



**La efectividad
de las redes
de protección social:
El rol de los sistemas
integrados de información
social en Costa Rica**

Roxana M. Víquez S.

**Banco
Interamericano de
Desarrollo**

Departamento
de Investigación
y Economista Jefe

NOTAS TÉCNICAS
IDB-TN-217

Febrero 2011

La efectividad de las redes de protección social:

**El rol de los sistemas integrados de información
social en Costa Rica**

Roxana M. Víquez S.



Banco Interamericano de Desarrollo

2011

<http://www.iadb.org>

Las “Notas técnicas” abarcan una amplia gama de prácticas óptimas, evaluaciones de proyectos, lecciones aprendidas, estudios de caso, notas metodológicas y otros documentos de carácter técnico, que no son documentos oficiales del Banco. La información y las opiniones que se presentan en estas publicaciones son exclusivamente de los autores y no expresan ni implican el aval del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representan.

Este documento puede reproducirse libremente.

Prefacio

Este trabajo forma parte de una serie de estudios realizados en el marco del proyecto “La efectividad de las redes de protección social: El rol de los sistemas integrados de información social”. Los estudios de caso fueron realizados en el período 2007-2008.

1. Descripción general de la estrategia de protección social

Costa Rica cuenta con una institucionalidad específica muy amplia y antigua –de más de 35 años– para el abordaje de la pobreza, la cual es financiada con recursos de ahorro nacional y no de crédito. El desenvolvimiento y el desarrollo de la política social se basan más en una visión autóctona y dirigida desde dentro que en la adaptación de modelos internacionales promovidos por las entidades de cooperación. Por lo tanto, en este país no ha existido una verdadera política o estrategia de “protección social”, al menos no una identificada como tal y que se base en los conceptos teóricos y en las metodologías que sustentan ese tipo de políticas.

1.1 Nivel de implementación de la estrategia de protección social

Desde la fundación misma de la nación y muy especialmente a partir de la década de 1940, la política social costarricense se caracterizó por su carácter universal, estando orientada fundamentalmente a privilegiar la inversión en programas masivos de educación, salud, nutrición y vivienda que intentan beneficiar de forma equitativa e igualitaria a toda la población. Con la aprobación de reformas sociales profundas, la abolición del ejército y la generación de una nueva Constitución nacional, a partir de los años cincuenta se establecieron las bases de los logros sociales y económicos que el país alcanzaría en las siguientes décadas. Sin embargo, pese a la alta inversión sostenida desde entonces, persisten sectores para los cuales el acceso parcial y esporádico a los servicios universales, unido a los programas selectivos que se reinventan con cada nueva administración, no ha sido suficiente para permitirles superar su situación de pobreza. Esto demuestra que en los últimos 20 años el país careció de una verdadera política social, congruente y sostenida, que impacte positivamente en la población, más allá de los indicadores positivos alcanzados a inicios de los años ochenta.

En contraposición con estas realidades, la hipótesis generalizada sostiene que Costa Rica cuenta con los recursos económicos y técnicos necesarios para mejorar significativamente el resultado de su labor en el ámbito de la pobreza. Todo parece indicar que una mejor y más ordenada utilización de los recursos disponibles podría cerrar la brecha del ingreso que separa a los pobres de quienes no lo son, mediante la puesta en marcha de acciones integrales y bien focalizadas, sostenidas en el mediano plazo,

orientadas a erradicar la indigencia y disminuir significativamente el índice general de pobreza.

Respondiendo a esa lógica, el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), entidad pública creada en los años setenta con el fin de erradicar la pobreza extrema en el país, implementó en 1990 un primer sistema de focalización denominado Sistema de Selección de Beneficiarios (SISBEN), que tomó como modelo la Ficha de Caracterización Social Chilena (CAS). En el año 2000, este sistema fue objeto de una profunda revisión que dio lugar al actualmente denominado Sistema de Información de la Población Objetivo (SIPO), que constituye la base de análisis del presente documento.

En ese mismo año, el IMAS dio inicio a un primer ejercicio en materia de transferencias condicionadas por medio del Programa Superémonos, el cual brinda incentivos económicos a las familias pobres, que están condicionados a la permanencia de los niños en el sistema educativo formal. No obstante, este esfuerzo es aún limitado en términos de cobertura y no ha logrado convertirse en una verdadera estrategia de protección social. Hasta la fecha es una de tantas intervenciones aisladas que el país desarrolla en su lucha por superar la pobreza, la cual afecta a más de un millón de ciudadanos.

En resumen, la carencia de una acción estatal articulada y congruente basada en un esquema de protección social puede ser una de las razones que explican por qué la alta inversión sostenida y dirigida a los sectores más pobres no ha dado hasta el momento los resultados esperados. Probablemente este sea también uno de los motivos por los cuales, desde inicios de la década del noventa, el indicador de pobreza se encuentra estancado en un valor que ronda el 20% del total de la población.

Todo lo anterior resulta contradictorio cuando se observa que Costa Rica cuenta con una serie de programas –algunos más antiguos que otros– que, articulados adecuadamente bajo una visión más integral, podrían constituir la base idónea para la creación de una verdadera red de protección social. Una estrategia de esta naturaleza permitiría cumplir con el objetivo de incluir a los excluidos del sistema, mejorando el nivel de eficacia alcanzado hasta ahora con las iniciativas implementadas para superar la pobreza, que siguen actuando en forma dispersa, desarticulada y poco oportuna.

1.1.1 Programas de la red de protección social

En el siguiente apartado se hará referencia a algunos de los programas sociales focalizados que se dirigen específicamente a la población en situación de pobreza y de pobreza extrema. Si bien estos programas no conforman una verdadera red de protección social, resulta pertinente analizarlos a la luz de ese concepto, pues un sistema de focalización como el SIPO, objeto de análisis del presente estudio, sólo tiene sentido cuando es implementado como eje central de una verdadera estrategia de protección social que integre y articule todos los programas que a continuación se describen.

Programa Comedores Escolares

Se trata de un programa dirigido a brindar alimentación complementaria a niñas, niños y adolescentes que cursan los ciclos de la enseñanza primaria y secundaria. Se financia por medio del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) y no maneja criterios de selección de beneficiarios. Los estudiantes pueden asistir a los comedores si así lo desean, únicamente se les pide un aporte económico mínimo de acuerdo con las posibilidades de cada familia.

Programa Becas Estudiantiles

Mediante el Fondo Nacional de Becas (FONABE) creado por ley se otorgan becas estudiantiles a niños, niñas y jóvenes que cursan estudios en la enseñanza primaria, secundaria e incluso en el ciclo universitario. La selección de los beneficiarios se realiza directamente en los centros educativos, por medio de sus orientadores o directores, quienes remiten a las oficinas centrales del Ministerio de Educación una lista de candidatos, utilizando un formulario previamente diseñado para ese fin, para tramitar la autorización de las becas. Las transferencias se realizan mediante el sistema bancario nacional. Los estudiantes deben abrir una cuenta en la que se les acredita mensualmente el monto de la beca, contra la presentación de un informe de rendimiento mensual por parte del estudiante, lo cual constituye un requisito para la continuidad del beneficio.

Programa Superémonos (Acceso a la Educación)

Este Programa, ejecutado por el IMAS, se inició en el año 2000 y constituye la primera experiencia práctica y masiva del concepto de las transferencias condicionadas en el país. Se trata de un programa asistencial que brinda a las familias pobres, con niños o jóvenes en edad escolar, un beneficio económico mensual con la condición de que los menores permanezcan en el sistema educativo formal. Los padres de familia o adultos responsables de los menores participantes deben firmar un contrato con el IMAS por el cual asumen el compromiso de mantener a los niños y los jóvenes en el sistema educativo formal. Como medio de verificación se utiliza la presentación de un reporte de asistencia que es emitido por el centro educativo correspondiente. La ayuda asciende a un monto aproximado de US\$20 por estudiante y se destina a un máximo de tres estudiantes por familia. El mecanismo utilizado para la identificación, la selección y la calificación de las familias es el SIPO, y para la generación, el control y la entrega del beneficio se utiliza el Sistema de Atención de Beneficiarios (SABEN).

Programa de Subsidios Ordinarios del IMAS

Mediante este programa se otorga asistencia social directa a personas y familias en situación de pobreza. El requisito para acceder a este beneficio es estar incorporado en el SIPO, mantener la información actualizada y estar ubicado en los dos primeros niveles establecidos por el método de puntaje. Sin embargo, en la normativa del IMAS se contemplan algunas excepciones para atender lo que se denomina la “pobreza coyuntural”, que es aquella que afecta a las familias que, por situaciones económicas momentáneas, ven comprometida su posibilidad de hacer frente a su subsistencia básica. El promedio mensual establecido por familia en este programa es de US\$50 mensuales y, dependiendo de la naturaleza de la situación y de las condiciones de la familia, la asistencia se puede extender hasta por un año.

Programa Pensiones del Régimen No Contributivo de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS)

Se trata de un programa que otorga una pensión vitalicia, dirigida prioritariamente a los adultos mayores y las personas discapacitadas en situación de pobreza y de pobreza extrema que no han cotizado en los sistemas de seguridad social. Se financia con recursos

del FODESAF. Es un programa selectivo que aspira a ser universal entre su población objetivo, pues tiene una cobertura muy alta en estos grupos. La gestión de este programa se considera bastante proactiva, pues es una de las pocas iniciativas estatales de este tipo que se basa en una práctica de ofrecimiento del servicio a los beneficiarios potenciales, sin esperar necesariamente que estos se presenten a demandarlo. Para ello, el programa cuenta con sus propios instrumentos de selección y calificación de los beneficiarios. En algunas ocasiones se ha utilizado el SIPO como instrumento para la identificación de la población meta, pero la experiencia no se generalizó debido a algunos problemas de cobertura y a la antigüedad de la base de datos, que hacen muy costoso para la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) el uso de este mecanismo.

Programa Centros de Nutrición y Centros Infantiles de Nutrición y Atención Integral (CEN-CINAI)

Es un Programa de Centros de Nutrición (CEN) y Centros Infantiles de Nutrición y Atención Integral (CINAI) que fue creado por ley de la República. Su objetivo es brindar atención integral a niños y niñas provenientes de hogares pobres del grupo etario comprendido entre los dos y los seis años. Las familias beneficiarias se seleccionan por medio de un instrumento diseñado por el mismo programa, el cual establece un puntaje para dicha selección sobre la base de la consideración, básicamente, de tres variables: el nivel de escolaridad de la madre, la profesión del jefe de familia y el ingreso per cápita del grupo familiar. De esta forma se va completando el cupo de cada centro, respondiendo al siguiente orden de prioridades: niños en estado de desnutrición, niños en riesgo social inminente e hijos de padres que trabajan, todos ellos vecinos de las comunidades aledañas al centro correspondiente. Una vez completada la conformación de un grupo se continúa con el siguiente.

Programa Hogares Comunitarios

Este programa es ejecutado por el IMAS desde el año 2001. Actualmente atiende a un número aproximado de 3.400 niños en grupos no mayores de diez integrantes en los hogares de las llamadas “madres comunitarias”, que cumplen el papel de cuidado y alimentación de los menores mientras sus padres trabajan, estudian o se capacitan. La selección de las familias beneficiarias se realiza por medio del SIPO. El IMAS otorga un

subsidio por niño a la familia biológica, la cual pacta las condiciones de atención con cada hogar de las madres comunitarias.

Programas Creciendo Juntas y Construyendo Oportunidades

Ambos programas son de carácter interinstitucional e interdisciplinario. Están dirigidos a crear oportunidades de acceso para las mujeres en situación de pobreza. El Programa Creciendo Juntas se orienta a la atención de mujeres adultas. Promueve un proceso conjunto y compartido de desarrollo de las beneficiarias que se inicia con el fortalecimiento personal, avanza hacia la capacitación o la reinserción educativa y puede, en algunos casos, potenciar la creación de pequeñas unidades productivas o la incorporación de las mujeres al mercado laboral en mejores condiciones de competitividad. Construyendo Oportunidades se dirige a la atención de madres adolescentes, gestantes y lactantes. Su objetivo es apoyar a estas mujeres jóvenes en el proceso de construir un mejor proyecto de vida para ellas y su nueva familia. En ambos casos las beneficiarias deben estar calificadas por el SIPO como requisito indispensable para optar por un beneficio económico entregado por el IMAS, que les permite participar en los diferentes procesos que se desarrollan en el marco de los programas.

Programa Bono para la Vivienda

Mediante este programa el Estado brinda a las familias pobres un subsidio que les permite acceder a los recursos necesarios para la construcción de una vivienda digna. El bono puede ser total o parcial, dependiendo del ingreso del grupo familiar. Esta es la principal variable que se utiliza para calificar y seleccionar a las familias beneficiarias. Para acceder al bono es preciso que la familia sea poseedora de un lote que cuente con todos los servicios y/o que participe en un proyecto de vivienda grupal. Así, la primera limitación que muestra este programa es su tendencia a la exclusión, pues deja fuera a los más pobres, carentes de patrimonio, así como a aquellos que viven en condiciones precarias y no tienen acceso al crédito. La segunda limitación importante que caracteriza a este programa es que utiliza un criterio único de selección que se basa en el ingreso reportado por las familias, variable que se considera insuficiente e imperfecta para medir la verdadera condición socioeconómica de una familia y su nivel de pobreza.

1.1.2 Vínculo de los programas con el Sistema de Información de la Población Objetivo/Sistema de Selección de Beneficiarios (SIPO/SISBEN)

Diversas normativas establecen que todos estos programas que se enmarcan dentro de lo que llamaríamos la política de protección social deben utilizar el SIPO-SABEN como mecanismo para la identificación, la calificación y la asignación de beneficios a las familias. De manera complementaria, el Plan Nacional para la Superación de la Pobreza y el Desarrollo de las Capacidades Humanas “Vida Nueva” (PVN), emitido en la administración Pacheco, señalaba al SIPO como el instrumento a utilizar para identificar a los beneficiarios y asignar las transferencias a las familias residentes en las comunidades previamente seleccionadas como prioritarias para la implementación de dicho plan.

De lo anterior se desprende la clara intencionalidad del gobierno en el sentido de aplicar estos mecanismos de selección en todas las instituciones, como una forma de racionalizar el uso de los recursos y hacer más eficiente y eficaz la implementación de los programas de protección social. Sin embargo, en la práctica el uso del SIPO no se dio como indicaba la normativa y las entidades continuaron utilizando esquemas tradicionales de selección. El uso efectivo del sistema por parte de las instituciones se describe en el siguiente cuadro.

Cuadro 1. Entidades y programas de protección social y uso del Sistema de Información de la Población Objetivo (SIPO) como sistema de focalización

Programa	Institución responsable	Breve descripción	Vinculación con el SIPO-SABEN
Comedores Escolares	Ministerio de Educación Pública (MEP)	Programa de alimentación en especie a niños escolares ejecutado por el Ministerio de Educación Pública (MEP). Dirigido a todos los niños que asisten a escuelas localizadas en zonas pobres	No utiliza el sistema
Programa Nacional de Becas Programa Superémonos	Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)- Fondo Nacional de Becas (FONABE)	Dirigidos a reducir la deserción escolar y mejorar la permanencia de los niños en el sistema educativo. Constan de incentivos económicos otorgados a niños o adolescentes para garantizar su permanencia en el sistema educativo	El Programa Superémonos del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) utiliza el sistema; el Fondo Nacional de Becas (FONABE) no lo utiliza
Programa de Subsidios Ordinarios del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)	Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)	Ayuda en efectivo a familias identificadas por el Sistema de Información de la Población Objetivo (SIPO) para la atención de necesidades básicas	Total
Programa Pensiones del Régimen No Contributivo	Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS)	Programa de subsidios permanentes para personas adultas mayores en situación de pobreza y personas con discapacidades severas	Utiliza parcialmente el sistema
Hogares Comunitarios Centros de Nutrición y Centros Infantiles de Nutrición y Atención Integral (CEN-CINAI)	Instituto Mixto de Ayuda Social Centros de Nutrición y Centros Infantiles de Nutrición y Atención Integral (CEN-CINAI) (Ministerio de Salud)	Dirigidos a la atención de la niñez menor de 6 años de edad en situación de pobreza. Brindan alternativas de cuidado y protección mientras las madres trabajan o se capacitan	El Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) utiliza el sistema; los Centros de Nutrición y Centros Infantiles de Nutrición y Atención Integral (CEN-CINAI) no lo utilizan
Creciendo Juntas- Construyendo Oportunidades	Programas interinstitucionales, dirigidos por el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)	Ayuda condicionada para mujeres adultas y adolescentes embarazadas o madres a fin de promover su integración en procesos de capacitación, educación o inserción laboral	Total
Bono para la Vivienda Mejoramiento de Vivienda	Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) Sistema Financiero Nacional para la Vivienda (SFNV)	Bono para la Vivienda: donación total o parcial del costo de una vivienda para familias en situación de pobreza Programa de Mejoramiento de Vivienda (Instituto Mixto de Ayuda Social, IMAS) orientado a mejorar el espacio físico habitacional de las familias pobres	El Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) utiliza el sistema (vinculación total); el sistema de vivienda lo utiliza parcialmente

Fuente: Elaboración propia en base a información oficial.

1.2 Gasto en protección social y programas sociales

1.2.1 Gasto público social total

Como muestran los siguientes cuadros, del gasto social total el rubro principal (32%) corresponde a los servicios de asistencia social, los cuales incluyen los programas que se financian a través del Fondo de Asignaciones Familiares, así como aquellos que ejecuta directamente el IMAS por medio de programas de promoción y asistencia social dirigidos a la población en situación de pobreza y marginalidad.

