

**“Apoyo a la Implementación de la Estrategia de Reducción de Pobreza Extrema”
Proyecto BID No: CR-T1126**

Entregable 3: Informe Final

Presentado por

**ESTRATEGIAS DE ACOMPAÑAMIENTO Y SERVICIOS EDUCATIVOS S DE RL DE
CV (EASE)
CENTRO DE ESTUDIOS EDUCATIVOS Y SOCIALES (CEES)**

Ciudad de México, 14 Octubre 2016

**“Apoyo a la Implementación de la Estrategia de Reducción de Pobreza Extrema”
Proyecto BID “Apoyo a la Implementación de la Estrategia de Reducción de Pobreza
Extrema”
Proyecto BID No: CR-T1126**

Entregable 3: Informe Final

Ciudad de México, a 14 de octubre de 2016.

Dr. Luis Tijerina
Economista Senior
Banco Inter Americano de Desarrollo
Colonia Lomas del Guajarro Sur Primera Calle
Tegucigalpa, Honduras

Estimado Dr. Tijerina:

Anteponiendo un cordial saludo, ponemos a su consideración el Informe Final de la consultoría de “*Apoyo a la Implementación de la Estrategia de Reducción de Pobreza Extrema*”, en cumplimiento con lo establecido en los Términos de Referencia de dicho proyecto.

Por este medio hacemos entrega de los siguientes documentos: (a) Informe Final, (b) Anexos correspondientes al Informe Final y (c) Formato de respuesta a comentarios sobre la versión borrador del Informe.

En espera de que el Informe Final cumpla con sus expectativas y quedamos a sus órdenes para cualquier aclaración o comentario.

Atentamente



Dr. E. Miguel Székely Pardo
Director General
Estrategias de Acompañamiento y Servicios Educativos S. de R.L. de C.V.

CONTENIDO

CONTENIDO	3
RESUMEN EJECUTIVO	4
1. INTRODUCCIÓN	12
2. CONTEXTO Y TEORÍA DE LA INTERVENCIÓN EVALUADA	15
3. DISEÑO Y PROCESO DE LA EVALUACIÓN	23
4. BENCHMARKING	36
5. HALLAZGOS	46
a. Procesos de operación evaluados	46
b. Proceso de Selección o Elegibilidad de las Familias	48
c. Proceso de Atención a Familias	58
d. Proceso de Articulación Interinstitucional	75
e. Hallazgos en el sistema de seguimiento	81
f. Instrumentos complementarios de Evaluación	85
6. CONCLUSIONES	103
7. RECOMENDACIONES	117
8. BUENAS PRÁCTICAS Y LECCIONES APRENDIDAS	120

“Apoyo a la Implementación de la Estrategia de Reducción de Pobreza Extrema”

Entregable 3: Informe Final

RESUMEN EJECUTIVO

- i. Este documento presenta el informe final de los resultados de la evaluación de la Estrategia Puente al Desarrollo surgida en el año 2015 como iniciativa del Consejo Presidencial Social, con el objetivo original de focalizar diversos instrumentos a disposición del Estado, hacia las 54,600 familias más pobres del país.
- ii. Dicha evaluación concentra la aplicación de tres diferentes instrumentos: (a) “*Elementos Mínimos para Considerar en la Elaboración de Diagnósticos de Programas Nuevos*”; (b) “*Evaluación de Consistencia y Resultados*” y (c) “*Evaluación de Procesos*”. La utilización de estos enfoques garantiza un análisis sistemático con herramientas probadas, con el atractivo adicional de permitir la comparación de los resultados de la Estrategia, con la de otros programas y políticas con visión y objetivos similares.
- iii. La recopilación de la información para el desarrollo de esta evaluación se basa en un análisis documental y en la realización de trabajo de campo cualitativo con diversos informantes. De lo anterior, se obtiene que, por su diseño, la Estrategia es de especial interés, ya que constituye una oportunidad para alinear, integrar y articular los esfuerzos gubernamentales realizados desde distintas dependencias y programas públicos para atender a la población de menores recursos del país.
- iv. En el conjunto de la evaluación se detectó de manera consistente un grupo de fortalezas y buenas prácticas en el diseño y operación de la Estrategia. Lo anterior surge como una señal de apropiación desde las instituciones y de un cambio en la manera de relacionarse con ellas, por parte de los beneficiarios. A continuación se exponen cada una de éstas, así como las oportunidades de mejora identificadas a partir de la aplicación de cada uno de los tres instrumentos señalados.

Elementos Mínimos para Considerar en la Elaboración de Diagnósticos de Programas Nuevos

- v. Este instrumento tiene como objetivo verificar que la Estrategia cuenta con un conjunto de elementos que corresponden a un diagnóstico claro de la problemática que se atiende, así como aspectos de una intervención planeada. En general, destaca la identificación y definición clara del problema que atiende la Estrategia, de su cuantificación y de la definición de los elementos de su diseño y etapas de intervención.
- vi. En ese sentido, el problema que atiende la Estrategia se encuentra plenamente identificado y delimitado en sus documentos normativos (pobreza extrema). Respecto de su caracterización, en dicho documento se abordan las principales causas de la problemática y en menor medida sus efectos. En esos mismos documentos se presenta

información cuantitativa que refleja el aumento en la pobreza extrema para el periodo de 2010-2014 (un 23% de incremento en el número de hogares), incluyendo tendencias para zonas rurales y urbanas. Asimismo, en los documentos normativos existe una clara justificación de la intervención del gobierno motivada por el repunte en las cifras de pobreza extrema en el periodo 2010-2014, el contexto macroeconómico de incremento en las tasas de desempleo, el deterioro de las condiciones socioeconómicas de la población, y la desarticulación y dispersión de recursos de la política social de combate a la pobreza en los últimos años. Del mismo modo, existe una clara definición del tipo de intervención que propone la Estrategia y un claro establecimiento del ciclo o de las etapas de intervención.

- vii. En cuanto a la definición de la población objetivo es posible construir su definición a partir de la lectura de los documentos normativos. De igual manera, se presenta una cuantificación de dicha población, cuya atención se divide en dos momentos de la actual administración de gobierno: 27,000 familias para el periodo 2015-2016 y 27,600 familias para el periodo 2017-2018. En cuanto a la frecuencia de actualización, no se hace mención de algún periodo de revisión o actualización de dicha población.
- viii. Del mismo modo, se identifica que existe un diseño bien articulado del registro de los beneficiarios, lo cual es parte de las fortalezas de la Estrategia en cuanto al diseño y uso de plataformas informáticas.
- ix. Por otra parte, no se identificó ningún tipo de herramienta de gestión que resuma la lógica causal de la Estrategia y los principales elementos de su diseño. Como parte del presente trabajo, se realiza una propuesta de la “Cadena de Resultados” de la Estrategia.
- x. Dentro de los insumos revisados para el desarrollo de esta evaluación, no se encontró información financiera de la Estrategia que mostrara sus costos operativos, ni un análisis de impacto presupuestario que identifique el cambio que se observará en el presupuesto gubernamental debido a la implementación de esta intervención.

Evaluación de Procesos

- xi. En general, las opiniones recabadas en campo sugieren que el diseño novedoso de Puente está permeando en la manera de concebir los apoyos del gobierno por parte de los beneficiarios, pasando de una visión asistencialista a un papel activo y protagónico en la mejora de su calidad de vida.
- xii. El proceso de elegibilidad se encuentra plenamente establecido en la normatividad de la Estrategia. La meta de cobertura de la primera fase planeada en 27,000 familias fue rebasada (27,254) y cumplida en los tiempos previstos y dentro de las regiones definidas. Sin embargo, en el trabajo en campo, se detectaron algunas inconsistencias con respecto a ciertos aspectos de la metodología planteada para elegir a las familias objetivo.

a. Elegibilidad de familias

- xiii. El 94.65 por ciento de las familias participantes de la Estrategia se encuentran en pobreza extrema, en tanto que solamente el 5.12 por ciento se ubica en pobreza básica. El trabajo de campo realizado señala que algunas de las familias que fueron entrevistadas se considera que podrían no clasificar como familias en situación de

pobreza extrema sino como en pobreza básica. Esto podría estar relacionado con cambios en las condiciones de pobreza de las familias durante el periodo de intervención, producto de su participación en la Estrategia, la calibración de SIPO o por error humano. Una de las fortalezas identificadas es la reducción de filtraciones por medio del SAPEF, ya que el mismo cuenta con tres filtros fundamentales al momento de ingresar a una familia: a) que la familia se encuentre ubicada en línea de pobreza extrema y grupo de prioridad 1 y 2, b) que la familia resida en uno de los 75 distritos prioritarios, c) que la FIS tenga una actualización de máximo 1 año.

