

Ser la voz  
de quienes  
no tienen voz



**MEMORIA  
INSTITUCIONAL**  
**2014 - 2018**

ADMINISTRACIÓN  
SOLÍS RIVERA



**imas**  
Instituto Mixto de Ayuda Social





# MEMORIA IMAS

## 2014 - 2018

**Administración Luis Guillermo Solís Rivera**

Abordaje multidimensional de la pobreza  
con enfoque de Derechos Humanos

# ÍNDICE

Pág.

06 ▶ **Siglas y acrónimos**

12 ▶ **Mensaje del Presidente Ejecutivo**

## Capítulo I

16 **IMAS: Del asistencialismo al abordaje multidimensional de la pobreza**

17 1. El surgimiento del IMAS y su misión de reducir la pobreza

- 1.1 Origen y desarrollo institucional
- 1.2 Descripción del funcionamiento histórico de la entidad
- 1.3 Evolución y situación reciente de la pobreza y el papel del IMAS
- 1.4 Pobreza multidimensional: un enfoque más integral
- 1.5 Pobreza y desigualdad
- 1.6 El asentamiento geográfico de la pobreza
- 1.7 Relación con resultados IPM
- 1.8 Pobreza por ingreso en zona rural
- 1.9 Datos actuales de la pobreza
- 1.10 Las cifras de la pobreza (Encuesta Nacional de Hogares, INEC 2017)

## Capítulo II

34 **Humanización de la labor institucional**

35 2. Descripción del cambio institucional para atender la población beneficiaria

- 2.1 Estructura del cambio
- 2.2 Articulación y ejecución efectiva de los compromisos institucionales
- 2.3 Consejo Social Presidencial
- 2.4 El mejor recurso humano dotado de tecnología de punta
- 2.5 Modelo de intervención social

## Capítulo III

42 **Oferta programática: Oportunidades que cambian realidades**

43 3. Descripción, alcance y abordaje estratégico

- 3.1 Nueva visión para atender población objetivo
- 3.2 Organigrama institucional
- 3.3 Transparencia y ética en el IMAS
- 3.4 Estructura programática
- 3.5 IMAS Duty Free: Compras con responsabilidad social
- 3.6 Múltiples beneficios
- 3.7 Comportamiento de la distribución presupuestaria en la oferta programática
- 3.8 Datos consolidados de la distribución presupuestaria
- 3.9 Ejecución presupuestaria
- 3.10 Fideimas: Músculo para los emprendimientos
- 3.11 Una solución de acceso al crédito formal para la población objetivo

Pág.

**Capítulo IV****58 Estrategia Puente al Desarrollo: principal herramienta del IMAS**

- 4.1 Fundamentos e inversión de la Estrategia Puente al Desarrollo
- 4.2 Distribución de la inversión social por beneficios
- 4.3 ¿Cuándo y por qué se creó la Estrategia Nacional Puente al Desarrollo?
- 4.4 ¿Cómo opera Puente al Desarrollo?
- 4.5 Alcance del Programa Hogares Conectados

**68 Capítulo V****Innovación y acciones con enfoque de Derechos Humanos****69 5. Derechos Humanos: una nueva dimensión de abordaje de la pobreza**

- 5.1 Visión con enfoque de Derechos Humanos
- 5.2 IMAS trasciende el abordaje de la pobreza hacia los Derechos Humanos
- 5.3 Implementación de controles por medio de la tecnología
- 5.4 Atención de población en situación de calle y abandono
- 5.5 Sistema Nacional de Cuidados y Apoyo
- 5.6 Atención de los desastres naturales
- 5.7 Atención a poblaciones específicas

**84 Capítulo VI****Transformación con visión de un futuro próspero****85 6. Dignificación y respeto guiaron misión del IMAS**

- 6.1 IMAS contribuyó a sistema de inclusión social del país
- 6.2. Impacto país
- 6.3 ENPD: Evaluar nuestras acciones, es un compromiso con la transparencia de la gestión.
- 6.4 Oportunidades de mejora
- 6.5 El nuevo paradigma IMAS sobre el terreno

**Créditos:**

**Coordinador IMAS:** Nelson Vinicio Mora Céspedes, Profesional en Imagen Institucional, Presidencia Ejecutiva

**Colaboradores IMAS:** Juan Carlos Laclé Mora, Jefe de Planificación Institucional  
Esteban de Jesús Llaguno Thomas, Encargado de Sistemas de Información Social

**Agencia:** RMDC Imagen y Comunicación Centroamericana S.A.

**Economistas:** Claudio Ansorena Montero, Jose Garbanzo Núñez

**Periodistas:** Karen Barrantes Molina, Luis Ángel Montoya Salas, Pedro Ramírez Adanaqué

**Diseño Gráfico:** Kevin Bermúdez Cabrera, Joseph Arroyo Obando, Mauricio Flores Madrigal



## SIGLAS Y ACRÓNIMOS

<b>ARDS</b> Áreas Regionales de Desarrollo Social	<b>FONABE</b> Fondo Nacional de Becas
<b>BANHVI</b> Banco Hipotecario de la Vivienda	<b>FONATEL</b> Fondo Nacional de Telecomunicaciones
<b>CCSS</b> Caja Costarricense de Seguro Social	<b>GpRD</b> Gestión para Resultados de Desarrollo
<b>DELPHOS</b> Sistema de Información para la Administración del Sistema de Planificación del IMAS y sus respectivos planes	<b>INDER</b> Instituto de Desarrollo Rural
<b>CENCINAI</b> Centro de Educación y Nutrición y de Centros Infantiles de Atención Integral	<b>INA</b> Instituto Nacional de Aprendizaje
<b>CEPAL</b> Comisión Económica para América Latina y el Caribe	<b>INDER</b> Instituto de Desarrollo Rural
<b>CNE</b> Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias	<b>INEC</b> Instituto Nacional de Estadística y Censos
<b>CIVET</b> Comisión Institucional de Valores, Ética y Transparencia	<b>INAMU</b> Instituto Nacional de las Mujeres
<b>CONAPAM</b> Consejo Nacional para Atención del Adulto Mayor	<b>IPM</b> Índice de Pobreza Multidimensional
<b>DINADECO</b> Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad.	<b>JPS</b> Junta de Protección Social
<b>ENAHO</b> Encuesta Nacional de Hogares	<b>MAG</b> Ministerio de Agricultura y Ganadería
<b>ENPD</b> Estrategia Nacional Puente al Desarrollo	<b>MAPSESI</b> Matriz Anual de Programación, Seguimiento y Evaluación Sectorial Institucional
<b>FIDEIMAS</b> Fideicomiso del Instituto Mixto de Ayuda Social	<b>MEP</b> Ministerio de Educación Pública
<b>FES</b> Ficha de Estratificación Social	<b>MIDEPLAN</b> Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
<b>FIS</b> Ficha de Información Social	<b>MIP</b> Método Integrado de Medición de la Pobreza
<b>FISI</b> Información Social de Personas Institucionalizadas y Casos Especiales	<b>MIVAH</b> Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos
<b>FODESAF</b> Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares	<b>MTSS</b> Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
	<b>ODS</b> Objetivos de Desarrollo Sostenible
	<b>OCDE</b> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
	<b>PAF</b> Sistema de Planeamiento, Administración y Finanzas

**PANI** Patronato Nacional de la Infancia

**PAO** Plan Anual Operativo

**PEI** Plan Estratégico Institucional

**PEN** Programa Estado de La Nación

**PIB** Producto Interno Bruto

**PNCP** Plan Nacional de Combate de la Pobreza

**PNUD** Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo

**POA** Plan Operativo Anual

**POI** Plan Operativo Institucional

**PRECO** Programa de Empresas Comunitarias de Autogestión

**SACI** Sistema de Atención a la Ciudadanía

**REDCUDI** Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil

**SABEN** Sistema de Atención de Beneficiarios

**SAPEF** Sistema de Atención del Plan Familiar

**SIG** Sistemas de Información Geográfica

**SINIRUBE** Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios

**SIPAS** Sistema de Información para la Acción Social

**SIPO** Sistema de Información de la Población Objetivo

**SISBEN** Sistema de Información y Selección de Beneficiarios

**SSLcP** Sector Social y de Lucha contra la Pobreza

**TIC** Tecnologías de Información y Comunicación

**UNICEF** Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (siglas de su nombre en inglés: United Nations Children's Fund)

**SM** Salario mínimo

**SAP-R3** Sistemas informático utilizado para las compras institucionales

**PEP** Programación Estratégica a Nivel de Programas

**SINIRUBE** Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado

**PND** Plan Nacional Desarrollo

**POGE** Plan Operativo Gerencial

**UGM** Unidades Geoestadísticas Mínimas

**UIPER** Unidad de Investigación, Planificación y Evaluación Regional

**ULDS** Unidades Locales de Desarrollo Social

**UNICEF** Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia



# Integración Consejo Directivo 2015-2018

María Eugenia Badilla Rojas (*Directora*) / Daniel Morales Guzmán (*Subgerente de Soporte Administrativo y Financiero*)  
Gerardo Alvarado Blanco (*Gerente General*) / Tatiana Loaiza Rodríguez (*Jefa de Secretaría de Actas*) / Emilio Arias Rodríguez  
(*Presidente Ejecutivo*) / María Leitón Barquero (*Subgerente de Desarrollo Social*) / Edgardo Herrera Ramírez (*Auditor General*)  
/ Marianella Navarro Romero (*Sub Auditora General*) / Freddy Fallas Bustos (*Director*) Ronald Cortero Cortés (*Director y*  
*Vicepresidente de la Junta*) / Georgina Hidalgo Rojas (*Directora*) / Geovanni Cambronero Herrera (*Subgerente de Gestión de*  
*Recursos*) / Ana Cecilia Masís Ortíz (*Directora*) / Ericka María Álvarez Ramírez (*Directora*)







## Integración Consejo Directivo 2014-2015

Daniel Morales Guzmán (Subgerente de Soporte Administrativo y Financiero) / Geovanni Cambroner Herrera (Subgerente de Gestión de Recursos) / Berny Vargas Mejía (Asesor Jurídico) / Carlos Alvarado Quesada (Presidente Ejecutivo) / Verónica Grant Díez (Directora) / Ericka Valverde Valverde (Directora) / Enrique Sánchez Carballo (Director) / Edgardo Herrera Ramírez (Auditor General) / Gerardo Alvarado Blanco (Gerente General) / María Leitón Barquero (Subgerente de Desarrollo Social) / Georgina Hidalgo Rojas (Directora) / Mayra González León (Directora) / María Eugenia Badilla Rojas (Directora) / Carlos Elizondo (Jefe de Secretaría de Actas).







“

...disminuir la brecha digital es igual a disminuir la pobreza. Entre más logremos que las familias pobres tengan acceso a la tecnología, logramos generarles instrumentos para que salgan de la pobreza.”

Emilio Arias Rodríguez  
Ministro de Desarrollo Humano e Inclusión Social  
Presidente Ejecutivo del IMAS



## Mensaje del Presidente Ejecutivo



La disminución de la pobreza y erradicación de la pobreza extrema son los mayores retos del desarrollo de Costa Rica y del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) la institución que lidera este gran esfuerzo.

La pobreza y la falta de acceso a los servicios públicos, constituye un problema que atraviesa toda nuestra idiosincrasia imponiéndonos, como autoridades de gobierno, responsabilidades que trascienden banderías políticas y que no debe ser utilizada con propósitos electorales ni vista como una particularidad individual de los seres humanos, sino como un problema estructural y sistémico que debemos corregir de manera integral y sostenible.

El IMAS como institución de vocación social y entregada al propósito de reducir la pobreza y erradicar la pobreza extrema, tiene esta misión junto con las demás organizaciones del gobierno del sector social.

Tiene como una de sus principales obligaciones hacer el mejor uso de sus recursos humanos y financieros para lograr el mayor beneficio posible de la población más vulnerable.

La nueva filosofía de esta institución, ha sido trabajar directamente con la gente, yendo a buscar, ver y solucionar de manera conjunta las necesidades de miles de personas con derechos humanos que deben ser cumplidos y respetados. Atrás debe quedar el destello del “pobrecito” y la pobreza como simple concepto y un registro estadístico que se mantuvo inmutable durante décadas.

Este nuevo enfoque, en el que la justicia y la inclusión social están dirigidas a alcanzar el logro de una mayor equidad, contribuye a la eliminación de las barreras sociales provocadas por el desconocimiento de las diferencias (culturales, género, etaria, étnicas, físicas, y territoriales, entre otras) y constituye en sí mismo un nuevo paradigma.

En aras de la coherencia, se replantean variables para el abordaje técnico-científico, ajustadas a la nueva filosofía de derechos humanos del bienestar social; pero sobretodo, a una convicción:

Los derechos humanos constituyen una oportunidad valiosa para regresar a la concepción humanista que impulsó los cambios sociales de la Costa Rica igualitaria, compasiva y solidaria más allá de toda prueba, como hemos podido constatar en las catástrofes nacionales provocadas por el huracán Otto y la tormenta Nate, para citar las más recientes.

La pobreza como fenómeno ha ocupado las preocupaciones de los científicos sociales de las universidades costarricenses durante mucho tiempo. Sus estudios son abundantes, rigurosos, exhaustivos en su caracterización, representación, distribución geográfica e impacto social y económico.

Los esfuerzos de precisión institucionales permitieron fortalecer el uso de las tecnologías de la información, de las cuales el IMAS ha obtenido un gran provecho en su afán por alcanzar, eficacia, certeza, velocidad y cercanía con sus destinatarios, en un contexto de transparencia

de gestión en todas sus unidades centrales y regionales.

De esta forma el IMAS cumple con la Ley 4760, que le dio vida institucional dignificando a nuestra población meta, respetando su tiempo, mejorando su atención y reduciendo al mínimo posible los trámites requeridos para alcanzar el beneficio al cual tienen derecho.

Debe subrayarse, que al actuar de tal manera, confirmamos la vocación histórica de la Costa Rica democrática de los últimos 80 años, de respeto y dignificación de la población en pobreza, para integrarla de manera sostenible y productiva a la sociedad.

Esta decisión política de invertir en el bienestar social de la población desprotegida, le ha dado al país réditos invaluable pues está en la base de la paz social que disfrutamos desde 1949.

Esto no es sólo retórica o discurso político, los objetivos y logros sociales de Costa Rica, se demuestran en los hechos.

La inversión social procura llegar a quienes la requieren para hacer de esta expectativa, una realidad.

En la administración Solís Rivera, se han continuado y mejorado los programas de gobiernos pasados como Avancemos y Red de Cuido, que han funcionado eficientemente. Las siguientes autoridades públicas deberán valorar los planes de mediano y largo plazo que esta administración ha creado, como la *"Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza: Puente al Desarrollo"*.

Los programas del IMAS deben ser proyectos país de mediano y largo plazo para que juntos lleguemos al objetivo de erradicar la pobreza extrema y reducir al mínimo la pobreza básica en menos de un lustro.

Es de esperar que las personas en situación de pobreza que reciben la atención del IMAS sean respetadas en su dignidad y atendidas con calidad y calidez, gracias a una cultura basada en una ética de servicio, dirigida a cumplir con

el mandato legal y moral de la erradicación de la pobreza extrema y a comprometerse con los objetivos y metas acordadas en el Plan Estratégico Institucional (PEI).

En ese sentido, se enuncian los logros obtenidos y objetivos pendientes que se trasladarán sin mezquindad y deberían continuarse por la nueva Administración:

Principales logros:

a) Se alcanzó una reducción de la pobreza básica y extrema durante dos años consecutivos:

En el periodo 2014-2018, la pobreza total (medida por ingreso) fue disminuida de 22,4% en el 2014 a 20% en el 2017, dentro de la cual la pobreza extrema disminuyó para los mismos años de 6,7% a 5,7%. La pobreza multidimensional bajó de 21,7% a 18,8% para el mismo periodo.

b) Se logró la integración del Fondo Nacional de Becas (FONABE) con el Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado (SINIRUBE), lo que facilitará el trámite de becas, reducirá tiempo y recursos. También permitirá un mayor control en el otorgamiento de los beneficios.

c) Por medio de la aplicación de la Encuesta Nacional de Cuidados y Apoyos (ENCyA) se sentaron las bases para lo que será el Sistema Nacional de Cuidados y Apoyos, validando los derechos de las personas cuidadoras al reconocer su trabajo y en el caso de quienes estén en pobreza extrema entregar un beneficio económico que coadyuve a la mejora de su condición.

d) Se fortalecieron los derechos de las poblaciones indígenas mediante la implementación de las Casas de la Alegría, cuyo fin es ofrecerles el cuidado de los niños y niñas respetando sus costumbres, lengua y cosmovisión.

e) Se contrataron personas funcionarias indígenas con el fin de tener la capacidad de hacer efectivo el acceso a los servicios institucionales a estas poblaciones en situación de pobreza y vulnerabilidad social para facilitar los procesos de comunicación e interacción.



*La articulación institucional y la integralidad no suman elementos, sino que multiplican el potencial humano”*

Carlos Alvarado.  
Ex Presidente Ejecutivo del IMAS



f) El Programa Hogares Conectados, que es parte de la Estrategia CRDigit@l, se logró beneficiar a 45.176 familias al 2018. Este beneficio incluye, una computadora, acceso a internet y telefonía fija para cada familia.

g) Se atendieron a 8.766 familias con una ejecución presupuestaria de más 3 mil millones de colones, mediante una atención especializada de las emergencias con enfoque a derechos humanos, tomando en cuenta las necesidades específicas de las personas afectadas.

h) Se estableció un compromiso institucional permanente con la producción de conocimiento, la innovación y el cambio de estrategia en la gestión de combate a la pobreza.

i) Se fortaleció al IMAS como la entidad rectora en materia de pobreza a nivel nacional, regional y local. Donde destaca el ejercicio del puesto de Ministro de Desarrollo Humano e Inclusión Social en el marco del Consejo Presidencial Social.

j) Durante este periodo se fortaleció la forma de entender el negocio y de atraer a los viajeros para que realicen sus compras con un sentido social en las tiendas Duty Free, esto a través del fortalecimiento de una imagen comercial y su respectiva marca, lo cual generó utilidades por un monto de ₡ 11,917,879,792.02. Como parte de esta estrategia comercial en el mes de mayo del 2018 se inauguró la nueva tienda en el área de ingresos al país, la más grande en la historia y la construcción de la tienda en el depósito libre de Golfito.

Principales objetivos:

a) Consolidar el uso y manejo de tecnologías de información y redes de comunicación a escala nacional, regional y local.

b) Desarrollar capacidades de información, comunicación, movilización y fomento de la responsabilidad social.

c) Asegurar un modelo de gestión institucional integrado, estandarizado, eficaz, oportuno y sostenible en todas las áreas del IMAS.

d) Impregnar los modelos de gestión y atención institucional con la perspectiva de los derechos humanos.

Para que estos objetivos culminen con éxito se requiere:

1) Reforzar el compromiso de los diferentes poderes de la rectoría del sector social contribuyendo financiera y políticamente, para que el IMAS ejerza su mandato de rectoría y de coordinación programática.

2) Mantener el compromiso de la Alta Gerencia y personal del IMAS con el cambio y la innovación institucional y con un Modelo de Gestión Institucional Eficiente.

3) Fortalecer la gestión social fundada en un enfoque inclusivo y proactivo.

4) Una gestión tecnológica y de la información que atraviese toda la estructura administrativa



y programática, a través del Sistema Nacional de información y Registro Único de Beneficiarios del Estado (SINIRUBE) y de otras herramientas dirigidas a la optimización de la atención de las personas beneficiarias. *(Documento extraído del Plan Estratégico Institucional, 2016-2020, p.38-56)*

5) Una gestión del capital humano que desarrolle la carrera profesional institucional

6) Una gestión integral del sistema de financiamiento, captación de recursos y administración de las empresas comerciales.

7) Un Sistema de Planificación Institucional que integre la investigación, formulación, programación, seguimiento y evaluación para incidir en la atención de los factores de riesgo que afectan a la población.

8) Una estrategia institucional de gestión del conocimiento dirigida a fortalecer la capacidad de análisis de la situación, localización y características de la pobreza extrema.

9) Una estrategia de responsabilidad social integrada entre las áreas de captación de recursos y empresas comerciales y coordinada con las áreas programáticas, basada en el lanzamiento de “una marca” que contribuya a reforzar la participación del IMAS en el mercadeo social.

10) Una estrategia de atención a las personas, familias y comunidades basada en la comprensión y el reconocimiento ético y moral de sus derechos.

A través de las páginas de este documento se describirá la nueva visión del Instituto para su funcionamiento técnico, administrativo y político. Rompimos con el asistencialismo para entroncarnos en un modelo de abordaje multidimensional de la pobreza, cuyo eje transversal es la dignificación de la población objetivo y el respeto a los derechos humanos.

En este nuevo paradigma quedan muchas tareas pendientes, las que transfiero a quien deba llevar esta valiosa institución hasta un nuevo y mejor puerto en los próximos 4 años.

En cuanto a la Estrategia Nacional Puente al Desarrollo (ENPD), ya contamos con evaluaciones independientes que muestran los éxitos logrados en esta Administración, no solo en sus resultados numéricos sino en toda una transformación conceptual, metodológica y cultural del IMAS.

“Puente al Desarrollo” parte de un concepto multidimensional de la pobreza, con un eficiente apoyo tecnológico que nos permite ser más efectivos y con una acción proactiva por parte de los funcionarios del IMAS, con la convicción y entrega al mayor objetivo que puede lograr una sociedad que quiere eliminar la pobreza extrema y reducir la pobreza al mínimo, así como abolimos el ejército años atrás.

Esta memoria recoge los esfuerzos realizados en cada uno de los programas del IMAS y los resultados obtenidos como testimonio para el estudio y el análisis riguroso para continuar aportando a los objetivos de esta honorable y visionaria institución.



**Emilio Arias Rodríguez**

Presidente Ejecutivo

Instituto Mixto de Ayuda Social, IMAS

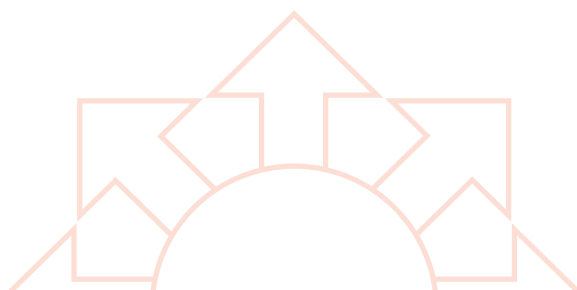
Ministro de Desarrollo Humano e Inclusión Social



Imagen: Presbítero Armando Alfaro Paniagua, primer Director Ejecutivo del IMAS (1971 -1974)

# I

## IMAS: Del asistencialismo al abordaje multidimensional de la pobreza





*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”. Artículo 50, Constitución Política.*



## 1. El surgimiento del IMAS y su misión de reducir la pobreza



### 1.1 Origen y desarrollo institucional

El IMAS se funda en 1971 como parte de la consolidación del Estado social de derecho, y la reorganización de la administración pública, en donde el gobierno tenía un papel fundamental como promotor del desarrollo y del bienestar social.

Esta visión de Costa Rica, volcada sobre el componente social marca diferencia con países de la región y de otras latitudes. La coyuntura política imperante desde la década de los años 40 del siglo XX, donde se establecieron las garantías sociales y el Estado de Bienestar creado en la Segunda República, vino a fortalecerse y complementarse con la fundación del IMAS.

Esta organización se ha convertido en una de las instituciones más importantes de la administración pública, donde ejerce un papel fundamental como promotor del desarrollo y del combate a la pobreza.

De ahí, también, la voluntad política de mejorar las condiciones de las clases marginadas de la educación, empleo, salud, vivienda y de las condiciones mínimas de bienestar económico y social.

En los años 40, ante el empobrecimiento relativo de la población, surge una reacción propositiva de parte de los líderes de la Revolución del 48 expresada en el artículo 50 de la Constitución Política de 1949:

*“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 el artículo 51 complementa ese principio:

*“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”. (Extraído de la Constitución Política, 1949 y sus reformas).*

Se observa un paralelismo entre el mandato constitucional de 1949 ya citado y los articulados de la Ley del IMAS (*Documento extraído de la Asamblea Legislativa, 1971, p.850*):

- a) Formular y ejecutar una política nacional de promoción social y humana de los sectores más débiles de la sociedad costarricense.
- b) Atenuar, disminuir o eliminar las causas generadoras de la indigencia y sus efectos.
- c) Hacer de los programas de estímulo social un medio para obtener en el menor plazo posible la incorporación de los grupos humanos marginados de las actividades económicas y sociales del país.
- d) Preparar a los sectores indigentes en forma adecuada y rápida para que mejoren sus posibilidades de desempeñar trabajo remunerado.
- e) Atender las necesidades de los grupos sociales o de las personas que deban ser provistas de medios de subsistencia cuando carezcan de ellos, entre otros objetivos.

De acuerdo con (*Solís, 2012, p.2*) “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 se agudizó por factores como la crisis en la producción y comercialización del café, como efecto de la Gran Depresión de los años 30; la fuerte migración de campesinos hacia las ciudades, resultado de una industrialización poco desarrollada que no podía emplear a tantas personas (*Ob. cit. p.24-25*).

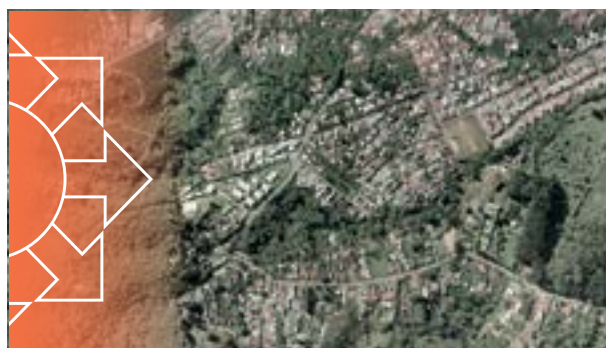
Como respuesta diferida en el tiempo, en los años 70 el compromiso político es tangible respecto de la creación de instituciones con vocación de bienestar social, coincidiendo con la entronización del Estado benefactor que aplicará políticas intervencionistas asignando parte de sus limitados recursos para enfrentar la pobreza. El Estado costarricense creció en número de instituciones creando así un enjambre en la administración pública de 96 instituciones en 1949 a 330 entidades públicas en el 2016 (*Pallavicini: (sin fecha), p.2-3*).

Esta compleja estructura de la administración pública costarricense se fue desarrollando de manera desarticulada, sin liberarse del sesgo político-electoral.

Un Estado que pretendía responder a las necesidades sociales de manera atomizada, explicaría por qué la gran mayoría de éstas instituciones caminaron (y aún lo hacen) ejerciendo funciones semejantes pero traslapadas en sus propósitos y objetivos.

No obstante, esta ampliación de la cobertura de servicios sociales a través del Estado, estuvo inspirada en la filosofía cristiana de ayuda al prójimo, de la Doctrina Católica, desde principios del siglo XIX y que fue recogida constitucionalmente en el capítulo de las Garantías Sociales.

Sin embargo, la concepción reinante en esta visión fue la de la “caridad” que se transformó en “asistencialismo” como política pública, obedeciendo a la urgencia de mejorar las condiciones de vida de los sectores más marginados y a una concepción vigente de la época en que la



Durante la creación del IMAS, las principales necesidades de la población fueron vivienda y alimentación.

idea era entregar el pescado y no la caña de pescar, quizás por no tener aún la caña de pescar.

De acuerdo con el discurso político generalizado sobre la pobreza durante el proceso de aprobación de la Ley, las mayores necesidades de la población en situación de pobreza remitían a la falta de alimentación y de vivienda. Era de esperar, entonces, que fueran esas las necesidades prioritarias de la nueva Institución.

Así, la dirección política del IMAS desde su creación se orientó hacia el asistencialismo con acciones caritativas, centrando su atención en los subsidios monetarios y paliativos de las necesidades de subsistencia y de consumo.

Pero el IMAS desde su nacimiento tuvo como misión trascender el asistencialismo.

En efecto, una lectura detenida de la versión de la Ley Constitutiva del IMAS denota claramente que la Institución es bien diferente a ese modelo asistencial en varios sentidos.

Es cierto que, en tanto se daba respuesta inmediata a las necesidades económicas de la población en situación de pobreza, la Institución evolucionó para incluir la dotación de capacidad de consumo como una actividad central e importante en todo su quehacer.

