprender-haciendo”:** enfocado a apoyar al trabajador que iniciaba su proceso de empleo, mediante el aporte de parte del salario, a condición de que el empleador lo integrara a su planilla, comprometiéndose a ofrecerle capacitación en la acción (en las instalaciones de la empresa o en otros servicios) y a mantenerle su empleo, una vez capacitado.

**“Equidad en educación”:** orientado a cubrir, mediante un aporte económico regular o bien otros beneficios (beca), los diversos costos inherentes al proceso de estudio en centros de educación

superior. Trataba de responder a una omisión frecuente en las instituciones de apoyo a procesos educativos (también el IMAS), consistente en concentrar sus esfuerzos en educación primaria y secundaria, dejando por fuera la educación superior. En la investigación que sustenta este documento, sobre todo en las entrevistas grupales efectuadas en las oficinas desconcentradas, se pudo constatar que existen varios profesionales actuales que lograron su graduación, incluso universitaria (administradores, economistas, enfermeras, educadores y otros), gracias a estos apoyos, algunos de los cuales son funcionarios del IMAS actualmente.

**“Capacitación y orientación a padres (de la mano)”:** enfocado a la transferencia de información y conocimientos orientados a un mejor desarrollo integral de los hijos, prácticas de crianza y vida familiar saludable, mediante alianzas estratégicas con diversas organizaciones o redes de apoyo institucionales. La acción se centró en la producción de material bibliográfico, orientador y pedagógico. Se inició su ejecución en el año 2000, con una cobertura de 100,200 familias.

Con excepción del componente **“Oportunidades de Capacitación”**, que bajo diferentes formas ha sido ejecutado durante casi toda la historia institucional, los restantes se concentraron sobre todo alrededor del año 2000; tiempo que sin duda representa uno de los momentos más dinámicos de la vida institucional.

### 3.5 Reflexiones finales al capítulo

A manera de conclusión de lo expuesto en este capítulo, parece conveniente efectuar las siguientes recapitulaciones:

- a. A lo largo de todo el capítulo se evidencia una fuerte tendencia hacia la dimensión promocional, que se visualiza sobre todo en tres elementos:
  - i. el acompañamiento de componentes asistenciales con acciones de tipo promocional, como el caso de **“Hogares Comunitarios”**.



- ii. La búsqueda de la participación de la comunidad en acciones de mejoramiento del hábitat mediano (infraestructura comunal, triángulo de solidaridad, fortalecimiento de la gestión comunal) e inmediato de las familias (lotes y servicios).
- iii. El fomento de acciones relacionadas con el desarrollo de capacidades, sobre todo en el campo de la producción (ideas productivas, fideicomiso, fondos locales de solidaridad) y de la educación (“**Becas para estudio**”, “**Superémonos**”, “**Avancemos**”).

De modo que, aunque en el primer período se evidenció la disposición (acompañada de algunas acciones relevantes) de incursionar en los mismos campos promocionales o en similares, en este segundo momento se pasa decididamente a la acción con una ejecución presupuestaria en operaciones relacionadas con producción y educación que parte del 11.4% de los recursos dedicados a los programas sociales del IMAS en 1991 al 48.43% en el 2007 y al 59.9% en el 2010.

- b. A diferencia de lo sucedido antes de 1990, este segundo período se caracteriza por una evidente diversificación y tecnificación de la oferta programática a partir de 1995, como efecto conjunto de la apropiación de la estructura programática del Plan Nacional de Combate de la Pobreza y de la introducción de la informática en la ejecución de los programas sociales.

La diversificación se evidenció sobre todo en el campo de la vivienda (ocho componentes diferentes), de la producción (seis componentes) y en el de capacitación (cinco componentes); mientras que la tecnificación afectó prácticamente todas las acciones institucionales. En sentido positivo, la diversificación individualizó los campos específicos, facilitando e incentivando la investigación en cada uno de ellos; y esta, a su vez, obligó a buscar una alta preparación académica para asumirla de la mejor manera. Aunque por otro lado, la

diversificación de las acciones también produjo cierta dispersión y atomización de las mismas.

- c. Como se vio en el capítulo anterior y como está establecido en su Ley Constitutiva, siempre ha habido en el IMAS personas que consideran que la labor institucional debe ser integral (para que responda a la heterogeneidad de la pobreza y articule los servicios que la Institución y otras entidades ofrecen) y compartida con otras instancias según la especialidad o competencias de cada una.

Esta conciencia se afirmó aún más, se generalizó y fue formalmente asumida en este segundo período, como resultado conjunto de al menos tres factores:

- i. La madurez adquirida por la Institución y los estudios realizados sobre pobreza en diversos lugares, fueron evidenciando de manera progresiva la atención integral no solo como una opción, sino como una verdadera necesidad para lograr una mayor efectividad.
- ii. La escasez de los recursos de que adolecía el Estado costarricense, puesta en evidencia por la crisis

- de los ochenta, recomendaba la realización de alianzas interinstitucionales con el objeto de atender adecuadamente las dimensiones de la pobreza, racionalizando el uso de los recursos.
- iii. El IMAS fue progresivamente llegando a la convicción de que el tema de la pobreza no le correspondía de manera exclusiva, sino que era un problema de sociedad, por lo que su solución correspondía a todos los sectores y actores de la misma.
- d. Un hecho digno de resaltar en este segundo período es la fuerte inversión en el campo de la educación que, como se vio, llegó a representar el 55.11% de los recursos destinados a programas sociales en el 2009. De acuerdo con la información recogida en las entrevistas, ello ha generado, en buena parte del personal del área social, una reflexión en dos sentidos opuestos. Por una parte, es evidente que la inversión en educación se fundamenta en el hecho comprobado de que es una de las formas más efectivas de romper el círculo de la pobreza en el largo plazo; lo que, por lo general, es considerado como positivo y estimulante.
- Pero, al mismo tiempo, al haber llegado a representar más de la mitad de la ejecución institucional en el campo social, ha venido a cambiar la fisonomía y la dinámica de la Institución en un plazo muy corto; a lo que no todos se habitúan fácilmente por considerar que se ha cambiado la institución en la práctica sin modificar sus fundamentos. Surgen, entonces, numerosas dudas sobre los alcances, la pertinencia y la oportunidad de ese cambio, que requieren de una reflexión profunda que, al parecer, aún no se ha dado.
- e. También es digno de resaltar en este período, la puesta en operación formal y real de las transferencias condicionadas en efectivo. Como se ha insistido a lo largo de todo el capítulo, la existencia de condicionalidades en algunos programas ha sido una práctica que viene desde el inicio de la institución, aunque no se hubiera evidenciado formalmente. Basta citar solo unos pocos casos, ubicados en tiempos diferentes, como el proyecto de granos básicos, hortalizas y frutas al principio; “**Hogares comunitarios**”, “**Creando juntas**” y “**Construyendo oportunidades**” en la década de los noventa; “**Subsidio temporal para desempleados**”, al final de esa década y “**Superémonos**” al principio del año 2000.
- Lo que sí es novedoso en este segundo período, es la incorporación de la ejecución con transferencias condicionadas como una política institucional en el PAO de 2004, y su inclusión en el programa “**Avancemos**” a partir de 2007. Es cierto que es algo que aún puede ser mejorado (ampliar condiciones, automatizar el control, integrar otros actores en el seguimiento), pero ciertamente se trata de un primer paso importante.



# V

## Mejoramiento progresivo en el campo metodológico



# V

---

## Mejoramiento progresivo en el campo metodológico



# Mejoramiento progresivo en el campo metodológico

Sobre este tema, hay que tomar en cuenta el limitado desarrollo en algunos campos en el contexto institucional del país, al menos durante los primeros veinte años de la historia del IMAS, por lo que no existía una normativa ni una instancia que urgiera su aplicación; lo que explica que no fuera sino hasta el final de la década de los noventa que se establecieron como práctica ordinaria en las diversas instituciones.

Al igual que en los capítulos anteriores, el análisis se realiza sin perder de vista la división en segmentos que se hizo de la historia del IMAS, por cuanto existen diferencias marcadas entre ambos momentos; diferencias que, por lo demás, suelen guardar una relación estrecha con los contenidos de la oferta programática de cada etapa. Como se verá, la información documental disponible sobre estos temas no es muy abundante; por lo que se utilizará sobre todo aquella lograda mediante las entrevistas a funcionarios, y a personas que trabajaron en la Institución.

## 1. Hacia una programación más dependiente de actores externos

Sin duda, uno de los campos de operación en que mejor se aprecia la diferencia entre los dos periodos de la historia del IMAS es la programación. Vista, por un lado, como la confección de los denominados “**Planes Anuales Operativos**”, entendidos como el marco conceptual (diagnóstico, políticas y marco legal) y operativo (programas y estrategias de ejecución y evaluación), que fundamentan el presupuesto y la actividad anual de la Institución. Y, por otro lado, en la elaboración ordinaria y regular de programas o proyectos para la ejecución de acciones específicas y relevantes en el accionar institucional.

Sobre la formulación de Planes Anuales Operativos no se dispone de fuentes para afirmar o suponer que existió un trabajo ordinario y sistemático en ese campo antes del año 1990 como tampoco existen testimonios de las personas entrevistadas que hablen de ello. Al contrario, la opinión generalizada se inclina por la no existencia de dichos planes pero sí de listados de metas por programa con algunas definiciones conceptuales, los cuales fueron incluidos en el Presupuesto (con frecuencia como notas al pie) que servían de base para la estimación y asignación de las diferentes partidas presupuestarias.

En relación con la existencia de proyectos específicos, tampoco se tiene noticia de proyectos elaborados al interior del IMAS en esos 20 años, salvo el caso del **PRECO**. Aunque, al parecer, sí existió participación institucional en la programación de acciones conjuntas con



otras instituciones, sobre todo en el campo de la vivienda (PROVIS y Plan Óscar). Ello explicaría, al menos en parte, el poco dinamismo y cambio que se observa en la oferta programática durante ese primer período (de lo que se habló en el capítulo III).

Es evidente que no existió en ese período una cultura de planificación ni de programación de la acción institucional, que se expresara en la elaboración ordinaria y regular de los programas institucionales (salvo los planes familiares de intervención); lo que permite suponer que la programación individual (si la hubo), debió haber sido algo absolutamente personal y opcional.

Al parecer, tampoco existieron en ese momento instancias externas al IMAS que orientaran y urgieran esa programación institucional. De hecho, MIDEPLAN (entidad llamada a velar en ese campo) no se ocupaba en ese entonces de las programaciones de las instituciones autónomas, puesto que lo eran mientras que la Contraloría General de la República (CGR), a la que ha correspondido la aprobación de los presupuestos de esas mismas instituciones (incluyendo al IMAS), se circunscribía al análisis de estos sin poner mucha atención en los programas.

No fue sino hasta el año 1988 que la CGR emitió normativa relacionada con la programación anual que fundamentara el presupuesto; pero no urgió realmente su ejecución sino hasta después de ofrecer procesos de capacitación al personal de las diversas instituciones, durante buena parte de la década de los noventa.

Ahora bien, durante el segundo período, esta situación cambió en esencia, en varios sentidos y como efecto de diversos factores, la mayoría externos al IMAS pero con gran influencia sobre él. Internamente y como parte de los cambios introducidos por la administración presidencial del período 1990-1994, a partir del inicio de esa década, se produjo una transformación importante en la orientación y dinámica de la entonces denominada Dirección de Planificación, con el objeto de que asumiera una mayor presencia y protagonismo en los campos relacionados con la función de Planeamiento en el IMAS

(investigación, programación y evaluación); lo que se tradujo en un fomento importante en el desarrollo de las áreas de programación y de investigación.

Consecuencia de lo anterior, en 1991 fue elaborado el primer Plan Anual Operativo, estructurado de acuerdo con las formalidades existentes en la materia; en el que se incluyeron, entre otros, los nuevos programas de esa administración: **Cupón Alimentario y Hogares Comunitarios**. Adicionalmente, como se indicó en el capítulo anterior, con la adopción en 1995 del Plan Nacional de Combate de la Pobreza como estructura ordinaria para la organización de la oferta institucional y sobre todo con la diversificación de componentes que le siguió, se evidenció más la necesidad de profundizar en los aspectos conceptuales y operativos de los diferentes componentes lo que se tradujo en mayores elementos para facilitar la programación.

En los últimos 15 años, se produjo un fuerte desarrollo de la normativa y los controles, orientado a la tecnificación y centralización en materia presupuestaria, como reacción frente al hecho de que más de la mitad de los recursos públicos estaban siendo administrados por instituciones autónomas y que, por la misma razón, se encontraban fuera del control del Ministerio de Hacienda, con la consiguiente dispersión en la programación y ejecución que ello implicaba.

Así en el año 2000, la Contraloría General de la República emitió la Circular N° 8270 denominada “*Directrices sobre la aplicación de la Circular con algunas disposiciones legales y técnicas sobre el sistema planificación-presupuesto de los entes y órganos sujetos a la aprobación presupuestaria de la Contraloría General de la República.*” Esta circular retomó la normativa anterior existente relacionada con el proceso de elaboración del Plan-Presupuesto, sobre todo el “*Manual de Normas Técnicas sobre Presupuesto...*” del 27 de septiembre de 1988, la complementó y la emitió como normativa obligatoria a todas las instituciones sujetas al control de esa entidad, en los procesos de elaboración tanto de los presupuestos como de los Planes Anuales Operativos.

En el mismo sentido, siempre se ha dado por supuesto que la programación de las diferentes instituciones debe estar articulada con la programación gubernamental de la que forma parte. Lo que se concreta en la creación del Ministerio de Planificación Nacional (MIDEPLAN), del Sistema de Planificación Nacional y del Sistema de Planificación Sectorial, los tres con funciones de articulación en materia de políticas y planeamiento, entre otras. Dichas funciones, sin embargo, se encontraron por lo general con la soberanía de las Entidades Autónomas como el IMAS; lo cual ocasionó que ese principio de articulación fuera casi inoperante en la práctica. De

modo que, aunque los Planes Nacionales de Desarrollo solían incluir acciones que solo podían ser realizadas con el concurso de las diferentes instituciones, estas no siempre se sentían concernidas ni obligadas, puesto que eran autónomas.

Con el objeto de subsanar esta limitación y de mejorar la eficiencia de las instituciones públicas, a partir de 1998 la Presidencia de la República estableció los denominados “**Compromisos de Resultados**”, sobre las principales acciones estratégicas institucionales. Estos eran firmados cada año por el presidente ejecutivo o ministro de las respectivas instituciones conjuntamente con el Presidente de la República, sobre cuyo cumplimiento el primero debía rendir cuentas (el IMAS firmó su primer compromiso en 1999).

En ese sentido, a partir del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2002-2006, al definir las metas en cada área del Plan estas fueron asignadas al mismo tiempo y en el documento a la respectiva institución; con lo que las metas del PND se convirtieron a la vez en las que debían ejecutar y sobre las que debían rendir cuentas las diferentes entidades.

Finalmente, a partir de la creación de la Comisión Técnica Interinstitucional hacia el año 2000 (integrada por MIDEPLAN, la Autoridad Presupuestaria y la Contraloría General de la República) y con base en las disposiciones de la Ley N° 8131 del 18 de septiembre de 2001 (Ley General de Administración Financiera y Presupuestos Públicos), en el año 2002 fue rediseñada la normativa sobre la elaboración de los Planes Operativos Anuales (POA’s) y los Presupuestos. De modo que se confeccionó una **estructura básica** que debían seguir todas las instituciones públicas en la confección de ambos documentos y que respondía a los requerimientos de información que cada una de esas tres instituciones solicitaba para darles su aprobación. Asimismo, dicha Comisión estableció los mecanismos de seguimiento y control para urgir la presentación de los correspondientes POA’s, de manera adicional a los Presupuestos; así como aquellos que facilitarían y urgieran el seguimiento de su ejecución. Con ello, los Planes Operativos Anua-

les se convirtieron, no solo en una condición necesaria e ineludible para la aprobación de los presupuestos institucionales, sino que también en la base para la evaluación de las acciones realizadas por cada institución; valoración que estaría a cargo de las mismas tres entidades integrantes de la Comisión.

Sobre esa estructura básica, es procedente agregar que se incluyen tres matrices, en donde se consignan los objetivos de los programas o acciones estratégicas, sus metas físicas, sus metas de desarrollo y de mejoramiento, así como los indicadores para la medición de su cumplimiento y los responsables de la ejecución; todo ello enmarcado según el tiempo de realización y los recursos disponibles. Además de ello y por disposición del MIDEPLAN, los PAO's deberían incluir al menos una vez (o cuantos cambios reportados se les efectúen) el diagnóstico organizacional, la justificación legal, la estructura organizacional y la distribución del recurso humano. En esta forma, la Comisión exigió a las instituciones un importante esfuerzo orientado a definir y precisar los elementos mencionados, que las obligó a replantear los procesos seguidos en la elaboración de sus correspondientes PAO's, aspecto en el cual el IMAS no fue la excepción.

Como efecto conjunto de las situaciones anotadas, el proceso que ha seguido la programación institucional en el Instituto se puede resumir en los siguientes puntos:

- a. Es evidente que a partir de 1990 se produjo un salto cualitativo en materia de programación, pasando de una ausencia casi total en la formulación de programas a un proceso de desarrollo acelerado y creciente en ese campo, salto que tiene su origen en la normativa emitida por la CGR; pero también y sobre todo en la necesidad sentida al interior de la Institución de fortalecer su acción mediante el ordenamiento y el desarrollo de la función de planeamiento y la de programación.

Dicho desarrollo, por lo demás, se convirtió en un factor muy importante para cuando se elaboró el primer Plan Estratégico Institucional, en 1996, del

que se habló en el capítulo II. En consecuencia, se puede afirmar que, durante toda la década de los noventa, la programación institucional se fue construyendo de acuerdo con las necesidades sentidas al interior de la Institución y de los conocimientos del personal encargado. Puesto que casi no existía normativa externa obligante se tenía la libertad para elaborar una programación "a la medida".

- b. Como resultado de la tendencia centralizadora en materia presupuestaria que presenta la Ley N° 8131, y de toda la normativa que se produjo al entrar en vigencia, el proceso de programación institucional se va a incrementar considerablemente, en lo relacionado con el grado de obligatoriedad exigido y con el tiempo requerido para su elaboración. Ya no se tratará más de una opción, sino de una obligación, sobre la cual el IMAS, igual que todas las otras instituciones, deberá rendir cuentas. A la vez, esa misma tendencia centralizadora va a hacer que la programación institucional sea cada vez más dependiente de las disposiciones tomadas por la Comisión Interinstitucional, o por alguna de las instituciones que la conformaron.
- c. Por su parte, esa sujeción a instancias externas provocó dos efectos opuestos en el

funcionamiento del IMAS. La tendencia a la desaparición de la identidad institucional que se había desarrollado en la década de los noventa alrededor de la programación, con lo que esta se convierte en algo más que un esquema general en el que no tienen cabida las particularidades institucionales. Racionalidad a cambio de identidad. Pero por otro lado, la necesidad de introducir las acciones institucionales en un solo y único esquema favoreció la reflexión sobre la utilidad y pertinencia de la programación dispersa, que se había desarrollado como efecto de la incorporación de la estructura del Plan Nacional de Combate de la Pobreza.

De hecho, la concreción de objetivos y estrategias de ejecución y de evaluación condujo a la reafirmación de la convicción existente sobre la conveniencia de unir componentes y unificar programas. De modo que ya en el año 2004, se habló del subsidio único que finalmente se incluyó en la programación para 2010.

- d. Es evidente que el IMAS, en sus últimos 20 años, ha buscado (por su propia voluntad o por instancias externas) un mejoramiento continuo y progresivo en la formulación del Plan Anual Operativo y de los documentos afines y, por lo

mismo, en su oferta de servicios. Este mejoramiento, se ha expresado sobre todo en frecuentes cambios en la estructura programática, en la revisión y reformulación de objetivos y de algunos programas, en la realización de precisiones conceptuales en diferentes campos y en general en la revisión y actualización sucesiva de los diferentes contenidos de los POA's; cambios que, como se indicó, se acentuaron con las directrices de la Comisión Interinstitucional.

Sin embargo, a pesar de esa disposición al mejoramiento en materia de programación, esta no se ha extendido a todas las dependencias de la Institución por medio de un sistema desconcentrado de planificación con visión de territorialidad, como se desprende de las entrevistas grupales realizadas en las Áreas Regionales. De hecho, la programación en el campo social, con algunas excepciones, ha tendido a ser en una sola dirección: del centro hacia la periferia; y no como debiera ser en una institución que durante años ha tratado de fomentar e incluido en sus Planes Operativos y en los Estratégicos el desarrollo local como una de sus políticas o estrategias principales.

Ello parece ser el efecto de al menos dos factores. Por un lado, la ausencia de planificación a largo plazo causada por la incidencia de la política partidista en el IMAS que por cada cambio de administración gubernamental propone acciones nuevas, o renovaciones parciales que deben ser ejecutadas en el corto tiempo de los cuatro años que dura la administración, o aún en menos tiempo, dependiendo del momento en que se inicie su ejecución. Dada esa poca disposición de tiempo, el proceso de ejecución de dichas acciones suele asumir una forma vertical y relativamente autoritaria, lo que excluye la participación de las bases y de los actores locales, salvo en el plano de la ejecución. Por otro lado, ha sido tradicional en el Estado costarricense la debilidad de la planificación y de la ejecución con visión regional. Lógicamente, el IMAS no ha estado ajeno a esta debilidad, pese a su tendencia a la presencia local; dado que esta última ha sido vista, prioritariamente,

como un medio para mejorar la ejecución, pero no para alimentar la toma de decisiones.

## 2. El monitoreo y la evaluación, experiencias recientes

El monitoreo y la evaluación, como elementos complementarios en el proceso de ejecución técnica de los programas sociales, son aspectos recientes en el IMAS, o por lo menos propios de los últimos años del segundo período de su historia. Asimismo, puesto que a menudo estos dos conceptos son asumidos como sinónimos, con el agravante de que se dedica mayor atención al seguimiento y poco a la realización de evaluaciones, es conveniente hacer la diferencia entre ambos y definirlos adecuadamente para evitar confusiones. De hecho, son conceptos básicos y complementarios en la gestión moderna y, por lo mismo, representan procesos que deben operar de manera articulada e integrada complementaria, sin que por ello sean confundidos.

En relación con el **seguimiento o monitoreo**, este consiste en:

*“la recolección continua y sistemática de datos sobre indicadores específicos, para suministrar, tanto a las autoridades institucionales, entes financieros, administradores de programas, Instituciones y personas interesadas, información acerca del avance alcanzado de los objetivos, cumplimiento de metas y uso de los fondos asignados a las diversas acciones” (IMAS, 2006: 6).*

De acuerdo con esa definición, el seguimiento va más allá de la simple constatación y registro del cumplimiento de metas o de la ejecución de recursos; convirtiéndose en un proceso continuo, sistemático y actual de monitoreo y valoración sobre el avance en la ejecución de un programa, como también de reorientación sobre la marcha, con el objetivo de mejorar su ejecución y sus resultados. En consecuencia, el seguimiento supone la existencia previa de un programa debidamente diseñado, sobre el que se pueda efectuar la valoración y las mejoras.

Es esta circunstancia la que parece explicar (al menos en parte) que en el IMAS en la práctica casi no existan señales de un seguimiento sistemático de los programas institucionales durante todo el primer período, salvo en el caso del Programa **PRECO** que, como se anotó en su oportunidad, fue el único realmente estructurado antes de 1990 y que fue ejecutado siguiendo una programación previa.

En consecuencia, el seguimiento en la implementación de los programas en esos primeros veinte años, estuvo prácticamente reducido al reporte regular del cumplimiento de metas numéricas relacionadas con la ejecución de los recursos presupuestarios, destinado más a la elaboración de estadísticas o de informes para uso interno o externo, que a la constatación y precisión de los avances tenidos en la consumación de las acciones institucionales con el objeto de mejorarlas. Por supuesto que no nos referimos aquí al acompañamiento dado a las familias, en la aplicación de método de caso; el que existió sobre todo al inicio del primer período.

Con todo, a partir de 1990, esta carencia de seguimiento tiende a disminuir, al ser incorporado como un elemento importante en la ejecución de al menos algunos de los programas institucionales, como sucedió en el caso de **Hogares Comunitarios**, primer programa debidamente elaborado en el segundo período. Asimismo, con la

tecnificación producida en la década de los noventa, como efecto de la incorporación de la estructura del Plan Nacional de Combate de la Pobreza en la organización de la oferta programática institucional en 1995, poco a poco se fue estableciendo el seguimiento como un requisito regular en la ejecución de los diferentes componentes. Pero no fue sino hasta el año 1999, con la aprobación y promulgación del “*Reglamento para la Prestación de Servicios y el Otorgamiento de Beneficios del Instituto Mixto de Ayuda Social*” (Acuerdos CD-244-99 y CD-073-2000), que el monitoreo (de programas y de beneficios) fue introducido como una práctica ordinaria en la ejecución de los programas institucionales.

De acuerdo con el Art. 80 de ese Reglamento, el seguimiento debe ser efectuado anualmente por el personal ejecutor del campo social sobre todos los componentes que ejecuta la Institución; o de manera más frecuente, si las condiciones de las acciones lo ameritan. Igualmente, deberán ser incluidas en el seguimiento la totalidad de las familias beneficiarias de los programas, cuando se trate de beneficios grupales o el 20% de los beneficiarios, tratándose de frutos individuales.

