



UNIVERSIDAD DE
COSTA RICA

iICE

Instituto de Investigaciones en
Ciencias Económicas

Informe Final

**EL PLANEAMIENTO, EJECUCIÓN Y EVALUACIÓN
DE LAS TRANSFERENCIAS MONETARIAS
CONDICIONADAS: ORÍGENES Y TRANSFORMACIONES
DEL PROGRAMA AVANCEMOS, COSTA RICA**

María Lourdes Villalobos Álvarez

El planeamiento, ejecución y evaluación de las transferencias monetarias condicionadas: Orígenes y transformaciones del Programa Avancemos, Costa Rica

María Lourdes Villalobos Álvarez

Resumen. Este artículo describe la genealogía e historia del programa Avancemos, puesto en operación por la administración Arias Sánchez en 2006. Este programa fue modelado tomando como inspiración los programas de transferencias monetarias condicionadas (TMC) que actualmente operan en más de treinta países del Sur Global. Pero, a pesar de la indiscutible influencia de organismos y redes de consultores internacionales en el proceso de formulación, Avancemos no puede considerarse como un ejemplo claro de emulación de políticas públicas. Contrario a una literatura que habla de la fuerza abrumadora de regímenes transnacionales de “políticas rápidas” y comunidades epistémicas, este artículo argumenta que factores domésticos han sido cruciales en dar forma a la configuración actual de este programa. El ‘sabor nacional’ dado a la ‘revolución de las TMC’ ha permitido que Avancemos se adecúe – no sin grandes dificultades – a las necesidades sociales puntuales que buscaba atender, dejando de lado otras tareas propias de programas semejantes en la región.

Abstract. This article describes the genealogy and history of Avancemos, a social program established by the Arias Sánchez administration in 2006. This program was modeled taking as an inspiration the conditional cash transfer programs that currently operate in more than thirty countries of the Global South. But, despite the indisputable influence of international organisms and consultant networks in its planning, Avancemos cannot be considered as a clear-cut example of public policy emulation. Countering recent literatures that talk about the overwhelming force of transnational fast-policy regimes and epistemic communities, this article argues that domestic factors have been crucial in giving form to the current configuration of this program. The ‘national flavor’ given to the ‘CCT revolution’ has permitted Avancemos to adequate – not without great difficulties – to the specific necessities that it thrived to attend, yet discarding other agendas engaged by similar programs in the region.

Palabras clave. Transferencias monetarias condicionadas, educación, política de bienestar social, política social, Costa Rica, formación de política pública, emulación, comunidades epistémicas, difusión de política pública, reformas del sector social.

Introducción

En julio de 2006, la administración Arias Sánchez reveló una nueva estrategia para enfrentar el problema de la pobreza y la deserción escolar en Costa Rica. A través del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) y el Fondo Nacional de Becas (FONABE), el gobierno pondría en operación un régimen de transferencias monetarias condicionadas (TMC). El programa Avancemos utilizaría recursos provenientes del presupuesto nacional con el objetivo de entregar pagos directos de dinero en efectivo a familias de bajos ingresos, bajo la condición de que éstas enviaran a sus hijos al colegio y a chequeos médicos periódicos, y se abstuvieran de ponerlos a trabajar. Este programa labora bajo la idea de que es posible reducir la deserción estudiantil y evitar el trabajo infantil; rompiendo con el ciclo intergeneracional de la pobreza y promoviendo el desarrollo humano, mediante el incentivo de conductas deseables en individuos y familias pobres.

Aunque fue publicitado provocadoramente como una solución innovadora, Avancemos fue más bien modelado con base en saberes recogidos de experiencias exitosas con programas similares en otros países latinoamericanos. En un contexto internacional caracterizado por una plétora de iniciativas incapaces de devolver soluciones para enfrentar el aumento persistente de la pobreza, las transferencias condicionadas se han convertido en un controversial foco de atención. Por un lado, algunos académicos, ONG y organismos internacionales han defendido y publicitado los logros obtenidos por estos programas. Se ha elaborado mucha documentación que evidencia aumentos en la matrícula escolar y el uso de servicios de salud por parte de beneficiarios en algunos de los países donde estos programas se han implementado, y consecuentemente, impulsa su propagación como instrumentos de política social en otros

países (Caldés et al., 2006; Aber y Rawlings, 2011; Soares et al., 2009; Behrman y Skoufias, 2006). Pero por otro lado, otros expertos argumentan que, a pesar de los logros positivos obtenidos, los efectos de las transferencias condicionadas sobre la reducción de la pobreza son débiles en el mediano y largo plazo; eso sin contar que la evidencia no es conclusiva sobre si hay o no un efecto claro en la inversión en capital humano (Valencia, 2008; De Janvry y Sadoulet, 2006; Villatoro, 2005; Rawlings y Rubio, 2005; Yaschine, 1999; Freeland, 2007). Esto ha generado dudas razonables sobre la idoneidad de emular políticas de esta naturaleza en otros contextos (Molyneux, 2007; Rawlings y Rubio, 2005; Barba, 2007; Waters, 2010).

A pesar de que el debate entre promotores y detractores devuelve evidencia inconclusa sobre la efectividad de estos programas, en la actualidad, las transferencias condicionadas constituyen una de las políticas sociales más populares a nivel internacional. Estas son activamente impulsadas por organismos financieros internacionales y organizaciones no gubernamentales a nivel global. A la fecha, más de 45 países alrededor del mundo utilizan este tipo de programas y se espera que se implementen otros más en los años por venir (Ayala Consulting, 2006; Braun y Chudnovsky, 2005; Cohen et al., 2006; CEPAL, 2007). La 'propagación de las TMC' ha sido particularmente marcada y rápida en América Latina, donde en menos de una década casi todos los países han terminado adoptando programas sociales de esta naturaleza (Borges-Sugiyama, 2011; Martínez-Franzoni y Voorend, 2011; Valencia, 2008). Todo esto suscita una importante interrogante: ¿qué explica que políticas sociales sobre las que se conoce poco sobre su efectividad real – como son las transferencias condicionadas – se conviertan en instrumentos ampliamente emulados en otros contextos sociales?

Este artículo busca responder a esta pregunta mediante el estudio de las tensiones que han dado cabida a la configuración original y transformaciones subsecuentes del programa Avancemos entre 2006 y 2011. Para ello, este artículo argumenta que la rápida propagación internacional de las transferencias condicionadas responde a un contexto político caracterizado por dos tendencias: 1) la formación de un 'consenso internacional' alrededor de la idea de que la pobreza sólo puede ser atacada partiendo desde un enfoque enmarcado ideológicamente en la necesidad de 'invertir en capital humano' (Peck y Theodore, 2010; Peck, 2011; Fine, 2009; Martínez-Franzoni y Voorend, 2008; Molyneux, 2007 y 2008b); y 2) la difusión y propagación de este consenso mediante la producción y circulación de soluciones prefabricadas documentadas como 'buenas prácticas' y 'experimentos exitosos' y su implementación mediada por presiones de los organismos financieros internacionales (Borges-Sugiyama, 2011; Adesina, 2011; Tendler, 2004). Ambas tendencias son cruciales para entender por qué estos programas, aunque diseñados originalmente para el contexto específico de dos naciones latinoamericanas, han sido luego emulados en todos los demás. De igual forma, estas tendencias explican la propagación de los programas, a pesar de la incertidumbre que rodea su efectividad.

No obstante, a diferencia de otros aportes desarrollados en los últimos años con argumentos semejantes (ver Borges-Sugiyama, 2011; Adesina, 2011; Peck, 2011), este artículo considera que las ideas y el contexto político internacional no son suficientes para explicar la configuración original y transformaciones subsecuentes de Avancemos. Si bien inspirado por el consenso internacional antes descrito, Avancemos ha sido moldeado vigorosamente por factores domésticos, entre éstos, una comunidad nacional de expertos en pobreza que reconocía la importancia de encontrar vínculos entre las transferencias condicionadas y el robusto estado de bienestar costarricense (ver también Martínez-Franzoni y Voorend, 2008), pero así también la necesidad de soluciones políticas efectivas a un creciente problema de deserción escolar. En otras palabras, ha habido factores domésticos que han tendido a darle un 'sabor nacional' al programa costarricense de transferencias condicionadas con muchas consecuencias positivas, pero también algunas negativas. Así, por un lado, esto le ha permitido adecuarse mejor al robusto marco institucional de combate a la pobreza en Costa Rica, pero también, ha causado serios problemas y contradicciones en la forma de su operación y control.

A través de estos y otros importantes hallazgos empíricos y analíticos, este artículo busca posicionarse como una contribución a la literatura sobre la naturaleza de los procesos de formulación de políticas públicas en contextos neoliberales. Por un lado, este artículo evoca a una extensa literatura destinada a elevar dudas razonables sobre la existencia de 'políticas públicas como balas mágicas' para resolver problemas sociales complejos como la pobreza (Fine, 2009; Adesina, 2011; Peck, 2011; Dijkstra, 2011; Ruckert, 2007; Mkandawire, 2005). En este marco, se concluye en la necesidad de cuestionar el aparente consenso internacional sobre las causas de la pobreza (ver Fine, 2009; Mkandawire, 2005). Se recalca que este

artículo no cuestiona el valor que puedan tener las transferencias condicionadas como herramienta política para atender la pobreza, pero sí se cuestiona la creciente tendencia de considerar las ideas en las que éstas se inspiran como el único marco válido para definir las causas del complejo problema de la pobreza. Por otro lado, este artículo también busca enfrentar una literatura que asume que los factores externos determinan el proceso de emulación en la producción de políticas públicas (como la presión política de los organismos financieros internacionales) (Meseguer, 2005; True y Mintrom, 2001). Avancemos nos enfrenta con un caso en el que dichas presiones externas, aunque importantes, no fueron definitivas. Aquí el resultado final ha sido definido por el efecto histerético que impone el contexto local. Esto hace necesario el abordar el estudio sobre el éxito o fracaso de las transferencias condicionadas reconociendo el rol que ejerce el contexto en el que se intentan implementar.

Este artículo está organizado en cuatro secciones. La primera parte caracteriza el consenso que subyace el combate de la pobreza desde el capital humano. En este marco se introducen las transferencias condicionadas situándolas en el marco de los cambios de la política social a nivel internacional desde la década de 1980. La segunda sección documenta la manera en que las TMC se han propagado a escala global, en especial para América Latina. En el marco de esta discusión, se busca exponer los factores externos determinantes de la emulación de este tipo de políticas públicas a nivel regional. Se argumenta aquí que a diferencia de una visión que otorga demasiada importancia a la naturaleza abrumadora de los factores externos, la formulación de políticas sociales es más bien un proceso complejo sobre el cual no es sencillo plantear explicaciones singulares. La tercera sección presenta el caso de estudio de Avancemos, siguiendo los temas más amplios expuestos por las secciones precedentes. Considerable atención se brinda a conocer cómo comunidades nacionales de expertos y autoridades políticas dieron forma a ideas provenientes del exterior dando cabida a efectos negativos y positivos. La última sección, se orienta a recoger las conclusiones y principales hallazgos de este documento

El consenso internacional sobre pobreza y capital humano y la ‘revolución de la TMC’

Los programas de transferencias monetarias condicionadas se originan en el profundo proceso de reforma económica que vivieron los países del mundo en vías de desarrollo durante las décadas de 1980 y 1990. Estas reformas fueron perfiladas políticamente como una solución a la crisis de la deuda de 1982 y diseñadas siguiendo las prescripciones económicas del Consenso de Washington. El núcleo operativo de estas reformas era la adopción de programas de ajuste estructural destinados a promover la liberalización económica, la desregulación del mercado, la reducción de los déficit fiscales, la privatización de empresas e instituciones estatales; en resumen, el posicionamiento de la idea del mercado como la forma dominante de regulación social (Castree, 2006; Ferguson, 2007). Estas medidas de estabilización y liberalización económica fueron implementadas – con pocas excepciones – sin mucho reparo del efecto que tendrían sobre millones de personas que podrían ser afectadas. Así, mientras los salarios se reducían, el desempleo aumentaba y la pobreza se profundizaba; la capacidad estatal para financiar y expandir nuevas políticas sociales en el momento en que eran más necesarias se debilitaba (Molyneux, 2008b; Graham, 1992).

Para principios de los noventa y en el marco de un alto ‘costo social del ajuste’, organismos financieros internacionales y organizaciones multilaterales redescubrieron la necesidad de atender el problema de la pobreza (Peck, 2011). Obviamente el problema de la pobreza no tiene nada de nuevo, incluso ha sido un problema de política pública para múltiples gobiernos desde hace siglos. Sin embargo, algo sin precedentes pasó en la década de 1990, por primera vez en la historia, la conceptualización y la discusión de respuestas al tema de la pobreza empezaron a ser discutidas desde una arena global (Fine, 2009). Para el 2000, la erradicación global de la pobreza tenía un estatus de norma para los formuladores nacionales e internacionales de política pública y se había convertido en una Meta del Milenio. Se había constituido un diálogo transnacional entre comunidades de expertos, gobiernos y organizaciones multilaterales sobre la manera en que podían buscarse nuevas ideas y políticas para combatir la pobreza (ver Noel, 2006; Adesina, 2007; Roy, 2010).

Muchos actores y observadores de organizaciones multilaterales fueron claros en declarar la existencia de un ‘consenso global para el combate de la pobreza’ (McDonnell et al., 2003; Noel, 2006). Esto ha venido acompañado de la formación de amplias redes de co-producción de

discursos sobre la política social, bajo la orquestación de organismos multilaterales y a través de la proliferación de 'redes de aprendizaje' y de la modelación de 'buenas prácticas' entre formadores de políticas públicas a nivel nacional e internacional (Jensen, 2010; Porter y Craig, 2004). Este consenso se caracteriza claramente por ajustarse a muchos de los términos previamente definidos por el Consenso de Washington, aunque ahora ampliado en la forma de un 'neoliberalismo con rostro humano' (ver Rodrik, 2006). Así, las cosas, los límites de las nuevas políticas sociales se caracterizan por la dificultad de: 1) adaptar la política social a la política económica del ajuste; y 2) concomitantemente, encontrar la manera de trabajar desde o alrededor de los confines de un estado bastante más pequeño (Borges-Sugiyama, 2012; Adesina, 2007).