- xiv. Otra limitante que podría afectar la eficiencia de este proceso es la desactualización de los datos de la FIS, lo que significa mayor tiempo en el trabajo empleado por las PCGS. Asimismo, el hecho de que el llenado de este formato no se haya llevado a cabo en todos los casos bajo una observación directa de la vivienda, podría afectar la calidad y efectividad de proceso.
- xv. Como parte de las restricciones en el trabajo de las Personas Cogestoras Sociales (PCGS) dentro de este proceso se encuentra la falta de transporte para que accedan a zonas aledañas; que no exista un ajuste entre lejanía de los distritos y la carga de trabajo; el riesgo que existe para ingresar a zonas inseguras; el bajo o nulo acceso a internet en algunos barrios; la selección dispersa de familias que implica mayor tiempo de traslados para una persona cogestora y, por ende, menor tiempo para cubrir el programa de sesiones.
- xvi. En términos de los recursos utilizados, la forma en que se definieron los 75 distritos prioritarios y las listas de barrios y familias no resultó tan eficiente como se planeó, porque los datos del SIPO estaban desactualizados, lo que derivó en más tiempo invertido en esta fase que el anticipado y, que en varios casos para cumplir con su cuota, las PCGS concentraran a sus familias en zonas dispersas. La mayoría de las PCGS coinciden que en esta etapa otro recurso que no funcionó fue el acceso a internet en ciertas zonas, lo que redundó en mayor trabajo. Sobre este mismo punto, de acuerdo con las opiniones de la mayoría de las PCGS, en la selección de familias no se consideraron los criterios de transporte y dispersión para determinar la carga de trabajo, lo cual se mencionan en el Proceso Metodológico.
- xvii. En cuanto a la forma en que ingresaron las familias a Puente, la mayoría fueron buscadas por el Programa. El método más común para esta incorporación, en los casos analizados, fue que en reuniones comunitarias se explicara la Estrategia y ahí mismo se incorporaran a las familias, o bien, les llamaron por teléfono de parte del IMAS para comunicarles de su posible incorporación a Puente. No obstante, se encontraron casos en las que las familias se unieron de una manera diferente (ellas acudieron al IMAS a pedir apoyo o por una cuestión fortuita).
- xviii. Sobresale el hecho de que hay familias beneficiarias que afirman que fueron informadas de su participación en Puente al Desarrollo meses después de estar recibiendo el subsidio. Esto es un indicativo de dos situaciones: la primera, que el pago del subsidio dentro del IMAS es un proceso muy rápido y casi automático, y la segunda, que hubo registro de familias sin considerar todos los pasos descritos en los procesos. En particular, esto refleja que no en todos los casos hubo una verificación en campo de las condiciones familiares. Lo anterior se debe analizar bajo el contexto de las personas cogestoras tenía una meta de familias por cumplir, y el incentivo para

agilizar trámites era muy alto; lo que hace que el proceso no sea necesariamente adecuado.

- xix. Como parte de este proceso, el documento normativo “Estrategia Nacional para la Reducción de la Pobreza” señala que para el puntaje de pobreza se está utilizando la línea de ingresos, como se ha hecho habitualmente. No obstante, se considera que el uso del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) puede afinar y contribuir al proceso de selección de los beneficiarios. Esta herramienta ha sido apropiada en otros países de América Latina como México, Colombia, Chile y El Salvador. En particular, en México los programas sociales están vinculados a la atención de alguna de las dimensiones incorporadas en el índice. Este es un camino bajo el cual se articula la medición de pobreza con el diseño e implementación de las políticas públicas.

b. Atención de beneficiarios

- xx. En el proceso de atención a las familias existe un consenso entre los beneficiarios sobre la agilidad y puntualidad para la entrega del subsidio. Varios de los entrevistados destacaron que con Puente existe un trato más amable y más humano. Se considera que este hallazgo podría estar relacionado con la figura de las PCGS, que las familias reconocen como algo positivo y como una de las principales fortalezas de Puente. Particularmente, destaca el trabajo que estas personas están realizando en la autoestima y en el empoderamiento de los beneficiarios.
- xxi. De acuerdo con el trabajo en campo, el número de visitas programado para las familias entrevistadas como parte de su proceso de intervención, no se ha logrado. Este aspecto es importante de revisar puesto que es parte del servicio de acompañamiento que propone el diseño de la Estrategia. En particular esto podría estar relacionado con la opinión de la mayoría de las familias, en cuanto a que el diagnóstico de las necesidades (o línea base), así como la elaboración del Plan de familia, no se realizó bajo un conocimiento detallado de la dinámica familiar y de las características de sus miembros. Dichas familias consideran también que no existió un diálogo o consenso para definir estos elementos.
- xxii. Otro punto no menos relevante es el ritmo de arranque de la Estrategia que, de acuerdo con las PCGS entrevistadas, limitó el tiempo destinado para llevar a cabo una capacitación con mayor profundidad, lo que en algunos casos podría derivar en el desconocimiento a fondo de la normatividad.
- xxiii. Asimismo, existen áreas de oportunidad en la comunicación con las familias beneficiarias de lo que se extrae que la mayoría de ellas no tiene conocimiento sobre la medición de los avances de su Plan (o no identifican este elemento). En ese sentido, hacer corresponsables a las familias implica también comunicarles claramente sus logros. Otro aspecto similar es la incertidumbre presente en casi todos los actores sobre el tiempo de duración de la Estrategia –que originalmente fue definido como de dos años-.
- xxiv. Aunado a lo anterior, se encuentra el periodo de atención definido en el diseño de la Estrategia. La mayoría de los informantes coinciden en que el periodo no es suficiente para generar y potenciar capacidades que permitan a las personas mantener la mejora en su nivel de vida -alcanzada con el apoyo de Puente- y que se logre una

independencia de los apoyos asistenciales. Acorde con la opinión de las personas cogestoras, de algunos enlaces institucionales y de informantes gerenciales, si Puente se mantiene con un periodo de intervención de 2 años, entonces podría funcionar mejor sólo en aquellas familias que tienen un nivel educativo base y que en dos años alcanzarían a capacitarse para el trabajo; siempre y cuando esto vaya acompañado de apoyo para la apertura de un negocio propio o se les brinden facilidades para insertarse en el mercado laboral. Al respecto, de acuerdo con lo mencionado por informantes gerenciales, se tiene planeado realizar una ampliación del tiempo de atención de las familias de tal manera que no se restrinja a dos años.

- xxv. En cuanto a la pertinencia en los tipos de apoyo que ofrece Puente, en las entrevistas se identificó una ruta de intervención enfocada en el emprendimiento; sin embargo, es importante hacer notar que no todas las personas tienen el perfil para llevarlo a cabo o no cuentan con los recursos económicos para emprender un negocio una vez que adquirieron el conocimiento para hacerlo. En ese sentido, se sugiere valorar la necesidad de que el trabajo de las PCGS en campo para la formulación de los Planes familiares tenga un énfasis en el Diagnóstico de necesidades y en la identificación de las capacidades de cada una de las personas, con el fin de que no se dirija hacia algún tipo de aprendizaje que, posteriormente, no puedan potenciar para su desarrollo.
- xxvi. Asimismo, los hallazgos del trabajo de campo sugieren que no existe una adaptación del diseño de la Estrategia para las familias indígenas, lo cual podría menoscabar el aprovechamiento de la intervención.
- xxvii. De igual manera se detectó que no existe un diagnóstico que permita conocer cuáles son las demandas laborales de cada región, que vincule la oferta de capacitaciones. Asimismo, existen limitaciones en el cupo y variedad de las capacitaciones que ofrece el INA, de tal forma que, en algunas regiones estudiadas, las familias pagan por cursos privados.
- xxviii. Sobre este mismo punto, se identificó una limitada oferta programática para insertar a las personas en el mercado laboral y para apoyar proyectos productivos. Asimismo, la dimensión de habitabilidad, en particular el mejoramiento de vivienda, se encuentra poco impulsada. Varias entrevistas con PCGS coincidieron en la necesidad de incluir como una dimensión el apoyo psicológico a familias con situaciones de vida que lo requieren. Por otro lado, se detectó que varias jefas de familia no puedan continuar con su preparación, ya sea escolar o mediante cursos de capacitación, debido a que no existe cupo en la red de cuidado en el horario nocturno, de tal manera que puedan combinar el trabajo vespertino, con el estudio por las noches.
- xxix. Dentro de las buenas prácticas identificadas en la labor de las personas cogestoras se encuentra la instalación de una mesa de atención un día a la semana en algún punto del barrio, que es del conocimiento de todos los participantes. De esta manera se logra atender de manera más oportuna dudas y problemáticas, sin tener que esperar a que la persona cogestora realice la siguiente visita al hogar. Igualmente, la comunicación entre familias y personas cogestoras se ha visto agilizada en varios de los casos mediante el uso de chats telefónicos (*Whatsapp*) a través de los cuales las personas cogestoras hacen anuncios generales o convocan a ciertos eventos a las familias. Asimismo, destaca el trabajo en equipo de las personas cogestoras de una región para organizar talleres y eventos de manera grupal, de tal manera que el trabajo individual disminuye (estas actividades se van turnando por cogestor, por lo que no todas las

veces deben involucrarse en esta gestión, pero sus familias se ven beneficiadas con mayores eventos).