Cuadro 2. Gasto social total en Costa Rica, 2000-2004
(en millones de dólares estadounidenses)

Año	2000	2001	2002	2003	2004	Total	Porcentaje (%)
Gasto social	2.408,25	2.257,76	2.489,72	2.656,78	2.667,39	12.479,90	100,00
Educación	620,58	581,80	676,19	732,10	775,97	3.386,64	27,14
Salud	714,89	670,22	721,26	764,63	797,85	3.668,85	29,40
Asistencia social	831,71	779,74	857,20	895,72	827,81	4.192,19	33,59
Vivienda	220,28	206,52	214,35	237,65	243,63	1.122,44	8,99
Cultura y religión	20,78	19,48	20,71	26,69	22,13	109,79	0,88

Fuente: Contraloría General de la República (CGR). Liquidaciones presupuestarias del período 2000-2004.

Nota: Los valores están expresados en dólares estadounidenses corrientes de 1999. Se aplicó el tipo de cambio de venta de referencia del Banco Central de Costa Rica del último día de ese año.

Cuadro 3. Gasto social per cápita en Costa Rica, 2000-2004
(en dólares estadounidenses)

Año	2000	2001	2002	2003	2004	Total	Porcentaje (%)
Gasto social real per cápita	627,53	588,32	571,60	536,91	483,97	2.808,33	100,00
Educación	161,71	151,60	155,24	147,95	140,79	757,30	26,97
Salud	186,28	174,64	165,59	154,52	144,76	825,80	29,41
Asistencia social	216,72	203,18	196,80	181,02	150,20	947,92	33,75
Vivienda	57,40	53,81	49,21	48,03	44,20	252,66	9,00
Cultura y religión	5,41	5,08	4,75	5,39	4,02	24,65	0,88

Fuente: Contraloría General de la República (CGR). Liquidaciones presupuestarias del período 2000-2004.

Nota: Los valores están expresados en dólares estadounidenses corrientes de 1999. Se aplicó el tipo de cambio de venta de referencia del Banco Central de Costa Rica del último día de ese año.

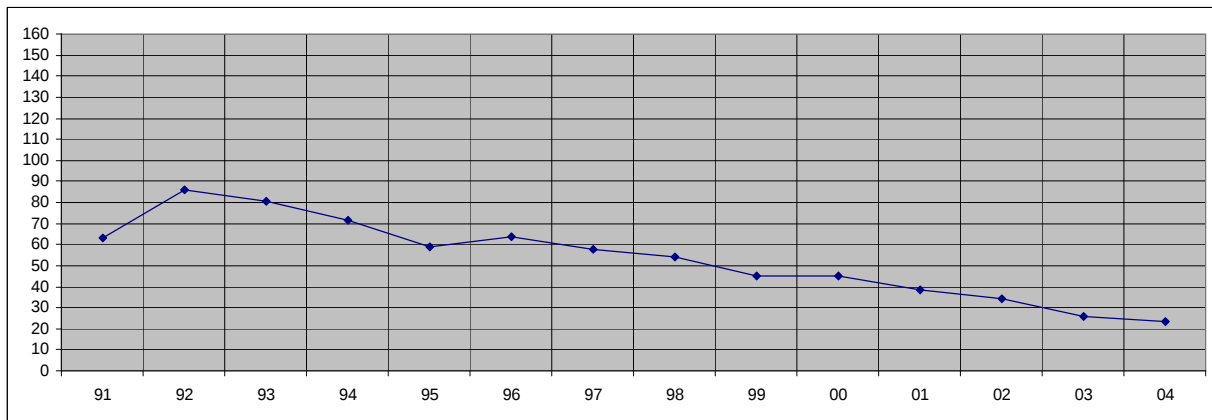
El segundo rubro en importancia es la salud (29,6%), cuyo gasto se ejecuta fundamentalmente mediante la CCSS en programas de prevención y atención directa, así como en los servicios de seguridad social que se brindan por medio del régimen público de pensiones. El tercer rubro es la educación (28,5%), en cuyo caso el Ministerio de Educación Pública (MEP) es el principal ente ejecutor, mediante un sistema centralizado que opera a escala nacional. Este rubro también incluye el gasto de las universidades públicas, que dan cuenta de una parte significativa del gasto total, así el gasto del Instituto Nacional de Aprendizaje, entidad especializada en la educación técnica. El sector vivienda, a pesar de haber alcanzado una alta cobertura, representa tan sólo un 8% del gasto social total, mientras que el rubro de la cultura no alcanza ni un 1% del total.

1.2.2 Gasto público en protección social

A partir de este marco general cabe analizar cómo ha sido el comportamiento del gasto focalizado, que se llevó a cabo fundamentalmente con fondos del FODESAF.¹ La primera conclusión que se alcanza al observar el Gráfico 1 es que, si bien durante la década de los años noventa el gasto en asistencia social fue creciente, posteriormente este gasto se fue reduciendo año tras año, siendo el gasto efectivo de los años 2003 y 2004 el más bajo de los últimos 15 años. De 1998 a 2004 este gasto presentó una caída significativa del 27%. Así, es posible observar cómo, desde el año 2003, el gasto efectivo en términos reales se ubicó en un nivel inferior al registrado en 1992 y en todos los períodos subsiguientes.

¹ El FODESAF es un fondo de inversión social que financia los programas de subsidios del Estado. En ese rol, el FODESAF cubre un alto porcentaje del gasto que las instituciones realizan en protección social. Los programas descritos en esta sección, en un alto porcentaje, se financian con recursos que provienen de este Fondo.

Gráfico 1. Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), gasto efectivo 1991-2004 (en millones de dólares estadounidenses)



Fuente: Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), liquidaciones presupuestarias del período 1991-2004.

Nota: Los valores están expresados en dólares estadounidenses constantes de 1991.

Por otra parte, en los últimos años también disminuyó el gasto en los cuatro programas que utilizan sistemas de focalización para la entrega de beneficios: el FONABE, Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI), el IMAS y el Régimen No Contributivo (RNC).

Cuadro 4. Gasto focalizado en Costa Rica, 2000-2004 (en millones de dólares estadounidenses)

Programa	2000	2001	2002	2003	2004	Total
Fondo Nacional de Becas (FONABE)	0,54	1,29	1,35	1,00	0,91	5,10
Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI)	15,50	13,60	12,37	10,61	8,56	60,64
Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)	5,04	3,06	2,63	1,98	1,68	14,39
Régimen No Contributivo (RNC) de Pensiones de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS)	9,25	8,48	8,98	6,01	5,03	37,76

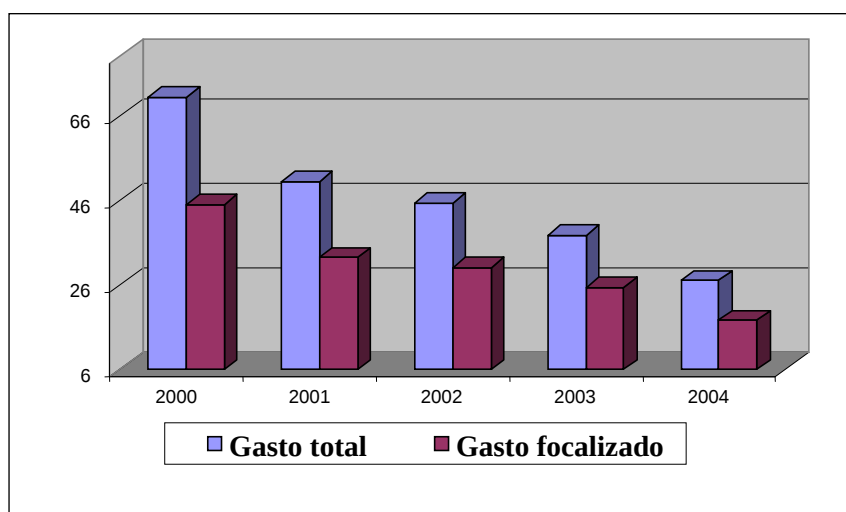
Fuente: Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), liquidaciones presupuestarias del período 1991-2004.

Nota: Los valores están expresados en dólares estadounidenses constantes de 1991.

Como se observa, el gasto disminuyó en todos los casos, con excepción de los programas de becas. El gasto focalizado en los últimos años representó solamente el 65% del gasto total del FODESAF, lo que significa, en otras palabras, que un 35% del gasto se distribuyó entre programas que no necesariamente llegaron a la población pobre o a las poblaciones previamente seleccionadas. Esto no quiere decir que las familias en situación de pobreza queden automáticamente excluidas del beneficio; al contrario; las políticas universales teóricamente impactan de igual forma en todos los sectores y muchos pobres acceden parcial o totalmente a los servicios. Sin embargo, al no tener este gasto un objetivo o una direccionalidad clara, no es posible saber qué porcentaje llegó a los sectores que se encuentran en situación de pobreza.

El gasto no focalizado se distribuye entre 16 o más instituciones y en una amplia variedad de programas, en montos que varían desde sólo un 0,2% del gasto total no focalizado destinado al Movimiento Nacional de Juventudes hasta un 34% destinado a los programas de comedores escolares del MEP. Además, cuatro instituciones –el MEP, el Patronato Nacional de la Infancia, el Ministerio de Salud (MINSA) y el Consejo Nacional de Producción– concentran en forma conjunta el 80% del gasto total no focalizado.

Gráfico 2. Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), gasto total y gasto focalizado efectivo, 2000-2004 (en millones de dólares estadounidenses)



Fuente: Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), liquidaciones presupuestarias del período 1991-2004.

Nota: Los valores están expresados en dólares estadounidenses constantes de 1991.

1.2.3 Gasto en programas sociales que utilizan el Sistema de Información de la Población Objetivo (SIPO)

Existen 23 instituciones públicas que ejecutan 51 programas de asistencia y desarrollo social, cuyo presupuesto para el año 2005 fue de alrededor de US\$280 millones, de los cuales el 65% provino de recursos del FODESAF, el 20% se originó en leyes específicas y el 15% correspondió al presupuesto nacional.

Pese a las políticas vigentes, sólo cuatro instituciones tienen acceso directo al SIPO (11,5%): el IMAS, el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA), el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU) y la Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur (JUDESUR). Por su parte, otras dos instituciones son usuarias indirectas: el Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (CONAPAM) y el BANHVI. El INVU, si bien tiene acceso directo, no utiliza el sistema como criterio de identificación de sus beneficiarios, al igual que el resto de las instituciones del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda (SFNV),² las cuales utilizan como criterio de selección el ingreso familiar.

Cuadro 5. Cobertura del Sistema de Información de la Población Objetivo (SIPO) por cantidad de instituciones, programas y presupuesto aprobado, 2005 (en millones de dólares estadounidenses)

Accesibilidad al SIPO	Instituciones		Programas		Presupuesto	
	No	%	No	%	Total	%
Total	23	100,0	51	100,0	280,7	100
Con acceso	6	26,9	18	25,0	100,1	36
Directo	4	11,5	14	18,5	33,2	12
Indirecto	2	15,4	4	6,5	66,9	24
Sin acceso	17	73,1	33	75,0	180,6	64

Fuente: Presupuesto de la Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (DESAF), Presupuesto Ordinario de la República y Leyes Específicas (2005).

Nota: Los valores están expresados en dólares estadounidenses corrientes calculados al tipo de cambio promedio del año 2005.

² Comprende a todas las instituciones del sector vivienda: el ente rector que es el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH), el BANHVI y las entidades autorizadas, que comprenden el INVU, las mutuales de vivienda, los bancos públicos (BCAC, BPDC), la Banca Promerica, COOCIQUE RL, COOPEALIANZA, COOPENAE, COOPESERVIDORES y la Fundación para la Vivienda Rural Costa Rica-Canadá. Estas instituciones solicitan el reporte de la Ficha de Información Social (FIS) del SIPO, pero lo que determina la selección del beneficiario es el nivel de ingreso familiar.

Las seis instituciones que tienen acceso al SIPO ejecutan alrededor del 18% de los programas selectivos y el 34% de los recursos de estos programas. El cuadro muestra que a las cuatro instituciones que tienen acceso directo al SIPO –el IMAS, el IDA, el INVU y la JUDESUR– se les asignó para el año 2005 alrededor de US\$33 millones, que representan aproximadamente el 12% del total de los recursos asignados a los programas selectivos para atender el 18,5% de los programas. Por otra parte, 17 instituciones públicas que ejecutan el 73% de los programas selectivos no tienen acceso al sistema. Estas instituciones, en conjunto, ejecutaron en el año 2005 un presupuesto de alrededor de US\$1.840 millones, que corresponde al 64% del presupuesto total asignado a esos programas. En síntesis, la cobertura real del SIPO en relación con las instituciones que ejecutan los programas selectivos está vigente en tres instituciones, las cuales lo utilizan para identificar y seleccionar a su población beneficiaria.

Un elemento muy vinculado con la cobertura del SIPO y que constituye un factor explicativo del mismo es la vigencia de los convenios del IMAS. El establecimiento de un convenio marco entre las instituciones que utilizan el SIPO y el IMAS es un requisito necesario para regular el acceso a la información del SIPO vía Internet, salvaguardar la confidencialidad de la información, evitar alteraciones de los datos registrados y definir las responsabilidades en la aplicación digitación de la Ficha de Información Social (FIS) en el SIPO.

Según datos suministrados por empleados del IMAS, actualmente tan sólo cuatro instituciones del sector disponen de un convenio vigente: el BANHVI, el INVU, la JUDESUR y el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH). En el caso de este último, el convenio incluye a todas las instituciones autorizadas del sector de la vivienda. Además existen cuatro entes privados que también tienen convenio.

En cuanto a los programas financiados con recursos del FODESAF, en 2005 la Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (DESAF) dictó una norma que hace obligatorio el uso del SIPO para la entrega de beneficios financiados con recursos del FODESAF. Esta directriz se incluyó en los lineamientos para formular los

Planes Anuales Operativos (PAO) desde el año 2004, como un mecanismo de apoyo en los procesos de selección de beneficiarios.³

De acuerdo con información de la DESAF,⁴ en el año 2005 se les solicitó a estas instituciones que indicaran si usaban o no el SIPO. Los resultados muestran que, de un total de 20 instituciones a las que se les aprobó su presupuesto, sólo 9 respondieron. Por su parte, sólo cuatro de estas indicaron hacer algún uso del sistema (el IMAS, el IDA, el Consejo de la Persona Joven –CPJ– y el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados –ICAA–⁵), mientras que cinco respondieron negativamente (el MEP, el Ministerio de Salud –MINS–, el Ministerio de Obras Públicas y Transportes –MOPT–, el Instituto de Alcoholismo y Farmacodependencia –IAFA– y el Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial –CNREE–). Entre las instituciones que no contestaron y no lo utilizan se cuentan el FONABE del MEP, el MINS mediante su Programa de Nutrición y Desarrollo Infantil CEN-CINAI, el MOPT por medio de su Programa de Construcción de Comedores Escolares y los entes semiautónomos: el IAFA, el Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial (CNREE) y el CPJ.

En conclusión, no se está cumpliendo el mandato para utilizar el SIPO y el SABEN contenido en el Plan Nacional de Desarrollo. También se incumple lo dispuesto en el PVN, que es el plan estratégico de combate a la pobreza, así como el lineamiento de la DESAF que establece el uso del SIPO por parte de las instituciones financiadas por el Fondo.

1.3 Institucionalidad del sistema de protección social

Como se ha mostrado en el apartado anterior, la institucionalidad que participa en el proceso de “diseño” de lo que se podría llamar la estrategia de protección social es reducida, mientras que el número y el tipo de instituciones que se vinculan con la ejecución de dicha estrategia son muy amplios y diversos. Estas incluyen no sólo las entidades especializadas (el FODESAF y el IMAS) sino también una serie de programas que tienen a su cargo otras entidades centralizadas y descentralizadas, y que están dirigidos a la población en situación de riesgo social, exclusión y pobreza. A continuación se hará una

³ Directriz No 044-MCAS-MTSS firmada por el presidente de la República, la ministra coordinadora del Consejo Social y el ministro de Trabajo, publicada en *La Gaceta* No 203 del 21 de octubre de 2005.

⁴ Oficio VMT-DG-716-2005 del 10 de octubre de 2005.

⁵ Estas dos últimas instituciones utilizan la información del SIPO mediante solicitudes específicas presentadas al IMAS pero no tienen acceso directo al sistema ni convenio vigente.

descripción de la institucionalidad que respalda la estrategia de protección social, de las entidades involucradas, de la función que cumple cada una y del grado de coordinación que existe entre ellas.

1.3.1 Instituciones responsables del diseño y la implementación de la red de protección social

Desde hace unas tres décadas, Costa Rica ha procurado desarrollar una estrategia de lucha contra la pobreza que, en todos los casos, ha sido dirigida directamente desde la presidencia de la República, con participación de diversas entidades del sector público. Los planes de combate a la pobreza puestos en marcha en las dos últimas administraciones fueron concebidos como responsabilidad directa de la primera vicepresidencia de la República. En la administración Rodríguez Echeverría el programa estelar de superación de la pobreza se denominó Plan Nacional de Solidaridad y en el caso de la administración Pacheco, que concluyó su gestión en 2006, el PVN concentró los principales esfuerzos en esta materia.