Para efecto de facilitar esta labor de seguimiento, han sido elaborados instrumentos tales como formularios para recoger la información de los diferentes programas y un mecanismo para seleccionar la

muestra del 20% a ser estudiada; es decir que, al parecer, han existido las condiciones mínimas para aplicar el seguimiento de manera ordinaria y regular. Sin embargo, las apreciaciones recogidas durante las entrevistas grupales en las Áreas Regionales permiten inferir que el seguimiento continúa siendo una debilidad institucional por las siguientes razones:

- i. No ha existido en el IMAS (ni en la mayoría de las instituciones públicas) una cultura de monitoreo en el campo sobre la ejecución de los programas sociales que haga valer la necesidad y la conveniencia de un seguimiento permanente y de carácter evaluativo, perdiendo su aprovechamiento en el mejoramiento de la eficiencia y la eficacia institucionales.
- ii. La mayoría de los entrevistados considera que, aunque el acompañamiento es conveniente en el proceso de ejecución de los programas sociales, la disponibilidad suficiente de tiempo para efectuarlo es un factor en contra, dado que el trabajo de implementación que ha venido en aumento sobre todo en los últimos cinco años con el programa “**Avancemos**”, consume el tiempo laboral de la mayoría de los profesionales destinados a los programas sociales.
- iii. Incluso, muchos consideran que no existen las condiciones necesarias y suficientes para realizar y aprovechar el seguimiento. Esto debido a la masividad de la acción institucional generada por una mayor demanda de los servicios institucionales provocados por el crecimiento de la pobreza, lo que reduce el seguimiento a la constatación del logro de metas de ejecución; de modo que los resultados del monitoreo que se realiza pasan a ser archivados sin ninguna trascendencia.
- iv. Es importante anotar que los planteamientos recientes (últimos seis o siete años) relacionados con la programación y la evaluación y, sobre todo, la puesta en operación de acciones o pro-



cesos metodológicos que, por definición, incluyen el monitoreo como una parte esencial (como “**Avancemos**”, transferencias condicionadas o atención integral), tienden a introducir una nueva dimensión y prácticas sobre el tema del seguimiento que debieran producir frutos interesantes en el mediano plazo. En ese sentido, parece claro que la Institución se encamina hacia una tecnificación de la ejecución cada vez mayor; lo que requiere de las condiciones adecuadas para que esta tendencia se consolide y produzca sus frutos.

En lo relacionado con el concepto de evaluación, se retoma el aportado por Rocío Fernández: *“evaluación de programas es la sistemática investigación a través de métodos científicos de los efectos, resultados y objetivos de un programa con el fin de tomar decisiones sobre él”* (Fernández, 1996: 23); complementado con el de la UNICEF (1991) que la considera como un *“proceso que procura determinar periódicamente y de manera sistemática y objetiva la pertinencia, eficacia, eficiencia e impacto de un proyecto o programa, a la luz de sus objetivos”*.

En síntesis, se trata de un proceso de investigación mediante el cual se busca medir, por los medios técnicos pertinentes, los resultados de un programa, en función del cumplimiento de sus objetivos y metas. Es decir que va más allá del simple cumplimiento de metas o de la valoración general sobre algunas acciones; debiendo interrogar los resultados y sobre los efectos que las acciones han tenido sobre la población beneficiaria.

La experiencia institucional en el campo de la evaluación no ha sido muy diferente a la desarrollada en la programación y el monitoreo. De hecho, en el sector público costarricense, lo que ciertamente atañe al IMAS no ha existido una cultura de evaluación ni de rendición de cuentas. Tampoco se dispone de evidencia sobre la producción de evaluaciones de algún programa institucional durante los primeros veinte años de su historia, salvo el realizado en 1982 sobre el Programa **PRECO** que condujo a su cierre (Solís et al, 1982). Solamente existe una variedad de

informes regulares sobre la ejecución de metas, realizados a través de todos esos años; sin embargo, se quedan en un nivel descriptivo, constituyéndose en inventarios sobre el número de las familias beneficiadas y sobre el monto de los recursos transferidos.

Igual que muchos de los avances institucionales que se registran a lo largo de su historia, el verdadero trabajo en el campo de la evaluación va a ser realizado durante el segundo período de la historia del IMAS, acentuándose sobre todo en la última década. Ello, como un efecto combinado de al menos cuatro factores que se produjeron en la década de los noventa y que pueden ser considerados como introductorios a los procesos seguidos por la Institución en el campo de la evaluación desde el año 2000.

A nivel externo, desde los primeros años de la década de los noventa se creó en el Ministerio de Planificación (MIDEPLAN) el Sistema Nacional de Evaluación (SINE), con la finalidad de fortalecer la función de evaluación e introducirla como práctica habitual en las diferentes instituciones públicas. También recordemos que, en 1994, se promulgó el Plan Nacional de Combate de la Pobreza, y en este la evaluación de los diferentes programas a cargo del SINE, constituyó uno de los componentes importantes (Consejo del Sector Social, 1994: 68-69).

A nivel interno, el fortalecimiento de la Dirección de Planificación efectuado a partir de 1990 llevó al fortalecimiento del Departamento de evaluación (existente desde años atrás), con lo que las acciones en ese campo tomaron una mayor fuerza y dinamismo, respondiendo a las exigencias y a la movilidad que el SINE estaba imprimiendo en las diversas instituciones. Igualmente, hacia 1993 fue efectuada la primera evaluación al programa **Hogares Comunitarios** lo que vino a familiarizar a la Institución con este género de estudio.

Como se recordará, este programa había sido creado en 1990 con una visión interinstitucional y como una experiencia novedosa en el campo de la atención y cuidado de los niños por lo que su evaluación temprana parecía ser una necesidad.

A esos dos hechos, se unió la incorporación de la estructura del Plan Nacional de Combate a la Pobreza como base para la organización de la oferta programática institucional y la aprobación del Plan Estratégico Institucional en 1996; hechos que constituyeron factores dinamizadores importantes en diferentes campos del accionar institucional.

En esta forma, desde el inicio de la última década, el IMAS asumió una dinámica cada vez más comprometida con el campo de la evaluación, como respuesta a una necesidad sentida por un sector de

funcionarios que la veían como un requerimiento técnico necesario para consolidar el desarrollo logrado y avanzar más en la tecnificación de la acción institucional; pero también como una forma de atender la normativa reciente relacionada con los temas de seguimiento y evaluación.

Concretamente, la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos y la Ley de Control Interno habían puesto en evidencia la necesidad de implementar procesos de evaluación orientados a mejorar los niveles de eficiencia y eficacia; mientras que los requerimientos de información de instituciones externas como la Contraloría General de la República, el Ministerio de Planificación Nacional y el Ministerio de Hacienda cada vez exigían más datos cualitativos, que solo se lograban mediante procesos de análisis y evaluación de las acciones realizadas (IMAS, 2006: 4).

Así, en octubre de 2002, la Asesoría de Planeamiento Institucional presentó al Consejo Directivo del IMAS (a solicitud de este) una propuesta de *“Sistema de seguimiento de proyectos y de evaluación de efectos e impactos de los programas sociales”*, como una primera propuesta para la creación de un sistema y de un proceso para el seguimiento de los proyectos grupales y para la medición de efectos e impactos de las iniciativas comunitarias. Este documento fue asumido como base de trabajo para la elaboración en el 2006 de la *“Propuesta para implementación de un sistema para la formulación, seguimiento y evaluación de los programas sociales en el Instituto Mixto de Ayuda Social”*. Este último escrito propone unir en un solo proceso los campos de programación, seguimiento y evaluación de modo que los tres se complementen y armonicen como un todo.

Aunque esta propuesta no ha contado con el aval institucional formal, algunos elementos han sido asumidos en la práctica particularmente lo relacionado con la incorporación del SIPO como base para la evaluación. Como efecto de este impulso dado a este aspecto, el IMAS realizó entre los años 2004 y 2007 al menos veintidós evaluaciones de programas o acciones ejecutadas en el campo social; lo que representa un avance importante sobre todo si se toma en cuenta la poca producción de los años anteriores.

Finalmente, el 6 de febrero del 2007 fue promulgada la Ley 8563 de Fortalecimiento Financiero del IMAS, que modifica la Ley de Creación y señala en su Art. 13 bis:

*“El Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) deberá realizar evaluaciones anuales de sus programas sociales, de manera tal que en el primer semestre evalúe al menos el cincuenta por ciento (50%) de ellos y, al finalizar el período anual, la totalidad de dichos programas, con el objeto de adoptar medidas correctivas, a fin de garantizar que estos sean eficaces y eficientes, de conformidad con los objetivos establecidos en la presente Ley”.*

Con esta Ley, el tema de la evaluación queda incluido en el quehacer institucional como una de sus actividades ordinarias; lo que se traduce en la realización de trabajos como los siguientes:

- i. *“Seguimiento Evaluativo de los Componentes Individuales del Programa de Asistencia y Promoción Social del Instituto Mixto de Ayuda Social ejecutados en el año 2007.*
- ii. *Evaluación de efecto del crédito en el bienestar socioeconómico y en la formación empresarial de los (as) beneficiarios (as) apoyados por el IMAS a través del FIDEICOMISO.*
- iii. *“Estudio sobre la aplicación, ejecución y cumplimiento de los planes de intervención familiar mediante la metodología de atención integral (2008). Informe final”, de diciembre de 2009.*
- iv. *“Resultados de la ejecución de los Componentes Individuales, del Programa de **Asistencia y Promoción Social** del IMAS durante el año 2008”.*
- v. *Seguimiento y Evaluación de las Familias Beneficiadas del Componente **Avancemos** Ejecutado por el IMAS 2008.*
- vi. *La evaluación de efectos generados por los programas sociales institucionales, ejecutados en el año 2009” (Castro, 2011: 42).*

A manera de conclusión sobre este tema del seguimiento y la evaluación es pertinente insistir en al menos tres puntos concretos:

- a. Primeramente, es un hecho que el IMAS se encuentra en la actualidad en capacidad para asumir y efectuar los procesos de seguimiento y evaluación, por cuanto cuenta con las condiciones mínimas instaladas para ello:
  - i. Una programación bien definida, con programas debidamente estructurados con sus correspondientes objetivos, metas, estrategias e indicadores.
  - ii. Sistemas de información computarizados que facilitan la acción, pues permiten el registro de la población, la atención recibida y los cambios eventuales en su situación.
  - iii. Personal capacitado académica y funcionalmente en evaluación de programas y proyectos sociales con capacidad para liderar los procesos de seguimiento y evaluación que se realicen.
- b. Pese a ello, es evidente que hace falta en lo sucesivo una mayor decisión para incorporar aún más la evaluación entre las acciones ordinarias de la Institución y para dedicarle

los recursos económicos y técnicos que se requieran. En efecto, en materia de seguimiento y evaluación, el IMAS debe trascender la dimensión puramente informativa y de rendición de cuentas, reducida a la elaboración de informes de ejecución física y presupuestaria, con el objeto de que pueda ingresar decidida y permanentemente en el nivel de medición de efectos y de impactos de los programas sociales sobre la población beneficiaria, como sucede con el último trabajo anotado.

Este es un salto indispensable, si la Institución quiere demostrar y demostrarse a sí misma que está cumpliendo con sus objetivos, puesto que sus acciones están incidiendo efectivamente en la transformación de la situación de las familias pobres. Ello facilitará también evaluar el grado en que los beneficiarios de la acción institucional evolucionan en su situación de pobreza para salir de ella. También permitirá determinar si las políticas y los programas institucionales, así como sus estrategias de ejecución y de abordaje de la problemática de la pobreza están siendo los más adecuados, oportunos y efectivos; y, por ende, si deberán ser promocionados, reforzados y consolidados, o por el contrario, si es necesario mejorarlos, sustituirlos o redireccionarlos.

- c. Para finalizar, es interesante resaltar el paralelismo y correspondencia entre el mejoramiento en el campo de la programación, el fomento de la evaluación y el planteamiento estratégico; los tres fenómenos surgidos durante la década de los noventa y desarrollados sobre todo en los últimos diez años. Con ello, la Institución ha ganado, sin duda, en reducción de la inmediatez, sin por ello eliminar su condición de institución que opera en emergencia; como también en una mejor proyección en el mediano plazo con lo que parece haberse dotado de los instrumentos básicos para abordar el futuro de una manera más técnica, racional y realista, premisa fundamental para su desarrollo.

### 3. Participación efectiva aunque insuficiente en investigación

Con frecuencia, se ha dudado de la profundidad y arraigo en los planteamientos, propuestas y programas institucionales, como efecto de la carencia de un trabajo sistemático y continuo en el campo de la investigación, que le permita una mayor consistencia y contundencia en sus posturas teóricas y operativas. Como se verá a lo largo de este acápite, esta es una apreciación errónea por cuanto en toda su historia el IMAS ha ejecutado un trabajo casi continuo en algún campo de la investigación.

Por el contrario, lo que sí parece cierto es que no ha enfocado la investigación hacia los temas más relevantes, en el sentido de aquellos que más generan conocimiento o imagen (sistematización de la acción o teorización sobre pobreza, por ejemplo); de modo que su debilidad estaría en el uso de los mecanismos adecuados para dar a conocer oportunamente sus conocimientos y logros (difusión o publicidad). Evidentemente, no se está considerando en este punto la investigación como un ejercicio académico sino en su sentido amplio y general como la recolección, procesamiento y sistematización de la información para fundamentar una acción.

En efecto, dada la naturaleza selectiva o focalizadora de la Institución y de sus acciones (institución dedicada a atender población en situación de pobreza), es evidente que el IMAS siempre ha realizado estudios de las familias beneficiarias, como condición técnica necesaria para fundamentar su selección a algún servicio. Sea que se trate del estudio social (como al principio), del denominado estudio socioeconómico (después) o de la Ficha de Información Social (con el SISBEN o el SIPO), siempre se ha tratado de recolectar la información necesaria para realizar el diagnóstico familiar y fundamentar el servicio.

En el segundo período, las acciones relacionadas con el campo de la investigación aumentaron en número y profundidad, como efecto de las condiciones especiales que existieron a partir de 1990: la puesta en operación del SISBEN-SIPO, la diversificación programática y la elaboración del primer Plan Estratégico Institucional.

Con base en información del SIPO, fueron elaborados para uso interno, entre otros trabajos, perfiles de familias en situación de pobreza, diagnósticos anuales sobre el tema para fundamentar las acciones del PAO, estadísticas y mapas de pobreza, y cuadros de distribución de las familias con pocos recursos para efectuar la distribución de los fondos presupuestarios. Asimismo, con información del SIPO, se han elaborado sistematizaciones sobre los niveles de pobreza atendidos por programas institucionales, particularmente en el marco de la ejecución de Plan Nacional “Vida Nueva”, entre los años 2003 y 2006. Antes utilizando información generada por el SISBEN, la Dirección de Planificación realizó diagnósticos de situación en las Direcciones Regionales ubicadas fuera del perímetro del Valle Central, orientados a facilitar la programación y la ejecución regional.

En el ámbito externo a la Institución, también con base en información del SIPO, fueron efectuadas investigaciones conjuntas con la Universidad de Costa Rica. De la misma manera, funcionarios del IMAS o externos a él han realizado trabajos académicos de investigación sobre el Instituto o sobre acciones realizadas (quince desde 1996); lo que demuestra que el IMAS, no solo ha

suscitado en su interior el interés por la investigación, sino también externamente. En síntesis, es claro que este interés ha sido parte de la acción institucional, aunque, por principio, el IMAS no es una institución investigadora, sino de prestación de servicios sociales.

Pese a esas numerosas experiencias positivas vividas en esta materia se presentan dos vacíos que merecen ser resaltados; porque explican parte de la idea de debilidad que el IMAS ha tenido en este campo. Ellos son:

- a. Es un hecho que, mediante el SIPO, la Institución ha formado la mejor y más completa base de datos, existente en el país, sobre la población en situación de pobreza, la cual, como se indicó al hablar del SIPO, permite reportes muy variados mediante el cruce de casi todas las variables que integran el Sistema. Ello permitiría, entre otras cosas, la elaboración de estudios de población en situación de pobreza por regiones, provincias, cantones o comunidades; como también estudios alrededor de una o más variables relevantes para la puesta en operación de programas diversos, como vivienda, salud, empleo, educación, etc.

Ahora bien, sin desconocer la existencia de algunos trabajos, la gran capacidad que tiene el SIPO como base para la

programación o la elaboración de diagnósticos no ha sido aprovechada en todo su potencial, por falta de personal dedicado exclusiva o prioritariamente a esa labor (Oviedo, 2009: 163-167). Igualmente, aunque se ha trabajado en algún grado en la sistematización de la información del SIPO, no se lo ha explotado en toda su riqueza para la producción de conocimiento. Se ha visto al SIPO más como un instrumento para la selección de beneficiarios, que como una base de datos que alimamente al IMAS y a otras instituciones en la investigación, la programación y la evaluación.

- b. La falta de sistematización de la práctica institucional en general o de las experiencias particulares de las Unidades administrativas, de los programas o de las personas; lo que podría denominarse como la recuperación de la memoria histórica institucional. Existe coincidencia entre casi todos los funcionarios (actuales o pasados) entrevistados, en el sentido de que el IMAS es una institución muy especial no solo por el tipo de población que atiende, sino también y sobre todo por la dinámica de la acción que desarrolla.

De hecho, opera combinando situaciones de emergencia con las ordinarias que le han sido asig-

nadas como a cualquier organización. Puesto que la situación de pobreza no puede esperar, se convierte en una emergencia que se debe atender con la mayor premura; y siendo que el IMAS está sometido a la normativa estándar de la administración pública debe seguir la dinámica propia de toda institución pública. Es precisamente esta dinámica de innovar sin saltarse la normativa y responder con la premura del caso, pero sin violentar el ritmo de la administración pública, la que genera experiencias prácticas que merecen ser recuperadas mediante procesos de sistematización ya que constituyen una verdadera escuela en materia de atención a la pobreza.

En la segunda mitad de la década de los ochenta, la Dirección de Acción Social promovió la elaboración de sistematizaciones sobre la acción en diversas comunidades, pero lejos de convertirse en una acción sistemática y permanente, se realizó de forma ocasional y a discreción de cada funcionario encargado. El presente documento constituye la primera sistematización que se realiza sobre el trabajo efectuado por el IMAS en sus cuarenta años de existencia.

#### 4. La coordinación interinstitucional en el diseño y ejecución de los programas

Sin duda una de las dimensiones más claras en la conceptualización del IMAS que hace su Ley Constitutiva, en sus Arts. 2, 3, y 4, es su llamado a constituirse en una institución donde la coordinación y la articulación interinstitucional son básicas e indispensables para atender sus objetivos. De hecho, como se indicó en el capítulo I, allí la lucha contra la pobreza es concebida como una acción amplia y pluridimensional a la que están llamados todos los actores de la sociedad costarricense, cada uno en su campo. Mientras que el IMAS es concebido como una Institución programadora, conductora, articuladora, ejecutora y responsable en última instancia de la realización de esa lucha contra la pobreza. Recordemos que la misma condición de “mixto”, que el IMAS ostenta en su nombre, es expresión de la voluntad de sus creadores de que la Institución integrara las dimensiones pública y pri-



vada en una acción conjunta liderada por el Estado, pero financiada por la empresa privada.

El IMAS, por su parte, desde sus inicios y durante su existencia, entendió que esta era una dimensión básica en su accionar, ya que además de ser establecida por la Ley, la dimensión de la tarea por asumir hacía imposible su realización sin el apoyo de otros actores; por lo que, ya desde sus primeros años, aparece comprometido en la realización de acciones de manera conjunta y coordinada con otras instituciones.

Para citar solo algunas experiencias en este sentido, pertenecientes a momentos diferentes, se tiene la participación de diversas instituciones en el programa de Asentamientos Campesinos, desde su primer año de operación; como también en el de **Hogares Comunitarios** en la década de los noventa y más recientemente en los componentes que tienen por objeto la atención de las mujeres en situación de pobreza. Incluso, como se señaló en el capítulo III, es grande la gama de organizaciones con las que el IMAS trabajó en sus primeros años, según se indica en su primera Memoria de Labores 1971-75 (IMAS, 1977: 61-72). De modo que en toda su historia, el IMAS ha realizado labores conjuntas con al menos treinta instituciones del sector público costarricense y con no menos de diez de carácter internacional.

Pero también es importante decir que no siempre la coordinación interinstitucional ha sido fácil, en un contexto-país caracterizado, sobre todo a partir de la década de los cincuenta, por la dispersión de funciones en diferentes instituciones y por la falta de una política y de una autoridad articuladora, la coordinación no siempre se ha efectuado de manera ágil, funcional y productiva.

Es importante recordar que, por definición, todo acto de coordinación parte de una convicción y de una decisión recíproca de colaboración en temas concretos entre dos o más partes; por lo que invariablemente dependerá de que los involucrados compartan objetivos e intereses y de que estén convencidos de que el trabajo conjunto con determinadas instituciones es un medio adecuado para lograr sus objetivos.

Para analizar más en concreto las relaciones de coordinación desarrolladas por el IMAS a través de los cuarenta años de su historia, puede hablarse de al menos cuatro formas de coordinación interinstitucional cada una con sus ventajas y desventajas, con sus momentos de mayor desarrollo y de crisis; a cuyo análisis se dedicarán las líneas siguientes. Se trata de la coordinación:

- Establecida mediante leyes o normativa superior.
- Regida por convenios bilaterales con diversas instituciones.
- Realizada como efecto de la cooperación informal entre unidades o personas de las instituciones.
- Realizada en el contexto de redes interinstitucionales.

**a. Coordinación establecida mediante leyes o normativa superior**

Como su nombre lo indica, este primer grupo está referido a la coordinación exigida o propuesta de manera simultánea con el mandato legal que crea un programa o una actividad determinada; por lo general contenida en el mismo documento como una estrategia importante para su ejecución. Esta coordinación suele revestir la forma de un mandato en el que se estipula el período de ejecución y las instituciones participantes así

como las funciones específicas correspondientes a cada una de ellas.

Por lo general, los programas sujetos a dicha coordinación tienen un cuerpo directivo colegiado, integrado por representantes de alto nivel de las distintas instituciones, en donde se toman las decisiones generales y se establecen las estrategias de acción. De igual manera, suele existir un Comité Técnico, integrado por expertos medios de las mismas instituciones, que se encarga de los aspectos operativos y metodológicos; y que con frecuencia termina siendo el verdadero conductor de la totalidad del respectivo programa. En el caso del IMAS, este tipo de coordinación aparece estipulada en programas como **Hogares Comunitarios** (creado mediante Decreto Ejecutivo), **Creciendo Juntas** y **Construyendo Oportunidades** (creados respectivamente en Leyes N° 7769 y 7735).

Una característica importante en este tipo de programas en Costa Rica (por cuanto condiciona en buena medida su funcionamiento y la coordinación posterior) es que, por lo general, son establecidos con la anuencia de las autoridades superiores de las diferentes instituciones participantes, pero sin el conocimiento, análisis y aceptación por parte del personal encargado de la ejecución en cada una de ellas. De modo que, cuando la Institución es la principal responsable de la ejecución, el

programa concuerda a plenitud con los objetivos institucionales y no presenta mayor problema; pero cuando esta es solo coadyuvante, genera algún grado de resistencia en perjuicio de la mejor ejecución y resultados del mismo.

Esto explica que un programa como **Hogares Comunitarios** muy pronto se convirtiera en una actividad ejecutada casi exclusivamente por el IMAS, sin el apoyo efectivo de las restantes cinco instituciones con que inició; como también que programas como **Creciendo Juntas** y **Construyendo Oportunidades** se hayan ido convirtiendo de forma gradual en actividades en las que confluyen las acciones de diferentes entidades, aunque no siempre realicen una acción integrada con efectividad.

Una consecuencia negativa de esta evolución de los hechos es que los órganos colegiados que han venido operando como facilitadores de la coordinación, poco a poco se vayan convirtiendo en algo eminentemente formal, que no favorecen la acción compartida y la ayuda mutua, y por lo mismo, el desarrollo de los mismos programas.

Ahora bien, sin duda, la experiencia del IMAS en la coordinación interinstitucional, en el marco de este tipo de programas, ha sido positiva en los primeros años de ejecución conjunta, puesto que por lo general se han logrado niveles aceptables de trabajo articulado y de toma de decisiones compartidas y consensuadas; pero tiende a tornarse improductiva conforme pasa el tiempo. Al parecer, ello se debe sobre todo a dos razones principales.

Por un lado, el hecho de que el personal ejecutor o el de apoyo técnico no hayan sido involucrados con eficiencia en la toma de decisiones que propuso y diseñó el programa (sobre todo en el caso de instituciones coadyuvantes), hace que tampoco se sientan involucrados con fuerza en el proceso de ejecución; por lo que existirá siempre el riesgo de que busquen la salida del programa, abandonándolo en manos de la institución directamente responsable; o escatimando esfuerzos para dedicarse con prioridad a actividades propias de su respectiva organización. Ello es muy evidente, sobre todo

cuando cada uno de los entes debe aportar recursos económicos, dadas las limitaciones que la mayoría padece en este campo.

Por otro lado, buen número de estos programas nacidos como efecto de una ley o normativa superior es producto de una decisión política, tomada a la luz de alguna promesa de campaña; por lo que (salvo situaciones muy especiales, como puede ser la gran importancia del tema o la existencia de una fuerte y urgente necesidad) suelen tener una vida activa relativamente corta, es decir mientras las autoridades que las crearon se mantengan en algún puesto relevante de la administración gubernamental.

Dos ejemplos parecen adecuados para ilustrar ambas situaciones: el programa **Hogares Comunitarios** y el mandato a la coordinación establecido en la misma Ley Constitutiva del IMAS. En el primer caso, aunque este programa tiene como uno de sus objetivos principales el cuidado de niños y, por lo mismo, su paternidad debería haber correspondido al PANI, desde el principio ha sido considerado como un programa propio del IMAS, en donde ha permanecido desde su creación y de donde ha recibido la mayor parte de los recursos para operar. Al contrario, las restantes instituciones participantes han tenido una función coadyuvante; por lo que no se han sentido concernidas para mantenerse dentro de él. De modo que al finalizar la gestión gubernamental del Partido Político que lo creó (Unidad Social Cristiana en 1994), las instituciones fueron separándose del programa, centrando su atención en labores propias.

En el caso del IMAS, el mandato de su Ley Constitutiva que plantea la coordinación interinstitucional y el trabajo compartido para la ejecución del Plan Nacional de Lucha contra la Pobreza aparece formulado como una opción y no como una obligación, como se anotó en el capítulo I. Ello hizo que con el tiempo y con los cambios de administración gubernamental el apoyo dado al principio por las diferentes instituciones a la lucha contra la pobreza fuera disminuyendo poco a poco, hasta quedar reducida a una obligación de casi solo el IMAS.

No ha sido sino hasta los últimos veinte años que se ha logrado cambiar un poco esta tendencia mediante la inclusión de la coordinación interinstitucional como una dimensión importante de la acción gubernamental (Plan Nacional de Combate de la Pobreza, entre otros) y mediante un proceso fuerte de negociación de parte del IMAS para lograr acuerdos y compromisos con diferentes instituciones.

### ***b. Coordinación por convenios bilaterales con diversas instituciones***

En este grupo se incluyen las acciones de coordinación originadas en convenios bilaterales establecidos entre el IMAS y alguna otra institución, orientados a la ejecución de acciones de interés tanto para el Instituto como para la otra entidad firmante. Aunque, por lo general, el objetivo de estos convenios es de naturaleza similar al de los programas regidos por alguna normativa específica (primer grupo) varían con relación a los de ese grupo, en tanto que se originan en una decisión compartida por las dos instituciones, fruto de un interés común, de finalidades compartidas o de la esperanza de lograr algún beneficio para ambas. En ese sentido, la firma del convenio lleva implícita una primera decisión institucional que, con frecuencia, ya ha sido analizada y consensuada al interior de cada una de las instancias firmantes.