c. Articulación

- xxx. Primeramente, la articulación interinstitucional es, sin duda, una de las mayores fortalezas de Puente. Representa no sólo el cambio en la forma de operar la oferta social en Costa Rica sino en toda América Latina. Con algunas excepciones y retrasos propios de la capacidad instalada, la mayoría de los informantes coincide en que la articulación funciona, los mecanismos son claros y efectivos.
- xxxi. En cuanto al proceso de articulación, sobresale la coordinación que se ha logrado con las instituciones que participan en Puente, lo que se refleja en la existencia de ocho protocolos de colaboración. Al respecto, se observa que los organismos están creando un sentido de pertenencia en la Estrategia y un compromiso, a pesar de los retos que han implicado las cargas adicionales de trabajo. En esta misma área, sobresalen los mecanismos de comunicación directos que se han establecido en la práctica entre las personas cogestoras y los Enlaces Institucionales, lo cual ha agilizado las referencias. Destacan como buenas prácticas el establecimiento de un chat por redes sociales donde se platican temas relacionados con las referencias; asimismo, el desarrollo de reuniones mensuales encabezadas desde el Consejo Presidencial Social con los enlaces institucionales que han promovido que se compartan experiencias y se facilite la atención oportuna de problemáticas. Otra buena práctica detectada en el trabajo de los Enlaces Institucionales es la realización de talleres con los funcionarios de su institución para capacitarlos sobre el uso del SAPEF, en particular, cuando estos no están tan familiarizados con las nuevas tecnologías.
- xxxii. En cuanto a la parte preferencial en la atención de las familias, la mayoría de las familias entrevistadas afirman que con Puente la obtención de los apoyos ha sido sumamente más ágil. No obstante, la accesibilidad y rapidez también está sujeto a los cupos por programas y por región. En ese sentido, los apoyos que aún tienen cupo son relativamente rápidos de obtener, pero también se detectaron casos en los que incluso aun cuando una referencia está aprobada, se empiezan a operar tiempo después por falta de capacidad instalada.
- xxxiii. Sobre la integralidad de los apoyos, del análisis cualitativo se obtiene que ésta no se ha logrado concretar completamente. En las entrevistas se detectó que la mayoría de las familias cuentan con un Plan Familiar constituido por el Seguro del Estado, las becas y los talleres de capacitación, y en algunos casos la Red de Cuido. Sin embargo, hay ciertos tipos de apoyos que forman parte de las dimensiones que abarca Puente que no están llegando a las familias entrevistadas. A pesar de que la mayoría de las familias de la muestra dijo tener una vivienda en condiciones desfavorables, éstas no han podido acceder al mejoramiento de sus viviendas. Asimismo, se identificaron algunos casos de familias que se han capacitado para emprender un negocio, pero su Plan Familiar no considera un apoyo para iniciarlo o las PCGS les han dicho que de momento no hay apoyo en este rubro. Se considera que esto lleva a reflexionar sobre la necesidad de que el trabajo de las PCGS en la formulación de los Planes Familiares, no tenga sólo un énfasis en el Diagnóstico de necesidades, sino también en la identificación de las capacidades de cada una de las personas, con el fin de que no se dirección hacia algún tipo de aprendizaje que, posteriormente, no puedan potenciar para su desarrollo.

- xxxiv. Sobre la sostenibilidad de los beneficios, de lo observado en campo, se deriva su relación con: el tiempo de tratamiento de la Estrategia y del perfil que presentan las familias al entrar a Puente. En ese sentido, la mayoría de los entrevistados (PCGS e informantes gerenciales) coinciden que si el periodo se mantiene en dos años, entonces sólo lograrán sostener la mejora lograda con Puente las familias que tengan un nivel entre secundaria y bachillerato al ingresar a la Estrategia, de tal manera que al concluir Puente cuenten con los medios necesarios para ingresar al mercado laboral. En suma, es necesario considerar que el piso de arranque de cada familia es diferente, por lo que la meta del 90% de los logros no son posibles de alcanzar por todas las familias al mismo tiempo y, por lo tanto, la diferenciación en la exposición a la Estrategia es un factor clave para lograr la sostenibilidad de los beneficios.
- xxxv. De igual forma se identifican limitantes en los recursos económicos y humanos que se utilizan para la operación de la Estrategia. Las instituciones deben brindar sus bienes y servicios con los mismos insumos, pero a un mayor número de demandantes. Sobre lo anterior, una de las reflexiones encontradas en el trabajo en campo es que la Estrategia no ha derivado en la atención de familias diferentes a las que deberían estar atendiendo (en particular aquéllas que tienen como misión la superación de la pobreza). Sin embargo, hubo también informantes que consideran que en sus instituciones hay un aumento considerable de población atendida, a pesar de que efectivamente pertenecen al perfil que deben apoyar. No obstante, se considera relevante analizar este tema más a fondo, pues ciertamente la naturaleza de ciertas instituciones permitirá que exista una adaptación de recursos más rápida que en otras.

Evaluación de Consistencia y Resultados

- xxxvi. Esta evaluación (ECR) tiene como objetivo evaluar la consistencia y orientación a resultados de la Estrategia Puente al Desarrollo con la finalidad de proveer información que retroalimente su diseño, gestión y resultados.
- xxxvii. En materia de diseño se detectó, de forma complementaria al instrumento de *Elementos mínimos*, la necesidad de reforzar el ejercicio de monitoreo de la Estrategia. Actualmente, los indicadores con los que se dispone se centran en la medición de su gestión, por lo que es preciso enfocarse en el desarrollo de indicadores que midan los resultados de la Estrategia.
- xxxviii. En cuanto a la planeación, se identificaron algunos de sus elementos en los documentos normativos (por ejemplo, definición de objetivos y metas), aunque no existe un documento único que cumpla con este propósito. Por otro lado, en la normatividad de la Estrategia se encontró información relacionada con su cobertura y focalización; sin embargo, tampoco existe un documento único que concentre y profundice esta información.
- xxxix. Asimismo, los hallazgos de este instrumento de evaluación apuntan hacia la necesidad de que la Estrategia contemple un mecanismo de verificación en campo (aleatorio) que permita confirmar que las familias que ya han sido ingresadas a Puente cuenten con los

criterios de elegibilidad establecidos. Esto permitirá detectar posibles problemas en la selección de beneficiarios e implementar medidas correctivas.

- xI. Por otro lado, se detectó que una de las principales fortalezas con las que cuenta la Estrategia es su plataforma informática (el SIPO y el SAPEF), la cual se utiliza en los diferentes procesos de la intervención y por diversos actores; así como los mapas sociales. Estas herramientas contribuyen a estandarizar el desarrollo de los procesos y facilitan su monitoreo. Asimismo, destaca el Registro único de beneficiarios (SINIRUBE), el cual actualmente se encuentra en la fase de homologación de bases de datos de programas selectivos. En este mismo punto, se detecta como oportunidad de mejora la homologación de los sistemas para que las instituciones no tengan que utilizar tanto el de Puente como el propio al momento de dar seguimiento a una referencia.

- xIi. Sobre la medición de los resultados de la Estrategia y otros ejercicios evaluativos, hasta el momento no se han realizado estudios para conocer la percepción de la población atendida, ni se ha realizado una evaluación de impacto, sin embargo, se tiene contemplado el desarrollo de esta última en 2017.

- xIii. Finalmente, entre las principales recomendaciones derivadas de los hallazgos de esta evaluación se encuentran las siguientes: fortalecer los indicadores de la Estrategia; documentar los planes estratégicos y operativos; establecer mecanismos de verificación y supervisión de la operación en campo; revisar los criterios de elegibilidad de los beneficiarios; actualizar las FIS previo al arranque de la segunda etapa; revisar que exista una intervención adecuada a la realidad las personas indígenas; y la revisión del periodo de ampliación de la Estrategia. De igual manera, se sugiere ampliar la oferta programática de acuerdo con las necesidades identificadas y sumar a otros actores en este ejercicio; difundir el sistema de seguimiento y evaluación entre los diferentes actores que participan en la planeación y operación de la Estrategia; homologar los procesos de operación sin perder flexibilidad; revisar las cargas de trabajo de las personas cogestoras sociales y capacitarlas de manera oportuna de cara a la segunda fase de la Estrategia; analizar a fondo las cargas de trabajo de los Enlaces Institucionales, e impulsar la continuación de la Estrategia ante cambios en la administración gubernamental.