A partir de este esquema centralizado se promulgó una serie de decretos ejecutivos que crearon la estrategia de coordinación para la implementación de dichos planes. Según lo indicado en estos decretos, un conjunto de instituciones públicas identificadas como estratégicas aúnan sus esfuerzos para lograr los objetivos. Las entidades que ejecutan las estrategias mencionadas son el IMAS, el FONABE, el Sistema Financiero Nacional para la Vivienda (SFNV), el MEP y la CCSS.

A continuación se presenta una breve descripción de cada una de ellas, desde el punto de vista de su institucionalidad y sus objetivos principales.

- Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS). Se trata de una institución creada por ley en 1971 que tiene como mandato el combate a la pobreza. En los últimos ocho años, el IMAS llevó adelante importantes programas implementados de manera autónoma o como parte de una red interinstitucional, tales como programas de asistencia social directa, incentivos familiares para procurar la permanencia de los jóvenes en el sistema educativo, programas de vivienda y otros dirigidos a la atención de las mujeres, todos los cuales han sido pilares fundamentales de las estrategias gubernamentales para la superación de la pobreza.

- Fondo Nacional de Becas (FONABE). Creado en 1997, su objetivo es apoyar el desarrollo educativo del país mediante el otorgamiento de subsidios económicos a estudiantes nacionales procedentes de familias de escasos recursos, con el fin de que logren concluir satisfactoriamente sus estudios académicos o técnicos en los niveles de primaria, secundaria y post-secundaria.
- Sistema Financiero Nacional para la Vivienda (SFNV). Creado por ley en 1986, consiste en un esquema de subsidios directos y de accesibilidad al crédito a precios de mercado que permite una acción conjunta de los sectores público y privado. Mediante esa misma ley se creó el BANHVI como ente rector del sistema y entidad de segundo piso que financia los programas o las soluciones de vivienda por medio del Fondo de Subsidio para la Vivienda (FOSUVI). También forman parte del SFNV las llamadas “entidades autorizadas”, que actualmente incluyen las sociedades mutualistas o mutuales, algunos bancos públicos y privados, varias cooperativas y una fundación privada. Hasta 1998 había 23 entidades autorizadas.
- Ministerio de Educación Pública (MEP). La Constitución Política de la República de Costa Rica incorporó a partir de 1949 un capítulo acerca de la educación y la cultura, que amplía conceptos y garantías muy importantes. Adicionalmente, el MEP tiene a su cargo el programa de Comedores Escolares y el Programa de Transporte Estudiantil, que son implementados a escala nacional y son financiados por el Fondo de Asignaciones Familiares. En su operación no utilizan mecanismos de focalización, excepto algunos criterios geográficos que privilegian a las escuelas y los colegios de las zonas marginadas en relación con aquellas localizadas en sectores medios.
- Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS). Se creó en 1941 y se convirtió en una institución autónoma destinada a brindar servicios de seguridad social al sector de la población obrera mediante un sistema tripartito de financiamiento (empleadores, empleados y Estado). El

sistema se fue ampliando paulatinamente hasta que en 1961 facultó a la CCSS a la universalización de los seguros sociales. En 1973 se produjo el traspaso de hospitales del MINSA a la CCSS, proceso que llevó sólo tres años y medio, hasta constituirse el sistema actual que consta de 29 hospitales. Actualmente la institución ha logrado integrar tanto los servicios de prevención como los de atención en salud. Por el carácter de su función o fin principal, esta cuenta con el respaldo del Estado, los patronos y los trabajadores, quienes con sus aportes constituyen el fundamento económico básico que sostiene todas sus actividades. En 1975 la CCSS se hizo cargo del Sistema de Pensiones del Régimen No Contributivo mediante el cual se otorga un subsidio mensual a personas en situación de riesgo social, fundamentalmente a adultos mayores y personas con discapacidad severa. Este programa se financia con recursos del FODESAF.

1.4 Conclusiones

Costa Rica carece de una verdadera política de protección social para atender a la población vulnerable que se encuentra en situación de exclusión y de pobreza extrema. No obstante, lograr la integración y la coordinación de las acciones y los programas del sector social ha sido una meta gubernamental en los últimos años y los esfuerzos realizados para crear las condiciones mínimas para lograr estos propósitos han sido muchos.

La situación se hace aún más compleja cuando se observa la amplia oferta programática existente, los importantes recursos que se destinan al sector social, la baja incidencia de la pobreza –en comparación con otras realidades de la región centroamericana– y la alta calificación de los recursos humanos profesionales. Nada de lo anterior ha evitado los grandes vacíos de poder y los permanentes retos que enfrenta el llamado sector social.

Más que una estrategia bien integrada de protección social que opere de manera eficiente, lo que se ha dado en la práctica es una suma de esfuerzos y de recursos. La política social aún enfrenta serios problemas de gestión, que se agudizan al no contar el país con una instancia o autoridad social con poder suficiente para incidir sobre las decisiones

en materia de planeamiento y aplicación del presupuesto a escala nacional. A su vez, la excesiva regulación existente en el país, lejos de facilitar los procesos de trabajo, prácticamente ha inmovilizando a las instituciones y ha establecido graves barreras de acceso para los más pobres. Estas instituciones no logran adecuar su funcionamiento a las nuevas demandas, que señalan la necesidad de poner en marcha ofertas abiertas, aplicar creatividad en las soluciones y adecuar las políticas a las realidades locales, entre otras cuestiones.

Por otro lado, los llamados programas focalizados o selectivos también presentan problemas de gestión que deben ser resueltos. Generalmente cuentan con una baja asignación presupuestaria y bajas coberturas. Por otro lado, se basan en un enfoque planteado desde la oferta y no desde la demanda, lo cual propicia las barreras de acceso entre los más pobres. En general, con excepción del SIPO, todos los programas y las intervenciones selectivas utilizan criterios de selección poco confiables y tienen sus propios sistemas o instrumentos de focalización, que suelen ser subjetivos y poco transparentes.

2. Sistema de información de beneficiarios

El conjunto de los programas y los sistemas que configuran lo que el IMAS denomina Sistema de Información para la Acción Social –SIPAS– (que incluye el SIPO, el SABEN y otros) es técnicamente ambicioso y está diseñado sobre la base de diversos estudios y análisis teóricos complejos, lecciones aprendidas y prácticas que han demostrado ser eficaces, recogidas de la experiencia nacional y de modelos internacionales afines.

El SIPO es una herramienta que permite clasificar a la población pobre en distintos niveles de pobreza a fin de que esta pueda acceder a distintos beneficios y servicios que ofrecen el IMAS y otras instituciones gubernamentales. La población objetivo de los programas sociales focalizados está constituida por grupos familiares en situación de pobreza y de pobreza extrema, así como por aquellos que perciben ingresos que no les permiten satisfacer las necesidades básicas, especialmente los más vulnerables: las mujeres jefas de hogar con menores a su cargo, los jóvenes relegados del sistema educativo y sin formación técnica, los adultos mayores desprotegidos y con personas a su cargo, los discapacitados severos, etcétera.

Para calificar a las personas y las familias destinatarias de los programas sociales, el SIPO utiliza tres métodos de medición de la pobreza: la línea de pobreza (LP); el método integrado de pobreza (MIP) y el puntaje (método SIPO). El SIPO genera información a nivel familiar, comunal y regional sobre la base de un conjunto de categorías amplias, excluyentes y explícitas. Así, el sistema permite caracterizar la población objetivo; definir y orientar los métodos de intervención, las estrategias de coordinación y los programas institucionales; priorizar a la población que solicita los servicios institucionales con base en los recursos disponibles y garantizar que los beneficios lleguen efectivamente a aquellas personas que más los necesiten mediante programas compensatorios o de promoción.

La información suministrada sobre la situación de las familias, complementada con información de tipo psicosocial, les permite a los profesionales de los programas brindar una atención más especializada e integral. Mediante su utilización, el sistema tiene además el potencial de estandarizar un único instrumento de recolección de datos y variables significativas para explicar e interpretar la condición socioeconómica de las personas y las familias, así como para establecer su nivel de pobreza.

Los objetivos del SIPO son los siguientes:

- Establecer un mecanismo técnico, objetivo y uniforme para el registro de los beneficiarios.
- Facilitar la generación de conocimiento sobre los temas relacionados con la pobreza.
- Mantener un banco de información permanente y actualizado que apoye la elaboración de los planes, los programas y los proyectos del IMAS, de otras instituciones del sector social y de las comunidades beneficiarias.
- Conocer objetivamente las características de la población que requiere los servicios institucionales para poder realizar una mejor selección de los beneficiarios de los programas sociales.

El SIPO fue concebido como un sistema centralizado en términos de su base de datos, pero descentralizado en su operatividad, gracias a que opera en ambiente web. Cada vez que se agrega un registro, en cualquier oficina y desde cualquier lugar del país, este actualiza de inmediato toda la base de datos. El acceso a este sistema se realiza mediante

Internet, lo cual lo convierte en un mecanismo transparente, pues para el usuario está siempre accesible y actualizado.

2.1 Componentes del Sistema de Información de la Población Objetivo (SIPO)

Los datos contenidos en el SIPO se obtienen mediante la FIS, que es un instrumento de recolección de datos estructurado y precodificado que contiene 56 variables de tipo socioeconómico, demográfico y geográfico, las cuales permiten conocer la situación socioeconómica de las personas y las familias registradas, así como establecer su nivel de pobreza. Los conceptos básicos del SIPO se definen por unidad familiar y consideran una serie de variables que luego se procesan mediante la aplicación de un modelo econométrico. La FIS⁶ se ha organizado en dos páginas, impresas por ambos lados. Asimismo, la ficha, que puede ser completada de forma manual, permite identificar con precisión a la población objetivo, potencial beneficiaria de los programas sociales.

Variables de caracterización socioeconómica

La FIS se compone de diez secciones básicas, que contienen las variables fundamentales para valorar la situación socioeconómica de las familias registradas, como se muestra en el Cuadro 6 que se presenta a continuación.

Cuadro 6. Contenido de la Ficha de Información Social (FIS)

Sección	Subsección	Variables
1- Datos generales		Variables del 1 al 16
2- Vivienda	Protección ambiental	Variables del 17 al 19
	Hacinamiento	Variable 20
	Saneamiento y bienestar	Variables del 21 al 24
3- Identificación residentes de vivienda		Variables del 25 al 38
4- Actividad económica		Variables del 39 al 43
5- Previsión social		Variables del 44 al 46
6- Salud		Variable 47
7- Educación formal y no formal		Variables del 48 al 51

⁶ La Ficha de Información Social de Personas Institucionalizadas y sin Domicilio Fijo (FISI) se aplica a las personas sin domicilio fijo que viven en cuartos de casas u hoteles o que se encuentran residiendo permanentemente en alguna institución de salud o de bienestar social. Los criterios para la aplicación de la FISI son los mismos que se utilizan en el caso de la FIS, pero la FISI se aplica a un sólo individuo con un número menor de preguntas.

Cuadro 6., continuación

Sección	Subsección	Variables
8- Participación comunal		Variable 52
9- Patrimonio		Variables del 53 al 55
10- Aspectos psicosociales		Variable 56
11- Observaciones: este espacio está destinado a registrar información adicional sobre situaciones poco frecuentes que no hayan sido contempladas anteriormente (variable 57)		

Fuente: Elaboración propia basada en datos del SIPO.

2.1.2 Mecanismos de estratificación

El SIPO pondera 16 de estas variables, asignándoles un peso específico en la medición de la pobreza. Estas variables responden a factores y subfactores, cuya combinación permite otorgar una calificación por puntaje a las familias incluidas en el sistema. El puntaje es una estimación continua, diferenciada por zonas (urbana y rural), que indica el nivel socioeconómico y de pobreza de los individuos que residen en una determinada vivienda.

El diseño del cálculo del puntaje se llevó a cabo con base en la evaluación de las categorías que componen cada variable. Así, se asigna el puntaje más bajo para dar cuenta de una situación de carencia extrema y el más alto para referir a la situación más favorable; las restantes categorías van asumiendo puntajes gradualmente en relación con su cercanía o lejanía respecto de la situación óptima o pésima para cada una de las categorías de las variables consideradas. Esto permite saber en qué rango de puntaje se ubican las familias pobres para poder caracterizarlas y conocer las distintas categorías que están más presentes o ausentes en lo que se define como la situación de pobreza. A continuación en el Cuadro 7 se presenta la ponderación asignada en el marco del SIPO a los factores mencionados.

Cuadro 7. Ficha de Información Social (FIS) del Sistema de Información de la Población Objetivo (SIPO). Ponderadores para factores, subfactores y variables

Factor	Subfactor	Variable	Zona urbana	Zona rural
Vivienda			0,2573	0,2906
	Protección ambiental		0,3872	0,4045
		Paredes	0,3394	0,3323
		Piso	0,3323	0,3328
		Techo	0,3283	0,3349
	Hacinamiento		0,3235	0,2871
	Saneamiento y bienestar		0,2893	0,3084
Educación			0,2485	0,2149
Ocupación			0,0994	0,1264
Ingreso			0,2810	0,2396
Patrimonio			0,1138	0,1285
	Posesión de vivienda		0,6000	0,6500
	Equipamiento		0,4000	0,3500
		TV Color	0,3092	0,3093
		Refrigerador	0,3556	0,3495
		Lavadora	0,3352	0,3412

Fuente: Elaboración propia basada en datos del SIPO.

Según técnicos del IMAS y expertos que han venido trabajando en el diseño y el mejoramiento del SIPO,⁷ el sistema requiere una depuración de variables que haga más ágil y simple el proceso de recolección, brindando además posibilidades de acceso a más familias. En ese sentido, algunos consideran que las fichas deberían ser menos complejas, pero a la vez contener variables que permitan una discriminación más contundente de los distintos niveles de pobreza.

Aun cuando no se han llevado a cabo estudios serios en esta materia, la opinión generalizada entre los funcionarios que son usuarios del sistema indica que ciertas variables incluidas en la FIS no aportan realmente elementos adicionales a la medición de la pobreza ni son determinantes para el criterio del técnico social en la selección de una familia. Por otra parte, se considera que ciertos factores, como por ejemplo la vivienda, tienen un peso mayor del que deberían tener, creando distorsiones inconvenientes que eventualmente pueden perjudicar a determinadas familias que si bien se hallan en una situación de carencia total de ingresos, por ejemplo, tienen una vivienda en condiciones aceptables.

⁷ Entrevista a Nomey Araya, gerente de Desarrollo Social del IMAS.

En comparación con los métodos que cuantifican el ingreso –el cual se aproxima sólo indirectamente al fenómeno de la pobreza, pues no capta la situación de insatisfacción o satisfacción de las necesidades básicas sino una satisfacción potencial de acuerdo con un monto disponible– el puntaje capta por medio de sus indicadores la situación fáctica de insatisfacción de las necesidades básicas que el sistema contempla.

El puntaje es una herramienta que permite obtener un orden de postulantes a obtener los beneficios sociales del Estado y tiene un papel importante en la cuantificación de las poblaciones objetivo de los programas sociales. Sin embargo, su superioridad respecto de otros instrumentos está dada por su potencialidad para, simultáneamente, cuantificar a las poblaciones objetivo e identificar (por dirección, nombre y apellido) a segmentos de esas poblaciones, lo que permite abaratar considerablemente los costos, acelerar la llegada de los beneficios y asegurar con antelación la equidad en la selectividad de los programas.

Con todo, el puntaje por sí solo no es un índice de recuento de la pobreza que contabilice el número de personas (o de hogares) que se encuentran por debajo del umbral definido para una determinada necesidad básica. Si bien el puntaje sintetiza un determinado nivel de carencia de los beneficiarios de ciertos programas, hay que tener en cuenta que el modelo está llamado fundamentalmente a identificar a los más pobres entre los pobres, y a distinguir entre estos últimos y aquellos que son clasificados como “no pobres”.

2.1.3 Registro de demanda potencial por programas

Para el registro y la atención de la demanda potencial de beneficiarios de los diferentes programas, el IMAS ha desarrollado una clasificación de las familias por nivel de prioridad mediante el uso del SIPO, lo cual permite establecer tres categorías o rangos de puntaje: un grupo 1 de pobreza extrema e indigencia; un grupo 2 de pobreza moderada, y los grupos 3 y 4 de menor nivel de pobreza. Siendo una entidad que responde a un mandato claro de atender las situaciones de pobreza extrema, es política de la institución concentrar su apoyo en el nivel 1 y, dependiendo de la capacidad presupuestaria, atender a algunas familias del nivel pobre, dejando que las familias de los niveles 3 y 4 sean atendidas por otras instituciones que prestan servicios sociales.

Por su parte, en el año 2005 el SIPO contaba en su base de datos con un total de 283.933 fichas aplicadas, que representaba alrededor del 97% del total de su población

objetivo, con toda la información necesaria para diseñar las políticas y aplicar las intervenciones tendientes a promover mejores condiciones de vida entre las familias beneficiarias.

Todo lo expresado anteriormente sugiere que el IMAS debería estar en condiciones de atender con gran eficacia y eficiencia a su población objetivo. No obstante, a pesar de contar con estos poderosos instrumentos, el IMAS se ve inhabilitado para hacer uso estratégico de los mismos, por diversos factores. En primer lugar, un problema que enfrenta el IMAS para la atención de la demanda potencial de beneficiarios es el hecho de que los recursos que maneja no son suficientes para atender ni siquiera la demanda diaria y menos aún la de aquellos grupos menos favorecidos que ni siquiera tienen capacidad para solicitar los incentivos económicos o los servicios que requieren. El nivel de demanda que maneja diariamente esta entidad en todo el país la obliga a responder primero a quienes se acercan a la institución por sus propios medios, limitándose casi por completo su capacidad de salir a buscar a quienes, por sus características, parecen ser los más necesitados. Así, dada la escasez de recursos, el IMAS se ve obligado a atender a quienes llegan “primero a la fila”.