De esta forma, a principios de los noventa, diferentes organismos internacionales como el Banco Mundial y la Organización de Naciones Unidas para la Niñez (UNICEF) recomendaron el uso de mecanismos alternativos como las redes de asistencia social (o *safety nets*) (Bradshaw, 2008; Gentilini y Omamo, 2009). Estos programas fueron originalmente creados para proteger a hogares y personas en condición de pobreza transitoria, es decir, que se veían en incapacidad de encontrar trabajo y obtener ganancias y así, se veían obligadas a subsistir con medios mínimos, como resultado de una situación particular (Subbarao et al., 1997). Programas como éstos dieron asistencia básica en muchos países de América Latina y Europa Oriental, a través de subsidios dirigidos a poblaciones meta (i.e.: cupones de comida y transferencias monetarias), como parte de las medidas temporales del ajuste (Graham, 1992).

Para mediados de los noventa, las redes de asistencia social habían comenzado a reproducir muchos de los problemas que sus promotores habían visto en las políticas universales de atención de la pobreza. Por un lado, se habían convertido en mecanismos productores de una 'cultura de dependencia', convirtiendo a las poblaciones pobres que se querían 'empoderar' en receptores pasivos de la ayuda estatal (Aber y Rawlings, 2011; Ravallion, 2003; Hall, 2008). Por otro lado, en muchos países, programas de este tipo habían empezado a convertirse en vehículos para el clientelismo político y la compra de votos (Bruhn, 1996; Fox, 1994). Esto hacía imperativa la necesidad de constituir nuevos programas de política social que fueran más efectivos, eficientes y políticamente aislados.

A pesar de ser temporales, las redes de asistencia social desarrollaron uno de los instrumentos fundamentales 'consensuados' para el abordaje de la pobreza tras el ajuste: la focalización en grupos sociales particulares (o *targeting*). Antes, la pobreza era vista como un fenómeno amplio que debía ser atacado mediante la provisión de instrumentos universales para atender las necesidades sociales básicas (i.e.: estado de bienestar). Después del ajuste, el abordaje ha cambiado a una administración social de riesgos, que implica el uso de medidas focalizadas en aumentar la seguridad de los pobres desarrollando la capacidad de grupos puntuales de hacer frente, mitigar y reducir sus riesgos. A la vez, esto es complementario con las prescripciones de política económica dado que la focalización hace énfasis en una política redistributiva menos costosa y, en apariencia, más eficiente (Molyneux, 2008b; Peck y Theodore, 2010).

Ahora bien, el proceso de formación de este 'consenso anti-pobreza' no ha sido 'de arriba abajo', es decir, dirigido por organizaciones multilaterales y comunidades internacionales de expertos. A menudo, ha funcionado como resultado de la reforma y experimentación local. El 'aprendizaje basado en casos exitosos' constituye el mantra de la propagación de 'buenas prácticas' a nivel mundial, lo que deriva en ciclos de propagación y emulación de políticas públicas, así como en una complejización de los discursos detrás del consenso. Programas focalizados como el de transferencias monetarias condicionadas (TMC), originados en México, Brasil y Bangladesh durante los noventa como experimentos con las redes de asistencia social ya existentes, se han convertido en la nueva norma y foco de atención (Peck y Theodore, 2010; Aber y Rawlings, 2011).

La diferencia crucial con sus predecesores, como su nombre lo indica, es que las TMC proveen ayuda focalizada a grupos sociales (en especial, hogares en pobreza extrema) en la forma de transferencias de dinero en efectivo, bajo la condición de que éstos desarrollen ciertas actividades y conductas. Los detalles de la condicionalidad en cada país son diferentes, pero en general, las TMC buscan promover la inversión de los hogares pobres en el capital humano de sus hijos, ya sea, enviándolos a la escuela, a revisiones médicas periódicas, a centros de nutrición y/o evitando ponerlos a trabajar a una temprana edad. Así, se busca proveer de una fuente de ingreso a corto plazo a los hogares pobres beneficiados, que de otra forma carecerían de los medios para financiar un adecuado consumo, y así pagar por dicha inversión.

La narrativa central es que, haciendo una inversión en el capital humano hoy, las familias pobres pueden romper con la transmisión intergeneracional de la pobreza en el futuro (Aber y Rawlings, 2011; Soares et al., 2009 y 2010).

Con el descrédito de las redes de asistencia social, las transferencias condicionadas han sido recibidas con gran entusiasmo por sectores de la academia, comunidades de expertos y evaluadores ligados a los organismos multilaterales. Esto se ha traducido en la formulación de un nuevo paradigma para el combate de la pobreza, centrado en su relación con el capital humano (Peck, 2011). Hay tres principios recurrentes: 1) que el objetivo central para el combate de la pobreza es la idea de la inversión social en la construcción de capacidades humanas o capital humano; 2) que los efectos deseados no son inmediatistas, sino que futuros, puntualmente, el rompimiento del ciclo intergeneracional de la pobreza y 3) que los sujetos a los que se beneficia con estas políticas no pueden ser receptores pasivos, sino que contrapartes activas dispuestas a 'ayudarse a sí mismas' para salir de la pobreza (Jensen, 2010; Peck, 2011).

Quienes defienden las TMC vinculan constantemente sus argumentos con estos tres principios. Primero, se parte de la premisa central de que la falta de inversión en capital humano – precisamente en educación, salud y nutrición – constituye la razón central de la transmisión de la pobreza (Levy, 1991; Valencia, 2008). Segundo, muchos de los promotores de las TMC argumentan que los hogares y las familias son centrales en la reproducción de la pobreza. Por ello se busca romper el ciclo de reproducción de ésta motivando decisiones eficientes de los padres sobre el bienestar de los hijos (Cohen y Franco, 2006). Tercero, estos programas recomponen la noción del beneficiario (el/la jefe(a) de hogar) mediante su construcción como un actor social determinante e involucrado en la nutrición, salud y educación de los niños. Por último, y aunque no es un factor explícito dentro del 'consenso', es factible reconocer que las TMC constituyen medidas que son compatibles con los principios del post-Consenso de Washington. Así, por un lado, son respetuosas del mercado, evitando distorsiones en los sistemas de precios (Braun y Chudnovsky, 2005; Rawlings, 2005); pero también son focalizadas, por lo que buscan producir el mayor grado de eficiencia en el gasto de recursos al menor costo posible (Coady et al., 2004).

En la actualidad, las transferencias monetarias condicionadas se encuentran envueltas en un controversial debate entre promotores y detractores. Quienes las apoyan hacen referencia a aumentos documentados en la matrícula escolar y la asistencia a clases de los beneficiarios, (ver Cohen y Franco., 2006; Rawlings, 2005); en procesos de vacunación, cuidados médicos regulares, así como descensos en la incidencia de enfermedades en materia de salud (ver Rawlings y Rubio, 2003; Villatoro, 2005); y en torno a mejoras en la nutrición y el consumo en comida dentro del hogar (ver Bouillon y Tejerina, 2006; Rawlings y Rubio, 2003). Estos admirables logros son utilizados de forma constante por los promotores de estos programas para argumentar que son efectivos en el combate de la pobreza y que crean incentivos para que las familias inviertan en el futuro de sus hijos (Shibuya, 2009).

Quienes cuestionan a las TMC reconocen los importantes logros al corto plazo que han producido estos programas, pero niegan que éstos necesariamente se traduzcan en soluciones tangibles a los problemas que se desarrollan en el largo plazo. Así las cosas, aunque los programas sean efectivos en aumentar la matrícula escolar, de Janvry y Sadoulet (2006) argumentan que esto se deba necesariamente a efectos inherentes de las TMC. Más allá de eso, Morley y Coady (2003) señalan repetidamente que aumentar la matrícula y la asistencia no es suficiente para plantear un criterio de cumplimiento. Así, muchos de los programas no contemplan factores de efectividad como la promoción de los estudiantes (i.e.: cuántos aprueban sus cursos); o de calidad, como la atención que se da a los estudiantes en las escuelas. La suposición implícita es que la acumulación de capital humano es equivalente a la acumulación de años cursados en la escuela, lo que abre espacio para dudas si se considera que muchas veces la educación a la que acceden familias pobres está por debajo de los estándares de calidad (Reimers et al., 2006).

Por otro lado, muchos detractores también afirman que los datos sobre la reducción de la pobreza no son concluyentes. Las posiciones tienden a afirmar que este tipo de ayudas son muy efectivas para reducir la intensidad de la pobreza, pero no su incidencia (Cohen y Franco, 2006). Con base en esto, algunos expertos han criticado la suposición central de las TMC: que trabajadores mejor educados en el futuro encontrarán suficiente demanda laboral de sus servicios. Incluso Santiago Levy (2007), uno de los principales defensores de las TMC y

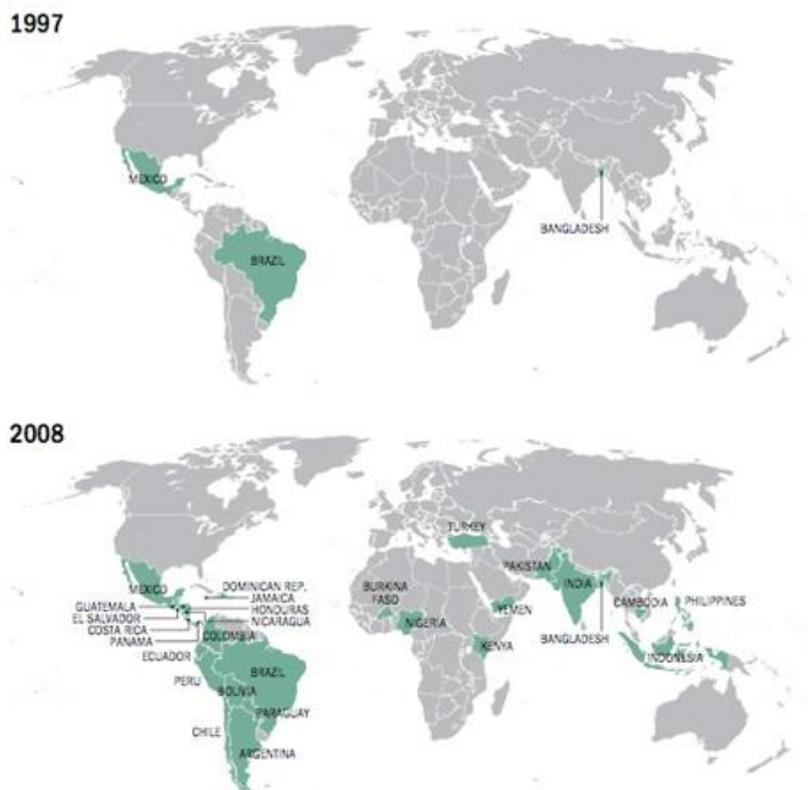
promotor de Oportunidades (TMC de México) ha afirmado que, de continuar trabajando en tierras de mala calidad en las zonas rurales o informalmente en las calles, los trabajadores beneficiarios de este programa no alcanzarán un ingreso personal más alto. A esto se suman otras críticas al cortoplacismo para atender problemas estructurales y tan complejos como la pobreza (Yaschine, 1999; Freeland, 2007); fallas sobre la atención de poblaciones particulares vulnerables, especialmente mujeres jefas de hogar (Waters, 2010; Molyneux, 2006); o bien, discuten sobre los problemas que surgen de importar políticas sociales de otros países para ponerlas a funcionar en contextos ajenos (Borges-Sugiyama, 2012; Aber y Rawlings, 2011).

En general, el debate ha alcanzado un punto muerto, en tanto no existe evidencia suficiente como para demostrar que estos programas han interrumpido de manera efectiva el ciclo intergeneracional de la pobreza (Villatoro, 2005). Existen estudios que han logrado demostrar mejoras sustanciales en la asistencia a escuelas y en la nutrición infantil en algunos de los países (Caldés et al., 2006; Behrman y Skoufias, 2006; Parker y Teruel, 2005). Sin embargo, no existe todavía un acuerdo claro entre expertos en que todos estos logros puedan derivarse completamente en la integración de condicionalidades en las redes de inversión social. Habiendo dicho todo lo anterior, la pregunta persiste: ¿qué explica que políticas sociales sobre las que se conoce poco sobre su efectividad – como son las TMC – se conviertan en instrumentos ampliamente emulados en otros contextos?

Las TMC fueron hechas para viajar...

A pesar de las críticas, múltiples gobiernos del Sur Global con contextos socioeconómicos y políticos disímiles han terminado adoptando las TMC (Fiszbein et al., 2009; ver mapa 1). Mientras que sólo existían tres países que usaban programas de esta naturaleza en el mundo en 1997, para el 2007, eran 30 países. Para principios de 2012, este número había ascendido a más de 45. Latinoamérica en particular, ha sido un lugar donde este fenómeno de rápida propagación se ha manifestado con mayor fuerza. No sólo fueron países de esta región los que hicieron las principales innovaciones necesarias para elaborar este tipo de políticas, sino que aquí, es donde estas políticas se han dispersado de la forma más veloz y abarcadora. Desde 1997, casi todos los países de la región han adoptado un programa de transferencias monetarias condicionadas (Valencia, 2008).

Mapa 1. Programas de transferencias monetarias condicionadas en el mundo. 2008



FUENTE: Banco Mundial, 2008.

La literatura sobre políticas públicas habla extensamente sobre las causas que llevan a su propagación y difusión a lo largo de diferentes jurisdicciones. Típicamente se habla de dos grupos de factores: externos o internacionales e internos o domésticos (Weyland, 2005; True y Minstrom, 2001; Simons y Elkins, 2004). Un país puede adoptar políticas públicas similares a las de sus vecinos como resultado de un reconocimiento mutuo de contextos y necesidades similares, restricciones comunes en términos de recursos económicos y políticos y similitudes en la ideología de los gobiernos, entre otros factores domésticos. Pero así también, este proceso de emulación puede responder a las presiones externas que imprimen otros estados u actores internacionales, procesos de aprendizaje internacional y la influencia de comunidades de expertos internacionales (también conocidas como comunidades epistémicas) en la materia (Weyland, 2005; Meseguer, 2005).

La sorpresiva y rápida difusión de las transferencias condicionadas alrededor del mundo, pero particularmente en Latinoamérica y África ha llamado la atención de expertos en la literatura sobre la emulación de políticas públicas (Borges-Sugiyama, 2012; Peck y Theodore, 2010; Peck, 2011). Latinoamérica, en particular resulta ser un interesante caso de estudio, pues es una región políticamente disímil y caracterizada por gobiernos con diferentes trasfondos socioeconómicos e ideológicos. A pesar de ello, estos programas han venido propagándose rápidamente. Muchos autores han explicado que esto tiene que ver con el rol que tienen factores externos como la influencia de actores internacionales y redes de expertos en pobreza (Peck y Theodore, 2010; Peck, 2011; Fine, 2009; Mkandawire, 2005).