Dentro de este grupo, se incluyen una serie importante de acuerdos y convenios firmados con diversas instituciones, que van desde las prestadoras de servicios sociales coadyuvantes a la acción del IMAS (PANI, INA, IDA, CNP, A y A, PMA, MAG, INCOPECA, SENARA, INVU, BANHVI, etc.), hasta los convenios para lograr asesoría y apoyo técnico para la preparación del personal o la implementación de diversos programas (UCR, UNA, CONARE, FESIED, PNUD, UNICEF, BCIE, Ministerio de Educación, CCSS, BNCR, Red Social, etc.), o para la transferencia de información del SIPO a partir del IMAS (BANHVI, Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, CCSS, y otras).

También se incluyen los convenios firmados con organizaciones privadas de bienestar social o de desarrollo de la comunidad, a la luz del Art. 34 de la Ley Constitutiva, mediante el cual el IMAS suele llegar a comunidades y a poblaciones específicas para su debida atención. El mecanismo para viabilizar esta coordinación suelen ser comisiones bilaterales integradas por funcionarios de niveles técnicos de ambas instituciones; avalados regularmente por los jefes superiores de las mismas organizaciones.

Lo propio de estos convenios es que, por lo general, están enfocados hacia la realización de acciones focalizadas y específicas, a ser ejecutadas en un lapso

de tiempo bastante preciso; además de que surgen de la toma de conciencia sobre la existencia dentro de la Institución de una necesidad que ella no puede resolver por sí sola. Precisamente estas circunstancias hacen que, por una parte, sea relativamente fácil focalizar las acciones a coordinar y, por lo mismo, individualizarlas y darles el debido seguimiento, lo que es ciertamente más atractivo que la prescripción general contenida en una ley o en un decreto. También permite que los funcionarios institucionales se sientan más concernidos por las acciones contratadas, puesto que surgen de necesidades sentidas desde antes, en las que muchos de ellos han estado involucrados.

Estas circunstancias hacen que la coordinación surgida a partir de convenios bilaterales suela ser considerada por la mayor parte de los funcionarios involucrados como acciones de carácter prioritario para esta, o por lo menos de gran interés para la consecución de sus objetivos; por lo que la motivación y movilización para la coordinación y el trabajo conjunto tienden a ser mayor. Evidentemente, esta motivación para coordinar suele mantenerse, mientras permanezcan para las partes los beneficios (reales o figurados).

Analizando la historia institucional, salta a la vista que este tipo de coordinación ha perdurado durante los cuarenta años de vida del IMAS; por lo que cuesta encontrar programas en cuya ejecución, no se haya involucrado en algún grado a otras instituciones u organizaciones como ejecutoras, coadyuvantes o beneficiarias. En este sentido, se puede decir que el IMAS ha respondido al mandato contenido en su Ley Constitutiva, en el sentido de integrar a las diversas instituciones y realizar una acción conjunta en el combate de la pobreza.

Sin embargo, pareciera que esta tendencia a dar participación a otras instituciones no ha sido suficiente, en la medida en que no ha conducido a un efectivo y oportuno traslado de tareas a otras instituciones especializadas; tal como sucedió durante sus primeros años con las acciones de educación, capacitación y salud. Por el contrario, a partir de la década de los noventa, el IMAS ha venido incursionando en campos (como infraestruc-

tura física, por ejemplo), que si bien son necesarios para crear condiciones favorables al combate de la pobreza su ejecución no corresponde necesariamente al IMAS, sino a otras instituciones especializadas.

### ***c. Coordinación establecida como efecto de la cooperación informal entre unidades o personas de diferentes instituciones***

A diferencia de las dos primeras formas de coordinación interinstitucional expuestas, caracterizadas por originarse en un acto formal (ley, decreto o convenio), esta tercera característica tiene que ver más bien con la decisión particular tomada por funcionarios individuales o por unidades específicas de unir esfuerzos para la consecución de una tarea común o de logros directamente relacionados. Al no estar incluidos de por sí en el planteamiento metodológico o en el proceso de ejecución de ningún programa, por lo general no afectan a toda la Institución, sino solo a regiones, a comunidades o a dependencias específicas; como tampoco abarca todas las acciones de un programa, sino solo aquellas para las que se considera necesaria.

En ese sentido, estas acciones de coordinación tienden a ser muy variables de acuerdo con circunstancias como lugar, tiempo o institución. De hecho, puesto que las necesidades no son las mismas en todas las regiones del país, estas acciones de coordinación tienden a variar de una región a otra o de una institución a otra. De modo que, mientras en una región la coordinación puede versar sobre estrategias de ejecución, en otra podría estar referida a sus tiempos o, incluso, a medios de transporte o a facilidades en la comunicación.

Asimismo, existen regiones, como la Zona Sur o el norte del país, donde tradicionalmente y en todos los campos se han desarrollado mejor las relaciones de cooperación y la coordinación entre vecinos y entre organizaciones y comunidades (las dos son regiones recientes de intervención); circunstancia que tiende a favorecer la coordinación entre las diversas instituciones. De igual manera, puesto que hay instituciones cuyas labores son más afines a las del IMAS que otras, la coordinación puede

acentuarse más con una que con las otras. Tal es el caso, por ejemplo, de la coordinación con funcionarios del Ministerio de Agricultura o del CNP en las zonas rurales, o con el Patronato Nacional de la Infancia en zonas más urbanas.

En todo caso, es claro que en este tipo de coordinación juegan mucho las relaciones primarias de amistad o de vecindario; lo que hace que suelen ser frecuentes en medios donde todavía las afinidades tradicionales tienen un rol importante. De modo que, al final, la permanencia y consistencia de este tipo de coordinación guarda una relación directa con el grado de necesidad sentida y con el nivel de aceptación manifestada por sus actores. A este respecto, es interesante constatar que, aunque en el IMAS se ha hablado con frecuencia de la conveniencia de formalizar este tipo de relación de coordinación, mediante el establecimiento de convenios que les den una mayor consistencia y obligatoriedad, por lo general esta alternativa ha sido desestimada, por cuanto se considera que no agrega nada a las relaciones ya establecidas.

Los beneficios que ofrece este tipo de coordinación son muy variados, dependiendo de la capacidad de oferta de cada institución y de las necesidades sentidas por ellas. En vista de que el IMAS ha carecido de manera endémica de los medios de transporte suficientes y adecuados para atender

todas las comunidades y toda la población pobre residente en esos territorios, ese mecanismo con frecuencia es solicitado a otras instituciones. Por el contrario, puesto que la mayoría de las instituciones públicas carecen de recursos para atender necesidades urgentes e inmediatas, es común que estos sean solicitados al IMAS. Para la implementación de proyectos productivos, el INA, el MAG o el CNP suelen ser instituciones dispuestas a ofrecer sus servicios ante la realidad de que el IMAS por lo general ha carecido de personal especializado en esos campos.

De acuerdo con la percepción recogida en las entrevistas grupales realizadas en las diferentes oficinas desconcentradas, existe un fuerte consenso en el sentido de que este tipo de relaciones de coordinación son consideradas “más positivas” por los funcionarios institucionales. Por un lado, se les estima como las más productivas en la medida en que responden directamente a necesidades evidenciadas en el momento de la ejecución y no son el producto de un planteamiento teórico o estratégico desligado de la realidad. Con frecuencia, la coordinación se da en proyectos en que los funcionarios de ambas instituciones tienen intereses compartidos; lo que hace que la disponibilidad para coordinar sea mayor. Por otro lado, puesto que se fundamentan en gran medida en las relaciones primarias de amistad y de compañerismo, la colaboración suele ser

más expedita y permanente; lo que con frecuencia puede hacer la diferencia para avanzar oportunamente el programa o la acción.

#### **d. Coordinación en el contexto de redes sociales interinstitucionales**

El concepto de “redes sociales” aplicado a la acción social es reciente y aparece asociado a otros conceptos como participación, intervenciones integrales e integradas, creación de oportunidades, calidad de vida, efectividad, impacto, interdisciplinariedad; conceptos que, de alguna forma, representan realidades contenidas en el trabajo en redes. En ese sentido, *“las redes sociales se visualizan en general como procesos de construcción y reconstrucción donde se dan intercambios dinámicos entre sus integrantes, se visualizan como procesos de participación social, como una forma de analizar el contexto y lograr una nueva visión flexible”* (Chaves, 2010: 130).

En consecuencia, las redes sociales tienen por objeto brindar a las poblaciones usuarias servicios integrados y efectivos que permitan mejorar su calidad de vida y, en ese sentido, se constituyen en estrategias legítimas y efectivas de intervención social y de coordinación interinstitucional. Deben conformar su accionar a partir de la participación de las poblaciones metas como una manera de realizar gestiones más efectivas, pues se estaría incidiendo en las necesidades reales, y como una forma de iniciar un proceso de empoderamiento que refuerce la ciudadanía y la democracia.

Por consiguiente, las redes sociales interinstitucionales se convierten en espacios adecuados y propicios en donde las diferentes instituciones participan en la atención de necesidades específicas de una población o sector, ejecutando acciones o contribuyendo a la ejecución de estas, de acuerdo con sus conocimientos, fortalezas y especificidades. De modo que el trabajo en redes implica, de manera simultánea, un conocimiento preliminar de las comunidades y de sus necesidades, una programación conjunta y una ejecución debidamente articulada, en función del logro de objetivos comunes.



Vistas desde esta perspectiva, las redes sociales o el trabajo en redes ya aparece incluido en los mandatos de la Ley de Creación del IMAS, como también en la propuesta de organización presentada por la DESAL en el año 1974, en la que el IMAS es concebido como una institución de “segundo nivel”, cuyas funciones principales son la programación, el financiamiento y la articulación de acciones de otras instituciones. Con todo, dado que el trabajo en redes supone a la vez un trabajo conjunto y una renuncia a la autonomía total de cada institución (en algunos aspectos), su aplicación no se pudo generalizar y oficializar desde el principio, quizás, porque contrastaba con los espacios reservados y exclusivos de cada institución.

Ahora bien, en los últimos años, el IMAS ha mirado con relativo agrado e interés el trabajo mediante redes, como un medio para aumentar su capacidad de acción, ante la convicción de que la tarea es demasiado grande para una sola institución; y frente a la opción de lograr una atención integral a las familias con el aporte especializado de diversas instituciones. De hecho, aparece formulado como una política institucional en los Planes Anuales Operativos desde el año 2003 y existen numerosas experiencias de trabajo en redes en casi todas las Oficinas Desconcentradas (al menos una en cada una).

Pese a ello y a los resultados positivos que (al decir del personal de esas mismas oficinas) se han logrado, las experiencias vividas no pasan de representar situaciones muy puntuales y particulares que no muestran ni fundamentan una estrategia general institucional. Igualmente, en los últimos años, siguiendo una política establecida por la actual administración gubernamental, se está trabajando en las redes de protección social, mediante las que se articulan proyectos en el nivel local; pero se trata de una experiencia tan reciente que no permite aún un análisis evaluativo serio.

Independiente del nombre que se le quiera dar, sin duda, este tema de las redes sociales interinstitucionales, como instrumentos efectivos para el combate de la pobreza, requiere de una mayor atención y reflexión. De hecho, la inclinación para trabajar en red guarda una

estrecha relación con la voluntad para poner en ejecución una efectiva estrategia de lucha contra la pobreza, que vaya más allá del discurso político y con la voluntad de abordar esta lucha dentro de una estrategia de integralidad y de desarrollo efectivo de las familias; aspectos sobre los que se volverá más adelante.

Con el objetivo de completar lo expuesto en este punto en relación con la coordinación interinstitucional, conviene enumerar las relaciones que se consideran más permanentes y frecuentes y que suelen tener una mayor relevancia en el funcionamiento y en la ejecución de los programas del IMAS. Evidentemente, no se trata de una enumeración exhaustiva, puesto que existen relaciones con otras instituciones pero que responden sobre todo a necesidades puntuales de coordinación para acciones específicas.

- **Casa presidencial:** La relación se orienta sobre todo a la definición de políticas y estrategias y al traslado de información sobre las acciones realizadas por la Institución. Se trata, por tanto, de una relación casi permanente y a diferentes niveles.
- **MIDEPLAN:** existen relaciones para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y la definición y evaluación de acciones estratégicas den-

tro del contexto del Sistema Nacional de Evaluación y de la elaboración de los Planes Operativos Anuales.

- **FODESAF:** para efectos de financiamiento. Como se verá en el capítulo siguiente, gran parte del financiamiento de los programas sociales que ejecuta el IMAS procede de esa Institución. En consecuencia, el IMAS reporta a DESAF su programación anual, así como informes trimestrales de ejecución presupuestaria y de cumplimiento de metas.
- **INA:** el IMAS mantiene un convenio de cooperación con esta Institución, firmado desde hace muchos años y renovado de manera automática. Mediante ese convenio se ejecuta la capacitación contemplada en el Programa **Mujeres Jefes de Hogar** y el IMAS obtiene algunas ventajas para incluir a su población en los programas ordinarios de capacitación que imparte el INA, particularmente en los talleres públicos.
- **INAMU:** se comparten responsabilidades con este Instituto en la implementación de los programas orientados a la mujer. Ello implica una programación, ejecución y seguimiento conjuntos.
- **Patronato Nacional de la Infancia:** por ley, el IMAS coejecuta con el PANI el progra-

ma orientado al rescate de los menores en la calle. Igualmente, siempre ha mantenido una relación permanente con esa Institución, en lo referente a la atención de los Servicios de Bienestar Social que se ocupan de la niñez.

- **Caja Costarricense del Seguro Social:** el IMAS mantiene con la CCSS dos tipos de relación. Por un lado, está todo lo relacionado con la recaudación del impuesto del medio por ciento que financia a la Institución, pues la CCSS es la recaudadora. Asimismo, el IMAS coordina con esa Institución la referencia de familias susceptibles de recibir la pensión del Régimen No Contributivo o de ser atendidas por problemas específicos de salud.
- **Ministerio de Salud:** existe coordinación con esta entidad para la ejecución de obras relacionadas con la higiene y para la construcción de Centros de Salud o CEN-CINAI. El IMAS participa en su financiamiento y en aporte de mano de obra, mediante el Subsidio por Desempleo.
- **Contraloría General de la República:** como sucede con las demás instituciones descentralizadas del Sector Público, la Contraloría debe aprobar los presupuestos y los Planes Operativos Institucionales del IMAS, así como buena parte de las contrataciones administrativas. A la vez es objeto de estudios y fiscalizaciones regulares de esta entidad. De allí se generan informes periódicos de ejecución presupuestaria y de metas.
- **Autoridad Presupuestaria:** por ser el IMAS una entidad autónoma, le corresponde a avalar los presupuestos de la Institución y aprobar lo referente a la creación, revaloración y reclasificación de puestos, en el campo de la administración de los recursos humanos.

Además de la coordinación realizada con las instituciones anotadas, es conveniente recordar la labor realizada conjuntamente con tres actores, a los que el IMAS ha dado una importancia especial a través de su historia.

- En los últimos años, sobre todo al final de la década de los noventa y principio del siglo se ha trabajado con diversas Organizaciones No Gubernamentales (ONG's), con las que se han contratado diferentes servicios. Estas contrataciones se han orientado sobre todo a la capacitación, a la realización de diagnósticos y al diseño de algunos instrumentos técnicos para operar. Por lo demás y como se anotó en capítulos anteriores, el IMAS desde su creación ha mantenido la función de inscripción, apoyo económico y técnico, seguimiento y fiscalización de las Instituciones o Servicios de Bienestar Social.
- El IMAS ha mantenido una relación bastante estrecha con diversos municipios, orientada sobre todo a la coordinación e implementación de proyectos de vivienda y, muy recientemente, al establecimiento de Redes de Protección Social. En muchos casos, estos proyectos han sido realizados de manera conjunta uniendo los recursos que ellos ofrecen y también los institucionales.
- Como se indicó con anterioridad, el IMAS siempre ha buscado la participación de las comunidades en la ejecución de sus programas. Se ha coordinado con organizaciones comunales la detección de necesidades, el diseño y la implementación de proyectos específicos y el seguimiento de estos.

A modo de cierre de este capítulo V, parece conveniente insistir en el gran desarrollo logrado por el IMAS en este segundo período de su historia y que, entre otros, aparece reflejado en los avances logrados en el campo metodológico, sobre todo en los temas de la programación, la evaluación y la investigación. Ello unido a los evidentes progresos logrados en el área tecnológica, en la oferta programática, en la visión de desarrollo local y en la organización interna (elementos que de hecho también inciden en los mismos avances metodológicos), demuestra que el verdadero desarrollo institucional se dio en este período. Pero este desarrollo, a la vez, no parece haber sido posible sin la existencia de una etapa de creación, definición y consolidación en los años anteriores a 1990; como tampoco parece realmente sostenible, sin una etapa de revisión, replanteamiento y redefinición a la luz de la situación actual y de las previsiones futuras, como se verá más adelante.

# VI

## Aspectos relacionados con el financiamiento



# VI

---

## Aspectos relacionados con el financiamiento





# Aspectos relacionados con el financiamiento

**E**l tema del financiamiento se tratará de manera general, por las siguientes razones: aparece bien definido en el texto de la Ley Constitutiva del IMAS. En el sector público, este es un tópico reglamentado por lo que tiende a ser similar en todas las instituciones; y, por lo general, los lineamientos contenidos en la Ley y en la normativa han sido seguidos durante los cuarenta años de historia institucional. En consecuencia, se tratará de resaltar sus aspectos positivos, así como las dificultades vividas o los riesgos posibles en la medida en que hayan incidido de manera especial en el desarrollo institucional o en que ello sea necesario para completar este recorrido sobre la historia del Instituto.

Por lo tanto, el contenido de este capítulo se centra en tres aspectos: la dinámica de los ingresos, la ejecución de los recursos y algunas situaciones específicas efecto de la forma de financiamiento con que opera el IMAS, precedido todo ello por una visión general de las fuentes de financiamiento señaladas por la Ley Constitutiva.

## 1. Fuentes de financiamiento y dinámica de los ingresos

### 1.1 El financiamiento del IMAS en su Ley Constitutiva

En el Art. 14, la Ley Constitutiva establece las fuentes ordinarias de financiamiento del IMAS, que continúan siendo las mismas a través de su historia. Como se explicará, en algunos casos se trata de recursos permanentes, puesto que están garantizados por alguna normativa del mismo carácter. En otros casos, se trata de recursos que, aunque tienen algún grado de permanencia, deben ser negociados todos los años, con base en una propuesta programática. Finalmente, hay otros que son ocasionales ya que dependen de donaciones o legados.

Asimismo, en otro orden de aspectos, hay recursos que el IMAS puede utilizar con cierto grado de discreción en cualquier tipo de inversión, mientras que hay otros que solo pueden ser utilizados en programas sociales, e incluso que están directamente orientados a un tipo específico de programas. A continuación, se enumeran las fuentes de recursos, tal como están formuladas en la Ley Constitutiva, agrupadas por grado de regularidad, anotando a la vez (en el caso de las principales) el porcentaje que representan en los ingresos reales del IMAS.

#### Recursos permanentes:

- a. **Un aporte de los patronos de la empresa privada y de las instituciones autónomas no financiadas con recursos del presupuesto general ordinario**



**de la República, correspondiente al 0.5 % mensual sobre todas las remuneraciones.** Como se indicó en el capítulo I (punto 3), en el texto original de la Ley, este rubro fue establecido como el principal en el financiamiento del IMAS y con una duración de diez años (eventualmente renovables) ante el supuesto de que esa sería la duración de la lucha contra la pobreza. Frente a que la evidencia de que la pobreza no había desaparecido y de que la tendencia era a estancarse en el tiempo, en noviembre de 1996 a esta fuente de financiamiento le fue dado un carácter permanente, mediante la Ley N° 7647; lo que, como se expondrá, constituye sin duda una muestra clara de la disponibilidad del sector patronal a seguir colaborando en la lucha de esta causa.

Ahora bien, hasta antes de la puesta en operación plena del programa “**Avancemos**” (2009), esta era la fuente de recursos que representaba un mayor volumen; lugar del que fue desplazada por la fuente Gobierno central que financia ese programa. En efecto, según la liquidación presupuestaria del 2009 (IMAS, 2010: 8), en el 2008 los recursos provenientes de este impuesto sobre las planillas representaban el 34.9% de los ingresos reales de toda la Institución; mientras que en el 2009, aunque habían aumentado un poco, constituían solo el 21.6% de los mismos ingresos. En todo caso, el aporte patronal sigue siendo la partida con mayor flexibilidad para ser empleada en una gama más amplia de actividades; por lo que ha sido y es aprovechada para cubrir prioritariamente los gastos administrativos.

- b. **Los fondos provenientes de créditos y préstamos.** Se refiere a intereses recibidos por dineros prestados a diversos beneficiarios de programas sociales (producción y vivienda); como también a los recibidos por la colocación de dineros en reserva mientras son utilizados, generalmente mediante la compra de bonos. Puesto que el IMAS no ha sido una institución de tipo crediticio y ha presentado debilidades como administrador del crédito otorgado, este rubro siempre ha sido poco representativo en el financiamiento global institucional; sobre todo en las

condiciones actuales en que, como se indicó en el capítulo IV, la Institución ha eliminado prácticamente los créditos directos, operando en este campo preferentemente mediante los Fondos Locales de Solidaridad y el Fideicomiso.

- c. A este respecto, conviene aclarar que, en los primeros 15 años, el IMAS utilizó con bastante frecuencia el crédito, tanto en el campo de la vivienda, como en el financiamiento de actividades productivas de autogestión. Aunque se trataba de créditos muy blandos y con un fuerte subsidio, se consideraba que era una forma de recuperar parte de la inversión y de enseñar a la población sobre el costo de los beneficios y el valor de la solidaridad. Con todo, esta práctica comenzó a desaparecer a partir de 1987, a la luz del Plan Óscar, en que mediante Ley N° 7083 se autorizó al IMAS a transferir inmuebles con título de propiedad, en forma gratuita u onerosa, a beneficiarios de la Institución para programas de vivienda de interés social. Asimismo, en los primeros años de la década de los noventa, el Gobierno declaró gratuito el Bono de la Vivienda emitido por el BANHVI y en 1999 la Ley N° 7940 autorizó al IMAS para la condonación total o parcial de los créditos hipotecarios sobre viviendas declaradas de interés social;

ley que es reformada por la Ley N° 8196 del 21 de enero de 2002, que extiende la condonación a todo tipo de crédito o saldo menor a los 200.000 colones.

d. **Los recursos que sean establecidos a su favor por las leyes respectivas.**

Entre otros, en este grupo se incluye el impuesto del 30% sobre un uso diario de cuartos de moteles, hoteles sin registro, casas de alojamientos ocasionales y similares, establecido a favor del IMAS mediante la Ley N° 5554. Tampoco este caso suele representar un ingreso importante sobre todo en los últimos años debido a problemas para su recaudación, fruto de apelaciones de algunos empresarios en relación con medidas tomadas por el IMAS para mejorar la recaudación; de modo que, según la liquidación de 2009, representaba menos del 1% de los ingresos institucionales.

e. **Los recursos provenientes de las utilidades obtenidas por el IMAS con motivo de la explotación exclusiva de puestos libres de derechos en los puertos, las fronteras y los aeropuertos internacionales.** Esta fuente de recursos fue establecida mediante las Leyes N° 5586 del 21 de octubre de 1974 y N° 8563, del 30 de enero de 2007; por lo que el IMAS lo ha

disfrutado casi durante toda su existencia. Opera mediante el programa de Empresas Comerciales (tercer programa en la estructura programática del IMAS) dedicado, como su nombre lo indica, a la venta de productos en las diferentes Tiendas Libres de Derechos existentes en el país.

**Recursos regulares pero negociados:**

a. A los rubros anteriores, se suman los **recursos obtenidos del FODESAF** que regularmente han estado sometidos a una propuesta programática presentada por el IMAS, la cual debe ser negociada cada año con esa entidad financiera. Por lo general, ha representado el segundo ingreso económico del Instituto en importancia (con excepción de los últimos años con el programa “**Avancemos**”), habiendo llegado incluso a constituir en algunos años alrededor del 50% del presupuesto total. Este rubro ha estado destinado en su totalidad a la realización de transferencias a los beneficiarios, dentro del contexto de la ejecución de los programas sociales. Según la misma liquidación de 2009, representaba el 22.5 % de los ingresos reales en el 2008 y el 12.9% en el 2009. Este rubro se ampliará más adelante.

b. **Las partidas que para este fin sean incluidas en el Presupuesto General Ordinario o en los presupuestos extraordinarios de la República; partidas que no podrán ser inferiores a cinco millones de colones cada año.** La asignación de esta partida ha sido bastante irregular a través de los años. De hecho, durante los primeros años, fue vista como el aporte que el Gobierno central hacía a la lucha contra la pobreza; por lo que, al parecer, fue considerada con cierta obligatoriedad y fue bastante regular. Con todo, estas características fueron disminuyendo, hasta casi desaparecer frente al financiamiento regular del FODESAF; como si esta última organización hubiera relevado al Gobierno central de su obligación de contribuir a la lucha contra la pobreza. De hecho, aunque el FODESAF es un fondo que opera con cierta autonomía, la organización que lo administra forma parte del Ministerio de Tra-

bajo y Seguridad Social, por lo que está integrada al Gobierno central. Actualmente el financiamiento de parte del Estado ha sido reactivado en función del programa “**Avancemos**”, que es subvencionado totalmente con esa fuente, convirtiéndose en el rubro más cuantioso en los últimos tres años; de modo que cambió de representar el 23.1 %, en el 2008, al 53.8 %, en el 2009, de los ingresos totales del IMAS.

## Recursos ocasionales:

- a. Las donaciones, legados, herencias y subvenciones provenientes de personas físicas o jurídicas, de instituciones públicas, entidades y gobiernos extranjeros, así como de organismos internacionales. Sobre todo con los aportes del Programa Mundial de Alimentos (PMA) en materia de alimentación y con los realizados por las comunidades en función del programa de vivienda, este tipo de financiamiento fue frecuente y relativamente abundante en los primeros diez años, disminuyendo sensiblemente en los años posteriores, hasta casi desaparecer; conforme el IMAS iba abandonando su trabajo con las organizaciones comunales. Actualmente, el trabajo con las comunidades tiene más un sentido de colaboración del IMAS con ellas, por lo que casi no se dan transferencias hacia la Institución.