1. INTRODUCCIÓN

- 1.1 De acuerdo con el Decreto No. 38954-MTSS-MDHIS-MIDEPLAN, la Estrategia de Atención a la Pobreza en Costa Rica, denominada “Puente al Desarrollo”, es un “mecanismo de articulación de los programas, proyectos y acciones que buscan garantizar el efectivo derecho de acceso a los bienes, servicios y productos, que ofertan las instituciones y organizaciones públicas y privadas a nivel nacional dirigidos a personas en condición de pobreza” (Artículo 1). Asimismo, el objetivo general de Puente al Desarrollo es reducir la pobreza extrema garantizando el acceso de este sector de la población a la atención articulada, preferente e integral de programas y servicios inter institucionales.
- 1.2 Como parte de la planeación de la Estrategia y con el fin de mejorar su operación, se estableció la realización de la presente evaluación de procesos. En seguimiento a lo establecido en los Términos de Referencia (TdR) del Proyecto, el presente documento integra el Informe Final de la evaluación realizada tanto con análisis de gabinete como con recopilación de información en campo.
- 1.3 El objetivo general de la presente consultoría es determinar la pertinencia, eficiencia y eficacia de los procesos de elegibilidad, de la atención recibida, y de la articulación de las acciones que conforman la Estrategia Nacional para la Reducción de la Pobreza Extrema: Puente al Desarrollo, así como valorar si la respuesta institucional ha sido articulada, preferente, sostenible e integral.
- 1.4 En ese sentido y en el marco de la primera fase de implementación de la Estrategia, este trabajo valorativo busca aportar recomendaciones claras, factibles y sustentadas en los hallazgos reportados, con el fin de brindar elementos para la mejora de la Estrategia y para una toma de decisiones informada. En específico, se espera que los resultados de este estudio brinden insumos relevantes para mejorar la operación de la Estrategia de cara a su segunda fase.
- 1.5 En su primera etapa, que inició en marzo de 2015 - la Estrategia Puente ha logrado la atención de 27,392 familias, lo cual rebasa la meta de cobertura planeada en 27,000 familias, y que equivale a 108,204 personas. Para lo anterior, ha contado con la colaboración de 160 Personas Cogestoras Sociales distribuidas en los 75 distritos del país.
- 1.6 Cabe destacar que la Estrategia surge en el contexto de la existencia de una variedad de instrumentos de política social en el país, incluyendo programas para la dotación de bienes y servicios, mecanismos para garantizar un acceso efectivo para toda la población, y políticas dirigidas específicamente a las necesidades de grupos en desventaja que requieren un tratamiento diferenciado.
- 1.7 Dada la naturaleza y espíritu de la Estrategia, un aspecto esencial a estudiar es la capacidad que ha tenido la Vicepresidencia de la República y el Consejo Presidencial Social para lograr una ordenada y eficiente confluencia alineada y secuenciada de acciones que permitan que el conjunto de Programas en operación tengan como

resultado un efecto sinérgico mayor a la suma individual de cada uno de ellos por separado.

- 1.8 La experiencia reciente en América Latina muestra que para implementar adecuadamente una estrategia de este tipo, se requiere de una institucionalidad social consolidada. De hecho, un análisis del año 2015 concluye que Costa Rica es uno de los países con una institucionalidad aún incipiente en el sector social, lo cual implica que el reto de instrumentación de la nueva iniciativa es significativo.¹ De acuerdo con el ordenamiento que ofrece dicho análisis, se detectan como principales elementos pendientes para el país el establecimiento de objetivos claros de reducción de la pobreza, la creación de mecanismos de seguimiento y evaluación de la política social, el desarrollo de reglas de operación de programas sociales, y la conformación de un registro único de beneficiarios integrado. Todos estos elementos son de hecho fundamentales para el éxito de Puente al Desarrollo.
- 1.9 Un reto a abordar en este sentido es que en Costa Rica existe una diversidad de al menos 17 programas sociales en operación, lo cual ha emergido paralelamente al desarrollo histórico de un sistema de Seguridad Social contributivo consolidado y con alta cobertura.
- 1.10 En particular será de interés verificar que la Estrategia Puente al Desarrollo cuente con el potencial para evitar que la oferta existente derive en una desconexión, fragmentación e incluso un traslape de Programas que se contrapongan con los beneficios otorgados por los sistemas de seguridad social asociados al mercado formal de trabajo.
- 1.11 De hecho la Estrategia Puente al Desarrollo constituye una oportunidad para alinear al sector emergente de protección social con el sistema de seguridad social del sector formal de manera que en lugar de funcionar como sistemas paralelos sincronicen sus diseños, beneficios y alcances para evitar incentivos encontrados y reducir sus riesgos de sostenibilidad financiera hacia el futuro.
- 1.12 Como elementos específicos para valorar las capacidades de coordinación, se considerarán como centrales para el análisis: la existencia de registros de beneficiarios integrados, la creación de mecanismos efectivos de coordinación entre Ministerios e instituciones participantes, la introducción de la práctica de evaluación y monitoreo en la ejecución, la consistencia con otras políticas y agendas estratégicas, y los mecanismos para asegurar una secuenciación adecuada de las distintas intervenciones.

¹ El análisis se encuentra en Székely, M., “Cambios en la Institucionalidad de la Política de Protección Social en América Latina y el Caribe: avances y nuevos desafíos”, Nota Técnica No. 80, División de Protección Social y Salud, Banco Inter-Americano de Desarrollo, 2015. Los criterios para considerar a una política social como institucional en este estudio incluyen la existencia de (i) un Ministerio cuyo principal mandato sea el combate a la pobreza; (ii) el establecimiento de objetivos concretos en un Plan o Programa Nacional; (iii) la definición y adopción de indicadores de evaluación; (iv) un marco jurídico estableciendo responsabilidades, facultades y atribuciones por actor; (v) un presupuesto para ejercer facultades del sector; (vi) la existencia de mecanismos explícitos de coordinación intra y entre órdenes de Gobierno; (vii) una Contraloría Social e instancias de participación y atención ciudadana; (viii) reglas de operación para los programas y acciones; (ix) padrones/registros unificados de beneficiarios; y (x) un marco jurídico para reglamentar el comportamiento y conducta de funcionarios del sector.

1.13 El resto del presente documento se divide en siete secciones adicionales. Después de esta sección introductoria, la segunda, discute la justificación del proyecto y sugiere un marco conceptual de referencia para su análisis. La tercera sección presenta la metodología y el proceso de evaluación, incluyendo la estrategia de campo y la matriz de evaluación utilizada. La cuarta sección presenta los resultados y las lecciones aprendidas de esfuerzos similares a la Estrategia Puente al Desarrollo que se han implementado en la región (Benchmarking). Posteriormente, en la sección 5, se muestran los hallazgos derivados de los diversos instrumentos de evaluación, que incluyen la información recabada con herramientas de recopilación mixtas (cualitativas y cuantitativas), el análisis de los elementos mínimos que debe tener un diagnóstico, la valoración general de la Evaluación de Consistencia y Resultados (cuyo análisis completo se presenta en el Anexo 8) y un análisis complementario de los indicadores de Puente al Desarrollo. En la sección 6 se presentan las conclusiones, mediante la respuesta puntual a las interrogantes de la evaluación. Finalmente, en las secciones 7 y 8 se enlistan las recomendaciones, buenas prácticas y lecciones aprendidas, respectivamente.