No obstante, el consumo material no es la única actividad, ni el único mandato que el IMAS recibe de su Ley Constitutiva, como medio para atender tales necesidades. De hecho, si se consideran los fines incluidos en el artículo 4 de esa Ley, la ayuda material de subsistencia no es la actividad principal a que se dedica el Instituto, puesto que

solamente en el cuarto de los siete fines que ahí se anotan está referido a ello. *(Programa Avancemos, recuperado del <http://www.mideplan.go.cr>)*

Este compromiso se refuerza en el artículo 6 de la misma ley: “b) Exigir en todos sus programas la capacitación y educación de las personas, el esfuerzo propio y el trabajo de los mismos sectores beneficiados; c) Ejecutar los programas a nombre del desarrollo del individuo y del país y la dignidad del trabajo y la persona; d) Promover la capacitación de los jóvenes y la protección del niño y del anciano...” *(Documento extraído de la Asamblea Legislativa, 1971, p.850)*

En 1975 se produjo la regionalización temprana de la acción institucional. Esta reconocía la exigencia de conocer las necesidades de su población y responder mejor a ellas mediante las Delegaciones Regionales que dependían directamente de la Dirección Ejecutiva y operaban como prolongación del centro, 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. *(Solís, 2012, p.52-53)*

Ahorabien, la crisis económica de los años ochenta y sobre todo cuando comenzaron a sentirse sus efectos y las medidas del 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 *(p.41)* 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.

Un asunto que llamará la atención de las autoridades de gobierno es las implicaciones del lenguaje utilizado en la redacción de las leyes. La sustitución del concepto de “miseria” por el más amplio de “pobreza extrema”, al que algunos textos asocian con el de indigencia propuesta en un dictamen de mayoría contribuyó a precisar la población objetivo de la nueva institución. *(Documento extraído de la Asamblea Legislativa, 1971, p.850)*

Los recursos asignados por la misma Ley 4760, van en la dirección de fortalecer su institucionalidad. A tal punto que sólo ha sufrido una reforma en sus 47 años de existencia y esta fue para garantizar plenamente la solidez de sus ingresos que son:



Artículo 6 de la Ley de la creación del IMAS, indica que en todos los programas institucionales, se exija la capacitación y educación, así como el esfuerzo propio de los beneficiarios



a) Un aporte de los patronos de la empresa privada en general, correspondiente al medio por ciento mensual sobre las remuneraciones, sean salarios o sueldos, ordinarios o extraordinarios, que paguen a los trabajadores de sus respectivas actividades que están empadronados en el INA y el Seguro Social o en el Banco Popular y de Desarrollo Comunal.

b) También están obligados a pagar el aporte a que se refiere este inciso, las instituciones autónomas del país, cuyos recursos no provengan del presupuesto general ordinario de la República (23 de junio de 1980, Ley No. 6443, [Ob.cit]).

El IMAS se transforma así en la institución rectora del sector social para reducir la pobreza de una forma integral articulando sus políticas con las demás instituciones públicas afines.

De esta forma, la cobertura estatal a la población marginada fue aumentando los beneficios sociales como alimentación, vivienda digna, salud y educación con cuyas instituciones el IMAS ha establecido alianzas estratégicas: el Fondo de Asignaciones Familiares (FODESAF), enlazado presupuestariamente con el IMAS en la atención de las manifestaciones de la pobreza; el Fondo Nacional de Becas (FONABE), Consejo Nacional para Atención del Adulto Mayor (CONAPAM), Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU), Patronato Nacional de la Infancia (PANI), Centro de Educación y Nutrición y de Centros Infantiles de Atención Integral (CENCINAI), Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad (DINADECO), Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI), Instituto de Desarrollo Rural (INDER), Junta de Protección Social (JPS), Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) y Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS).

Se le suma a las características institucionales del IMAS la existencia de 11 reglamentos, 11 decretos, 14 normativas (Contraloría de Servicios), 9 directrices y 22 leyes relacionadas todas ellas con el sector bienestar social.

## 1.2 Descripción del funcionamiento histórico de la entidad

De acuerdo con (Céspedes y Jimenéz, 2006, p.20) en los decenios de 1950 y 1960 se consideró que el crecimiento era el principal medio para reducir la pobreza y mejorar la calidad de vida (Documento extraído del Banco Mundial y citado por Céspedes y Jimenéz, 1990, p. 3).

Conforme se conoció mejor, el enfoque de la pobreza en el decenio de 1970 quedó claro que no era suficiente crear capital físico, sino que también las mejoras en la salud y educación (incremento del capital humano) adquirirían tanto valor como las inversiones físicas.

La pobreza, por consiguiente, no solo muestra una gran variedad de caras como reflejo de situaciones y condiciones específicas distintas en el tiempo y espacio de las poblaciones consideradas, sino, además, es un fenómeno muy complejo en cuanto a sus relaciones de causalidad.

De tal manera, 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



Las acciones de diversificación agrícola, forman parte de los programas de estímulo de la institución.





El IMAS promueve la capacitación como uno de los principales beneficios para fortalecer los planes de acompañamiento a la población objetivo

de actividad: el Art. 7 dice textualmente: "Toda actividad del IMAS se clasificará en una de las siguientes formas:

- a) Programa de estímulo.
- b) Plan de ayuda. Y a partir de 1990, se adicionó
- c) "Adjudicación de viviendas". (Extraído de la Asamblea Legislativa, Ley 71510, 1990, p.3)

Este último apartado se transformó en 1995 y considera únicamente apoyo económico para mejoras en la 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. (Extraído de la Asamblea Legislativa, Ley 4760, 1971, p.8-13)

En lo referente al concepto de programa de estímulo (término un poco más complejo), la Ley 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

(Extraído de la Asamblea Lgislativa, Ley 4760, 1971, p. 8-13)

Este abordaje de la población objetivo se ha

transformado de acuerdo con las necesidades, entorno, y demandas actuales de diferentes sectores: educación, capacitación y fomento de capacidades.

En el Art. 12, se dice que: "entre los programas de estímulo, el IMAS podrá establecer acciones de diversificación agrícola o de asentamiento campesino". Relacionado con estas propuestas 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" (Ob.cit. p.3)

Es decir que la ayuda y los estímulos 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 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 con el Programa Avancemos. De hecho, la participación en Programas de Estímulo es concebida como una condición (Extraído de la Asamblea Legislativa, Ley 4760, 1971, p.13).

Desde el génesis institucional el propósito del IMAS estuvo enfocado a la dignificación de sus beneficiarios. En la presente Administración se retoman los principales valores y principios sobre los que se ha desarrollado la organización

y se renuevan con una visión de abordar la pobreza desde una perspectiva multisectorial e interinstitucional, garantizando el acceso al sistema de protección social, al desarrollo de capacidades, al vínculo con el empleo y la empresariedad, a las ventajas de la tecnología, a la vivienda digna, y al desarrollo territorial, en aras del desarrollo humano e inclusión social.

### 1.3 Evolución y situación reciente de la pobreza y el papel del IMAS

La reducción de la pobreza en Costa Rica ha sido, por décadas, la mayor deuda pendiente del Estado. A pesar del incremento sostenido del porcentaje del gasto social en el Producto Interno Bruto (PIB), los programas implementados no daban los resultados esperados, y en algunos casos han desembocado en un aumento en la incidencia de la pobreza.

Desde hace tres años, un cambio en el enfoque de la atención a las causas que perpetúan la pobreza en el país permiten contribuir a saldar esta histórica deuda.

Considerando que este fenómeno conjuga una serie de determinantes de orden económico, social, político e ideológico, requiere de una intervención que abarque las diferentes dimensiones con acciones integrales, las cuales deben amalgamarse en una política social que articule la oferta de servicios sociales selectivos y universales y que se complementen entre sí.

### Generalidades de la pobreza

El cambio conceptual de medir la pobreza por dimensiones, además de necesidades insatisfechas y falta de recursos económicos es uno de los hitos en el cambio de visión que plasmó este gobierno.

El diseño del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), establecido a los 2 años de esta administración, genera un cambio histórico en el entendimiento de este fenómeno socioeconómico.

Además, es uno de los puntos de partida para el diseño de la Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza: Puente al Desarrollo (ENPD).

La pobreza permanece estable desde la década de los noventa, registrando una cifra de alrededor de un 20% de los hogares costarricenses.

Si se toma el registro desde el año 2003 se nota una persistencia del nivel de pobreza con la única excepción de una disminución del 2006 al 2007.

En este periodo se observa una disminución estadísticamente significativa: el indicador de la pobreza pasó de 20,2% a 16,7%, pero el avance no fue sostenible.

La crisis financiera mundial del 2008 que tuvo una repercusión importante en Costa Rica hasta el 2010 que aumentó nuevamente al nivel

*Evolución del nivel de pobreza según condición para el periodo 2003-2017  
-por línea de pobreza-*

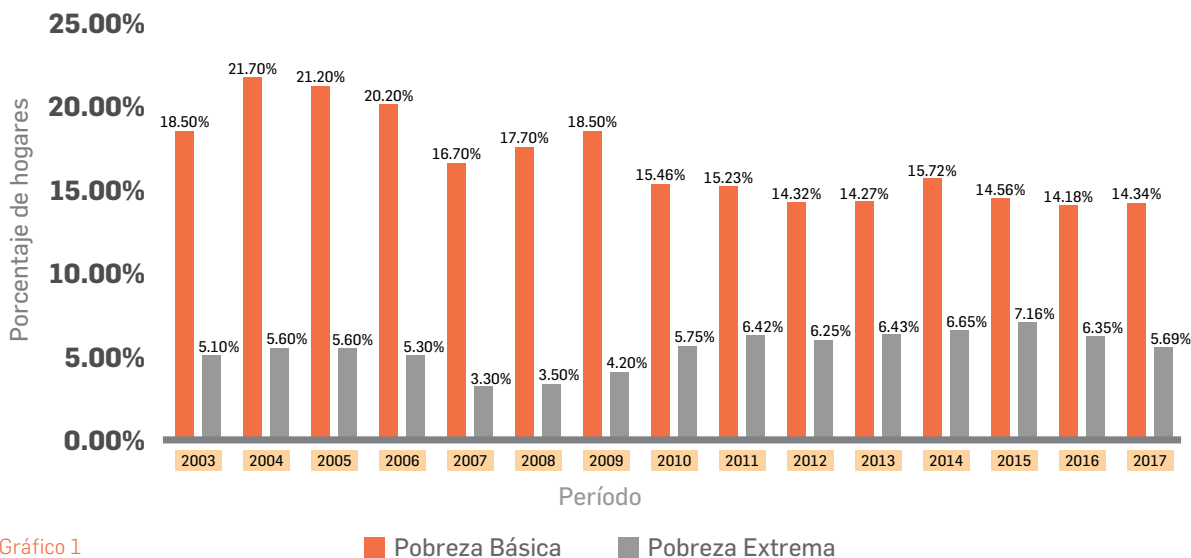


Gráfico 1

Fuente: Elaboración propia según datos del INEC

tradicional, ubicándose en un 21%. **Gráfico 1: Evolución del nivel de pobreza según condición para el período 2003-2017**

Tradicionalmente, la pobreza fue medida bajo el concepto de “línea de pobreza”, el que indica si los ingresos alcanzan para cubrir el costo de la canasta alimentaria básica.

*“La línea de pobreza representa el monto mínimo requerido para que una persona pueda satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias. Se considera que un hogar es pobre cuando su ingreso per cápita es menor o igual a la línea de pobreza de la zona respectiva (urbana o rural). La pobreza extrema compara el ingreso per cápita con el costo de la canasta básica alimentaria (CBA) únicamente.” (Salvatore, 2014)*

Posteriormente, a partir del 2015, se ha usado de forma complementaria, una definición más amplia de “pobreza multidimensional”.

Tomando los años de la Administración Solís Rivera (2014-2018), ambas mostraron descensos en el porcentaje de hogares pobres entre el 2014 y el 2017.

El índice de pobreza por línea de ingreso disminuyó del 22,4% en 2014 a 20% en el 2017 y el multidimensional de 21,7% a 18,8% para los mismos años. (Encuesta Nacional de Hogares, INEC 2017)

Asimismo, la pobreza extrema bajó del 6,7% al 5,7%. Pero donde más se redujo fue en la pobreza rural de 30,3% a 24,1% para los mismos años. Mientras la pobreza urbana disminuyó en un punto porcentual. **Tabla 1: Registro de la pobreza urbana y rural, 2014-2017**

Estas disminuciones pueden atribuirse a varias causas: a una efectiva transferencia monetaria



El IMAS fortalece el Programa Red de Cuido como mecanismo para disminuir el impacto de la pobreza básica y extrema en la población infantil

## Registro de la pobreza urbana y rural, 2014-2017

Tabla 1

CLASIFICACIÓN	2014	2015	2016	2017
<b>Pobreza</b>	<b>22.40%</b>	<b>21.70%</b>	<b>20.50%</b>	<b>20%</b>
<b>Rural</b>	<b>30.30%</b>	<b>27.90%</b>	<b>25.70%</b>	<b>24.10%</b>
<b>Urbana</b>	<b>19.50%</b>	<b>19.40%</b>	<b>18.60%</b>	<b>18.50%</b>
<b>Extrema</b>	<b>6.70%</b>	<b>7.20%</b>	<b>6.30%</b>	<b>5.70%</b>
<b>Multidimensional</b>	<b>21.70%</b>	<b>21.80%</b>	<b>20.50%</b>	<b>18.80%</b>

Fuente: Tomado de rendición de cuentas, IMAS. Con datos del INEC. Encuesta Nacional de Hogares. 2017.

que entregaron los programas sociales del IMAS, a un costo bajo de la canasta alimentaria básica o por una baja inflación que ha existido en este período, así como por un aumento en los ingresos laborales y una mejora en la condición social de los hogares. Esto se dio en mayor medida en las zonas rurales.

Las disminuciones en los índices de pobreza, también coinciden con la ejecución de la Estrategia Nacional de Reducción a la Pobreza Puente al Desarrollo.

El enfoque que propuso la estrategia como herramienta básica fue la conformación del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM, en el capítulo IV de este documento se ampliará sobre los fundamentos teóricos y tecnológicos que sustentan la Estrategia Nacional de Reducción a la Pobreza Puente al Desarrollo) para Costa Rica, que constituye un elemento innovador pues se realizó en coordinación con la Universidad de Oxford, el Insitituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) y la organización Horizonte Positivo.

Este método permite complementar la medición de pobreza por ingresos con otros factores dimensionales, al incorporar una serie de variables más amplias entre las que destacan: educación, trabajo, salud, vivienda y acceso a Internet, así como protección social.

Esta estrategia conlleva una visión integral de

desarrollo humano; el objetivo de aplicar el Índice de Pobreza Multidimensional es generar un nuevo indicador para la medición de la pobreza en Costa Rica que permita un cambio de paradigma hacia una comprensión y abordaje más integral de la misma.

Dentro de este paradigma, la clave del éxito está en cumplir los compromisos entre jerarcas e instituciones, lo que se logra con una gestión diferente de la política social destinada a la población en pobreza extrema, basada en: (a) la cogestión social, seguimiento, coexistencia y corresponsabilidad; y (b) la articulación interinstitucional.

Con estos factores se determina un sistema de referenciamiento institucional que se concreta en el otorgamiento de servicios y beneficios a las familias.

#### 1.4 Pobreza multidimensional: un enfoque más integral

Después de los años 60, se fue construyendo un nuevo concepto de pobreza, más integral y enfocado no solo a los efectos económicos, sino también a algunas de sus causas de exclusión social.

Así, entre las carencias, no solo se anotaban los ingresos y el consumo, sino también otras como: dimensión educativa, salud y saneamiento, inserción en los procesos modernos de producción, reacción anímica frente a la pobreza y poca participación en mecanismos de integración social como el empleo.

Con esto, la pobreza dejó de ser un problema eminentemente de ingreso y consumo, para convertirse en uno más integral, donde la dimensión vivencial comenzó a ser tomada en cuenta.

Así se logró una definición de pobreza multidimensional. Precisamente este concepto 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, que ahora revela una radiografía más clara de la pobreza en Costa Rica.



En el 2016 el IMAS invirtió ₡ 50,215,194 en el programa Avancemos que ha beneficiado a 169.263 estudiantes

La pobreza multidimensional, por lo tanto, obedece no solo a una situación de insuficiencia de ingresos, es producto de causas y factores que generan procesos de exclusión social.

*“El método multidimensional se basa en la premisa de que, además de la falta de ingresos, los hogares pobres son afectados por otras carencias en áreas –o dimensiones– como educación, salud, vivienda, trabajo y protección social. En el caso de Costa Rica se utilizan esas cinco dimensiones, y a cada una de ellas se le asigna un peso del 20%. Además, cada dimensión se compone de cuatro indicadores que también tienen el mismo peso relativo, con excepción de “trabajo”, donde se combinan dos indicadores para tratarlos como uno solo, pues ambos se refieren al incumplimiento de derechos laborales. En consecuencia, se calcula cuántas personas y hogares tienen privaciones en cada uno de los diecinueve indicadores. Se suman los porcentajes de privación y un hogar se considera pobre multidimensional cuando totaliza 20% o más”. (Extraído del documento, Estado de la Nación, 2017)*

El INEC identifica cinco dimensiones o ámbitos de exclusión: educación, vivienda, salud, trabajo y protección social, las cuales abarcan un espectro más amplio y permiten un análisis más específico y de más factores que podrían estar incidiendo en la pobreza del país (Extraído del documento del INEC, 2017, p. 52.)

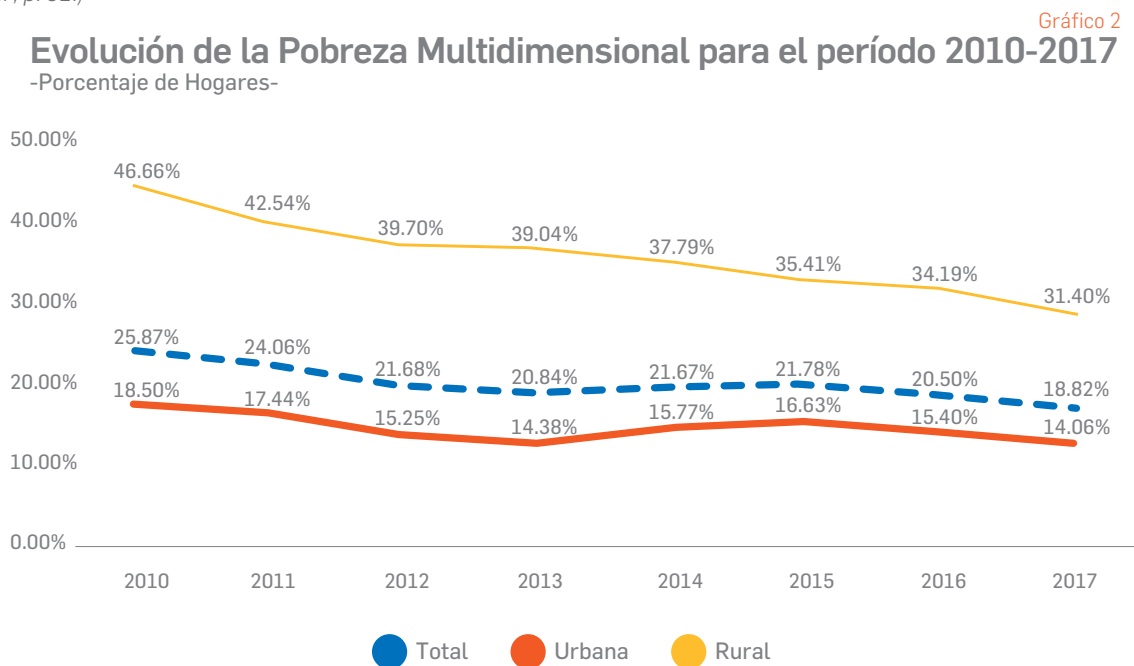
El IPM permite identificar y medir la pobreza con base en cada uno de los factores antes citados.

Este método se complementa con los ya existentes (Necesidades Básicas Insatisfechas y de Línea de Pobreza); pero desde el punto de vista gerencial, constituye un instrumento útil para mejorar el diseño de las políticas públicas, en la medida en que facilita desagregar y monitorear los datos por dimensión o por indicador, analizar de manera más precisa factores de exclusión social y cuánto están pesando en las privaciones que caracterizan la pobreza.

*“Necesidades Básicas Insatisfechas, consiste en hacer una caracterización de la situación en que viven los hogares carenciados. La determinación de estos hogares se hizo definiendo cuatro dimensiones: Acceso a albergue digno, accesos a vida saludable, accesos al conocimiento y a otros bienes y servicios” (Citado por Méndez, Trejos, 2000)*

También contribuye a enfocar, priorizar y desagregar de manera más eficiente los programas sociales, tanto a nivel nacional, como geográficamente por zona o por región de planificación (INEC, 2015-b; p. 11-17). **Gráfico 2, Evolución de la Pobreza Multidimensional para el período 2010-2017**

La reducción sostenida en el porcentaje de hogares pobres en los últimos doce años, período



Fuente: Elaboración propia según datos del INEC



para el cual se tienen estimaciones, refleja que en el 2005 un 38% de los hogares estaban afectados por esta condición. Esta cifra casi duplicaba la obtenida por el método de ingresos. (Extraído del Informe de Situación de Hogares Pobres, 2005, citado por el Estado de la Nación, 2017, p.83)

Cuatro años después, la pobreza multidimensional había caído casi nueve puntos porcentuales, tendencia que se mantuvo hasta llegar a un mínimo de 18,8% en 2017, equivalente a 286.852 hogares y 1.138.768 personas.

Uno de los principales indicadores que podría haber influido en esta disminución es el acceso y uso de internet al que ha contribuido el "Programa Hogares Conectados", seguido por la asistencia a la educación regular del "Programa Avancemos", ambos coordinados por el IMAS, así como la vinculación a la oferta programática de otras instituciones.

En el 2016, se presentó la particularidad de que sin importar el tipo de medición, la pobreza afectó a un 20,5% de los hogares, aunque la coincidencia no implica que se trata de las mismas personas

y los mismos hogares. Pero en 2017, la pobreza multidimensional bajó mucho más, a un 18,8% mientras la pobreza básica solo bajó un 0,5%.

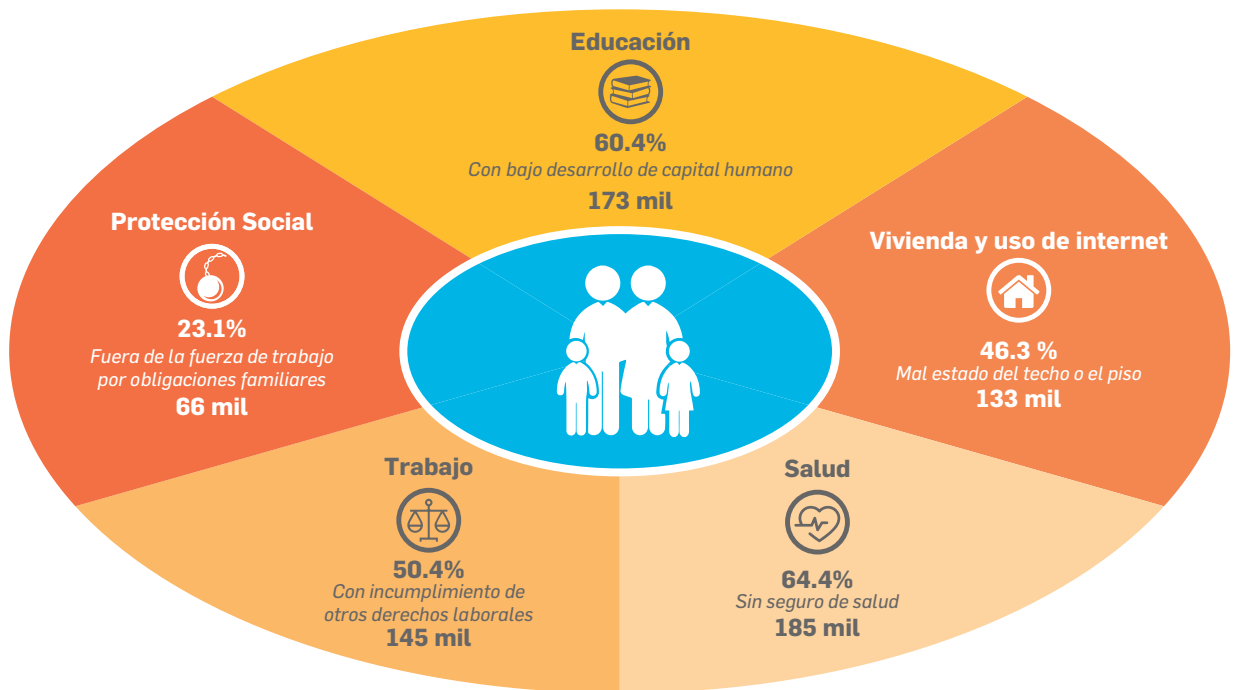
Sin embargo al utilizar el IPM para determinar las diferentes privaciones que puede tener una familia, se pueden observar cuáles indicadores de los 19 del modelo adaptado para Costa Rica, que se utilizan para su medición tienen mayor incidencia en los hogares pobres como se logra ver en la imagen sobre: "Indicadores IPM mayor incidencia en los hogares pobres"

Tal diversidad de aspectos de la pobreza, plantea retos importantes para la política social, pues



Ilustración 1

### Indicadores con mayor numero de incidencia entre los hogares pobres



Fuente: INEC, Encuesta Nacional de Hogares, 2017



cada grupo presenta características muy particulares y demanda programas diferenciados.

correlacionados tanto con el crecimiento y los cambios en la desigualdad.

Esta situación es un fenómeno dinámico, especialmente si la pobreza se mide por insuficiencia de ingresos, debido a que pequeños cambios en este rubro dentro de los hogares – incluso de tan solo un colón – puede ubicarlos por encima o por debajo de la línea de pobreza.

Para analizar la desigualdad en el ingreso de los hogares y su distribución se usa tradicionalmente el coeficiente de Gini.

### 1.5 Pobreza y desigualdad

Hasta hace muy poco, la pobreza se veía de manera aislada como un problema en sí mismo de las características de las personas que se encontraban en esa situación y no se relacionaba con los no pobres; especialmente con los quintiles de altos ingresos para ver el ensanchamiento de la brecha de desigualdad.

*“Coeficiente de Gini: es un indicador utilizado para medir la desigualdad del ingreso de los hogares en una sociedad. Adopta valores que oscilan entre cero y uno; cuando su valor se acerca a uno muestra que existe una mayor concentración, en tanto una reducción indica que los ingresos de los hogares se distribuyen de una manera más uniforme.” (Encuesta Nacional de hogares, INEC 2017, p.14.)*

En Costa Rica desde el 2010 no se registraron cambios estadísticamente significativos en este

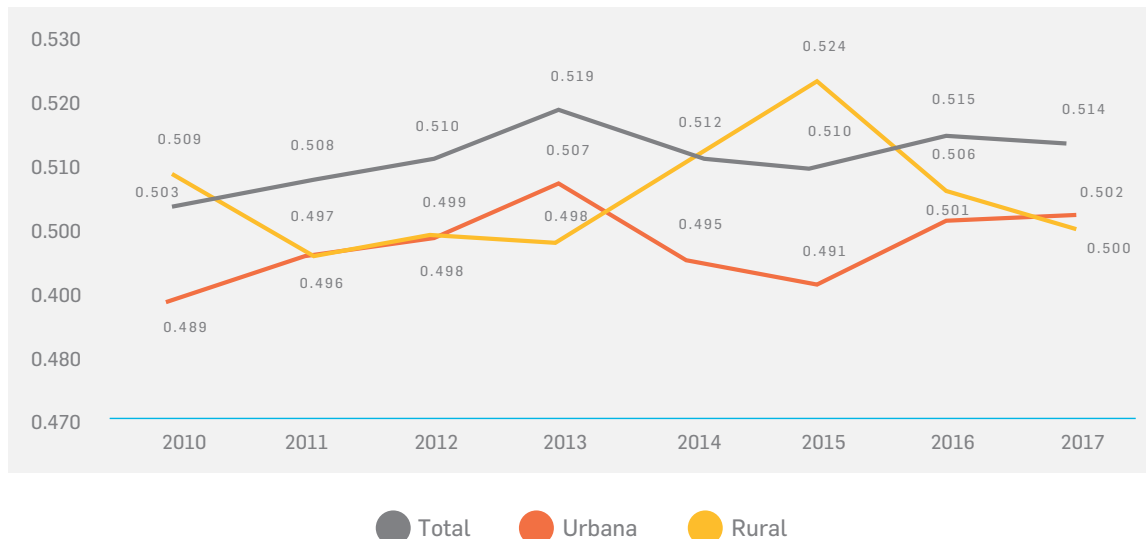
Pero la pobreza sí está asociada con la desigualdad entre clases sociales, por lo que estas dos variables deben verse conjuntamente.