Por otra parte, mediante la Ley N° 7557 y el Decreto 20422-TSS del 20 de octubre de 1995 se modifica la Ley N° 6106 y se asigna al Instituto Mixto de Ayuda Social la donación o entrega de los objetos o bienes rematados en las aduanas del país que no hayan sido adjudicados en segundo remate, mercancías y vehículos decomisados por las autoridades de investigación criminal o de tránsito. Es una lástima que no exista una cuantificación y un consecutivo en que se valoren las donaciones que el IMAS ha recibido a través de su historia; tanto las relacionadas con terrenos o con materiales de construcción como los adquiridos mediante esta ley. Podría sorprender su volumen, si se hubieran podido incluir en

los reportes de recursos institucionales destinados a la atención de la pobreza.

Ahora bien, presentado este listado resumido de las principales partidas presupuestarias con que ha contado el IMAS de manera regular para su operación y antes de continuar, parece conveniente efectuar dos precisiones, relacionadas con el tema de la recaudación por parte del IMAS. La primera se refiere a su condición de administración tributaria. Con el objeto de facilitar la captación de los recursos, sobre todo los provenientes de impuestos como el de los moteles y casas de naturaleza similar, en los últimos años el Instituto ha buscado que sea declarado “administración tributaria”; lo que logró hace ya unos ocho años. Con ello, el IMAS obtiene la facultad de captar directamente los recursos sin pasar por ningún intermediario; pero también (lo que a la larga es más importante) adquiere la potestad para urgir el pago de esos recursos, pudiendo utilizar los medios disuasivos o coercitivos que contempla la legislación nacional; lo que evidentemente le da una mayor autonomía en la gestión.

Pese a esta potestad recién adquirida recientemente y tal como está establecido en el Art. 15 de su Ley Constitutiva, el IMAS tradicionalmente ha recolectado los recursos provenientes del 0.50% sobre las planillas a través de la Caja Costarricense del Seguro Social (que

también es recaudadora de los recursos de otras instituciones públicas). Ello, como toda intermediación financiera, implica un costo y un tiempo mayor para hacer uso de los recursos recaudados. Con todo, la percepción de estos recursos, por lo general, no ha presentado problemas importantes que afecten de manera sustantiva el funcionamiento de la Institución; por lo que el IMAS, en vez de asumir la recaudación directa (según lo faculta la Ley), ha preferido negociar mejoras en esta relación, aprovechando así la experiencia y capacidad instalada de la CCSS en este campo, en busca de mayor efectividad.

La segunda precisión se refiere a la situación especial del programa Empresas Comerciales y, por lo mismo, a la valoración de su contribución al presupuesto global institucional. De hecho, este programa es un “híbrido” en relación con el IMAS. En la medida en que contiene una estructura que forma parte de la organización institucional y que la conducción general del mismo corresponde a las Autoridades Superiores Institucionales (Consejo Directivo, Presidencia Ejecutiva y Gerencia General), su estimado es contabilizado también como parte del cálculo financiero del IMAS. En ese sentido, se puede decir que el presupuesto de este programa representaba el 19.6% de los ingresos reales, en el 2008, y el 11.7%, en el 2009, según la liquidación de ese mismo año.

Sin embargo, en la medida en que la actividad principal del programa es la compra y venta de mercancías y en que casi la totalidad de sus recursos son utilizados en la compra de estas para su venta en las tiendas libres de derechos y en la administración de las mismas, sus actividades centrales son totalmente diferentes a las ordinarias de la Institución y solo se relacionan por el hecho de que el IMAS se beneficia con los dividendos que produce anualmente esa actividad comercial (Empresas Comerciales); recursos, que son dedicados totalmente a la ejecución de programas sociales; como está estipulado en las leyes que confieren al IMAS su explotación. Esto es importante tenerlo bien presente para no ir a incurrir en el error de considerar todos los recursos del IMAS como bienes susceptibles de ser distribuidos entre las familias en los diferentes programas, como sería lo lógico, de acuerdo con los objetivos que le asigna su Ley de Creación.

## 1.2 Crecimiento relativo de la asignación presupuestaria

Aunque las dimensiones económicas globales del IMAS están consignadas en los diferentes presupuestos institucionales, se utiliza preferiblemente en este punto la distribución de los recursos efectivamente utilizados en programas sociales. Ello por tres razones principales: por un lado y como se verá después más ampliamente, a partir de 1996, las erogaciones en programas sociales no podían ser menores al 70% de la ejecución general del IMAS; lo que es un buen parámetro para estimar la implementación total. Por otro lado, la actividad principal de la Institución son los programas sociales, por lo que existe información elaborada en ese campo. Y por último, el tiempo disponible para la realización de este trabajo no permite abocarse al análisis presupuestario de todos los años.

Ahora bien, al revisar los datos sobre ejecución presupuestaria en programas sociales de diferentes años de la historia institucional (Castro, 2011: 11, 14, 17, 26, 35, 46) sobresalen dos hechos íntimamente relacionados como causa y efecto:

- i. El crecimiento sostenido que ha tenido el presupuesto en el IMAS, como una tendencia general a través de los años.
- ii. La relación que ha existido entre ese crecimiento presupuestario y la aparición de situaciones particulares (de crisis o de programas especiales) que ha debido asumir la Institución en algunos años o períodos. Ello, con la particularidad de que, por lo general, el aumento presupuestario logrado en esos períodos se ha mantenido o ha aumentado, aún después de ser superada la situación especial. Esta situación es tan evidente que se percibe aun haciendo la relación de un año a otro en colones corrientes, como sigue.

Así, es claro que en los primeros cinco años (1971-1975) los recursos ejecutados en programas sociales rondaron los dieciséis millones de colones anuales sin cambios significativos de un año al otro; lo que parece indicar el poco desarrollo que se había dado en la percepción del impuesto del medio por ciento sobre las planillas (aporte patronal), así como la inexistencia de fuentes adicionales de financiamiento. Mientras que en 1976, cuando el FODESAF ya comenzaba a producir sus frutos, la ejecución en programas sociales prácticamente se duplicó y conservó una tendencia al aumento en los años siguientes hasta superar los ochenta millones en 1982.

Asimismo en ese año, al iniciar la administración Monge Álvarez, que había basado su campaña política en la necesidad de superar la crisis de los ochenta, el presupuesto para programas sociales aumentó 3.5 veces en relación con el del año anterior, superando los 290 millones de colones. Dicha ejecución se mantuvo similar en los años inmediatamente posteriores hasta que en 1989, con la puesta en marcha del Plan Óscar para la vivienda, se llegó a un presupuesto de casi 1,600 millones de colones; monto que, con algunos altibajos, no dejó de crecer en los años siguientes hasta alcanzar la suma de 14,214 millones de colones en el 2006, justo el año anterior al inicio de la ejecución del programa “**Avance mos**”. Con este programa, como ya se indicó, la ejecu-

ción en programas sociales pasó a la suma nunca antes ejecutada en el IMAS de 94,233 millones de colones en el año 2010.

Los datos contenidos en el párrafo anterior evocan al menos tres reflexiones que denotan situaciones interesantes en el desarrollo institucional:

- Se constata la existencia y la capacidad de disposición, de recursos nacionales para atender los problemas ordinarios del país, sin necesidad de recurrir a la solicitud de recursos externos para ello, como suele suceder en buena parte de los países en vías de desarrollo; lo que, como se leyó en el capítulo I, constituye parte de la especificidad del IMAS. Solo durante los primeros años, cuando las condiciones de financiamiento de esta institución no estaban suficientemente desarrolladas y consolidadas, junto con el Gobierno debieron recurrir a organismos internacionales para financiar sus acciones ordinarias; como sucedió al principio con el PMA, CARE o con el AID. También sucedió a posterior, pero en situaciones especiales de crisis, como inundaciones, la erupción del volcán Irazú o terremotos.
- También denota la capacidad de respuesta del país (Gobierno y sociedad civil) ante situaciones críticas (aunque

ordinarias) como la pobreza. De hecho, ha sido frecuente en la historia de Costa Rica la movilización de las diferentes fuerzas nacionales en función de la atención de necesidades específicas como emergencias, problemas de salud y otros.

- Es posible constatar también que, así como sucedió en el momento de la creación del IMAS, en que las diferentes fuerzas políticas representadas en el Congreso dieron su apoyo al nuevo Instituto, aunque no estuvieran de acuerdo con todo lo que estaban aprobando; así también esas mismas fuerzas han estado dispuestas a apoyar el aumento de los recursos, cuando ello puede repercutir en mejoramiento de la atención a las familias en situación de pobreza. Un ejemplo de ello fue la actitud de apoyo asumida por los diferentes partidos representados en la Asamblea Legislativa, cuando en 1996 se discutió la permanencia del

impuesto del 0.5 % sobre las planillas; en un período en que bien pudieron haberlo eliminado del todo.

## 2. Ejecución desconcentrada de los recursos

El Art. 15 de la Ley Constitutiva del IMAS, reformado por el Art. 1 de la Ley N° 7647 del 6 de noviembre de 1996, además de declarar permanente el impuesto del 0.5 % sobre las planillas, establece que “Del presupuesto total invertido por el IMAS, se destinará un mínimo de setenta por ciento (70%) a la inversión social, que no incluirá la adquisición de activos fijos”. Aunque en el IMAS los gastos administrativos, en general han tenido una mayor estabilidad y uniformidad que la inversión en programas sociales (la mayor parte se destina a salarios que, por definición es un rubro bastante estable), antes de 1996 con frecuencia llegaron a representar el 50% o más del presupuesto total, siguiendo una relación inversa a los recursos logrados para las transferencias a los beneficiarios en programas sociales.

Con todo, a partir de ese año, la norma antes citada se convirtió en una condición para la aprobación de los presupuestos institucionales; por lo que todos debieron destinar no menos del 70% a iniciativas sociales. De hecho y a manera de ejemplo, en el presupuesto para el 2008, los recursos se distribuyen en los tres programas presupuestarios del IMAS, de la siguiente forma (IMAS, 2007: 30)

### Distribución del presupuesto institucional del IMAS, año 2008

Nombre del Programa	Monto presupuestario (en millones de colones)	Participación relativa de cada uno
Asistencia y Promoción Social	30,430,446.7	70.4%
Actividades Centrales (gastos administrativos)	3,809,329.8	8.8%
Empresas Comerciales	8,968,069.9	20.8%
Total	43,207,846.4	100.0%

**Fuente:** Plan Anual Operativo de 2008.



De estos tres programas, Empresas Comerciales (que, como se dijo, abarca las Tiendas Libres de Derechos de los aeropuertos internacionales Santamaría y Liberia) tiene una administración compartida con la central; por lo que la ejecución presupuestaria es realizada allí donde se administran las tiendas (aeropuertos internacionales) y otros aspectos relacionados con el programa (contabilidad y control de ejecución presupuestaria, entre otras) se realizan en el nivel central.

El presupuesto del programa actividades centrales también es ejecutado desde el nivel central, en la medida en que aún las compras de bienes o servicios tanto para el abastecimiento de las oficinas regionales como de las centrales son efectuadas desde, o con el aval de las oficinas núcleo. Sucede diferente con el Programa **Asistencia y Promoción Social**, que engloba todas las iniciativas y actividades del campo social, en el que aproximadamente el 90% es asignado y ejecutado en el sector desconcentrado, mediante las Áreas Regionales de Desarrollo Social (ARDS); siendo tan solo una pequeña parte la que requiere ocasionalmente la autorización de niveles superiores centralizados.

Para la distribución de estos recursos entre las diez ARDS, el IMAS se apoya en la información del SIPO. Con todo a partir del año 2005, fueron revisados los procedimientos para la asignación de recursos presupuestarios, estableciendo los siguientes cuatro criterios o variables específicas:

- Concentración de pobreza, a partir de la información generada por el SIPO de las familias con puntaje 1 y 2.
- La intensidad de pobreza, referida a la relación de las familias pobres con respecto a las familias totales de cada región.
- Los recursos ejecutados en los años inmediatamente anteriores por cada Área Regional, obtenidos de las liquidaciones presupuestarias del área financiera.

- El Índice de Desarrollo Social elaborado por el Ministerio de Planificación Nacional.

Igualmente, además de los manuales operativos relativos a los diferentes programas sociales, la potestad para acordar los beneficios a las familias y grupos se rige por la denominada “**Tabla de Límites de Autoridad Financiera**”, elaborada cada año y aprobada por el Consejo Directivo. Esta, como su nombre lo indica, establece los límites económicos máximos que puede autorizar cada tipo de funcionario, según el nivel que ocupe en la pirámide de ejecución, comenzando por el técnico social de campo o profesional ejecutor y pasando por los niveles gerenciales hasta llegar al Consejo Directivo, que lógicamente tiene las mayores potestades. A manera de ejemplo, actualmente un profesional ejecutor está facultado para autorizar un poco más de un millón de colones a una familia, en beneficios que implican una sola transferencia.

En síntesis, aunque las funciones técnicas de captación, contabilidad y presupuesto de los recursos se encuentran concentradas en oficinas del nivel central, la tarea y la responsabilidad sobre la selección de los beneficiarios con base en criterios técnicos y sobre la transferencia de los recursos a las diferentes familias (alrededor del 60% del presupuesto institucional) se encuentran en las oficinas desconcentradas. Igualmente,

aunque oficinas del nivel central realizan los consolidados relacionados con el uso de los recursos, estos son cumplidos con base en información que sale de las Áreas Regionales de Desarrollo Social. En otras palabras, como se sugirió en páginas anteriores, se trata de una responsabilidad compartida en donde las Unidades Desconcentradas generan la mayor parte de la información, a la vez que asumen la responsabilidad sobre la relación con los beneficiarios, constituyéndose en la cara más visible de la Institución, a lo largo y ancho del país.

### 3. El financiamiento con base en una negociación

Como se acaba de anotar en el punto 1.2 de este capítulo, el IMAS ha contado siempre con un presupuesto creciente, que ha aumentado sobre todo a partir del año 2000, multiplicándose por ocho en los últimos diez años; por lo que se puede decir que (con algunos altibajos) siempre ha contado con recursos para operar. Pese a ello, en el aspecto financiero, ha tenido tres limitaciones principales que inciden en su funcionamiento ordinario y en su llegada a las familias y comunidades.

Aunque parezca contradictorio, una primera limitación se refiere a la **insuficiencia de los recursos**. De hecho, es fácil percibir en casi todos sus años de funcionamiento

que los recursos de los cuales ha dispuesto la Institución han sido insuficientes en comparación con la magnitud de la tarea a realizar; de modo que aunque han aumentado, esto no ha sido proporcional al crecimiento (o una mejor identificación) de las demandas de la población.

Esta situación ha tenido al menos dos efectos:

- i. Comenzando por el más simple, es usual que muchas de las familias solicitantes de los servicios institucionales se queden sin atender y que en el segundo semestre del año escuchan la frase *“Vengan después, porque no tenemos presupuesto”*.
- ii. Ante las limitaciones presupuestarias, desde los primeros años, el funcionario del IMAS encargado de la atención de las familias se habituó a reducir el monto de los subsidios con el objeto de que el presupuesto alcanzara para un número mayor de familias. Se pensaba o se decía que era mejor que todos tuvieran algo a que unas familias se quedaran sin nada. Como también se decía, *“se trataba de estirar la cobija, aunque le quedaran los pies por fuera”*. Evidentemente, con ello no se resolvía el problema a ninguna familia, pero se aumentaba la cobertura sin aumentar los recursos.

Una segunda limitación se refiere a la inseguridad e incomodidad que implica **operar con recursos que deben ser negociados** cada año. Tomando en cuenta que el presupuesto del programa Empresas Comerciales, como se indicó, incluye de forma básica recursos para operar y que de él solo se incorporan los dividendos anuales a la acción ordinaria institucional, se concluye que alrededor de la mitad de los recursos ordinarios del IMAS (el 45.6%, en el 2008, y el 66.7%, en el 2009) corresponden a partidas que deben ser negociadas cada doce meses, con base en la presentación de una programación de las acciones, del tiempo y de la forma como se los utilizará. Se trata en concreto de los recursos incluidos en las partidas procedentes del Gobierno central y del FODESAF.

En el primer caso, la negociación tiende a ser simple en la medida en que los recursos aportados están de antemano asignados al programa “**Avancemos**”; programa que, aunque ejecutado por el IMAS, es dirigido por varias instituciones (incluyéndolo) con fuerte injerencia de la Casa Presidencial.

En el caso del FODESAF, por el contrario, la situación es bastante diferente, toda vez que los fondos van orientados a diversos programas y que la entidad financiera exige la justificación de cada una de las iniciativas a financiar, y la entrega de informes detallados sobre la ejecución de las acciones; siguiendo formatos y exigencias específicos del FODESAF, que casi en nada coinciden con los exigidos por las tres instituciones de la Comisión Interinstitucional (Autoridad Presupuestaria, Contraloría General de la República y Ministerio de Planificación Nacional) encargadas de oficio de aprobar los presupuestos, los Planes Operativos y los informes de ejecución de la Institución.

Aparte de las ventajas efectivas e innegables para el IMAS que implica el contar con el financiamiento del FODESAF, esa relación de dependencia tiene implicaciones negativas en la práctica. De hecho, el tener que negociar el presupuesto todos los años lleva consigo una situación de inseguridad permanente, puesto que el Instituto se ve imposibilitado para proyectar gran parte de sus acciones con una duración mayor de doce meses.

Asimismo, la negociación anual implica una pérdida evidente de autonomía institucional en la medida en que requiere el aval del FODESAF para la realización de la mayor parte de sus acciones; de modo que a la aprobación de la Comisión Interinstitucional se suma el aval del FODESAF. Como se recordará, la creación del Fondo que actualmente administra la DESAF fue sugerida por el IMAS en 1974 como un medio institucional para dotarse de recursos permanentes para financiar su lucha contra la pobreza; situación que, como se deduce de lo expuesto, es muy diferente a la que existe hoy en día.

Para finalizar, la labor administrativa específica que el FODESAF exige como condición para otorgar el fi-

nciamiento implica un tiempo muy valioso y una duplicación de tareas, en relación con las ya efectuadas frente a la Comisión Interinstitucional; situación que debiera ser revisada con un criterio de eficiencia y de racionalidad.

Por un momento, se pensó que la Ley de Fortalecimiento Financiero del Instituto Mixto de Ayuda Social, aprobada el 9 de enero de 2007, vendría a resolver al menos parte de estos problemas. De hecho, en su Art. 3, se modifica el Art. 3 de la Ley N° 5662 (Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, del 23 de diciembre de 1974), de modo que en su inciso “g”) se establece la transferencia fija al IMAS de un monto mínimo correspondiente al 7% de los fondos del FODESAF; monto que fue modificado luego en la Ley N° 8783 del 13 de octubre de 2009, la que reforma la misma Ley N° 5662, disminuyéndolo al 4.0% de esos fondos. En esa forma, se consideró que el IMAS recibiría de oficio ese monto sin pasar por todos los trámites administrativos, como sucede con las otras instituciones a las que leyes específicas les asignan montos fijados del FODESAF. Sin embargo, de acuerdo con testimonios del personal de la Institución, no sucedió así.

Una tercera limitación de orden presupuestario tiene relación con el **uso frecuente del IMAS como institución puente** para la transferencia de recursos a grupos y familias en programas que no

siempre guardan relación con los objetivos institucionales. Se trata de aprovechar las facilidades que ofrece la Ley Constitutiva del IMAS para la transferencia de recursos en programas cuya gestión y ejecución, por definición, corresponden a otras entidades que carecen de facilidades para efectuar esos abonos.

En la historia del IMAS, estas situaciones han sido bastante frecuentes yendo desde la atención de refugiados hasta el financia-

miento de infraestructura física comunal, pasando a la vez por la distribución de recursos a Instituciones de Bienestar Social y a pescadores en período de veda; mientras que existen órganos diferentes que se ocupan y toman las decisiones en esos sectores de población o en esas organizaciones por lo que debieran ellos mismos ocuparse de su financiamiento.

La limitación en tales casos genera la distracción de tiempo institucional el cual podría ser aprovechado en labores más directamente relacionadas con los objetivos del IMAS, con el consecuente desgaste que podría evitarse por medio del fortalecimiento de las acciones de articulación interinstitucional; lo que daría una mayor racionalidad en la gestión.



# VII

---

## Aportes del IMAS a la política social del país





# VII

---

## Aportes del IMAS a la política social del país



# VIII

## Aportes del IMAS a la política social del país

Después del recorrido efectuado sobre la oferta programática del IMAS y sobre los elementos metodológicos y organizacionales más importantes durante sus cuarenta años de existencia, y retomando algunos análisis encontrados en ese recorrido sobre puntos considerados como relevantes en su historia, ha llegado el momento de construir una vista sintética y crítica a la vez sobre la globalidad de la acción institucional; resaltando los principales aspectos con los que la Institución ha contribuido a resolver o a atenuar la situación de pobreza de muchas familias, así como en la conformación de una política social en materia de pobreza, como indica el Art. 2 de su Ley Constitutiva.

De hecho, aún asumiendo que el IMAS no siempre ha logrado seguir los mandatos contenidos en su Ley de Creación en lo relacionado con sus fines, acciones y organización, es indudable que ha realizado una labor muy importante en función del desarrollo social del país y sobre todo en la definición y ejecución de las políticas de atención a las familias en situación de pobreza y, por lo mismo, en la preservación de la paz

en el país. Básicamente, ello se puede conocer por lo realizado en dos campos específicos: los aportes ejecutados directos al combate de la pobreza es decir los beneficios prestados a los usuarios de los programas; y las contribuciones dadas al contexto institucional del país, incluyendo algunos aportes específicos a algunas instituciones.

Como se anotó en el capítulo V, la investigación continua y sistemática, más allá de la requerida para la formación de los expedientes familiares, no ha sido una fortaleza ni una práctica muy frecuente en la historia del IMAS (aunque no ha estado totalmente ausente); por lo que tampoco ha sido recurrente la sistematización de las experiencias vividas y de los logros (familiares, grupales o institucionales) alcanzados durante esos cuarenta años. En ese sentido, no se dispone de documentos que, de manera resumida y ordenada, presenten las colaboraciones institucionales al desarrollo de la política social del país, salvo algunos trabajos implementados sobre programas institucionales y otros temas, que ofrecen información sobre los resultados de la acción institucional global. Es precisamente con base en esa información y con el producto de las entrevistas grupales realizadas en las diferentes Áreas Regionales de Desarrollo Social que será elaborado este punto.

### 1. Aportes del IMAS al combate de la pobreza

Lejos de incluir en este apartado una valoración de cada uno de los programas ejecutados por el IMAS en sus cuarenta años, se tratará de presentar los logros generales obtenidos, puntualizando algunos momentos y programas cuando ello sea necesario para efectos de

claridad e integralidad del contenido. En ese sentido, parece necesario iniciar reconociendo que el IMAS no cuenta con un registro de las familias que han dejado de ser pobres gracias a su acción; por lo que se desconoce ese dato. Asimismo, no ha logrado cumplir con la finalidad de erradicar la pobreza en el país, objetivo fundamental, según aparece formulado en su Ley de Creación; situación que se ha explicado en páginas anteriores.

Pero al contrario, también es necesario reconocer que son muchas las personas, familias y comunidades que, en una u otra forma, se han beneficiado con la acción del IMAS, en los diferentes programas ejecutados. A continuación, se anotan algunos indicadores que contribuyen a mostrar al menos algunas de las notas positivas que ha tenido la acción del IMAS durante sus cuarenta años de existencia.

Un primer indicador tiene relación con la supervivencia de las familias pobres y con el mantenimiento de una relativa paz social en los últimos años, mientras muchas naciones en vías de desarrollo han sufrido violencia y se han desangrado en medio de conflictos, a causa de una inadecuada distribución de sus recursos y de la existencia de un número importante de sus habitantes, el cual no logra satisfacer sus necesidades básicas. Y aunque el mantenimiento de la paz social en Costa Rica no puede ser atribuido solo y exclusivamente a los programas del IMAS (los avances en educación y en salud y la carencia de ejército son elementos capitales en ello), es claro que esta se fortalece cuando necesidades como la subsistencia diaria y la vivienda son, al menos, en parte satisfechas en un número importante de familias.

De hecho, son muchas las familias que a través de los cuarenta años de la historia del IMAS han contado al menos con un ingreso mínimo para subsistir. Es cierto que es muy difícil calcular, aunque solo sea de manera aproximada, la población atendida con subsidios de subsistencia antes de disponer del SABEN, ya que muchas familias beneficiadas en un año tienden a repetirse

en otros, lo que torna su registro bastante difícil y confuso.

Sin embargo, de acuerdo con los informes anuales de ejecución elaborados por el IMAS y presentados a la Contraloría General de la República entre los años de 2004 al 2007 (antes de que el programa “**Avancemos**” adquiriera sus dimensiones actuales), el IMAS otorgó ayudas económicas relacionadas con la subsistencia a un promedio anual de 74,439 familias. Ello significa que, año con año y gracias a la acción del IMAS, ese promedio de familias (o un número similar) han contado con un ingreso mínimo (o al menos un apoyo económico) para sobrevivir cuando lo han requerido.

La importancia de este número resalta, si se toma en cuenta que a diciembre de 2000 y según datos del INEC (Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples de 1999) existían en el país 147,351 hogares pobres, lo que representaba alrededor de 160,000 familias (Castro, 2011: 28); cifra que no debió haber cambiado mucho en solo tres años. Ello significa que, en los últimos años, el IMAS ha estado llegando con ayudas para subsistencia a aproximadamente un 46% de las familias pobres; lo cual parece ser un logro relevante, aunque insuficiente. Es cierto que no se trata de que todas esas familias hayan resuelto su problema de pobreza, aunque tampoco se

pueda afirmar que ninguna lo haya hecho; pero el haber dispuesto de los medios para sobrevivir (o para ayudarse a sobrevivir) es ya un logro apreciable.

En el campo de la vivienda, la situación también tiende a ser bastante prometedora. De hecho, sumando todos los beneficios que se han otorgado en ese campo de la vivienda (vivienda nueva, materiales, infraestructura, mejoramiento o ampliación, lotes con servicios), el IMAS ha favorecido a un total de 67,813 familias en sus cuarenta años (Castro, 2011: 11, 14, 17, 26, 36, 46). Lo anterior, sin incluir los beneficios con que se han favorecido diversas comunidades con altas tasas de pobreza, mediante el financiamiento por parte del Instituto de obras comunales como puentes, salones multiuso, salones comunales, templos, escuelas, arreglo de caminos vecinales, etc.