2. CONTEXTO Y TEORÍA DE LA INTERVENCIÓN EVALUADA

- 2.1 De acuerdo con el reciente “Diagnóstico Social Integrado de Costa Rica”, del Banco Interamericano de Desarrollo² (BID), Costa Rica es el único país de América Latina (AL) en donde en la última década se dio una combinación de crecimiento económico, con aumentos en la desigualdad y *sin* reducción de la tasa pobreza. Este resultado ha sido especialmente sorprendente debido a que el país se caracterizó históricamente por niveles de pobreza y desigualdad menor al promedio de la región, y en los últimos diez años la economía del país se expandió en 57 por ciento.
- 2.2 Una de las fuerzas subyacentes a este desfase es que mientras que la desigualdad del ingreso se ha reducido de manera importante –en alrededor de 10 por ciento- en América Latina, en Costa Rica se registró un incremento desde el año 2000. Dicho aumento fue derivado de incrementos en la concentración de recursos en el 10 por ciento más rico de la población, a costa de una reducción en la participación del ingreso en el 30 por ciento de menores recursos.
- 2.3 De hecho, el deterioro en la distribución del ingreso ha sido significativo, al grado de prácticamente anular los efectos potenciales del crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) en los sectores de la población en pobreza. Entre 2004 y 2013, el PIB creció a una tasa de 4.7 por ciento real anual, lo cual representa un crecimiento económico alrededor de 25 por ciento por encima de los observado en el promedio en AL. Un elemento que puede haber jugado un papel importante en estos resultados es que el crecimiento no parece haberse sustentado en mejoras estructurales y sostenibles en la productividad -Costa Rica es el segundo país con menor crecimiento en productividad en la región en los últimos años- sino en inversiones en capital que tienden a ser complementarias al capital humano de mayor nivel, y que es el más escaso.
- 2.4 En materia de salud, nutrición y protección social, el país ha logrado avances sobresalientes que continúan a la fecha y que constituyen una plataforma ideal para sustentar un círculo virtuoso de crecimiento con inclusión social. Sin embargo, aún se detectan desigualdades en algunos de estos ámbitos que es necesario atender como son la mayor mortalidad infantil y de menores de 5 años entre las poblaciones indígenas. Otro aspecto para el cual es necesario información actualizada es el de violencia de género, ya que de acuerdo con la información disponible, una proporción mayoritaria de mujeres en el país han estado expuesta a estas prácticas.
- 2.5 Con referencia al tema educativo, Costa Rica se enfrenta a la cobertura relativamente baja de educación Preescolar, así como a una baja tasa de graduación del nivel de Secundaria, y el reducido porcentaje de población que logra acceder y culminar el nivel Diversificado –en el año 2013 alrededor de 34 por ciento de la población entre 20 y 24 años de edad accedió a al menos un grado del nivel Diversificado, mientras que en América Latina la proporción fue de 37 por ciento. En cuanto al acceso a estudios terciarios, se observa que es menor que el observado en la región: una tasa de 23 por ciento, es decir, 5 puntos menos al de América Latina. Sobre lo anterior, de cada 100 al menos que ingresaron al sistema educativo en la generación de adultos más reciente, sólo alrededor de 6 de ellos logra culminar con un título universitario cada año.

² Véase Székely, M, “Diagnóstico Social Integrado de Costa Rica”, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC, 2015.

- 2.6 Sobre el mercado laboral, la tasa de desempleo abierto es de alrededor de 8.2 por ciento en el país comparado con 5.4 por ciento en América Latina. Existen además diferencias marcadas al interior del país con tasas de 10 por ciento entre las mujeres y 6.9 por ciento para los hombres. Entre la población pobre el desempleo alcanza el 23.9 por ciento, lo cual contrasta con 5.3 por ciento para el resto de la población. De entre las distintas regiones, la menor tasa se registra en la Región Central con 7.7 por ciento, mientras que en Chorotega y Pacífico Central se observan las mayores tasas con 11.2 por ciento y 11.1 por ciento, respectivamente para el año 2013.
- 2.7 En cuanto a la generación de oportunidades productivas, que es un área prioritaria para lograr un crecimiento con equidad y productividad, Costa Rica actualmente se distingue por un crecimiento significativo de las remuneraciones en las ocupaciones y sectores a los que accede la población con mayor nivel educativo, que es una minoría, mientras que la mayoría que solamente alcanzó la educación Secundaria y Primaria ha observado un estancamiento –e incluso reducciones– en sus ingresos.
- 2.8 Esto se refleja en que los salarios reales permanecieron constantes entre los años 2000 y 2013 para los empleadores –que generalmente cuentan con mayor capital físico y humano- (crecimiento de 73 por ciento). En contraste, entre los trabajadores que no son ni técnicos ni profesionales y que registran los menores niveles educativos, cuyos salarios reales cayeron en 12 por ciento en el mismo periodo. Esto contrasta con los patrones de crecimiento de la región, en donde los mayores crecimientos (29 por ciento) se registraron precisamente en los trabajadores menos calificados que no son profesionales ni técnicos, mientras que los salarios de los empleadores aumentaron a tasas de 16 por ciento – es decir, alrededor de una quinta parte del incremento observado en Costa Rica.
- 2.9 De acuerdo con datos obtenidos del procesamiento de las encuestas de hogares del país, la tendencia en la pobreza extrema/indigencia -que en América Latina se redujo entre los años 2000 y 2013 de 18.6 a 11.7 por ciento, una reducción de más de siete puntos- en Costa Rica entre esos años la tasa aumentó de 6.2 a 7.2 por ciento de la población total.³ Dado el crecimiento poblacional, la tasa persistente de pobreza implicó que el número de pobres en Costa Rica se incrementara en 235,000 personas durante el período. Esto contrasta de manera importante con las tendencias decrecientes observadas en AL en donde durante los mismos años, la pobreza se redujo de casi 45 por ciento a 28.1 por ciento.⁴
- 2.10 En cuanto a la distribución geográfica de la pobreza, destaca que la pobreza rural ha sido entre 7.5 y 10 puntos porcentuales mayor que en las zonas urbanas desde el año 2000 en el país, y dichas diferencias permanecieron prácticamente constantes a lo largo de la década –en el año 2000, 28.1 por ciento de la población rural y 19.3 por ciento de la población urbana era pobre, mientras que en 2013 los porcentajes fueron 29.1 y 19.6, respectivamente.
- 2.11 Estas diferencias también se encuentran por regiones del país. Por ejemplo, en la Región Central 17.7 por ciento de los habitantes viven en pobreza, mientras que en

³ Para la estimación de la indigencia o pobreza extrema se utiliza como línea el ingreso necesario para adquirir una Canasta Básica de Alimentos.

⁴ De acuerdo a cifras oficiales utilizando la línea de pobreza del país, la pobreza en Costa Rica en el año 2013 fue de 20,7 por ciento y 22,4 por ciento en 2014.

Brunca, el porcentaje es de 39 por ciento. Un dato relevante es que a excepción de la Región Central, el resto de las regiones registran niveles prácticamente iguales o significativamente superiores al promedio de AL de 28 por ciento.

- 2.12 Sobre la distribución de la pobreza por género, se encuentra que en el año 2013, el 23.8 por ciento de las mujeres se encontraban en esta situación comparados con 22.7 por ciento en el caso de los hombres, aunque con tasas de crecimiento mayor entre los hombres en el periodo de 2000-2013. Las diferencias por género son menores cuando se analiza la pobreza extrema, aunque igualmente, las mujeres son las más desfavorecidas (7.3 por ciento y 7.1 por ciento, respectivamente).
- 2.13 Asimismo, se observa que la pobreza en Costa Rica está más directamente relacionada al mercado laboral. Mientras que a nivel de AL, el 38 por ciento de las personas en desocupación son pobres, en Costa Rica el porcentaje alcanza el 49 por ciento.
- 2.14 En este contexto, en el año 2015 surge una iniciativa del Consejo Presidencial Social denominada como Estrategia Nacional para la Reducción de la Pobreza Extrema: Puente al Desarrollo, con el objetivo original de focalizar diversos instrumentos a disposición del Estado, hacia las 54,600 familias más pobres del país. La importancia de la iniciativa queda patente en el marco de la evolución de la pobreza y desigualdad en Costa Rica en años recientes.