Cuadro 8. Metas de cobertura del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), 2006

Beneficiario	Meta	Población	Cobertura (en %)
Total familias en situación de pobreza	8.100	215.676	3,8
Total menores	22.000	413.369	5,3
Total mujeres	4.700	193.902	2,4
Total apoyos laborales	1.712	127.650	1,3
Vivienda propia en mal estado	900	22.590	4,0

Fuente: Elaboración propia con información del Plan Anual Operativo (PAO) 2005 del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS).

El segundo problema que enfrentan las entidades estatales en general, que se agrava en el caso de aquellas que atienden a las familias pobres, es una excesiva tramitología que torna a los servicios prácticamente inaccesibles. Sobre este tema, un informe realizado recientemente en Costa Rica por la Contraloría General de la República concluye que las entidades y los programas dedicados a la atención de los más pobres han establecido una maraña operativa de tal complejidad y magnitud que se convierte en un verdadero

obstáculo para el acceso de las familias al sistema, excluyéndolas y dejándolas en una situación de mayor precariedad y desventaja.

Por último, los sistemas de focalización SIPO-SABEN enfrentan un problema adicional, que es el vencimiento de las fichas FIS. A mediados de 2001, en medio del proceso de depuración de la base de datos del sistema y del pleno desarrollo informático del SIPO, se determinó que, de las 150 mil FIS, una cantidad importante había sido aplicada en los años 1997 y 1998. El reglamento vigente entonces indicaba que la FIS tenía una duración de dos años y que con posterioridad a la fecha del vencimiento debía ser actualizada. Lo que entonces se definió como el “Plan de mantenimiento de la información del SIPO” incluyó dos actividades principales: la actualización de las FIS y la aplicación de nuevas FIS.

Mediante varios convenios con organizaciones privadas y con universidades, este Plan se llevó a cabo, cumpliéndose con la meta indicada, lo cual permitió que a inicios de 2002 se contara con una base de datos bastante depurada, con los registros actualizados en más del 90% de los casos. El proceso continuó durante el primer semestre de 2002, llegándose a contar con una base de datos que en aquel ese momento incluía un millón de personas y alrededor de 250 mil familias, lo que equivalía a unas 208 mil FIS. De las familias registradas hasta el año 2002, un 20% estaba por encima del puntaje máximo que el sistema considera como “pobre”; es decir, se consideraba que 200 mil personas registradas no se hallaban en situación de pobreza, mientras que 800 mil personas sí lo eran. Considerando que en ese momento la población costarricense era cercana a los 4 millones de habitantes y que el índice de pobreza era de alrededor del 21%, se estima que aproximadamente 840 mil personas o 187 mil familias se encontraban bajo la línea de pobreza. Comparando ambos datos se podría afirmar que hacia diciembre de 2002 el SIPO había logrado incluir en su base de datos alrededor de un 95% del total de las personas y las familias pobres del país.

La realidad es que actualmente existe una cantidad importante de fichas FIS que no están vigentes en el sistema, con base en las cuales se toman decisiones sobre el otorgamiento de los beneficios. De conformidad con la información suministrada por la

Subgerencia de Desarrollo Social a la Contraloría General de la República,⁸ en 2005 existía un total de 150.261 FIS no vigentes, que representan un 53% del total de las fichas incluidas en el SIPO, de las cuales un 29% había cumplido entre 1 y 3 años desde su aplicación y un 18% había sido aplicado hacía menos de un año. Del total de fichas no vigentes, 26.173 correspondían a familias ubicadas como prioritarias por su localización geográfica y sus condiciones de vida, las cuales se verían afectadas pues, de acuerdo con la normativa interna,⁹ no podrían recibir beneficios.

La situación descrita afecta el cumplimiento de los objetivos institucionales de combate a la pobreza debido a la importancia que tiene la base de datos del SIPO como elemento para la toma de decisiones y por su carácter de elemento básico para el otorgamiento de los beneficios.

2.2 Fuentes de información

2.2.1 Tipos de fuentes de información: la Ficha de Información Social (FIS)

La norma general establecida en los manuales de procedimientos del SIPO indica que se debe aplicar una FIS por cada unidad habitacional o vivienda, indistintamente de la cantidad de personas o núcleos familiares que allí habiten. La información es completada por un encuestador, de forma manual, en una FIS impresa. Es obligación completar la ficha en la casa o el sitio donde vive la persona o familia que es potencial beneficiaria de los programas sociales o aquella persona que se ha presentado a solicitar un determinado beneficio. Lo anterior está clara y formalmente establecido en los reglamentos y manuales, y así se explicita en la capacitación que se brinda a los encuestadores encargados de llevar a cabo la aplicación de las FIS.¹⁰

La aplicación de la FIS en una zona geográfica, localidad o familia determinada puede darse a partir de tres formas de solicitud, que se describen a continuación.

⁸ Oficio No SGDS-1022-07-05 del 11 de julio de 2005 de la Subgerencia de Desarrollo Social del IMAS a la CGR.

⁹ Reglamento para la prestación de servicios y el otorgamiento de beneficios del IMAS.

¹⁰ Ver artículos 13 y 14 del “Reglamento para regular la administración, el funcionamiento y el uso de la información del Sistema de Información de la Población Objetivo (SIPO)”, Alcance No 94 a la Gaceta No 251 del lunes 30 de diciembre de 2002, página 11.

- Por demanda: este es el mecanismo que más se utiliza y se inicia a partir del momento en que una persona llega a la institución para solicitar algún beneficio. El técnico responsable procede a realizar la consulta. Si la familia solicitante ya está incluida en la base de datos, se procede al trámite de atención correspondiente; si el registro no está disponible o está vencido, se incluye su referencia en la “hoja de ruta” de la gerencia regional que corresponda, para que la familia sea visitada por un encuestador que aplique la FIS.
- Por “barrido”: en este caso (preselección geográfica o *outreach*) se definen previamente las comunidades, barriadas o zonas geográficas donde se concentra la pobreza, en las cuales se aplican las FIS a todas las viviendas. En este caso se considera y se analiza información proveniente de tres fuentes: la experiencia y el conocimiento de terreno de las gerencias regionales del IMAS; los datos empíricos provenientes de los censos nacionales, las encuestas de hogares y otras fuentes estadísticas oficiales; y la calificación según el índice de desarrollo humano (IDH) que anualmente actualiza el Ministerio de Planificación Nacional. Esta modalidad se utiliza también para responder a las prioridades que establecen algunos programas, como los que otorgan transferencias económicas en forma masiva para cubrir necesidades alimentarias o aquellos que facilitan apoyo a grupos amplios de población que se han visto perjudicados por una mala cosecha, un desastre natural o una emergencia, y que se encuentran en situación de pobreza coyuntural. En el caso de los barridos, el 100% de los hogares de la zona son sujetos de aplicación de la FIS, es decir que no se excluye a nadie previamente.
- Por referencia o búsqueda directa: la búsqueda directa (preselección por pertenencia a determinado grupo vulnerable o

outreach) se lleva a cabo para la ejecución de programas dirigidos a determinados grupos de población que, por sus características, no se acercan a solicitar ayuda directamente y deben ser identificados por el IMAS a fin de poder prestarles el servicio deseado. Es el caso de las madres adolescentes y otros grupos.

Cuando el IMAS inicia procesos de barrido, atiende la solicitud de una familia o de otra institución, o sale a la búsqueda de un determinado perfil de beneficiarios puede recoger la información de la FIS básicamente mediante dos formas de aplicación del cuestionario, las cuales se describen a continuación.

- En la vivienda (visita domiciliaria): este es el sistema que se utiliza en la gran mayoría de los casos y es el mecanismo de oficio que se ha determinado para completar la información de la FIS. Durante la visita, se debe registrar toda la información que contiene la FIS y se deben incluir los datos de todas las personas que residen permanentemente en la unidad habitacional.
- En la sede del IMAS, un salón comunal u otros locales habilitados para tal fin: este sistema de recolección se utiliza únicamente en situaciones de emergencia o casos especiales. En la entrevista con el jefe de familia se tienen que incluir los datos de todas las personas que habitan en la vivienda en forma permanente. Se registran todos los datos, excepto aquellos que refieren a la sección “protección ambiental”, los cuales deben ser registrados mediante una acuciosa observación de los materiales con los que está construida la vivienda y de su estado. Para dar validez a la FIS aplicada mediante este tipo de entrevista, el reglamento indica que es preciso realizar una visita posterior a la vivienda, en un plazo no mayor de dos meses. Esta forma de aplicación

de la FIS, denominada “FIS parcial”, se implementa en casos muy especiales.¹¹

2.2.2 Procesos de integración de las bases de datos

El SIPO se complementa con el sistema SABEN, herramienta que permite hacer llegar los incentivos económicos y las transferencias al beneficiario. Este sistema toma como base el puntaje establecido por el SIPO para la medición de la situación de pobreza e indica si el beneficiario califica o no para el otorgamiento del incentivo. Por otra parte, registra todos los beneficios otorgados a una persona o familia en particular y genera los movimientos contables, financieros y presupuestarios que se derivan de la transacción. El objetivo fundamental del SABEN es apoyar los procedimientos técnico-administrativos que se desarrollan en las gerencias regionales para el otorgamiento de los beneficios y el seguimiento de los beneficiarios de los programas sociales, agilizando y mejorando la calidad del servicio.

Los módulos que componen el SABEN son los siguientes:

- **Módulo Parámetros:** conjunto de tablas que reflejan la naturaleza del manejo y el control que puede asumir un proceso durante su ciclo de vida en el sistema, facilitando la utilización de secciones comunes de los programas en distintos procesos. Un ejemplo es la ventana de mantenimiento de resoluciones, que puede actuar para la revocación, la suspensión y la reactivación de un beneficio, lo cual implica, en definitiva, la elección de alguno de los estados del beneficio.
- **Módulo Transacciones:** procesamiento de los beneficios. Existen cuatro tipos de transacciones: proceso individual, proceso grupal, SIPO y control de efectivo.
- **Módulo de Consultas:** permite visualizar información de interés registrada en el SABEN en cualquier momento y desde cualquier lugar.
- **Módulo Presupuesto:** es uno de los módulos centrales puesto que para tramitar cualquier beneficio hay que recurrir a la información que

¹¹ Soto Zúñiga, Paúl, y Jeannette Solano Sibaja. 1999. “Manual para la aplicación de la Ficha de Información Social (FIS)”. Anexo 4. Instituto Mixto de ayuda Social, IMAS.

maneja este módulo. Constituye una interfaz con el Sistema de Planeamiento Administrativo y Finanzas (PAF) del IMAS y suministra al SABEN la información sobre la ejecución del presupuesto de los programas sociales.

- **Módulo de Reportes:** genera reportes para el sistema a fin de realizar acciones de seguimiento de acuerdo con parámetros establecidos. Su contenido se organiza en cuatro secciones: i) Hoja de ruta: listado de encuestas que deben ser realizadas y ruta de acceso; ii) Listados: atenciones, resoluciones, beneficiarios, compromisos, documentos anulados, documentos impresos, libro de bancos, documentos por emitir, documentos emitidos, control de valores, listado de agencias bancarias y listado de resoluciones pendientes; iii) Presupuesto: ejecución de gastos, liquidación de presupuesto y ejecución presupuestaria; iv) Estadísticas: beneficiarios, compromisos y otros.

El SABEN facilita y mejora sustancialmente la calidad de servicio que se otorga al beneficiario final de los programas sociales, ya que permite brindar una atención ágil y oportuna, basada en una mayor eficiencia administrativa, pues el sistema incluye todos los pasos necesarios para el otorgamiento de un beneficio, desde el ingreso de la solicitud hasta la emisión del cheque, cupón u orden de pago a nombre del beneficiario. El SABEN registra la atención, la solicitud y la resolución de los trámites correspondientes a cada persona, familia o grupo beneficiario y permite conocer el historial de cada familia, lo cual facilita los procesos de programación, seguimiento y rendición de cuentas. De esta manera, el sistema reduce las duplicidades en la atención, permite conocer hacia qué poblaciones se dirige la inversión social y cuenta con controles por beneficiario.

También ofrece información sobre el ritmo de ejecución y el destino de los recursos, lo cual permite clasificar por programa y por zona geográfica la cobertura de los programas del IMAS. Asimismo, sobre la base de la información periódica generada por este sistema es posible reorientar los recursos de acuerdo con las prioridades institucionales, facilitando el cumplimiento de la Ley de Control Interno, dado que el sistema cuenta con normativa, reglamentos y manuales que le son propios.

2.3 Usos actuales y potenciales del sistema

Pese a que el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 y el PVN de la administración Pacheco señalan la necesidad de lograr la transversalización interinstitucional del SABEN junto con el SIPO, el IMAS no realizó esfuerzos para promover su uso por parte de otras instituciones que ejecutan programas selectivos. En el estudio realizado por la CGR se determinó que el SABEN está integrado con el SIPO pero para el uso interno exclusivo del IMAS, pues el resto de las instituciones que ejecutan programas selectivos conocen poco sobre el SABEN y, en cambio, muchos creen que el SIPO es un sistema que les permitiría registrar a sus beneficiarios y conocer los programas a los cuales tienen acceso sus beneficiarios potenciales. De tal forma, existe la creencia de que el SIPO es también un sistema que dispone de datos sobre beneficiarios actuales, lo cual no es correcto, ya que esa información realmente la maneja el SABEN.

En cuanto al proceso de otorgamiento de los beneficios en la interacción SIPO-SABEN, en primera instancia se determina si el demandante es una familia que presenta la solicitud por intermedio de un individuo (proceso individual), o si es una organización o un centro de atención (proceso grupal). El proceso individual comienza por la *atención*, momento en el que se establece si las necesidades del cliente pueden ser atendidas mediante el IMAS, o si la atención le corresponde a otra institución. Se determina también si el demandante puede aspirar o no a algún programa de beneficios específico, y si corresponde se le brinda información sobre algún programa en especial.

Si en la etapa de *atención* se determina que puede realizarse una solicitud de beneficios en el IMAS, se pasa a la *solicitud*, en la cual se plantean los beneficios que se le podrían brindar al cliente o que este necesita. Además se hace un estudio más profundo de la situación de la persona por medio de su historial y la FIS registrada en el SIPO. También se determina si existe presupuesto para poder tramitar el beneficio, el cual corresponde al beneficio y el distrito donde esa persona vive. En caso de que sea preciso seguir tramitando los beneficios solicitados por falta de requerimientos, estos deben ser presentados en una posterior *atención*, la cual sería definida como una *atención* por “entrega de documentos”.

Todos los beneficios que califican están en condiciones de pasar a *resolución*, en la cual se ingresa la justificación social para otorgar el beneficio. Posteriormente se indican el monto, los períodos y el mes de inicio del beneficio. La *resolución* puede recomendarse

para su autorización, quedar en estudio y aprobarse para su emisión. Una *resolución* que no es rechazada en alguno de sus componentes crea un compromiso presupuestario por medio de una reserva.

Todo beneficio establecido mediante una resolución que resulte aprobada genera una programación de *eventos de pago*, que son registros mensuales en el proceso de emisión. Cada *evento de pago* corresponde a una resolución y un beneficio en especial. En el momento en que se hace la emisión, el presupuesto reservado se ejecuta, esto es, pasa de estar reservado a ser ejecutado. Respecto del manejo del proceso de emisión y control de los documentos existe una serie de operaciones como la anulación de documentos, la reimpresión de documentos y el manejo de cuestiones como el no retiro de algún documento.

Como puede apreciarse, todo el proceso está sostenido por el módulo de *presupuesto*. El *presupuesto* se maneja, esencialmente, en dos niveles: un primer nivel de detalle necesario para el Área de Asesoría y Apoyo Financiero (AAAF), el cual maneja la estructura programática hasta el nivel de los componentes, y un segundo nivel, dependiente del anterior, que maneja el presupuesto por beneficio y por ubicación geográfica, desagregado hasta el nivel del distrito. Cada operación implicada por el presupuesto se refleja en ambos niveles de detalle. En este flujo de actividades se da una muy estrecha relación entre el SABEN y el SIPO. La administración de todo el proceso debe considerar que el cliente esté registrado en el SIPO, que la ubicación geográfica de la ficha registrada pertenezca a la jurisdicción de la gerencia regional y que exista presupuesto en el distrito donde la persona vive –lo cual también está establecido en el SIPO–, entre otros aspectos que permanentemente el SABEN debe consultar con el SIPO.

El proceso grupal se asemeja en su flujo al individual. Sin embargo, las organizaciones, por lo general, deben presentar un proyecto. El proceso de atención de las organizaciones considera las metas por beneficios del proyecto en el proceso de solicitud. Además, los beneficiarios del proyecto deben estar registrados en el SIPO para que el proyecto pueda ser ejecutado. El proceso de resolución, una vez aprobado el proyecto, registra un convenio entre el IMAS y la organización. Toda resolución grupal demanda un proceso de revisión llamado liquidación, en el cual se revisa si los giros hechos a la organización se han ejecutado correctamente y se revisa si todos los beneficiarios del

proyecto están registrados en el SIPO. En caso de fallar algún control de los registros, el beneficio otorgado por la organización se suspende.