Los autores parecieran hacer referencia de una forma u otra, al intenso proceso de producción de políticas públicas que han derivado de la formación del antes mencionado 'consenso anti-pobreza'. Este proceso se ha intensificado durante la última década en razón del posicionamiento de la agenda de pobreza como Meta del Milenio. Dicho proceso ha funcionado en medio de la proliferación de redes transnacionales de expertos, formuladores de políticas gubernamentales y organizaciones multilaterales donde se enfatiza en la producción de 'experiencias exitosas' que puedan ser modeladas y rápidamente difundidas como 'buenas prácticas' para gobiernos alrededor del mundo (ver Peck y Theodore, 2010; Peck, 2011; Fine, 2009; Mkandawire, 2005; Adesina, 2007).

Para esta literatura, las transferencias monetarias condicionadas constituyen un ejemplo de estas redes de 'políticas rápidas'. PROGRESA/Oportunidades y Bolsa Escola – los programas TMC de México y Brasil, respectivamente – fueron objeto de una atención generalizada dentro de una comunidad internacional de expertos en políticas para el alivio de la pobreza (ver Rawlings y Rubio, 2003; Levy, 2007; BM, 2006). Haciendo uso de centros de pensamiento y publicaciones internacionales, se dispuso que estas constituyeran alternativas 'locales' meritorias y a través de su modelación, se les asignó un estatus de 'buenas prácticas' y 'experiencias exitosas'. Esto fue apoyado por la labor de cientos de investigadores académicos que haciendo uso de los datos generados de estos proyectos, definieron muchas de las características cruciales que otros programas que quisieran asemejar a Oportunidades deberían seguir (Fizsbein et al., 2009). Esto, a su vez, aumentó la visibilidad de los programas y terminó asignándoles una considerable credibilidad a ojos de una audiencia externa. Tal grado de productividad académica al respecto de una política pública, es, a menudo, una señal de confianza para tecnócratas en otros países que llegarían a considerar nuevas alternativas de políticas como altamente efectivas (Borges-Sugiyama, 2012).

En todo esto, las agencias internacionales continúan ejerciendo roles importantes, por un lado presionando para la aplicación de estas políticas, pero por otro, orquestando las redes transnacionales de conocimiento y los esfuerzos para dar forma a las normas universales que los programas deberían seguir (Fine, 2009; Adesina, 2007; Mkandawire, 2005; Peck, 2011). Una ilustración de esto ha sido el 'proceso de aprendizaje global' puesto en marcha por el Banco Mundial, y que se basa en el análisis de experiencias exitosas locales y en compartirlas como modelos promisorios para desarrollar programas efectivos. En palabras de oficiales de alto rango del Instituto del Banco Mundial (WBI), lecciones aprendidas de China y Uganda son *"útiles para gente que lucha contra la pobreza a un mundo de distancia"* pues se amplían *"las oportunidades para experimentar y descubrir políticas y prácticas que ofrecen importantes lecciones de implementación"* (Leautier y Moreno, 2005: 2).

A lo largo de la década del 2000, las TMC fueron publicitadas de forma regular por el Banco Mundial a través de conferencias mundiales (en 2000, 2002, 2004 y 2007). Estas reuniones de expertos a menudo se convirtieron en espacios de comunión con otros actores como

organizaciones no gubernamentales y organismos internacionales que no estuvieran envueltos en la producción activa de estas prácticas. Borges-Sugiyama (2012: 263) afirma que la Reunión Latinoamericana sobre Transferencias Monetarias Condicionadas desde un Abordaje de los Derechos Humanos, desarrollada en noviembre de 2007 en Costa Rica, sirvió para reforzar el apoyo de múltiples organizaciones importantes en materia de pobreza y educación como el PNUD y UNICEF, aparte de reclutar a la Organización Internacional del Trabajo (OIT) a darle un espaldarazo ofreciendo un nuevo enfoque de los TMC basado en los potenciales efectos que tendrían sobre el trabajo infantil. Peck y Theodore (2010: 201-202) explican cómo nuevas organizaciones, como el Instituto Internacional de Investigación en Políticas Alimentarias (IFPRI) y el Centro Wolfensohn para el Desarrollo (CWD) han obtenido atención internacional dado su enfoque en la difusión pública de los resultados parciales de estos proyectos, así como en su conversión en modelos para la ejecución de políticas públicas.

En todo esto, como muchos de los autores continúan (ver Borges-Sugiyama, 2012; Peck, 2011; Fine, 2009), no puede negarse el rol tan importante que ha tenido la coerción ejercida por los organismos financieros internacionales (OFI). La condicionalidad en los préstamos que ofrecen a los países muchas veces se convierte en mecanismos que proveen incentivos poderosos que obligan la reconfiguración de programas sociales. Moore (2009), Martínez-Franzoni y Voorend (2011) y Ruckert (2006) hacen referencia a las Estrategias para Crecimiento Reforzado y Reducción de la Pobreza (PRPS) implementadas por el Banco Mundial y el BID en países centroamericanos como Honduras y Nicaragua. Aquí, éstas han constituido la base financiera de los programas de transferencias monetarias condicionadas. En Honduras, por ejemplo, este financiamiento cubre alrededor de un 20% del presupuesto dedicado al Programa de Asignaciones Familiares (PRAF), y en Nicaragua y El Salvador, el impacto es tal, que la planificación de los programas TMC se hizo con oficiales de gobierno trabajando al lado del personal del BID, y emulando de forma extensa la configuración de Oportunidades (Cohen y Franco, 2006; Moore, 2009; Martínez-Franzoni y Voorend, 2011; Ruckert, 2006).

Incluso programas que se publicitaron desde el principio como experiencias domésticas y que evitaron ser catalogadas como proyectos conjuntos con los organismos financieros internacionales, hoy dependen fuertemente del financiamiento de éstos. En junio de 2004, el BM otorgó 572 millones de dólares para Bolsa Escola y más de mil millones para Oportunidades, constituyendo el desembolso más grande en políticas sociales que ha hecho esta entidad en su historia (Hall, 2008; Barba, 2006). De igual forma, entre 2000 y 2005, el BID financió cerca de 4,5 mil millones de dólares para el desarrollo de programas de esta naturaleza a nivel latinoamericano, precisamente en el período en el que los TMC se expandieron velozmente por la región (Valencia, 2008)

En este contexto, se considera que los planificadores de políticas públicas latinoamericanos – representados por jefes de departamentos sociales y comunidades epistémicas locales – han demostrado una importante susceptibilidad a estos saberes y tecnologías para atender problemas sociales complejos. Weyland (2005) argumenta que en esta región el diseño de políticas públicas labora bajo modelos de racionalidad limitada, caracterizados por el poco tiempo y recursos disponibles para el desarrollo de análisis y diagnósticos innovadores, que permitan la construcción de programas sociales vinculados a las necesidades particulares de cada país. Ello obliga el uso de atajos heurísticos en torno al diseño de nuevos programas (Weyland, 2005; Borges-Sugiyama, 2012). Los formuladores de política pública interpretan que la obtención de logros exitosos, aunque estos sean cortos de duración o no haya evidencia absolutamente clara de su éxito, es prueba suficiente de la intrínseca superioridad de un modelo particular, el cual deciden emular y replicar en sus contextos. Esto pasa, a menudo sin limitar su adaptación a las características locales predominantes (Weyland, 2005). El hecho de que los TMC se hayan difundido tan exitosamente a través de la región hace suponer que hay algo de heurística cognitiva involucrada.

En esta línea, el diseño de los TMC incluyendo un diseño de evaluación de efectividad incluido en el proceso mismo de su formulación en los casos más importantes (i.e.: Brasil y México) ha permitido el desarrollo de evidencia destinada a convencer de su replicabilidad en otros contextos. De acuerdo a muchos de sus promotores, Oportunidades fue diseñado con un sistema de evaluación que iba más allá de la construcción simple de índices de efectividad y más bien se concentraba en medidas reales de su impacto (Behrman y Skoufias, 2006; Aber y Rawlings, 2011). En muchos casos, la evaluación del TMC mexicano incluso iba contrario a los intereses políticos detrás del programa, y buscaba ser una medida seria de su efectividad. Esto

ha permitido a promotores subsecuentes hablar de las TMC como las *“iniciativas de desarrollo mejor evaluadas en el Sur Global”* (Aber y Rawlings, 2011: 7).

La narrativa del régimen de ‘políticas rápidas’ es de gran utilidad para referirse al fenómeno de la rápida expansión de las transferencias condicionadas a escala regional e internacional. Sin embargo, este artículo reconoce que asignarle un rol abrumador constituye un error. La emulación de políticas públicas no es un proceso automático e irresistible. Ciertamente, podemos hablar de un mercado que produce ideas sobre política social y que se estructura de una forma asimétrica dando un peso mayor a discursos internacionales de redes transnacionales de expertos y organismos multilaterales (ver Peck, 2011; Ferguson, 2010; Peet, 2003; Porter y Craig, 2004). Pero, ello no necesariamente debe aislarnos de entender las complejas resistencias locales que a menudo limitan los alcances de la propagación de políticas públicas.

La reforma de las instituciones e instrumentos encargados del bienestar social en los países de Latinoamérica a menudo resulta difícil, en vista de los altos costos políticos que ello conlleva (Grindle, 2000; Kauffman y Nelson, 2004). Incluso en el contexto de que las políticas sociales existentes sean claramente ineficientes, tiende a haber grupos de interés que resistirán cualquier esfuerzo de variar el marco institucional dado. Ello sin considerar otros aspectos, como que en muchos países las políticas sociales se crean para atender fines que pueden ser parcial o únicamente clientelistas; o que a menudo, las reformas sociales involucran el muy delicado debate sobre cómo encontrar los recursos financieros para materializarlas (Weyland, 2005).

Por otro lado, los contextos locales no sólo limitan la replicación de políticas públicas, sino que también animan nuevos ciclos y procesos de replicación global. La propagación basada en el mantra de las ‘experiencias exitosas’ no funciona sólo con modelos lineales desde arriba. También depende de procesos de formulación de políticas que laboran hacia los lados y desde abajo, se basa en un conocimiento que labora de forma múltiple, a través de la exposición de casos en conferencias, por medio de sitios web y en el trabajo de consultores que viajan. Todo depende de encontrar la ‘nueva gran atracción’ en la política de alivio de la pobreza (McCann, 2011; Peck, 2011). Así, la experimentación nacional y los éxitos de proyectos que tienen que lidiar con contextos adversos son, muchas veces, los sitios mismos de surgimiento de procesos de emulación de nuevas políticas.

La posición de este artículo es que estos procesos de emulación rápida de políticas públicas se asocian a formas intensas de afectación desde el contexto nacional que terminan dándole a la emulación un carácter de continuismo con respecto al ámbito donde desea aplicarse. Martínez-Franzoni y Voorend (2011) explican cómo factores macro sociales como la configuración de los regímenes de bienestar de cada país en el que estas medidas se aplican, ejercen una gran influencia sobre la configuración de los TMC, particularmente en torno a su acoplamiento o no con otras instituciones y políticas de bienestar social.

El programa Avancemos nos plantea un interesante caso de estudio en este marco pues nos presenta una política pública que, aunque inspirada por ese consenso epistémico al respecto de las TMC, el programa ha tenido una formación política diferente que otros. Aquí, las élites de formación de políticas se han caracterizado por un marcado aislamiento de la presión externa ejercida por organismos financieros internacionales o redes de expertos transnacionales y más bien ha sido definida por una continua tensión entre expertos nacionales y autoridades políticas. Así, el programa ha presentado diferencias sustanciales en su configuración inicial y desarrollo subsecuente. Explicar las características puntuales de Avancemos nos permiten no sólo conocer el caso puntual, sino que también conocer cómo es que la difusión de políticas inescapablemente implica dependencia del contexto. Además, nos permite referir a una literatura con que debatir sobre el grado de influencia que tienen los saberes de fuera sobre el diseño de programas y la replicación fuera de sus contextos originales. En un contexto definido por un continuo e interminable debate sobre la idoneidad de nuevas ‘mejores prácticas’ para la atención de los complejos problemas sociales, responder si Avancemos – o los TMC en su conjunto – realmente constituyen ‘balas mágicas’ capaces de alcanzar resultados que solucionen el problema de la educación y la pobreza, es una discusión importante.

¿Programa técnico o programa político? Los orígenes y genealogía del Programa Avancemos

Apuntes metodológicos

Las políticas públicas, como Avancemos, se diseñan con el objetivo de atender problemas públicos. No obstante, la forma en que estos problemas son definidos en el espacio público responde a diversos grupos de interés y sus valores. Así, la definición de la agenda en políticas públicas es un proceso altamente competido y contenido en el que los grupos deben pelear para que sus temas sean garantes de un espacio para ser discutidos y para que su descripción de los problemas públicos, así como sus soluciones sean las más activamente consideradas (Birkland, 2007). El grado de competencia y conflictividad en el ambiente que define el diseño de políticas públicas varía mucho dependiendo del grado de atención pública brindada al problema. Pero, en cualquier caso, ello tiene consecuencias importantes en la forma en que el proceso de formulación de la política se da. Así, ante un tema particular, múltiples grupos de interés pueden participar y tomarán una posición activa definiendo el problema, problematizando el discurso e imágenes sobre el mismo y planteando nuevos discursos e imágenes alternativas sobre cómo atenderlo. En este contexto, los tomadores de decisión – que actúan de por sí bajo algún grado de racionalidad limitada – podrían tomar decisiones no tanto sobre la base de aspectos efectivos de la política pública, pero sobre la base de encontrar balances políticos entre los actores involucrados. Esto inevitablemente tiene un efecto sobre como se plantea y se ejecuta la política, pero así también sobre los resultados que ésta llega a generar.

Metodológicamente, lo anterior se traduce en el uso de ciertas herramientas cualitativas propias de las ciencias sociales como es el análisis crítico documental. En estos análisis, el investigador identifica una o varias comunidades epistémicas (o comunidades productoras de significados) y el lenguaje que utilizan para ‘enmarcar’ asuntos políticos que deben ser atendidos por medio de una política pública, a menudo de formas conflictivas con los de otras comunidades epistémicas. El análisis consiste en identificar los valores que subyacen los marcos analíticos utilizados por los agentes involucrados en el diseño de la política pública. Esto con el objetivo de ‘deconstruir’ significados ‘aceptados’ para repasar e investigar las suposiciones comunes que sirven de escenario para intereses y valores (Yanow, 2007). Siguiendo a Aber y Rawlings (2011), esta propuesta se concentra en estudiar el lenguaje y el enmarcado que da cabida a una serie de áreas prioritarias dentro del diseño del Programa Avancemos como: 1) los mecanismos de identificación de las poblaciones favorecidas por el programa, 2) la naturaleza de la condicionalidad y de sus alcances temporales y geográficos y 3) los mecanismos de seguimiento y evaluación ejecutiva de las condicionalidades. Todo lo anterior, busca explicar cómo esta interacción entre discursos, ideas y contextos socio-políticos se reflejan en el diseño de la política social.