Encuadre Conceptual de la Estrategia Puente al Desarrollo

- 2.15 Como fue mencionado al inicio de este informe, de acuerdo con el Decreto No. 38954-MTSS-MDHIS-MIDEPLAN, la Estrategia Puente al Desarrollo es un “mecanismo de articulación de los programas, proyectos y acciones que buscan garantizar el efectivo derecho de acceso a los bienes, servicios y productos, que ofertan las instituciones y organizaciones públicas y privadas a nivel nacional dirigidos a personas en condición de pobreza” (Artículo 1).
- 2.16 En ese sentido, la Estrategia constituye un esfuerzo por hacer confluir una amplia gama de apoyos hacia *hogares en pobreza* claramente identificados en 75 distritos definidos como prioritarios. La iniciativa se sustenta por un lado, en el fortalecimiento de la coordinación entre instancias de gobierno, y por otro, en mecanismos precisos de priorización que permiten acceder a hogares específicos mediante cogestores sociales a nivel local, quienes realizan la interlocución necesaria entre ambas partes para garantizar una atención adecuada, así como para la verificación de un conjunto de corresponsabilidades.
- 2.17 Un aspecto que destaca es que contempla una primera fase de acceso de las familias beneficiarias a esquemas de protección social, una segunda de ampliación de capacidades y oportunidades y una tercera de independencia económica. Lo anterior implica que el éxito de la Estrategia se dará al habilitar a las familias atendidas para que cuenten con medios para mejorar su situación por el propio esfuerzo en el futuro. En su conjunto, la Estrategia incorpora a 8 instancias intervinientes y más de 15 instancias complementarias, y atiende 45 dimensiones del bienestar.
- 2.18 Por sus características, la Estrategia Puente al Desarrollo constituye una oportunidad novedosa para alinear al sector social de Costa Rica en términos de los criterios de inclusión, el diseño, los beneficios, y los alcances de los Programas existentes explotando sus sinergias y potencializando por lo tanto sus posibles impactos. Más

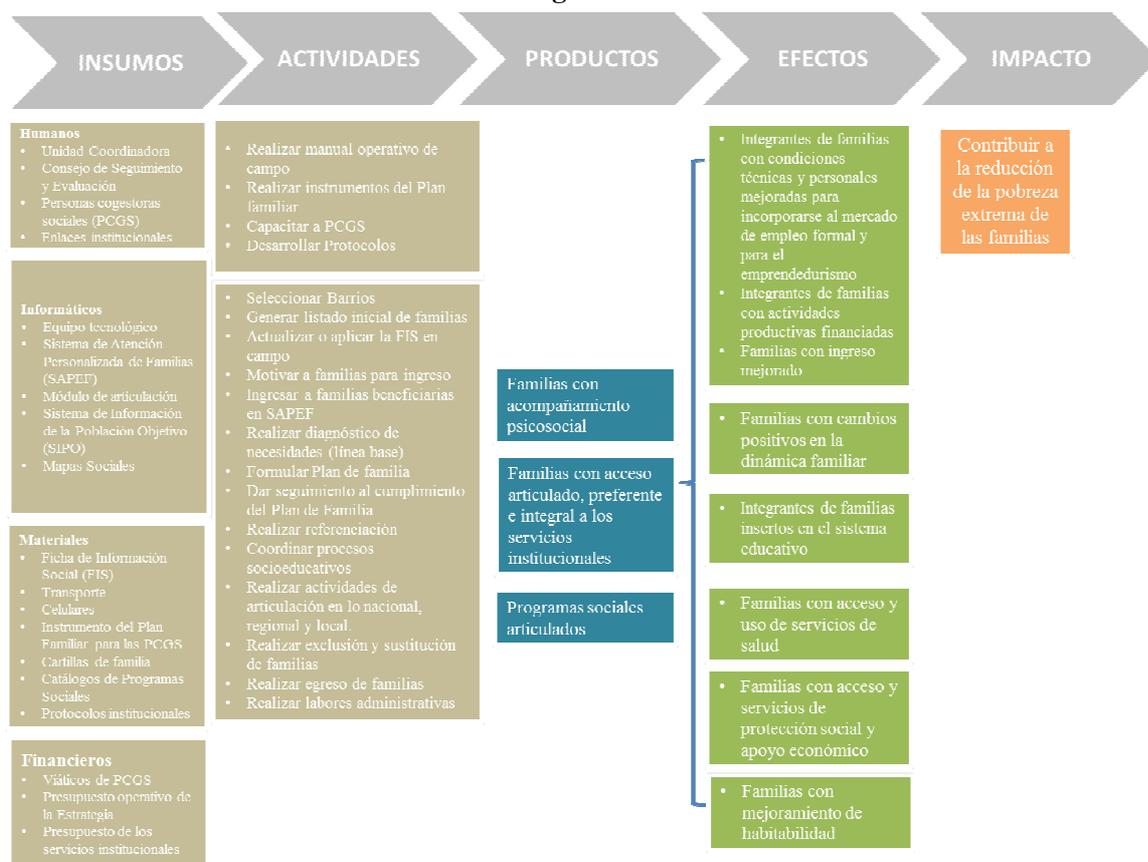
aún, su diseño parte de la realidad de que para hacer frente a los problemas de la pobreza y la desigualdad en un entorno en donde el crecimiento no soluciona estos fenómenos por sí solo, es necesaria hacer frente a sus determinantes estructurales.

2.19 Considerando lo anterior, se identifica la siguiente teoría de cambio de la Estrategia que sintetiza su progresión lógica:

Si las familias en situación de pobreza tienen acceso a servicios públicos de protección social (subsidio, cobertura de necesidades básicas, salud, vivienda), así como de generación y desarrollo de capacidades (educativas, de empleabilidad y de emprendimiento), además de contar con un acompañamiento psicosocial, entonces, las familias contarán con las herramientas para alcanzar su independencia económica y con ello el logro de la sostenibilidad de su proceso de desarrollo.

2.20 La lógica o relaciones causales de la Estrategia es también posible plantearlas mediante una herramienta que busca resumir los principales elementos de su diseño: la cadena de resultados. En el Cuadro 1 se presenta la propuesta de este instrumento cuya postulación general es que los insumos y las actividades identificadas son necesarios para proveer ciertos bienes y servicios a la población beneficiaria (Productos), que nos conducirían lógicamente al logro de los efectos (resultados de corto o mediano plazo) e impactos (resultados de largo plazo) que busca la Estrategia.