Una variante importante de los procesos grupales son los centros de atención, entre los cuales se encuentran los hogares comunitarios (para niños) y los hogares de ancianos. El proceso es semejante al grupal, si bien en este caso no se crean proyectos sino que cada mes se elabora una planilla con los beneficiarios. La *atención* sólo obliga a que se realice una *resolución*, mientras que el proceso de revisión, semejante al de una liquidación de proyectos de organizaciones, debe realizarse de forma mensual.

El SIPO es un sistema que solamente registra a las familias y las califica, realizando ponderaciones por niveles de pobreza o puntajes. Así, resulta claro que la simple inclusión de una familia en el sistema no garantiza que esta sea considerada como beneficiaria de los programas; simplemente le otorga la opción de ser valorada según su condición socioeconómica y la clasifica en un determinado rango para acceder a un eventual beneficio. En este sentido, el SIPO registra población que es potencial beneficiaria de los eventuales programas o beneficios a ser puestos en práctica en un momento determinado. Por ello, el SIPO no excluye a nadie de ser sometido a la evaluación de pobreza ni discrimina con anterioridad a la aplicación de la FIS y la asignación del puntaje. La discriminación se hace en el momento en que se valora la posibilidad de una familia de acceder a algún beneficio, según los parámetros de pobreza establecidos para otorgar ese beneficio o servicio particular.

Cuando una persona acude al IMAS a solicitar algún beneficio, lo primero que se determina es si el beneficio que solicita corresponde al IMAS, pues con frecuencia las personas acuden para solicitar la atención de necesidades que son cubiertas por otras entidades del sector público. No existe ningún mecanismo oficialmente establecido para incluir a las personas o las familias que se encuentran en situación de pobreza coyuntural, como tampoco se ha creado una instancia donde estas puedan apelar las decisiones del sistema o del técnico competente. El SIPO no ha establecido ninguna instancia para que las familias puedan reclamar en caso de considerar que no fueron calificadas en forma justa o que no se evaluaron aspectos que podrían pesar en la calificación. Habitualmente la persona interesada se presenta en las oficinas del IMAS a hacer su reclamo, y queda a criterio

subjetivo del técnico social que corresponda incluir información adicional, reevaluar el caso o repetir la aplicación de la FIS en la vivienda.

2.4 Tema especial: El Registro Único de Beneficiarios: viabilidad y realidad

El sistema SIPO-SABEN es único en Costa Rica; no existe otro sistema similar en otros sectores del Estado. Sin embargo, algunos programas selectivos han desarrollado sus propias estrategias de selección de beneficiarios que, si bien no constituyen verdaderos sistemas estructurados y computarizados, son mecanismos o herramientas que permiten identificar y seleccionar a los beneficiarios de una determinada prestación. Tal es el caso del Régimen No Contributivo de la CCSS que selecciona a sus beneficiarios utilizando el tradicional estudio social individual; de las becas del FONABE, que se basa en el criterio de los directores, los profesores y la comunidad vinculada con los centros educativos; y del SFNV, que discrimina con base en el ingreso reportado por las familias.

Un análisis realizado por la CGR,¹² del SIPO del IMAS en relación con estos otros mecanismos de selección de beneficiarios utilizados por otras instituciones permitió determinar que, más allá de las deficiencias que pueda tener, el SIPO sigue siendo el único sistema objetivo de selección de beneficiarios. Los demás instrumentos se caracterizan por una gran subjetividad, poca transparencia y limitada confiabilidad. Por otra parte, utilizan gran variedad de variables, criterios y métodos distintos, lo cual genera dispersión, duplicidades, falta de coordinación y producción de datos incompatibles sobre la población que es objeto de la asistencia social, además de un importante desperdicio de recursos y de tiempo en la labor de identificación, clasificación, registro y validación de la información sobre esa población. Según se indica en el citado informe, estos instrumentos generalmente solicitan la misma información para identificar las necesidades y clasificar por condición socioeconómica al beneficiario potencial, por medio de formas de consulta diferente, lo cual genera incompatibilidades cuando se desea comparar los datos relativos a una misma variable o a un mismo indicador. Así, se duplica la información solicitada, la cual a su vez no sirve para establecer comparaciones con los datos provistos por otras instituciones o por las estadísticas oficiales. Este impedimento es común cuando se miden variables como el ingreso o las necesidades básicas insatisfechas.

¹² Contraloría General de la República (CGR).

En la matriz elaborada como parte de un estudio comparativo entre las variables consideradas por diversos instrumentos utilizados por los sistemas de selección de la CCSS y las variables de la FIS del SIPO,¹³ se pudo observar que un número significativo de las 56 variables consideradas en la FIS es utilizado por los instrumentos de selección de la CCSS. En algunos casos, la FIS contempla con mucho mayor detalle aspectos relacionados con la ubicación del beneficiario por regiones de planificación o caseríos, así como con las condiciones de la vivienda y la situación sociodemográfica de todos los miembros del hogar, estandarizando el mismo criterio de clasificación para todos. Esta característica es positiva, dado que si todos los programas utilizaran la FIS podrían sacar provecho de esa información. No obstante, también cabe preguntarse si la abundante información de la FIS no resulta excesiva para determinar los niveles de pobreza y las necesidades de la población.

Como se ha afirmado anteriormente, desde hace ya más de 15 años diversas administraciones han mostrado su interés en contar con un sistema único de identificación, selección y registro de los beneficiarios de los programas sociales. El Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 establece el uso del SIPO y el SABEN para estos fines, al igual que el PVN, establecido en ese mismo período.

Por otra parte, en Ley 8269 de 2002, referente al contrato de préstamo suscrito entre la República de Costa Rica y el Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento (BIRF), se dispuso que debía destinarse la suma de tres millones de dólares a fin de consolidar el SIPO y establecerlo como sistema único de identificación, selección y registro de los beneficiarios de los programas sociales. No obstante, por una serie de inconvenientes surgidos con el cambio de administración, la Junta Directiva del IMAS desistió de continuar con el proyecto. Como medida alterna, tomó la decisión de realizar las actividades necesarias para lograr el desarrollo y el fortalecimiento del SIPO, con sus propios recursos, lo cual no garantiza que esto pueda llevarse a cabo.

Existe además un borrador de decreto elaborado en 2001 y modificado varias veces, que deberían haber suscrito desde entonces el presidente de la República y el ministro de

¹³ Estudio elaborado por funcionarios del Plan de Atención para la Salud de las Personas Jóvenes (PASS) de la CCSS. Es un resultado de las reuniones técnicas que se realizaron como parte de las negociaciones entabladas con el fin de utilizar los recursos provenientes del Banco Mundial y el Convenio entre la CCSS y el IMAS a inicios del año 2005.

Trabajo y Seguridad Social, que reconoce al SIPO como el instrumento oficial y único del Estado costarricense para el registro, la calificación y la selección de los beneficiarios potenciales de los programas y servicios sociales que se ejecutan con recursos públicos. Este borrador de decreto ha sido difundido y revisado en las dos últimas administraciones, pero a la fecha el decreto no ha sido promulgado.

De esta forma se puede concluir que las acciones emprendidas por el gobierno no han sido suficientes para lograr que las instituciones que ejecutan los programas sociales selectivos utilicen el SIPO y el SABEN como herramientas para la creación del registro único y como mecanismos de selección de los beneficiarios de sus programas. Por ende, es posible afirmar que este sigue siendo un tema pendiente en la agenda social y política del país. En este contexto la focalización, en el caso de Costa Rica, no determina el éxito o el fracaso de los programas; es decir, no es un factor relevante. En realidad la focalización no ha tenido la oportunidad de ser puesta a prueba de manera sistemática, ni el país ha tenido una experiencia que permita determinar la efectividad de los sistemas existentes.

2.5 Conclusiones

El SIPO y el SABEN como sistemas integrados constituyen un instrumento fundamental para responder a las exigencias actuales en materia de información social, permitiendo efectuar análisis por medio del manejo de las técnicas estadísticas y de un modelo econométrico que posibilita la segregación por diversos niveles de pobreza, así como la generación de información para distintos niveles territoriales. Si bien el sistema tiene capacidad para atender la demanda potencial de la población incluida en sus bases de datos, el IMAS realmente no cumple adecuadamente con esta responsabilidad, debido a tres dificultades fundamentales: la insuficiencia presupuestaria, la excesiva regulación aplicada al otorgamiento de los beneficios y la cantidad de fichas FIS que se encuentran vencidas o a punto de vencerse, lo cual impide su uso.

La carencia de un sistema integrado de identificación, selección y registro único de beneficiarios para el sector de la protección social genera falta de coordinación, dispersión y heterogeneidad en los criterios de selección y registro, lo cual hace más compleja la selección de los beneficiarios de los programas sociales. En este sentido, ha faltado voluntad política por parte del gobierno central para asegurar la construcción de un sistema

único de información, selección y registro de beneficiarios para ser utilizado por todas las instituciones que ejecutan programas selectivos a partir de los sistemas SIPO-SABEN. El país carece además de una normativa firme y decidida al respecto, así como de una estrategia orientada a resolver la serie de obstáculos y dificultades que ha limitado el logro de ese objetivo.

A pesar de que varias administraciones han mostrado su voluntad de promover el uso del SIPO y de que se aprobó una ley que asignó recursos externos para tal fin, no se ha cumplido con ese objetivo. Como se afirmó anteriormente, las instituciones continúan utilizando sus propios métodos de selección y registro de beneficiarios, lo cual genera duplicación de esfuerzos, falta de coordinación interinstitucional, aplicación de múltiples criterios y metodologías para determinar los niveles de pobreza, y heterogeneidad de los programas y los proyectos que brindan bienes y servicios a una misma población. La cobertura actual del SIPO alcanza a apenas seis instituciones, que en conjunto ejecutan menos de una quinta parte de los programas selectivos y menos de una tercera parte del presupuesto aprobado para estos al año 2005. Se trata de un alcance muy limitado de ese sistema, que atenta contra su eficiencia y eleva los costos de su mantenimiento.

La teoría señala que un sistema integrado de identificación, selección y registro de beneficiarios debe contener al menos cuatro componentes: un registro único de beneficiarios, un índice de focalización, un sistema integrado de bases de datos y un sistema de monitoreo y evaluación. El SIPO sólo ha desarrollado por completo los dos primeros componentes y parcialmente el tercero, aunque tiene la potencialidad para realizar el monitoreo y la evaluación de la gestión institucional y del sector social en su conjunto. Por otra parte, el SABEN ha sido utilizado exclusivamente por el IMAS y no se han realizado las adecuaciones técnicas requeridas para facilitar su uso y retroalimentar el sistema con información proveniente del resto de las instituciones.

3. Operación del sistema

3.1 Aspectos operativos

3.1.1 Estructura administrativa

En la organización, administración y regulación del sistema SIPO-SABEN, intervienen varios niveles institucionales, los cuales se mencionan a continuación.

- Nivel gerencial: integrado por la Presidencia Ejecutiva, la Gerencia General, la Subgerencia Administrativa-Financiera y la Subgerencia de Desarrollo Social. Es el nivel administrativo superior, que tiene a su cargo la definición de las políticas, la aprobación de las normativas internas y la dotación de recursos para el funcionamiento adecuado del sistema.
- Nivel técnico asesor: integrado por el equipo de profesionales y técnicos de diferentes disciplinas, bajo la conducción de un/a coordinador/a. Tiene la responsabilidad de dirigir y administrar el SIPO en todos sus aspectos en el ámbito nacional, así como de garantizar que se cumplan las políticas dictadas por el Consejo Directivo, la normativa y las directrices aprobadas por el nivel gerencial.
- Nivel de apoyo informático: constituido por el Área de Desarrollo Informático, que tiene la responsabilidad de asegurar la eficiencia en el funcionamiento del SIPO y mantener en óptimo funcionamiento la red digital del IMAS para garantizar la interconectividad en el nivel regional.
- Nivel técnico regional: está a cargo de los equipos técnicos que se ubican en las gerencias regionales del IMAS. Conduce el SIPO en el ámbito regional y garantiza que los procesos de aplicación, revisión, supervisión y digitación de las FIS y las FISÍ, efectuados por la gerencia regional o por otras dependencias o instituciones, cumplan con las normas de calidad y los procedimientos establecidos por el SIPO.
- Otras instituciones usuarias: mediante la firma de convenios se permite la conformación de redes interinstitucionales para la recopilación de

información socioeconómica, con base en el SIPO y otros instrumentos establecidos por el IMAS. Este mecanismo posibilita que las diferentes instituciones que ejecutan programas dirigidos a la población en situación de pobreza o exclusión puedan seleccionar a sus beneficiarios sobre la base de cualquiera de los métodos de medición establecidos en el SIPO. Mediante este mismo convenio se definen las responsabilidades y los aportes tanto del IMAS como de las instituciones usuarias del sistema.

3.1.2 Perfil, destrezas y capacitación de los equipos de gestión en la aplicación de la Ficha de Información Social (FIS)

El proceso de aplicación de la FIS se lleva a cabo de acuerdo con una serie de indicaciones prácticas contenidas en el manual diseñado por el IMAS para este fin. Pueden desempeñarse como encuestadores para la aplicación de las FIS:

- Los funcionarios del IMAS debidamente capacitados y autorizados, que cumplan con el perfil establecido y se desempeñen en cualquiera de sus dependencias, para lo cual deberá mediar la coordinación con la dirección del SIPO y el nivel técnico regional.
- Los funcionarios de otras instituciones públicas o privadas, siempre y cuando se sometan a un proceso previo de capacitación, cumplan con el perfil establecido y demuestren un adecuado manejo conceptual y práctico de las FIS, tal y como lo requiere el IMAS.
- Otro personal contratado para estos fines por el IMAS, debidamente capacitado y autorizado, que cumpla con el perfil establecido para desempeñarse como entrevistador, lo cual queda a criterio de la dirección del SIPO y el nivel técnico regional.

Las personas encargadas de aplicar la FIS firman un documento por el cual se comprometen a efectuar una entrevista exhaustiva y a solicitar la documentación de soporte que se estime necesaria con el fin de asegurar la veracidad de los datos recolectados. El entrevistador debe consignar en toda FIS aplicada su código así como su firma. Las

personas que aplican la FIS deben ser graduados de la educación media, técnicos o estudiantes universitarios y deben haber sido certificados por el IMAS como encuestadores. Con anterioridad a la capacitación, el IMAS suministra algunos ejemplares del “Manual para la aplicación de la FIS/FISI” y fotocopias de la ficha. Las instituciones solicitantes, por su parte, deben hacer los arreglos correspondientes al uso del local donde se realizará la capacitación y encargarse de los recursos didácticos y la alimentación de los participantes, así como de otros aspectos logísticos. La capacitación se inicia con un curso formal de dos días de duración en el cual se instruye a los participantes. Este curso puede ser impartido en el nivel central o en una región determinada. Al finalizar se evalúan los conocimientos de las personas capacitadas sobre los conceptos y la metodología a seguir en la aplicación de la FIS y la FISI, de acuerdo con lo establecido en el manual.

El proceso de aplicación de la FIS es bastante simple. Los técnicos y los expertos consideran además que el hecho de aplicarla en la vivienda ofrece una serie de garantías que mejoran sustancialmente la seguridad y la veracidad de los datos en comparación con otros métodos de recolección de información. La entrevista puede tomar un mínimo de veinte minutos y un máximo de una hora, dependiendo de la distancia que exista entre una vivienda y la siguiente, la complejidad de la composición familiar, los documentos de respaldo que se requieran y el tamaño de la vivienda. Un encuestador bien capacitado, en una zona urbana y mediante la modalidad de “barrido”, puede aplicar entre 20 y 22 fichas diarias, siendo el promedio para esta modalidad de aproximadamente 15 fichas. Cuando la aplicación se hace contra demanda la cobertura es bastante menor pues el encuestador debe visitar viviendas en direcciones específicas y zonas diversas. En este caso, el promedio es de alrededor de 11 fichas diarias y al encuestador se le reconocen los gastos de traslado y se le paga una suma superior por ficha aplicada. En zona rural, mediante la modalidad de barrido y dependiendo del grado de dispersión, un encuestador competente puede llegar a aplicar hasta 12 fichas diarias, siendo el promedio de alrededor de 8 fichas.

Según los técnicos entrevistados, la ineficiencia del proceso se revela cuando la ficha aplicada debe ser sometida al siguiente paso, que es la revisión de los datos. La unidad responsable de esta actividad en la gerencia regional del IMAS debe realizar una revisión exhaustiva de todas las fichas aplicadas, pero por lo general tiene poca capacidad para cumplir esta tarea y por lo tanto las fichas se van acumulando por largos días sin que

se avance con su digitación posterior. Una vez concluido el proceso de revisión, la ficha debe ser digitada a fin de que la información de la familia sea ingresada al sistema. Sin embargo, por problemas de tipo burocrático, el IMAS no cuenta con personal dedicado tiempo completo a realizar estas labores, lo cual supone un nuevo atraso y un costo adicional. Esta es una de las principales quejas que presentan las instituciones con las cuales se han firmado convenios, ya que aunque estas se ocupen de que su personal avance en la aplicación de las fichas en el campo y envíe al IMAS las FIS completas oportunamente, el proceso se traba en el paso correspondiente a la revisión y la digitación de las fichas.

3.2 Aspectos tecnológicos

3.2.1 Software de ingreso

La información necesaria para el uso de los sistemas SIPO y SABEN está almacenada en una sola base de datos, el SIPAS. Lo anterior se desprende de la fuerte interacción que existe entre los procesos de clasificación y registro de la población objetivo y la provisión de beneficios a esa población. Esta base de datos reúne todas las estructuras en lo que respecta a las tablas y los programas especializados que son necesarios para el manejo del SIPO y el SABEN.