#### Gráfico 3, Evolución del coeficiente de Gini por zona geográfica y total para el periodo 2010-2017



Asimismo, Fields, Bruno, Ravallion y Squire (1998) (Citado por Céspedes y Jiménez, 2006,p.6) encontraron que la información empírica muestra que los cambios en la reducción de la pobreza están

Gráfico 3  
Evolución del coeficiente de Gini por zona geográfica y total para el periodo 2010-2017  
-según hogares-



Fuente: elaboración propia con datos INEC, Encuesta Nacional de Hogares

coeficiente, que se mantuvo bastante alto (0,521) en el 2016 a pesar de incrementarse en términos reales el ingreso total promedio mensual de los hogares (3,3%), luego de haberse contraído en los dos años previos, este bajó significativamente en el 2017 a 0,514 por primera vez en 8 años.

Además, por primera vez desde 2010 el ingreso per cápita del hogar en el primer quintil (el 20% más pobre) creció en 4% en 2016 y 5% en el 2017.

Sin embargo, en el 2016 persistió la brecha con respecto a los hogares más ricos, cuyos ingresos también aumentaron en mayor proporción (4.3%) pero en 2017 este disminuyó (-1,3%), lo cual mejoró el indicador de desigualdad.

La desigualdad por lo tanto no es solo un resultado del crecimiento a través de lo que se ha llamado la "teoría del derrame" (trickle down economics) "Teoría según la cual el mero crecimiento económico es suficiente para aliviar la pobreza", sino que también determina el crecimiento.

Cuanto mejor es la distribución de la riqueza y el ingreso, mejores son las condiciones sociales para el crecimiento económico.

Así lo comprueba Costa Rica que ha priorizado la inversión social versus la inversión directamente

productiva, como infraestructura e innovación y desarrollo tecnológico; áreas que han sido relegadas a un segundo plano.

Sin embargo, la inversión en educación, salud y seguridad social han creado las condiciones de equidad para la atracción de inversiones, tanto nacionales como extranjeras que ha repercutido en un mayor crecimiento económico de largo plazo, comparado con otros países de la región.

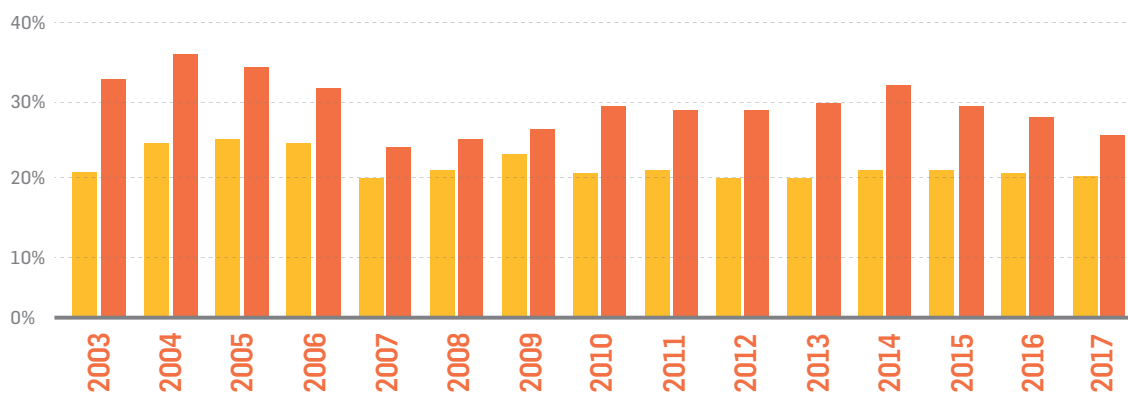
## 1.6 El asentamiento geográfico de la pobreza

La pobreza, aunque puede medirse de igual forma es diferente en el área rural que en las áreas urbanas, considerando ingresos y costos de la canasta básica, la cual muestra un comportamiento distinto, siendo el decrecimiento más significativo para el período 2014-2017 en las zonas rurales (4%) como se aprecia en el **gráfico 4, Evolución de la pobreza según zona geográfica para el periodo 2003 -2017**

Sin embargo, aunque la distinción entre rural y urbano es válida e importante no es suficiente para identificar con precisión dónde se encuentra la pobreza, que permanece escondida bajos los llamados "cinturones de miseria" o "tugurios", y que la sociedad obvia su existencia en los promedios estadísticos de los censos, y donde no se puntualiza la ubicación geográfica exacta. Esto, hacía aparentar que estuviera dispersa y lejos, cuando la realidad reveló estar

Gráfico 4

### Evolución de la pobreza según zona geográfica para el periodo 2003 -2017 -porcentaje de hogares-



Fuente: elaboración propia con datos de INEC, Encuesta Nacional de Hogares y Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples

■ Urbana

■ Rural

concentrada en ciertas regiones como se logra ver en la **ilustración 2. Clasificación de distritos prioritarios según concentración de población en pobreza extrema. Distritos 2011.**

### 1.7 Relación con resultados IPM

Este salto tecnológico de utilizar mapas geo referenciados para identificar la pobreza, simplifica problemas humanos de desplazamiento para visitas y de registro de datos.

Estos mapas, desarrollados en conjunto por el IMAS y el INEC representan con una rigurosa precisión la distribución visual identificable del asentamiento de la pobreza, cuadra por cuadra, en 75 distritos claves seleccionados por su concentración de pobreza. En el 2018, se adiciona un distrito más.

Hoy con las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC'S) aplicadas a la Estrategia Nacional Puente al Desarrollo, la pobreza extrema se puede situar en lugares precisos además mediante la gradualidad se calcula su manifestación y complejidad.

Esta herramienta digital permite realizar análisis cruzados de las variables establecidas para el modelo y comparar los resultados en tiempo real.

La lucha contra la pobreza pasó de la intuición a la representación visual, la distribución de

este fenómeno se refleja hoy mediante el diseño de mapas que muestran diferentes capas y relaciones en forma instantánea para revisar datos aislados, que siempre fueron escurridizos para el análisis, ahora se pueden estudiar de manera clara.

Esta herramienta pasó por un proceso metodológico de precisión. Primero fue la creación de un sistema que permitió dividir el país en más de 40 mil Unidades Geoestadísticas Mínimas (UGM) con las que se puede trabajar, con un tamaño aproximado de una cuadra.

Luego se eligieron 75 distritos, en los que se identificaron 18 mil UGMs, para poder ver, en una escala que va del amarillo (menor) al rojo (mayor), las concentraciones y su relación con otros puntos como escuelas, CEN CINAI y centros de salud.

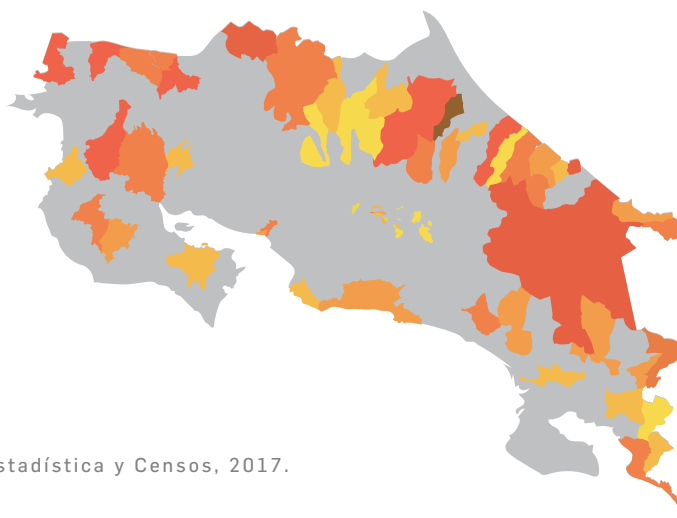


Mapa aereo para uso ilustrativo

**Ilustración 2** Clasificación de distritos prioritarios según concentración de población en pobreza extrema

#### Simbología

- De 22 a 67 hogares (15)
- De 68 a 116 hogares (15)
- De 117 a 173 hogares (15)
- De 174 a 259 hogares (15)
- De 260 a 838 hogares (15)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2017.

Esta herramienta se originó de una inquietud compartida por funcionarios del IMAS e INEC, ante el hecho de que se tenía información y bases de datos sobre la pobreza, pero sin la posibilidad de determinar de manera directa las concentraciones de la población excluida y vulnerable.

Mediante una imagen asociada con un atributo de información, los mapas permiten mostrar tres niveles de mediciones: pobreza extrema, pobreza básica y necesidades insatisfechas.

Además, incluyen 49 indicadores que en la actualidad se muestran en los 76 distritos prioritarios. **Ver Ilustración 3, Relación con resultados IPM, Indiferencia de la pobreza multidimensional.**

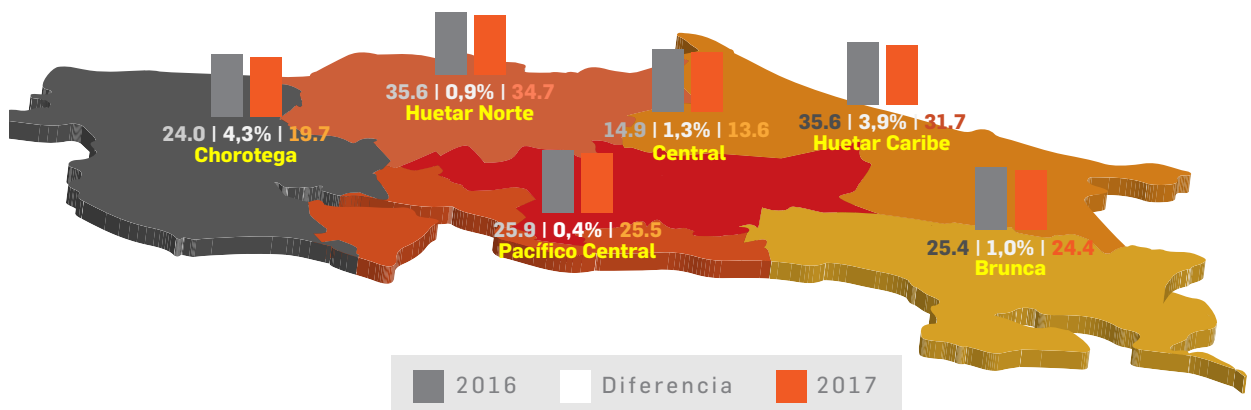
En el país hay 484 distritos, pero el 50% de la población en condiciones más vulnerables se encuentra, según registros del 2017 en 76 de ellos.

El ejercicio es inédito en Costa Rica, aunque otros países como Colombia y Brasil han utilizado esta tecnología de mapas.



Hasta el 2016 se priorizaron 75 distritos, un año después se adicionó una unidad territorial. Hoy se contabilizan 76 distritos prioritarios en los que se han caracterizado entre otras las poblaciones indígenas.

Ilustración 3  
**Relación con resultados IPM**  
Incidencia de la pobreza multidimensional (porcentaje de hogares)



Fuente: Elaboración propia según datos del INEC



## 1.8 Pobreza por ingreso en zona rural

En el ámbito rural, la participación laboral neta es ligeramente menor (55% frente al 58% en el ámbito urbano).

De acuerdo con Trejos (2010) la vulnerabilidad de los hogares a sufrir pobreza depende de cuántas personas estén vinculadas al mercado de trabajo, de cómo se insertan y en qué sectores productivos; interesa señalar, además; que existe un alto incumplimiento del salario mínimo en el ámbito rural (58%) asociado con los mayores riesgos de pobreza.

En este sentido, los asalariados dominan entre los pobres rurales, aunque el autoempleo es el más vulnerable a sufrir privación material.

Según indica Trejos (2010, p.113) (Citado por Céspedes y Jiménez (2006, p.20) *“La menor participación de la población rural afecta más a la mujer y es más creciente que la de los hombres; es apenas cercana a los tres cuartos de la participación neta de las mujeres en el ámbito urbano (las tasas netas de las mujeres son del 47% urbano y del 35% rural)”*.

Esto asociado a que la mitad de los asalariados pobres que ganan menos del salario mínimo están en el sector primario.

Como se observa, la incidencia de la pobreza es mayor cuanto más lejos se está del salario mínimo.

Trejos agrega que el 56% de los asalariados pobres, que ganan menos del salario mínimo, trabajan en pequeñas y micro-empresas y solo una cuarta parte se ubica en empresas de mayor tamaño.

Además, que una quinta parte de los que ganan menos del salario mínimo son empleadas domésticas, a quienes afecta, directamente.

## 1.9 Datos actuales de la pobreza

En el 2016, observando la situación de pobreza cantonal con base en el Índice de Desarrollo Social se constata que los 15 cantones con mayor deterioro constituyen el 18,5% de los que

componen el país, por lo que en correspondencia con ese criterio, un 23,5% de la población beneficiada reside en esos cantones, siendo los más favorecidos Limón y Buenos Aires.

El resto de los cantones (81,5%) registran el 76,5% del total de beneficiarios con las mayores concentraciones en los cantones de Puntarenas, San José, San Carlos, Desamparados, Alajuela y Cartago, coincidiendo con los lugares de mayor densidad de población.

A la hora de clasificar a la población beneficiaria del IMAS, según sexo del jefe de familia se tiene que del total de familias que reciben un beneficio de la institución, es: 32,10% corresponde a familias con jefatura femenina, acercándose al promedio registrado para los hogares en pobreza a nivel nacional (38,3 %, INEC 2017) y el 55,8% de familias con beneficios institucionales tienen jefatura masculina. El 2,38% restante aún no está clasificado.

La población en situación de pobreza es, como un axioma, el grupo más vulnerable; esto se evidencia en los cambios registrados con relación a la situación laboral de este grupo y los hogares del país tal y como lo señala la Encuesta de



Hogares de Propósitos Múltiples del 2009: *en ese año "...disminuyen las personas ocupadas por hogar y en mayor medida en los hogares pobres. Esto implica que se incrementó el número de desocupados por hogar, lo cual se confirma con los aumentos de las tasas de desempleo abierto según la situación de pobreza: pasando (...) en los de pobreza extrema de un 25,7% (2008) a 36,4%"* (INEC, 2009, p. 6)

El dinamismo que ha experimentado la economía en los últimos años no ha sido suficiente para brindar más oportunidades a estas poblaciones en situación de desventaja social, sobre todo por la baja o inadecuada calificación de la mano de obra. (Estado de la Nación, 2015, p.86)

Es bien conocido que la pobreza no afecta por igual a toda la población, debido a que se presentan mayores condiciones de exclusión social, cuando se le niega el reconocimiento de sus derechos a la población por razones de edad, origen étnico, ubicación geográfica y condiciones físicas.

La exclusión es un fenómeno complejo que abarca factores culturales y sociales como sexo, edad, pertenencia étnica y nacionalidad (migrantes) y genera mayor discriminación, violencia y vulnerabilidad social. Así, también conduce a una desventaja estructural en cuanto al ingreso y el acceso a servicios de atención social.

Esta tendencia creciente de la jefatura de mujeres se produce tanto en zonas urbanas como rurales: en las primeras, pasa de 21% en 1987 a 40% en 2013, en tanto el aumento en las zonas rurales es de 13% a 29% durante ese período (Morales y Román, 2014, citado por Solís, 2016).

Este incremento también se produce entre los hogares en situación de pobreza: en 2015, las mujeres están a cargo del 43,5% de los hogares pobres y el 45,9% de los que se encuentran en extrema pobreza.

La niñez y adolescencia, constituye un tercio de la población en situación de pobreza (INEC, 2014), niveles que rondan la mitad de esta población cuando se habla de niños, niñas y adolescentes (NNA) que viven en zonas rurales, costeras o marginales (35,10% de NNA en situación de pobreza, 11,38% en pobreza extrema según el INEC, Encuesta de Hogares 2015).

Al retomar las características de los hogares costarricenses en pobreza se observa que estos tienen en promedio 4,02 miembros, frente al 3,40 de los no pobres.

Además, en estos hogares también hay menos miembros ocupados (0,65) frente a los hogares no pobres (1,61) y presentan mayor desempleo (20,5%), 4,27 veces mayor que los no pobres, en





contraposición con los hogares de mayor ingreso (4,8%).

Si se particulariza en pobreza extrema, el dato de desempleo es aún mayor (37,8%) para este grupo.

Las personas ocupadas de los hogares pobres laboran menos horas por semana (39,56%) que los no pobres (45,78%).



Por otro lado, existe una mayor dependencia en ellos, debido a que más personas requieren ayuda de quienes trabajan (2,39) en contraste con el (1,01) del grupo con mayores ingresos.

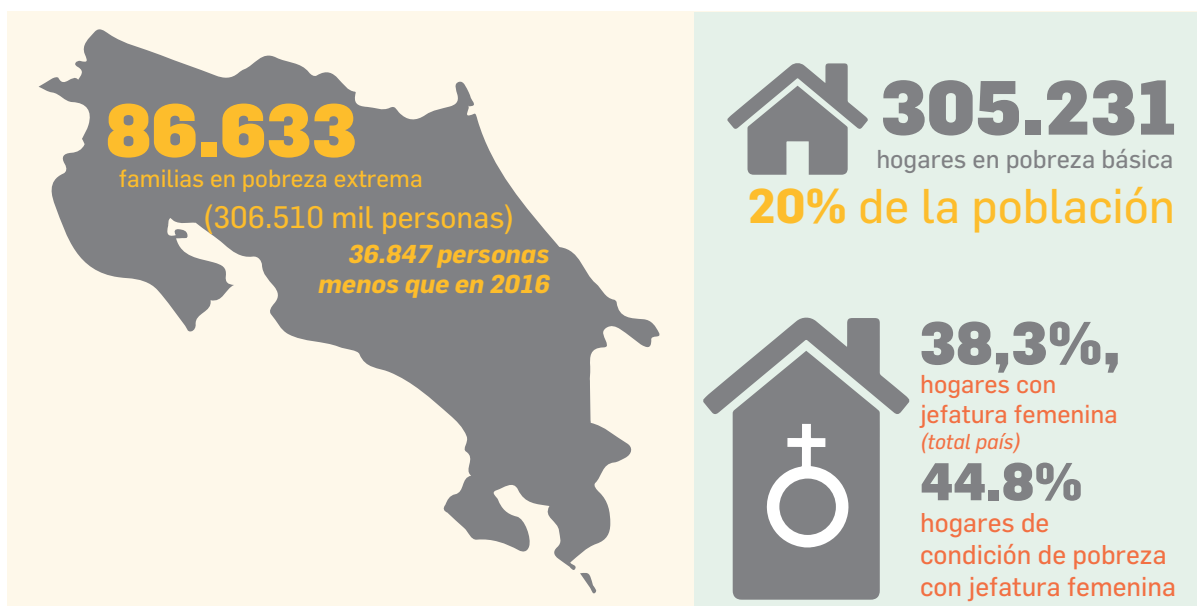
Las personas de los hogares pobres extremos se ubican en trabajos con menor remuneración, aspecto relacionado con la escolaridad, que es en promedio 2,0 años menor comparado con los no pobres. Todo ello implica menos ingresos totales y por persona, determinando la condición de pobreza en la que se clasifican estos hogares.

De igual manera se comporta la distribución del ingreso, puesto que los hogares más ricos tienen un promedio de ingreso per cápita 16,7 veces mayor que el de los hogares más pobres.

La presente administración asumió el reto de variar el abordaje a las poblaciones beneficiarias con una oferta programática que reconociera los derechos humanos.

### 1.10 Las cifras de la pobreza (Encuesta Nacional de Hogares, INEC 2017)

Ilustración 4	El desempleo abierto	No asegurados	Educación (años promedio)
 No pobres	<b>4.6%</b>	<b>8.1%</b>	<b>9.71 años</b>
 Pobres	<b>21.4%</b>	<b>31%</b>	<b>5.79 años</b> <small>El 82.3% de los pobres tienen un empleo informal</small>

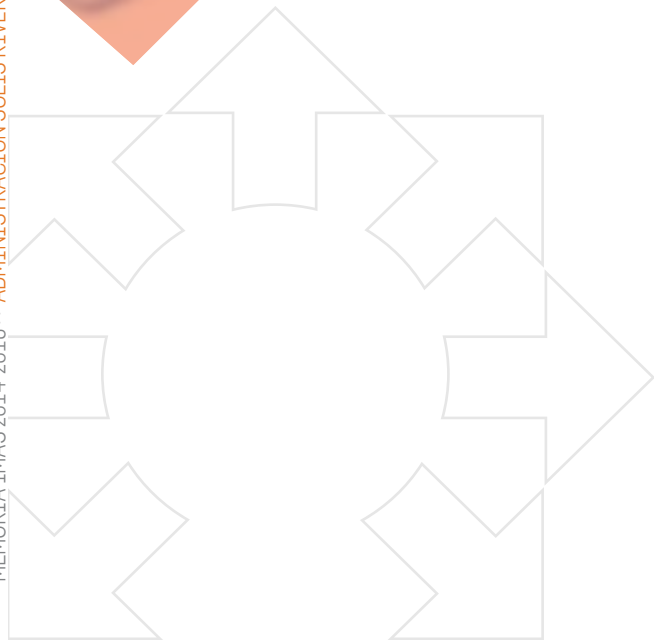


Fuente: Elaboración propia según Encuesta Nacional de Hogares, INEC, 2017.



# Capítulo II

## Humanización de la labor institucional





*Hoy tenemos clara la ruta y donde queremos llegar. El sistema de atención ciudadana nos permitió eliminar las filas en las madrugadas y hoy se ha modernizado nuestro sistema de atención a la ciudadanía"*

Emilio Arias, Presidente Ejecutivo del IMAS.



## 2. Descripción del cambio institucional para atender la población beneficiaria

Entender la pobreza como una difícil realidad que vive un 20% de los hogares en el país, permitió al IMAS dimensionar que su abordaje no podía continuar desde la perspectiva de una medición por ingresos o insatisfacción de necesidades básicas.

El planteamiento de esta Administración fue entender la pobreza de las familias desde una perspectiva multidimensional, donde no solamente privan las carencias materiales sino la posibilidad de acceder a servicios básicos como salud, trabajo y educación.

*"Difícilmente, se puede reducir la pobreza en ausencia de crecimiento y de estabilidad económica. Sin embargo, por sí solos el crecimiento y la estabilidad económica no necesariamente reducen la pobreza." (Céspedes y Jiménez, 2006)*

En el país se registran para el 2017 un total de 86.663 hogares en pobreza extrema y 305.231 en pobreza básica. Su atención requiere de un enfoque multisectorial e interinstitucional, que garantice el acceso al sistema de protección social y el desarrollo de capacidades basado en un enfoque de derechos humanos.

*"Se tiene que visualizar que el trabajo que estamos llevando acabo es con personas que viven en pobreza extrema, son seres con bajo capital humano, porque precisamente, el tener bajo capital humano es la causa por la que ellas y ellos están en esta condición socioeconómica de tanta vulnerabilidad y no sabían que podían llegar al IMAS a solicitar algún apoyo o a cualquier otra institución.", (texto extraído de la entrevista realizada a la señora Ana Elena Chacón, Primera Vicepresidenta de la República, 2018).*



De acuerdo con el INEC se considera que un hogar pobre es aquel cuyo ingreso per cápita es menor o igual a la línea de pobreza de la zona respectiva (urbana o rural). Así en el caso de la zona urbana, la línea de pobreza para el 2017 corresponde a ₡ 107.769 y en el caso de la rural corresponde a ₡ 82.950. **Gráfico 5. Porcentaje de hogares en condición de pobreza para el periodo 2016-2017.**

Para delimitar la pobreza extrema se compara el mismo ingreso per cápita con el valor de la Canasta Básica Alimentaria (CBA), la cual incluye la porción de las necesidades alimentarias solamente. En el caso de la zona urbana, para el año 2017 la línea de pobreza extrema corresponde a ₡ 49.147; y en el caso de la zona rural corresponde a ₡ 40.921 (INEC, 2017).

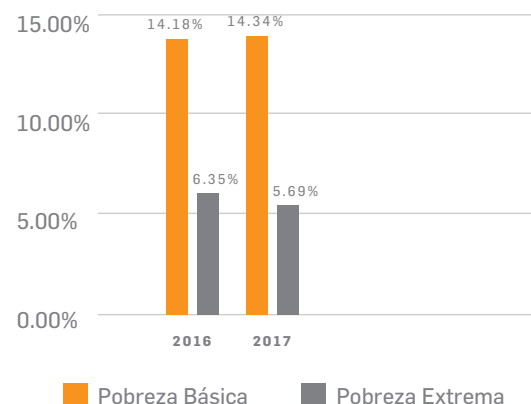
### 2.1 Estructura del cambio

El IMAS realizó un cambio en su visión de cómo enfrentar la pobreza en el segundo año de gestión de este gobierno. Este nuevo modelo de

Gráfico 5

#### Porcentaje de hogares en condición de pobreza para el periodo 2016-2017

-por línea de pobreza-



Fuente: Elaboración propia según datos del INEC

atención de la pobreza se implementó desde dos ejes estratégicos.

El primero de ellos se encuentra relacionado con la aplicación de nuevos enfoques conceptuales y metodológicos para el abordaje de la pobreza, mientras que el segundo de manera complementaria centra la atención en el desarrollo de instrumentos tecnológicos y la formación de recurso humano especializado en una atención desde el respeto y reivindicación de los derechos humanos de la población objetivo.

El primer hito en este camino fue la adaptación para nuestro país del Índice Multidimensional de la Pobreza, una iniciativa del IMAS para poder medir la pobreza incluyendo dimensiones prioritarias para mejorar la calidad de vida de la población.

*“Índice de Pobreza Multidimensional (IPM): es un índice basado en la metodología propuesta por Alkire Foster (2008) de la Universidad de Oxford, adaptada para Costa Rica. En este se realiza un recuento de las privaciones que tienen los hogares y las personas en diferentes ámbitos de bienestar, los cuales se representan mediante dimensiones. Estas dimensiones son: educación, vivienda y uso de internet, salud, trabajo y protección social. Cada dimensión está compuesta por indicadores que son variables que se emplean para describir y evaluar las condiciones de privación de las personas y los hogares. A partir de las privaciones que tengan los hogares en cada indicador es*

*posible calcular la incidencia de pobreza, su intensidad y un índice global que es la medida que agrega la incidencia y la intensidad de la pobreza multidimensional, denominado Índice de Pobreza Multidimensional y que es el producto de estas dos medidas.” (INEC, Encuesta Nacional de Hogares, 2017).*

En el área de elaboración de herramientas conceptuales y metodológicas, el punto de partida para la implementación de esta nueva política de abordaje tiene que ver con la articulación institucional.

## 2.2 Articulación y ejecución efectiva de los compromisos institucionales

Dentro de la plataforma de conceptos que sustentan el cambio, en la gestión del IMAS hacia su población objetivo, además del establecimiento del IPM (instrumento de medición) fue necesario sensibilizar y comprometer al resto de instituciones que integran al sector social, para articular su oferta de servicios y estandarizar, los instrumentos tecnológicos para optimizar los datos de las personas beneficiarias.

El sector social considera 17 instituciones entre las que se ubican ministerios, entidades autónomas y consejos sociales cuyos programas atienden poblaciones específicas de los sectores desprotegidos: indígenas, niños, niñas, adultos mayores y personas con discapacidad, entre otros.







El IMAS cuenta con un equipo de 160 personas cogestoras sociales de las cuales 58, era personal de planta de la institución y 102 aprobadas por la autoridad presupuestaria. A este equipo de trabajo se han unido cogestores sociales indígenas y laborales.

Los beneficios otorgados por estas instituciones públicas, en el pasado, se tramitaban de manera independiente por las personas que requerían los subsidios, servicios y beneficios.

En el marco de la nueva gestión del IMAS, específicamente a través de la Estrategia Nacional Puente al Desarrollo, se caracterizó la oferta existente y se propuso una gestión articuladora para que las personas beneficiarias accedieran a esta oferta gubernamental desde un solo expediente.

Este es el eje fundamental del cambio. Las referencias a instituciones de la población en pobreza deben ser atendidas con prioridad y conocimiento de los funcionarios públicos. Esta materialización, intensiva en coordinación, comunicación y voluntad política, es la clave.

Esta estrategia se sustenta en una política de articulación direccionada desde el más alto nivel gubernamental, que permite enfocar e integrar de manera eficiente los esfuerzos de las instituciones públicas, establecer alianzas estratégicas con el sector privado y fortalecer la capacidad de gestión de los territorios, acciones esenciales para la reducción de la pobreza.

La concreción de la Estrategia Nacional Puente al Desarrollo ameritó la definición de una estructura operativa que diera soporte en los distintos niveles políticos, para garantizar su eficacia y eficiencia.

Partiendo de esta visión, se definió la construcción de un proceso de articulación que posee una doble dimensión: la política y operativa.

La dimensión política de la articulación se encuentra en la esfera de la Segunda Vicepresidencia de la República y el Ministro de Desarrollo Humano e Inclusión Social.