A este respecto, dos de las beneficiarias entrevistadas participaron en algún momento en programas de vivienda y en los dos casos consideran el apoyo dado por el IMAS en ese campo como parte del inicio de su recuperación económica, en vista de que les ha ofrecido protección, seguridad y confianza en sí mismas; percepción que, según ellas, se puede generalizar a muchas otras familias. Ello reafirma, sin duda, el valor social de la acción del IMAS. De modo que quizás la pregunta

más oportuna y correcta no debiera ser: ¿qué ha hecho el IMAS en función de la subsistencia de las familias en situación de pobreza?, sino ¿qué hubiera sucedido en ese campo, sin la acción de esta entidad?

Un segundo indicador, mediante el cual se pueden valorar los efectos positivos de la acción del IMAS, es sin duda la incorporación de las familias beneficiarias a los procesos productivos (autogestionarios o asalariados), con el objetivo de que adquieran su propia independencia económica y se aseguren los recursos necesarios para su subsistencia; y que puedan iniciar un pequeño proceso de acumulación que les permita invertir y mejorar su situación de manera permanente y sostenida.

En el entendido de que las ayudas de subsistencia con dificultad resuelven el problema de la pobreza, aunque lo atenúan y pueden constituir un buen inicio de la solución, este segundo indicador es de la mayor relevancia, por cuando nos puede conducir a percibir los cambios efectivos y sostenidos en las familias. De hecho, se ha dicho con toda razón que el problema de la pobreza, al final, se origina en la falta de trabajo propio o de empleo remunerado.

Desafortunadamente, también en este campo, la información de que se dispone no es la más adecuada y deseada, sobre todo en lo relacionado con los efectos reales de las acciones del IMAS; en otras palabras, se sabe a cuántas familias se benefició, pero no necesariamente los resultados de todas las ganancias. Sin embargo, a partir de los datos encontrados, se puede deducir, sin ninguna duda, que esta ha sido una de las grandes preocupaciones y ocupaciones del IMAS a través de toda su historia, a pesar de que por diversas razones no siempre haya dispuesto de los recursos suficientes para ello. Como se anotó en el capítulo III, el IMAS inició ofreciendo apoyo a actividades de fomento de la producción (Asentamientos Campesinos y Granos Básicos), y ya en 1979 contaba con un programa orientado a apoyar mediante el financiamiento, diversas actividades productivas; iniciativa que, bajo diversos nombres, se ha mantenido hasta nuestros días.

De igual manera, en la percepción de sus niveles medios (técnicos y ejecutores), expresada de diferentes formas, el apoyo a las actividades productivas ha sido percibido, sobre todo en los últimos quince años, como el mejor mecanismo de sacar a las familias de forma efectiva de la pobreza, porque es la única actividad que, combinada con la capacitación laboral, les ofrece condiciones efectivas para su independencia de la acción institucional, de modo relativamente rápido y seguro.

Esta es la opinión que ha existido durante muchos años al interior de la Institución y que es compartida por al menos la mitad de los funcionarios. Es la percepción reiterada en varias ocasiones por los funcionarios de las Áreas Regionales contactados en las entrevistas grupales; como también es la opinión externada por más de la mitad de las personas beneficiarias abordadas. Sobre esto último, es interesante haber encontrado que, en general los usuarios de los servicios del IMAS, sobre todo si se han beneficiado con programas de producción, tienden a sostener la idea de que el IMAS no debe regalar recursos para no fomentar el paternalismo, que es percibido como negativo y casi denigrante; pero sí ofrecerlos oportunamente en las condiciones en que de verdad favorezcan a las familias en situación de pobreza.

Ahora bien, parece importante dejar constancia de que esta posición tan favorable de los funcionarios a apoyar actividades productivas, contrasta con el limitado financiamiento que han tenido de la Institución en uno u otro momento, dependiendo del enfoque de política, relacionada con el apoyo a la producción y al trabajo independiente de parte de la administración en el poder. De hecho, como se recordará, las transferencias efectuadas en el marco de las actividades de granos básicos y asentamientos campesinos, siempre fueron financiadas con recursos externos. El presupuesto para todas las actividades de tipo productivo ejecutadas por el IMAS (varios componentes) no ha llegado a alcanzar el 15% de la totalidad de recursos destinados anualmente a programas sociales. Y en varias oportunidades el tema del financiamiento a actividades productivas ha sido discutido en los niveles superiores, bajo la consideración de que son recursos poco productivos, en la

medida en que sus beneficiarios no tienen las habilidades para convertirse en verdaderos empresarios.

La explicación de esta situación (al parecer contradictoria) puede tener, al menos, tres aristas:

- i. Tiene relación con la visión tradicional de la atención de la pobreza, según la cual esta se atiende mediante la dotación de recursos para satisfacer necesidades de consumo, sin pensar en la solución efectiva y permanente de cada situación (Ver definición de pobreza en punto 2 del capítulo I). De hecho, no se conoce que alguna vez hayan sido cuestionadas las ayudas asistenciales, debido a falta de cambios inmediatos en la situación de las familias.
- ii. Tiene relación con la percepción sobre el objetivo del beneficio. En efecto, si con el apoyo de actividades productivas se busca formar empresarios, en el sentido corriente del término, probablemente no sea ese el camino ni sea el IMAS la Institución indicada. Pero si lo que se quiere es mejorar la situación de la familia mediante la creación de una fuente de ingresos permanente y sostenida, que a veces podría convertirse en un



cambio efectivo y radical, no parece posible que exista un camino mejor. Es evidente que el ingreso con éxito de una persona o una familia a una actividad a la que no está habituada requiere de un proceso de acompañamiento permanente; lo que sucede con todo tipo de población, independientemente de su nivel social o económico.

- iii. Por último, tiene que ver con las expectativas político-partidistas de la acción institucional; y en ese sentido puede decirse que el apoyo a actividades productivas compite en cuanto a mejores réditos en cierta desventaja con vivienda, por ejemplo. Sobre este último tema, sin embargo, se volverá más adelante.

Pese a lo dicho en los párrafos anteriores, el IMAS ha beneficiado solo con subsidios para la producción a un total aproximado de 61,529 familias y en el campo de la capacitación laboral a 80,505 personas; quedando sin contabilizar componentes como Fomento de Explotaciones Agropecuarias y Subsidio por Desempleo, que tuvieron alguna importancia en varios períodos. Asimismo, de acuerdo con lo encontrado en informes, reportes o evaluaciones, se puede afirmar que al menos el

60% de los beneficiados con subsidios para producción han logrado mejorar su situación; algunos de manera sustantiva, aunque otros solo para asegurarse su ocupación y subsistencia. A este respecto, es interesante constatar que de los dieciocho beneficiarios entrevistados, los seis que habían participado en Ideas Productivas manifestaron haber mejorado considerablemente su situación, al punto de ya no sentirse pobres.

En este campo de apoyo a actividades productivas, el IMAS ha incursionado en los campos más diversos. De hecho, así como ha financiado microempresas dedicadas a la producción agrícola y pecuaria (producción de granos, huertas, granjas) orientadas sobre todo al consumo de pequeñas comunidades rurales (aunque también algunas veces al comercio urbano e incluso a la exportación), también ha financiado artesanías, manualidades, comercio, ventas de alimentos preparados, producción de puros y otros, con una orientación mayor hacia el consumo urbano. Igualmente, de la misma forma que ha financiado a familias para que dispongan de capital para producir, además ha financiado la construcción de centros de acopio y de bodegas para la custodia y preservación de los bienes producidos por grupos o comunidades organizadas; o a comunidades para que, mediante su organización local, ejecute las mejoras correspondientes en su comunidad, como sucede en Grano de Oro en el cantón de Turrialba y en los lugares donde operan Fondos Locales de Solidaridad.

De manera que, igual que se puede encontrar al productor y vendedor de artesanías en madera de Liberia ya ubicado en uno de los grandes hoteles de esa ciudad, se encuentra a la señora que va vendiendo sus productos a domicilio. También, puede encontrarse al agricultor de Sarchí, al que le amputaron sus piernas, pero que con su granja y su huerta mantiene y ha logrado sostener y desarrollar a su familia; se puede encontrar a la microempresaria de Pérez Zeledón que comenzó confeccionando unas pocas piezas de ropa hace algunos años y que actualmente tiene una tiendita bien instalada.

Un tercer indicador tiene relación con efectos que no necesariamente se contabilizan en términos de consumo



ni de ocupación inmediata. En ese sentido, es interesante rescatar la experiencia tenida con los programas de mujeres y con los relacionados con ayudas para la educación. En el primer caso, sumando las mujeres (adultas y adolescentes) atendidas, mientras se manejaron de forma particular los respectivos programas (1995-2010) fueron beneficiadas un total de 108,212 mujeres con subsidios económicos, formación humana y capacitación. Y según sus propias manifestaciones la capacitación y orientación recibida les proporcionó, entre otras cosas:

- Recuperación de la autoestima perdida como efecto del embarazo (adolescentes) o de una historia de vida llena de privaciones, agresiones y menosprecio.
- Aprendizaje de instrumentos o mecanismos para su autodefensa y desarrollo en el trabajo y la comunidad: legislación, capacitación en diversas actividades, finalización de estudios formales, etc.
- Mejoramiento de las relaciones de convivencia al interior de la familia (con los hijos y la pareja), con familiares y con vecinos.
- Descubrimiento de capacidades y de habilidades para desarrollarlas y utilizarlas oportunamente; lo que ha generado seguridad, confianza en sí, mejoramiento de la presentación personal, etc.
- En fin, la ayuda institucional, además del apoyo económico que significó, fue percibida como muy positiva y como el inicio de una vida diferente, más consciente y constructiva, con un nuevo rumbo y nuevas fuerzas (Nosotros, 2005; Guzmán et al. 2002: 56-57).

En relación con los subsidios para la educación, son muchas las personas que dicen haber estudiado y logrado su nivel profesional, precisamente, porque existió en algún momento una beca o un subsidio para estudios otorgado por el IMAS. Incluso, se pudo detectar la existencia de al menos cuatro funcionarios institucionales actuales que estudiaron gracias al apoyo recibido del IMAS mediante el denominado componente Brazos

Mente. Por lo demás, aunque el programa “**Avancemos**”, siendo tan reciente, aún no ha producido resultados muy visibles, entre los años 2007 y 2010 fue beneficiado un total de 244,749 estudiantes y solo en el año 2011 el número de estudiantes atendidos se situó alrededor de los 185,000 estudiantes. Por lo demás, existen algunos indicadores en el sentido de que se ha producido una disminución importante en la deserción escolar.

Respecto al campo de la educación, parece de rigor efectuar al menos una alusión a la experiencia, ciertamente novedosa, de Proyectos Socioeducativos que se ejecutan en el Área Regional de Guanacaste desde 2003. Con el involucramiento de maestros, directores, empresa privada, comunidad, organizaciones, padres, jóvenes y niños se han realizado talleres en diferentes comunidades sobre diversos temas, orientados a fortalecer la autoestima y a desarrollar habilidades y destrezas; con resultados visibles en términos de disciplina, rendimiento académico, descubrimiento y desarrollo de capacidades. Producto de este proyecto, existe actualmente, entre otros, el grupo de Danza Folklórica Las Cascadas, de Barra Honda, que ha logrado crearse un espacio importante en la región.

En síntesis, se puede afirmar que mediante la acción del IMAS durante estos cuarenta años se han

satisfecho diversas necesidades de familias en situación de pobreza, que probablemente hubieran tenido un futuro diferente sin el apoyo de la Institución.

El IMAS ha penetrado todo el país, llegando con sus servicios a las comunidades más remotas; ha generado esperanza en muchas familias que lo perciben como su única salvación frente a las adversidades; ha contribuido a elevar los ingresos de muchos hogares mediante la educación, la capacitación y el empleo; el IMAS ha contribuido a la organización de las familias, a generar autoestima y a valorar correctamente sus cualidades; ha generado confianza y seguridad de encontrar al menos parte de la solución a sus problemas. En fin, el IMAS ha creado un lugar de aprecio y respeto entre las familias de bajos recursos.

## 2. Presencia del IMAS en el contexto institucional del país

Además de los beneficios innegables ofrecidos a la población en situación de pobreza, de los que se acaban de enunciar algunos, el IMAS también ha incidido en el contexto institucional del país en donde se ha convertido en una organización necesaria, con un espacio propio y con un marco de acción aceptado, respetado y aprovechado por las demás en el contexto nacional. Aunque no se pueda afirmar que haya logrado

todos sus objetivos, lo anterior se concreta al menos en dos puntos:

- i. En que el IMAS se ha ido convirtiendo en lo que desde el principio se quiso que fuera: la Institución responsable, concedora y especialista en el campo de la atención de la pobreza.
- ii. En el trabajo conjunto que realiza con otras instituciones.

El primer punto se puede percibir a través de varios indicadores. Por un lado, es natural que, después de cuarenta años de estar en contacto con familias en situaciones disímiles de pobreza, ubicadas en lugares muy distantes y diversos y padeciendo también necesidades y privaciones variadas, el IMAS haya llegado a acumular un significativo acervo de conocimientos sobre el fenómeno de la pobreza en sus manifestaciones nacionales, regionales, locales, familiares e incluso personales. Los funcionarios del IMAS se han habituado a mirar la pobreza desde afuera, como un fenómeno social preocupante a estudiar y a resolver; y también desde su vivencia, mediante la interacción con las familias que la padecen.

Por otro lado, con la puesta en operación del SISBEN, a partir de 1991, y sobre todo del SIPO, a partir de 1998, el IMAS se colocó a la vanguardia de las Instituciones públicas de Costa Rica en materia de Sistemas de Información Social, a la vez que se convirtió en depositario de la mayor base de datos existente en el país sobre familias en situación de pobreza y en la Institución concedora de ese tema, con capacidad instalada para alimentar el trabajo de las restantes entidades, en lo relacionado con la pobreza. En otras palabras, casi a partir del año 2000, el IMAS se convirtió en el ente gubernamental con un volumen mayor de información sobre las familias en situación de pobreza y con los instrumentos para convertir todos esos datos en conocimiento técnico sobre el tema.

Asimismo, el IMAS ha ejecutado durante sus cuarenta años una cantidad importante de programas o com-

ponentes, en donde han sido utilizadas y probadas diversas estrategias y técnicas de trabajo; lo que se ha traducido, en alguna medida, en experiencia, conocimiento y creación de habilidades para enfrentar exitosamente problemas relacionados con la pobreza. Incluso, hay quienes han considerado que el IMAS, siendo una institución en emergencia permanente por las características de la problemática a tratar, es la mejor escuela práctica para la formación de los trabajadores sociales, por cuanto la naturaleza del trabajo obliga a crear de manera constante respuestas a situaciones nuevas.

Desafortunadamente, por diversas razones, el IMAS no ha logrado desarrollar todas sus potencialidades en esos tres campos, razón que lo ha limitado en el resultado de sus propios objetivos y en la consecución de una mejor ubicación en el concierto institucional del país. En el primer caso, como ya fue anotado en el capítulo V, no se llevó a cabo la unión y la combinación de toda la información adquirida en la práctica profesional mediante el contacto con las familias, como tampoco se realizó la sistematización oportuna para poder utilizar esa información internamente o transferirla a las demás instituciones, en forma de conocimiento susceptible de ser utilizado en labores de programación y ejecución.

En el segundo caso, por la falta de inversión y desarrollo en el campo de la investigación y por ende el no dedicar recursos humanos a esa tarea, el IMAS no ha podido transformar en conocimiento útil toda la información recogida en el SIPO; razón que lo ha limitado en la consolidación de su espacio en el conjunto institucional, como conocedor del tema de la pobreza. Pese a ello, aunque de manera ocasional, el IMAS ha aprovechado y transferido, a otras entidades, esa información para alimentar sus respectivos programas. Asimismo, al interior de él se ha planteado la alternativa de fortalecer la posición con base en el conocimiento sobre la pobreza, aprovechando la información del SIPO y la experiencia adquirida en la práctica profesional. Sin embargo, esa alternativa no ha contado con todo el apoyo requerido (de hecho ha sido una cuestión más bien coyuntural), mediante las acciones positivas necesarias para lograrlo.

Finalmente, en el tercer caso, aunque como se indicó, el IMAS ha realizado una variedad importante de acciones programáticas y ha acumulado muchas experiencias en el campo de la ejecución de procedimientos y técnicas de trabajo, le queda mucho por alcanzar en el esfuerzo por estructurar, y sobre todo poner en ejecución, una metodología de intervención que responda efectivamente a las necesidades y posibilidades institucionales y a las necesidades de la población beneficiaria de sus servicios, con visión local y con participación de todos los actores concernidos.

De hecho, pese a que el tema de la elaboración o reformulación de una metodología de intervención ha sido recurrente, al menos a partir del primer Plan Estratégico Institucional (1996), no fue sino hasta después de 2007 cuando comenzó a traducirse en un proceso efectivo de diseño y elaboración; cuyo producto ha sido puesto en operación de manera parcial.

Aunque se pueden enunciar diversas causas, sin duda la falta de continuidad en los planteamientos programáticos (sin que por ello se cambie lo esencial de los programas) producida por los cambios en la conducción de la Institución, así como la falta de un Plan Nacional de Lucha contra la Pobreza, que articule todas las acciones institucionales en la consecución de objetivos y metas con cierta permanencia, son causas

importantes de las debilidades en la aplicación de una metodología de intervención que pueda satisfacer las necesidades internas y servir de modelos para la acción de otras instituciones.

Sobre el trabajo conjunto con otras instituciones y con organizaciones privadas, basta solo reafirmar la necesidad recíproca de complemento y apoyo en la acción propia de cada institución; aspecto en el que el IMAS se ha convertido en una instancia de capital importancia, sobre todo para instituciones que se ocupan de problemáticas relacionadas o cercanas al tema de la pobreza.

De modo que, aunque el IMAS en sus cuarenta años no ha alcanzado el desarrollo deseado en algunos campos importantes a su accionar, se puede decir que actualmente no es posible ignorar a la Institución en temas como el desarrollo social, la atención de la pobreza, la información sobre la pobreza, la atención focalizada o selectiva, la vivienda, la atención de la infancia y la mujer y otros; en los que ha venido trabajando y aportando su experiencia sus conocimientos y sus recursos económicos.

### 3. Participación del IMAS a nivel internacional

Al menos en tres apartados, la Ley Constitutiva hace alusión a la participación de organismos in-

ternacionales y de gobiernos o entidades extranjeras en la lucha contra la pobreza liderada por el IMAS (Art. 2; 4 literal f; y 14 e); a lo que lógicamente debiera corresponder una acción de parte de la Institución para establecer la relación respectiva que facilite o favorezca esa cooperación. En ese sentido, parece de rigor decir, aunque solo sea una palabra, sobre la cooperación internacional en que ha participado el IMAS, señalando rápidamente algunos beneficios logrados.

A este respecto, es interesante encontrar la misma distribución de la dinámica en el accionar institucional que se ha visto en los otros campos: un volumen de acción relativamente abundante y dinámico en los primeros años, una ausencia casi total en los otros períodos intermedios y una nueva dinámica creciente en los últimos quince años.

Ahora bien, respecto a los primeros años, ya se ha hablado bastante sobre la participación de organismos que, de una u otra forma, contribuyeron a financiar programas, casi todos orientados al desarrollo de alguna actividad promocional o productiva. En ese momento, y quizás respondiendo a las limitaciones presupuestarias de que adolecía el nuevo Instituto, tanto el Gobierno como el IMAS orientaron sus gestiones hacia la búsqueda de recursos económicos que, transferidos oportunamente a las familias pobres, vinieran a mitigar las condiciones en que vivían. Lo interesante en ese caso es que la mayor parte de esos recursos (PMA, CARE, FESIED, entre otros) estuvo orientada a actividades de tipo productivo o educativo; lo que pareciera no ser el efecto de la simple casualidad u oportunidad, sino algo buscado tanto por el IMAS como por las Agencias cooperantes. Con esa cooperación externa fueron atendidas 226,923 familias entre 1972 y 1982 (Castro, 2011: 11,14).

Exceptuando los recursos recibidos del PMA para la atención de refugiados (1987-1991), entre 1982 y 1996 el IMAS solo dispuso de fondos externos procedentes de la USAID, que constituyeron un fondo rotatorio para la inversión inicial en proyectos de vivienda. Pero a partir de ese año, de nuevo la cooperación internacional se reactivó en varios sentidos. De acuerdo con lo indicado

por Víctor Castro, entre el año 2000 y 2002 y con el apoyo del PNUD, se desarrollaron actividades relacionadas con el conocimiento sobre la pobreza, tales como:

*“el intercambio de experiencias exitosas en materia de reducción de pobreza, con la participación de diversas instituciones del sector social; talleres de capacitación sobre Redes Eficaces de Protección Social, desarrollados con el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas (IICA); la reunión de Expertos de Naciones Unidas sobre el Gasto Social como Factor Productivo... y el evento internacional “Mujer y pobreza: con voz propia” en el que participaron 15 reconocidas expertas internacionales en los campos de: Empoderamiento Económico de las Mujeres y su Impacto en el Desarrollo Nacional, Democracia, Ciudadanía y Derechos Humanos de las Mujeres, Promoción y Acceso a Oportunidades y Servicios para las Mujeres. Funcionarios del Área Social fueron beneficiados con 33 pasantías (talleres, cursos, seminarios, observación de experiencias), que permitieron ampliar el conocimiento institucional, en lo relacionado con estrategias para la atención de la pobreza. De especial relevancia fue la participación del IMAS en la Red Social de América Latina y el Caribe, orientada a promover, multiplicar, fortalecer y dinamizar intercambios destinados a encontrar soluciones prácticas y efectivas que propicien el desarrollo social y la superación de la pobreza” (Castro 2011: 33-34).*

Es importante precisar que la participación del IMAS en la Red Social se dio prácticamente desde el inicio de esta, en los primeros años de la década de los noventa. Además, se han realizado acciones de cooperación horizontal con Gobiernos como Argentina, México y Brasil.

En síntesis, parece evidente que la cooperación internacional en este segundo período fue más dinámica que en el primero, y posiblemente más amplia, en el sentido de que se realizó con un mayor número de entidades externas. Sin embargo, reviste características bien diferentes a la del primer período y, por lo mismo, a la estipulada en la Ley de Creación del IMAS, en la medida en que estuvo orientada más al fortalecimiento técnico de los funcionarios, mediante la comunicación de conocimientos y experiencias, que al beneficio directo de la población en situación de pobreza.



# VIII

---

Lecciones aprendidas más relevantes





# VIII

---

Lecciones aprendidas más  
relevantes



# VIII

## Lecciones aprendidas más relevantes

**T**ratando de no caer en una acción repetitiva sobre temas ya analizados, este capítulo está dedicado a visualizar las lecciones aprendidas; entendidas estas, tanto en su sentido positivo de experiencia lograda con una enseñanza positiva como en su sentido negativo de carencia que requiere ser llenada o de experiencia que debe ser mejorada en función del desarrollo institucional sostenido.

En consecuencia, la dinámica del capítulo se orienta a enunciar esos hechos y a recuperar lecciones aprendidas, acompañándolas de las reflexiones o sugerencias consideradas necesarias para su aplicación. Asimismo, con el objetivo de seguir un orden lógico, se clasificarán los diferentes temas en los cuatro grupos siguientes:

- En relación con la especificidad del IMAS.
- La oferta programática.
- Necesidad de avanzar en la tecnificación del Instituto.
- Recuperación del liderazgo institucional en la atención de la pobreza.

### 1. En relación con la especificidad del IMAS

Como fuera señalado en el capítulo I, hay tres temas que reflejan de manera especial la especificidad y lo novedoso del IMAS en el momento en que fue creado (también en la actualidad) y que constituyen la columna vertebral o los pilares sobre los que debiera operar. Igualmente, son elementos cuya práctica, por parte del IMAS, se ha demostrado importante en función del desarrollo y de la consecución de los objetivos institucionales; por lo que bien pueden ser considerados para el mejoramiento de la entidad, en un futuro inmediato. Ellos son: la condición de instituto mixto, la atención integral, y la visión de participación y desarrollo local.

#### **a. La condición de Instituto Mixto**

Sin duda la experiencia de una institución de carácter público, en que se une lo público y lo privado en función del combate a la pobreza y en donde la empresa privada pone dinero en manos de las autoridades públicas para que lo administren casi sin pedirle cuentas, constituye un hecho insólito y novedoso. Y si además, esta institución es creada por un Estado paternalista y se ha mantenido en las condiciones originales durante cuarenta años, habiendo tenido la oportunidad de cambiar esas condiciones, sin duda representa una experiencia digna de ser analizada y, en lo posible, de ser aplicada en otros países en tanto se adapte a su realidad. Esta experiencia única en su momento, y posiblemente aún hoy día, solo puede explicarse por la existencia de condiciones especiales en la nación, como la presencia de una conciencia de corresponsabilidad en el desarrollo del país, la convicción efectiva de relativa igualdad y de-

mocracia y sobre todo el arraigado sentimiento de solidaridad; todo ello enmarcado en un Estado sin ejército ni cultura militar y en un proceso educativo de larga data y con visibles logros.

Pese a todo lo positivo anotado, si se mira el mandato contenido en la Ley de Creación y el concepto encerrado en la palabra “mixto” pareciera que a esa condición aún le falta una mayor unión y un trabajo más amplio y más integrado entre lo público y lo privado; sobre todo en el entendido (como al parecer fue visto al principio) de que la pobreza es un tema social y que por lo mismo le corresponde atenderlo a toda la sociedad, bajo la dirección del Estado.

De hecho, el término “mixto” no es sinónimo de “coordinado”, sino de “integrado”. En ese sentido, la articulación de lo público y lo privado, en el caso del IMAS, resultaría muy interesante si hubiera trascendido el solo financiamiento, abarcando también la toma de decisiones; como efectivamente sucedió en el primer Consejo Directivo y como se trató de recuperar en el del período 1996-1998, por la Presidenta Ejecutiva de ese momento.

Son muchas las formas como la empresa privada podría intervenir; por lo que este tema debiera constituirse en un sujeto de reflexión institucional en el plazo inmediato. Se podría pensar en la creación de niveles de coordinación y articulación -de orden nacional regional o local- que, sin eliminar los órganos existentes, facilite la participación de un número mayor de actores en la lucha contra la pobreza; como también se podría reflexionar en la incorporación de los sectores privados en órganos ya existentes.