La base de datos contiene aproximadamente unas 250 tablas y unos 120 procedimientos. Estos últimos son programas que se almacenan dentro de la base como los cálculos del puntaje o ciertos reportes y estadísticas. Estos programas pueden dar “servicio” a aplicaciones o a otros programas, tanto en plataformas “cliente servidor”, como es el caso de Windows, o bien tipo web.

El sistema administrador de la base de datos utilizado es el SYBASE SYSTEM 11.5. Este posee características importantes para el manejo de la información de los sistemas, ya que se incluye dentro de la llamada tecnología de bases de datos relacionales, orientada a ser eficiente en el uso de sistemas transaccionales como el SIPO y el SABEN. Por otra parte, también provee facilidades para el control de las inserciones, las actualizaciones y las bajas de acuerdo con los conceptos de integridad de la información que defina una organización. Otra ventaja adicional es que una base de datos como el SIPAS integra los llamados “sistemas abiertos”, lo cual facilita el acceso a su información

por distintos mecanismos para consolidar la información transaccional en otras formas de almacenamiento que permitan el uso de las herramientas de análisis.

SYBASE puede ser combinado con otras tecnologías y permite el uso de aplicaciones tipo Windows, como el SIPO y el SABEN que fueron creados en Power Builder, y ciertos ajustes a fin de tornar disponible la base de datos para aplicaciones tipo web y extraer datos para análisis con herramientas como Excel y SPSS, o herramientas tipo OLAP o Minería de Datos.

La base de datos del SIPAS está centralizada, lo cual facilita el acceso a la información desde cualquier punto que pueda conectarse a la red institucional del IMAS. A modo de complemento de lo anterior, SYBASE permite crear perfiles de usuario a los cuales se les asignan permisos para consultar ciertas partes de la base de datos. Así se cuenta con el mecanismo para implementar las políticas de seguridad que se aplican para el SIPO y el SABEN. Finalmente puede observarse que esta tecnología de base de datos en la cual se sustentan los sistemas del SIPAS ofrece muchas facilidades que pueden adaptarse a las necesidades del IMAS para el manejo de su información.

Uno de los alcances funcionales del SIPO es su potencialidad para la generación de reportes y estadísticas, disponiendo de dos enfoques: la generación de reportes estructurados y la generación de reportes personalizados por medio de herramientas de software flexibles que facilitan el planeamiento y la toma de decisiones.

En general, las operaciones realizadas por un sistema de información se pueden clasificar en tres grupos de acuerdo con sus características. En un primer grupo se encuentran las operaciones de procesamiento en lote, las cuales se caracterizan porque realizan las operaciones en grupos, lo cual permite un procesamiento más eficiente. El segundo grupo de operaciones conforma el procesamiento transaccional, también conocido como *On Line Transaction Processing* (OLTP) o *Decision Support Systems* (DDS). En este caso las operaciones son realizadas inmediatamente. Este grupo corresponde a las actividades básicas de una organización: el registro de la información, las consultas puntuales sobre el estado de un trámite, etc. El registro de la información por medio de la FIS es un ejemplo de este tipo de procesamiento, ya que no existen, en su mayoría, consultas predefinidas. El tercer y último grupo de operaciones consiste en el procesamiento analítico, también conocido como *On Line Analytical Processing* (OLAP).

En este caso se busca realizar un acceso y un análisis comprensivo de los datos más importantes con el propósito de llevar a cabo actividades de control y de toma de decisiones.

Los reportes o listados que genera el SIPO se pueden clasificar en tres categorías: reportes sobre casos específicos, listados de control y reportes estadísticos. Los reportes sobre casos específicos corresponden a las salidas de consultas. Para proveer una generación eficiente de estos reportes se utiliza el procesamiento OLTP e índices adecuados en todas las tablas involucradas. Dado que lo que se busca es trabajar con un subconjunto muy específico de los datos, los índices permiten un acceso eficiente que evita realizar un recorrido total sobre la tabla. Los listados de control corresponden a salidas producidas para controlar las actividades desarrolladas por la institución. No corresponden a un caso específico sino a un conjunto de casos que cumplen con ciertas características cronológicas, geográficas o de algún otro tipo. Además, por su naturaleza, pueden requerir que se incluyan los últimos datos disponibles. Los reportes estadísticos producen salidas con información filtrada y compendiada de acuerdo con criterios variables. Normalmente requieren combinar la información completa de varias tablas por lo que interfieren con el procesamiento en línea. Para hacer más eficiente el procesamiento de este tipo de reportes se utilizan herramientas de análisis de datos (OLAP) que deben operar en un servidor especial, dedicado al procesamiento de estos reportes estadísticos con el fin de aislar los efectos que pueden producir múltiples usuarios realizando este tipo de reportes a la vez sobre un servidor OLTP.

3.2.2 Requerimientos de hardware

Los sistemas incluidos en el SIPAS utilizan varios servidores centrales que sustentan una amplia red nacional que opera en ambiente web. En el caso de la base de datos dedicada al procesamiento analítico se utiliza un servidor SUN 250 y para las operaciones transaccionales se utiliza un servidor SUN 450. Para la generación de los reportes en el SIPO se dispone de un servidor de producción donde se realizan las operaciones de entrada, actualización y búsqueda de información en línea (OLTP). Además, en dicho servidor se realizan las consultas específicas y las operaciones en lote que producen los listados de

control del SIPO. Cada oficina, por su parte, cuenta con el respectivo hardware para lograr la interconectividad 24 horas al día, durante todo el año.

3.2.3 Requerimientos del sistema en línea

La red privada del IMAS en la que operan los sistemas SIPO-SABEN está disponible en ambiente web desde el año 2001. Esto hace posible la interacción entre oficinas e instituciones y además permite el uso de correo electrónico gratuito, así como realizar la solicitud de servicios directamente, desde cualquier oficina que cuente con acceso a Internet. La red enlaza las oficinas regionales del IMAS mediante el uso de Internet directo, utilizando antenas parabólicas y comunicación satelital, sin uso de teléfonos, sobre la base de tecnología web, en vez de tecnología del tipo cliente-servidor. En las oficinas centrales la plataforma es del tipo cliente-servidor, sin uso de la web. En las oficinas regionales opera mediante conexiones a los servicios de Internet, con aplicación tipo web que permite la consulta y la actualización de la FIS en línea.

3.3 Aspectos institucionales

3.3.1 Responsabilidades institucionales

Como se ha afirmado a lo largo de este informe, en el caso de Costa Rica, el SIPO-SABEN es administrado por el IMAS, que desarrolló el sistema por iniciativa propia, sin que mediara directriz o normativa alguna en ese sentido. Durante el período 1991-1994 el IMAS, con apoyo técnico del Banco Mundial, dio inicio a los esfuerzos para establecer el ya mencionado Sistema de Selección Beneficiarios (SISBEN-SISATEN). Si bien se desarrolló un software a tal fin y se completó una importante base de datos, este sistema tuvo un alcance relativamente limitado y enfrentó algunas dificultades para su adecuada descentralización y actualización. Por otra parte, la administración que asumió el gobierno a partir del año 1994 restó interés al desarrollo del SISBEN, dejando que la información de las bases de datos se venciera y que los sistemas se desactualizaran.

A partir del año 2000 y hasta el 2002, el IMAS trabajó junto con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en el diseño, el desarrollo y el mejoramiento de este sistema. Sobre la base de este esfuerzo se implementó una serie de ajustes y revisiones a los instrumentos, la plataforma tecnológica, el modelo econométrico y la metodología. Fue entonces cuando nacieron los nuevos sistemas SIPO-SABEN y las demás

aplicaciones vinculadas con ellos, que han sido utilizados por la institución hasta ahora. Luego, en el año 2002 se creó el Área de Sistemas de Información Social (ASIS) al interior del IMAS, la cual reúne al SIPO y al SABEN. En el año 2005 se desarrollaron nuevas versiones del SIPO-SABEN que incorporaron otros requerimientos y ajustes informáticos resultantes de la evolución de los sistemas y del mismo contexto en el que estos se desenvuelven; además, se procedió al nombramiento de personal fijo para aplicar, revisar y digitar las fichas.

El IMAS tiene la propiedad intelectual sobre el sistema, lo cual incluye la base de datos SIPO y su respectivo software de aplicación; el instrumento y diseño de la FIS; las FIS aplicadas; los reglamentos, manuales y procedimientos para el uso del sistema; los documentos sobre la definición del concepto de pobreza y otros de respaldo que se consideren necesarios para ordenar y dar coherencia conceptual y metodológica a la acción interinstitucional del Estado en el objetivo de lograr la superación de la pobreza.

El IMAS es además la entidad responsable de poner el sistema en operación, actualizar las bases de datos y establecer los términos mínimos en que cada institución deberá utilizar el sistema y todas aquellas bases de datos que tomen como plataforma al SIPO. Asimismo, esta entidad es la que define la tecnología informática requerida por otras instituciones para lograr la adecuada y efectiva interconectividad en lo que respecta al uso del SIPO-SABEN.

Así, para el uso del SIPO-SABEN por parte de otras instituciones del sector social el IMAS ha establecido convenios formalmente aprobados por las instancias competentes, que permiten regular el acceso y el uso de la información contenida en las bases de datos, así como las responsabilidades específicas asumidas por cada una de las partes.

El archivo y la custodia de las FIS aplicadas también están en manos del IMAS, aún cuando las mismas hayan sido físicamente aplicadas por funcionarios de otras organizaciones usuarias. Al interior de la institución, son las gerencias regionales las responsables del archivo y la custodia de los documentos físicos, de acuerdo con los procedimientos establecidos por la dirección del SIPO, el archivo central de este instituto y la Ley de Archivos Nacionales.

3.3.2 Aspectos normativos y operativos del sistema

El SIPO-SABEN cuenta con un amplio conjunto de normativa institucional que se ha ido desarrollando a lo largo de los años en apoyo al sistema. Esta incluye algunos decretos ejecutivos de la presidencia de la República, directrices de la CGR que son vinculantes para el sector público, reglamentos aprobados por la Junta Directiva Institucional, manuales de procedimientos que abarcan todos los procesos y los flujos de información del sistema, y manuales para uso del software y de capacitación, entre otros.

La información recogida en la FIS contiene datos confidenciales, de uso restringido, por lo que desde el inicio de su proceso de formulación existió la necesidad de regular la materia, con el fin de resguardar el derecho a la privacidad de la información de las personas que se postulan o que son beneficiarias de un programa del Estado por medio del SIPO.

Con base en la Ley Constitutiva del IMAS, No 4760 del 13 de mayo de 1971, en mayo de 2002 se promulgó el “Reglamento para regular la administración, el funcionamiento y el uso de la información del Sistema de Información de la Población Objetivo (SIPO)”. Sus objetivos son legitimar el uso del SIPO como instrumento uniforme para la calificación y la selección de la población en situación de pobreza así como regular y facilitar el acceso e ingreso de la información socioeconómica y demográfica que brinda el SIPO, respetando el derecho a la información y la privacidad. El SIPO-SABEN cuenta además con varios manuales de procedimientos donde se indican paso por paso los procedimientos que han de seguirse para realizar cada una de las actividades que se llevan a cabo en el marco del sistema. Cada uno de estos procedimientos cuenta con su diagrama de flujo, detallado y esquemático, que permite completar las tareas necesarias para desarrollar todo el proceso.

3.4 Transparencia del sistema

La administración de la información del SIPO-SABEN está a cargo del ASIS en el ámbito nacional y de los Equipos de Planeamiento e Información Social (EPIS) de las gerencias regionales. El ASIS tiene además a su cargo el mantenimiento, la modificación y la actualización de los parámetros contenidos en el SIPO. Esta área, a su vez, puede transferir

a los EPIS la definición de algunos parámetros que permitan realizar algunos ajustes de orden regional o local.

Por otra parte, la administración de la seguridad de la base de datos del SIPO, así como la custodia y el mantenimiento de las claves y el registro y la autorización de los usuarios, son funciones que están a cargo del Área de Desarrollo Informático, en coordinación con el ASIS. Estas dos áreas en conjunto son las responsables de asignar y controlar los niveles de acceso al SIPO, así como de garantizar la seguridad en la transferencia de la información, según el sistema de seguridad que ha sido establecido por el IMAS.

Los niveles de acceso al SIPO se definen de acuerdo con los perfiles de usuario y los límites de autoridad establecidos en la Tabla de Límites de Autoridad. De esta forma, se establece el tipo y el grado de acceso que tienen las diferentes personas, según sean funcionarios internos o externos al IMAS o ciudadanos en general. Los funcionarios autorizados del IMAS, según el perfil de usuario que les corresponda, con su clave pueden consultar la base de datos, obtener información socioeconómica, introducir al sistema los datos recopilados y modificar, actualizar y/o ajustar los datos, los parámetros y las variables contenidos en el sistema.

Los funcionarios de otras instituciones que han sido debidamente autorizados solamente pueden consultar las FIS e imprimir lo que se denomina el “reporte imagen”, que consiste en una transcripción textual de los datos contenidos en la ficha. Esto es posible solamente en el caso de que la persona sea un funcionario de una entidad con la cual se ha suscrito un convenio donde explícitamente se autoriza a realizar este tipo de consulta. Por otra parte, el funcionario en cuestión debe contar con una clave otorgada por el Área Informática, con previa validación del ASIS. Otras entidades usuarias del sistema que no cuentan con la autorización vía convenio para obtener un “reporte de imagen” pueden obtener un listado o una certificación donde se indique que el beneficiario se encuentra registrado en el SIPO y se incluya su calificación de pobreza de acuerdo con los parámetros del IMAS.

Para los ciudadanos en general el acceso al SIPO queda limitado a la consulta de los datos estadísticos. La información que administra el sistema sobre cada familia forma parte de un expediente confidencial al que sólo tienen acceso los profesionales que administran el

caso. Lo anterior está debidamente regulado y normado en los citados manuales de procedimientos y en los documentos legales.

El principio de confidencialidad que rige el uso de los sistemas SIPO-SABEN tiene como base el artículo 24 de la Constitución Política de Costa Rica, que tutela el derecho a la intimidad, la libertad y el secreto de las comunicaciones personales.

3.5 Costos y financiamiento del sistema

3.5.1 Costos del sistema

Estudios anteriores han demostrado que, si bien el gasto recurrente que representa la administración del SIPO-SABEN es alto, el costo relativo del sistema por beneficiario cubierto y en relación con el monto de beneficios que el sistema tramita es muy bajo. El sistema, en este sentido, parece ser eficiente.

Como se indicó anteriormente, el sistema SIPO-SABEN (versión mejorada del antiguo SISBEN-SISATEN) fue creado en el año 2000. En el Cuadro 9 se presenta un resumen relativo a la inversión inicial y los costos de diseño para el desarrollo del SIPO.

**Cuadro 9. Inversión inicial para el establecimiento del Sistema de Información de la Población Objetivo-Sistema de Atención de Beneficiarios (SIPO-SABEN)
(en dólares estadounidenses)***

Cantidad	Artículo/servicio	Total US\$**
1	Servidor E/450	121.628,61
1	Servidor E/250	18.229,09
18	Enrutadores Cisco	66.891,78
128	Licencias de cliente SYBASE	24.325,72
4	Licencias de Power Builder	6.081,43
1	Desarrollo del software	395.292,97
1	Desarrollo implementación BO	24.325,72
1	Capacitación herramientas BO	8.392,37
5	Equipos de comunicación	19.764,65
Total		684.932,34

Fuente: Informes de resultados del Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD) (2002).

* Fondos canalizados mediante el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD.

** Tipo de cambio promedio para 2001, Banco Central de Costa Rica.

Como se observa en el Cuadro 9, la inversión total en el desarrollo y la puesta en marcha del SIPO equivale a un monto de US\$684.932,34, dinero que en su mayoría se canalizó mediante el convenio IMAS-PNUD. Estos costos no incluyen la contraparte aportada por el IMAS en rubros como salarios, mejoras de los edificios, mobiliario, equipos de comunicación, computadores personales y equipos para oficina, entre otros. En la inversión que detalla dicho cuadro tampoco se incluyen los costos de actualización de las bases de datos que ejecutó directamente el IMAS al dar inicio al proyecto con el PNUD, que abarcaron el pago a los encuestadores, la digitación de fichas, el transporte, los viáticos y la revisión de las fichas, entre otros rubros.

El Cuadro 10, que se presenta a continuación, detalla los gastos iniciales (referidos en el Cuadro 9) más los que se han realizado en los primeros cinco años transcurridos desde el establecimiento de los sistemas SIPO-SABEN. Como se observa, el IMAS ha invertido alrededor de 1,37 millones de dólares estadounidenses, al tipo de cambio actual. Esta suma incluye la inversión inicial y todos los gastos posteriores de ajuste de las aplicaciones relacionadas; el hardware institucional; la recopilación, el procesamiento y la digitación de los datos de las FIS; y el desarrollo de los manuales y algunas publicaciones, entre otros ítems.