En la dimensión operativa se determinó la necesidad de establecer la Unidad Ejecutora de la Estrategia Nacional Puente al Desarrollo, la cual está ubicada físicamente y organizacionalmente dentro del IMAS y se encuentra conformada por cuatro áreas de trabajo:

- Equipo de Personas Cogestoras Sociales
- Monitoreo y evaluación
- Enlaces institucionales
- Proyectos de innovación social (Herramientas para el cambio)

### 2.3 Consejo Social Presidencial

El compromiso del IMAS de variar el indicador de la medición de la pobreza, sumado al proceso de articulación requería de un posicionamiento, en la esfera política del tema de la pobreza.

La decisión gubernamental de priorizar la atención de los sectores más desprotegidos requirió, un lineamiento estratégico, de que las acciones gubernamentales fueran direccionadas desde el más alto nivel.

Esta decisión, sin duda aporta, para que los lineamientos directrices y políticas emitidas, se concreten con mayor efectividad y prontitud.

La organización del Consejo Social Presidencial se consigna en el Decreto N°38536-MP-PLAN del 20 de agosto de 2014.

Este estipula que: *“Consejo Presidencial Social: Coordinado por la Vicepresidenta de la República e integrado por las o los ministros de la Presidencia, de Trabajo y Seguridad Social, de Educación Pública, de Salud, de Cultura y Juventud, de Vivienda y Asentamientos Humanos y las o los presidentes ejecutivos del Instituto Nacional de las Mujeres, del Instituto Mixto de Ayuda Social y del Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación.”* Además, el Consejo



Social Presidencial cuenta con la presencia de varios sectores de la conformación del gobierno. (Estrategia Nacional al Puente al Desarrollo, 2017)

## 2.4 El mejor recurso humano dotado de tecnología de punta

Bajo la premisa de que la información es poder, el IMAS planteó a nivel estratégico la utilización de las TICs como herramienta esencial para la comprensión de necesidades, la ubicación geográfica de las poblaciones objetivo y sus condiciones de exclusión social.

Por esta razón se diseñaron y fortalecieron sistemas de información para optimizar, estandarizar, e interpretar los datos de las poblaciones de interés, y hacer que la oferta programática obedeciera de manera específica a las necesidades de los distritos donde se concentran en mayor medida la pobreza básica y pobreza extrema.

### - Implementación de mapas sociales

Mediante la incorporación de datos estadísticos a mapas georeferenciados se logró ubicar las poblaciones de interés, así como sus condiciones de vida, y por ende sus necesidades.

Disponer de una radiografía territorial, en la que pudiera, identificar la población objetivo, en sus condiciones básicas (salud, educación, vivienda,

acceso a servicios públicos y protección social) es uno de los principales aportes que otorga el mapa social para la toma de decisiones que permiten priorizar la inversión social.

*La plataforma utiliza la información obtenida mediante el Censo Poblacional 2011 para visualizar, en el mapa de Costa Rica, distritos donde se encuentran las mayores concentraciones de pobreza, pobreza extrema y necesidades básicas insatisfechas.*

*Esta es una plataforma que facilita visualizar, en diferentes capas, la información de que dispone el país. Además, es una herramienta técnica que permite la toma de decisiones y facilita la articulación institucional, al poder compartir información y visualizarla de manera intuitiva y fácil.*

*Es una herramienta de trabajo precisa, ya que permite visualizar y analizar la información no solo por distrito, sino que llega incluso a las Unidades Geoestadísticas Mínimas (UGM), y priorizar variables para identificar las necesidades básicas insatisfechas, como son vivienda digna (calidad de la vivienda, hacinamiento, electricidad), vida saludable (infraestructura físico sanitarias), conocimiento (primaria, secundaria, logro escolar) y otros bienes y servicios (capacidad de consumo). (INEC, Encuesta Nacional de Hogares, 2017).*



Los sistemas informáticos y el uso de canales de comunicación institucionales, permitieron eliminar las largas filas que las personas beneficiarias debían realizar para solicitar un beneficio o subsidio institucional

## - Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios (SINIRUBE)

Este corresponde con una base de datos única y de cobertura nacional con la información de todas familias y personas que reciben servicios, asistencias y subsidios económicos del Estado.

El sistema que el IMAS ha venido desarrollando se concibe con los siguientes elementos constitutivos:

- Un registro de población objetivo (familias potenciales de recibir apoyo del Estado), para los efectos y como punto de partida se considera el Sistema de Información de la Población Objetivo (SIPO), el cual el IMAS ya posee y da sustento al sistema; teniendo en cuenta la necesidad de realizar ajustes al modelo econométrico, a los instrumentos y mecanismos de captura de datos y fundamentalmente, al desarrollo de una metodología unificada de medición de la pobreza, entre otras acciones.

- Un Registro Único de beneficiarios, el cual se sustenta con la información de cada uno de los actores del sistema, a partir de la base de datos de la población objetivo y de acuerdo con las variables e indicadores, cada institución interviene atendiendo carencias identificadas en las familias.

- Si bien cada institución maneja su propia información, esta es compartida y visible a las demás, lo cual genera transparencia y permite una acción más articulada. El reto del sistema está en la actualización en tiempo real de los datos y en la posibilidad de referencias de las posibles personas beneficiarias.

- Sistema de seguimiento y evaluación, el cual es esencial para supervisión de aspectos tales como la priorización de las familias, los cambios generados producto de las intervenciones de las instituciones, las complementariedades y/o duplicidades de la inversión social, entre otros.

- Un Registro que permite homologar y converger los mecanismos de selección de beneficiarios y medición de pobreza que utilizan las distintas instituciones.

## - Sistema de Información de la Población Objetivo (SIPO)

El SIPO es un registro de la población usuaria y potencialmente beneficiaria de los programas y proyectos sociales del Estado costarricense, mediante el que es posible su identificación, ubicación y caracterización, así como su calificación por niveles de pobreza y puntaje, esta herramienta fue diseñada y es administrada por el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS).

Permite focalizar la población pobre que habita en el territorio nacional, con el fin de apoyar a las instituciones públicas y privadas a orientar la inversión social y disminuir la pobreza, logrando así una visión homologada entre las diferentes instituciones que administran programas de índole social.

Esta herramienta se optimiza por medio de la digitalización de la Ficha de Información Social (FIS) que permite aumentar la cobertura de registro de familias beneficiarias, además de contar con las información actualizada y en tiempo real, agilizando el análisis y la gestión del IMAS.

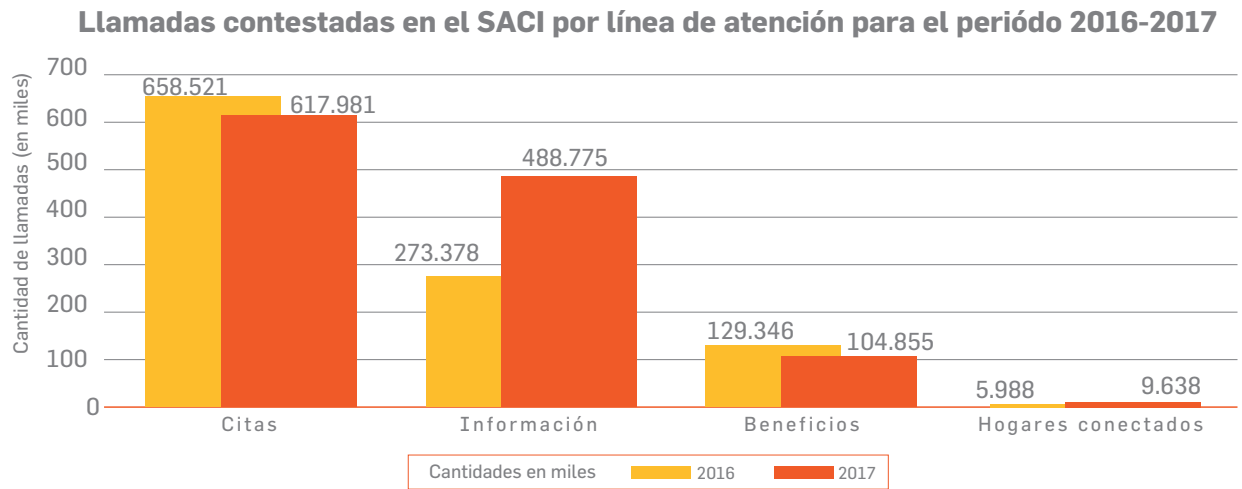
Durante esta administración se creó la tercera versión del SIPO y también se logró que la FIS se homologara con la ficha de inclusión social del SINIRUBE.

En el marco de la interinstitucionalidad se coordinó con CONAPDIS para establecer una canasta básica diferenciada para personas con discapacidad. Otra de las poblaciones vulnerables que fue beneficiada con las nuevas versiones del SIPO y la FIS son las parejas conformadas por personas del mismo sexo, que ahora pueden ser identificadas cuando tienen una relación de parentesco como pareja, validando sus derechos.

## Sistema de Atención a la Ciudadanía (SACI)

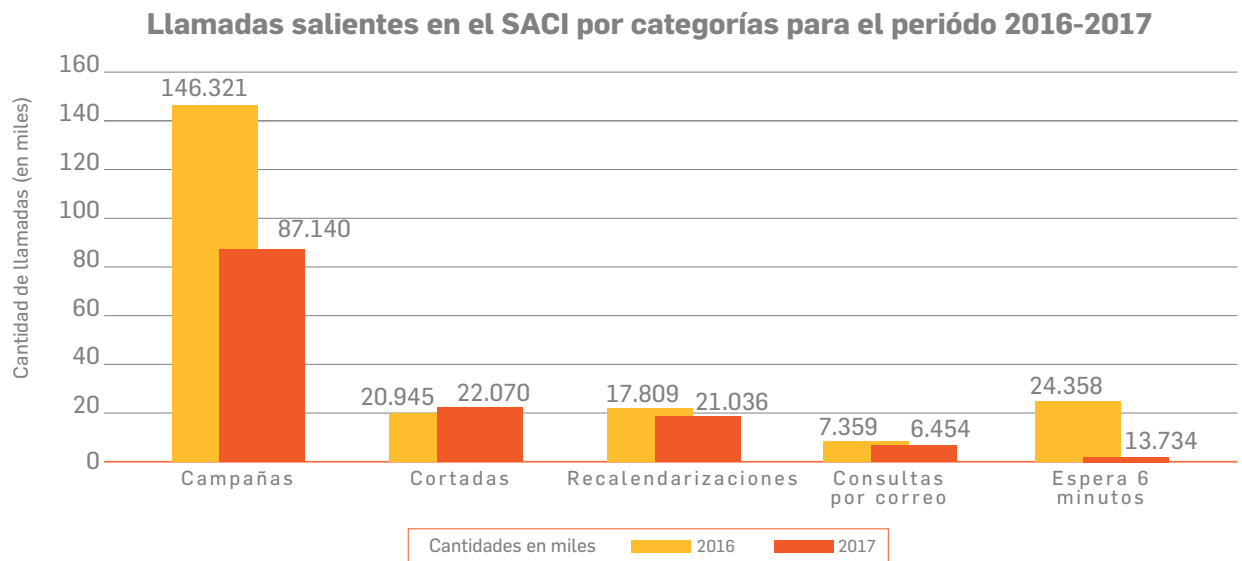
Se creó también el Sistema de Atención a la Ciudadanía (SACI) un centro de llamadas y página web para gestionar las solicitudes de ayuda y obtener información del estado de situación. Esto permitió eliminar las filas de los usuarios de los servicios desde tempranas

Gráfico 6



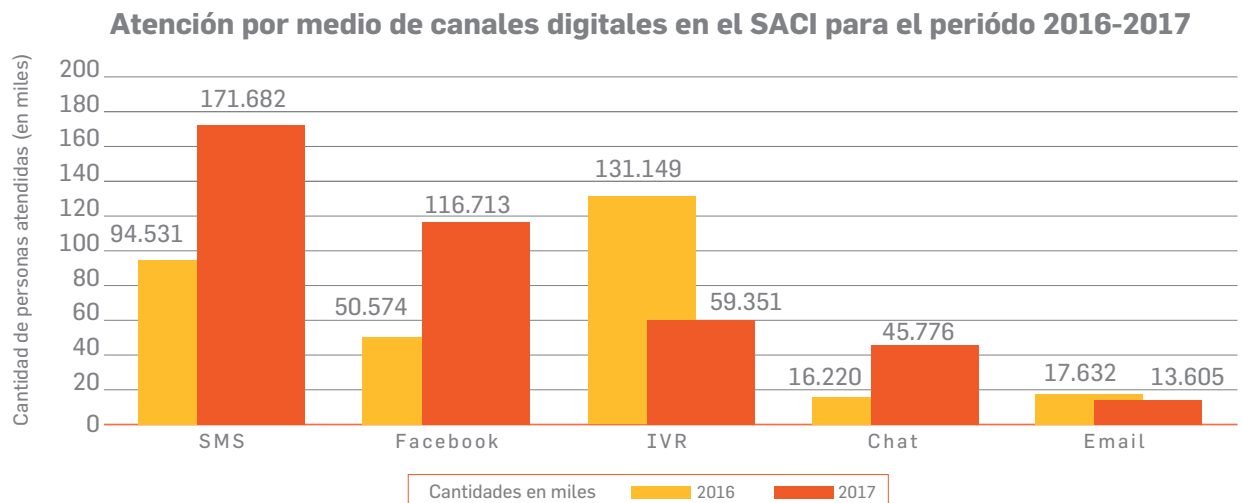
Fuente: Elaboración propia según datos del IMAS.

Gráfico 7



Fuente: Elaboración propia según datos del IMAS.

Gráfico 8



Fuente: Elaboración propia según datos del IMAS.

horas de al madrugada en todas las oficinas regionales. En el 2017 el SACI creó más 194 mil citas, ingresaron más de 1.500.000 llamadas y salieron más 150 mil, se dio respuesta a casi 14 mil correos, se enviaron más 171 mil mensajes de texto, se atendieron más de 116 mil mensajes privados por Facebook y más de 45 mil chats en línea, y la atención del IVR alcanzó más de 59 mil gestiones automatizadas.

## 2.5 Modelo de intervención social

Es un proceso que garantiza la articulación en el ámbito local, el papel que desempeña la Persona Cogestora Social (PCGS) en este modelo de intervención social es la Estrategia Nacional Puente al Desarrollo (ENPD), al oficiar el vínculo entre las necesidades de las familias en pobreza extrema y una oferta institucional dispersa.

Logra establecer una red de apoyos que facilitan su acceso al ejercicio de los derechos, al tiempo que se constituye en el responsable del acompañamiento de las familias en el

cumplimiento de compromisos y del seguimiento a los planes de atención integral elaborados a la medida, según las necesidades que caracteriza a cada familia en pobreza extrema.

Se estima que cada PCGS trabaja dando seguimiento a 170 familias. La Persona Cogestora Social realiza un proceso de acompañamiento sistemático y riguroso a las familias, el cual inicia con el diagnóstico de sus necesidades y la formulación conjunta de un plan de intervención familiar para su atención. Como parte de este proceso, desarrolla sesiones de seguimiento de las metas propuestas que evidencien el mejoramiento de sus condiciones de vida.

El control de avances es monitoreado, tanto desde el cumplimiento de la familia, como de los compromisos asumidos por los otros actores involucrados. Esta apuesta que constituye la base de la articulación se valora como garantía de éxito en la reducción de la pobreza extrema.



El Call Center institucional disminuyó las consultas en sitio. Esta plataforma aunada a los canales digitales contribuyeron a eliminar las amplias filas de espera de la población objetivo.



# III

**Oferta  
programática:**  
Oportunidades que  
cambian realidades







*Las soluciones del IMAS no son para saciar el hambre de un día. Sino para aprender, para no tener hambre nunca más”.*

Ana Helena Chacón, Vicepresidenta de La República.



### 3. Descripción, alcance y abordaje estratégico



#### 3.1 Nueva visión para atender la población objetivo

El reconocimiento de los derechos de las personas beneficiarias y su dignificación como seres humanos requirió un cambio en cómo se les atiende y se da seguimiento.

En este contexto, en los últimos 4 años el IMAS desarrolló varias acciones puntuales:

- **Ir a buscar a los y las personas beneficiarias:** Con la implementación del modelo de intervención social donde participa un equipo de Personas Cogestores Sociales se logró vincular las necesidades de las familias con la oferta de servicios y beneficios que ofrece la institución. Según los datos de los últimos cuatro años la oferta programática tuvo una mayor cobertura en la población ubicada en pobreza extrema.

#### Gráfico 9, Distribución porcentual de las familias beneficiadas para el período 2014-2018

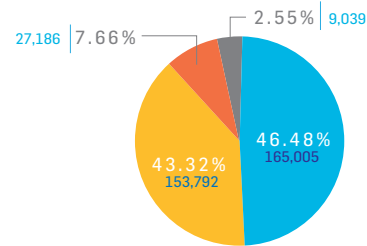
También identifican las posibilidades de aportes del sector privado y las organizaciones sociales para la formulación, ejecución y seguimiento de planes de intervención familiar. El grupo de cogestores sociales está liderado por la Subgerencia del Desarrollo Social del IMAS.

**Imagen: Organigrama Institucional.**



Gráfico 9

Distribución porcentual de las familias beneficiadas para el período 2014-2018  
- por línea de pobreza -



■ Pobreza extrema ■ Pobreza básica ■ No pobres ■ No aplica

Fuente: Elaboración propia según datos del IMAS.

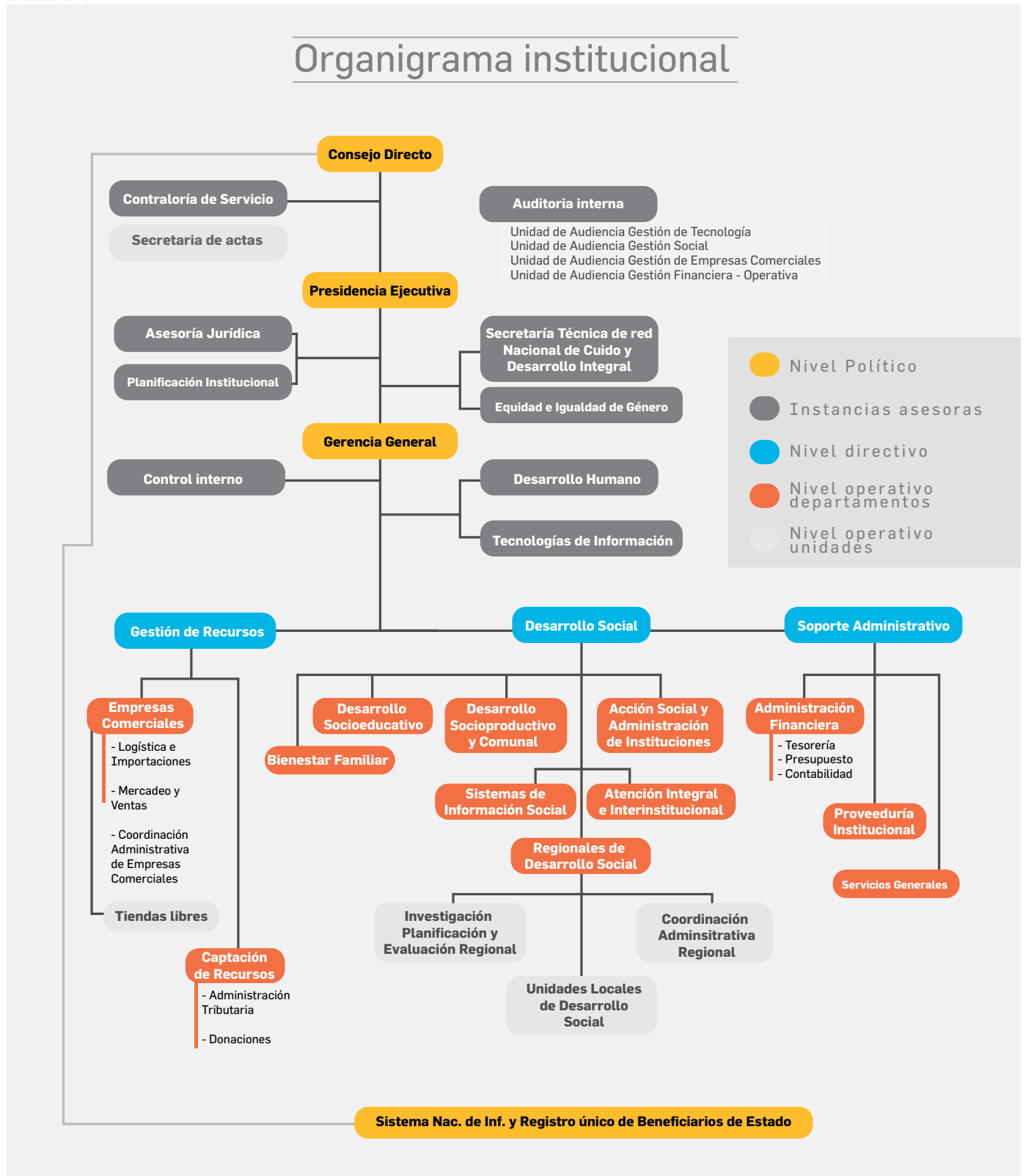
Más adelante se ampliará sobre el papel de estos funcionarios en la Estrategia Puente al Desarrollo.

- **Uso intensivo de sistemas de información:** Para dirigir eficientemente los servicios y beneficios institucionales se estandarizan los procesos de levantamiento, registro e interpretación de datos.

En este sentido, se implementó el Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios (SINIRUBE), para atender a las poblaciones prioritarias definidas según distritos prioritarios. En el apartado correspondiente a Innovación y Derechos Humanos se ampliará sobre el alcance e implementación que ha tenido esta herramienta.

## 3.2 Organigrama institucional

Ilustración 5





Entre las principales funciones que le otorga la Ley 9137 a este sistema se encuentran las siguientes:

- a) Mantener una base de datos actualizada y de cobertura nacional con la información de todas las personas que requieran servicios, asistencias, subsidios o auxilios económicos, por encontrarse en situaciones de pobreza o necesidad.
- b) Eliminar la duplicidad de las acciones interinstitucionales que otorgan beneficios asistenciales y de protección social a las familias en estado de pobreza.
- c) Proponer a las instituciones públicas y a los gobiernos locales, que dedican recursos para combatir la pobreza, una metodología única para determinar los niveles de pobreza.

### 3.3 Transparencia y ética en el IMAS

La transparencia en la administración de los recursos del IMAS siempre ha sido una constante. No obstante, este imperativo se alcanzó en forma de exigencias éticas, técnicas, programáticas y morales.

Estas últimas han demandado un estricto apego institucional a los valores, expresados en la austeridad y en una concepción axiológica apegada al uso correcto de los servicios y al reconocimiento de los derechos de la ciudadanía. Con este fin se crearon el Código de Ética y Conducta y la Comisión Institucional de Valores, Ética y Transparencia (CIVET). Este Código CIVET se aplica estrictamente en los Sistemas de Población Objetivo y en la Atención al Beneficiario así como en la aplicación de la Ficha de Información Social (FIS) y de

la Ficha de Información Social de Personas Institucionalizadas y Casos Especiales (FISI) de las personas demandantes de los servicios del IMAS.

Las exigencias programáticas se refieren a la existencia de una voluntad política para abordar estratégicamente el mandato del IMAS.

Los requerimientos técnicos y programáticos responden a la voluntad política para estimular la preparación y mayor conocimiento del personal, procurando mejorar los criterios de elegibilidad de las personas en situación de pobreza extrema que solicitan o demandan los servicios del IMAS.

Esto se ha alcanzado mediante la creación de los Sistemas de Población Objetivo y de Atención al Beneficiario y la aplicación de Ficha de Información Social (FIS) a las personas seleccionadas.

Desde el inicio de la administración Solís Rivera la estrategia operativa se concentró en cuatro áreas programáticas:

- i) Fortalecer el sistema de protección social dirigido a las personas que se encuentran en una situación de pobreza extrema.
- ii) Desarrollar capacidades para las personas y comunidades pobres, contribuyendo con el desarrollo de estrategias de fortalecimiento de la inclusión social.
- iii) Priorizar la atención de aquellos aspectos esenciales para el desarrollo humano de las personas en situación de pobreza, asegurando una atención más integral e integrada mejorando los mecanismos de selectividad que permitan un abordaje más y mejor enfocado de la atención de la pobreza y propiciando el desarrollo de proyectos con una periodicidad definida, impactos medibles en el tiempo establecido y lecciones aprendidas.
- iv) Reconocer y hacer operativo el enfoque de la diversidad cultural (género, etaria, étnica, física y territorial) de las personas, familias y comunidades orientando la asistencia y protección social desde el enfoque de derechos.

### 3.4 Estructura programática

El abordaje de la población objetivo de la institución se lleva a cabo a través de una oferta programática que considera recursos técnicos, financieros y humanos.

La oferta programática distribuye la inversión social considerando las poblaciones objetivo prioritarias. Para el período 2014 -2018 según la línea de pobreza, casi el 50% de los recursos se dirigieron a lugares de extrema pobreza. **Gráfico 10. Inversión social registrada en la oferta programática del IMAS para período 2014-2018**

El IMAS y su oferta programática están organizados en tres programas:

El Programa de Protección y Promoción Social, responsable de ejecutar los servicios de atención social para mejorar las condiciones sociales de la población en extrema pobreza y pobreza básica, agrupa la oferta de servicios y transferencias que ofrece la institución. Este se encuentra constituida por cuatro áreas técnicas. (esquema 2)

Le corresponde administrar 15 beneficios y servicios que incluyen subsidios, transferencias monetarias, financiamiento y entrega de activos.

El Programa Actividades Centrales, contribuye con la acción sustantiva institucional, mediante la toma de decisiones político-gerenciales y la definición de estrategias, integrando los lineamientos y políticas emanadas por la Presidencia de la República y los órganos externos fiscalizadores.

Con base en lo anterior se formulan los planes y programas de trabajo, se emite la normativa, se establecen los controles para el funcionamiento institucional y se efectúa el apoyo técnico requerido para la ejecución.

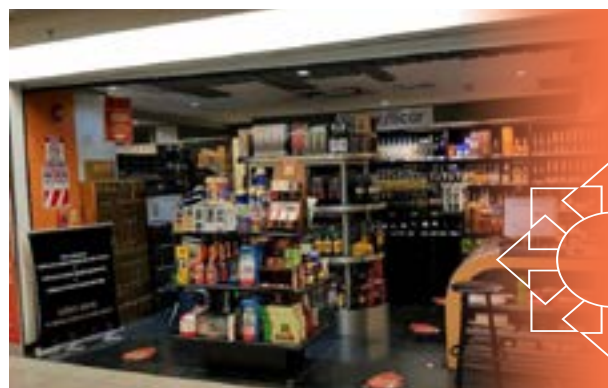
El Programa Empresas Comerciales contempla la explotación exclusiva de las tiendas libres de impuestos en los aeropuertos internacionales, cuyo objetivo es contribuir con la sostenibilidad financiera de los programas de inversión social.

Cada Programa cumple una función esencial y complementaria. El primero concentra las

actividades programáticas, el segundo se dedica a otorgar el soporte y control interno. El tercero tiene a su cargo las actividades de generación de fondos.

Para el período 2014-2017, la inversión realizada por la institución está centrada principalmente en dos áreas, las cuales pretenden beneficiar a la población objetivo, impactando positivamente en su condición social.

Las áreas de Bienestar Familiar y Desarrollo Socioeducativo son las que tienen mayor peso en la distribución presupuestaria, de acuerdo con la inversión social realizada dentro de la oferta programática, además dichas áreas incluyen los programas, Atención a Familias y Avancemos, respectivamente. **Gráfico 11. Distribución porcentual de la inversión de acuerdo a la ejecución presupuestaria por área para el período 2014-2017**



### 3.5 IMAS Duty Free: Compras con responsabilidad social

Como se dijo el IMAS tiene a cargo la explotación de las tiendas libres de impuestos en los aeropuertos internacionales. La tiendas Duty Free del IMAS son las únicas que cuentan con esta condición tributaria, debido a que sus utilidades se utilizan exclusivamente en inversión social dentro de la oferta programática.

Durante este periodo se fortaleció la forma de entender el negocio y de atraer a los viajeros para que realicen sus compras con un sentido social. Esto a través del fortalecimiento de una imagen comercial y su respectiva marca lo que contribuyó a transmitir la idea de que al comprar en la tiendas del IMAS se está apoyando a una población de condición de pobreza.

Como parte de esta estrategia comercial en el mes de mayo del 2018 se inauguró la nueva tienda en el área de ingresos al país, la más grande en la historia.

Esta nueva apertura comercial tiene como objetivo aumentar la utilidades obtenidas en los años anteriores.