De hecho, después de cuarenta años de experiencia, no se puede perder de vista que los recursos (humanos, tecnológicos y financieros) destinados a la atención de la pobreza siempre han sido insuficientes y que un cambio racional de las estrategias, podría tener resultados positivos sobre ellos y sobre las estrategias para abordar los problemas.

## **b. Combinación entre acción asistencial y labor promocional**

Cuando se habla de acciones promocionales y asistenciales unidas realizadas de manera simultánea en las mismas familias como parte de un mismo proceso de atención y con la participación de diferentes instituciones con especialidades y habilidades diferentes, es bien claro que no se puede estar hablando sino de **atención integral y de ejecución integrada** de programas, aunque no se mencionen los nombres ni los conceptos. Ello significa que el IMAS fue creado para que brindara una atención integral a la pobreza y no simplemente para que paliara sus efectos; porque, ya en ese momento, ese problema era concebido como heterogéneo y multidimensional y no como una falta de capacidad de consumo, efecto de la sola carencia de recursos económicos.

Por otra parte, la experiencia institucional parece indicar que las acciones en las que el IMAS ha intentado introducir alguna forma de atención de carácter integral, uniendo la ejecución de algunos programas propios o de otras instituciones, aunque no hayan sido las más ejecutadas, han dejado una huella más profunda por cuanto han permitido efectos más firmes y permanentes (**PRECO, Hogares Comunitarios, Atención a mujeres**, entre otros).

Sin embargo, pareciera que una de las causas de que la acción del IMAS no haya producido más cambios en la situación de las familias en situación de pobreza, parece estar precisamente en la ejecución lineal utilizada en casi todos sus programas y en los recortes efectuados a algunos beneficios con el objeto de lograr una mayor cobertura, sin por ello asegurar eficacia.

Por lo demás, es bien conocida la literatura existente dentro y fuera del IMAS en apoyo a la atención integral, como una forma adecuada (en el método coherente y eficiente en la práctica) de combatir la pobreza. Basta recordar aquí el concepto de pobreza de Juan Diego Trejos (capítulo II), como también los diversos planteamientos sobre atención integral elaborados en los últimos años por la unidad de Planeamiento Institucional.

Ahora bien, si se considera necesaria la unión y articulación de diversos actores externos en función de la atención integral, también deberá ser necesaria la organización de los diferentes programas que ejecuta la Institución. Como se indicó en el capítulo IV, la diversificación de la oferta programática realizada a la luz del Plan Nacional de Combate a la Pobreza produjo una especialización y una profundización conceptual y metodológica en los diferentes componentes de la oferta programática del IMAS; elementos que, si bien eran buenos en sí mismos

y produjeron resultados positivos no siempre pudieron ser aprovechados para ofrecer un tratamiento más completo e integrado a las familias, mediante la unión y combinación de servicios de acuerdo con las necesidades detectadas en el diagnóstico familiar.

De hecho, este potencial se ha desaprovechado por diversas razones, como:

- i. La falta de una decisión política que definiera y asumiera prioridades entre satisfacer las necesidades de consumo de un número mayor de familias o bien atender mejor a un número menor y sacarlas efectivamente de la pobreza.
- ii. La falta de un plan que integrara y articulara todos los componentes internos y algunos externos, en función de planes de tratamientos familiares elaborados y fundamentados.
- iii. La falta de una dirección que lograra sobreponer (y eventualmente imponer) la meta de la integralidad de la acción, sobre la tendencia a la dispersión provocada por visiones un tanto feudales de áreas de la Institución.

A este respecto, son bien conocidos los intentos institucionales para introducir la modalidad de atención integral como metodología ordinaria de intervención, esfuerzo en el cual se ha evolucionado levemente. Así, mientras la idea de integralidad fuera planteada e introducida en los PAO's desde antes del año 2000, no fue sino hasta en 2003 cuando se la formuló como un programa y como una política del PAO 2004; pero cuya ejecución parece apenas haber iniciado en 2011. Hay que recordar que en el concepto de subsidio único, establecido hace ya varios años y orientado entre otros a simplificar procesos y a integrar programas, se introdujo la idea de "*subsidio por motivos*", que desagrega el subsidio en su ejecución y registro, provocando un retroceso en la idea de integralidad, con lo que la situación se vuelve aún más compleja que antes.

Ahora bien, cuando se analiza la oferta institucional contenida en los capítulos III y IV, salta a la vista que allí hay componentes tan variados y tan complementarios que podrían satisfacer las diferentes necesidades específicas de la población en situación de pobreza, si se los combinara adecuadamente. De hecho, solo faltan los campos de educación y salud; que, aunque el IMAS no los ofrece, puede facilitar el acceso a ellos. Por lo que la atención integral, al interior de la Institución, no solo es posible sino que se convierte cada vez más en una necesidad y en un complemento necesario a la atención integral buscada con la participación de actores externos a la Institución.

En consecuencia, parece ser un imperativo ineludible que el IMAS rescate la atención integral, como un medio efectivo para ofrecer a su población meta una verdadera solución a sus problemas de pobreza; pero también para demostrarse a sí mismo que es posible sacar a las familias de su situación en un plazo relativamente corto, si se aplican los instrumentos adecuados para ello. Es evidente que hablar de atención integral y de ejecución integrada implica la realización de acciones como las que se anotan a continuación:

- i. Elaboración de planes de tratamiento para las familias con mayores posibilidades para iniciar de inmediato procesos de recuperación, con base en diagnósticos familiares y con una visión de eficiencia; en donde se elijan los temas a desarrollar, tomando en cuenta las necesidades y en prioridades reflejadas en el diagnóstico. La atención masiva, que también es necesaria en la Institución, debería constituir una acción de estabilización de la población con mayor necesidad de asistencia social en busca de oportunidades para entrar en procesos de recuperación.
- ii. Establecer un verdadero y efectivo seguimiento a los procesos en que se integran las familias y una evaluación periódica de los programas, que permitan medir los avances y los resultados. De hecho, la atención integral sin una oportuna y rigurosa medición de resultados no tiene ningún

sentido y se convierte en una onerosa pérdida de tiempo y de recursos.

- iii. Afinar la coordinación y articulación con las instituciones especializadas, como lo señala la Ley Constitutiva y como parece ser una necesidad demostrada, de acuerdo con lo anotado en el capítulo IV. En ese sentido, el trabajo en redes debiera superar su condición de experiencia o de acción institucionalizada, para convertirse en una metodología ordinaria de intervención en el IMAS, en el Sector de Bienestar Social y Familia o en su defecto en el Sector Social.
- iv. Realizar una efectiva articulación de sus diferentes programas y componentes. A este respecto, ya se dio la unificación de los programas en los últimos POA's; pero queda pendiente la modificación de la estructura de distribución en el SABEN. Bajo esa misma idea, la satisfacción simultánea e integral de las necesidades de la familia, desde las Áreas Regionales, debe estar respaldada en una estructura de apoyo técnico que favorezca la integración, mediante una unidad de soporte especializada si-



milar a la establecida en el Organigrama de 1977 (Supervisión del Sistema Descentralizado).

- v. Finalmente, la atención integral supone que la Institución disponga de suficiente personal para un trabajo técnico y de calidad y que valore los conocimientos y la disposición en función de objetivos concretos. Una atención integral implica que las metas no se determinen con criterio numérico (cuántas familias atendidas o cuántos recursos transferidos), sino cualitativo (qué tanto y cómo cambió la familia, cuánto le falta para valerse por sí sola y cómo podría lograrlo).

Evidentemente, estas acciones tienen un costo; pero quizás después de cuarenta años sea el momento para probar una metodología y una estrategia de cuidado que podría brindar resultados muy diferentes a los conocidos hasta ahora. Al respecto, es interesante constatar que en todas las entrevistas realizadas a funcionarios, sobre todo en las oficinas desconcentradas, no se encontró una sola opinión opuesta a la atención completa ni a la ejecución integrada; por el contrario, aunque muchos funcionarios de campo no confían en que la experiencia actual de introducir la atención inte-

gral como actividad ordinaria se logre definitivamente, la ven como una oportunidad de realización profesional acorde con su formación académica.

### ***c. Visión de participación y de desarrollo local***

Esta idea que marca y determina la especificidad del IMAS, tal como es concebido en su Ley de Creación, se manifiesta tanto en la necesidad de efectuar un trabajo conjunto y coordinado con instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil como en la enumeración de acciones de estímulo que difícilmente pueden ser realizadas sin la presencia en las comunidades.

Por lo demás, como se ha repetido en varios momentos, el IMAS siempre vio la necesidad de llegar a las comunidades, desplazándose a ellas (regionalización) e incorporando actores comunales a la acción institucional. Recordemos que dichas prácticas produjeron resultados muy positivos de conocimiento local y aprovechamiento de recursos, al grado que actualmente sería inconcebible un IMAS sin la estructura desconcentrada de que dispone y sin la presencia efectiva en los más remotos rincones del país.

Pese a todo lo positivo que implican esas consideraciones, es necesario reconocer que este proceso de desconcentración y de llegada a las comunidades no fue continuado hasta llegar a los niveles deseados de desarrollo local con una visión de territorialidad. Es como si los impulsos iniciales, orientados a mirar los problemas relacionados con la pobreza desde las comunidades (a través de los líderes comunales presentes en los Comités IMAS) en un momento dado se hubieran interrumpido; por lo que no lograron avanzar hacia una estrategia de acción centrada efectivamente en las características y en las necesidades de las sociedades.

Dicha situación, por lo demás, no era novedosa en el país; toda vez que ya había sucedido con el movimiento de Desarrollo de la Comunidad y con el Plan de Asentamientos Campesinos centrado en las Empresas Comunitarias Campesinas de Autogestión. Pareciera que, dentro de la tendencia centralizadora que ha tenido el



Estado interventor y proteccionista en Costa Rica, las iniciativas locales y regionales solo tienen fuerza y vigencia mientras no se opongan a la centralización en la toma de decisiones.

Es cierto que no toda la historia del IMAS se puede caracterizar de esa manera, por cuanto es innegable que han existido momentos e impulsos orientados en sentido inverso; como sería el impulso dado al desarrollo local en la segunda mitad de la década de los noventa, mediante la ejecución de programas sustentados en decisiones incluidas en el PEI de 1996; proceso que, en una u otra forma y con importantes altibajos, se ha mantenido en los años siguientes. Pero también es cierto que, aún en los momentos de mayor auge de estos impulsos hacia lo local, la Institución no ha llegado a una planificación ni a una programación de acciones desde la comunidad, que se fundamente en las características de esta y en las necesidades tal como son percibidas por sus integrantes.

Por supuesto que avanzar en el proceso de desarrollo retomado en los últimos años sobre este tema, implica que la Institución debería centrar su reflexión y sus decisiones, al menos en los siguientes cuatro sentidos:

- i. Como se acaba de anotar, es preciso que el IMAS incorpore en su práctica habitual la programación con perspectiva local, en el sentido de que trate de armonizar en la comunidad, las orientaciones generales surgidas de las políticas nacionales, con las necesidades y características de las diferentes comunidades. Ello implica introducir una práctica que reconozca la importancia de esta dimensión, privilegiando los programas con procedimientos para su ejecución según las características y potencialidades de cada territorio; como también la incorporación efectiva de las comunidades a la acción institucional, retomando la experiencia inicial con las debidas adaptaciones.
- ii. Para ello, es necesario que la Institución revise y modifique su metodología de intervención a la

luz del papel central que debe asumir la comunidad en el diseño de la oferta programática institucional; lo que implicaría modalidades de intervención diferenciadas. A este efecto, la propuesta hecha por el Área de Planificación Institucional, en el 2009, llamada “Modelo de Intervención para la atención integral para la familia y comunidades en pobreza” puede ser un buen punto de partida.

- iii. También es importante poner en ejecución una mayor desconcentración administrativa, que facilite la toma de decisiones regional y local, en los términos anotados en el punto 4, del capítulo II.
- iv. Como es lógico, a un trabajo más técnico implicado en la atención integral y en el desarrollo local y a una atribución de responsabilidades mayores deberá corresponder una revalorización del trabajo desconcentrado; como también se indicó en el mismo punto citado.

## 2. En relación con la oferta programática

Del análisis de la oferta programática realizado en los capítulos

III y IV y de los resultados reportados en el acápite VII, se pueden extraer diversas conclusiones interesantes sobre la acción institucional; muchas de las cuales ya fueron incluidas en esos capítulos. En consecuencia, en lo que atañe a este apartado de Lecciones Aprendidas, la atención se va a concentrar sobre todo en tres temas, considerados importantes para el desarrollo institucional y que serán analizados a continuación:

**a. Necesidad de “afinar” el concepto de la población meta**

Como es lógico, el tema central de la Ley N° 4760 es el combate de la pobreza extrema, y así es expresado en el mandato del Art. 2: “resolver el problema de la pobreza extrema en el país...”; mandato que obedecía a una situación real de esta temática, como se dijo en páginas anteriores. Sin embargo, el concepto de “pobreza extrema” no es el único que aparece en la Ley. Así, aunque al aprobar la Ley fue eliminado el término “misericordia” contenido en el proyecto de Legislación, se conserva el de indigencia. Igualmente en algunos lugares, la Ley habla de “sectores más débiles de la sociedad”, de “grupos marginados de las actividades económicas y sociales”, de “sectores indigentes” e incluso de “pobreza” (distinguiéndola de la pobreza extrema), como objetos de la acción del IMAS.

Por otra parte, la Ley confiere al IMAS el mandato de “resolver” (no de disminuir, ni de atenuar, ni de paliar) la pobreza extrema en el país; situación que siendo grande y de origen estructural no puede ser resuelta de manera muy fácil ni rápida. Por lo demás, el término de diez años estimado por la Ley para resolver la pobreza extrema en el país es demasiado corto. De hecho, en el Art. 15 se estipula que el aporte del 0.5 % sobre todas las planillas del sector privado y del sector público no financiado con el presupuesto nacional solo duraría un período de diez años, que eventualmente podría ser renovado por igual tiempo. Asimismo, en el Art. 26, se estipula que el traslado de la Dirección General de Bienestar Social al IMAS tendrá una duración temporal mientras se mantenga el Plan Nacional de Lucha contra la Pobreza.

Ahora bien, puesto que todos esos términos o expresiones tienen contenidos y semánticas diferentes y el período para resolver los impactos de la pobreza es claramente insuficiente, se debe concluir que la definición de la población meta en la Ley no es todo lo específica que debiera. Y, lógicamente, esa ambigüedad ha tenido y tiene aún implicaciones tanto en el nivel conceptual y estratégico como en el operativo.

Primero, implica para el proceso de atención un nivel diferenciado de dificultad, puesto que no es lo mismo trabajar con “indigencia”, con “pobreza extrema” o con “pobreza”. De hecho, históricamente se ha constatado en el IMAS que, en la aplicación de los criterios de selección de las familias, consciente o inconscientemente, se ha tendido a privilegiar en algunos momentos la ayuda a los pobres menos pobres. Ello parece mostrar que es más fácil atender al menos pobre; lo que podría explicar por qué el IMAS no siempre se ha ocupado de manera sistemática y directa de los indigentes y de los menesterosos.

En segundo lugar, la falta de precisión sobre la población meta podría conducir al diseño de programas y acciones que no sean de la incumbencia de la Institución, de acuerdo con sus objetivos, atribuciones y radio de acción. Tal podría ser el caso de la infraestructura vial

(puentes o arreglo de calles), existiendo un Ministerio de Transportes o municipios, como ha sucedido a veces en años anteriores. En tercer lugar, la falta de precisión sobre la población destinataria, podría incidir en la ampliación de criterios a tomar en cuenta para seleccionar a las familias susceptibles de participar en los diferentes programas. Este podría ser el caso de la inclusión del riesgo social como criterio de selección de beneficiarios, como está estipulado en el Plan Estratégico Institucional 2011-2014.

Lo anterior coloca el tema de la definición de la población en el centro de una discusión que el IMAS tendrá que dar en algún momento y que probablemente debiera incluir una redefinición en la Ley Constitutiva. De hecho aunque, como se ha dicho varias veces, la Legislación es novedosa y visionaria, las condiciones y la forma en que se desarrolla la pobreza hoy en día no son las mismas de hace cuarenta años; ni la manera como la sociedad se organiza en la actualidad es la igual que cuando fue creada la Institución. Por otra parte, aunque en diferentes momentos el IMAS ha tratado de solventar esta falta de claridad mediante reglamentos y manuales de procedimientos, continúa un vacío que bien podría ser utilizado para decisiones arbitrarias o antojadizas que poco o nada favorecerían a la Institución.

### ***b. Necesidad de promocionar las actividades productivas***

Como se ha visto en varios lugares de este trabajo, son los programas o componentes de carácter productivo los que permiten visualizar más fácil y con mayor claridad los cambios operados en las familias beneficiarias, como efecto de la intervención institucional. Son esos programas o componentes los que, como también se indicó, son percibidos por lo general por los funcionarios institucionales del campo social, como los más gratificantes por ser los más efectivos, porque el proceso de atención es más variado y dinámico y los resultados más evidentes.

Pese a lo anterior, como se anotó, es uno de los campos que han sido menos financiados en el IMAS y tam-

bién uno de los más cuestionados como instrumento eventual para la formación de futuros microempresarios; lo que nos conduce a efectuar las siguientes consideraciones: Primero, se trata de un campo de acción que debe ser mantenido, fortalecido y desarrollado en la Institución, en la medida en que contiene acciones demostradas como efectivas y percibidas como muy positivas, tanto por los funcionarios institucionales como por los beneficiarios (antítesis del asistencialismo); además de que es una de las actividades institucionales más orientadas al combate de las causas de la pobreza o la indigencia, como se expresa en el Art. 4 b de la Ley Constitutiva.

Por otra parte, en la medida en que lo que se busca con ese tipo de acciones es la creación de fuentes permanentes de subsistencia y una eventual acumulación que pueda ser reinvertida, dichas acciones deben encaminarse a lograr la autonomía económica de la familia, de modo que llegue el momento en que puedan desarrollarse en condiciones similares a la generalidad de la población. Por lo mismo, las familias deberán llegar a ser capaces de operar mediante crédito, siguiendo una vía ascendente que partiría del subsidio no rembolsable, pasando por el préstamo subsidiado hasta llegar al financiamiento no subsidiado a través de cualquier agencia financiera. Aunque el IMAS cuenta con una estructura operativa capaz de

implementar esta vía ascendente y aunque de hecho la ha aplicado en muchos casos, parece importante generalizar esta práctica realizando los ajustes necesarios para que sea más viable, eficiente y efectiva.

En ese sentido y dentro de una perspectiva de mediano plazo, el IMAS debiera fomentar el trabajo y el financiamiento mediante las agencias de crédito disponibles y adecuadas a cada tipo de producción; entre las cuales, una alternativa viable son los Fondos Locales de Solidaridad, que hayan demostrado capacidad suficiente para administrar recursos. Estos Fondos no solo facilitan el crédito con conocimiento pleno de los usuarios y de su capacidad operativa, sino que contribuyen a crear y consolidar una estrategia de desarrollo local, que, como se indicó, constituye una necesidad para el desarrollo institucional.

Es evidente que el trabajo en el campo de la producción debe ir acompañado de una estrategia de articulación y de coordinación con las diferentes instituciones públicas y organizaciones privadas o comunales que se ocupan de él. En efecto, puesto que el IMAS no es una institución especializada en ese campo, y tiene una función de articulación en función de la lucha contra la pobreza, debiera trabajar en la línea de fortalecer las relaciones correspondientes para asegurar en cada caso, el trabajo interinstitucional y el apoyo complementario requerido.

Quizás la estrategia de trabajo en redes, con las debidas adaptaciones, como también el establecimiento de alianzas formales con entidades podría dar buenos resultados en este campo. En todo caso, sin menospreciar las relaciones de coordinación informales y espontáneas entre funcionarios de campo (que, como se indicó, suelen ser bastante frecuentes y efectivas), no parece conveniente fundamentar una acción tan sustantiva en solo una relación informal. Al contrario, debiera ser el resultado de una política de producción articulada, así como de compromisos sancionados mediante convenios bilaterales o multilaterales, según el caso. Quizás sea conveniente revisar, retomar y actualizar todo lo pensado y expresado alrededor del Sector Social Productivo.

### ***c. El programa “Avancemos” en el IMAS***

Dentro de estas reflexiones finales relacionadas con la oferta programática del IMAS y sin pretender efectuar un análisis siquiera somero de esta iniciativa, parece necesario decir una palabra sobre el programa “**Avancemos**”, tanto en lo relacionado con su ubicación como con su contenido y función en la política social. Ello es tanto más obligatorio, cuanto que se trata de un tema de actualidad que ha sido ventilado con frecuencia en los medios de comunicación social y al interior de la Institución con opiniones muy diversas.

No hay que olvidar que en sus cinco años de ejecución (2007-2011), el programa “**Avancemos**” ha concentrado el 54% de los fondos ejecutados (o planificados, caso del 2011) por el IMAS para transferencias en esta clase de proyectos sociales y que solo en ese último año lo presupuestado para ese rubro representó el 63% de la misma partida.

Al respecto y de acuerdo a sus objetivos y resultados esperados, es necesario partir de la premisa de que “**Avancemos**” es sin duda un buen programa en muchos sentidos: como estímulo a la educación, como instrumento para disminuir el abandono del sistema educativo; como subsidio a las familias en situación de pobreza para mejorar sus ingresos y facilitar la asistencia al centro educativo; como medio para la formación

en la disciplina y la participación; como para articular a las instituciones concernidas en el proceso; en fin, como instrumento para contribuir a la ruptura del círculo de esta necesidad en el mediano y largo plazo. Es especialmente relevante todo lo relacionado con el desarrollo de los niños y las niñas, para lo que el subsidio aportado mediante el programa representa un importante apoyo.

Pese a ello, el programa presenta algunas interrogantes, entre las que se enuncian las consideradas más relevantes en lo que atañe al IMAS:

- i. Desde el punto de vista operativo, y tratándose por definición de una transferencia condicionada, cabe preguntarse si el IMAS cuenta con el personal capacitado suficiente para asegurar el debido seguimiento a la ejecución del programa, en el supuesto de que este siga atendiendo un promedio anual cercano a los 185,000 estudiantes o más; sobre todo tomando en cuenta que gran parte del tiempo de los profesionales ejecutores estaría siendo destinado a la atención de las familias para recolectar documentación y acordar el subsidio; como sucede en la actualidad. En este sentido, parece absolutamente necesario establecer o afinar una estrategia de seguimiento que involucre directa y de forma permanente a otros actores, en especial a aquellos relacionados con los órganos ordinarios de operación ya existentes en los centros educativos; lo que debe ser oportunamente negociado.
- ii. Una segunda interrogante está relacionado con la población meta del programa. Según lo estipulado en el Decreto N° 34786 de 2009: *“corresponderá al Instituto Mixto de Ayuda Social ser el único ente responsable de la administración de los recursos de Avancemos y de trasladarlos a las familias que se encuentran en riesgo, vulnerabilidad social, exclusión, pobreza, con prioridad a las familias pobres bajo los lineamientos de la Rectoría del Sector Social y Lucha contra la Pobreza...”*.

Lo anterior introduce una peligrosa dicotomía en la Institución en relación con su población objetivo; de modo que, mientras la Ley de Creación insiste en “pobreza extrema” y conceptos similares; este decreto introduce conceptos como población “en riesgo, vulnerabilidad social y exclusión”, que por definición no están necesariamente referidos a la pobreza, por lo que tampoco excluyen población poseedora de recursos; lo que, dicho sea de paso, parece algo normal dada la naturaleza del programa. Con todo, lo anterior ubica al funcionario y al usuario frente a una disyuntiva: el IMAS debe operar con poblaciones metas diferentes según se trate de **“Avancemos”** o de los otros programas. O bien, implica que se amplíen los criterios de selección de beneficiarios con la respectiva modificación de la Ley de Creación del IMAS.

- iii. Lo antes dicho conduce a preguntarse si la ubicación correcta y oportuna del programa **“Avancemos”** es el IMAS u otra institución. En tanto que su objetivo central y directo no es el combate de la pobreza, sino la reducción de la

deserción escolar; en que su población destinataria no se limita a la que está en pobreza extrema sino que incluye otros niveles de la escala social con una tendencia a la universalización; y en que el IMAS parece no tener la capacidad para darle el debido seguimiento, excepto mediante la estructura del sistema educativo; parece claro que dicho programa no corresponde al IMAS. A este respecto, es preciso insistir en que el solo hecho de que el programa “**Avancemos**” contribuya a romper el círculo de la pobreza, no parece justificar que el Instituto lo asuma en detrimento de otras acciones que le corresponden por Ley.

- iv. A partir de lo anterior, parece claro que el tema de “**Avancemos**” introduce una discusión y un análisis que esta entidad debe emprender en el plazo inmediato. De hecho, pareciera que la dedicación de la mayor cantidad de sus recursos a la ejecución de un programa que no responde exactamente a sus objetivos es indicativo de una necesidad de redefinición de su razón de ser; lo que requiere de un análisis profundo sobre sus finalidades y sobre su

accionar y de modificaciones sustantivas en su organización, en su oferta programática y en su estructura jurídica.

### 3. Necesidad de avanzar en la tecnificación institucional

Analizando la Ley de Creación, se evidencian varios indicadores que revelan la intención del legislador, en el sentido de que el futuro IMAS fuera una institución con un nivel técnico y académico bastante elevado. En ese orden, se inscribe el mandato de “*planear, dirigir, ejecutar y controlar un plan nacional*” (Art. 2); como también la idea de articular el trabajo de las diferentes instituciones en lo concerniente a su participación en la lucha contra la pobreza.

La ejecución de cada uno de los fines consignados en el Art. 4, denota también la necesidad de ese nivel técnico y profesional elevado. En el Art. 13, expresamente se señala la necesidad de que haya trabajadores sociales a quienes serán asignados los participantes en planes de ayuda; sujetos que de acuerdo con el texto del artículo se les demanda una función técnica y profesional que trasciende la selección de beneficiarios y la tramitación de ayudas; puesto que deberán dedicar “*su mayor esfuerzo a los casos de personas que tienen dificultad en completar los programas de estímulo del IMAS*”. Y, finalmente, en el Art. 13 bis, adicionado en el 2007, se señala que el IMAS “*deberá realizar evaluaciones anuales de sus programas sociales, (...) con el objeto de adoptar medidas correctivas, a fin de garantizar que estos sean eficaces y eficientes, de conformidad con los objetivos establecidos en la presente Ley*”.