Gran parte de la evidencia en este sentido se obtuvo a partir de ocho entrevistas semi-estructuradas, comunicaciones personales vía correo electrónico con dos informantes y un intenso estudio documental con información provista por el Instituto Mixto de Ayuda Social que no había sido interpretada hasta la fecha. Este trabajo se enfocó en analizar mucha de la documentación central del Programa Avancemos, como su decreto ejecutivo, insumos centrales de planeamiento (i.e.: informes de consultoría y documentos y discursos oficiales sobre su orientación). Pero también, esto requiere del uso de entrevistas semi-estructuradas con actores involucrados en la elaboración de la política pública. La realización de entrevistas con un fuerte componente cualitativo ayuda atender problemas de falta de tiempo y de presupuesto, permitiendo que las conclusiones del documento dependan de la información de números reducidos de entrevistados, conocedores a profundidad de la temática a tratar (Laws et al., 2003). El uso de entrevistas permite, además, conocer sobre las experiencias e impresiones de los entrevistados al respecto de la interacción de ideas y lenguajes en arenas institucionales en que los actores interesados luchan para definir la forma en que un problema público debe ser atendido (Schneider e Ingram, 1997).

Ahora bien, este estudio no se preocupa únicamente por el diseño de la política pública, sino que también sobre su implementación y las transformaciones experimentadas durante la misma. Esto supone, por un lado, hacer uso de indicadores que permitan, en la medida de lo posible, vislumbrar la efectividad de las políticas diseñadas al respecto de sus objetivos; y en el caso particular de este trabajo, conocer cómo los lenguajes e ideas anteriores se reflejan en

cómo esta efectividad se mide y se interpreta. Para ello, metodológicamente, este estudio abordó el tema de la implementación de dos formas. Por un lado, recopiló algunas bases de datos con el objetivo de conocer sobre la efectividad del Programa Avancemos. Estos datos sobre los beneficiarios fueron correlacionados con otros sobre la matrícula, la deserción y el desarrollo humano de los cantones con el objetivo de presentar tendencias que discutan su idoneidad.

Por otro lado, esta investigación considera la necesidad de concentrarse en dar seguimiento a las transformaciones en el diseño de las políticas públicas en respuesta a nuevas problematizaciones derivadas de su implementación. Avancemos es un programa, que ha venido transformándose de forma continua con el pasar del tiempo en vista de problemas de efectividad real para cumplir con ciertos objetivos, y la forma en que sus logros o fracasos han sido interpretados políticamente tanto por formuladores como por implementadores. Este desarrollo en la implementación del programa es un tema muy valedero que estudiar. Para ello, esta investigación diseñó las entrevistas semi-estructuradas y las matrices para el análisis documental de forma que pudiera reconocer cambios en las narrativas que subyacen a la legitimación del programa a través de la historia.

Orígenes de Avancemos

Avancemos es un programa que ha estado marcado desde el principio por una compleja crisis de identidad definida por la comprensión de algunos actores de éste como un programa adicional de becas estudiantiles vinculados a una agenda universal de educación o el de ser, en efecto, un programa de transferencias condicionadas con un componente educativo. Esta tensión es crucial para comprender el rol que, históricamente, han ejercido factores domésticos e internacionales en la formulación de esta política. Esta sección explica esta tensión, haciendo referencia a tres momentos del desarrollo del programa Avancemos: sus orígenes, implementación y transformaciones.

Los orígenes de Avancemos se remontan a la elaboración del programa de gobierno de la campaña de Oscar Arias Sánchez en 2005. El proceso preliminar de formulación de esta política pública se dio, no en el marco de la institucionalidad estatal, sino que en a través de continuas reuniones en las que un grupo de expertos compuesto de académicos, consultores y profesionales con gran experiencia en política social presentó alternativas al equipo de colaboradores de la campaña presidencial como parte del proceso de formulación del plan de gobierno (Trejos, 2012: entrevista). Una vez en el poder, el gobierno dispuso la implementación de esta política como parte del Plan Nacional de Desarrollo en 2006, bajo el mando del recién creado Ministerio de Desarrollo Social que buscaba integrar y coordinar a las entidades ministeriales y autónomas estatales vinculadas a la agenda de combate de la pobreza. Fue hasta este momento que el programa entró en contacto con la burocracia de las entidades públicas que deberían ejecutarlo: IMAS y FONABE.

Así las cosas, la formulación de Avancemos fue un proceso cerrado en que se integraron dos tipos de actores: el liderazgo político partidario que aspiraba al poder y grupos de expertos en la materia. La influencia real de otros actores fue en realidad mínima, si es que la hubo del todo (ver Martínez-Franzoni y Voorend, 2011). El grupo de expertos fue escogido directamente por las autoridades partidarias, por lo que, si bien se trataban de algunos de los más prominentes académicos y consultores en el área de políticas sociales del país, también eran personas cuyo enfoque e ideas eran aprobados por las autoridades políticas. Esto hace poco factible esperar que hubiese participación de académicos con otras líneas ideológicas o de grupos sociales antagónicos (ver Martínez-Franzoni y Voorend, 2011). En otras palabras, la formulación original de Avancemos se dio mediada por el aislamiento de la cúpula involucrada, tanto de influencia doméstica como internacional.

Según Sauma (2012: entrevista), este grupo de expertos estaba formado predominantemente por investigadores de la academia nacional que estaban preocupados por el tema de la deserción en la educación secundaria costarricense. Mucho del trabajo que ellos habían desarrollado desde los noventa, les había permitido descubrir una situación problemática relacionada con la baja tasa de matrícula en el ciclo diversificado, que para 2005 indicaba que aproximadamente un 60% de los jóvenes que debían estar matriculados, no lo estaban. Esto derivaba en un lento incremento del promedio de escolaridad que pasó de 6,5 a 7,8 años entre 1988 y 2004 (MIDEPLAN, 2007). Además, con ello se justificaba un 'consenso' entre los

académicos sobre la creación de un programa destinado a aumentar la retención y la reinserción estudiantil en secundaria.

Para las autoridades partidarias, el programa fue perfilado originalmente como una estrategia de atención de necesidades educativas, casi entendible como un sistema de becas. En el Plan de Gobierno 2006-2010 (PLN, 2005), Avancemos se expone dentro del capítulo destinado a políticas universales de la educación y no en el capítulo destinado a plantear estrategias para el combate de la pobreza. Allí se le presenta como *“un programa selectivo de becas a estudiantes de secundaria (...) dirigido a jóvenes talentosos provenientes de familias en pobreza y pobreza extrema”* (p. 27). Se infiere que es una política focalizada que funciona aunada a una más universal de ampliar el acceso de la población a estos servicios públicos. Esta imagen sería la que predominaría en mucha de la publicidad gubernamental y en las declaraciones de gobernantes hasta entrado 2008, cuando otra narrativa sería utilizada para relegitimar el programa (ver García, 2008a).

No obstante, algunos expertos y ciertos líderes políticos, buscaban que el programa funcionara con siguiendo los más amplios parámetros de las transferencias monetarias condicionadas que ya eran muy populares en otros países de América Latina. Esto explica porque, a pesar del predominante uso de un discurso que entendía al programa como una solución al problema de la deserción estudiantil, siempre fueron integradas otras actividades relacionadas en materia de salud y nutrición infantil como parte de una estrategia a largo plazo para atender el problema de la pobreza. La posición política no era tan congruente con esta versión técnica, excepto por el hecho de que, primero, ambas contemplaban el uso de la narrativa de que una inversión suficiente en capital humano tendería a una reducción de la pobreza; y segundo, que Avancemos debía funcionar como una adición específica a un cuerpo de instrumentos sociales más robusto (Martínez-Franzoni y Voorend, 2011).

En el proceso de elaboración del programa, la influencia de los organismos financieros internacionales fue muy limitada, y ha sido casi inexistente sobre el presupuesto de operación. Trejos (2012: entrevista) y Martínez-Franzoni y Voorend (2011) señalan intervenciones puntuales del BID, ofreciendo un limitado financiamiento para realizar talleres con miembros del personal de Oportunidades (México) y de Chile Solidario (TMC chileno), que incluyeron las visitas de funcionarios de nivel medio de ambos. Sin embargo, muchas de estas reuniones se dieron poco tiempo después de la promulgación del decreto ejecutivo 33154 que creó el programa y antes del inicio de la fase piloto en 2006. De esta forma, aunque estas reuniones pudieron haber servido para influenciar algunos aspectos puntuales del programa, es poco probable que la influencia de ambos fuera significativa sobre la formulación del diseño preliminar que se utilizaría en la fase piloto.

Obviamente no puede decirse con facilidad que no haya habido influencia externa, pues de alguna forma la popularidad con la que gozaban las TMC en ese momento seguramente influyó en la decisión de perfilar el programa con esta denominación y no como un programa de becas a la educación (ver decreto ejecutivo 33154). Lo que es importante saber, es que el perfil de ‘beca’ ha continuado presente en la forma en la que programa ha venido siendo modificado en años posteriores, lo que ha determinado mucho de sus facetas únicas entre los programas TMC de la región. Así, siempre hubo una narrativa pública oficial que reconocía a Avancemos como un programa TMC hacia fuera, pero su funcionamiento interno muchas veces no correspondía con esto. No fue sino hasta 2008, como parte de un esfuerzo gubernamental para relegitimar el programa ante críticas sobre la idoneidad en el uso de recursos, que la narrativa de Avancemos como un TMC obtuvo una mayor preponderancia (ver García, 2008a; CGR, 2008).

Implementación en ‘fase piloto’ de Avancemos (2006-2007)

Avancemos era una política que ya se encontraba en un estado de formulación avanzada para el momento de su implementación, así fue puesta en ejecución en la forma de un plan piloto sólo dos meses después de la entrada al poder del gobierno de Oscar Arias en mayo de 2006. La fase piloto fue pensada como un proceso de evaluación, cuyo fin era definir los criterios necesarios para hacer mejoras puntuales para la implementación oficial del programa en 2007. Así, mucho del trabajo se orientó a documentar los avances en torno a la definición clara de la población objetivo, requisitos de beneficiarios, condicionalidades y la efectividad de la institucionalidad a cargo de la ejecución.

Desde el principio, el diseño de la fase piloto estuvo permeada por la tensión anteriormente descrita y por problemas entre tecnócratas y políticos. Trejos (2012: entrevista) afirmó que la recomendación técnica sugería la puesta en práctica del programa sobre pequeños grupos de estudiantes de colegios rurales (e.g.: 3.500 personas en 11 colegios), estableciendo un bien definido grupo de control. Esto es coherente con el proceso de implementación original de PROGRESA en México en 1997, el cual comenzó con la selección de pequeños grupos de beneficiarios, especialmente en comunidades rurales pobres (ver Luccisano, 2004; Levy, 2006). A diferencia del programa mexicano, la propuesta costarricense nunca estuvo dirigida a integrar un componente comunitario pero sí fue orientado al servicio de un conjunto pequeño de colegios puntuales. La propuesta técnica fue posteriormente rechazada por los dirigentes gubernamentales que ampliaron notablemente los beneficiarios de la primera etapa. Así, el programa piloto fue expandido – sin consultar a los técnicos – para incluir a 11.000 personas de 33 colegios.

La población objetivo del programa estaba conformada por adolescentes de ambos sexos en condición de pobreza extrema, con edades entre los trece y los diecisiete años, que necesitaran apoyo económico para mantenerse en el sistema educativo y/o formativo (decreto ejecutivo 33154). Asimismo, se estableció que las familias y los beneficiarios también debían tener las siguientes características: 1) calificar en situación de pobreza según los criterios del IMAS (SIPO), 2) residir en una de las comunidades seleccionadas en función de la condición de pobreza de sus habitantes y la oferta educativa disponible, 3) los adolescentes debían haber cursado y aprobado al menos tres años en el sistema educativo nacional y estar cursando entre el 5° y el 12° año y 4) los adolescentes no debían ser beneficiarios de ningún otro programa estatal con el mismo fin (decreto ejecutivo 33203). El desacuerdo con respecto a la población objetivo entre autoridades políticas y expertos técnicos no se extendió más allá. Así la configuración original del programa fue consecuente con el consenso definido meses atrás.

Ahora bien, el programa fue creado siguiendo las mismas características de otros similares alrededor de la región (ver Braun y Chudnovsky, 2005; Britto, 2004 y 2007). No obstante, fue evidente que el enfoque educativo era más importante que los demás (salud y nutrición). De hecho, el mismo programa fue enmarcado más a menudo como una alternativa para reducir la deserción escolar en secundaria que un programa para el combate de la pobreza. Esto fue mucho más claro si se toma en cuenta la estructura de distribución de las transferencias. A diferencia de otros programas latinoamericanos, Avancemos otorgaba ayudas económicas que integraban tres componentes: primero, la transferencia propiamente dicha para incentivar la permanencia del joven en la escuela. Segundo, un incentivo adicional para fomentar el ahorro del estudiante. Este incentivo se había pensado como parte de un esfuerzo para que los beneficiarios costearan un fondo personal que pudiesen emplear para continuar con sus estudios universitarios, de mejoramiento en el dominio de otras lenguas o como capital semilla para el montaje de emprendimientos productivos. Finalmente, se incluía dentro de Avancemos, un apoyo ‘no financiero’ en términos de oferta y acceso a infraestructura educativa. Con esto se buscaba que el Ministerio de Educación Pública (MEP) proveyera a los beneficiarios de tutorías extra-clase y acceso a infraestructura técnica que les ayudara en el estudio.

Además, diferente de otros programas, la etapa piloto de Avancemos se diseñó con incentivos para fomentar la efectividad del proceso educativo. Así, la transferencia monetaria fue definida de manera escalonada, de forma que aumentara de conformidad con la aprobación del año escolar cursado, convirtiéndose en un incentivo del éxito o aprovechamiento escolar (decreto ejecutivo 33203). Además, se establecieron criterios que penalizaron la reprobación de cursos con la pérdida de ayudas financieras derivadas del programa. En definitiva, las semejanzas con un sistema de becas eran notables, especialmente si se consideraba que durante parte de su implementación posterior, muchas de las ayudas fueron otorgadas a los jóvenes y no a los jefes de hogar como estipularía un programa de transferencias condicionadas (Martínez-Franzoni y Voorend, 2011).