Tabla 2

### Empresas comerciales

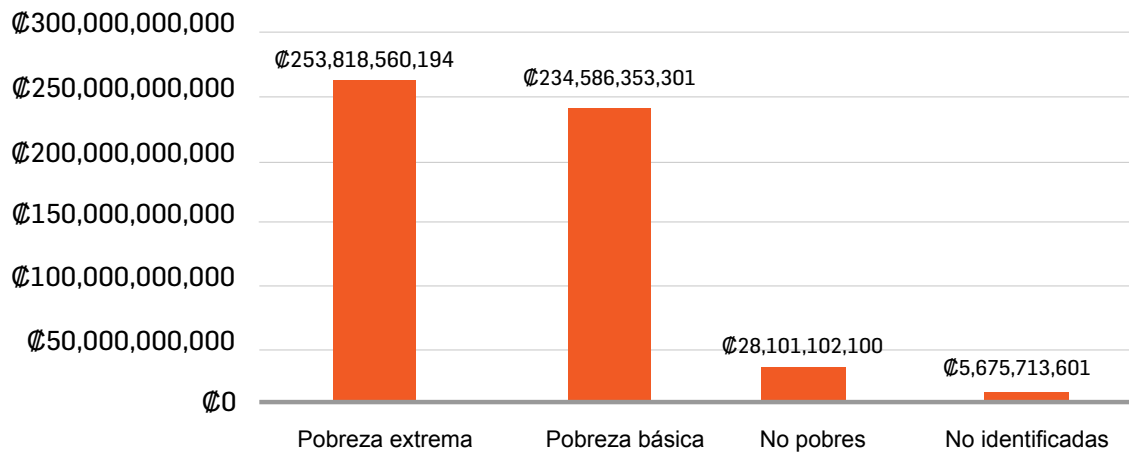
Cuadro resumen de ventas y utilidades para los años 2014, 2015, 2016, y 2017.

Año	Ventas totales en c	Utilidades totales
2014	12.475.802.465,00	2.910.060.450,13
2015	12.366.053.342,00	3.088.851.538,00
2016	13.795.461.850,00	2.706.871.379,84
2017	15.678.589.907,00	3.212.096.424,05

Fuente: Elaboración propia según datos del IMAS.

Gráfico 10

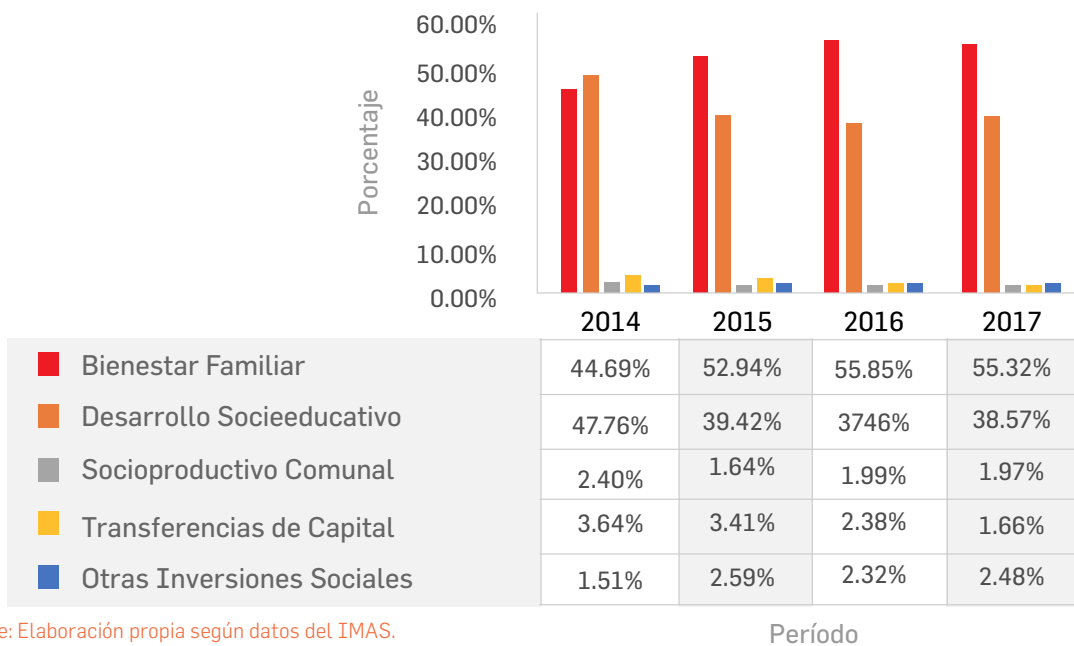
### Inversión social registrada en la oferta programática del IMAS para período 2014-2018 - por línea de pobreza-



Fuente: Elaboración propia según datos del IMAS.

Gráfico 11

### Distribución porcentual de la inversión de acuerdo a la ejecución presupuestaria por áreas para el período 2014-2017



Fuente: Elaboración propia según datos del IMAS.



# El Programa de Bienestar y Promoción Familiar



## Alternativas de Atención a la niñez



• El IMAS, con su participación en la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil mediante el otorgamiento de subsidios para sufragar el costo de atención en Alternativas de Atención a la Niñez,

### Beneficio: Ideas productiva

• Consiste en el otorgamiento de recursos económicos no reembolsables, para promover procesos inclusivos que busquen facilitar el acceso de recursos para la producción, a familias que desean iniciar o fortalecer una unidad productiva generadora de ingresos.

### Beneficio: Mejoramiento de Vivienda

• Beneficio orientado al mejoramiento de las condiciones habitacionales para las familias en pobreza extrema grupo 1 y 2 y pobreza, con vivienda propia, debidamente registradas o adjudicadas por instituciones públicas y construcción viviendas indígenas.

### Beneficio: Mejoramiento de Vivienda para Emergencias

• Este beneficio fue creado con el fin de atender de una manera simplificada y proactiva la emergencia ocasionada por el huracán Otto.

## Bienestar Familiar



• Transferencias económicas para la satisfacción de necesidades básicas insatisfechas.

### Beneficio: Atención a Familias

- Veda de pesca que apoya a los pescadores
- Capacitación

Este beneficio favorece a familias de todo el país, pero se da prioridad a las comunidades más pobres.

### Beneficio: Atención de emergencias (Inciso H)

• Orientado a brindar apoyo económico para compra de alimentación, vestido, enseres, pago de alquiler, entre otros, a aquellas familias que se han visto afectadas por algún tipo de emergencia ocasionada por un fenómeno de origen natural o antrópico y que requieran de la intervención institucional.

### Beneficio: Asignación Familiar (Inciso K)

• Aportes en dinero efectivo, como asignación familiar, a las personas trabajadoras de bajos ingresos que tengan a su cargo hijos o hijas con discapacidad permanente, o hijos menores de edad con discapacidad, o mayores de 18 y menores de 25 años, siempre y cuando sean estudiantes de una institución de educación superior o de capacitación laboral técnica.

### Beneficio: Prestación Alimentaria

• Las personas beneficiarias son los jóvenes de alternativas operadas o supervisadas por el Patronato Nacional de la Infancia, PANI, mayores de 18 años y menores de 25 años, y que sean estudiantes en cualquiera de los ciclos educativos, también serán beneficiadas las personas jóvenes que estén en condición de pobreza y que por razón de una discapacidad permanente o temporal, no puedan estudiar o trabajar.

## Capacitación Indígena



• Beneficio económico que pretende incorporar a la Población Indígena en procesos de capacitación, que les permita adquirir o fortalecer conocimientos y capacidades humanas, habilidades, destrezas y capacidades para que su incorporación al mercado laboral y productivo o para el desarrollo de formas asociativas de producción.

## Fideicomiso



• Este beneficio consiste en recursos financieros no reembolsables dirigidos a familias que tienen unidades productivas consolidadas. Es importante indicar que por parte de la institución se giró el 100% de los recursos asignados al FIDEIMAS.

## Desarrollo Socioeducativo



### Beneficio: Avancemos

• El beneficio Avancemos tiene como fin lograr la permanencia de los y las jóvenes en el Sistema Educativo Format y la promoción de la reinserción al sistema educativo formal, de quienes por diversas situaciones, han desertado de éste.

## Capacitación Técnica



• Beneficio económico que pretende incorporar en los procesos de capacitación técnica, laboral, a personas, nacionales y extranjeros (con cédula de residencia al día), de manera individual, que les permita adquirir o fortalecer conocimientos y capacidades humanas, habilidades, destrezas y capacidades para que su incorporación al mercado laboral y productivo.



### 3.6 Múltiples beneficios

El Programa de Bienestar y Promoción Familiar propicia el fortalecimiento de la estructura familiar, con apoyos económicos para la satisfacción de necesidades básicas. Estas poblaciones están en situación de pobreza y pobreza extrema, requieren del aporte temporal del Estado. Las transferencias económicas son otorgadas directamente por las Áreas Regionales de Desarrollo Social (ARDS).

La ejecución de este programa está bajo responsabilidad de la Subgerencia de Desarrollo Social, a continuación se presenta la distribución de la oferta de beneficios según el área a la que pertenecen. **Ilustración 6. Estructura del Programa de Bienestar y Promoción Familiar.**

Este enfoque para la ejecución de la oferta programática, concreta el aporte del IMAS en la atención de las poblaciones objetivo, el que se materializa mediante la definición y formulación de compromisos para su cumplimiento y seguimiento. Es decir, el IMAS a través de su Oferta Programática plasma el momento y la población que se beneficiará con los servicios institucionales. Esta es una oferta programática articulada que concuerda con las necesidades de las familias en pobreza y pobreza extrema. Se apuesta a la articulación de la oferta como el mecanismo por excelencia para impactar de manera sostenida en las condiciones socioeconómicas de las familias en pobreza.

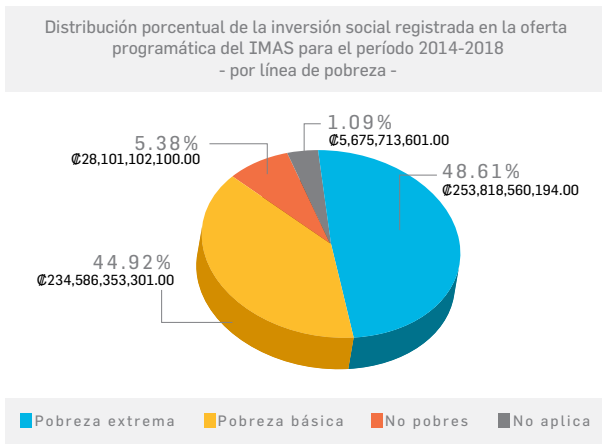
### 3.7 Comportamiento de la distribución presupuestaria en la oferta programática

Entre el 2013 y el 2016 la distribución de recursos de FODESAF por programa y la evolución de distribución presupuestaria de la estructura programática del IMAS, tienen como características principales el hecho de que la inversión programática prácticamente se mantiene constante, mientras que las actividades que ofrecen el soporte institucional tienden a mostrar reducciones porcentuales de 1,54% y 1,4% en los Programas Actividades Centrales y Empresas Comerciales, respectivamente.

El IMAS, en el período 2014-2018 (febrero), invirtió en su oferta programática un total de ₡522.181.729.196.00, cuya población objetivo suma 355,022 familias, de las cuales 165.005 se encuentran en pobreza extrema y 153.792 son familias con pobreza básica. **Tabla 3: Inversión Social registrada en la oferta programática del IMAS para el período 2014-2018.**

Los montos anuales se distribuyen porcentualmente en montos similares entre la población objetivo ubicadas en las dimensiones de pobreza extrema y pobreza básica, 48.61% y 44.92% respectivamente. **Gráfico 12: Distribución porcentual de la inversión social registrada en la oferta programática del IMAS para el período 2014-2018**

Gráfico 12



Fuente: Elaboración propia según datos del IMAS.

Tabla 3 Inversión social registrada en la oferta programática del IMAS para el período 2014-2018

Inversión social 2014-2018 por LP	Monto Invertido ₡	Familias Beneficiadas
Pobreza extrema	253,818,560,194.00	165,005
Pobreza básica	234,586,353,301.00	153,792
No pobres*	28,101,102,100.00	27,186
No aplica*	5,675,713,601.00	9,039
Total	522,181,729,196.00	355,022

Inversión social 2014-2018 por LP	Monto Invertido %	Familias Beneficiadas
Pobreza extrema	48.61%	46.48%
Pobreza básica	44.92%	43.32%
No pobres*	5.38%	7.66%
No aplica*	1.09%	2.55%
Total	100.00%	100.00%

\* La normativa permite que mediante un estudio social específico se brinde el beneficio.

Fuente: Elaboración propia según datos del IMAS.

### 3.8 Datos consolidados de la distribución presupuestaria

A la visión distributiva del presupuesto ejecutado, enunciada en el apartado anterior, se suma el precepto de articular eficientemente los recursos del IMAS con otras instituciones del sector social.

Es así que la inversión social se distribuye de la siguiente manera; aproximadamente un 92% corresponde a los beneficios de Atención de Familias, Avancemos y Red de Cuido. **Gráfico 13. Distribución porcentual de la inversión social de acuerdo a sus principales beneficios para el período 2014-2017.**

Como se indicó anteriormente el IMAS realiza un importante esfuerzo para gestionar de manera sistemática los recursos de entidades como el MEP, PANI y el Viceministerio de Ciencia y Tecnología.

Del 2015 al 2017 Atención a Familias creció, en promedio, 13.58%; mientras que Avancemos y Red de Cuido crecieron un 30.03% y un 6.15% respectivamente.

La inversión social realizada a través de los beneficios individuales representan, en total, el 98% de la oferta programática y se presentan por monto invertido para cada año durante el período 2014-2018. **Tabla 4. Distribución de la inversión social por beneficio para el período 2014-2018.**

A tres años de la Administración Solís Rivera, el año 2017 evidencia los resultados fundamentales del impacto obtenido por medio de la Oferta Programática de las poblaciones objetivo con mayor vulnerabilidad. **Ilustración 7. Destino de recursos para la Atención de Familias, personas y organizaciones, 2017.**

Tabla 4

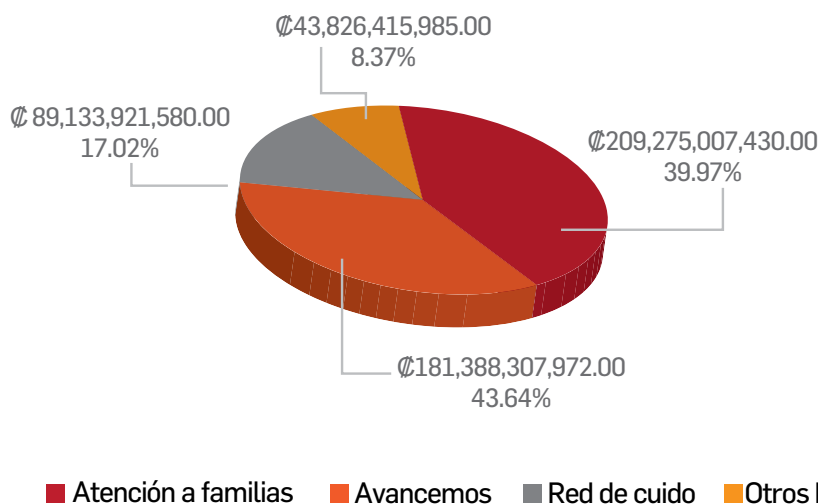
#### Distribución de la inversión social por beneficio para el período 2014-2018.

Beneficios	2014	2015
Atención a Familias	₡36,112,133,755.00	₡45,095,571,288.00
Veda	₡857,340,000.00	₡789,845,000.00
Red de Cuido	₡13,288,081,747.00	₡18,980,394,488.00
Avancemos	₡48,748,806,400.00	₡48,092,118,150.00
Emergencias	₡329,968,607.00	₡998,908,434.00
Ideas Productivas	₡2,505,014,727.00	₡1,873,660,339.00
Mejoramiento de vivienda	₡1,056,199,332.00	₡1,561,269,672.00
Asignación Familiar H	₡449,805,000.00	₡516,640,860.00
Compra de Lote	₡54,510,000.00	₡257,314,350.00
Procesos Formativos		₡1,344,441,193.00
Capacitación Técnica		₡865,806,447.00
Prestación Alimentaria Inciso K		₡13,560,000.00
Capacitac Territorial Indígena		
TCM-Personas Trabajadoras Menor		
Manos a la Obra	₡5,796,303,984.00	
Mej. Vivienda Atec. Emerg		
Atención situación de Violencia		
<b>Total</b>	<b>₡109,198,163,552.00</b>	<b>₡120,389,530,221.00</b>

Fuente: Elaboración propia según datos del IMAS.

Gráfico 13

### Distribución porcentual de la inversión social de acuerdo a sus principales beneficios para el período 2014-2017



Fuente: Elaboración propia según datos del IMAS.

### Distribución de la inversión social por beneficio para el período 2014-2018.

2016	2017	2018	Total
47,123,901,590.00	52,474,205,529.00	582,495,810.00	181,388,307,972.00
807,070,000.00	709,775,000.00	0.00	3,164,030,000.00
26,109,972,817.00	28,636,018,473.00	2,119,454,055.00	89,133,921,580.00
50,215,194,380.00	57,935,558,500.00	4,283,330,000.00	209,275,007,430.00
3,295,053,048.00	3,153,496,600.00	37,377,508.00	7,814,804,197.00
1,994,430,283.00	1,937,291,762.00	3,429,867.00	8,313,826,978.00
685,820,528.00	636,266,235.00	5,125,000.00	3,944,680,767.00
2,112,905,222.00	1,428,812,610.00	0.00	4,508,163,692.00
110,700,000.00	3,500,000.00	0.00	426,024,350.00
3,104,571,161.00	2,274,428,752.00	0.00	6,723,441,106.00
472,704,339.00	677,276,658.00	945,000.00	2,016,732,444.00
96,488,400.00	280,566,000.00	0.00	390,614,400.00
135,644,000.00	176,960,000.00	0.00	312,604,000.00
34,934,000.00	217,597,500.00	0.00	252,531,500.00
			5,796,303,984.00
	162,208,567.00	0.00	162,208,567.00
		450,000.00	450,000.00
136,299,389,768.00	150,703,962,186.00	7,032,607,240.00	523,623,652,967.00

Fuente: Elaboración propia según datos del IMAS.



# Programa Protección y Promoción Social

destina recursos para la atención de familias, personas y organizaciones, 2017.



**Avancemos**  
 ₡57,935,558,500



141,163 familias



183,450 estudiantes

Cuido y Desarrollo Infantil



**17,621**  
 familias

₡28,636,018,473

Capacitación técnica

**2,936** familias  
 ₡677,276,658

**Inciso K**

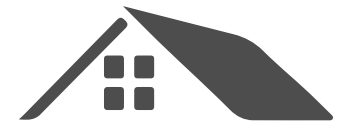
Prestación Alimentaria  
 ₡280,566,000

**184 familias**

Ideas Productivas Individuales

**1,441**  
**familias**

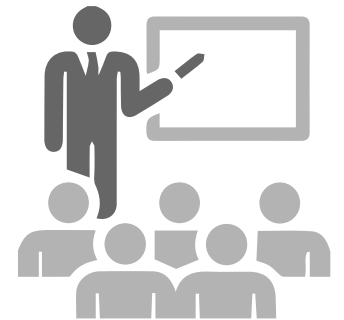
₡1,937,291,762



Mejoramiento de Vivienda

**226 familias**

₡636,266,235



Procesos Formativos  
**12,909 familias**

₡2,274,428,752

**Asignación familiar H**

**2,051 familias**

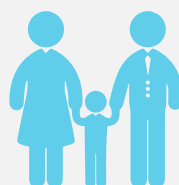
₡1,428,812,610

**TMC-Personas**

Trabajadoras Menores de Edad

**254 familias**

₡217,597,500



**Atención a Familias**

₡52,474,205,529

**121,121 familias**

En cuanto al apoyo a organizaciones (atención grupal) se registró en el 2017 una ejecución presupuestaria de ₡101,799,995, beneficiando a 44 organizaciones que ejecutaron 57 proyectos, dicha ejecución se realizó mediante los beneficios de Asociaciones Transferencias de Capital, Asociaciones de Transferencias Corrientes, Juntas de Educación, Otro Tipo de Organizaciones de Transferencias Corrientes y Otro Tipo de Organizaciones de Transferencias.

Emergencias  
**8,766 familias**  
**₡3,153,496,600**

Adultos  
mayores

♀ **4,400**

♂ **6,740**

₡3,722,914,55



**Veda**

**1,327**  
familias

₡709,775,000



Capacitación  
Territorial Indígena  
**444 familias**  
₡176,960,000

**Total**  
familias beneficiadas  
2017

**290,481**



₡150,703,962,186 **290,481 familias**

₡2,038,513,342 **44 organizaciones**

Total ₡152,742,475,528



Asentamientos  
**Indígenas**  
7,883 personas  
₡2,979,751,383



**PUENTE**  
AL DESARROLLO

ESTRATEGIA NACIONAL  
PARA LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA

**37,506 familias**  
₡30,200,699,247



Mejoramiento de Vivienda  
para Atención de Emergencias  
**82 familias ₡162,208,567**

Compra de Lote y/o Vivienda  
**2 familias ₡3,500,000**

### 3.9 Ejecución presupuestaria

La ley N°4760 que establece la creación del IMAS, determina que la inversión en programas de beneficio social debe ser superior a un 70%, y el restante de esos recursos puede ser utilizado para el pago de infraestructura, salarios y el desarrollo del capital humano.

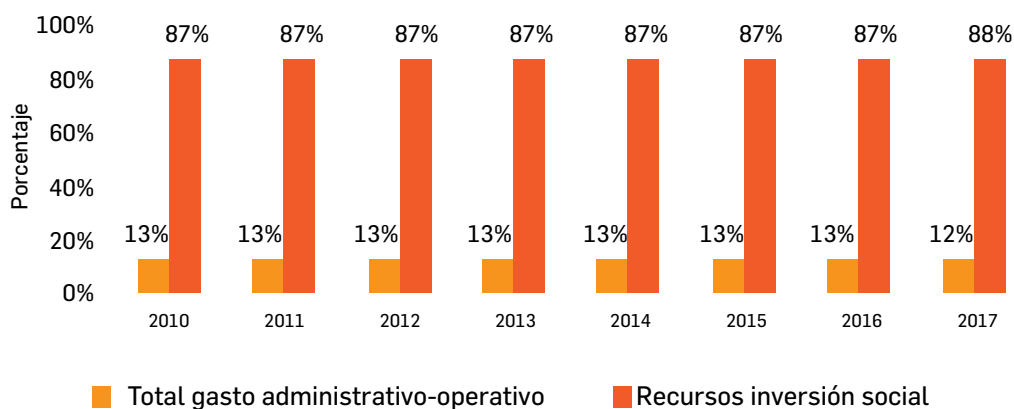
Con respecto al cumplimiento de esta normativa el IMAS ha superado con creces la relación presupuestaria entre programas de bienestar social y sus gastos de gestión administrativa, dado que desde el 2010 hasta la fecha la media de inversión en el área social es de un 87% del presupuesto general de la institución, donde únicamente se registra una relación con respecto al presupuesto total del 2017 del 88%. **Gráfico 14. Composición porcentual de los egresos reales del IMAS para el período 2010-2017.**

La institución recibe recursos propios que genera la ley anteriormente mencionada y demás leyes conexas, lo que representa aproximadamente un 9.8% del presupuesto total. El porcentaje de la inversión social realizado (87%) dentro de la oferta programática es financiado principalmente con recursos de FODESAF y Gobierno Central, y en conjunto constituyen aproximadamente, un 90% del presupuesto total para el periodo 2014-2017. **Gráfico 15. Distribución porcentual del total de los egresos reales del IMAS para línea estratégica para el período 2014-2017.**

El presupuesto general del IMAS para el año 2017, fue de ₡220,606,148.94, de los cuales el ingreso real fue de ₡211,598,148.53, mientras que los egresos, en términos reales fueron de ₡196,422,130.81, lo que representa un 93% de ejecución presupuestaria. Es importante destacar, que debido a que la ejecución de varios programas sociales de la institución se traslapa de un año a otro, como por ejemplo el caso de Avancemos y Red de Cuido. Para ambos se establece el Superávit Proyectado, el cual tiene como objetivo dotar a la institución de recursos a inicios del mes de enero, y no esperar el ingreso de fondos que normalmente ocurre a fin de ese mes, de este modo para el 2017, el superávit proyectado se estimó en 17 mil millones de colones aproximadamente; por lo que el crecimiento de los ingresos por encima de los egresos reales refleja el buen accionar del IMAS para captar recursos a un ritmo mayor que sus egresos en los últimos años.

No obstante, en el 2016 esto no fue posible debido a la partida de bienes duraderos, la cual presentó un aumento considerable en el presupuesto por la asignación de recursos para varios proyectos de construcción tales como: el Sistema Eléctrico de las oficinas de Alajuela y región Brunca, las oficinas de San Ramón y Cartago, el plantel de transportes y archivo central, y en el edificio central (la escalera de emergencia y los ductos de ventilación). (CGR, 2017) **Gráfico 16. Crecimiento de ingresos y egresos reales para el período 2014-2018.**

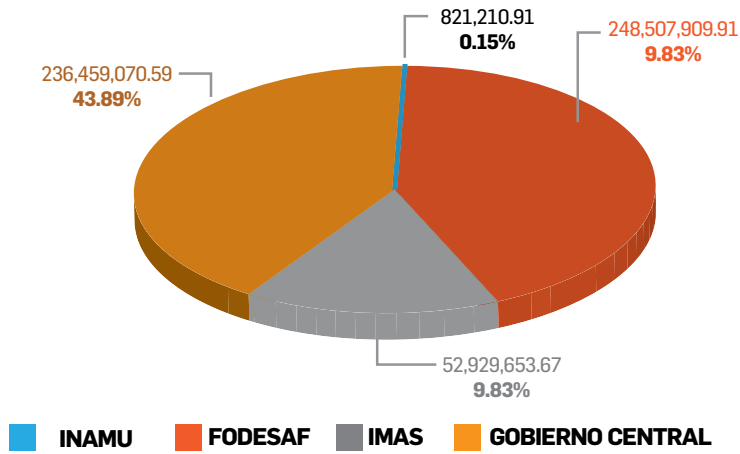
Gráfico 14 Composición porcentual de los egresos reales del IMAS para el período 2010-2017



Este análisis no contempla los egresos en activos, ni los Recursos de Empresas Comerciales y el SINIRUBE1

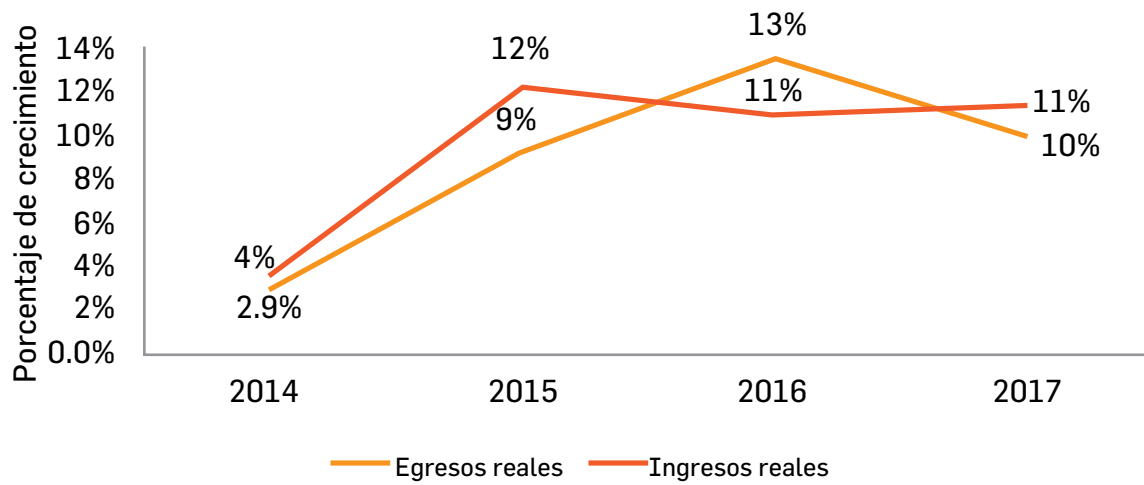
Fuente: Elaboración propia según datos del IMAS.

Gráfico 15  
Distribución porcentual del total de los egresos reales por línea estratégica para el período 2014-2015



Fuente: Elaboración propia según datos del IMAS.

Gráfico 16  
Crecimiento de ingresos y egresos reales para el período 2014-2018



Fuente: Elaboración propia según datos del IMAS.