Cuadro 10. Inversión realizada por el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) en el desarrollo del Sistema de Información de la Población Objetivo (SIPO, 2000-2005

Ítem	US\$	Porcentaje
Desarrollo informático (posterior al proyecto con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD)	120.920,30	9,1
Aplicación y digitación de las Fichas de Información Social (FIS) (2002-2005)	273.581,87	20,7
Impresión de fichas y del Manual	9.495,08	0,7
Publicaciones	2.637,65	0,2
Software (comprado directamente por el IMAS)	78.659,26	6,0
Hardware (comprado directamente por el IMAS)	40.462,87	3,1
Plataforma de servidores (comprados por el IMAS)	65.573,77	5,0
Proyectos desarrollados PNUD-IMAS	730.291,68*	55,3
Total invertido	1.321.622,47	100

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos suministrados por el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) a la Contraloría General de la República (CGR) (2005).

* Esta cifra incluye el aporte del convenio IMAS-PNUD para la inversión inicial más otros gastos ejecutados mediante este convenio para el desarrollo del sistema.

Del gasto total estimado, un 55% corresponde a los proyectos desarrollados en el marco del convenio firmado por el IMAS con el PNUD. Estos recursos fueron utilizados fundamentalmente para modernizar el sistema, actualizar el software, revisar el modelo econométrico para la clasificación de las familias según grupo de prioridad y capacitar al personal responsable en todos los procesos y otros desarrollos específicos. Más allá de los recursos utilizados en el marco del convenio con el PNUD, los costos se concentran en la aplicación y la digitación de las FIS, las cuales consumieron un 20% del gasto total. En términos absolutos, el IMAS invirtió en el período 2000-2005 un total de US\$274 mil para cubrir este concepto. El desarrollo informático consumió el 9% del total y el resto se invirtió en la modernización de los equipos y sus implementos básicos.

Si se establece una relación entre la cantidad de FIS realizadas y la inversión efectuada, se obtiene el costo unitario correspondiente a cada FIS en el período referido, el cual se detalla en el Cuadro 11.

Cuadro 11. Total de Fichas de Información Social (FIS) y costo individual y total

Fichas de información social	Total	Porcentaje
FIS no vigentes	150.261	52,9
FIS vigentes	133.672	47,1
Aplicadas (entre 1 y 3 años)	81.349	28,7
Aplicadas (menos de un año)	52.323	18,4
Total FIS (junio de 2005)	283.933	100,0
Inversión total Sistema de Información de la Población Objetivo (SIPO)	-	US\$1.321.622,471
Costo por FIS realizada (vigente o no)	-	US\$4,65

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos suministrados por el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) a la Contraloría General de la República (CGR) (2005).

Como se observa en el Cuadro 11, el costo promedio por FIS se estima en US\$4,65. Este costo, sin embargo, no incluye la inversión realizada en los años 1990-1998 por el SISBEN en el desarrollo de la primera base de datos. En el proceso de montaje del SIPO, se tomaron y depuraron las más de 100 mil fichas existentes, las cuales fueron actualizadas en el año 2001. Cuando se realiza la sumatoria del total de las fichas incluidas en el sistema,

muy probablemente estas fichas iniciales formen parte del grupo de “fichas vencidas” que se consideran para calcular el costo unitario.

Los datos suministrados por el IMAS a la CGR tampoco consideran los costos hundidos que ha asumido la institución durante todos estos años en pago de salarios y beneficios del personal involucrado en el proceso, ni otros gastos como viáticos, transportes, capacitaciones, etc. Si se agregaran estos costos, la inversión real en una ficha FIS/FISI probablemente se acercaría más a un valor de US\$7,20.

Esta inversión realizada por el IMAS podría ser aprovechada por las instituciones que ejecutan programas selectivos si estas utilizaran esta misma herramienta como criterio para identificar a sus beneficiarios, evitando así incurrir en costos adicionales, duplicación de esfuerzos y generación de trámites que resultan excesivos y complejos para los beneficiarios.

Cuando las oficinas cuentan con recursos presupuestarios para contratar digitadores, los costos por digitación ascienden a US\$1,5 por cada ficha completa y US\$0,85 por cada actualización de la FIS. Un digitador promedio introduce alrededor de 40 fichas por día, mientras que los más experimentados son capaces de digitar hasta 60 fichas diarias. El promedio de error en la digitación ronda aproximadamente el 2%. Además del gasto de aplicación, la FIS incluye el costo de supervisión de todo el proceso, que se estima en US\$0,05 por ficha. El Cuadro 12 muestra los costos del proceso completo calculados por ficha aplicada, revisada y digitada en la base de datos.

Cuadro 12. Costo del proceso completo de aplicación de la Ficha de Información Social (FIS) en dólares estadounidenses

Actividad	US\$/FIS
Aplicación FIS	5,65
Digitación FIS	1,50
Supervisión FIS	0,05
Total	7,20

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos consultados en informes del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS).

En total, una ficha que ha completado todo el proceso tiene un costo aproximado de US\$7,20. Al completarse este proceso, la familia queda registrada como potencial beneficiaria de los programas y las prestaciones sociales que ofrecen el IMAS y las demás entidades usuarias del sistema SIPO-SABEN.

3.5.2 Financiamiento del sistema

El SIPAS se financia actualmente en un 100% con recursos económicos que recauda y administra el IMAS, como parte de lo que se consideran los fondos propios. No obstante, a lo largo de los años se ha contado con algunos aportes especiales y se han propuesto alternativas que podrían brindar un financiamiento complementario, así como estrategias para asegurar la autosostenibilidad del sistema. Desafortunadamente, estas propuestas han carecido del apoyo político requerido para su aprobación y puesta en marcha.

Mediante la Ley No 8269 de 2002 referente al Contrato de Préstamo N-7068-CR suscrito entre la República de Costa Rica y el BIRF para financiar la segunda fase del Proyecto de Fortalecimiento y Modernización del Sector Salud, se dispuso que la CCSS, como unidad ejecutora, destinara la suma de tres millones de dólares de aporte al IMAS, que serían desembolsados en un período de aproximadamente tres años. Estos recursos tenían la finalidad de consolidar el SIPO-SABEN y lograr su transversalización a las demás entidades ejecutoras de programas selectivos. Con ello se esperaba que dicho sistema contribuyera a realizar una asignación de recursos más objetiva, eficiente y equitativa para atender las necesidades de la población en situación de pobreza. Sin embargo se perdió la oportunidad de utilizar el financiamiento para lograr la modernización y el fortalecimiento del SIPO¹⁴ como herramienta de los programas selectivos del sector social y para cumplir con la meta de contar con un sistema integrado de beneficiarios, tal como lo plantean los planes y las políticas del gobierno.

Más allá de estos intentos de apoyo, el IMAS no ha recibido otros aportes, excepto por el cobro de servicios a las entidades usuarias del SIPO, que se reduce al pago que estas efectúan por los procesos de capacitación de su personal para la realización de las encuestas y la digitación y supervisión de las FIS. Este aporte solamente cubre los costos propios de cada convenio, sin implicar utilidad marginal alguna para el IMAS. Por el contrario, los

¹⁴ Los US\$3 millones fueron rebajados del crédito con el BIRF, en virtud de que se indicó que no iban a ser utilizados.

convenios más bien representan un costo adicional que la entidad asume al hacerse cargo de los salarios de los funcionarios involucrados y del esfuerzo invertido en la negociación de los convenios, entre otras cuestiones.

En resumen, hasta ahora la institución ha financiado por completo el desarrollo y el mantenimiento de los sistemas. El diseño de una estrategia de autosostenibilidad del SIPO ha sido un tema recurrente de preocupación entre los profesionales y las autoridades responsables. En este sentido se han presentado algunas ideas preliminares que no han llegado a concretarse. Se ha pensado en diseñar y legalizar algún esquema de cobro a las instituciones públicas y privadas usuarias del sistema, ya sea por tiempo de acceso a la base de datos o por volumen de la información requerida, concebido como una especie de “peaje” electrónico que permita a la institución compensar algunos de los gastos de mantenimiento del sistema y contar con un plan permanente que garantice su sostenibilidad. También se ha propuesto eliminar la ficha de papel y establecer un nuevo procedimiento de recolección de la información mediante una ficha digital, o desde un aparato electrónico PDA (Personal Digital Assistant, por su siglas en inglés) con el software adecuado, que incorpore las respectivas mallas de validación para garantizar la coherencia y la consistencia de la información.

No obstante, estas u otras alternativas que podrían desarrollarse para asegurar la sostenibilidad de los sistemas SIPO-SABEN sólo cobrarán viabilidad si realmente se hace obligatorio su uso por medio del establecimiento de un único sistema de identificación, selección y registro de los beneficiarios. En ese posible escenario, las instituciones se verían en la necesidad de tener que usar el sistema y probablemente el IMAS podría establecer un esquema de cobro por los servicios vinculados al uso de los sistemas.

3.6 Conclusiones

La estructura institucional que soporta el sistema SIPO-SABEN ha sido adecuadamente concebida y se respalda en el peso de una entidad especializada en la temática de la pobreza, como es el IMAS. Si bien esta institución tiene grandes fortalezas, también enfrenta algunos retos que debe superar para lograr el propósito de optimizar los recursos invertidos en el desarrollo de estas herramientas y alcanzar la meta de convertirlos en la base de un sistema único de identificación, selección y registro de beneficiarios, que

permita su aprovechamiento por parte del resto de las instituciones que ejecutan programas selectivos.

Si bien el IMAS ha venido incrementando la utilización de las tecnologías de la información, la entidad carece de una normativa técnica estandarizada basada en las mejores prácticas internacionales que soporte su utilización, facilite su desarrollo a futuro y fortalezca el control interno de la gestión a fin de promover una administración cada vez más efectiva.

En varios estudios se ha constatado que el sistema SIPO-SABEN es un instrumento apto para sustentar los procesos de selección de beneficiarios así como la planificación, la coordinación, la evaluación, la transparencia y la rendición de cuentas que requiere la toma de decisiones en el ámbito de la política social selectiva. Sin embargo, no está claro si es el IMAS la entidad idónea para ejercer la rectoría necesaria para direccionar los programas que trabajan con las poblaciones en situación de pobreza y exclusión social. Su carácter institucional de entidad descentralizada y autónoma formalmente no le otorga la potestad de asumir ese rol, sobre todo frente a instituciones de mayor nivel en la jerarquía estatal, como los ministerios.

Asimismo, como se afirmó anteriormente, la inversión realizada para la creación y el establecimiento de los sistemas SIPO-SABEN es relativamente elevada, pero su costo con relación a los fondos que se distribuyen por medio del sistema es sumamente bajo y justifica su expansión y mantenimiento. Está comprobado que el sistema es eficiente y cumple con sus propósitos. Sin embargo, su eficiencia podría ser mucho mayor si el sistema encuera utilizado por todos los programas selectivos que administra el Estado, lo cual implicaría además otros valores agregados para el país que han sido ampliamente documentados.

4. Sistemas de gestión: Manejo, actualización y monitoreo del sistema

Gracias a una serie de convenios suscritos entre el IMAS y otras instituciones públicas, el SIPO interactúa de forma permanente con otras bases de datos y registros con el fin de verificar y actualizar la información que ha sido brindada por las familias. Así, gracias a un convenio firmado con el Tribunal Supremo de Elecciones, mensualmente se obtiene una copia actualizada del Registro Civil que, mediante una interfase diseñada para ese fin,

interactúa con la base de datos del SIPO para actualizar la información relativa a muertes, nacimientos, matrimonios y otros sucesos referidos a las familias y las personas que están incluidas en las bases de datos.

Asimismo, semestralmente, mediante una interfase con la base de datos de la Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples que realiza el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), automáticamente el sistema traduce a valor presente todos los valores de moneda, ingresos y gastos, haciendo los ajustes que correspondan de acuerdo con el aumento o la disminución en el índice de la canasta básica alimentaria, el índice de precios al consumidor y el salario mínimo legal, entre otros. También el SIPO interactúa con el sistema que administra el RNC de la CCSS, por cuanto esta entidad utiliza el instrumento como medio de calificación de la población beneficiaria de sus pensiones. Asimismo, el SIPO actualiza mensualmente la información cruzando sus datos con los que registra el Régimen de Pensiones de Invalidez, Vejez y Muerte, como una forma de verificar quiénes reciben subsidios de esta fuente.

4.1 Supervisión en la aplicación y el ingreso de la Ficha de Información Social (FIS) a la base de datos

Como se mencionó anteriormente, el SIPO cuenta con una serie de controles para verificación de los datos aportados por la familia. Algunos de estos se realizan mediante documentos de soporte y otros, mediante cruces e interfases con otros sistemas. La revisión y la supervisión de la aplicación de las FIS son responsabilidad de las gerencias regionales, bajo la conducción del nivel técnico regional. Según indican los reglamentos, las gerencias deben revisar el 100% de las fichas aplicadas, mientras que se debe garantizar que al menos el 20% de las entrevistas esté sujeto a supervisión personal por parte de funcionarios competentes. Por otra parte, es obligación del funcionario que aplica la ficha consignar la información con base en documentos que respalden los datos registrados, tales como: cédulas de identidad de todos los que habitan la vivienda, constancias de nacimiento de los miembros menores de la familia, etc. Para aplicar las FIS es preciso consultar previamente la base de datos del SIPO para corroborar si las personas están o no registradas.

La revisión de las FIS la llevan a cabo únicamente los funcionarios del IMAS, excepto en aquellos casos en que, mediante un convenio, se haya autorizado a funcionarios de otras instituciones públicas o privadas a realizar esta tarea, quienes deben haber sido

debidamente capacitados para ello, así como aceptar la supervisión del nivel técnico regional del IMAS o de la dirección del SIPO.

En cuanto al proceso de ingreso de la FIS a la base de datos, el Área de Desarrollo Informático provee el equipo computacional necesario y, en coordinación con la dirección del SIPO, brinda los servicios de soporte, mantenimiento y asignación de claves de acceso al sistema que permiten cumplir con el proceso de ingreso de las FIS a la base de datos. El ingreso de datos de las FIS puede ser realizado en las gerencias regionales del IMAS o en la dirección del SIPO por funcionarios de la institución o personas autorizadas previamente capacitadas, o mediante la contratación de servicios, ya sea por medios convencionales como la digitación o utilizando la FIS digital, siguiendo el procedimiento establecido para ese fin.

La dirección del SIPO y el nivel técnico regional velan por el ingreso correcto y oportuno de las FIS. La evaluación del ingreso de datos al SIPO se ha establecido para cubrir al menos un 5% por cada digitador, con el fin de garantizar que los datos ingresados al SIPO sean aquellos consignados en las FIS. Es responsabilidad del nivel técnico regional realizar dicha evaluación. La dirección del SIPO, por su parte, está encargada de dar seguimiento a este proceso.

Considerando que la FIS contiene alrededor de 60 variables, se ha establecido una serie de errores de digitación, clasificados como graves y menos graves, y se ha hecho una clasificación por frecuencia de errores de digitación por ficha, identificándose tres categorías: baja frecuencia, que corresponde a 3 o menos errores por FIS (5% o menos); frecuencia media, para los casos en que se identifican entre 4 y 9 errores por FIS (de 6% a 15%); y alta frecuencia, con 10 o más errores por FIS (16% o más).

Por el tipo de familias que atiende el IMAS, rara vez se presentan quejas o demandas de personas o familias que consideren que fueron calificadas incorrectamente y que, por ende, merecen recibir un beneficio que no les fue otorgado. En este sentido, normalmente la actualización de la información contenida en las FIS sólo se lleva a cabo cuando se constata alguna de las siguientes situaciones:

- Pérdida de vigencia de la FIS.
- Cambio de domicilio de la familia registrada en el SIPO.

- Por demanda, cuando la familia o la persona solicita algún beneficio a la institución y se detectan cambios en la información registrada originalmente.
- Por incongruencias en la consignación de los datos que ameriten una verificación en el domicilio.
- Por errores frecuentes detectados en la aplicación de las FIS por parte de un supervisor.

Mediante la evaluación de la ficha los profesionales responsables pueden detectar si la FIS fue modificada con relación a la original o si las variables fueron manipuladas para favorecer o limitar las posibilidades de una determinada familia. El IMAS reconoce que, si bien existe la posibilidad de que un digitador modifique la ficha física o de que el entrevistador altere la información, gracias a los documentos de soporte, el sistema de supervisión, las mallas de validación y otra serie de controles establecidos estas prácticas son poco frecuentes y prácticamente insignificantes.

La supervisión de los procesos la realizan las gerencias regionales por muestreo. Se supervisa un 20% de las aplicaciones, se revisa un 100% de las fichas y se verifica contra original un 5% de las digitaciones. En ninguno de los casos sería posible controlar el 100% de los procesos, pero los estudios estadísticos que definieron los mencionados niveles de supervisión indican que estos son más que suficientes para alcanzar un buen nivel de control sobre la calidad y la pertinencia de la información. Por otra parte, el resultado de la aplicación de estos controles indica que la manipulación de las fichas no llega ni al 0,01% del total de las aplicaciones (alrededor de 200 fichas en un total de 208 mil), y en el caso de la digitación esta práctica casi no se presenta. Las sanciones por la manipulación, el mal uso de la información u otras faltas relacionadas con el manejo del SIPO están establecidas por reglamento.

4.2 Procedimiento de actualización de los datos

Según la experiencia del IMAS a lo largo de más de 15 años implementando los mecanismos de focalización, la premisa de que la vigencia de cada FIS se puede cifrar en un período fijo y único debe ser sustituida por otra según la cual la vigencia dependerá de la situación particular de cada una de las familias registradas. En este aspecto es de fundamental importancia el conocimiento que tiene o que puede adquirir el profesional

ejecutor de cada una de las familias o personas que atiende en el desarrollo diario de sus funciones.