A pesar de esto, siempre se definieron criterios de condicionalidad que excedían lo educativo. Los beneficiarios fueron obligados a cumplir con requisitos al respecto de la alimentación de los jóvenes y la visita regular a centros de salud comunitarios (EBAIS) (ver decreto 33203). Al final de cuentas, el hecho de que estas condiciones llegaran a cumplirse sólo ‘en lo formal’ y que con transformaciones posteriores fueran descartadas del programa, sin alzar muchos cuestionamientos de los grupos de expertos técnicos nacionales, permite afirmar el carácter de Avancemos como un programa TMC cuya identidad al se orientaba más que todo a la

promoción de la educación, pero que a menudo fuera difícil distinguirlo de un programa de becas. No obstante, en los decretos, fue claro que el discurso legitimador de combate a la pobreza a través del desarrollo de capital humano subsistía.

Durante la fase piloto, el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) fue la única institución ejecutora, encargada de incorporar beneficiarios al Programa y de otorgarles las transferencias monetarias correspondientes. Además del IMAS, se designaron otras instituciones para participar en este programa, pero en funciones ligadas con la provisión directa de los servicios públicos específicos, tales como: el Ministerio de Educación Pública (MEP), el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), la Dirección de Asignaciones Familiares (DESAF) del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y La Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) (decreto ejecutivo 33154). Estas entidades fueron reunidas bajo un Consejo Decisor de Alto Nivel destinado a definir la política nacional en la materia y en un Panel Técnico, cuyo fin era apoyar la toma de decisiones. El funcionamiento regular del programa tendría al Ministro del Sector Social y de Lucha contra la Pobreza como ente rector y decisor en última instancia al respecto del programa (ver tabla 1). Se estableció que el programa estaría financiado mediante una combinación de recursos provenientes del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) y el Fondo Nacional de Becas (FONABE), así como de aportes de la cooperación internacional (decreto ejecutivo 33154). Sin embargo, para efectos de la Fase Piloto, el programa se financió con recursos propios del IMAS (Decreto Ejecutivo N° 33203), por lo que la influencia internacional, pudo asumirse se limitó al conocimiento adquirido de fuera.

Tabla 1. Responsabilidades de las instituciones integrantes en la ejecución del Programa Avancemos.

MEP	IMAS	INA	CCSS
<ul style="list-style-type: none"> • Coordina y colabora con la UG en logística de implementación del Programa. • Certifica corresponsabilidades de asistencia y aprobación de acuerdo con los cronogramas establecidos por la UG. • Ejecuta acciones de mejoramiento de la calidad de la oferta educativa. • Otras que defina y recomiende el Panel Técnico. 	<ul style="list-style-type: none"> • Aplica la Ficha de Información Social (FIS), procesa y asigna puntaje a las familias postulantes. • Emite listado de Elegibles y lo remite a la UG. • Gira a los titulares de las familias beneficiarias los recursos captados de FODESAF o bien ejecuta con recursos propios. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ejecuta acciones de oferta complementaria. • Armoniza sus programas de becas para evitar duplicidades con el presente programa. 	<ul style="list-style-type: none"> • Participa en el diseño, y ejecuta acciones de atención primaria de la salud en las que deberían participar las familias beneficiarias como parte de sus corresponsabilidades. • Apoya en la aplicación de la Ficha de Información Socioeconómica (FIS) a las familias postulantes. • Otras que defina y recomiende el Panel Técnico

FUENTE: Elaboración propia a partir de la información del Decreto Ejecutivo N° 33203.

A pesar de que durante el diseño del programa no se consideraron muchas de las recomendaciones que se manifestaron a nivel técnico, el programa parecía enfocarse en la reinserción y mantenimiento de una gran cantidad de jóvenes en el sistema educativo. Se les iba a entregar un incentivo monetario para que lograran continuar sus estudios (componente de la transferencia monetaria), se les iba a garantizar la infraestructura y profesionales necesarios para que les ayudaran a concluir sus estudios (componente de la oferta educativa y formativa) y por último asignarles un ahorro que les permitiera en caso de ser necesario extender sus estudios (componente del ahorro).

No obstante, a pesar de que la fase piloto iba a servir como experiencia para indicar los cambios necesarios para un mejor funcionamiento del programa en un futuro mediante una

evaluación de la misma, dicha evaluación nunca se realizó de forma idónea, y las transformaciones aplicadas no obedecieron a necesidades resultantes de la implementación del programa (Sauma, 2012, entrevista). Esto profundizó las críticas realizadas por los técnicos y expertos en el tema, alienando a algunos del programa y sus resultados; y llevando a cierto predominio de los imperativos políticos de simplemente expandir el programa.

Las transformaciones de Avancemos (2007-2011)

Desde su creación, el Programa Avancemos ha experimentado una serie de transformaciones en su diseño original. Muchos de estos cambios han provocado mejoras en la ejecución del programa, sin embargo, otros han causado consecuencias que han perjudicado su implementación e incluso su propósito original. Todo esto rodea la crisis de identidad del programa, así como las incongruencias entre posiciones técnicas y políticas. Gran parte de las transformaciones que ha experimentado el programa han girado alrededor de la ampliación de la población objetivo, la eliminación de requisitos que deben cumplir las familias y los beneficiarios, cambios en las entidades públicas ejecutoras y algunas omisiones en lo que respecta a los elementos principales del programa. Quizás lo más importante de todo es que todo esto se dio en ausencia de un informe sustantivo de la etapa piloto, el cual hasta mediados de 2012 (más de cinco años de finalizada), no ha sido desarrollado. Los cambios subsecuentes fueron válidos con base en una *“valoración rápida, discutida al interno del Panel Técnico, puesto que el Programa debía ponerse en práctica desde inicios del 2007 por disposición presidencial”* (CGR, 2008: 13)

Cambios en la población objetivo

Una de las innovaciones cruciales de los programas de transferencias condicionadas en América Latina tiene que ver con el cuidadoso proceso a través del cual definen la población objetivo. Una de los argumentos que legitima estas prácticas es que la efectividad y eficiencia de estos programas depende del diseño de técnicas precisas para identificar los hogares que desean afectarse y evaluar los impactos obtenidos (Coady et al., 2004; Rawlings, 2005; Britto, 2004). Contrario a lo anterior, Avancemos ha venido experimentado múltiples cambios en lo que respecta a la definición de su población objetivo. En particular, la tendencia es ampliar esta población a toda costa, lo que se ha dado por medio de modificaciones tanto en la edad de los estudiantes que podían participar, como en su condición socioeconómica y el criterio de medición de la pobreza utilizado.

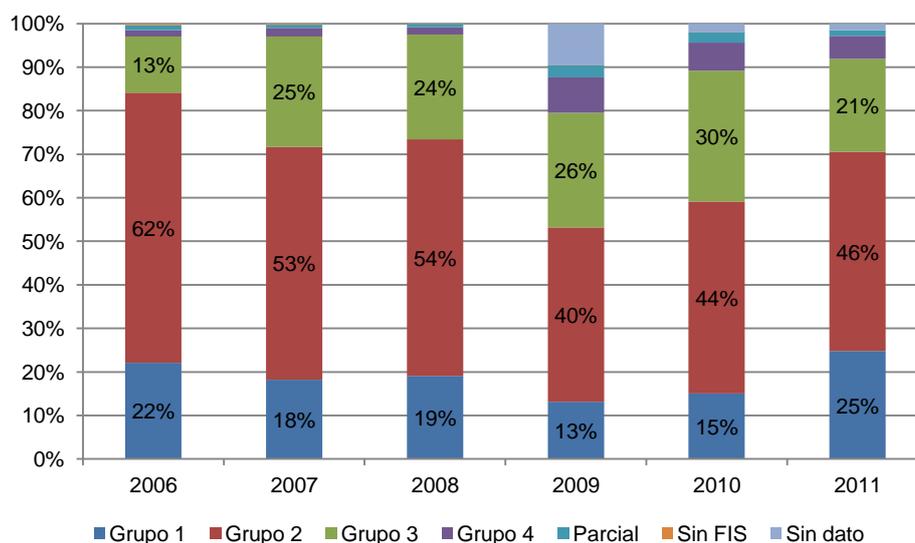
El criterio técnico para el otorgamiento de transferencias en Avancemos es el método del puntaje, el cual pondera variables relevantes para medir la pobreza, obteniendo así un indicador que resume la situación socioeconómica de las familias (Reglamento de Ejecución del Programa Avancemos, en adelante REPA). La construcción de este indicador se hace con el Sistema de Información de la Población Objetivo (SIPO), que reúne una serie de variables sociodemográficas y económicas, a través de las cuales es posible identificar, caracterizar, seleccionar y clasificar a las personas y familias en situación de pobreza. La información del SIPO se alimenta de registros del IMAS y de otra información procedente de encuestas o censos de población que recolecten otras entidades para medir la pobreza (como el Instituto Nacional de Estadística y Censos). El método del puntaje, como su nombre lo dice, asigna a cada familia un puntaje de 1 a 4, donde 1 el nivel más alto de intensidad de pobreza y 4, el menos elevado (REPA). En un inicio, Avancemos fue creado sólo para beneficiar a familias clasificadas dentro de los niveles 1 y 2. Sin embargo, en agosto de 2006, durante la ejecución de la Fase Piloto este criterio cambió, permitiendo a familias del nivel 3 y del 4 a acceder a los beneficios también.

Los cambios no se justificaron en ninguna disposición técnica debidamente justificado, sino que se hicieron con el objetivo de *“lograr la incorporación de la mayoría de los adolescentes y sus familias”*, además de *“ampliar dichos criterios e incluir a los de nivel 3 porque existen casos que con un informe técnico podrían ser incorporados como beneficiarios del Programa”* (Panel Técnico, sesión 7 del 10 de agosto de 2006, citado por CGR, 2008: 13). Sin mucho fundamento analítico, entonces, la cobertura de Avancemos se amplió para cubrir a los pobres en general y no sólo los pobres extremos, eso sí, como casos de excepción.

Más adelante, estas condiciones se ampliarían mucho más para incluir a personas en condición de vulnerabilidad y riesgo social. Así, en setiembre del 2006, la Gerencia General del IMAS emitió una directriz que dejó a discreción del trabajador social, la incorporación de familias en niveles 3 y 4 del SIPO al programa *“si existe un riesgo potencial para la salud, vida,*

integridad o amenaza a los derechos de educación del niño o la niña” (CGR, 2008: 13-14). Para enero de 2007, la integración de nuevos beneficiarios se hacía sin hacer referencia a criterios de excepción, lo que se reflejó en un incremento de casi el doble de participantes de otros grupos del SIPO, con respecto al 2006. Desde el inicio del programa la gran mayoría de estudiantes beneficiarios pertenecían a los niveles 1 y 2, representando en conjunto cerca de 80% del total. Sin embargo, este porcentaje se ha venido reduciendo hasta alcanzar un 59% en 2010 (ver gráfico 1).

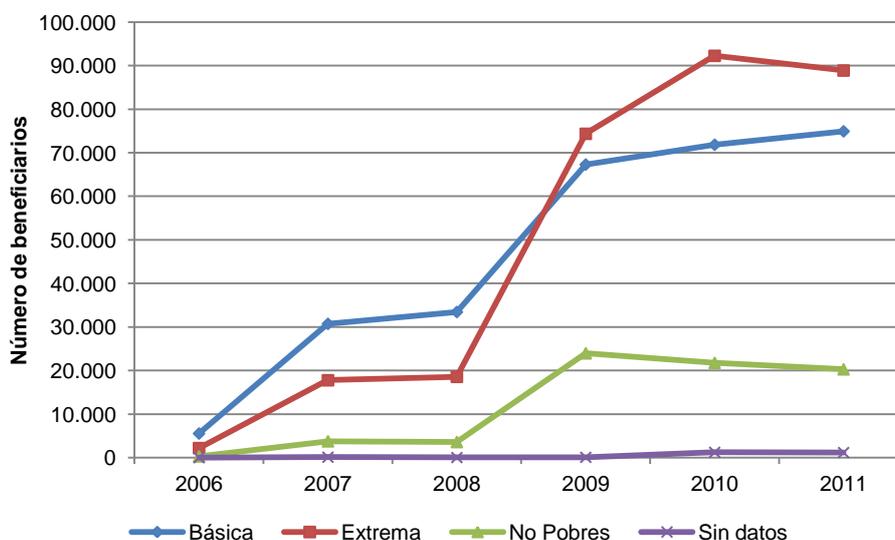
Gráfico 1. Porcentaje de beneficiarios del Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas Avancemos por nivel del SIPO. Años: 2006-2011.



FUENTE: Elaboración propia a partir de datos del IMAS.

Estos cambios han permitido a muchos estudiantes pertenecientes a familias pobres beneficiarse de Avancemos, pero a la vez han generado problemas en torno a la disponibilidad de recursos para atender al público meta original. Si se incrementa el número de estudiantes beneficiarios de los niveles de pobreza 3 y 4 se reduce presupuesto para atender estudiantes de los niveles 1 y 2, que constituyen los grupos de mayor necesidad económica del país, en especial si las becas no son transferibles una vez dadas (CGR, 2008).

Gráfico 2. Número de beneficiarios del Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas Avancemos por condición de pobreza. 2006-2011.