### 3.10 Fideimas: Músculo para los emprendimientos

El Fideicomiso del IMAS (Fideimas), le ofrece a los y las emprendedoras y microempresarias en pobreza básica y pobreza extrema, la oportunidad de financiamiento con garantía y capacitación para el desarrollo, así como la consolidación de su microempresa.

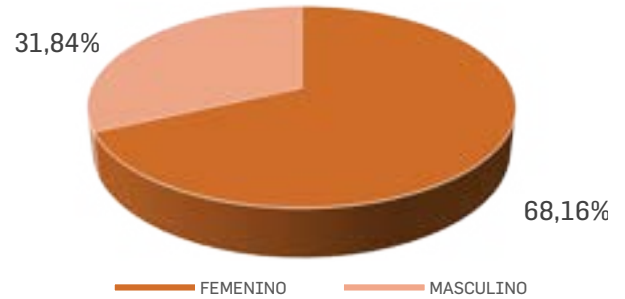
Fideimas facilita el acceso al sistema financiero convencional. Este mecanismo beneficia a las mujeres o las familias en condición de pobreza, que no cuentan con activos reales o líquidos como garantía para el crédito y que presentan deficiencias organizativas, técnicas y tecnológicas, con el fin de desarrollar y consolidar las actividades productivas.

Entre los servicios que brinda el Fideicomiso se encuentran:

- Crédito para el capital de trabajo y compra de equipo.
- Garantías como respaldo al crédito
- Capacitación y asistencia técnica

Gráfico 17

Porcentaje de personas que recibieron crédito de FIDEIMAS para el período 2014-2018 -por sexo-



Fuente: Elaboración propia según datos del IMAS.

De manera complementaria el Fideimas, brinda a los y las emprendedoras y microempresarias los siguientes beneficios:

- Acceso a un crédito.
- Tasa de interés subsidiada.
- Garantías para el crédito
- Capacitación y asistencia técnica a su negocio.

Tabla 5

Monto total de los créditos otorgados y número de personas beneficiadas, por sexo y año para el período 2014-2018

	Sexo	Monto del Crédito	Personas beneficiadas
2014	Femenino	¢649,510,000.00	315
	Masculino	¢328,312,690.00	147
	<b>Total:</b>	<b>¢977,822,690.00</b>	<b>462</b>
2015	Femenino	¢782,390,696.00	436
	Masculino	¢463,363,625.00	203
	<b>Total:</b>	<b>¢1,245,754,321.00</b>	<b>639</b>
2016	Femenino	¢848,039,000.00	421
	Masculino	¢474,511,000.00	190
	<b>Total:</b>	<b>¢1,322,550,000.00</b>	<b>611</b>
2017	Femenino	¢756,440,900.00	383
	Masculino	¢446,120,000.00	196
	<b>Total:</b>	<b>¢1,202,560,900.00</b>	<b>579</b>
2018	Femenino	¢177,300,000.00	93
	Masculino	¢78,059,000.00	34
	<b>Total:</b>	<b>¢255,359,000.00</b>	<b>127</b>
<b>Total general:</b>		<b>¢5,004,046,911.00</b>	<b>2418</b>

Fuente: Elaboración propia según datos del IMAS.

### 3.11 Una solución de acceso al crédito formal para la población objetivo

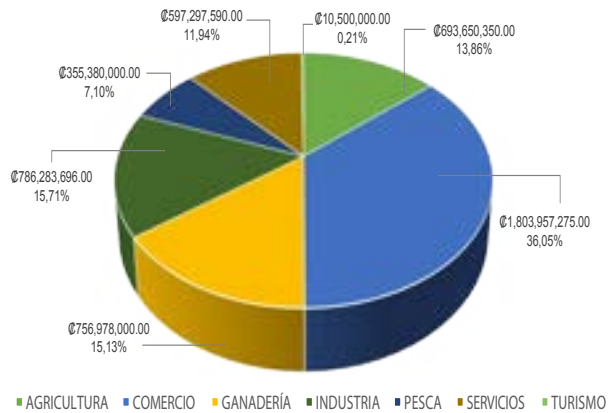
La razón de ser del Fideimas, está centrada en el otorgamiento de créditos a los y las emprendedoras y microempresarias de en pobreza básica y pobreza extrema, de este modo su labor en el periodo del 2014-2018 estuvo enfocada en permitir el acceso a crédito a 2.418 familias beneficiarias, con una ejecución presupuestaria de más de 5 mil millones de colones. **Tabla 5. Monto total de los créditos otorgados y número de personas beneficiadas, por sexo y año para el período 2014-2018.**

El Fideicomiso permitió que 1.650 mujeres (un 68,16% del total de beneficiarias) en cumplimiento de su normativa, tuvieran la oportunidad de desarrollar su emprendimiento con objetivo primordial de mejorar su condición social, su calidad de vida e iniciar el proceso de superación de la pobreza. **Gráfico 17. Porcentaje de personas que recibieron crédito de FIDEIMAS para el período 2014-2018 -por sexo-.**

La actividad económica de las personas emprendedoras y microempresarias beneficiadas por el Fideimas, son variadas. Dentro de los más importantes se destaca el sector Comercio, que representa un 36% de créditos otorgados y una ejecución presupuestaria de más de 1.800 millones de colones. Del mismo modo, el sector con la menor participación es Pesca, que representa un 7% de los créditos aprobados. **Gráfico 18. Distribución porcentual promedio del monto total de créditos otorgados por actividad económica para el período 2014-2018**

Gráfico 18

Distribución porcentual promedio del monto total de créditos otorgados por actividad económica para el período 2014-2018



Fuente: Elaboración propia según datos del IMAS.

El éxito de Fideimas está asociado al número de garantías otorgadas en comparación al número de garantías ejecutadas, es decir que la ausencia de pago hace necesario que el Fideicomiso responda por el crédito otorgado.

Del 2014 al 2017 se otorgaron 2.291 garantías, de las cuales, solamente se ejecutaron 274 garantías, lo que representó un 11,9%. **Tabla 6. Distribución de créditos por año así como garantías ejecutadas y no ejecutadas.**

Queda en evidencia que el Fideimas es un componente importante para que las familias rompan el círculo de pobreza, mediante el crédito y la capacitación en temas de emprendedurismo, desarrollo empresarial, sostenibilidad del negocio, finanzas para microempresarias y un trabajo específico enfocado en la superación personal y la dignidad de sus beneficiarios.

Tabla 6

Distribución de créditos por año así como garantías ejecutadas y no ejecutadas

Año aprobación crédito	Número Garantías otorgadas	Número Garantías ejecutadas	Número Garantías no ejecutadas	% éxito
2014	462	100	362	78,35%
2015	639	130	509	79,66%
2016	611	39	572	93,62%
2017	579	5	574	99,14%

Fuente: Elaboración propia según datos del IMAS.



# IV

**Estrategia  
Nacional Puente  
al Desarrollo:**  
principal herramienta  
del IMAS





Las acciones públicas están obligadas a reducir el impacto de la pobreza y muy especialmente deben revertir la situación que actualmente flagela a 94.810 hogares inmersos en pobreza extrema. Por eso se requiere de acciones interinstitucionales concertadas capaces de asumir de manera integral la atención de este obstáculo a la calidad de vida de muchos costarricenses”.

Luis Guillermo Solís Rivera, Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018. Alberto Cañas Escalante.



## 4.1 Fundamentos e inversión de la Estrategia Puente al Desarrollo

La Estrategia Nacional para la Reducción de la Pobreza: Puente al Desarrollo (ENPD) es parte de la política prioritaria de la Administración Solís Rivera, asignada su articulación, seguimiento y evaluación al Consejo Presidencial Social, órgano dirigido por la Vicepresidenta de la República, Ana Helena Chacón Echeverría.

Como parte de esta labor de coordinación, por primera vez las instituciones con programas sociales establecen un mecanismo de intervención conjunta que acerca toda la gama de programas sociales del estado a la población que demanda sus servicios.

Las entidades públicas que confluyen en esta articulación son: El Ministerio de Educación Pública (MEP), Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH), el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), Instituto Nacional de la Mujer (INAMU), Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), Patronato Nacional de la Infancia (PANI), Instituto de Alcoholismo y Farmacodependencia (IAFA), Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (CONAPAM), Dirección Nacional de Centros de Educación y Nutrición u de Centros

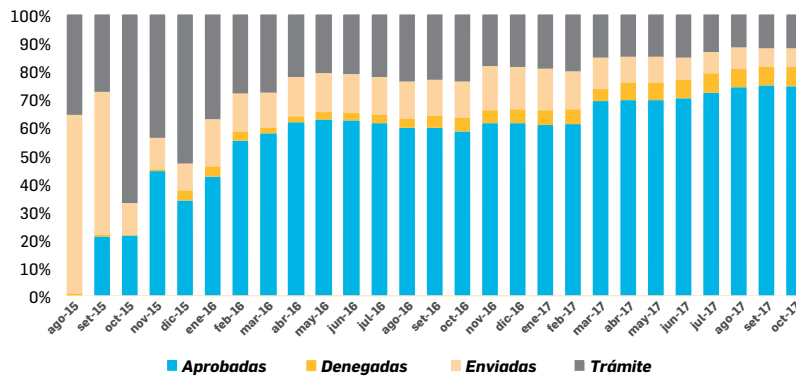
Infantiles de Atención Integral (CEN-CINAI) y el Fondo Nacional de Becas (FONABE).

La ENPD establece una nueva forma de abordar a la población de ir a buscar a las familias, de ser más activos en la atención y llevar la oferta programática a quienes realmente lo necesitan, esto por medio de las Personas Cogestoras Sociales. Aunado a esto, la innovación está en el uso del IPM, los mapas sociales, la articulación y el SINIRUBE.

Para desarrollar la función de enlace o puente entre la oferta social que ofrece el estado y las familias en pobreza extrema, destaca la figura de la persona cogestora social. Estas personas encargadas de la intervención actúan como una ventanilla única responsables de evaluar a las familias, generar su plan familiar y determinar qué tipos de ayudas estatales requieren para salir de su condición.

Las personas cogestoras sociales, identificadas como funcionarias del IMAS realizan las referencias hacia cada institución para que estas atiendan de forma prioritaria a las pobreza extrema. **Gráfico 20. Avances en la aprobación de referencias.**

Gráfico 19 Avances en la aprobación de referencias



Fuente: Tomando de rendición de cuentas del IMAS



Tabla 7 Presupuesto invertido en colones por institución o programa para la atención de las referencias reportadas exclusivamente para la totalidad del período de ejecución 2014-2017

INSTITUCIÓN	Inversión Social en Puente al Desarrollo (2014-2017)
<b>CEN-CINAI</b>	<b>213.142.024.62</b>
<b>CCSS (Seguro por el estado)</b>	<b>520.422.379.68</b>
<b>CCSS (RNC)</b>	<b>190.778.250.00</b>
<b>IMAS</b>	<b>93.214.388.838</b>
<b>Total</b>	<b>924.342.654.30</b>

Fuente: Informe de inversión en Puente al Desarrollo. Enviado por las instituciones y programadas con fecha de corte 31 de diciembre 2017.

Los resultados de este nuevo enfoque para abordar la pobreza extrema se muestran en la evolución de las familias beneficiarias dentro de la estrategia, que han ido de forma progresiva cumpliendo con el plan familiar y que poco a poco dejan de necesitar de la ayuda estatal.

El gobierno central y entidades autónomas aportaron más de 900 mil millones de colones a través de diferentes beneficios. **Tabla 7. Presupuesto invertido por institución, período 2014-2017.**

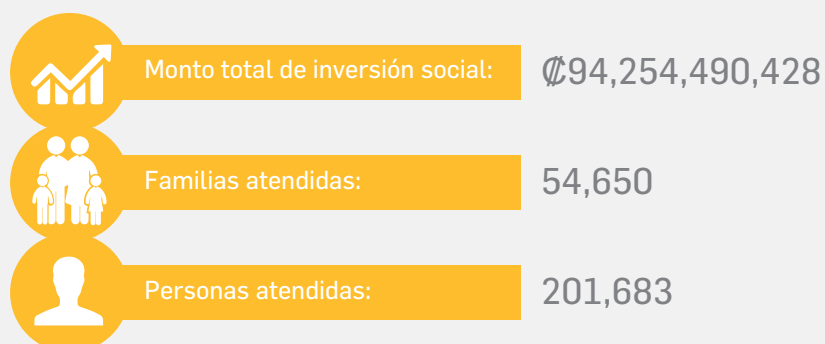
Lo que corresponde a la oferta programática del IMAS se cuantifica en más de 94 mil millones de colones desde el 2015 al primer trimestre del 2018, abarcando las más de 54 mil familias contempladas en la estrategia. **Tabla 8. Principales resultados de la Estrategia Nacional Puente al Desarrollo para el período 2015 - 2018.**

Los montos aportados por el IMAS respondieron a los criterios que se establecieron mediante el uso del IPM y la confección de los mapa sociales, dirigiendo los recursos a los distritos prioritarios.

Las provincias donde la estrategia ha tenido mayor impacto son, San José, Puntarenas y Limón. La capital es la provincia con mayor densidad de población y donde existen mayores concentraciones de pobreza extrema. Entre tanto las regiones costeras se caracterizan por el poco acceso a fuentes laborales y el crecimiento del trabajo informal. **Tabla 9. Distribución porcentual de la inversión social realizada en la Estrategia Nacional Puente al Desarrollo por provincia para el período 2015-2018)**

Para el 2018 con el ingreso de nuevas familias a la estrategia se puede estimar un aumento en la ejecución presupuestaria.

Tabla 8 Principales resultados de la Estrategia Nacional Puente al Desarrollo para el período 2015-2018



Fuente: Elaboración propia según datos del IMAS.

Tabla 9

### Distribución porcentual de la inversión social realizada en la Estrategia Nacional Puente al Desarrollo por provincia para el período 2015-2018

PROVINCIA	2015	2016	2017	2018
ALAJUELA	12.90%	13.35%	14.24%	13.19%
CARTAGO	5.46%	5.38%	5.60%	4.61%
GUANACASTE	13.33%	12.93%	12.63%	13.38%
HEREDIA	7.47%	7.12%	7.76%	8.41%
LIMON	15.90%	13.84%	13.02%	13.12%
PUNTARENAS	20.60%	21.20%	20.74%	21.23%
SAN JOSE	24.34%	26.19%	26.00%	26.05%

Fuente: Elaboración propia según datos del IMAS.

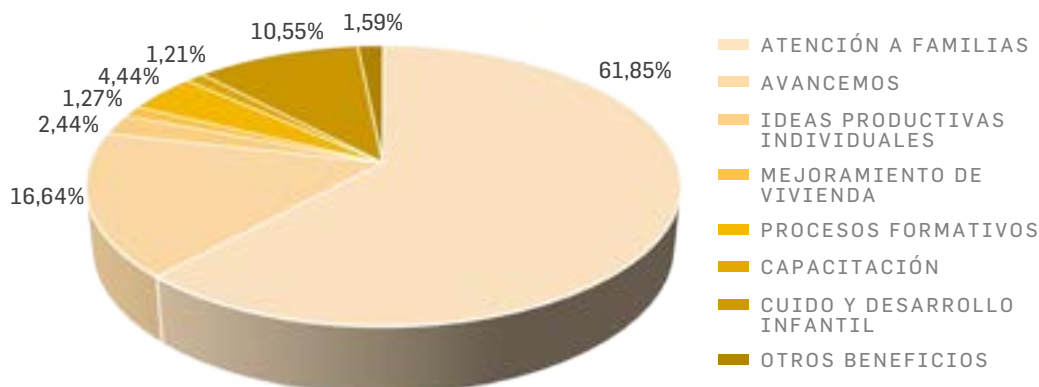
La oferta programática que el IMAS ofreció a las familias que forman parte de la estrategia comprende una atención integral que abarca desde las áreas socioeducativas como Avancemos y Capacitación hasta la atención de las necesidades básicas. Los programas están al alcance de las familias mientras estos grupos sociales cumplan con las obligaciones planteadas en el plan formulado por las PCGS. **Gráfico 20. Distribución porcentual de la inversión en Estrategia Nacional Puente al Desarrollo por beneficio para el periodo 2015-2018.**

Las cifras de mantenimiento de las familias participantes dentro de la Estrategia, muestran un satisfactorio nivel de compromiso, puesto que 59.46%, han tenido un desempeño exitoso y un 29.40% de los participantes egresaron de la ENPD, logrando superar la pobreza extrema. *(Datos propios elaborados por el IMAS).*

Es importante resaltar que el proceso de monitoreo, seguimiento y evaluación realizado por el Consejo Presidencial Social mediante una comisión interinstitucional garantiza la mejora continua y el crecimiento del proceso de ejecución de la estrategia.

Gráfico 20

### Distribución porcentual de la inversión en Estrategia Nacional Puente al Desarrollo por beneficio para el período 2015-2018



Fuente: Elaboración propia según datos del IMAS.

## 4.2 Distribución de la inversión social por beneficios

Parte del éxito de la ENPD, al impactar de manera positiva a 53.650 familias, se encuentra en el hecho de dirigir de manera estratégica la inversión en beneficios que coayudarán en la mejora de la condición social de dichos núcleos familiares.

De este modo el programa Atención a Familias invirtió un total ₡58,287,942,425 durante todo el periodo; en Avancemos el monto fue de ₡15,685,214,000 y en Cuido y Desarrollo Infantil la suma fue de ₡9,948,059,572 para el mismo periodo.

Avancemos, capacitación técnica y microempresarial, formación humana en coordinación con el INAMU, ideas productivas, cuidado y desarrollo infantil, mejoramiento de vivienda y bienestar familiar; son los servicios que ofrece el IMAS a las familias como parte de la ENPD.

La inversión presupuestaria más representativa en términos porcentuales para los principales beneficios es de:

- Atención a Familias, 61.85%
- Avancemos, 16.64%
- Cuido y Desarrollo Infantil, 10.55%

En concordancia con los principios legales que rigen el quehacer institucional, el IMAS fomentó a través de esta inversión social, el desarrollo de capacidades de las poblaciones beneficiarias, dando especial énfasis a los procesos de capacitación y proyectos productivos.

En este sentido la inversión en Ideas Productivas Individuales asciende a más 2 mil millones de colones para el período 2015-2018. **Tabla 10. Distribución de la inversión social de la ENPD por beneficio para el período 2015-2018.**

Tabla 10

### Distribución de la inversión social de Puente al Desarrollo por beneficio para el período 2015-2018

PROGRAMA IMAS	2015	2016
ATENCION A FAMILIAS	₡ 11,780,468,900	₡ 23,286,816,659
AVANCEMOS	₡ 1,751,058,500	₡ 6,001,094,000
EMERGENCIAS	₡ 25,776,143	₡ 495,096,304
IDEAS PRODUCTIVAS INDIVIDUALES	₡ 170,812,453	₡ 992,878,301
MEJORAMIENTO DE VIVIENDA	₡ 238,057,740	₡ 563,787,981
PROCESOS FORMATIVOS	₡ 623,713,738	₡ 2,373,564,619
CAPACITACION	₡ 291,136,958	₡ 381,090,360
COMPRA DE LOTES O COMPRA DE LOTES CON VIVIENDA		
ASIGNACION FAMILIAR H	₡ 52,641,000	₡ 290,251,496
PRESTACION ALIMENTARIA K		₡ 9,062,000
CUIDO Y DESARROLLO INFANTIL		₡ 4,460,565,578
VEDA		₡ 6,960,000
CAPACITACION TERRITORIAL INDIGENA		₡ 61,514,000
TMC-PERSONAS TRABAJADORAS MENORES DE EDAD		₡ 9,124,000
MEJORAMIENTO DE VIVIENDA PARA ATENCION DE EMERGENCIAS		
<b>Total de Inversión social</b>	<b>₡ 14,933,665,432</b>	<b>₡ 38,931,805,298</b>

Fuente: Elaboración propia según datos del IMAS.



### Distribución de la inversión social de Puente al Desarrollo por beneficio para el período 2015-2018

2017	2018	TOTAL	Distribución Porcentual
₡ 23,041,014,056	₡ 189,642,810	₡ 58,297,942,425	61.85%
₡ 7,431,151,500	₡ 501,910,000	₡ 15,685,214,000	16.64%
₡ 226,836,777	₡ 1,339,445	₡ 749,048,669	0.79%
₡ 1,139,217,712		₡ 2,302,908,466	2.44%
₡ 392,484,491		₡ 1,194,330,212	1.27%
₡ 1,186,413,388		₡ 4,183,691,745	4.44%
₡ 467,489,072	₡ 945,000	₡ 1,140,661,390	1.21%
₡ 3,500,000		₡ 3,500,000	0.00%
₡ 125,696,999		₡ 468,589,495	0.50%
₡ 23,625,000		₡ 32,687,000	0.03%
₡ 5,125,844,054	₡ 361,649,940	₡ 9,948,059,572	10.55%
₡ 6,090,000		₡ 13,050,000	0.01%
₡ 76,090,000		₡ 137,604,000	0.15%
₡ 33,700,000		₡ 42,824,000	0.05%
₡ 54,379,454		₡ 54,379,454	0.06%
<b>₡ 39,333,532,503</b>	<b>₡ 1,055,487,195</b>	<b>₡ 94,254,490,428</b>	<b>100.00%</b>

Fuente: Elaboración propia según datos del IMAS.

### 4.3 ¿Cuándo y por qué se creó la Estrategia Nacional Puente al Desarrollo?

La Estrategia Nacional Puente al Desarrollo se alimenta de insumos, como la ley de creación del IMAS y sus reformas, así como de sus reglamentos, decretos, ordenanzas, entre otros. Entrelazados con los conceptos claves como enfoque multidimensional, visión interinstitucional, delimitación y regionalización territoriales. Esto recurriendo al uso de las TIC's para la sistematización de la información la cual permite la asignación de recursos de una forma ordenada, transparente y que promueve la eliminación de filtraciones y duplicidades.

La ENPD cuenta con tres pilares: *Enfoque multidimensional* (educación, salud, vivienda, trabajo, protección social), la *Visión Interinstitucional* que reúne a todas las instituciones vinculadas a la *Plataforma informática* del IMAS para brindar todos los servicios específicos a los beneficiarios con enfoque de Derechos Humanos: equidad, justicia, respeto, conforme al mandato constitucional.

La originalidad de la Estrategia Nacional Puente al Desarrollo, así como el grado de complejidad de la plataforma digital que requirió un intenso trabajo interdisciplinario y un compromiso de los funcionarios para su culminación se complementa con la conceptualización técnica y operativa que involucra:

- La nueva forma de acercar a las poblaciones beneficiarias a la oferta programática mediante la intervención de las PCGS.

- La caracterización socioeconómica de la población objetivo por medio de la aplicación de los indicadores del IPM, los mapas sociales y el SINIRUBE.

- La articulación interinstitucional de las dependencias públicas que participan en el sector social.

#### Desarrollamiento de ENPD

A continuación se abordan con más detalle los pasos seguidos en la creación y aplicación de la Estrategia Nacional Puente al Desarrollo, que surge en el 2015 dentro del Plan Nacional de Desarrollo y cuyo objetivo es la reducción de la pobreza extrema.

Esta iniciativa propone una novedosa estrategia basada en el enfoque multidimensional y una visión interinstitucional, intersectorial y territorial que busca la atención integral e integrada de las familias en extrema pobreza, garantizando el acceso al sistema de protección social, al desarrollo de capacidades, al vínculo con el empleo y la "empresariedad", a las ventajas de la tecnología, a la vivienda digna y al desarrollo territorial, mitigando la desigualdad y respetando los enfoques definidos como estratégicos, en aras del desarrollo humano e inclusión social.







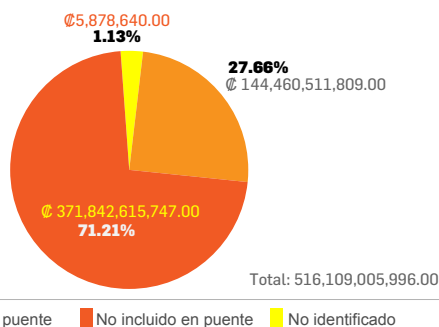
Avancemos, recibe un 16.64% de la inversión social. La población meta es 54,600 familias en pobreza extrema, ubicadas en los 76 distritos catalogados como prioritarios (que representan el 55% del total de familias en pobreza extrema del territorio nacional)

Esta intervención requirió una inversión presupuestaria del IMAS de \$144.460.511.809.00, que considera los datos del 2014 a febrero de 2018; pese a que la Estrategia inició en el 2015. **Gráfico 21. Distribución porcentual de la inversión social en la Estrategia Nacional Puente al Desarrollo con resto de población atendida por IMAS para el período 2014-2015.**

De acuerdo con la inversión social un 85% de las familias que han participado en la estrategia se matuvieron durante todo el período.

Gráfico 21

Distribución porcentual de la inversión social en la Estrategia Nacional Puente al Desarrollo con resto de población atendida por IMAS para el período 2014-2018



Fuente: Elaboración propia según datos del IMAS.

## Gráfico 22. Distribución porcentual de la inversión social y familias beneficiadas en la Estrategia Nacional Puente al Desarrollo para el período 2014-2015.

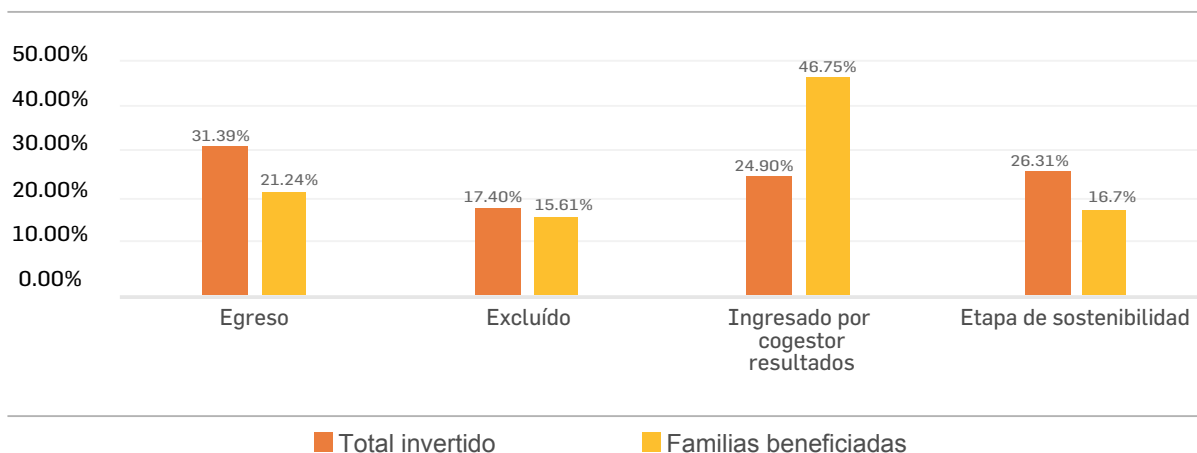
La estrategia atraviesa el quehacer institucional del IMAS y brinda una atención integral, preferente y oportuna a las familias en pobreza extrema desde todas las dimensiones de intervención institucional, vinculando a sus beneficiarios con iniciativas de Gobierno como la Estrategia Nacional de Empleo y Producción, así como el Programa Tejiendo Desarrollo.

La Estrategia Nacional Puente al Desarrollo, tiene como principios orientadores para su atención, la equidad y atención integral de las familias mediante el acompañamiento por medio de las Personas Cogestoras Sociales, su articulación, corresponsabilidad, participación y sostenibilidad.

La atención de estas familias se da mediante un proceso ascendente con dos dimensiones:

1. Bienestar para crecer: garantiza la satisfacción de las necesidades básicas mediante la integración a un conjunto de acciones y actores, tanto de carácter público como privado.
2. Oportunidades para el cambio: representa la gestión de acciones que conducen a la concreción de oportunidades reales a las familias para cambiar sus condiciones de vida.

## Distribución porcentual de la inversión social y familias beneficiadas en la Estrategia Nacional Puente al Desarrollo para el período 2014-2015



Fuente: Elaboración propia según datos del IMAS.

La estrategia aborda la pobreza sobre la articulación interinstitucional, así como con el empleo de una serie de herramientas técnicas para hacer más eficiente la atención de la pobreza.

Además, al ser la atención de la pobreza extrema una prioridad de la Administración Solís Rivera, la ENPD contempla un componente especial para la atención prioritaria, preferente, articulada y localizada a las familias definidas en esta condición.

El cambio metodológico radical de esta estrategia fue adoptar una actitud proactiva institucional, al ir a buscar a los pobres en vez de esperar que esta población viniera a solicitar ayuda a las instituciones.

Se asignaron así a personas funcionarias como “cogestoras sociales” que identificaron la



Cuido y Desarrollo Infantil, recibe un 10.55% de la inversión social.

ubicación de las familias más necesitadas y fueron a visitarlas con un paquete de todos los beneficios de 22 programas que ofrece el IMAS y 18 instituciones asociadas a través del Sistema de Atención del Plan Familiar (SAPEF).