Por otra parte, también existen numerosos indicadores de que el IMAS ha tratado de atender en la práctica este mandato legal. De hecho, pese a que mucho del personal contratado en sus primeros años fue empírico, como se anotó en el capítulo III, también se dispuso de trabajadores procedentes de la Dirección de Bienestar Social; buena parte del cual era profesional en el campo del Trabajo Social. Igualmente, a partir de 1990, como



se anotó en su oportunidad (capítulo IV), se produjo en la Institución un verdadero proceso de desarrollo profesional, organizacional, técnico y humano; cuyas manifestaciones más evidentes fueron la introducción de la tecnología informática, la apropiación de la estructura programática del Plan Nacional de Combate de la Pobreza, el primer Plan Estratégico Institucional, el nuevo Manual de Puestos en donde se exigían niveles académicos variados para todos los cargos; para lo cual, a su vez, el IMAS estableció las facilidades correspondientes para que quienes no los tenían los adquirieran.

Consecuencia de todo lo anterior, como se anotó a lo largo del capítulo V, en los últimos quince años, el IMAS ha vivido un período de verdadero auge en los campos del planeamiento estratégico y operativo, de la programación, de la evaluación, de la coordinación interinstitucional y del manejo de la información, con asomos importantes también en la investigación. Sin embargo, como bien se señaló en ese mismo capítulo V, esos logros no pueden ser suficientes para garantizar un desarrollo institucional sostenido; por lo que el IMAS debe avanzar aún más en esos campos y en otros. A riesgo de ser un tanto repetitivo, parece necesario insistir, de manera muy breve, en algunos aspectos relacionados con estos temas.

En relación con el campo de la **evaluación**, es importante que el IMAS avance efectivamente hacia la medición de efectos y de impactos de sus programas sociales; para lo cual, como fue anotado en el punto 2 del capítulo V, deberá dedicar los recursos que sean necesarios, con la convicción de que se trata de una de las mejores inversiones en función del progreso y del desarrollo institucional; y por ende, en función de los mismos beneficiarios. Ahora bien, tan importantes como la inversión en evaluación son la recuperación, apropiación y aplicación de los resultados en la ejecución y organización institucional; campo en el que el IMAS puede mejorar su desempeño aprovechando a su vez los múltiples trabajos técnicos de innegable valor producidos en su interior (sobre políticas y estrategias, evaluación, metodología, población en situación de pobreza, rendición de cuentas, etc.); lo que enriquecería y posicionaría mucho me-

yor a la institución. Evidentemente, ello implica la creación de una instancia con visión y autoridad que se ocupe de evaluar y de urgir la aplicación de los resultados a la organización y ejecución institucional.

Ligado con la evaluación está el **seguimiento**; tema en el que, como también se indicó en el mismo punto citado, el IMAS debe poner especial atención. De hecho, es un instrumento indispensable para mejorar la ejecución y los controles, como también lo es para medir los avances continuos regulares en el accionar institucional. Y en la medida en que el IMAS decida y emprenda la atención integral como una metodología ordinaria de cumplimiento, el seguimiento se convierte en algo tan importante como la elección de los beneficiarios para un programa selectivo. Evidentemente, en ese contexto, el rastreo no podrá reducirse al simple llenado de una boleta, en la que los temas relevantes a valorar ya se encuentran establecidos. Al contrario, deberá responder a la evolución y características de la familia, al plan de intervención familiar y al grado de avance en la realización de este.

En el campo de la **investigación**, ciertamente el IMAS no debe convertirse en un centro de averiguación; esa no es su función y por lo tanto no se le va a dotar de la capacidad para llegar a ese punto; salvo que efectivamente cambie su naturaleza. Pero el IMAS no

puede renunciar a tener y a elaborar su propia memoria histórica, ni mucho menos, a esperar que sean entes externos los que vengan a aportar esos insumos. Como se anotó en el punto 3 del capítulo V, aunque la investigación nunca ha estado totalmente ausente del accionar del IMAS le ha faltado asumirla como una forma efectiva de producir y de difundir conocimiento. Por diferentes razones, pero no por falta de capacidad, la realidad es que el campo de investigación no ha sido explotado lo suficiente, siendo muy rico, dada la naturaleza y las acciones específicas que realiza el IMAS.

A este respecto, existen experiencias interesantes que confirman lo dicho. En 1985, cuando funcionarios de la Presidencia Ejecutiva del IMAS organizaron un concurso abierto sobre temas diversos de investigación, hubo que declararlo desierto por falta de concursantes. A través del presente proceso de investigación, se logró encontrar solo tres trabajos sobre el IMAS elaborados antes de 1990, todos escritos por personas externas al Instituto. Al contrario, se debe reconocer que, en los últimos años, sobre todo a la luz del programa de Maestría en Trabajo Social para funcionarios de la entidad, que realizó la Universidad de Costa Rica, el campo de la investigación sobre el IMAS, realizada por su personal, se ha visto favorecido; de hecho casi todas las tesis,

elaboradas en el marco de esa maestría y consultadas para este trabajo, tienen en común el versar sobre un tema de interés institucional; lo que revela un evidente repunte y una esperanza de que dicho trabajo sea continuado y ampliado.

Como parte del fortalecimiento necesario de los procesos de tecnificación en el IMAS, no podría dejarse por fuera lo relacionado con el **desarrollo de la visión estratégica**, o del planeamiento a mediano y largo plazo. Como se indicó en el capítulo II, en el IMAS este proceso dio inicio en 1996 y, a partir de ese año, han sido elaborados tres PEI's sin que ninguno se haya ejecutado en su totalidad. Ello pareciera indicar que, aunque han existido algunos sectores institucionales efectivamente interesados en la planificación estratégica, esta temática no ha permeado toda la Institución, por lo que tampoco ha producido una verdadera movilización en ese sentido.

Esto sucede cuando prácticamente todas las organizaciones actuales (públicas o privadas, estatales o empresariales, políticas o de enseñanza, etc.) han considerado que la visión de mediano y largo plazo en la programación y en la proyección de sus acciones es cada vez más una estrategia necesaria e insustituible. Ciertamente, este un campo en el que el IMAS ha avanzado mucho, pero que debe incorporarlo en la práctica, consciente de que va más allá que la respuesta a una normativa o el cumplimiento de un requisito.

Finalmente y retomando elementos anotados al principio de este punto, es conveniente volver sobre la necesidad de que el IMAS disponga de los niveles profesionales adecuados según lo dispuesto en el Art. 13. En efecto, del hecho de urgir la disposición de personal profesional para la atención de los beneficiarios, y de que existen muchas otras tareas institucionales que también exigen un nivel de formación elevado, resulta obvio que la idea del legislador no es que el IMAS cuente con solo trabajadores sociales, sino que cuente con un nivel profesional adecuado en los diferentes campos de operación.

Dicha preocupación, por lo demás, resulta muy atinente en la medida en que, como se sabe, la tarea de atender problemas de pobreza y similares había estado siempre confiada a organizaciones privadas de beneficencia, donde quizás el nivel profesional no era lo más importante. Ahora bien, como es sabido, disponer de un nivel profesional alto y adecuado, implica entre otras cosas:

- i. Contar con el profesional idóneo para el puesto apropiado. Por las razones que sea (humanitarias, políticas, de necesidad, de facilidad o de conveniencia) desde siempre el IMAS ha tenido limitaciones en este campo. Y aunque en general el nivel profesional ha sido bastante elevado, puesto que, según diagnóstico del año 2004, el 58.8% de todo el personal poseía algún nivel profesional (Oviedo, 2004: 39), no siempre había estado ubicado en donde debiera. De hecho, como se indicó, fue necesario, a partir de 1998, establecer facilidades de estudio para nivelar la situación de funcionarios que no poseían los requisitos académicos para el puesto que ya ocupaban; como también es un hecho que, aún hoy día, existe una concentración de funcionarios en el nivel central, mientras que la acción institucional por excelencia está en las regiones.
- ii. Dar al experto el lugar técnico que le corresponde o que se merece, de acuerdo con sus características de conocimiento, experiencia y ubicación. De hecho, si la Institución requiere de los profesionales es para que aporten como tal; y si ellos exigen un trato y un nivel es porque lo cumplen. En ese sentido, no hay duda de que la Institución debe aprender a escucharlo, darle el trato adecuado, ubicándolo en la posición que le corresponde y retribuyéndole de acuerdo con el nivel y cumplimiento de sus responsabilidades; mientras que el profesional debe aprender a organizarse para hacer valer sus derechos y sobre todo, para aportar como entendido en la materia. Evidentemente, lo que es válido para él o ella también lo es para el no profesional en su nivel y según sus competencias y responsabilidades.

## 4. Recuperación del liderazgo en la atención de la pobreza

Como se anotó en el punto 3 del capítulo I, sin duda el IMAS tiene un mandato legal de elaborar, dirigir y controlar un plan de lucha contra la pobreza; para lo cual deberá recibir y organizar los recursos con los que las diferentes instituciones estarían dispuestas a participar (Art. 2 de la Ley de Creación). Asimismo, es bien sabido que en la administración pública las funciones de planeamiento, dirección y control, juntas y combinadas, se constituyen en la función de rectoría.

De modo que lo expresado en ese Art. 2 no puede ser entendido sino como la entrega al IMAS de la tarea y de la responsabilidad de la Rectoría en el campo del combate de la pobreza; lo que, en teoría, debería representar una distinción para el Instituto, una ubicación del mismo en un nivel de poder relativamente alto y una fortaleza para la ejecución de su misión.

Equivalentemente, el mismo artículo faculta al Instituto a utilizar recursos humanos y económicos procedentes de diversas fuentes públicas y privadas, nacionales y extranjeras, religiosas y laicas para llevar a cabo la ejecución del Plan Nacional de Lucha contra la Pobreza; con lo que se evidencia la idea, presente en todo el proceso de aprobación de la Ley, de au-

mentar y concentrar los recursos destinados a esta necesidad con el objeto de lograr mayor eficiencia y eficacia. Es decir que se trataba de crear una Institución con una misión muy importante; pero también con la posibilidad de acceso a una significativa cantidad de recursos, si se hacía efectiva la rectoría.

Ahora bien, como también se anotó, parece claro que la Ley N° 4760 (al menos en su versión actual) es omisa en relación con los instrumentos para hacer posible ese flujo de recursos hacia al IMAS y atender la pobreza, para articular esos recursos y las instituciones que los aporten en función de ese objetivo; problema que se ha evidenciado en la práctica casi durante sus cuarenta años de historia.

En efecto, tal como se expresa en el texto de la Ley, el traslado de recursos por parte de las diferentes instancias concernidas es algo facultativo; de modo que lo más lógico era que su participación en la lucha contra la pobreza, en la mayoría de los casos, asumiera un carácter secundario y solo se diera cuando cada una de ellas hubiera cumplido sus propios objetivos, o cuando la acción a realizar interesara mucho a la organización correspondiente. Hay que tomar en cuenta que, para la mayoría de las organizaciones de tipo social (públicas o privadas), los recursos tienden a ser bienes escasos y a veces insuficientes.

Por otra parte, aunque el IMAS recibe la misión de dirigir y estructurar el combate de la pobreza, su estatus de institución autónoma no le da el nivel necesario ni la autoridad requerida para articular instituciones de rango superior, como los ministerios. De hecho, con excepción de la administración actual, en que el Presidente Ejecutivo del IMAS está revestido del nivel de ministro sin cartera, nunca los Presidentes Ejecutivos anteriores habían participado en el Consejo de Gobierno, a no ser de manera ocasional o extraordinaria; como sucedió en la administración del período 1990-1994, o como suele ocurrir cuando son invitados para una actividad especial.

A este respecto, se debe tener presente que el texto aprobado de la Ley Constitutiva en su Art. 18, establece que el presidente de la Junta Directiva del IMAS es el Presidente de la República y que tres de sus miembros son los ministros de Trabajo y Seguridad Social, de Salud Pública y de Cultura, Juventud y Deportes, respectivamente. Y si bien, en los cuatro casos, la Ley prevé la posibilidad de que se hagan representar por un delegado o suplente, eso no los exime de la responsabilidad de dirigir la Institución. Evidentemente, con esa integración de la Junta Directiva, la Ley aprobada en 1971 asegura al IMAS la autoridad suficiente para dirigir efectivamente la lucha contra la pobreza y para organizar a las diferentes instituciones en función de su participación en la ejecución de la misma.

Sin embargo, en 1974 (a solo tres años de su aprobación), esa situación cambió mediante la aprobación de la Ley N° 5507, que establece una nueva forma de integración y de nombramiento de las Juntas Directivas de las Entidades Autónomas, lo que afectó también al IMAS; de modo que en adelante su Junta Directiva no contará por principio con ningún ministro y, mucho menos, con el Presidente de la República como su Presidente. De hecho, los Presidentes Ejecutivos, aunque son nombrados por el Presidente de la República en Consejo de Gobierno, no son estrictamente representantes ni delegados de este, en el sentido de que no ocupan su lugar en nombre de él.

En síntesis, aunque en teoría la Ley faculta al IMAS a elaborar y liderar el Plan de Lucha contra la Pobreza y le otorga recursos para ello, en la realidad ambas circunstancias se encuentran sujetas a la negociación en la que siempre privarán los intereses particulares de cada institución; salvo que existan directrices superiores que determinen otra condición. Esta afirmación también es válida en relación con los programas.

La situación ha tenido consecuencias significativas para el IMAS, sobre todo si se las mira vinculadas con el cumplimiento de sus objetivos y de su mandato de combatir y eliminar la pobreza. Como se sabe, en la administración pública y en cualquier estructura de tipo jerárquico, para elaborar un plan que comprometa a otras instituciones, y más aún para ponerlo en ejecución con éxito, es necesario tener algún grado de autoridad sobre esas organizaciones; lo que, como es lógico, no puede suceder de una institución autónoma hacia un Ministerio, en condiciones normales.

De hecho, en el medio costarricense existen las rectorías que otorgan algún poder a un ministro sobre otros iguales de un mismo sector, en materia de definición de políticas y de programación, como también el Ministerio de Planificación posee una potestad especial en materia de planeamiento sobre todas las demás instituciones del sector público; facultad que le es otorgada por la Ley de Planificación Nacional. Pero, en ambos casos, se trata de situaciones especiales.

De modo que, en las condiciones actuales, la recuperación por parte del IMAS del poder necesario para elaborar, dirigir, ejecutar y controlar el Plan de Lucha contra la Pobreza y asumir así la rectoría en ese campo, debiera formularse bajo la siguiente disyuntiva: la elevación del rango del IMAS en el contexto institucional, para que se transforme de ser una institución autónoma a constituirse en un Ministerio; o bien, la designación de la máxima autoridad administrativa, es decir la persona del Presidente Ejecutivo, como ministro sin cartera, tal y como ocurre actualmente.

Lo primero debe realizarse por una modificación del estatuto jurídico, y por supuesto que también de la Ley Constitutiva (con lo que se aprovecharía para actualizar la ley en otros aspectos señalados en este trabajo); lo que es totalmente posible, pero a un plazo más bien mediano. Lo segundo ya se ha efectuado en la práctica, pero presenta el inconveniente de que este ministro apoya su gestión en una entidad autónoma y no en un ministerio propiamente dicho; aunque evidentemente se trate del mismo rango y nivel. En todo caso, cualquiera de las dos alternativas señaladas, implica para su realización efectiva, al menos las cuatro condiciones siguientes:

#### **a. La hegemonía sobre el Plan Nacional de Lucha contra la Pobreza**

Como se ha afirmado en diferentes lugares de este trabajo, el IMAS elaboró su primer Plan Nacional de Lucha contra la Pobreza en el año 1974; y durante los veinte años siguientes operó como la institución responsable y conductora de esa lucha, estableciendo las relaciones que se consideraron necesarias y posibles y siguiendo las directrices superiores correspondientes; pero asumiendo la responsabilidad total sobre el proceso.

Dicha situación comenzó a variar a partir de la elaboración del *“Plan Nacional de Combate de la*

*Pobreza*”, en 1994. Puesto que este fue formulado en la segunda Vicepresidencia de la República, y ejecutado bajo la dirección de esa misma instancia, se produjo un desplazamiento de la responsabilidad sobre su implementación. Una situación similar sucedió unos años después con el “*Plan Nacional de Solidaridad*” en la administración Rodríguez (1998-2002) y con el “*Plan Nacional Vida Nueva*”, en la administración Pacheco (2002-2006), en que tanto la elaboración del Plan como la responsabilidad de su ejecución fueron asumidas por la Vicepresidencia de la República. Y aunque en la administración siguiente (Arias, 2006-2010) no se elaboró ningún plan nacional específico sobre el tema de pobreza (puesto que se siguió el contenido del Plan Nacional de Desarrollo), la responsabilidad sobre la ejecución del área sí fue trasladada al ministro de vivienda y luego a la ministra de salud.

En síntesis, casi durante todo el segundo período de la historia del IMAS la responsabilidad sobre la elaboración del Plan de Lucha contra la Pobreza y sobre su ejecución ha residido en instancias externas a la Institución, casi siempre relacionadas directamente con la Vicepresidencia de la República; lo que no parece ser casual, sino efecto de la necesidad de contar con una figura de autoridad que dirija y controle el proceso.

A la vez, ha sido el Plan Nacional el instrumento que ha servido para unir y amalgamar las acciones de las diferentes instituciones alrededor del tema del combate de la pobreza. En consecuencia, si el IMAS desea retomar el rol de rectoría en el campo de la atención de esta temática que le asigna su Ley Constitutiva, deberá necesariamente recuperar su liderazgo sobre el Plan y, en lo relacionado con este, sobre los diversos actores que participan en él. Ello implica la existencia de un nivel superior y de una rectoría sobre el campo; lo que parece estar asegurado con la designación del Presidente Ejecutivo del IMAS a la vez como Ministro de Bienestar Social y Familia y con las modificaciones al Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo, en lo referido con el Sistema Sectorial, introducidas mediante el Decreto N° 36646-MP-PLAN del 15 de julio de 2011.

#### ***b. Despolitización de los procesos institucionales***

Aunque, de manera general, se puede afirmar que la intervención de la política partidista, de corto plazo y eleccionaria es un mal endémico en la gestión pública del país (en lo que no pareciera que exista una gran diferencia en relación con otros países), el IMAS ha sido sin duda una de las instituciones más afectadas en ese campo; probablemente debido al tipo de beneficios que ofrece y al tipo de clientela que atiende. Históricamente, esta injerencia política ha tenido dos modalidades principales: la intromisión directa de líderes políticos en las decisiones internas de la Institución, tratando de influir en la concesión de beneficios con una visión clientelista (listados, presiones, denuncias, etc.), o bien, la pretensión de cambiar programas al inicio de cada administración; aunque al final se termine con una actividad igual con otro nombre y con algunos ajustes.

La primera forma de injerencia fue frecuente en la primera etapa de la historia del IMAS, siendo combatida con fuerzas, sobre todo en las Administraciones de 1986-1990 y 1994-1998; con lo que ha ido disminuyendo en los últimos años. Mientras que la segunda ha existido en la práctica en toda la historia institucional; y es precisamente esta la que más ha influido para que el IMAS fuera perdiendo su hegemonía sobre el campo del combate



de la pobreza. Ello, en la medida en que ha limitado la continuidad en la formulación y ejecución de los programas; dando con ello una imagen de cortoplacismo y de fragmentación en el accionar institucional.

En consecuencia, si el IMAS quiere orientar sus acciones hacia su objetivo principal y retomar su función de rectoría en el campo del combate de la pobreza debe no solo crear las condiciones orgánicas adecuadas para ello (estructura de poder), sino también revisar el aspecto funcional, eliminando todo lo que atente contra la existencia y la conducción de un Plan Nacional y fortaleciendo el establecimiento de líneas continuas o estratégicas que superen la corta periodicidad de las administraciones políticas o las cortas permanencias de los Presidentes Ejecutivos en sus puestos (por lo general se han dado dos en cada período presidencial). Con ello volvemos a la reafirmación de la importancia del Planeamiento Estratégico y a la necesidad de un Plan Nacional de Combate a la pobreza, revisado y renovado.

#### **c. La negociación con las diferentes instituciones**

Si bien es cierto que toda rectoría implica, al menos en teoría, una facultad para actuar y para tomar decisiones que afectan a los entes sometidos a ella, su funcionamiento tiende a no ser muy expedito y ágil, si su ejercicio no va acompañado con un proceso permanente de negociación. De hecho, la rectoría se realiza y se ejerce desde la autonomía de una entidad determinada sobre la autonomía de otra o de otras organizaciones. O dicho en otra forma, el ejercicio de la rectoría por una institución lleva implícita la pérdida de soberanía en las otras, sin por ello modificar sus características básicas; por lo que no constituye una relación fácil ni expedita.

En consecuencia, parece claro que un buen ejercicio de la rectoría debería pasar por un proceso permanente de negociación que, sin violentar la autonomía de los diferentes actores, impulse fuerte y efectivamente las acciones hacia los objetivos buscados.

Volviendo al texto de la Ley N° 4760 en su Art. 2, parece claro que la función del IMAS es dirigir la ejecución de

los recursos “puestos a su servicio” no “donados” por los diferentes actores, para ejecutar el Plan Nacional; lo que parece insinuar una co-ejecución de los recursos de acuerdo con lo dispuesto en el Plan, en donde el IMAS articula la implementación y cada institución o actor ejecuta su parte. De hecho, así fue concebido desde el inicio cuando en la propuesta de DESAL ya vista, el IMAS es ideado como una Institución de “segundo grado” conduciendo el cumplimiento de los diferentes actores.

#### **d. Liderazgo en el conocimiento sobre la pobreza**

Sin excluir del todo, en la práctica, los otros posibles usos que se pueden hacer del SIPO y de los sistemas de información en el campo social, la investigación realizada conduce a concluir que el uso mayor dado en el IMAS y casi la razón de ser (por lo menos del SIPO), no ha sido otra que la selección de beneficiarios; ello, en términos no tanto de priorización con base en las condiciones de las familias, sino de calificación o de ubicación en un nivel determinado de pobreza. En otras palabras, no se ha aprovechado la información generada mediante el SIPO para conocer a las familias (aunque está en plena capacidad de hacerlo), limitando así su uso a la clasificación de la pobreza. Evidentemente, visto en esa forma tan parcial, el SIPO no servirá para cimentar un plan de intervención familiar, como tampoco sería

capaz de fundamentar programas o estrategias de acción.

Ahora bien, tal como se ha afirmado repetidamente en este trabajo y como ha sido argumentado ampliamente por (Oviedo, 2009: cap. IV), la información contenida en el SIPO puede servir no solo para clasificar a las familias en un nivel de pobreza determinado, ni solo para proyectar acciones en un plazo cercano; sino también para fundamentar una metodología de intervención orientada a la reformulación de los servicios sociales asistenciales y no asistenciales; aspecto este último en el cual no ha sido aprovechado.

Por supuesto, dentro de este objetivo de aprovechar debidamente todas las potencialidades que tienen los Sistemas de Información disponibles en la Institución, particularmente el SIPO, se debe incluir lo relacionado con el aprovechamiento de su información sobre pobreza como medio para afirmar la autoridad institucional en el contexto del Sector Social. Precisamente, sobre este tema el IMAS ha reflexionado muchas veces, en el sentido de que uno de

los capitales más ricos que posee de manera exclusiva (que por ende lo distingue de otras instituciones), mediante el cual puede afirmar su autoridad en el Sector Social, son las referencias que tiene almacenada en sus bases de datos y el conocimiento sobre la pobreza que puede elaborar apoyándose en ella.

Sin duda, este es un tema que el IMAS no ha explotado lo suficiente y sobre el que puede fundamentar la apertura de un espacio propio, a partir del cual desarrolle instrumentos técnicos para uso interno; pero también que organice una oferta tecnológica y técnica de gran valor para otras instituciones. Dentro de esta línea, la Institución podría ofrecer una transferencia regular de información mediante acuerdos bilaterales, como también mantener un intercambio permanente de información e incluso concertar un trabajo conjunto para la producción de conocimiento, en beneficio del sector y del país.

Claro que ello implicaría introducir en el sistema los ajustes y modificaciones tecnológicas necesarias para que opere de la mejor forma y con la mayor eficiencia; el establecimiento de los procesos adecuados para mantener actualizada la información; y buscar los mecanismos más funcionales para darle sostenibilidad económica al sistema. Por lo que, entre otras cosas, debiera retomarse y actualizar el proyecto de transversalidad del SIPO, que se trabajó con el apoyo del Banco Mundial en los primeros años de la década de 2000, con miras a convertirlo en el Sistema de Información del Sector Social en lo relacionado con pobreza y a que se constituya en un instrumento de acercamiento y de articulación entre las instituciones relacionadas con ese tema.



# Bibliografía

---

**Alfaro Paniagua, Armando (2011).** Entrevista con ocasión del 40 aniversario del IMAS. En IMAS (2011). Documental 40 aniversario. Instituto Mixto de Ayuda Social. San José, Costa Rica.

**Araya Andrade, Kenneth (2010).** El programa Ideas Productivas del IMAS: Un análisis de los procesos de trabajo desde una perspectiva histórica-crítica. Universidad de Costa Rica. Sistema de Estudios de Posgrado. Trabajo final de investigación aplicada para optar por el grado y título de Maestría Profesional en Trabajo Social con énfasis en Gerencia Social. Ciudad Universitaria Rodrigo Facio. San José, Costa Rica.

**Asamblea Legislativa (1970).** Expediente N° 4334. Creación del Instituto Mixto de Ayuda Social. Asamblea Legislativa de Costa Rica. San José, Costa Rica.

**Benavides Solís, Randall (2008).** La política social focalizada en el apoyo a familias pobres: El Programa de Hogares Comunitarios, una caracterización de su funcionamiento. Universidad Nacional. Facultad de Ciencias Sociales. Escuela de Sociología. Documento final para optar por el grado

académico de Licenciatura en Sociología, mediante la metodología de seminario. Heredia, Costa Rica.

**Blanco González, Rosibel; Carazo García, Ana Rosa; Céspedes Rojas, Joaquina; Espinoza Ramírez, Carmen; y, Ramírez Zúñiga, Xinia (1990).** Un análisis comparativo de los programas Microempresas del IMAS y ASODELFI, dirigidos a la incorporación de la mujer al proceso productivo desde el hogar, en la provincia de Alajuela. Universidad de Costa Rica. Facultad de Ciencias Sociales. Escuela de Trabajo Social. Seminario de Graduación para optar al grado de Licenciatura en Trabajo Social. Ciudad Universitaria Rodrigo Facio. San José, Costa Rica.