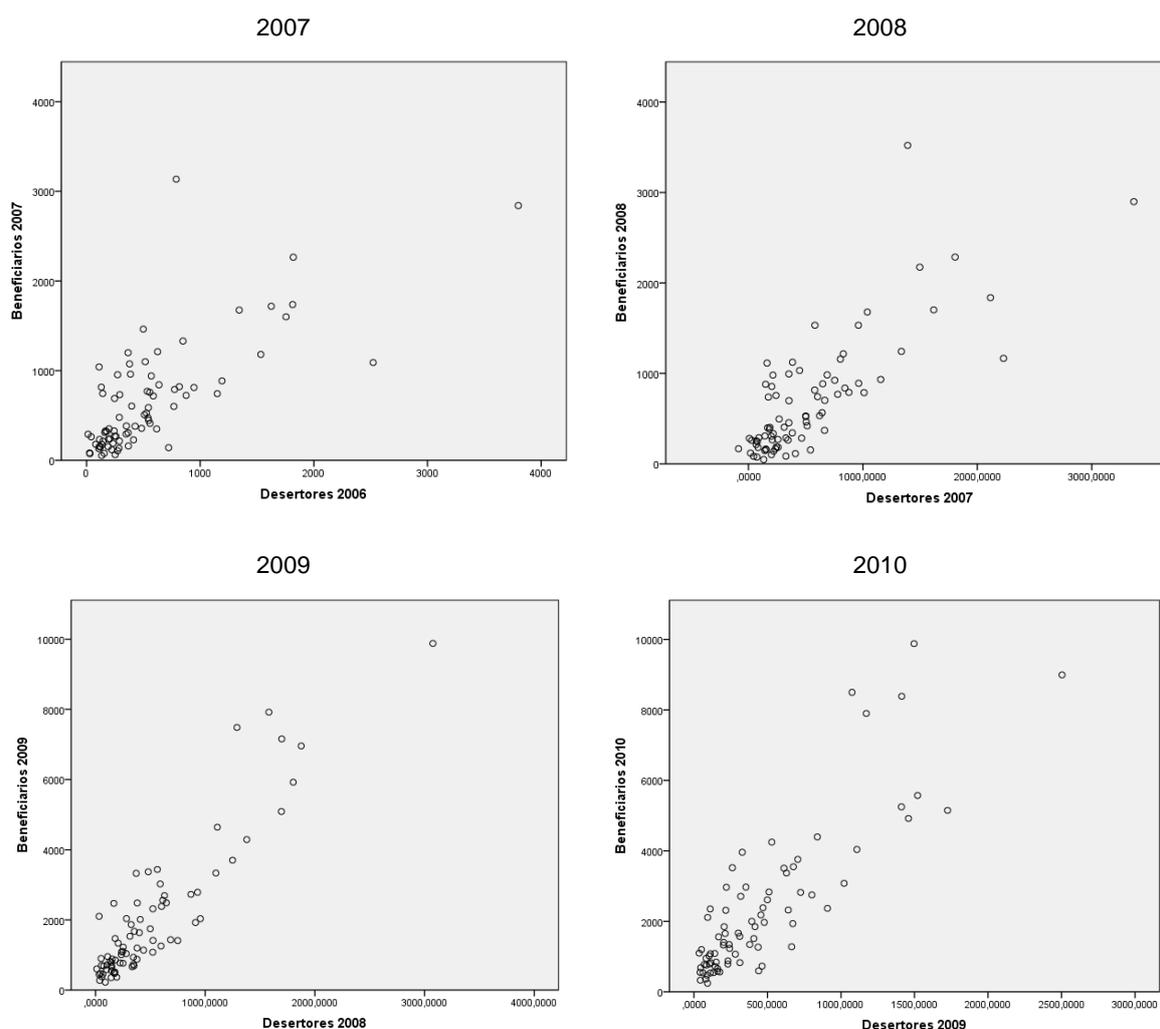


FUENTE: Elaboración propia a partir de datos del IMAS.

Con el cambio en la población meta, Avancemos ha terminado cambiando sustancialmente los criterios de la condición de pobreza de sus beneficiados. Así aunque en sus orígenes el programa estuvo dirigido a familias en condición de pobreza, tras los cambios la definición se ha venido ampliando para incluir familias en condición de vulnerabilidad, riesgo y exclusión social. Esto ciertamente ha venido a generar amplias dudas, dada la integración de beneficiarios que puede que no requieran el beneficio en primera lugar, en especial dada la amplitud de definiciones como vulnerabilidad y riesgo. A pesar de los diferentes conceptos introducidos la mayor parte de los beneficiarios pertenecen a situaciones de pobreza y pobreza extrema. Sin embargo, es importante destacar que existe un importante y creciente número de beneficiarios no pobres, que ha pasado de representar un 4% del total de beneficiarios a un 14% en el 2009 y un 11% en el 2011 (ver gráfico 2).

Finalmente, otro grupo de cambios en la población objetivo tienen que ver con la ampliación de los rangos de edades de los beneficiarios. Aunque en un principio el programa se dedicó a ofrecer ayudas a personas con edades *entre los trece y los diecisiete años*, que estuvieran cursando de séptimo a noveno año, para principios de 2007, el rango se había ampliado hasta los 21 años y para octubre de 2008 a los 25. Aunque en un principio la expansión a los 21 años tenía sentido dado que muchos de los jóvenes a los que busca apoyarse a menudo arrastran tres o cuatro años de atraso en sus estudios secundarios. A pesar de esto, la población de menores de 18 años beneficiarios del programa ha sido siempre mayor desde 2007, siendo un 73% de los beneficiarios en 2011.

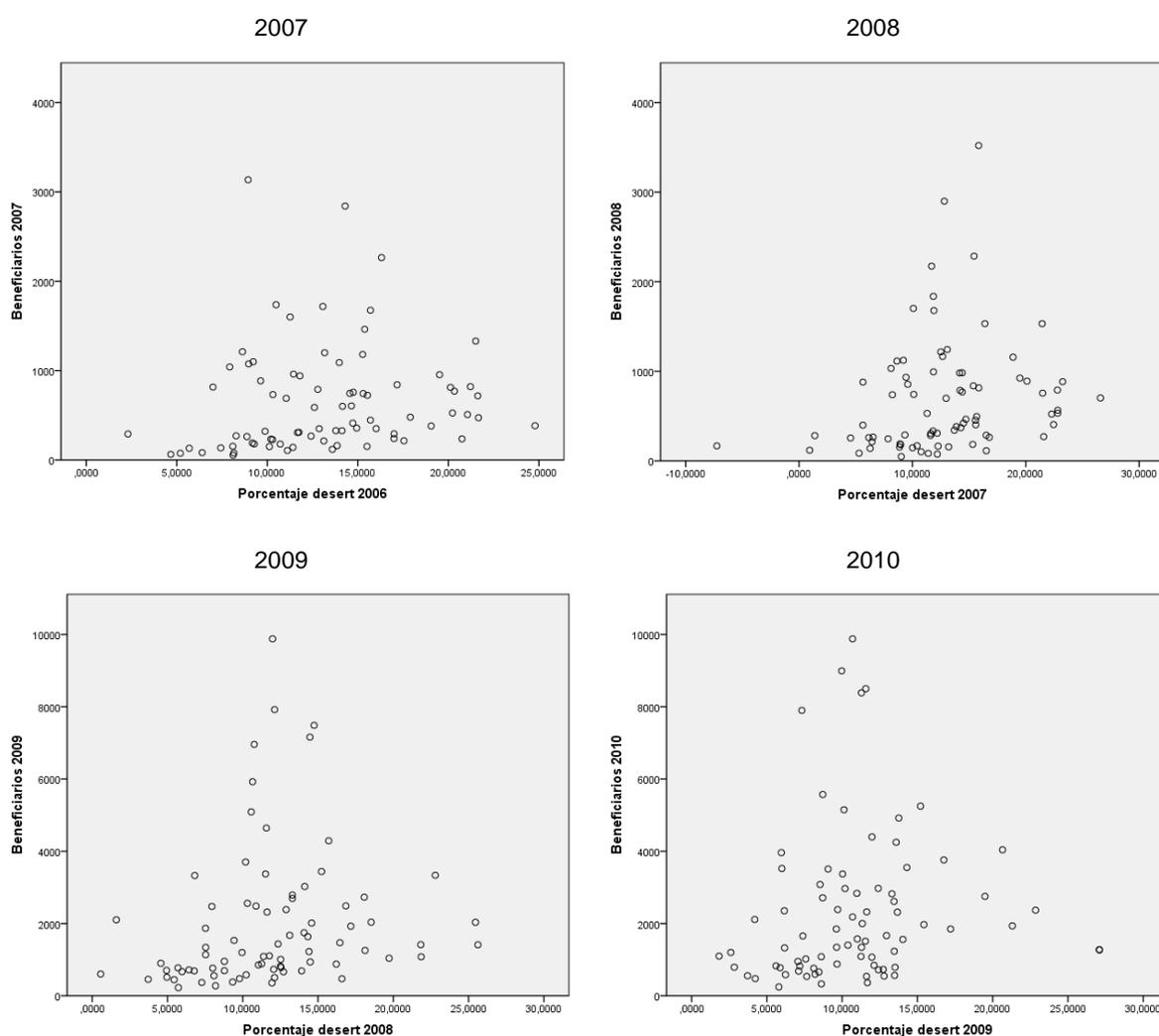
Gráfico 3. Cantones de Costa Rica por estudiantes desertores y beneficiarios de Avancemos. 2007-2010



FUENTE: Construcción propia con datos del MEP y del IMAS.

Los cambios en la población meta hacen dudar de la intencionalidad del programa como mecanismo para la reducción de la pobreza extrema, aunque si lo justifican como uno dirigido a atacar el problema de la deserción estudiantil. El gráfico 3, presenta los cantones de Costa Rica de acuerdo a la cantidad de beneficiarios del programa y su relación con la el número absoluto de desertores por cantón del año anterior y para el período 2007 a 2010. Como se puede observar para cada año, existe una marcada correlación positiva (de alrededor de 0.8 en el índice de Pearson) entre ambas variables. Esto permite asumir que el programa funciona identificando aquellos cantones en los que encuentre la mayor cantidad de desertores y en esos casos focaliza la ayuda y recursos que da. Habiendo señalado esto, es bueno decir que el programa no se focaliza en regresar a los jóvenes desertores a las aulas, sino que en impedir los que están en las aulas que salgan (Sauma, 2012: entrevista). Considerando que los desertores podrían ser los que más ocupen de esta ayuda, sería posible decir que a pesar de esta encomiable conducta de focalizarse en colegios de alto riesgo de deserción, no necesariamente se estaría alcanzando la población más necesitada (i.e.: los desertores mismos).

Gráfico 4. Cantones de Costa Rica por porcentaje de deserción y beneficiarios de Avancemos. 2007-2010



FUENTE: Construcción propia con datos del MEP y del IMAS.

A esto se agrega algo más, cuando se observa las dispersiones de los cantones por porcentaje de deserción en un año y según la cantidad de beneficiarios de Avancemos del año siguiente, es factible notar que no hay correlación (alrededor de 0,1 en el índice de Pearson). Esto significa que el programa no toma en consideración el grado de intensidad que tiene la deserción en los cantones antes de focalizar sus ayudas. Típicamente, los cantones con un al

porcentaje alto de deserción están localizados en zonas rurales. Esto permite reflejar un sesgo pro-urbano de Avancemos. Al focalizarse en cantones donde la población absoluta de desertores es más alta y no considerar el porcentaje relativo de esta deserción con respecto a la totalidad de estudiantes matriculados, el programa es menos efectivo a la hora de atender aquellos cantones que se encuentran en las zonas rurales, donde la incidencia es mayor. De paso, también se pierde foco de una parte importante de la población objetivo a la que debería apuntarse con estos programas, dado que, la pobreza es mayor y más intensa en las zonas rurales de Costa Rica en comparación con las urbanas (Sauma, 2011: 8).

Tabla 2. Transformaciones en la definición e la población objetivo de Avancemos 2006-2012

Rubro	Fase piloto (DE-33203)	Operación 2007 (DE-33677)	Operación 2008 (DE-34210)	Concentración en IMAS (DE-34768)
Criterio de medición de pobreza	Niveles 1 y 2 del SIPO	Niveles 1, 2 y 3 del SIPO, a discreción de la entidad	Todos los niveles del SIPO, a discreción de la entidad	Todos los niveles del SIPO, a discreción de la entidad
Edad de beneficiarios	13-17 años	12-21 años	12-21 años	12-25 años
Condición socioeconómica	Familias en condición de pobreza	Familias en condición de pobreza, vulnerabilidad, riesgo y exclusión social	Familias en condición de pobreza, vulnerabilidad, riesgo y exclusión social	Familias en condición de pobreza, vulnerabilidad, riesgo y exclusión social

FUENTE: Construcción propia con base en datos de decretos ejecutivos que regulan Avancemos y entrevistas realizadas.

En síntesis, los tres cambios antes mencionados en la definición de la población objetivo han tendido a un objetivo común: la ampliación de los beneficiarios del programa (ver tabla 2). Esto conlleva a consecuencias serias sobre la efectividad y eficiencia futura del programa. Primero que nada, al ampliar la población objetivo, se está ampliando la demanda de los servicios requeridos por el programa (i.e.: colegios, profesores, centros de salud, doctores, profesionales encargados de la ejecución del programa, entre otros). Esto es serio si se toma en consideración que el enfoque del programa se basa sólo en la demanda y no integra presupuestos para fortalecer la oferta. Sin embargo, hasta la fecha no se reconocen impactos serios del aumento de demanda en educación, dada la inversión en infraestructura que ha venido haciendo el MEP durante los últimos veinte años (Sauma, 2012: entrevista). En el caso de los servicios de salud, Vargas (2012, entrevista) indicó que esta parte de la condicionalidad tuvo que eliminarse debido en parte a la falta de capacidad operativa que tenían los EBAS para atender a toda la población beneficiaria en un determinado momento.

Segundo y muy relacionado con esto, está el problema del control del uso efectivo de los recursos por parte de los beneficiarios. Según Vargas (2012: entrevista), el presupuesto del programa solamente puede invertirse en las transferencias monetarias. De esta forma, aunque se contrataron 104 nuevos funcionarios en el IMAS para darle seguimiento, este equipo no ha sido ampliado, a pesar de que la población pasó de alrededor de 11.000 en 2006 a más de 185 mil en 2011. La falta de personal ha causado considerable recargas en el trabajo de los funcionarios que se traducen en controles más laxos sobre el desempeño estudiantil. Esto obliga a hacer visitas aleatorias a los beneficiarios, lo cual no constituye un mecanismo de control muy efectivo (Bermudez, 2012, entrevista). Esto ha obligado a que se hagan acercamientos con terceros para regular el cumplimiento de las condiciones. Se ha asignado este control a los directores de los centros educativos con poco éxito, dada su reticencia de responsabilizarse por un control por el que ni siquiera se les paga (Vargas, 2012: entrevista).

Un tercer efecto de la ampliación de la población objetivo es que se estaría disponiendo de excedentes del presupuesto del programa para otorgar más transferencias monetarias a personas que pueden no requerirlas, a expensas de quienes sí las ocupen. Según la Contraloría General de la República (CGR, 2008: 15), un importante riesgo de estos cambios es que estudiantes necesitados pueden quedar excluidos del programa porque el beneficio se otorga por orden de solicitud y no según niveles de necesidad.