### 4.4 ¿Cómo opera Puente al Desarrollo?

La implementación de la Estrategia Nacional Puente al Desarrollo cambio la manera tradicional de abordar la pobreza, esta estrategia comprende tres momentos en la atención a las familias: Una vez identificadas las necesidades, las Personas Cogestoras Sociales (PCGS) establecen un plan de acción en conjunto con la familia de modo que se condicionan los beneficios al cumplimiento de este plan de acción, esta etapa abarca los primeros dos años, y puede incluir además de la oferta programática transferencias condicionadas.

Luego en la etapa de evaluación se determina si la familia cumple con la meta, si es así egresa de la estrategia, si faltan metas por cumplir entra a la sostenibilidad, en donde se refuerzan aquellos beneficios necesarios para que alcancen la meta y así egresen de forma exitosa. **Ilustración 8. La persona Cogestora Social**

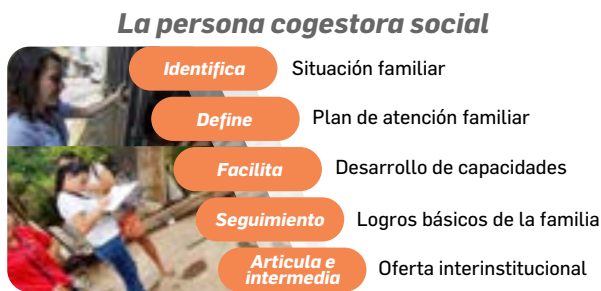
En este estadio, se considera las acciones sociolaborales, las PCGS articulan la relación entre la empresa privada y las personas de la ENPD, con la intención de asegurar el empleo de

las personas beneficiarias o bien el desarrollo de proyectos productivos que contribuyan en el mejoramiento de su condición social.

La gestión social materializada con las PCGS es una figura de nueva creación; actúan como puente entre la oferta programática de las instituciones y las personas beneficiarias de la Estrategia.

Además, la Estrategia Nacional Puente al Desarrollo promueve la co responsabilidad y la cogestión como una manera de trabajar en la que tanto quien presta el servicio como quien lo recibe comparten la responsabilidad del éxito pretendido. El objetivo es que quien recibe la ayuda se convierta poco a poco en protagonista y motor de su propia trayectoria. La Estrategia Nacional Puente al Desarrollo constituye un cambio cultural y de paradigma en diferentes frentes.

Ilustración 8



#### 4.5 Alcance del Programa Hogares Conectados

El Programa de Hogares Conectados, parte de la estrategia CRDigit@l, brinda conectividad a Internet, telefonía en casa y una computadora por la cual, una familia en pobreza extrema paga 3 mil quinientos colones, como parte de una corresponsabilidad familiar, ha beneficiado a 45.176 familias al 2018. **Gráfico 24. Distribución porcentual de Hogares Conectados por provincia.**

Hogares Conectados ha contribuido a disminuir la brecha tecnológica y por ende a crear las condiciones para disminuir la pobreza extrema, y es reconocido por la Unión Internacional de las Telecomunicaciones y Organismos Internacionales (UIT por sus siglas en inglés: [www.itu.int](http://www.itu.int)), por

su efecto inmediato en la población en situación de pobreza y vulnerabilidad a la cuál va dirigido. El programa también fue seleccionado como Proyecto Campeón de los Premios 2016 de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información, en la categoría de Acceso a la Información y al Conocimiento.

#### ¿Cuánto debe pagar cada la familia?

El precio de la computadora y la conexión a Internet es pagado una parte por FONATEL y la otra parte por las familias beneficiadas, de manera mensual durante tres años, según la clasificación del IMAS.

De igual forma, las familias debe cumplir con una serie de responsabilidades descritas en el Manual del Beneficiario, disponible en la página del IMAS ([www.imas.go.cr](http://www.imas.go.cr)).

#### ¿Cómo funciona Hogares Conectados?

Paso 1. El IMAS identifica a las familias.

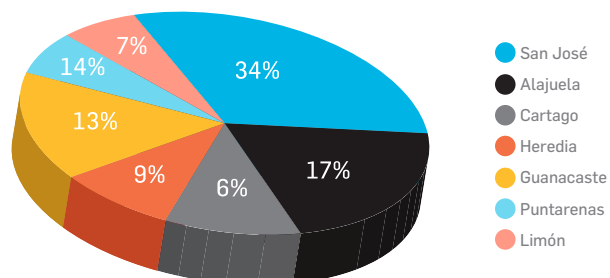
Paso 2. Buscar en la base de datos si su familia es beneficiaria, en la página web del IMAS ([www.imas.go.cr](http://www.imas.go.cr)) o llamar a la línea telefónica gratuita 800-000-IMAS (4627).

Paso 3. La persona jefa del hogar deberá acudir, con su identificación, a los operadores autorizados y seleccionar al operador de su preferencia.

Paso 4. Suscribir un contrato con el operador de su elección y firmar la carta de compromiso con el Programa Hogares Conectados.

Paso 5. La familia puede prepararse para utilizar el servicio de Internet y la computadora portátil, de manera segura, responsable y productiva.

Gráfico 23  
Distribución porcentual de Hogares Conectados por provincia -2018-

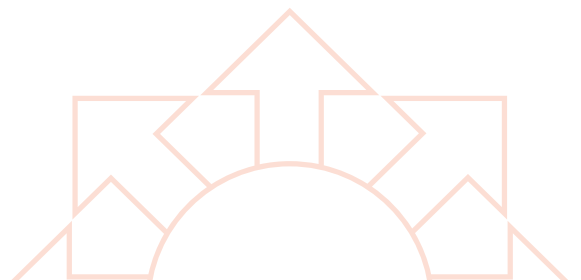


Fuente: Elaboración propia según datos del IMAS.



# V

## Innovación y acciones con enfoque de Derechos Humanos







“Hemos cambiado el paradigma que por años se había implementado para la atención de la pobreza, enfocándonos en atacar los factores estructurales que impiden el pleno desarrollo. De esta forma, logramos la ruptura de la transmisión generacional de la pobreza.”

Emilio Arias, Presidente Ejecutivo IMAS.

## 5. Derechos Humanos: una nueva dimensión de abordaje de la pobreza



### 5.1 Visión con enfoque de Derechos Humanos

Los Derechos Humanos fueron de alta prioridad en la Administración Solís Rivera, plasmados en particular, en el tratamiento que todas las instituciones pertenecientes al Sector Social, le brindaron a sus poblaciones meta, inmersas en los diferentes ámbitos del combate a la pobreza.

Si bien es cierto, la Ley 4760 de creación del IMAS le da un mandato directo de ocuparse en atender la pobreza, el espíritu de esta misma ley, apunta a reconocer que “ya de por sí vivir en pobreza es una violación a los derechos humanos”.

Como lo expresa Ana Helena Chacón, vicepresidenta de la República. “El Estado debe invertir todos los recursos posibles para enfrentar este flagelo y luchar porque el ser humano adquiera su dignidad, para acceder a todos los otros derechos que le corresponden. (Chacón, 2018)

Con esa motivación, el IMAS como rector del Sector Social decide emprender un nuevo modelo de abordaje de su población objetivo; y ante la magnitud y complejidad del reto, se realiza un tratamiento humanizado, para responder con un enfoque de Derechos Humano.

Este cambio de paradigma exigió enlazar el enfoque de Derechos Humanos con el uso de las TICs y su implementación para responder al mandato legal y constitucional, con el propósito de mejorar la gestión con transparencia y mayor eficiencia.

La nueva visión del IMAS no es entonces enfrentar la pobreza, sino abordar las violaciones a los derechos humanos que acompañan a la pobreza.



## 5.2 IMAS trasciende el abordaje de la pobreza hacia los Derechos Humanos

En el período 2014-2018, se imprime al Sector Social un sello de Derechos Humanos, buscando el empoderamiento de las personas a través de diversos programas, acciones, inversión social e interacción institucional para dignificar a las poblaciones objetivo.

Un ejemplo de ello es el SACI, el cual logró eliminar las filas en las oficinas en todo el país dignificando la atención de las personas usuarias.

El estado previo a este paradigma se fue gestando con programas de inclusión social condicionados como Avancemos, con transferencias para fomentar la permanencia de los estudiantes en secundaria, creado en la Administración Arias Sánchez; y Red de Cuido, desarrollo de hogares comunitarios y las demás alternativas de apoyo a la niñez que pertenecen a la red nacional de beneficios del IMAS, creados en la Administración Chinchilla Miranda.

Avancemos se creó con el propósito de mantener a los jóvenes en el sistema educativo. Hoy 165.000 estudiantes en todo el país disfrutan de este derecho, con un efecto directo sobre las familias, pues el beneficio se otorga los 12 meses del año.

El programa Red de Cuido vino a garantizar la protección, cuidado y desarrollo de las personas menores de edad (0-12 años), especialmente cuando las personas responsables de los niños estudian o trabajan.

En el presente periodo, se ejecuta la Estrategia Nacional Puente al Desarrollo, que acerca a las diferentes poblaciones a toda la oferta programática del sector social de manera conceptual e instrumental.

El estilo de gestión por lo tanto se diferencia de las otras administraciones ya que logra articular a través de sistemas informáticos todos los programas de atención a la población vulnerable.

La integración de los tres programas mencionados junto a la oferta programática del IMAS y del resto de instituciones del sector social le dio un

giro de 180 grados a la institución imprimiéndole mayor dinámica y remozamiento al que tenían las actividades anteriores caracterizadas por el asistencialismo, la falta de controles del manejo de los recursos y una tramitología pasiva donde los beneficiarios debían hacer las solicitudes en diversas instituciones para cada beneficio.

Hoy se les garantiza a las familias en situación de pobreza un acceso más directo a todos los servicios de la institución, y del estado, gracias a la implementación de un expediente digital. La información es compartida por todas las instituciones que tengan programas asociados a combatir la pobreza.

Este nuevo paradigma apareció en un momento crucial para la institución, pues los veinte años de la primera etapa del IMAS estuvieron divididos entre la consolidación institucional y la atención de los efectos de la crisis económica de los años 80 del siglo pasado. *(Solís, 2016, p.25)*

A través de su historia el IMAS ha permanecido en constante innovación por medio del uso de las herramientas tecnológicas disponibles, respondiendo a las necesidades de su población meta.

Otro factor innovador fue incluir, como requisito tanto en el Plan Nacional de Desarrollo como en la ENPD que las familias cumplan metas y compromisos para recibir el beneficio, en particular el estudio, la capacitación y la salud.

## 5.3 Implementación de controles por medio de la tecnología

El ingreso del IMAS al campo de la planificación estratégica en 1996 marca un hito en el quehacer de la institución, que culmina con la ENPD para erradicar la pobreza extrema.

Probablemente, junto con la introducción de algunos sistemas de información, el mejoramiento oportuno o continuo en la gestión social y el cambio de la estructura programática, constituyen los hechos más relevantes del período.

Durante el actual gobierno se potenció a nivel

organizativo la labor de las 37 Unidades Locales de Desarrollo Social (ULDS), que acompañan a las 10 Áreas Regionales de Desarrollo Social (ARDS) para descentralizar los servicios institucionales, así como las figuras de las coordinadoras de las ULDS y el decidido compromiso de las PCGS para el desarrollo del trabajo operativo en cada uno de los distritos prioritarios.

Se fortalecieron los sistemas de información, como el Sistema Atención de Beneficiarios (SABEN) que se actualiza constantemente aportando mayor facilidad para controlar a la población beneficiaria en su clasificación, ubicación y verificación.

Dentro de los ajustes y actualizaciones recientes podemos mencionar el manejo de una lista de espera de beneficiarios y mejores controles para la entrega de beneficios, entre otros.

Otro de los programas para la administración de la población objetivo y seguimiento de los beneficios que recibe es el SIPO, que enlaza esa información con la parte financiera, excluyendo automáticamente de las transferencias bancarias a las familias no registradas en el Sistema de Información, de modo que si no han recibido visita y si no cuentan con la Ficha de Información Social (FIS) o la Ficha de Información Social de Personas Institucionalizadas y Casos Especiales (FISI), no podrán ser beneficiarios de los servicios del IMAS.



Una ventaja comparativa adicional de los sistemas de información es rastrear en tiempo real a quiénes están siendo atendidos, en cualquier punto del país, caracterizando cada región para dirigir los programas y los recursos hacia comunidades específicas concentradas en los focos de pobreza. Se pueden establecer así, indicadores precisos a las familias prioritarias para recibir los beneficios institucionales.

Se observa entonces, como decisiones políticas pertinentes y acertadas permiten al IMAS contar con un sistema que conecta el SACI, SIPO y SABEN hasta implementar el expediente único totalmente digital iniciado en el 2015 para hacer del IMAS una de las primeras instituciones en implantarlo. Su próxima meta es eliminar los archivos impresos y el papeleo.

Quedó atrás la problemática de renovar el expediente que enfrentaba, cada año a beneficiarios y funcionarios. Ahora solo se carga el sistema con las metas a cumplir y se automatiza la información de las familias contempladas en el Plan Nacional de Desarrollo.

Los sistemas de información, atención y referencia ponen al ser humano como prioritario, para lo cual se creó la institución. Así como se han articulado las instituciones en su actuar, así sus sistemas de información se interconectan en la nube, y se actualizan en tiempo real, eliminando de esta forma el exceso de requisitos.

Los funcionarios están conectados en línea y con el número de cédula rastrean la información de la persona referenciada y la guardan en un expediente digital (también para ahorrar millones en papel y espacio de archivo). Por medio del SINIRUBE, cuando un funcionario de otra institución del Sector Social levanta información de una ficha social, lo hace para todas en red y en tiempo real.

De esta forma, las familias no tienen que presentar documentos una y otra vez con la misma información en cada institución. El SACI, chats y correos electrónicos permiten que las personas gestionen una cita o se matriculen según su necesidad. También facilita que rastreen en línea el estado de su trámite.

Además de todas las posibilidades enumeradas, los sistemas informáticos permiten escalar la búsqueda activa y atención integral así como reducir las filtraciones.

Se complementa este análisis con la información estadística territorial, por ejemplo, una familia de 6 miembros en un lugar como Los Chiles, con niños en el hogar, que no presenta registro de ingreso, o ninguna ayuda social asignada, probablemente es una familia excluida del sistema la cual hay que ir a buscar para apoyar por medio de las PCGS.

Los sistemas digitales también permiten la referencia entre instituciones, así cuando el IMAS identifica una familia sin seguro o un adulto mayor en pobreza extrema y sin pensión, lo puede remitir digitalmente a la CCSS para evaluación y eventual aprobación de estos programas, esto sin que las personas tengan que movilizarse.

Estas son las herramientas que materializan la atención integral, interinstitucional y multidimensional.

Esta compleja plataforma de multi-sistemas permite también otorgar los beneficios según necesidades específicas de la población: diferentes formas de discapacidad, estudiantes que cursan la secundaria, personas que están en riesgo y deambulan por las calles y menores trabajadores, entre otros.

## **Puesta en marcha del SINIRUBE**

Durante esta administración entró a funcionar el Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado (SINIRUBE), como un instrumento fundamental para fortalecer la transparencia del sector social al lograr, por primera vez en Costa Rica, integrar bases de datos de 7 instituciones.

Esta importante plataforma tecnológica es un sistema que identifica de forma rápida y oportuna a las personas beneficiarias de todos los programas sociales con criterios homogéneos, evita las duplicidades y garantizará que los dineros públicos en esta materia, sean destinados a la población que realmente los necesitan.

El SINIRUBE salda una deuda histórica que tenía Costa Rica y tiene como fin mejorar el ejercicio del sector social y contribuir con la reducción de la pobreza en el país. Está adscrito al Instituto Mixto de Ayuda Social y busca cumplir como herramienta de gestión y articulación.

Fue creado mediante la Ley 9137, como una plataforma tecnológica que recibe la información de todas las instituciones del sector social y mediante un proceso de control de calidad, genera un sistema integrado de cobertura nacional que garantiza datos precisos para la toma de decisiones del sector.

La Vicepresidenta de la República, Ana Helena Chacón Echeverría, comentó que “desde que asumimos el Gobierno de la República, nos comprometimos con acabar esas prácticas clientelistas y dar una lucha frontal a la pobreza; desde una política pública novedosa, robusta y con una adecuada rendición de cuentas de cara a la población, para que supieran cómo y en quiénes se invertirían esos recursos. Con ello saldamos una deuda histórica al presentar el SINIRUBE, que además, representa una instancia de articulación entre distintas instituciones, lo cual fortalece los esfuerzos desde el Consejo Presidencial Social”.

La primera fase, SINIRUBE 1.0, integra las bases de datos de las siguientes instituciones: la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), el Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI), el Fondo Nacional de Becas (FONABE), el Conejo Nacional de Personas con Discapacidad (CONAPDIS), el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y el Registro Nacional de la Propiedad (RNP).

La siguiente etapa, SINIRUBE 2.0 –la cual está en proceso- permitirá la interconexión de 15 instituciones más junto con los gobiernos locales. Esta innovación fomenta una política social proactiva y acerca el Estado a las personas y sectores más pobres de la sociedad.

SINIRUBE es un apoyo más a la labor realizada en la Administración Solís Rivera para reducir la pobreza extrema. Junto con la ENPD, la implementación tecnológica de los mapas





sociales, el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), se fija una ruta para continuar reduciendo la pobreza en el país.

El Ministro de Desarrollo Humano e Inclusión Social y Presidente Ejecutivo del IMAS, Emilio Arias Rodríguez, dijo que "a partir de ahora la política social costarricense va a contar con un instrumento muy poderoso que es información estandarizada, amplia y oportuna sobre la condición socioeconómica de las familias pobres o vulnerables, que necesitan del apoyo de las políticas sociales selectivas, lo que permitirá a las instituciones orientar de manera más precisa los subsidios, servicios o infraestructura que se requieren. Igualmente tendremos clara la población receptora de la oferta programática, esto gracias a una plataforma tecnológica interoperable, apostamos a tener programas sociales más eficientes y eficaces."

La existencia de SINIRUBE debe visualizarse y utilizarse junto al Sistema de Información y Evaluación de Programas Sociales financiados por el Fodesaf, que todos los años permite seguirle la pista a los 600 mil millones de colones que anualmente invierte el país en programas sociales selectivos.

Con la implementación de SINIRUBE, se realiza sobre todo un aporte significativo en favor de las personas beneficiarias, debido a que la unificación de los criterios de selección elimina el exceso de requisitos y las duplicidades en la asignación de los beneficios.

Todas las instituciones que integran la plataforma, utilizan la Ficha de Inclusión Social (FIS), instrumento único de recolección de información socioeconómica protegidos por protocolos de seguridad y acceso.

### **FONABE Digital y SINIRUBE**

La institucionalidad puso en funcionamiento FONABE Digital, una herramienta que ayudará a la asignación de becas ya que trabajará de la mano con el Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado (SINIRUBE). Esto implica una reducción significativa en tiempo, recursos y permite mayor control en la asignación del beneficio.

Con el inicio de FONABE Digital, los encargados de becas en los centros educativos solo deberán acceder a la herramienta, completar un formulario de dos páginas y junto con la información del SINIRUBE, dejar la postulación a la beca.

Anteriormente, el encargado o padre de familia que deseaba un subsidio tenía que solicitarlo al centro educativo, mediante el responsable de becas. Esta persona debía realizar el trámite ante FONABE, para ello le entregaba al solicitante una lista de requerimientos, así como un formulario de más de 10 páginas.

Si los requisitos o información estaban incompletos en el formulario, al realizar la entrega en San José, los funcionarios encargados de la revisión los devolvían, lo que ocasionaba pérdida de tiempo para los centros educativos y se les omitía la beca.

FONABE Digital sustituye meses de trámite por solo minutos en tiempo real. Permite el ingreso digital al formulario, sin que los encargados de becas o padres de familia tengan que desplazarse a San José para realizar gestiones adicionales en las oficinas centrales.

### **Sistema de Información Geoespacial (SIG)**

El IMAS cuenta con una nueva herramienta tecnológica de transparencia y rendición de cuentas, que contiene un inventario



georreferenciado de los bienes inmuebles, patrimonio de la Institución, con su respectiva información registral y catastral asociada.

La plataforma, denominada Sistema de Información Geoespacial (SIG IMAS), junto con la reorganización del proceso que atiende la titulación de tierras, es una herramienta que permitirá trabajar de manera integral y técnicamente la totalidad de los proyectos de vivienda, para atender de forma oportuna y efectiva la situación de las familias beneficiarias que ocupan estos inmuebles.

Este inventario digital muestra un total de 1.102 fincas inscritas a nombre del IMAS ante el Registro Nacional, y 220 proyectos de titulación, con un valor tributario contable de ¢139.544 533.614.

Por medio de la plataforma SIG IMAS es posible administrar un inventario georreferenciado de todas las fincas inscritas a nombre de la institución con número de Folio Real, código de distrito, área registral y el valor actualizado de cada una.

### **Sus características**

También permite visualizar los proyectos de titulación, identificando los terrenos que siguen

siendo patrimonio del IMAS y los lotes ya titulados; así como realizar consultas específicas sobre los nombres de dichos proyectos, números de planos catastrados y números de folios reales de las fincas asociadas.

La herramienta cuenta con aplicativos móviles para la programación y asignación de visitas y tareas a personas funcionarias que llevan a cabo las actividades asociadas a titulación, lo que permitirá dar seguimiento a las diferentes etapas del proceso. Cualquier persona, desde un teléfono inteligente o computadora, puede visitar y utilizar la plataforma a través del sitio web [www.imas.go.cr](http://www.imas.go.cr).

Esta herramienta es una forma fácil e inmediata para que la población pueda dar seguimiento a los proyectos de titulación y su grado de avance; lo que permite consolidar la seguridad registral y fortalecer la transparencia que exige la administración de los recursos públicos y del Estado.

Al ingresar al portal la persona usuaria podrá visualizar las ventanillas de servicio, entre las que se encuentran el visor de mapas y Bienes Inmuebles, donde podrá seleccionar la de su interés.

En cada ventanilla se despliega el mapa y los puntos geográficos donde se ubican las fincas y los proyectos de titulación, al aproximarse a cada punto se proyecta en color naranja las fincas del IMAS y en color blanco los lotes titulados y se despliega una ficha que contiene la información catastral y registral de cada uno.

La plataforma permite agregar diferentes capas de información, según el interés de la persona usuaria. También cuenta con la opción del buscador para localizar los proyectos por nombre.

Según el informe técnico, la implementación de esta herramienta geo-informática tiene una inversión de poco más de ¢84 millones, lo que contempla la adquisición y mantenimiento de licencias y la conformación del mapa y mosaico catastral de las fincas y lotes relacionados a los proyectos urbanos del IMAS.

Mediante la firma de un convenio de cooperación el SIG IMAS estará disponible en la plataforma





### Acciones dirigidas a la atención a personas en situación de abandono

- Atención de 1866 personas en situación de abandono.
- 545 personas por parte del CONAPAM.
- 1321 personas por parte del CONAPDIS.
- Reubicación de 65 pacientes del Hospital Nacional Psiquiátrico a marzo 2018, con estancias promedio de 8486 días. Esta acción culminará con la reubicación de los 29 restantes en el mes de abril.
- Articulación con la Fundación Regalemos Sonrisas, para la implementación del proyecto "Albergue transitorio para personas en situación de abandono".
- Incorporación del enfoque de "Desarrollo Inclusivo", que permite la atención a grupos vulnerables (abandono) de forma integral, mejorando la calidad de vida de las mismas.
- Creación del beneficio "Abandono" por parte del IMAS, para prevenir el abandono de personas con grado de dependencia en familias que se encuentran en pobreza y pobreza extrema, (se asignaron ₡540 millones para 2018, de los cuales ₡450 mil es el beneficio para otorgar a familias con parientes, consanguíneos o por afecto, en situación de riesgo de abandono).

### Acciones dirigidas a la atención a personas en situación de calle

- 59 Organizaciones inscritas como Organizaciones de Bienestar Social, atendieron a 6931 personas en situación de calle.
- Del total de personas atendidas, 5.914 están en 46 Dispositivos con enfoque de reducción de daños a nivel nacional, 23 de ellos registrados en el IMAS (2016-marzo 2018).
- Durante 2016 y 2017, el IAFA acreditó 39 centros y se atendieron 1017 personas en situación.
- Registro de 2.630 personas en el Sistema de Población Objetivo del IMAS (actualizado a marzo del 2018).
- Atención de más de 500 personas en situación de calle en las emergencias de la Tormenta Nate y el frente frío del mes de diciembre 2017 por parte de diferentes redes locales: San José, Puntarenas, Alajuela, Tibás, Curridabat, Montes de Oca, Paraíso, Limón y Turrialba.
- En el evento San José Nos Une, se registraron 537, a quien ese se les aplicó FISIS, y se internaron a 171 personas.
- La Comisión de Reducción de Daños, atendió, en promedio, a 70 personas.
- 52% culminaron el programa, de esta población un 20% fueron reinsertados a la sociedad.



del Sistema Nacional de Información Territorial, con el objetivo de que el Registro Nacional o cualquier persona, organización o institución pública o privada pueda identificar dónde se localizan los proyectos del IMAS, lo cual resolvería problemas futuros en cuanto a informaciones posesorias.

La plataforma además facilita la ubicación de las oficinas y Áreas Regionales del IMAS ubicadas en todo el país.

#### **5.4 Atención de población en situación de calle y abandono**

Desde el Consejo Presidencial Social se presenta la Política Nacional para la Atención a las Personas en Situación de Abandono y Situación de Calle, la cual es producto del esfuerzo conjunto que involucra a las instituciones gubernamentales, gobiernos locales y organizaciones no gubernamentales para responder a las necesidades de esta población.

Es importante mencionar la participación activa y comprometida de personas funcionarias de instituciones que han luchado y trabajado para que esta Política sea hoy una realidad.

Tanto la Estrategia Puente al Desarrollo como esta Política se orientan a la atención de

personas en situación de pobreza extrema y vulnerabilidad mediante la acción articulada, con la particularidad de que las acciones propuestas surgen del conjunto de involucrados quienes son corresponsables de la elaboración y ejecución del plan de acción de la Política. Asimismo, la cobertura de las acciones de esta política, acoge a las personas sin distinción de edad, sexo, género, etnia, condición socioeconómica, discapacidad y nacionalidad.

La elaboración de una política dirigida a articular la atención de las personas en situación de abandono, se originó a partir de la alianza estratégica entre la Comisión Intergerencial de Abandono de la Caja Costarricense del Seguro Social, y el Despacho de la Viceministra de Desarrollo Humano e Inclusión Social, quienes integraron al equipo de trabajo profesionales del IMAS, del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, del Consejo Nacional de Personas con Discapacidad y el Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor.

Por su parte el Consejo Presidencial Social, integró una comisión para la formulación de la política para la atención de la población en situación de calle, conformada por diferentes instituciones y organizaciones como el IMAS, CONAPDIS, CONAPAM, IAFA, Municipalidad de San José y Fundación Génesis. El proceso de la elaboración de la política para la atención de la población en situación de calle contó, en sus inicios, con apoyo técnico de la organización internacional Eurosocial.

En virtud de que ambas propuestas contemplan la atención de poblaciones en situación de vulnerabilidad y exclusión social con características similares, al tiempo que las instituciones involucradas en la atención de ambos fenómenos son coincidentes, se replanteó por parte del Consejo Presidencial Social, la integración de ambas propuestas en una sola política, con dos componentes fundamentales: situación de abandono y situación de calle.

La caracterización de las personas en situación de abandono y situación de calle, revela la situación de personas jóvenes, adultas y adultas mayores con enfermedades crónicas y dependencia funcional; inmigrantes en situación irregular, personas con discapacidad y personas

que consumen sustancias psicoactivas entre otros; que se constituyen en grupos poblacionales vulnerables, relegados a una situación de pobreza que los posterga y, por ende, discrimina.

Este escenario refleja, principalmente, la ruptura del vínculo de las personas tanto de sus redes de apoyo como de los mecanismos de solidaridad organizacional y comunitaria, lo que provoca un contexto de vulnerabilidad, donde la situación de abandono y situación de calle, representan un problema central.

La salud presenta una categoría determinante en materia de exclusión social, en tanto algunas patologías, en razón de estigma, prejuicios o discriminación, inhiben o limitan la interacción social de las personas, disminuyendo las alternativas institucionales de reubicación, o bien, que sean marginadas por sus familias o redes de apoyo.