Una vez que la FIS cuenta con un año de aplicada se debe realizar la actualización parcial del instrumento para aquellas familias o personas que así lo soliciten, sean referidas o reciban intervención de acuerdo con el modelo que se aplique en alguna de las dependencias del IMAS. La misma consistirá en la revisión y la respectiva actualización de las siguientes variables de la FIS:

- Cambios en la composición y el tamaño del grupo familiar debidos a nacimientos, defunciones o ingreso o salida permanentes o indefinidos de miembros de la familia (matrimonios, divorcios, uniones o separaciones, abandono, etc.).
- Ingresos de todos los miembros del grupo familiar, condición de actividad, ocupación y categoría de ocupación de los miembros de la familia, seguro social, pensiones, subsidios, condición de salud de todos los miembros, variables de educación en particular para aquellos miembros cuya condición de actividad es la de estudiante, o para quienes han adquirido esa condición, o bien en el caso de aquellos que estudian aunque no sea esta su actividad principal.

Este tipo de actualización implica la modificación de la fecha de la FIS, medida que implementará hasta tanto se cuente con un nuevo campo de fecha asociado con las modificaciones parciales. Las variables que se incluyen en la actualización parcial tienen la característica de poder ser comprobadas de forma confiable por medio de documentos como las constancias, que el profesional ejecutor deberá solicitar durante la atención que brinde en forma personal a los beneficiarios o solicitantes de los servicios institucionales.

Por las características de este tipo de actualización, no corresponde la aplicación de la FIS en la vivienda del solicitante, con la excepción de los casos en que el profesional responsable lo estime pertinente. Una vez que se cumple un año desde la primera actualización parcial, y si la FIS aún no ha cumplido los tres años, corresponde realizar una segunda actualización parcial, siguiendo los mismos criterios aplicados en la primera. Una vez que la FIS cumple 3 años desde su aplicación corresponde realizar la actualización

total. La misma debe ser realizada en la vivienda del solicitante. Finalmente se debe tomar en cuenta que una actualización parcial o total puede resultar precisa por razones como el cambio de domicilio, el incendio de la vivienda o los efectos de desastres naturales, en cuyos casos la actualización de la ficha se deberá realizar en forma independiente al período que haya transcurrido desde la aplicación de dicho instrumento.

5. Sistema de seguimiento y evaluación de los programas sociales

En Costa Rica, al igual que en otros países de América Latina, la experiencia en el uso de verdaderos sistemas de evaluación y monitoreo de los programas sociales es aún incipiente y se compone de esfuerzos aislados, poco eficaces y de limitada continuidad, utilizándose el SIPO-SABEN en forma incipiente para la evaluación de los programas sociales.

El Sistema Nacional de Evaluación (SINE) nació durante la administración Rodríguez (1998-2002), con la aspiración de convertirse en un mecanismo de evaluación y rendición de cuentas que aumentara la transparencia en la gestión pública y mejorara la gestión del Estado. Mediante una serie de instrumentos, el SINE se propone evaluar anualmente el accionar del sector público y retroalimentar la toma de decisiones estratégicas de las entidades sujetas a su evaluación. Este sistema está integrado por tres módulos: evaluación, información e incentivos.

El proceso de evaluación se basa en el monitoreo permanente de los programas y los proyectos que la presidencia de la República define como prioritarios. Dicho monitoreo permite detectar oportunamente las limitaciones que impiden el cumplimiento de las metas institucionales e introducir las correcciones necesarias para su logro. El SINE es el responsable de coordinar y ejecutar este proceso, así como de facilitar que las acciones sean tratadas como prioritarias en las diferentes instancias públicas que participan directa o indirectamente en su ejecución.

En el año 2001, también durante la administración Rodríguez, se puso en marcha el diseño de otro instrumento que contribuye a la evaluación de resultados en la gestión pública, el cual está enfocado en aquellas instituciones que utilizan recursos del FODESAF. Considerando que mediante este Fondo se financian todos los programas selectivos del Estado costarricense, el énfasis de este mecanismo se ha puesto en identificar la incidencia de los programas en la población más pobre del país.

Sin embargo, este sistema no fue desarrollado en toda su amplitud sino hasta el año 2003. El mismo se basa en la definición de grandes áreas operativas, que luego se desagregan por programas. Para cada uno de estos programas se establece una serie de metas de cobertura, que se relacionan con el tamaño de la población objetivo del programa y posteriormente con el presupuesto a invertir, lo cual permite al menos conocer el valor real del beneficio que se traslada a esta población. También incluye metas en cuanto al cronograma y la persona o el nivel responsable de cada actividad en el ámbito institucional.

Los sistemas anteriormente descritos son los únicos intentos serios que ha desarrollado el país por establecer un sistema de evaluación de los programas sociales. No obstante, ninguno mide el cambio operado en una persona, familia, comunidad o grupo social en particular a partir de los apoyos recibidos. Por otra parte, si bien los sistemas SIPO-SABEN, apoyados en otras herramientas de análisis ya descritas, no han sido explotados en toda su capacidad ni tomados como base para el monitoreo y la evaluación de los programas sociales, estos presentan grandes potencialidades para tales usos. En caso de ser articulados de una forma ordenada y consistente, muy probablemente serían la base de un sistema de evaluación coherente que permitiría impulsar avances significativos en la gestión y la obtención de mejores resultados en materia de la disminución de la pobreza.

Como se explicó anteriormente, el IMAS desarrolló un software que interactúa con el SIPO-SABEN y que permite de manera rápida y efectiva registrar los cambios que se van registrando como resultado de las transferencias condicionadas que se entregan a las familias beneficiarias. Este sistema permite establecer la línea base o situación inicial del grupo familiar, medir los cambios que se van produciendo y fijar metas en cuanto al logro de la situación deseada. Así se busca que las condiciones impuestas a la familia, pactadas de común acuerdo, contribuyan a que se vaya reduciendo la brecha entre la situación inicial y la situación deseada. Este ejemplo, así como las condiciones ya descritas a lo largo de este informe sobre la información que registra el SIPO y las estadísticas que generan el SABEN y los demás programas asociados, muestran cómo los instrumentos actuales constituyen la base ideal de lo que podría ser un verdadero sistema de evaluación y seguimiento de los programas sociales selectivos.

6. Conclusiones y recomendaciones

6.1. Sobre la política de protección social

Para la realidad de Costa Rica es recomendable poner en práctica una política de atención a los grupos en situación de pobreza extrema y exclusión que esté basada en una verdadera red de protección social integral, cuyas líneas estratégicas respondan a los perfiles y las necesidades de los grupos más vulnerables de la sociedad.

6.2. Sobre la creación del registro único de beneficiarios

El establecimiento de un sistema único de información, selección y registro de beneficiarios permitiría aumentar la eficiencia y la efectividad del gasto público social, sobre todo del gasto orientado a la atención integral de las poblaciones vulnerables en situación de pobreza y exclusión social. Este registro facilitaría el flujo de información entre las diversas instituciones y permitiría la aplicación de criterios de selección compatibles y homogéneos. Lo anterior, a su vez, posibilitaría un mejor control, evitando las duplicidades y la manipulación indebida de los beneficiarios y los beneficios.

En este sentido, es preciso realizar los ajustes que el SIPO-SABEN requiere a fin de convertirlo en un sistema consolidado apto para ser utilizado por todas las instituciones del sector social e integrarlo con otros sistemas que cuentan con información pertinente para la selección y el registro de los beneficiarios. Para ello, será necesario conocer los requerimientos de selección del resto de las instituciones sociales, incorporar variaciones a los instrumentos y al modelo econométrico disponibles, revisar la comparabilidad metodológica de los datos que genera el sistema con las estadísticas oficiales sobre pobreza y exclusión social, y mejorar los estándares de calidad, pertinencia y flexibilidad del actual sistema.

Dado que el SIPO contiene una base de datos que permite conocer las características socioeconómicas y demográficas de la población usuaria y potencialmente beneficiaria de los programas sociales, se debe transformar esta información en conocimiento útil y expedito para la toma de decisiones y para la definición de las políticas y las estrategias de atención a la pobreza. De esta manera, es preciso promover que el SIPO alcance un mejor posicionamiento entre el sector académico y de investigación con el fin de generar un flujo de retroalimentación para su continuo mejoramiento. Para ello es importante establecer

acuerdos con las universidades públicas y privadas, los centros de investigación y las Organizaciones No Gubernamentales (ONG).

6.3. Sobre las modificaciones del marco jurídico

Se deben promulgar instrumentos jurídicos que establezcan al SIPO-SABEN como sistema único de identificación, selección y registro de beneficiarios; generalicen su uso entre las instituciones que conforman el sector social o que ejecutan programas para la superación de la pobreza; y definan las características de ese sistema, su esquema operativo, y los roles y las responsabilidades del IMAS como entidad administradora del sistema, así como las que deben ser asumidas por otras instituciones usuarias.

Asimismo, es preciso establecer los mecanismos legales que otorguen carácter vinculante a las políticas y las directrices existentes sobre la utilización del SIPO en las instituciones que ejecutan programas selectivos, así como a las regulaciones establecidas para evitar la manipulación, el registro inadecuado de la información en el ámbito del SIPO y otras posibles variaciones malintencionadas, producto de intereses no genuinos, las cuales deben formar parte de un instrumento legal aprobado por la Asamblea Legislativa para que tenga el peso adecuado y garantice una correcta y oportuna aplicación de las sanciones.

Con el fin de aprovechar las ventajas del SIPO para la acción social interinstitucional y en ausencia de un marco jurídico que posibilite la universalización de su uso, se deben promover alianzas con los responsables de la fiscalización del uso de los recursos públicos, tales como el FODESAF y la CGR, de modo tal que exijan la utilización del SIPO para la ejecución de los programas y los proyectos dirigidos a la población más pobre del país.

6.4. Sobre los ajustes informáticos

Como parte del proceso de transversalización del SIPO se requiere que las instituciones que ejecutan programas de carácter selectivo integren sus bases de datos con las de las instituciones que emiten certificaciones o requisitos, con el fin de simplificar los trámites y verificar la condición socioeconómica de los beneficiarios potenciales. Esta integración también será útil para los sistemas de monitoreo, seguimiento y evaluación establecidos en las propias instituciones o en las instancias pertinentes del sector social. De allí que resulte necesario adecuar la tecnología y los programas informáticos disponibles a fin de que

aseguren la adecuada conectividad de los sistemas entre las instituciones, así como revisar las prioridades y establecer las necesidades informáticas.

Por otra parte, es necesario fortalecer, actualizar y ampliar la base de datos SIPO-SABEN, y aumentar su capacidad de interacción con otras, como las que existen en los sectores de la educación y la salud, para verificar la información aportada por el beneficiario. Esto implica disponer de tecnología informática apropiada para lograr la interconectividad entre estas bases de datos y el SIPO-SABEN. En este marco, sería importante revisar también el actual procedimiento de recolección de la información, para avanzar hacia el logro de un registro digital que debería incluir las correspondientes redes de validación, con el fin de garantizar la coherencia y la consistencia de la información.

6.5 Sobre los ajustes de la ficha FIS

Sería recomendable llevar a cabo los estudios necesarios para validar las variables contenidas en la FIS y el peso relativo de cada una de ellas en la fórmula de medición de la pobreza, con el fin de adaptar el instrumento a la realidad que es siempre dinámica y cambiante. Otra opción recomendable, en la misma línea, sería reducir la cantidad de variables incluidas en la FIS principal, pero avanzando paralelamente en el desarrollo y la puesta en práctica del componente de minifichas o fichas complementarias que incluyan información pertinente para el trabajo que desarrollan otras instituciones. Desde el punto de vista de los instrumentos utilizados, se requiere evaluar las variables de la FIS mediante la puesta en práctica de análisis comparativos elaborados sobre la base de la evaluación de otros instrumentos oficiales y de las necesidades de otras instituciones que ejecutan programas selectivos.

6.6 Sobre los mecanismos de control

Es necesario fortalecer los controles para evitar un detrimento en la efectividad del uso de las tecnologías de la información en la gestión institucional, con una visión integral y transversal que contemple a la institución en su conjunto. Es necesario también mejorar la calidad y la eficiencia en la gestión y los servicios, pues el SIPO debe ser accesible a todas las instituciones, por lo que se requieren mecanismos de seguridad que garanticen su confiabilidad. Además, la información de este sistema debe tener cobertura nacional y estar actualizada y validada por otras bases de datos disponibles. En este sentido, sería

recomendable establecer mecanismos para ampliar la cobertura del SIPO a fin de incluir a la población pobre que no demanda los servicios sociales y reducir las filtraciones del sistema.

6.7. Sobre la auditoría del sistema y la corrección de los errores

Resulta importante el desarrollo de mecanismos que permitan solicitar la inclusión en el sistema de familias que se consideran excluidas o que desean ser consideradas para acceder a un determinado beneficio. Es también recomendable que exista un procedimiento explícito que permita presentar una apelación ante las unidades competentes cuando una familia considere que no fue adecuadamente clasificada y que, por ende, se le ha negado el beneficio que solicitaba.

Es el IMAS el que debe velar por la calidad de la información que se ingresa al SIPO, labor que debe ser ágil y oportuna. Para contribuir al logro de este objetivo es necesario, asimismo, concebir y poner en práctica un sistema de auditoría permanente del sistema, que debería iniciarse con una auditoría formal del SIPO-SABEN para medir su real efectividad, su pertinencia y su eficacia en el proceso de selección de los beneficiarios en el marco de la realidad social costarricense.

6.8 Sobre la sostenibilidad del sistema

Es necesario asegurar la sostenibilidad económica del sistema. Para ello debe desarrollarse una estrategia que permita disponer de los recursos económicos necesarios para su transversalización y su mejoramiento continuo. En ese sentido, se recomiendan el diseño y la legalización de algún esquema de cobro a las instituciones públicas y privadas usuarias del sistema, ya sea por tiempo de acceso a la base de datos o por volumen de la información requerida. En caso de que se establezca algún mecanismo de cobro por el uso de la base de datos, se recomienda utilizar parte de los recursos para la contratación de personal que realice estas funciones. De esta forma se facilitarían las acciones asistenciales y se optimizarían los recursos humanos disponibles, destinándolos a tareas más relevantes de promoción, organización y desarrollo social.

6.9. Sobre el potencial del SIPO/SISBEN para la evaluación

Es fundamental desarrollar la potencialidad del SIPO como instrumento para el seguimiento y la evaluación de la eficacia y el impacto de las políticas y los programas selectivos. Lo anterior se puede lograr mediante la aplicación sistemática de la FIS a las familias en períodos recurrentes, antes y después de recibir los beneficios, que permita medir los cambios operados como efecto de las políticas sociales y retroalimentar los procesos de definición de políticas, ajustes del sistema y planificación.

6.10. Sobre la divulgación

Se sugiere promover más activamente una estrategia de divulgación sobre las ventajas que ofrecen el SIPO, el SABEN y otros sistemas complementarios como el Sistema de Información Geográfica (SIG) en lo que respecta al proceso de selección y atención de los beneficiarios de los programas sociales. La finalidad de esta estrategia sería aumentar el conocimiento y la comprensión del sistema y sus ventajas, no sólo por parte de las instituciones públicas autónomas o del gobierno central, sino también en el nivel de los gobiernos locales y las ONG que ejecutan programas de atención a las familias en situación de pobreza.

Lista de siglas y acrónimos

AAAF	Área de Asesoría y Apoyo Financiero
ASIS	Área de Sistemas de Información Social
BANHVI	Banco Hipotecario de la Vivienda
BIRF	Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento
CAS	Ficha de Caracterización Social Chilena
CCSS	Caja Costarricense de Seguro Social
CEN	Centros de Nutrición
CGR	Contraloría General de la República
CINAI	Centros Infantiles de Nutrición y Atención Integral
CNREE	Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial
CONAPAM	Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor
CPJ	Consejo de la Persona Joven
DESAF	Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares
DSS	<i>Decision Support Systems</i>
EPIS	Equipo de Planeamiento e Información Social
FIS	Ficha de Información Social
FISI	Ficha de Información Social de Personas Institucionalizadas y sin Domicilio Fijo
FODESAF	Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares
FONABE	Fondo Nacional de Becas
FOSUVI	Fondo de Subsidio para la Vivienda
IAFA	Instituto de Alcoholismo y Farmacodependencia
ICAA	Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados
IDA	Instituto de Desarrollo Agrario
IDH	Índice de desarrollo humano
IMAS	Instituto Mixto de Ayuda Social
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
INVU	Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo
JUDESUR	Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur
LP	Línea de pobreza

MEP	Ministerio de Educación Pública
MINSA	Ministerio de Salud
MIP	Método Integrado de Pobreza
MIVAH	Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos
MOPT	Ministerio de Obras Públicas y Transportes
OLAP	<i>On Line Analytical Processing</i>
OLTP	<i>On Line Transaction Processing</i>
ONG	Organizaciones No Gubernamentales
PAF	Planeamiento Administrativo y Finanzas
PAO	Plan Anual Operativo
PASS	Plan de Atención para la Salud de las Personas Jóvenes
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PVN	Plan Nacional para la Superación de la Pobreza y el Desarrollo de las Capacidades Humanas “Vida Nueva”
RNC	Régimen No Contributivo
SABEN	Sistema de Atención de Beneficiarios
SFNV	Sistema Financiero Nacional para la Vivienda
SIG	Sistema de Información Geográfica
SINE	Sistema Nacional de Evaluación
SIPAS	Sistema de Información para la Acción Social
SIPO	Sistema de Información de la Población Objetivo
SISBEN	Sistema de Selección de Beneficiarios