Cuadro 1: Cadena de resultados de la Estrategia Puente al Desarrollo

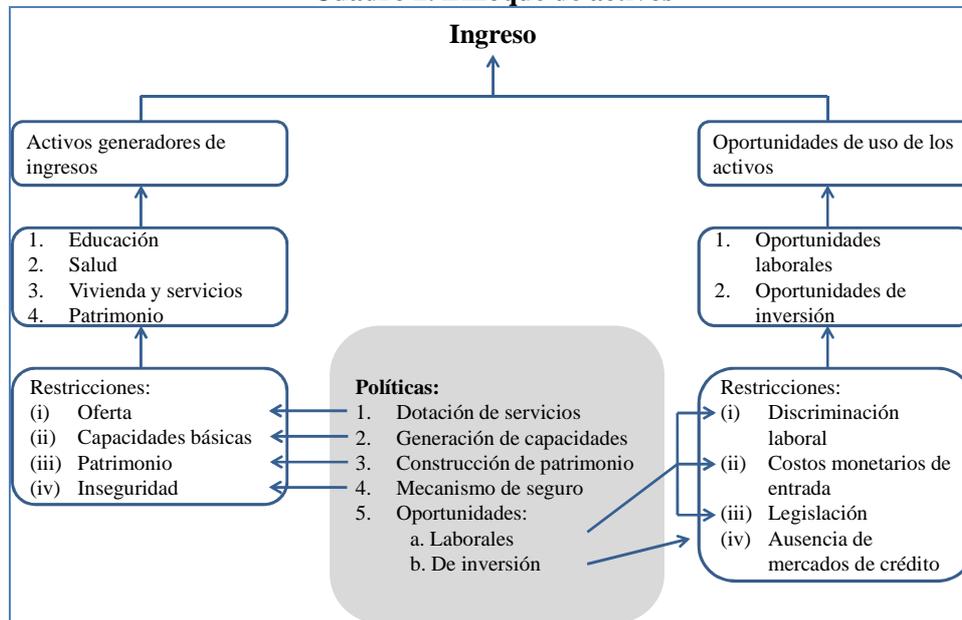


- 2.21 El diseño de la Estrategia –resumidos en los instrumentos antes mostrados- coincide con el enfoque de “activos” recientemente utilizado por el BID para realizar diagnósticos sociales integrados en la región, y que consiste en enfocar los esfuerzos hacia mejorar las capacidades y activos de la población pobre, las posibilidades de su uso productivo, y las remuneraciones que se reciben por dicho uso, de manera que al mejorarlos se incremente su productividad y así, además de reducirse la pobreza por ingresos, se promueva mayor crecimiento económico.⁵
- 2.22 Este enfoque constituye una alternativa al enfoque del “goteo” que propone enfatizar las políticas de crecimiento económico en general, con la esperanza de que al menos parte de dicho crecimiento llegue a la población más pobre, o al enfoque de crecimiento pro-pobre, que sugiere que la solución es priorizar las políticas que promuevan mayor crecimiento en los sectores en donde el porcentaje de personas pobres es mayor al promedio. La evidencia existente permite afirmar que ninguno de estas dos últimas alternativas ha mostrado tener éxito en los años recientes no solo en Costa Rica sino tampoco en otros países de América Latina.
- 2.23 El Diseño de la estrategia, en cambio, coincide con el enfoque de activos explicado en el documento de *Diagnóstico Social Integrado para Costa Rica del año 2015* elaborado para el BID, que parte del concepto de que la pobreza de ingresos, en casos como el del país, es un problema causado principalmente por una elevada desigualdad, que a su vez es en buena medida reflejo de una distribución altamente distorsionada de los activos generadores de ingresos y de oportunidades. Bajo esta concepción, los ingresos pueden entenderse como una función de la combinación de cuatro elementos cruciales: i) el acervo de activos generadores de ingresos que posee cada persona; ii) la tasa a la cual se utilizan dichos activos para producir ingresos; iii) el valor de mercado de los activos generadores de ingresos, y iv) las transferencias y legados independientes de los activos generadores de ingresos poseídos.
- 2.24 Generalmente, los activos se clasifican en tres tipos: capital humano, capital físico y capital social. Bajo capital humano se incluye el grupo de competencias, habilidades o conocimientos necesarios para producir un bien o servicio. La variable más utilizada para cuantificar estas habilidades son los años de educación formal. El capital físico se refiere al valor monetario de cualquier forma de activo financiero, tenencias de dinero, propiedades y reservas de capital utilizadas para la producción. Este tipo de capital puede jugar papeles diferentes, en el sentido que puede ser utilizado para amortiguar impactos temporales, para la inversión productiva, o incluso para ser acumulado con objetivos a largo plazo, tales como el ahorro para el retiro. En cuanto al capital social, una de las definiciones más comunes hace referencia a las características de la organización social, tales como la confianza, las normas y las redes que pueden mejorar la eficiencia de la sociedad facilitando acciones coordinadas.

⁵Este enfoque fue originalmente desarrollado por Attanasio y Székely (2001), participante en el equipo propuesto para el presente proyecto, y ha sido adoptado, entre otros, por Bussolo y López Calva (2014), y por Cord, et.al. (2015), entre otros (Attanasio, O., and M. Székely, “*Portrait of the poor: An Asset Based Approach*”, Johns Hopkins University Press, Washington DC, 2001, Bussolo, M., and López Calva, LF, “*Shared Prosperity: Paving the Way in Europe and Central Asia*” The World Bank, 2014, y Cord, L., M.A. Genoni, and C. Rodríguez-Castelan, “*Shared Prosperity and Poverty Eradication in Latin America and the Caribbean*”, the World Bank, 2015).

- 2.25 La posesión de o el acceso a cualquiera de estos activos implica que una persona cuenta con la capacidad potencial de generar ingresos en algún momento dado, pero los ingresos que son generados en realidad dependen del uso que se le dé al activo y del precio que se recibe por dicho uso. Por ejemplo, en el caso del capital humano, los años de escolaridad de una persona sólo se traducirán en ingresos si existe participación en el mercado laboral. El capital físico se convierte en ingresos cuando el dividendo o el rendimiento generado por el acervo se hace líquido, mientras que el capital social tiene un efecto positivo cuando se usan las relaciones sociales, por ejemplo, para acceder a un empleo. Por otra parte, el precio de mercado de cada activo generador de ingresos está determinado en el entorno por la oferta, la demanda, por el acceso a servicios, comunicaciones, infraestructura y por factores institucionales, entre otros aspectos, en los cuales el peso relativo de cada individuo no es significativo. Por lo tanto, los precios son fijados por el sistema económico y se vuelven relevantes para la persona en el proceso de utilización de activos o de su acumulación.
- 2.26 En cuanto a las transferencias y legados económicos que se reciben adicionalmente al uso productivo de los activos, éstos pueden provenir de Programas públicos o de transferencias privadas. Algunos de ellos como las transferencias condicionadas pueden incluso incidir sobre la acumulación de activos cuando para recibirlos es necesario que la familia realice actividades específicas como garantizar la asistencia escolar de sus hijos.
- 2.27 Por lo tanto, para comprender lo que causa la pobreza de ingresos en este contexto, primero se debe determinar por qué la distribución de los activos generadores de ingresos y de las oportunidades es tan desigual. Los activos son adquiridos a través de un proceso de acumulación, de modo que la pregunta central es, *¿por qué algunos individuos pueden acumular activos y pueden tener acceso a oportunidades para utilizarlos productivamente, mientras que otros individuos no pueden hacerlo?* Una respuesta plausible es que en principio, la mayoría de las personas tienen preferencias similares en cuanto a su deseo de contar con el mayor nivel de activos y oportunidades posibles. Sin embargo, una persona se verá imposibilitada de acumular activos generadores de ingreso si está sujeta a determinadas restricciones. **El problema de política pública, por lo tanto, consiste en identificar las restricciones e idear mecanismos de política que actúen sobre ellas** (Ver Cuadro 2).

Cuadro 2. Enfoque de activos



2.28 En el marco de la Estrategia Puente al Desarrollo y considerando el enfoque antes mencionado, se considera que el diseño de Puente reconoce un grupo de restricciones que imposibilitan la acumulación de activos generadores de ingreso, los cuales se pueden clasificar en las siguientes cinco categorías:

1. Restricción de oferta de servicios básicos
2. Restricción de capacidades mínimas para participar en la actividad económica
3. Restricción de patrimonio o capacidad para invertir
4. Restricción de riesgo o falta de mecanismos de aseguramiento
5. Restricciones de entrada a los mercados laborales o de acceso a mercados de crédito

2.29 La primera restricción se refiere a la falta de servicios básicos para poder invertir en la adquisición de activos. Por ejemplo, en el caso de la educación, es necesario contar con acceso a escuelas para poder adquirir capital humano. En el caso de la salud, la restricción consiste en carecer de hospitales o acceso a servicios médicos. En cuanto a infraestructura, será más difícil obtener servicios básicos si no se tiene acceso a electricidad, agua, drenaje, etc. Un hogar que está sujeto a la restricción de oferta verá imposibilitado o dificultado su proceso de acumulación de activos por carecer de estos elementos esenciales. De hecho, el primer momento de la Estrategia consiste en garantizar estos elementos llamados de “Protección Social” a las familias participantes, bajo la idea de que sin este soporte no podrán entrar en un proceso de inversión en el desarrollo de sus capacidades.

2.30 La segunda restricción, denominada de capacidades básicas consiste en carecer de los elementos mínimos indispensables, como salud y nutrición, para poder integrarse a la vida social y productiva. Un hogar que no cuenta con estas capacidades básicas estará imposibilitado de tener un horizonte de planeación más allá del futuro inmediato. Por

ejemplo, si una familia tiene ingresos tan precarios que apenas puede mantenerse en nivel de supervivencia, difícilmente podrá realizar inversiones incluso en capital humano, simplemente porque el excedente de recursos será insuficiente para ello. Aún en el caso de la educación y la salud, que son provistos de manera gratuita por el Estado, es necesario desembolsar recursos para accederlos (costos de transporte, vestido, etc.). Por esto, la falta de medios más allá de los mínimos indispensables para garantizar la supervivencia es la restricción clave para no continuar acumulando activos generadores de ingresos.

- 2.31 La restricción de patrimonio, por su parte, se refiere a la falta de recursos para crear actividades productivas con los propios medios de la familia. Por ejemplo, aun cuando existiera un mercado financiero competitivo y eficiente, una familia sin patrimonio difícilmente podrá obtener acceso al crédito por la falta de colateral o garantías, o por la falta de acceso mismo a instituciones que provean financiamiento público o privado. Ante esta imposibilidad, se restringen considerablemente la capacidad de acumular capital humano o físico. Una familia que se encuentra sujeta a la restricción de oferta y de capacidades mínimas, pero que cuenta con patrimonio, estaría en la posibilidad de realizar inversiones ya sea utilizando el patrimonio mismo para invertir (por ejemplo, convirtiéndolo en instrumentos líquidos) o como garantía para obtener financiamiento en el mercado de créditos. Así, podría contar con capacidad de acumular activos generadores de ingresos, y elevar su nivel de bienestar. Si se carece de patrimonio, las familias quedan restringidas a financiar inversiones con los ingresos que obtienen, y cuando estos son precarios y no existe acceso al mercado financiero, las inversiones en activos generadores de ingreso también serán precarias. La Estrategia Puente al Desarrollo en su segundo momento, atiende de hecho directamente a estas dos últimas restricciones.
- 2.32 La cuarta restricción consiste en carecer de mecanismos de aseguramiento. Cuando un individuo o una familia carecen de acceso a mercados de aseguramiento, generalmente termina utilizando sus propios recursos como amortiguador. Por ejemplo, cuando la probabilidad de pasar al desempleo es elevada y se carecen de mecanismos de aseguramiento, una de las pocas opciones es utilizar los recursos excedentes después de cubrir las capacidades básicas para acumular ingresos que se utilizarán en el momento de quedar fuera del mercado laboral. Este tipo de recursos, lejos de proporcionar la capacidad para realizar inversiones más productivas de largo plazo, simplemente sirven como un seguro. Otro ejemplo es el riesgo que enfrentan los agricultores de perder su cosecha ante riesgos naturales. Si se carece de acceso a mecanismos de aseguramiento, difícilmente se podrán utilizar los excedentes para realizar inversiones con horizonte de inversión de más largo plazo, como la compra de maquinaria y equipo o tecnología. Más aún, ante el riesgo y la falta de mecanismos de aseguramiento, se tiende a invertir en proyectos de menor riesgo que generalmente también tienen menor rendimiento.
- 2.33 Finalmente, la quinta restricción se refiere a las barreras para aprovechar el potencial del entorno para generar oportunidades de desarrollo económico. Ésta se puede clasificar en dos grupos.
- 2.34 En el primer grupo se encuentran las restricciones de acceso al mercado laboral. Probablemente la más común de ellas es la discriminación que padecen algunos grupos poblacionales. Por ejemplo, en el caso de las indígenas, por sus características étnicas suelen padecer la exclusión de algunos sectores productivos y algunas ocupaciones. En