Este problema impacta con mayor fuerza en los Hospitales de la CCSS, constituyendo un punto álgido para la seguridad social. Al respecto es preciso señalar que, en los procesos de reubicación, surge un riesgo inminente: las infecciones nosocomiales, las cuales afectan en gran medida a los(as) pacientes en estado de abandono y han cobrado vidas y no en pocas ocasiones, debido al tiempo prolongado que toman las instituciones gubernamentales y no gubernamentales para generar respuestas a las referencias emitidas. En este particular también se ven afectados los costos hospitalarios, así como las estancias hospitalarias, lo cual limita las oportunidades de atención en salud de las personas que lo requieren.

## 5.5 Sistema Nacional de Cuidados y Apoyo

Por primera vez en la historia del país se realiza un estudio con el fin de conocer la realidad de los hogares donde hay niños y niñas, personas adultas mayores y personas con discapacidad, para poder determinar las necesidades que tienen estos hogares para enfrentar su tarea de cuidado. Este estudio tiene como fin desarrollar la Política Nacional de Cuidado y Apoyos.

La política pretende romper paradigmas culturales donde se pueda cambiar el rol

de las personas cuidadoras para reconocer salarialmente su fuerza de trabajo, al mismo tiempo que se aspira a la corresponsabilidad de los cuidados entre hombres y mujeres, pues hoy en día según la encuesta del uso de tiempo del INAMU, las mujeres son quienes asumen el 80% del tiempo de los cuidados en el hogar.

Mediante la aplicación de la Encuesta Nacional de Cuidados y Apoyos (ENCyA), que inició en marzo 2018, se pretende crear un servicio universal que se constituya en el brazo operativo de la política de cuidados para la autonomía de las personas.

Este estudio posiciona al país, como el primero en Centroamérica en contar con información concreta sobre la magnitud de necesidades de atención y cuidados por parte de la población.

Mediante la ENCyA, creada por INEC se conocerá de una forma científica, con claridad y exactitud la demanda real de servicios para estas poblaciones en todo el país y se podrá tomar decisiones en función de generar las respuestas pertinentes y responsables para la debida atención de cuidado, con perspectiva de derechos humanos.

La aplicación de esta encuesta acerca a Costa Rica a los estándares de los países desarrollados, que integran la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD).

Con los resultados de la ENCyA se pretende elaborar y presentar la Política antes expuesta, que tendrá como finalidad facilitar las herramientas a las familias que cuentan con integrantes que requieran del servicio de cuidado. También permitirá articular los programas de cuidado de las instituciones del sector social y



Tabla 11

## Inversión IMAS para la atención de personas en situación de calle

	Beneficio	Monto	Proyectos	Personas beneficiadas	Cantidad de organizaciones beneficiadas
2016	Transferencias corrientes (costo de atención)	€209.425.000.00			
	Transferencias de capital (Equipamiento básico infraestructura comunal)	€220.964.967.00			
	<b>Total Presupuesto ajustado</b>	<b>€430.389.967.00</b>	<b>21</b>	<b>573</b>	<b>11</b>
2017	Transferencias corrientes (costo de atención)	€217,242,300.00			
	Transferencias de capital (Equipamiento básico infraestructura comunal)	€275,326,310.00			
	<b>Total Presupuesto ajustado</b>	<b>€492,568,610.00</b>	<b>31</b>	<b>558</b>	<b>16</b>
2018	Transferencias corrientes (costo de atención)	€290,097,260.00			
	Transferencias de capital (Equipamiento básico infraestructura comunal)	€517.319.143.00			
	<b>Total Presupuesto ajustado</b>	<b>€807,466,403.00</b>	<b>24</b>	<b>773</b>	<b>15</b>

### Proyección presupuestaria IMAS 2018 para la atención de personas en situación de abandono

Beneficio	Monto	Monto de beneficio mensual
Atención a familias (abandono)	€540.000.000.00	€450.000.00

Fuente: Elaboración propia según datos del IMAS.



generar proyecciones para la cobertura potencial de familias que aún no están cubiertas.

### Condiciones de la política

Existe como antecedente que, en el caso del 4% de los fondos de FODESAF para la ley 9220, los recursos han sido insuficientes para atender la demanda del cuidado infantil, se prevé que ocurra algo similar con la atención de las personas adultas mayores, dadas las proyecciones de crecimiento poblacional. Por esta razón, resulta apremiante estar preparados como país e iniciar una discusión sobre universalidad, aseguramiento y sostenibilidad, la cual requiere de información de calidad para orientar la toma de decisiones en esta área.

Con la coordinación del Ministerio de Desarrollo Humano e Inclusión Social, se pretende desarrollar una red para el mejoramiento y ampliación de los servicios de cuidado, esto conjuntamente con el Patronato Nacional de la Infancia (PANI), el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), la Dirección Nacional de Centros de Educación y Nutrición y de Centros Infantiles de Atención Integral (CEN-CINAI), el Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (CONAPAM), el Consejo Nacional de Personas con Discapacidad (CONAPDIS), la Secretaría Técnica de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (REDCUDI) y el Instituto Nacional de la Mujer (INAMU).

La encuesta viene a romper con la invisibilidad que viven las familias que cuentan con estas necesidades de cuidados, y la información que se obtenga a través de ella servirá para que los poderes Ejecutivo y Legislativo, cuenten con los insumos necesarios para desarrollar una política pública con visión de Estado a la altura de las necesidades de la población.

Esta actividad es transversal e inclusiva ya que la aspiración de contar con una Política Nacional de Cuidados y Apoyos, está basada en el concepto de la corresponsabilidad social del cuidado. Ello significa que el Estado, el sector privado, las ONGs y las familias son solidariamente responsables de proveer servicios y modalidades alternativas de cuidados accesibles y de calidad para aquellas poblaciones que así lo requieran.

### 5.6 Atención de los desastres naturales

La implementación integral de los sistemas informáticos y el enfoque de derechos humanos, se reflejó de manera clara y oportuna en la atención a los desastres naturales.

El IMAS asume liderazgo en las emergencias nacionales con enfoque de Desarrollo Humano pues conoce a sus beneficiarios en sus limitaciones humanas: personas con discapacidad, niños y adultos mayores. En acompañamiento con los funcionarios de la Comisión Nacional de Emergencias (CNE) aportan recursos, logística y apoyo humano en los casos del huracán Otto y de la Tormenta Nate, por citar las más recientes.

El IMAS ya conoce las características básicas de su población y adapta sus servicios, sabiendo con certeza quiénes se encuentran en pobreza básica o pobreza extrema.

Además, se han desarrollado instrumentos que ayuden en esta coordinación como:

- a) La Matriz Anual de Programación, Seguimiento y Evaluación Sectorial e Institucional (MAPSESI), para las rectorías sectoriales.
- b) La Matriz Anual de Programación Institucional (MAPI).
- c) Los Aspectos Estratégicos Institucionales y la Matriz de Programación Estratégica a nivel de Programa (PEP).
- d) El Sistema de Atención de Beneficiarios (SABEN), herramienta fundamental para el registro de la población demandante de la oferta institucional, la cual se dirige desde la atención hasta el trámite del beneficio según niveles de autoridad, permitiendo a su vez, el seguimiento de las intervenciones que se realizan con la población beneficiaria. *(Extraído del Informe Anual de Cumplimiento del IMAS, 2017)*

Facilita el control y seguimiento presupuestario de los programas y de esta forma da seguimiento al cumplimiento del Plan Operativo Institucional (POI).

## Atención expedita para la recuperación tras las emergencias

Según sus funciones, el IMAS participa, de manera directa al lado de la Comisión de Emergencias, en la atención de la emergencia provocada por la Tormenta Nate.

Así, la Institución debió atender a más de 14.000 personas en condición de vulnerabilidad.

En declaraciones brindadas por Emilio Arias, Presidente Ejecutivo del IMAS, “nos preparamos capacitando al personal para la atención en campo, con el fin de garantizar una respuesta ágil y efectiva. También asignamos presupuesto para garantizar la calidad de vida de las personas durante y después del desastre”.

El protocolo de atención a emergencias comprende, en una primera fase, el restablecimiento, en la medida de lo posible, de las condiciones originales de vida de las personas en condición de pobreza y pobreza extrema que fueron afectadas.

Las familias afectadas por estas emergencias lograron solventar sus necesidades básicas inmediatas gracias a la inversión de ¢1.692 millones, en la atención de esta emergencia.

Paralelamente, se creó un beneficio de “Mejoramiento de vivienda para atención de emergencias”. Este se creó el 26 de noviembre del 2016, en atención a la emergencia provocada por el huracán Otto. Ahí se evidenció la necesidad de continuar apoyando a las familias en su recuperación.

A partir de esta fecha, este beneficio quedó incorporado al POI para asegurar la ejecución eficiente que las situaciones de emergencia demandan.

En la fase final se busca apoyar la recuperación y creación de medios de vida de las familias, gracias al programa Ideas Productivas.

Además de la reincorporación de las personas a su actividad económica, este programa ayuda a dinamizar las economías locales y el mercado interno, afectados también por los desastres naturales.

Emilio Arias comentó que “las intervenciones se realizaron con apoyo de un sistema informático que nos permite conocer, en tiempo real, las familias censadas, sus necesidades particulares (adultos mayores y personas con discapacidad) y los beneficios otorgados por la atención de la emergencia”.

Este es un mecanismo de control que facilita la transparencia y rendición de cuentas; y garantiza que los recursos se destinen a las familias en mayor condición de vulnerabilidad.

Tan solo en 2016 el IMAS destinó más de ¢3 mil millones a la atención por lluvias, inundaciones, deslizamientos, tornados e incendios. Este es un aumento significativo considerando las cifras de 2014 y 2015, cuando la inversión fue de ¢330 millones y ¢999 millones, respectivamente.

Así, el IMAS, de forma responsable y expedita, trabaja de cerca con las familias en condición de pobreza y pobreza extrema para el mejoramiento de su calidad de vida.

Emilio Arias también subrayó: “Somos el primer país de la región en donde las intervenciones, la asignación de recursos y los informes reconocen a las poblaciones según sus características específicas: adultos mayores, personas con discapacidad, indígenas, niños y niñas, lo que garantiza el sello de una visión de atención con enfoque de derechos humanos”.

Respecto del huracán Otto, fue evidente la intervención inmediata del IMAS entregando dinero en efectivo para la compra de electrodomésticos, víveres y otros aditamentos urgentes para resolver las necesidades inmediatas de los damnificados de Upala, Bijagua y Bagaces, Guanacaste.



## 5.7 Atención a poblaciones específicas:

### Poblaciones Indígenas

Históricamente el IMAS ha centrado su atención en las familias en condición de pobreza, esta administración, como parte del enfoque de derechos humanos, logró ubicar e indentificar a poblaciones específicas que por sus condiciones requieren de una atención diferenciada.

Tal es el caso de las poblaciones indígenas, mujeres jefas de hogar, adultos mayores, personas con discapacidad y mujeres en conflicto con la ley.

En cumplimiento de los derechos de las poblaciones indígenas y a sus menores de edad se impulsó el desarrollo de la atención y el cuidado que se brinda bajo la modalidad de las Casas de la Alegría.

Un ejemplo de ello es la atención que se ofrece en el cantón de Coto Brus a cerca de 15 mil personas de la Comarca Ngäbe Buglé de Panamá que ingresan al país al inicio de la cosecha del café y traen consigo a las personas menores de edad de su familia. Como resultado de esta situación y de los señalamientos de organismos internacionales se suscribe el "Programa Conjunto para Mejorar la Seguridad Humana de Migrantes Temporales Ngäbe y Buglé en Costa Rica y Panamá" (PCSH).

En respuesta a esta necesidad y gracias al trabajo articulado entre las familias finqueras, las organizaciones internacionales y el Estado, nacen en el año 2014 las Casas de la Alegría, como centros de cuidado, culturalmente pertinentes,

respetuosos de las tradiciones y costumbres apegadas a los lazos culturales para atender a los niños y niñas de este grupo poblacional. Entre estos se puede mencionar que ya sea la persona cuidadora o cocinera debe ser Ngäbere, para que la barrera del idioma no sea un impedimento de comunicación con los niños y niñas.

Actualmente las Casas de la Alegría- Jämijara Jüdo Jüe, brindan atención mediante cuidado y alimentación a cerca de 400 niños y niñas de familias Ngäbe y Buglé. Aunque el proyecto es reciente tiene diversos beneficios, tales como: el desarrollo de un espacio seguro, una alimentación adecuada, la reducción importante de enfermedades y de la mortalidad infantil; además de un aumento de las familias interesadas en trabajar en lugares que ofrezcan este servicio y un incremento importante en la cosecha del año anterior.

Esta iniciativa es apoyada por las instituciones de gobierno como: el IMAS, la Secretaría Técnica de la Red de Cuido Infantil, el Ministerio de Salud y CEN-CINAI, la CCSS, el Ministerio de Educación Pública, el Patronato Nacional de la Infancia y la Municipalidad de Coto Brus, así como, Coopesabalito quien administra las Casas de la Alegría y UNICEF como gestor inicial de la iniciativa.

Entre algunos de los factores de riesgo identificados en este grupo poblacional se encontró que durante su permanencia en las fincas los niños y niñas se exponen a las inclemencias del tiempo, enfermedades respiratorias y gastrointestinales, así como a la posibilidad de realizar trabajo infantil, o bien, asumir labores de cuidado para con sus hermanos



y hermanas durante la jornada de trabajo de sus progenitores.

Mejorar la calidad de vida a los niños y niñas y sus familias sin importar su procedencia, es una manera de fortalecer la Red de Cuido Infantil más inclusiva, respetando las tradiciones y costumbres de nuestros pueblos indígenas latinoamericanos.

### **Atención autóctona para población indígena**

El IMAS, en respeto de los Derechos Humanos, determinó la necesidad de contar con personas funcionarias indígenas para tener la capacidad instalada de articular una estrategia de desarrollo integral y hacer efectivo el acceso a los servicios institucionales, a los cuales por ley tienen derecho las familias indígenas en situación de pobreza y vulnerabilidad social de nuestro país.

Nueve personas asistentes sociales y tres profesionales en desarrollo social, son los perfiles de las nuevas contrataciones, quienes atenderán los territorios indígenas localizados en las áreas Brunca, Cartago y Huetar Caribe; respetando la cosmovisión, lengua, convenios, leyes y decretos que rigen a estos pueblos.

Estos territorios, en su gran mayoría se ubican en zonas de difícil acceso y con grandes extensiones de terreno, lo cual históricamente ha ocasionado que esta población permanezca excluida de la atención y de los servicios institucionales.

Desde las necesidades de la población indígena, los aspectos culturales, geográficos, institucionales y en la metodología de atención, el IMAS identificó oportunidades para orientar acciones estratégicas para la atención de los mismos. La facilidad para comunicarse con los miembros de la comunidad en su propia lengua, es una de las principales ventajas con las que contarán estos profesionales desplegados en el territorio.

El Ministro de Desarrollo Humano e Inclusión Social y Presidente Ejecutivo del IMAS, Emilio Arias Rodríguez, manifestó: *"Para garantizar la atención integral a las familias en territorios*

*indígenas, se requiere de una comprensión de los aspectos culturales y contextuales de las familias, así como contar con los medios suficientes para llegar hasta las comunidades, y tener conocimiento amplio sobre el modo de vida y la dinámica de los territorios indígenas.*

*Dichos elementos en su conjunto, garantizan la eliminación de la brecha cultural y una atención que contemple los intereses de las familias, desde un enfoque de derechos humanos".*

Las personas asistentes sociales, tienen a su cargo la identificación de las familias indígenas, recopilación de datos, actualización de información, visitas domiciliarias, aplicación y digitación de la Ficha de Información Social (FIS) y diversos trámites derivados de la gestión institucional.

Asimismo, son el apoyo de las personas profesionales en desarrollo social, cogestoras sociales y el puente entre las instituciones y las familias, para ofrecer una atención preferente. Además, facilitan el desarrollo de capacidades, dan seguimiento al cumplimiento de los logros básicos de las familias; y motivan y orientan al mejoramiento de su vida.

Las personas profesionales en desarrollo social, se encargan de la articulación de las acciones que desarrollan las personas asistentes sociales indígenas, y de concretar el acceso de la oferta programática y dar seguimiento al proceso, el cual debe ser sistemático y organizado, según las particularidades de los territorios.

Estas personas funcionarias se localizan en Buenos Aires, Corredores, Coto Brus, Turrialba, Limón y Talamanca.



El IMAS y la Fundación San José se Baña realizan visitas y asistencia a personas en estado de indigencia.



Como requisito para su contratación, adicional a los requerimientos académicos, se solicitó que fueran integrantes de la comunidad indígena en la cual prestaran sus servicios y hablaran tanto la lengua autóctona como el español, para lograr el enlace entre dicha comunidad y la institución.

Durante el año 2017, el IMAS atendió a 3,141 familias indígenas, lo que representa una inversión

superior a los ¢ 1.076 millones en la asignación de la oferta de servicios de la institución.

En el Caribe se registra la mayor inversión presupuestaria de ¢428,304,390, seguida de la región Brunca con un monto de ¢401,482,380, y finalmente Cartago con un valor de ejecución de ¢158,205,284. **Tabla 10. Resultados de la inversión social para algunas poblaciones de interés.**

Tabla 12

## Resultados de la Inversión Social para algunas poblaciones de interés

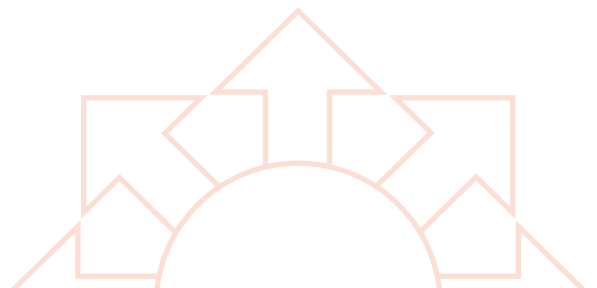






# VI

**Transformación  
con visión de un  
futuro próspero**



“Somos el primer país de la región en donde las intervenciones, la asignación de recursos y los informes reconocen a las poblaciones según sus características específicas: adultos mayores, personas con discapacidad, indígenas, niños y niñas, lo que garantiza el sello de una visión de atención con enfoque de derechos humanos.”

Emilio Arias Rodríguez,  
Presidente Ejecutivo del IMAS



## ➔ 6. Dignificación y respeto guiaron misión del IMAS

### 6.1 IMAS contribuyó a sistema de inclusión social del país

La Administración Solís Rivera, construyó una nueva infraestructura social basada en las ideas de cambio, solidaridad, dignificación y avances tecnológicos para atender uno de los principales retos que tiene el desarrollo del país: eliminar la pobreza extrema y mitigar la pobreza básica.

En un contexto social donde los sectores desprotegidos no tenían voz, el IMAS los empodera para que puedan hacer valer sus derechos fundamentales.

Esta nueva filosofía cargada de sensibilidad, frente a los que menos tienen, posibilitó a esta institución rectora del sector social abanderarse con el liderazgo para articular a los otros entes estatales que debían corresponder con la atención en educación, salud y trabajo, entre otros.

El IMAS en estos últimos 4 años, impulsó y ejecutó políticas integrales y sostenibles. Basó su trabajo en las aspiraciones de los sectores más vulnerables de la población con la idea de extender sus servicios y beneficios para promover su inclusión social.

Este camino con una visión hacia un mejor futuro da un importante y destacado valor a la gestión de los y las funcionarias.

Este recorrido se construyó basado en las siguientes acciones:

- Medir la pobreza desde una perspectiva multidimensional de esta forma se complementó el índice tradicional de medición por ingresos a una más amplia que considera la educación, trabajo, salud, vivienda y protección social.
- Uso de mapas sociales, las plataformas tecnológicas y georeferenciación para visualizar y analizar geográficamente la ubicación de las poblaciones desprotegidas. De esta forma planificar y dar seguimiento a la inversión social.
- Conformar un equipo de Personas Cogestoras Sociales que salieron de la institucionalidad y visitaron a las poblaciones, construyendo un



punto de encuentro entre las familias en condición de pobreza extrema y la oferta social de beneficios del estado.

- Articulación con las instituciones del estado para direccionar sus aportes.
- Fortalecimiento del IMAS como entidad rectora en materia de pobreza a nivel nacional, regional y local. Donde se destacó el ejercicio del puesto de Ministro de Desarrollo Humano e Inclusión Social en el marco del Consejo Presidencial Social.

También se realizó un amplio esfuerzo con el SINIRUBE para crear un expediente único que le permita a la persona beneficiaria realizar un trámite único para obtener los beneficios sociales a los que tiene derecho.

## 6.2 Impacto país

a) Se alcanzó una reducción de la pobreza básica y extrema durante dos años consecutivos:

En esta administración (2014-2018), la pobreza total (medida por ingreso) fue disminuida de 22,4% en el 2014 a 20% en el 2017, dentro de la cual la pobreza extrema disminuyó para los mismos años de 6,7% a 5,7%. La pobreza multidimensional bajó de 21,7% a 18,8% para el mismo periodo.

Si bien no se puede afirmar que en el caso de la pobreza extrema, la Estrategia Nacional Puente al Desarrollo es el único referente de esta reducción, es evidente que su aporte es significativo, pues su fecha de inicio coincide con el mejoramiento en el nivel de vida de las familias en esta condición.

El aporte de la ENPD puede visualizarse más allá de los números. Es importante resaltar la metodología de su forma de operar, donde impera el criterio técnico de las Personas Cogestoras Sociales y profesionales en ejecución eliminando cualquier otro motivo alejado del fin último de mejorar la vida de las familias en condiciones desfavorables.

El nuevo modelo de abordaje de la población objetivo requirió un esfuerzo permanente para que la institucionalidad cambiara su interactuar con ella: hoy las PCGS se acercan a las comunidades y distritos prioritarios en lugar de que sus poblaciones lleguen a la institución.

b) Se estableció un compromiso institucional permanente con la producción de conocimiento, la innovación y el cambio de estrategia en la gestión de combate a la pobreza, con enfoque de derechos humanos.

El primer paso fue la construcción de una infraestructura tecnológica que facilitara interpretar y optimizar los datos obtenidos de diferentes herramientas. Específicamente, el primer hito lo constituyó la implementación del IPM que permitió medir la pobreza por múltiples dimensiones.

La información requerida por el IPM se complementó con la construcción e interpretación de los mapas sociales, creados por el INEC, que integran indicadores (salud, educación, vivienda y acceso a internet, trabajo y cobertura social) asociados a la condición de las poblaciones objetivo. Este instrumento permitió identificar los 76 distritos prioritarios donde se concentra mayoritariamente la pobreza extrema.

Con la implementación de la primera etapa del SINIRUBE se creó una única base de datos donde confluirá toda la información de las instituciones





con programas dirigidos a la población en pobreza.

Esta plataforma disminuirá la duplicidad en el otorgamiento de beneficios y evitará que los usuarios de los servicios sociales realicen varias veces la misma gestión en diferentes instituciones estatales.

El fortalecimiento de los sistemas informáticos SIPO, SABEN y su complemento con SAPEF, son ejemplos de como el uso de la tecnología logra empatarse con una atención integral a favor de las poblaciones en vulnerabilidad

### 6.3 ENPD: Evaluar nuestras acciones, es un compromiso con la transparencia de la gestión.

El 24 de enero de 2018 se presentó el Informe de la evaluación de resultados de la Estrategia Nacional de Punteo al Desarrollo (ENPD), en Casa Presidencial.

La evaluación fue promovida desde el Despacho de la Vicepresidenta de la República, a través del Consejo Presidencial Social y los Ministerios de Desarrollo Humano e Inclusión Social (MDHIS) y de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN).

Los resultados de esta evaluación muestran que ha mejorado la situación de pobreza de las familias participantes en ENPD, durante la primera etapa (2015-2017).

Todos los métodos de análisis utilizados en la evaluación proporcionaron resultados similares. Entre ellos, que la cantidad de familias en situación de pobreza extrema disminuyó a un 46% luego de dos años de implementación de la estrategia. Esto según la variable de línea de pobreza.

De acuerdo con el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), el análisis de las familias estudiadas muestra que, antes de la intervención, el 45,5% de estas, tenían algún tipo de privación, valor que se ha reducido al 39,0%, dos años después de comenzar la intervención, y esto muestra una mejoría en su calidad de vida.

La ENPD también ha mejorado sustancialmente el acceso de las familias a la mayor parte de los servicios de atención integral, especialmente a los de protección social, salud y educación.

La Vicepresidenta de la República, Ana Helena Chacón Echeverría, manifestó que esta evaluación demuestra las acciones en la incansable búsqueda de mejora y avance, para cumplir con el compromiso y cada objetivo propuestos en materia social. Por otra parte, agregó que el éxito de la estrategia es *“el innovador mecanismo de articulación interinstitucional coordinado por el Consejo Presidencial Social, que ha marcado un antes y un después en el abordaje del combate a la pobreza implementado en nuestro país, con el apoyo el IPM, los Mapas Sociales y el SINIRUBE”* (Chacón, Ana Helena: En presentación de la Evaluación del ENPD Agenda Nacional de Evaluación del PND. 2018).

### 6.4 Oportunidades de mejora

“Costa Rica debe continuar trabajando con la Estrategia Nacional Punteo al Desarrollo, ya que los resultados encontrados son claramente positivos”, señala el Informe.

Además, deben preservarse los elementos identificados como fortalezas: el modelo de oferta, la integralidad del servicio y la cogestión.



Atención a Familias, recibe un 64.85% de la inversión social.

El Ministro de Desarrollo Humano e Inclusión Social, Emilio Arias Rodríguez, destacó:

*“Este informe confirma que hicimos la elección correcta, pues hemos contribuido a reducir la pobreza, con la educación como dinamizador principal de este cambio, en las condiciones socio económicas de las familias y con el compromiso de las mismas, las personas cogestoras y el trabajo articulado de las instituciones del Estado. Estamos seguros que esta es la ruta correcta hacia el desarrollo”.* (Emilio Arias. Palabras del Presidente Ejecutivo del IMAS. En Exposición de la En presentación de la Evaluación del ENPD Agenda Nacional de Evaluación del PND. 2018).

### 6.5 El nuevo paradigma IMAS sobre el terreno

La teoría del cambio de la intervención social puede concebirse así: las familias en situación de pobreza tienen acceso a servicios públicos de protección social (subsidio, cobertura de necesidades básicas, salud), así como de generación y desarrollo de capacidades (educativas, de empleabilidad y de emprendimiento).

Además de contar con un acompañamiento psicosocial, las familias disponen de las herramientas para alcanzar su independencia económica; y con ello, el logro de la sostenibilidad de su proceso de desarrollo.

Los resultados de esta evaluación muestran que se ha mejorado la situación de pobreza de las familias participantes en ENPD de manera significativa respecto de las que no pudieron participar en ella y que formaron parte del grupo de comparación del análisis.

Este resultado es especialmente sólido si se tiene en cuenta que todos los métodos utilizados proporcionan resultados similares.

En concreto: según la variable línea de pobreza se ha pasado de casi un 91% de familias con pobreza extrema a un 46% y los ingresos per cápita mensuales han aumentado en 17.690 colones lo cual supone casi un 60% de los ingresos per cápita mensuales en 2015.

Le correspondió a esta Administración, dar el salto cuántico de transformar las diferentes concepciones y mediciones de la pobreza por medio del uso de las TICs, para tipificarla y clasificar así, los niveles de necesidades en punto a una intervención más equitativa.

Esta decisión emanada de la máxima autoridad del país apuntó a determinar mediante indicadores y calificar los diferentes estados de la pobreza y privilegiar la pobreza extrema como la piedra de toque para atacar la pobreza como fenómeno social.

Una tarea de por sí inédita y muy retadora: Si se logra erradicar la pobreza extrema, ampliando en tiempo y cobertura, la Estrategia Nacional Puente al Desarrollo, se podrá ir reduciendo, gradualmente, las otras formas de pobreza, hasta lograr desaparecerla de Costa Rica.

Una hazaña impulsada por un principio filosófico noble: Los Derechos Humanos.

Y aunque el reto es inmenso, el IMAS logró demostrar que cuenta con todos los ingredientes para alcanzar la meta: tiene el mandato constitucional; tiene los recursos humanos y puede utilizar sus económicos en función de objetivos y programas exitosos; ha logrado crear una plataforma informática de capacidad probada para responder a toda su oferta programática con la cual le da un tratamiento excepcional a sus beneficiarias quienes dejan de ser un número de “mal agüero”, para convertirse en seres humanos que albergan expectativas, sueños, probabilidades y resultados.

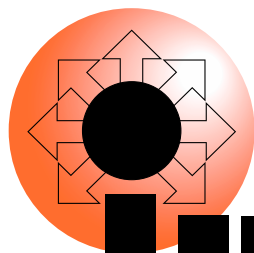












**imas**

Instituto Mixto de Ayuda Social