Cambios en instituciones ejecutoras de las transferencias monetarias

Un punto de debate importante en el marco de la discusión sobre la orientación de Avancemos como programa de becas o de transferencias monetarias condicionadas se dio en el marco del debate sobre la organización que debería operar el programa en 2007. Aunque originalmente se pensó en el IMAS, en 2007, tras enfrentar serios problemas con la ejecución del programa en la fase piloto que conllevó a que muchos beneficiarios no recibieran sus ayudas, se decidió integrar al FONABE en el cumplimiento de estas tareas (CGR, 2008). El FONABE es un órgano destinado a la distribución de becas para la educación, y aunque integra un componente de evaluación de pobreza, atender este tema no es su objetivo final. Como parte del debate sobre la naturaleza de Avancemos, el FONABE ya había sido señalado por algunos informes como el órgano que debía ejecutar las transferencias en lugar del IMAS (CGR, 2008). Las fallas en la efectividad del IMAS en 2007 terminaron apoyando esta sugerencia y terminó llevando a la ejecución de Avancemos a través de dos entidades disímiles. La consecuencia de esta medida fue el aumento en el nivel de complejidad de la ejecución del programa.

El hecho de contar con dos instituciones, con lógicas de funcionamiento diferentes, encargadas del componente de la transferencia monetaria ocasionó varios problemas en la ejecución (Román, 2010). En primer lugar, el FONABE, al ser una institución que brinda becas a estudiantes que lo necesiten, estaba más inclinado a pensar en el bienestar del estudiante, por lo que consideraba el beneficio otorgado por Avancemos como una beca y no como una transferencia monetaria. De esta forma, otorgaba la transferencia al estudiante y no a la madre o el encargado, como lo hace el IMAS. Esto no aseguraba que el beneficio se destinara a la atención de las necesidades básicas de la familia, lo que podría tener un mayor impacto en la reducción de la pobreza. La beca es un beneficio personal dirigido al estudiante mientras que la transferencia condicionada es una ayuda que se hace al consumo del grupo familiar en su conjunto. Que dichas ayudas fueran dadas a los estudiantes puntuales, generó gran revuelo en la prensa nacional en 2008, cuando, en el marco de un informe de la CGR (2008), se comprobó que algunos estudiantes no usaban los dineros recibidos con el objetivo de apoyar el consumo familiar. Esto a su vez detonó un nuevo cambio en el programa que terminó asignándose finalmente al IMAS.

En segundo lugar, los mecanismos que utilizaban ambas instituciones para elegir beneficiarios eran distintos, así como los requisitos que exigía cada institución. Mientras el IMAS elegía beneficiarios mediante el método del puntaje, el FONABE utilizaba el método de la línea de pobreza. Este método se basa únicamente en el ingreso familiar y por ende es incapaz de abarcar otros factores importantes que integraba la población objetivo que usaba el IMAS en ese momento (Vargas, 2012, entrevista). Incluso cuando se buscó normalizar los procedimientos de identificación de beneficiarios, los procedimientos de selección del FONABE se caracterizaron por un pobre rendimiento en el proceso de selección e implementación, de hecho, un informe de la CGR (2008), señaló que 25% de los expedientes carecían de medios para probar la condición socioeconómica de los beneficiarios, y otro señaló incluso entregas de ayudas que superaban lo permitido (CGR, 2010).

Finalmente, en cuanto a los requisitos, mientras que el IMAS señalaba que el beneficiario solo podía repetir una vez el curso lectivo, el FONABE lo permitía si el Comité de Becas lo justificaba (Román, 2010). Además, el FONABE no contaba con un sistema de información de las familias de los estudiantes que atendía, por lo que no se conocían las características de una parte de la población beneficiaria (Román, 2010). Asimismo, no existía coordinación entre las dos instituciones, lo que ocasionaba problemas de duplicidad de pagos. De esta forma un 24,3% de los expedientes administrados por el FONABE no incorporaban las calificaciones que los estudiantes recibían.

Ante esta situación, en octubre del 2008, nuevamente se restablece al IMAS como la única entidad ejecutora de la transferencia, con el propósito de *unificar los procedimientos y requisitos del beneficio para que los recursos de Avancemos cumplan con su objetivo y metodología particular* (decreto ejecutivo 34786). Según Román (2010: pág. 50), aunque se resolvieron muchas de las complejidades que caracterizaban al programa hasta el momento, esto conlleva a nuevas ventajas y desventajas. En cuanto a las ventajas, destaca la posibilidad de garantizar la sostenibilidad financiera del programa, ya que el mismo ha pasado a ser parte

del presupuesto institucional del IMAS¹, la experiencia de trabajo que tiene la institución con familias pobres y la atención de distintas necesidades, así como la posibilidad de concentrar la información en una sola base de datos (Román, 2010). Dentro de las desventajas se encuentran la ya mencionada limitada capacidad operativa de la institución para asumir el programa, así como sus bajos grados de articulación con el MEP y otras entidades sectoriales que al final de cuentas podrían realizar muchas de las actividades de control.

Condicionalidades para los beneficiarios y montos de las transferencias

El tema de las condicionalidades en un programa de TMC como Avancemos es muy importante pues es el que brinda el eje para el otorgamiento de la transferencia. Desde la implementación de la Fase Piloto del programa, se estableció que los beneficiarios debían cumplir con dos condiciones, una de salud y otra educativa. En educación, como es tradicional en estos programas, la condicionalidad se relacionaba con la asistencia a la escuela y el desempeño académico. En salud, la condicionalidad era bastante más vaga y se relacionaba con recibir al menos una valoración integral de salud de parte de los servicios de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS).

Desde el inicio el cumplimiento de la condicionalidad de salud presentó muchos problemas. Según Bermúdez (2012: entrevista), muchos de los beneficiarios no asistían a la valoración médica, así, ellos solamente iban al centro de salud por el comprobante para entregarlo en las oficinas del IMAS. En el 2010, de los 187 mil beneficiarios solamente asistieron al chequeo médico unos 25 mil estudiantes, siendo este el año en el que más asistencias se registraron (Vargas, 2012: entrevista). Asimismo, se presentaron varias quejas por parte de las madres de los beneficiarios y los mismos beneficiarios, dado que a menudo, la asistencia a los controles médicos era difícil. Las familias no conseguían espacio para la valoración y terminaban perdiendo el día lectivo haciendo fila, incumpliendo con otras condicionalidades. Además, las quejas tenían que ver con el aumento en los costos de transporte para llegar al centro de salud, haciendo toda la experiencia contraproducente (Bermúdez, 2012: entrevista).

Esto rápidamente causó que se dejara de exigir esa condición. En este sentido, expertos entrevistados señalaron que la condicionalidad de salud fue en un principio algo que se emuló de otros programas de la región, donde si hay problemas de la cobertura del sector salud (niños no vacunados, no asistencia a citas prenatales, entre otros). En Costa Rica, estas condiciones no tienen mucho sentido dado el grado de cobertura que ofrece la CCSS, aparte del hecho de que los adolescentes casi no requieren atención médica. Así las cosas, los compromisos adquiridos por las familias han sido reducidos únicamente a los compromisos educativos más básicos (ver tabla 2).

Tabla 2. Transformaciones experimentadas en las condiciones de la ayuda de Avancemos

Rubro	Fase piloto (2006)	Primer año (2007-2008)	Actualidad (2008-2012)
Asistencia a centros educativos	X	X	X
Aprobación del curso lectivo	X	X	X
Aprovechamiento de oferta educativa complementaria	X		
Mejoramiento de nutrición familiar	X		
Valoración médica de los familiares	X		
Acceder a incentivos de Avancemos a través de una sola entidad (IMAS o FONABE) ^{1/}			X

1/ Requisito eliminado posteriormente con el traslado de las funciones de Avancemos al IMAS.

FUENTE: Elaborado a partir de la información de los Decretos Ejecutivos N° 33203, 33677 y 34210.

¹ Román (2010: pág. 50) indica que hasta septiembre de 2009 la mayor debilidad de Avancemos era su sostenibilidad financiera debido a que su financiamiento dependía de la voluntad política del gobierno de turno. Una reforma a la Ley 5662, del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), asignó financiamiento permanente a esta iniciativa.

Los montos de las transferencias monetarias condicionadas no han experimentado cambios importantes. De hecho, los montos se han mantenido invariables hasta la actualidad desde febrero del 2007, cuando el Reglamento de Operación de ese año, definió las cantidades que se le otorgaría a cada beneficiario para el programa en sí y ya no para la Fase Piloto. Solamente existen tres diferencias en lo que respecta a los montos de la transferencia. La primera de ellas es que desde el 2007, ya no se asignan monto a estudiantes de quinto y sexto grado; y la segunda es que el monto otorgado a los estudiantes en el duodécimo año se redujo en cinco mil colones con respecto a la Fase Piloto.

La tercera y quizás la más importante es la eliminación de los componentes de incentivo para el ahorro y de apoyo a la oferta educativa y formativa de la ayuda educativa. Aunque estos componentes se habían considerado como complementarios unos con otros, ahora han quedado limitados a las transferencias mismas. Con esto, el programa ha perdido mucho de su asidero al respecto a un sistema más amplio de políticas públicas en materia de educación y pobreza. Además, la pérdida del componente de apoyo a la oferta educativa y formativa impide brindarles a los estudiantes beneficiarios una atención específica que les ayude a mejorar su formación y desempeño académico.

Conclusiones

Avancemos nos plantea un caso de estudio muy interesante dentro de la literatura de los programas de transferencias condicionadas de América Latina. A diferencia de lo que alguna de la literatura sobre la propagación de estos programas por la región señala, Avancemos pareciera no haber surgido de presiones externas de expertos internacionales u organismos internacionales. La presencia internacional más bien pareciera ser bastante limitada en Costa Rica, a reuniones con poco grado de impacto sobre el diseño final; además de una total ausencia de influencia sobre los cambios subsecuentes que se han hecho o sobre el financiamiento de la iniciativa.

Ciertamente ha habido influencia de un contexto internacional en el que predomina un consenso alrededor de la efectividad de estos programas y sobre las ideas de fondo que lo legitiman. Mucho de esto se desprende de las declaraciones de funcionarios a cargo como forma de legitimar este programa como *“una fórmula que ha avanzado considerablemente en la región, por considerarse eficaz en la lucha contra la pobreza”* (García, 2008b). Sin embargo, lo cierto es que la forma en que se ha planificado y organizado el programa ha dependido totalmente de los imperativos que los actores nacionales le han asignado, en muchos casos para bien, pero en otros, para mal. El debate entre estos imperativos es precisamente el fundamento de la crisis de identidad que Avancemos pareció demostrar en el inicio.

¿Una beca o un programa de transferencias condicionadas? Los primeros años de historia de este programa nos lleva a concluir que ha habido dudas sobre cuál es el rol de Avancemos dentro de la política social costarricense. Como parte del programa de campaña para el que fue desarrollado, Avancemos se entiende explícitamente como una beca que deberá ser asignada a estudiantes de bajos recursos. Una vez en fase de prueba, con su integración dentro de la estructura institucional del IMAS, se le perfiló y definió como un programa de transferencias condicionadas – adicionándole obligaciones familiares en materia de nutrición y salud, de forma muy similar a otros programas semejantes de la región. En su primer año de implementación formal se transformó en algo parecido a un híbrido entre un TMC y una beca donde el IMAS lo trató como lo primero, mientras que FONABE lo administró como lo segundo. En este momento, Avancemos se vuelve un programa único en que con una administración dual y evidentemente carente de coordinación, asignaba transferencias a los padres en unos casos y al estudiante en otros. Sólo hasta 2008, en el marco de críticas y presiones locales es que se logra reconocer una línea clara desde el gobierno y se perfila a Avancemos como un programa de transferencias condicionadas, perfilando un discurso singular de éste como un TMC similar al de otros países de la región. No obstante, en el proceso, ha terminado perdiendo gran parte de sus condicionalidades para limitarse a sólo lo educativo.

Todo esto nos habla de los difíciles procesos de ajuste que requieren la adopción de políticas emuladas desde fuera, pero sobre todo del rol preponderante que debe reconocer que tienen los contextos nacionales. En la emulación de políticas públicas no podemos sencillamente asumir que una iniciativa será adoptada sin dificultades en un contexto nacional, al contrario esta adopción está siempre mediada por diferentes intereses, percepciones y condiciones que ofrece el ámbito nacional. En este caso, la importancia que tenía el problema de la deserción

estudiantil dentro de una sociedad que busca invertir en capital humano. Así, aunque han sido facilitadas por expertos y saberes de fuera, las TMC no son necesariamente una fórmula que pueda aplicarse con facilidad en los contextos en los que buscan tener un efecto. El fenómeno de la 'propagación de políticas' nunca es sencillo, lineal o secuencial, tampoco funciona pensando en que los estados son agentes secuestrados que aplican políticas sin pensar o sin enfrentar presiones internas de todo tipo (ver Peck, 2011).

Los procesos de emulación de políticas públicas están siempre siendo afectados por procesos de revaluación y ajuste de estas a las necesidades y tensiones que caracterizan la política pública local. Todo esto es crucial para destilar nuevos resultados y experiencias. La principal crítica que este artículo busca comunicar es que la percepción de tirios y troyanos de que los procesos de reforma social pueden desarrollarse sobre la base de emulación exacta de prototipos de política o casos exitosos está equivocada. Al contrario, el desarrollo mismo de aquellas experiencias exitosas que luego se transforman en los modelos impuestos de fuera, son en realidad resultantes de estos destilados entre los saberes de fuera y las condiciones sociales y política que definen el proceso de formulación, evaluación y reforma de políticas públicas en un contexto particular. Así las cosas, el ejercicio de esencializar estas experiencias prácticas como 'modelos que funcionan' o 'balas mágicas' para resolver los males de un problema que es tan complejo como geográfica e históricamente particular para cada país, como lo es la pobreza o la educación, constituye un serio error.

Fuentes de información

Aber, L. y L.B. Rawlings (2011). *North-south knowledge sharing on incentive-based conditional cash transfer programs*. Documento de trabajo # 1101. Washington D.C.: Banco Mundial.

Adesina, J. (2011). *Beyond the social protection paradigm: social policy in development*. Ponencia preparada para la Conferencia Internacional sobre Protección Social y Justicia Social. 13-15 de abril. Londres: Institute of Development Studies.

Adesina, J. (2007). 'In search of inclusive development: introduction', en Adesina, J. (ed.). *Social policy in a sub-Saharan context: in search of inclusive development*. Houndmills: Palgrave.

Ayala Consulting (2006). *Country program profiles*. Ponencia presentada en la Tercera Conferencia Internacional sobre Transferencias Monetarias Condicionadas, Estambul, Turquía. 26-30 de junio.

Barba, C. (2007). *¿Reducir la pobreza o construir ciudadanía social para todos? América Latina: regímenes de bienestar en transición al inicio del siglo XXI*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.