**Campos, Luis Fernando (2004).** Antecedentes del Programa. Mimeo. Instituto Mixto de Ayuda Social. San José, Costa Rica.

**Cascante Loría, Auxiliadora (2006).** Evaluación del proceso seguido por el IMAS para la identificación, clasificación y selección de las personas, familias y grupos usuarios del componente Ideas Productivas. Instituto Mixto de Ayuda Social. San José, Costa Rica.

**Castro Chacón, Víctor (2011).** IMAS cuarenta años de historia. Instituto Mixto de Ayuda Social. Área de Planificación Institucional. San José, Costa Rica. Documento para uso interno.

**Centro de Educación y Promoción NOSOTROS (2005).** Informe final Consultoría Evaluación externa y Formulación de una propuesta de cambio del modelo de atención del programa Construyendo Oportunidades. Instituto Nacional de la Mujer. Área de Construcción de Identidades y Proyectos de Vida. San José, Costa Rica.

# Bibliografía

**Chacón Núñez Shirley (1996).** Existe una política y planificación social: un análisis comparado de la CCSS y el IMAS 1990-1996. Universidad Nacional. Facultad de Ciencias Sociales. Escuela de Sociología. Heredia, Costa Rica.

**Chaves Chamorro, Tatiana (2010).** La intervención interinstitucional a partir de la experiencia de la red de Guararí de Heredia. Universidad de Costa Rica, Sistema de Estudios de Posgrado, Programa de Posgrado en Trabajo Social. Trabajo final de Investigación aplicada para optar al grado de Maestría Profesional en Trabajo Social, con énfasis en Gerencia Social. Ciudad Universitaria Rodrigo Facio. San José, Costa Rica.

**Consejo del Sector Social (1994).** Plan Nacional de Combate a la Pobreza. Hacia una Costa Rica integrada por las oportunidades. Gobierno de la República de Costa Rica. San José, Costa Rica.

**Consejo Nacional de Acción Empresarial (1970).** Dictamen del Consejo Nacional de Acción Empresarial sobre la creación del Instituto Mixto de Ayuda Social. En Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (1970). Creación del Instituto Mixto de Ayuda Social. Asamblea Legislativa. San José, Costa Rica. Expediente del proceso de aprobación.

**Cordero Vega, Carolina Alejandra (1998).** Planificación Estratégica para la Gestión de Servicios Sociales en torno a la Pobreza (el caso del IMAS). Universidad de Costa Rica, Facultad de Ciencias Sociales, Escuela de Trabajo Social. Proyecto final de graduación para optar por el grado de Licenciatura en Trabajo Social. Ciudad Universitaria Rodrigo Facio. San José, Costa Rica.

**De la Cruz de Lemos, Vladimir (2010).** La República Liberal II. Política, economía y sociedad. En De la Cruz de Lemos, Vladimir (2010). Director General. Historia de Costa Rica. Tomo 7 Grupo Nación, GN SA 2010. San José, Costa Rica.

**DESAL. Programa de Acción Social – Convenio IMAS-DESAL.** Centro para el Desarrollo Económico y

Social de América Latina, 1973. Documento para discusión.

**Enfoques Estudios de Opinión (2009).** Informe final de contratación directa N° 2009CD-000178-IMAS. “Contratación de servicios técnicos y profesionales para la realización de Grupos Focales con personas beneficiarias y profesionales ejecutores de los programas institucionales”. Instituto Mixto de Ayuda Social. San José, Costa Rica.

**Fernández Ballestero, Rocío.** Evaluación de programas: una guía práctica en ámbitos sociales, educativos y de salud. Editorial Síntesis. Madrid, España. 1996.

**García Solano, Esmeralda y Zamora Carballo, Mireya (1982).** Evolución del Bienestar Social en la Dirección General de Bienestar Social y el Subprograma de Asistencia Social del IMAS. Universidad de Costa Rica, Facultad de Ciencias Sociales, Escuela de Trabajo Social. Tesis de grado para optar al título de Licenciatura en Trabajo Social. Ciudad Universitaria Rodrigo Facio. San José, Costa Rica.

**Guerra Borges, Alfredo (1993).** El desarrollo económico. En Historia General Centroamericana. De la posguerra a la crisis. Editor Héctor Pérez Brignoli. Editorial Síntesis. Madrid, España.

**Gutiérrez Dávila, Mayela y Rivera Vargas Mario (2002).** Eva-

luación del Programa mujeres en condiciones de pobreza del Instituto Mixto de Ayuda Social y su efecto en las condiciones de vida de las participantes que residen en Alajuelita, 1999-2000. Tesis para optar por el grado académico de Licenciatura en Sociología, con énfasis en investigación. Universidad Nacional. Facultad de Ciencias Sociales. Escuela de Sociología. Heredia, Costa Rica.

**Guzmán Stein, Laura et al. (2002).** Evaluación del impacto social del Componente Fortalecimiento para la vida. Universidad de Costa Rica. Centro de Investigación en Estudios de la Mujer (CIEM-UCR). Ciudad Universitaria Rodrigo Facio. San José, Costa Rica.

**Herrera Arias, Rosibel (2010).** La participación comunal en el quehacer del Área Regional de Desarrollo Social Brunca del Instituto Mixto de Ayuda Social. Universidad de Costa Rica, Sistema de Estudios de Posgrado, 2010. Trabajo final de investigación aplicada para optar al grado de Maestría Profesional en Trabajo Social, con énfasis en Gerencia Social. Ciudad Universitaria Rodrigo Facio. San José, Costa Rica.

**Humanitas de Costa Rica (2010).** Proyecto evaluación de resultados del programa Instituciones de Bienestar Social. Informe final. Instituto Mixto de Ayuda Social. San José, Costa Rica.

**IMAS (1977).** Memoria 1971-1975. Instituto Mixto de Ayuda Social. San José, Costa Rica.

**IMAS (1977bis).** Memoria 1976. Instituto Mixto de Ayuda Social. San José, Costa Rica.

**IMAS (1982).** Memoria Anual 1982. Instituto Mixto de Ayuda Social. San José, Costa Rica.

**IMAS (1997).** Propuesta de estructura orgánica para el nivel central. Instituto Mixto de Ayuda Social. San José, Costa Rica.

**IMAS (1998).** Plan Anual Operativo 1999. Instituto Mixto de Ayuda Social. San José, Costa Rica.

**IMAS (1999).** Plan Anual Operativo 2000. Instituto Mixto de Ayuda Social. San José, Costa Rica.

**IMAS (2002).** Memoria Institucional 1998-2002. Instituto Mixto de Ayuda Social. San José, Costa Rica.

**IMAS (2006).** Propuesta para la implementación de un sistema para la formulación, el seguimiento y la evaluación de programas sociales en el Instituto Mixto de Ayuda Social. Instituto Mixto de Ayuda Social. San José, Costa Rica. Documento propuesto por la asesoría de planeamiento institucional para la discusión interna.

**IMAS (2007).** Plan Operativo Institucional para el 2008. Instituto Mixto de Ayuda Social. San José, Costa Rica.

**IMAS (2008).** Plan Operativo Institucional. Instituto Mixto de Ayuda Social. San José, Costa Rica (documento resumen).

**IMAS (2011).** Documental 40 aniversario. Instituto Mixto de Ayuda Social. San José, Costa Rica.

**IMAS (2011).** Plan Estratégico Institucional 2011-2014. Instituto Mixto de Ayuda Social. San José, Costa Rica.

**IMAS-ITCO-MAG-DINADECO, (1973).** Plan Nacional de Asentamientos Campesinos para la formación de



# Bibliografía

Empresas Comunitarias. Proyecto cooperativo interinstitucional. San José, Costa Rica.

**Lao Martín, Juan José (1974).** La realidad costarricense y el Instituto Mixto de Ayuda Social. Universidad de Costa Rica, Facultad de Derecho. Tesis de grado para optar al título de Licenciatura en Derecho. Ciudad Universitaria Rodrigo Facio. San José, Costa Rica.

**Martín Baró, Ignacio (1996).** Sistema grupo y poder: Sicología social desde Centroamérica II. UCA Editores. San Salvador. El Salvador.

**Martínez Araya, Andrés; Meneses Marín Guillermo; Salas Díaz José Miguel; Solano Chavarría Héctor (2009).** Determinantes de la política social costarricense durante la época dorada: Estado-centrismo y distribución. Universidad de Costa Rica, Facultad de Ciencias Sociales. Escuela de Ciencias Políticas. Memoria del Seminario de Graduación para optar por el grado de Licenciatura en Ciencias Políticas. Ciudad Universitaria Rodrigo Facio. San José, Costa Rica.

**Meléndez Chaverri, Carlos (2010).** Las poblaciones coloniales. En De la Cruz de Lemos, Vladimir (2011). Director General. Historia de Costa Rica. Tomo 3. C.R. Grupo Nación, GN SA 2010. San José, Costa Rica.

**MIDEPLAN, 1969.** Plan Nacional de Desarrollo 1969-1972. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. San José, Costa Rica.

**Monge Alfaro, Carlos (1980).** Historia de Costa Rica. Librería Trejos Hermanos. Editorial Universitaria Centroamericana. San José. Costa Rica.

**Morales Hernández, Francisco (1971).** Exposición sobre la filosofía y funciones del Instituto Mixto de Ayuda Social. En Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (1970). Creación del Instituto Mixto de Ayuda Social. Asamblea Legislativa. San José, Costa Rica. Expediente del proceso de aprobación.

**NOSOTROS,** Informe final de la evaluación externa y de la formulación de una propuesta de cambio del modelo de atención del programa Construyendo Oportunidades. Centro de Educación y Promoción NOSOTROS. Alajuela, Costa Rica.

**Oviedo Alfaro, Marlene (2004).** Diagnóstico organizacional del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS). Instituto Mixto de Ayuda Social. Asesoría de planeamiento y desarrollo institucional. San José. Costa Rica. Diagnóstico organizacional para iniciar el proceso de análisis estratégico de 2007.

**Oviedo Alfaro, Marlene (2009).** Potencialidades del SIPO – IMAS para la re-formulación de los servicios sociales asistenciales, según derechos económico-sociales, por necesidades y tipos de familia, género y territorio. Universidad de Costa Rica. Sistema de Estudios de Posgrado. Programa de Posgrado en Trabajo Social. Informe de residencia práctica para optar al grado de Maestría Profesional en Trabajo Social, con énfasis en Gerencia Social. Ciudad Universitaria Rodrigo Facio. San José, Costa Rica.

**Oviedo Alfaro, Marlene (2010).** Modelo de Intervención para la atención integral de familias y comunidades en pobreza. Instituto Mixto de Ayuda Social. Área de Planificación Institucional. San José, Costa Rica. Borrador para discusión interna.

**Presidencia de la República, (1992).** Decreto Ejecutivo No 21391TSS-MEP-S: Creación del Programa de Microempresas para la atención infantil: Hogares Comunitarios. Diario Oficial La Gaceta N° 149, 5 de agosto de 1992, San José, Costa Rica.

**Rawlings, Laura B. y Rubio, Gloria M. (2003).** Evaluación de impacto de los programas de Transferencias Condicionadas en efectivo. Secretaría de Desarrollo Social. Cuadernos de Desarrollo Humano, México.

**Rodríguez Sancho, Javier (2008).** Aspectos históricos sobre la pobreza en Costa Rica. El nacimiento del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) en 1971. Diálogos Revista Electrónica de Historia ISSN 1409-469X. Número especial.

**Rodríguez Vega, Eugenio (2011).** La segunda República: política, economía y sociedad. En De la Cruz de Lemos, Vladimir (2011) Director General. Historia de Costa Rica. Tomo 10. C.R. Grupo Nación, GN SA 2011. San José, Costa Rica.

**Ruiz Bravo, Rose Marie (1998).** Desarrollo humano y local en la superación de la pobreza en Costa Rica: un modelo alternativo. Instituto Mixto de Ayuda Social. San José, Costa Rica.

**Salazar C. Carmen y Pineda I. Roberto (1987).** El Estado costarricense y las políticas sociales en Vivienda y Asistencia Social. Universidad Nacional. Facultad de Ciencias Sociales. Escuela de Sociología. Tesis para optar al grado de Licenciatura en Sociología, con mención en Metodología. Heredia, Costa Rica.

**Solís Sánchez, Pedro (1993).** La Asistencia y la Promoción Social en el contexto de las políticas del IMAS. Instituto Mixto de Ayuda Social. Dirección de Planificación. Serie: Políticas del Instituto Mixto de Ayuda Social. San José, Costa Rica. Mimeo para uso interno.

**Solís Sánchez, Pedro (2001).** Apuntes para una historia del IMAS. Instituto Mixto de Ayuda Social, San José, Costa Rica. Mimeo para discusión interna.

**Solís Sánchez, Pedro (2008).** Informe final de gestión. Asesoría de Planeamiento y Desarrollo Institucional. Instituto Mixto de Ayuda Social. San José, Costa Rica. Informe de rendición de cuentas al término de su trabajo en el IMAS.

**Solís Sánchez Pedro, et al. (1982).** Informe de la Comisión Evaluadora del PRECO. Instituto Mixto de Ayuda Social. San José, Costa Rica. Informe para el Consejo Directivo del IMAS.

**Solís Sánchez, Pedro y Castro Chacón, Víctor (2001).** El IMAS y su historia. Instituto Mixto de Ayuda Social. Unidad de Planeamiento Institucional. San José, Costa Rica. Mimeo para discusión interna.

**Trejos Solórzano, Juan Diego (2001).** Elementos de una estrategia nacional para la superación de la pobreza en Costa Rica. Informe final realizado para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) dentro del proyecto COS/97/G51: "Agenda Nacional para la Superación de la Pobreza" (PNUD/MTSS/IMAS). San José, Costa Rica.

**Trejos Solórzano, Juan Diego (2011).** Pobreza, desigualdad y oportunidades: una visión de largo plazo. Proyecto: construcción Costa Rica visión a largo plazo. Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas. Universidad Nacional.

# Bibliografía

dad de Costa Rica. Ciudad Universitaria Rodrigo Facio. San José, Costa Rica. Documento preliminar para discusión.

**Trejos Solórzano, Juan Diego y Sáenz Vega, María Inés (2007).** La selección de los beneficiarios para los programas contra la pobreza: la experiencia del IMAS. Revista Economía y Sociedad, N° 31 y 32. Enero-diciembre de 2007, pp 79-100. Universidad de Costa Rica. Instituto de Investigaciones de Ciencias Económicas. Ciudad Universitaria Rodrigo Facio. San José, Costa Rica.

**Vargas Calvo, Olga Sonia (1997).** Diseño de evaluación del componente de Asistencia Social del Área de Solidaridad, ejecutado por el Instituto Mixto de Ayuda Social. Universidad de Costa Rica, Sistema de Estudios de Posgrado. Maestría de Evaluación de Proyectos, 1997. Tesis de grado para optar al título de Maestría en Evaluación. Ciudad Universitaria Rodrigo Facio. San José, Costa Rica.

**Villalobos Alvarado, Yamileth (2004).** La excesiva normativa jurídica que rigen los derechos sociales. Universidad del Valle. Licenciatura en Derecho. Seminario de

graduación para optar por el grado de Licenciado en Derecho. San José, Costa Rica.

**Viquez Salazar, Roxana (2003).** Sistema de Identificación de la Población Objetivo – SIPO en Costa Rica. Documento preparado para ser presentado al Banco Mundial, bajo la supervisión de Tarsicio Castañeda (Consultor) y Kathy Lindert (Senior economist-World Bank). San José, Costa Rica.

**Viquez Salazar, Roxana (2011).** Entrevista para consultoría sobre el IMAS. Grabación. San José, Costa Rica.

**Wong, Carlos (1983).** La vivienda en Costa Rica. Análisis. La Tribuna Económica. San José, Costa Rica.

# Anexos

## Personas entrevistadas

1. Autoridades superiores		
Pbro. Armando Alfaro Paniagua	1971-1978	Primer Director Ejecutivo
Dra. Sary White Solano	1980-1982	Presidenta Ejecutiva
Ing. Carlos Corrales Villalobos	1987-1990	Presidente Ejecutivo
MBA. Roxana Víquez Salazar	1992-1994	Presidenta Ejecutiva
	1999-2002	Presidenta Ejecutiva
Dra. Rose Marie Ruiz Bravo	1995-1998	Presidenta Ejecutiva
	2010	Miembro del Consejo Directivo
Dr. Fernando Marín Rojas	2010	Presidente Ejecutivo y Ministro de Bienestar Social y Familia
Licda. Johana Fernández Gómez	1986-2002	Miembro del Consejo Directivo
Licda. Mayra Díaz Méndez	2010	Gerente General actual
Lic. Juan Carlos Dengo González	2010	Subgerente Desarrollo Social actual

2. Nivel técnico	
<b>Exfuncionarios</b>	
Licda. Norma Méndez Morales	Dirección de Acción Social
Licda. Virginia Jiménez Blanco	Dirección de Acción Social
Licda. María Capuano Rojas	Dirección de Acción Social
Dr. Oliveth Bogantes Hidalgo	Dirección de Planificación
<b>Oficinas centrales</b>	
Licda. Jeannette Solano Sibaja	Evaluación y Seguimiento de Programas
Lic. Paul Soto Zúñiga	Evaluación y Seguimiento de Programas
MA. Olga Sonia Vargas Calvo	Evaluación y Seguimiento de Programas
MA. Víctor Castro Chacón	Jefe Área de Planificación Institucional
MA. Marlene Oviedo Alfaro	Profesional en Planificación Institucional

<b>Área Regional de Alajuela</b>	
MA. Noemy Araya Alfaro	Unidad Local Desarrollo Social Grecia
MA. Keneth Araya Andrade	Unidad Local Desarrollo Social Alajuela
Licda. Margarita Fonseca Murillo	Unidad Local Desarrollo Social San Ramón
Licda. Elizabeth Solís Rodríguez	Unidad Local Desarrollo Social San Ramón
Lic. Luis Guillermo Solano Monge	Unidad Local Desarrollo Social Alajuela
<b>Área Regional de Cartago</b>	
Licda. Lilliana Fonseca Gamboa	Jefe Unidad de Investigación, Planificación y Evaluación Regional Cartago
Licda. Marilú Cerdas Guerrero	Unidad Local Desarrollo Social Cartago
<b>Área Regional de Heredia</b>	
Geimy P. Cortés Cordero	Técnica de Archivo. Área Regional
MA. Tatiana Chaves Chamorro	Unidad Local Desarrollo Social Heredia
Walter Venegas H	Operador de Equipo Móvil
Licda. Margarita Rivas Brenes	Unidad Local Desarrollo Social Heredia
Hilda Bonilla Delgado	Secretaria Área Regional
Martha Calderón Fuentes	Encargada de Archivo
Licda. Mey Ling Wong Segura	Jefe Administrativa Área Regional
Licda. Ana Sánchez Chavarría	Unidad Local Desarrollo Social Heredia
Bach. Roberto A. Astorga Castillo	Unidad Local Desarrollo Social Sarapiquí
Lic. Luis Mariano Alfaro Arias	Unidad de Investigación, Planificación y Evaluación Regional
<b>Área Regional de Liberia</b>	
Licda. Julia Sotela Borges	Coordinadora Unidad Local Desarrollo Social Liberia
Licda. Zady P. Martínez Zapata	Unidad Local Desarrollo Social Liberia
Licda. Ruth Mary Peraza Bastos	Unidad Local Desarrollo Social Santa Cruz
Licda. Judith Guillén Contreras	Unidad de Investigación, Planificación y Evaluación Regional
Licda. Mariana Angulo Espinoza	Unidad Local Desarrollo Social Santa Cruz
Licda. Marta López Morales	Unidad Local Desarrollo Social Nicoya
Licda. Roxana Murillo Zamora	Unidad de Investigación, Planificación y Evaluación Regional
Licda. Adela Cerdas Solórzano	Unidad Local Desarrollo Social Cañas

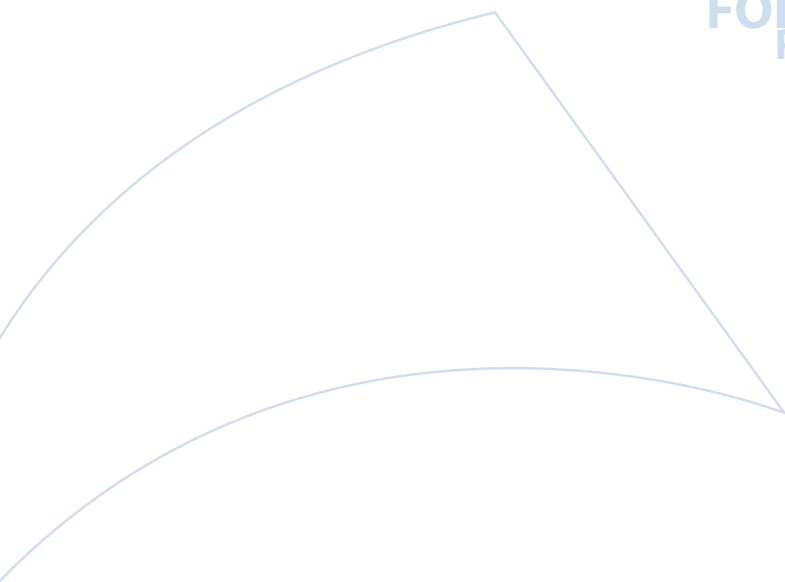
<b>Área Regional de Limón</b>	
Licda. Ana Loría Guadamuz	Unidad Local Desarrollo Social
Licda. Daniela Zúñiga Gayle	Unidad Local Desarrollo Social
Jason Ardón García	Unidad Local de Desarrollo Social Limón
Licda. Reyshele Owen Brown	Unidad Local Desarrollo Social
Bach. Elizabeth Campos Brenes	Unidad Local Desarrollo Social
Licda. Irina Herrera Sandino	Unidad Local Desarrollo Social Talamanca
MA. Claire Riley Fairclough	Unidad Local Desarrollo Social
Hugo Castro Murillo	Unidad Local Desarrollo Social
Licda. Arelys Miranda Delgado	Unidad Local Desarrollo Social Siquirres
MA. Eloisa Brown Watson	Unidad Local Desarrollo Social Limón
Licda. Cleony Edwardas Nicholson	Unidad de Investigación, Planificación y Evaluación Regional
<b>Área Regional de Área Brunca</b>	
Licda. Adys Quirós Valverde	Unidad de investigación, Planificación y Evaluación Regional
MA. Wilberth Hernández Vargas	Jefe de Área Regional Brunca
Licda. Rosario Aguilar Vargas	Unidad Local Desarrollo Social Corredores y Golfito
Lic. Teresita Cordero Solís	Coordinadora Unidad Local Desarrollo Social Pérez Zeledón
Licda. Mayela Castrillo Morales	Unidad Local Desarrollo Social Pérez Zeledón
Licda. Virginia Agüero Zúñiga	Unidad Local Desarrollo Social Pérez Zeledón
<b>Área Regional de Puntarenas</b>	
Licda. Wendy Campos Zúñiga	Unidad Local Desarrollo Social Puntarenas
Lic. Guiselle Piedra Rodríguez	Unidad Local Desarrollo Social Paquera
Lic. Dorian Vargas Ríos	Unidad Local Desarrollo Social Paquera
Licda. M. Concepción Gutiérrez A.	Jefe unidad Investigación, Planificación y Evaluación Regional
Lic. Wilberth Ruiz Huertas	Unidad Local Desarrollo Social Puntarenas
Licda. Roxana Peña Bonilla	Jefe Área Administrativa Área Regional
Lic. Jorge Sossa Araya	Unidad Local Desarrollo Social Chomes
<b>Área Regional de San José Noreste</b>	
Licda. Xenia Ugalde Vega	Unidad Local Desarrollo Social Goicoechea
MA. Gabriela Prado Rodríguez	Unidad Local Desarrollo Social Acosta



# Anexos

Licda. Ana Isabel Carballo	Unidad de investigación, Planificación y Evaluación Regional
Licda. Brenda Hodson Easy	Redes de Cuido
MA. Gerardo Quesada Leitón	Unidad Local Desarrollo Social
Licda. Patricia Obando Mora	Jefe Área Regional Noreste
<b>Área Regional de San José Suroeste</b>	
Licda. Mayela Gutiérrez Dávila	Unidad Local Desarrollo Social Mora
Licda. Patricia Fonseca Vásquez	Unidad Local Desarrollo Social Cristo Rey
Licda. Andrea Rodríguez Bogantes	Unidad Local Desarrollo Social Puriscal
Licda. Julia Salazar Vásquez	Unidad Local Desarrollo Social Pavas, Escazú
Lic. Roxana Arce Salazar	Unidad Local Desarrollo Social Puriscal y Turrubares
Licda. Helen Alvarado Mora	Jefe Área Regional Suroeste

3. Beneficiados	
Shirley Rodríguez Matey	Ideas Productivas
Serafina Borges Villarreal	Vivienda
Carlos Ramón Apu Vásquez	Ideas Productivas
Ma. Yannette Díaz Moraga	Subsidio por desempleo
Anita Ma. Anchía León	Subsidio por desempleo
Josefina Guzmán Alvarado	Subsidio por desempleo
Karlyn Patricia Morgan	Subsidio por desempleo
Mercedes Rodríguez	Subsidio por desempleo
Lidiatt Rodríguez Chacón	Subsidio por desempleo
Rosibel Moya Ríos	Subsidio por desempleo
Georgina B. Miranda Rodríguez	Subsidio por desempleo
Alejandra Cerdas Chacón	Subsidio por desempleo
Sonia Quirós	Ideas Productivas (artesanía y bisutería)
Rudy Azofeifa Moraga	Gerente ASOPROA Fondos Locales de Solidaridad
Xinia Méndez López	Vivienda
Kattia Barboza Alvarado	Ideas Productivas
Miriam Piedra Piedra	Ideas Productivas
Joaquín López Herrera	Ideas Productivas



PARTICIPACION  
 DERECHOS  
 EQUIDAD  
 BIENESTAR  
 GÉNERO  
 SUPERACION  
 LOGROS  
 PROYECTOS  
**SOLIDARIDAD**  
 DESARROLLO PERSONAS  
 PROMOCION SOCIAL  
 SERVICIO FAMILIAS  
 SUPERACION FORMACION ACCION  
 TERRITORIALIDAD  
 VULNERABILIDAD  
 OPORTUNIDADES  
**EDUCACION**  
 FORMACION  
 PROYECTOS  
 INCLUSION  
**ACCION**  
 RECURSOS  
 SOCIAL CONTROL  
 SECCION EQUIDAD  
 PARTICIPACION SOCIAL