Behrman, J.R. y A. Skoufias (2006). 'Mitigating myths about policy effectiveness: evaluation of Mexico's antipoverty and human resource investment program', en *Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*. 606 (1), 244-275.

Banco Mundial (BM) (2006). *World development report*. Washington D.C.: Banco Mundial.

Bouillon, C.P. y L. Tejerina (2006). *Do we know what works? A systematic review of impact evaluation of social programs in Latin America and the Caribbean*. Documento de trabajo. Washington D.C.: BID.

Borges-Sugiyama, N. (2011). 'The diffusion of conditional cash transfer programs in the Americas'. *Global Social Policy*. 11 (2-3): 250-278.

Bradshaw, S. (2008). 'From structural adjustment to social adjustment: a gendered analysis of conditional cash transfer programs in Mexico and Nicaragua'. *Global Social Policy*. 8 (2): 188-207.

Braun, M. y M. Chudnovsky (2005). *Transferencias condicionadas en efectivo como estrategia de reducción de la pobreza: un estudio comparativo en América Latina*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Britto, T.F. (2005). *Conditional cash transfers: why have they become so prominent in recent poverty reduction strategies in Latin America?*. Documento de trabajo 390. La Haya: Institute of Social Studies.

- Bruhn, K. (1996). 'Social spending and political support: the 'lessons' of the National Solidarity Programme in Mexico'. *Comparative Politics*. 28 (2): 151-177.
- Caldés, N.; D. Coady y J.A. Maluccio (2006). 'The cost of poverty alleviation transfer programs: a comparative analysis of three programs in Latin America', *World Development*. 34 (5): 818-837.
- Castree, N. (2006). 'Commentary'. *Environment and Planning A*. 38 (1): 1-6.
- CEPAL. 2007. *Panorama social 2006*. Santiago: CEPAL.
- CGR. (2010). *Informe sobre las metas incluidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, referentes al Programa Avancemos*. Informe nº DFOE-SOC-0339. San José: Contraloría General de la República.
- CGR (2008). *Informe sobre el diseño y ejecución del programa de transferencia monetaria condicionada denominado "Avancemos"*. Informe N° DFOE-SOC-17-2008. San José: Contraloría General de la República.
- Coady, D.; M. Grosh y J. Hoddinott (2004). *Targeting of transfers in developing countries: review of lessons and experience*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Cohen, E y R. Franco (2006). *Transferencias con corresponsabilidad: una mirada latinoamericana*. México D.F.: FLACSO.
- De Janvry, A. y E. Sadoulet (2006). 'Making conditional cash transfer programs more efficient: designing for maximum effect of the conditionality'. *The World Bank Economic Review*. 20 (1): 1-29.
- Dijkstra, G. (2011). 'The PRSP approach and the illusion of improved aid effectiveness: lessons from Bolivia, Honduras and Nicaragua'. *Development Policy Review*. 29 (S1): 111-133.
- Ferguson, J. (2010). 'The uses of neoliberalism', en Castree, N.; P. Chatterton; N. Heynen; W. Larner y M.W. Wright (eds.). *The point is to change it*. Oxford: Wiley-Blackwell, 166-184.
- Ferguson, J. (2007). 'Formalities of poverty: thinking about social assistance in neoliberal South Africa'. *African Studies Review*. 41 (4): 339-354.
- Fine, B. (2009). *Social policy and the crisis of neo-liberalism*. Ponencia preparada para la conferencia 'The crisis of neo-liberalism in India: challenges and alternatives'. 13-15 de marzo. Mumbai: Tata Institute of Social Science.
- Fizbein, A.; N. Schady; F. Ferreira; M. Grosh; N. Kelleher et al. (2009). *Conditional cash transfers: reducing present and future poverty*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Fox, J. (1994). 'The difficult transition from clientelism to citizenship: lessons from Mexico'. *World Politics*. 46 (2): 151-184.
- Freeland, N. (2007) 'Superfluous, pernicious and abominable? The case against conditional cash transfers?'. *IDS Bulletin*. 38 (3): 75-78.
- García, A.I. (2008a). 'Avancemos no es una beca'. *La Nación*. 1 de setiembre de 2008.
- García, A.I. (2008b). 'Los controles de Avancemos'. *La Nación*. 26 de abril de 2008.
- Graham, C. (1994). *Safety nets, politics and the poor: transitions to market economies*. Washington D.C.: Brookings Institution.
- Graham, C. (1992). 'The politics of protecting the poor during adjustment: Bolivia's Emergency Social Fund'. *World Development*. 20 (9): 1233-1251.
- Grindle, M.S. (2000). *Audacious reforms: institutional invention and democracy in Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Gentilini, U. y S. Omamo (2009). *Unveiling social safety nets*. Documento de trabajo 20. Roma: World Food Programme.
- Hall, A. (2008). 'Brazil's Bolsa Familia: a double-edged sword?' *Development and Change*. 39 (5): 799-822.

- Jensen, J. (2010). 'Diffusing ideas for after neoliberalism: the social investment perspective in Europe and Latin America'. *Global Social Policy*. 10 (1): 59-84.
- Kaufmann, R. y J.M. Nelson (eds.) (2004). *Crucial needs, weak incentives: social sector reform, democratization and globalization in Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Leautier, F.A. y B. Moreno-Dobson (2005) 'Introduction', en Moreno-Dobson, B. (ed.) *Reducing poverty on a global scale: learning and innovating for development*. Washington D.C.: Banco Mundial, 1-14.
- Laws, S., C. Harper and R. Marcus. (2003). *Research for development: a practical guide*. London: Sage Publications.
- Levy, S. (2007). *Productividad, crecimiento y pobreza en México: ¿qué sigue después de Progres-Oportunidades?*. Washington D.C.: BID.
- Levy, S. (1991). *Poverty alleviation in Mexico*. Documento de trabajo WPS 678. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Luccisano, L. (2004). 'México's Progres-Oportunidades program (1997-2000): an example of neo-liberal poverty alleviation programs, concerned with gender, human capital development, responsibility and choice'. *Journal of Poverty*. 8 (4): 31-57.
- Martínez-Franzoni, J. y K. Voorend (2011). 'Actors and ideas behind CCTs in Chile, Costa Rica and El Salvador'. *Global Social Policy*. 11 (2-3): 279-298.
- McCann, E. (2011). 'Urban policy mobilities and global circuits knowledge: toward a research agenda'. *Annals of the Association of American Geographers*. 101 (1): 107-130.
- McDonnell, I; H.B. Solignac Lecomte y L. Wegimont (eds.) (2003). *Public opinion and the fight against poverty*. Paris: OECD.
- Meseguer, C. (2005). 'Policy learning, policy diffusion, and the making of a new order'. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*. 598 (1): 67-82.
- MIDEPLAN. (2007). *Plan Nacional de Desarrollo "Jorge Manuel Dengo Obregón": 2006- 2010*. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN). San José, Costa Rica.
- Mkandawire, T. (ed.) (2005). *Social policy in a development context*. Ginebra: UNRISD y Palgrave Macmillan.
- Molyneux, M. (2008a). 'Santiago Levy's progress against poverty: sustaining México's Progres-Oportunidades program'. *Journal of Latin American Studies*. 40 (1): 175-177.
- Molyneux, M. (2008b). 'The 'neoliberal turn' and the New Social Policy in Latin America: how neoliberal, how new?' *Development and Change*. 39 (5): 775-797.
- Molyneux, M. (2007) 'Two cheers for CCTs'. *IDS Bulletin*. 38 (3): 69-74.
- Moore, C. (2009). *Country study Nicaragua's Red de Protección Social: an exemplary but short-lived conditional cash transfer programme*. International Poverty Center. Disponible en: www.ipe.undp.org/pub/IPCCountryStudy_17.pdf
- Morley, S. y D. Coady (2003). *From social assistance to social development: targeted education subsidies in developing countries*. Washington D.C.: IFPRI.
- Noel, A. (2006). 'The new global politics of poverty'. *Global Social Policy*. 6 (3): 304-333.
- Parker S.W. Y G.M. Teruel (2005). 'Randomization and social program evaluation: the case of Progres-Oportunidades'. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*. 599 (1): 199-219.
- Peck, J. (2011). 'Global policy models, globalizing poverty management: international convergence or fast-policy integration?' *Geography Compass*. 5 (4): 165-181.
- Peck, J. y N. Theodore (2010). 'Recombinant workfare, across the Americas: transnationalizing 'fast' social policy'. *Geoforum*. 41 (2): 195-208.
- Peet, R. (2003). *Unholy trinity: the IMF, World Bank and WTO*. Londres: Zed.
- PLN. (2005). *Hacia la Costa Rica desarrollada del bicentenario: Programa de Gobierno 2006-2010*. San José: Partido Liberación Nacional.

- Porter, D. y D. Craig (2004). 'The third way and the third world: poverty reduction and social inclusion in the rise of 'inclusive' neoliberalism'. *Review of International Political Economy*. 11 (2): 387-423.
- Ravallion, M. (2003). *Targeted transfers in poor countries: revisiting the trade-offs and policy options*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Rawlings, L.B. (2005). 'A new approach to social assistance: Latin America's experience with conditional cash transfer programs'. *International Social Security Review*. 58: 133-161.
- Rawlings, L.B. y G.M. Rubio (2003). 'Evaluating the impact of conditional cash transfer programs'. *The World Bank Observer*. 20 (1): 29-55.
- Reimers, F.; C. DeShano da Silva y E. Trevino (2006). *Where is the 'education' in conditional cash transfers in education?* Documento de trabajo. Montreal: UNESCO.
- Rodrik, D. (2006). 'Goodbye Washington Consensus, hello Washington Confusion? A review of the World Bank's Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform'. *Journal of Economic Literature*. 44 (4): 973-987.
- Román, I. (2009). *Sustentabilidad de los programas de transferencias condicionadas: la experiencia del Instituto Mixto de Ayuda Social y el Programa "Avancemos" en Costa Rica*. Documento preparado para taller de expertos "Protección social, pobreza y enfoque de derechos: vínculos y tensiones" Santiago: CEPAL/ GTZ.
- Roy, A. (2010). *Poverty capital: microfinance and the making of development*. Nueva York: Routledge.
- Ruckert, A. (2007). 'Producing neoliberal hegemony? A neo-Gramscian analysis of the poverty reduction strategy paper (PRSP) in Nicaragua'. *Studies in Political Economy*. 70: 91-118.
- Sauma, P. (2011). *Pobreza y desigualdad en la distribución del ingreso y empleo en un contexto de lenta recuperación económica y crisis fiscal*. San José: Programa Estado de la Nación.
- Schneider, A.L. y H. Ingram (1997). *Policy design for democracy*. Lawrence: University of Kansas Press.
- Shipan, C.R. y C. Volden (2008). 'The mechanisms of policy diffusion'. *American Journal of Political Science*. 52 (4): 840-857.
- Simmons, B. y Z. Elkins (2004) 'The globalization of liberalization: policy diffusion in the international political economy'. *American Political Science Review*. 98 (1): 171-189.
- Soares, F.V.; R. Guerreiro; M.M. Sousa y E.M. Zepeda (2009). 'Conditional cash transfers in Brazil, Chile and Mexico: impacts upon inequality'. *Estudios Económicos*. 1 (1): 207-224.
- Soares, F.V.; R. Perez y R. Guerreiro (2010). 'Evaluating the impact of Brazil's Bolsa Familia: cash transfer programs in comparative perspective'. *Latin American Research Review*. 45 (2): 172-190.
- Subbarao, K.; A. Bonnerjee; J. Baithwaite; S. Carvalho; S. Ezemenari et al. (1997). *Safety net programs and poverty reduction: lessons from country experience*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Tendler, J. (2004). 'Why social policy is condemned to a residual category of safety nets and what to do about it', en Mkandawire, T. (ed.). *Social policy in a development context*. Ginebra: UNRISD y Palgrave-Macmillan, 119-142.
- True, J. y M. Mintrom (2001). 'Transnational networks and policy diffusion: the case of gender mainstreaming'. *International Studies Quarterly*. 45 (1): 27-57.
- Valencia, E. (2008). 'Conditional cash transfers as social policy in Latin America: an assessment of their contributions and limitations'. *Annual Review of Sociology*. 34 (1): 475-499.
- Villatoro, P. 2005. *Los programas de protección social asistencial en América Latina y sus impactos en las familias: algunas reflexiones*. Ponencia presentada en la reunión de expertos: 'Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales'. 28 y 29 de junio. Santiago: CEPAL.

Waters, W.E. (2010). 'Qualitative methods for assessing conditional cash-transfer programmes: the case of Panama'. *Development in Practice*. 20 (6): 678-689.

Weyland, K. (2005). 'Theories of policy diffusion: lessons from Latin American pension reform'. *World Politics* 57 (2): 262-295.

Yaschine, I. (1999). 'The changing anti-poverty agenda: what can the Mexican case tell us?'. *IDS Bulletin*. 30 (2): 47-60.

Yanow, D. (2007). 'Qualitative-interpretive methods in policy research', en Fischer, F., G.J. Miller y M.S. Sidney (eds.). *Handbook of public policy analysis: theory, politics and methods*. Londres: CRC Press, 405-416.

REGLAMENTOS Y DECRETOS

Decreto Ejecutivo N° 33154, 8 de mayo del 2006.

Decreto Ejecutivo N° 33203, 8 de junio del 2006.

Decreto Ejecutivo N° 33303, 16 de agosto del 2006.

Decreto Ejecutivo N° 33318, 16 de agosto del 2006.

Decreto Ejecutivo N° 33677, 14 de febrero del 2007.

Decreto Ejecutivo N° 34210, 18 de diciembre del 2007.

Decreto Ejecutivo N° 34786, 1 de octubre del 2008.

Reglamento para la prestación de servicios y el otorgamiento de beneficios del Instituto Mixto de Ayuda Social. 11 de marzo del 2011.

Reglamento N° 194, 30 de setiembre del 2009. Reglamento de Ejecución del Programa Avancemos en el IMAS.

ENTREVISTAS

Bermúdez, O. Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), Área Regional Noreste. En: San José, 16 de agosto del 2012.

García, A.I. Exviceministra. Ministerio de Desarrollo Social. Entrevista por Skype, 21 de setiembre de 2012.

Sauma, P. Investigador. Universidad de Costa Rica (UCR), Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas (IICE). En: San Pedro de Montes de Oca, 31 de julio del 2012.

Trejos, J.D. Investigador. Universidad de Costa Rica (UCR), Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas (IICE). En: San Pedro de Montes de Oca, 28 de agosto del 2012.

Vargas, O. S. Asistente. Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), Subgerencia de Desarrollo Social. En: San José, 13 de agosto del 2012.