el segundo de grupo de restricciones se encuentran aquéllas que constituyen barreras a la creación de actividad económica por medio de la inversión. En un contexto de existencia de mercados financieros competitivos y eficientes, si el entorno económico ofrece oportunidades de inversión, en términos estrictos, cualquier individuo con un patrimonio que le permita tener capacidad de endeudamiento, tendría acceso a dichas inversiones ya que podría adquirir crédito en los mercados para financiarlo. Sin embargo, cuando los mercados de crédito son imperfectos, o simplemente no existen, constituirá una restricción a aprovechar las oportunidades que se presentan. El Tercer Momento de la Estrategia se contempla precisamente acciones que apoyan a los hogares a superar estas restricciones para poder generarse, por medio de su propio esfuerzo, un mejor nivel de vida en el futuro de manera sostenible. Este es un aspecto notable del diseño de la Estrategia, debido a que ofrece una “puerta de salida” hacia el desarrollo, en lugar de mantener a la población cautiva como beneficiaria, tal es el caso de un conjunto importante de programas sociales que han proliferado en la región en los últimos años.

- 2.35 En este sentido, si bien el diseño de la Estrategia no fue creado a partir del enfoque de Activos, muestra elementos que se asemejan a éste y, por lo tanto, valida su teoría de intervención y su lógica causal.

3. DISEÑO Y PROCESO DE LA EVALUACIÓN

a. Objetivos de la Evaluación

- 3.1 El objetivo general de la evaluación es determinar la pertinencia, eficiencia y eficacia de los procesos de elegibilidad, de la atención a familias, y de la articulación de la Estrategia Nacional para la Reducción de la Pobreza Extrema “Puente al Desarrollo” y valorar si la respuesta institucional ha sido articulada, preferente, sostenible e integral.

Asimismo, los objetivos específicos a cumplir son los siguientes:

1. Visualizar comparativamente el proceso metodológico de elegibilidad realizado con relación a las características de las familias y al cumplimiento de la meta (tiempo, recursos, cobertura familiar y territorial).
2. Valorar el proceso de atención de familias en las fases de “elaboración del plan” y “ejecución del plan” con relación a los procedimientos, instrumentos y metodología utilizados y cumplimiento de metas.
3. Valorar la ejecución del proceso de articulación en cuanto al cumplimiento de la respuesta institucional, preferente, sostenible e integral.
4. Evidenciar los logros, fortalezas, buenas prácticas, limitaciones y oportunidades de mejora de la gestión de los procesos elegibilidad, atención a las familias y articulación de la Estrategia en su ámbito político, estratégico, operativo y normativo.

b. Alcance de la evaluación

- 3.2 *Alcance Conceptual.* La evaluación será de procesos y formativa, valorará la ejecución actual en relación a lo que se planificó, los procedimientos organizativos y administrativos involucrados en la gestión y ejecución. Asimismo, la evaluación focalizará su análisis en el concepto de la intervención y del proceso de implementación, identificación de fortalezas y debilidades con la finalidad de

incorporar correctivos en el desarrollo de la Estrategia. Los participantes principales son las personas y grupos involucrados en la planeación e instrumentación de la Estrategia (Familias beneficiarias, personas cogestores sociales, Unidad Coordinadora, Equipo Técnico, Enlaces Institucionales, Jerarcas Institucionales, Vicepresidencia de la República, entre otros).

3.3 Para la identificación de los actores antes mencionados, se especifica a continuación el rol de cada uno de ellos:

- a. *La Unidad Coordinadora* es aquella encabezada por el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS);
- b. *El Equipo Técnico* está conformado por la Comisión Interinstitucional del Seguimiento y Evaluación, en la cual participa el Consejo Presidencial Social; el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) y la Unidad Coordinadora.
- c. *Los Enlaces Institucionales* a los funcionarios designados dentro de cada institución que participan de manera activa en el análisis de la normatividad de los programas y en el seguimiento de las referencias dentro del campo de su competencia.
- d. *Las Personas Cogestoras Sociales* son aquellas que funcionan como intermediarios entre las necesidades de las familias y la oferta programática, con el fin de facilitar el acceso a las familias a los servicios y beneficios de la oferta tan pública como privada.⁶
- e. *Las Familias beneficiarias* son la población atendida por la Estrategia que, por lo tanto, reciben los beneficios de la intervención.
- f. *Jerarcas Institucionales* son los funcionarios que encabezan las diferentes instituciones con las que la Estrategia ha logrado una articulación para la oferta programática.
- g. *Vicepresidencia de la República* es la Vicepresidencia que coordina al Consejo Presidencial, y dentro de la cual se encuentra la responsabilidad de articular la política social alrededor del objetivo estratégico de reducir la pobreza extrema y la desigualdad⁷.

3.4 *Criterios de evaluación.* Los criterios de evaluación seleccionados para esta evaluación son los siguientes:

- i. *Eficacia:* entendida como un proceso que cumple con sus metas y objetivos. Remite a los resultados obtenidos con los procesos.
- ii. *Eficiencia:* entendida como un proceso que cumple con sus metas y objetivos con un uso óptimo de los recursos. Remite al cómo se realizan los procesos.
- iii. *Pertinencia:* entendida como un proceso cuyas actividades son adecuadas para lograr tanto sus metas específicas como los objetivos de la Estrategia al interior de cada proceso. Remite a la respuesta a necesidades de la población beneficiada, según características y cobertura alcanzada.

⁶ Definiciones basadas en el documento de *Proceso Metodológico para la Atención de las Familias*. 2015. Ministerio de Desarrollo Humano e Inclusión Social. San José, Costa Rica.

⁷ Definición basada en el portal de internet de la Presidencia: <http://presidencia.go.cr/vicepresidenta/>

- 3.5 Los niveles de gestión que la evaluación contemplará son: *nacional, regional y local*. Los niveles de articulación que se considerarán son *el político, estratégico y operativo*.
- 3.6 La evaluación tendrá como principales informantes a las personas funcionarias de la Unidad Coordinadora, a las instituciones involucradas (indicadas en el artículo 21 del Decreto Ejecutivo N° 38954), a las Personas Cogestoras Sociales, y a las familias de la población meta que están siendo beneficiarias a julio 2016.
- 3.7 El marco de referencia a utilizar son los 75 distritos prioritarios en donde se ejecuta la Estrategia. La evaluación cubrió el período de julio 2015 a mayo 2016.
- 3.8 Asimismo, se dio prioridad a generar la información necesaria para contestar las siguientes interrogantes:
1. ¿En qué medida el proceso de elegibilidad realizado es adecuado a las características de las familias, al proceso metodológico y al cumplimiento de la meta (tiempo, recursos, cobertura familiar y territorial)?
 2. ¿En qué medida los procedimientos, instrumentos y metodología utilizados en las fases “elaboración del plan” y “ejecución del plan” del proceso de atención de familias son adecuados para el cumplimiento de metas?
 3. ¿En qué medida la articulación interinstitucional ha garantizado a la población beneficiaria el acceso a los servicios referidos de manera preferente, sostenible e integral?
 4. ¿En qué medida la articulación ha resultado en un conjunto de intervenciones secuenciadas hacia las familias, para detonar las sinergias entre dichas intervenciones?
 5. ¿Hasta qué punto el proceso de articulación ha logrado vincular los servicios existentes con las necesidades detectadas en el plan familiar de las familias beneficiarias?
 6. ¿De qué manera las instituciones identificadas en el decreto 38954 han ajustado su planificación y gestión interna para dar respuestas a las necesidades de las familias?
 7. ¿Cuáles son las limitaciones y oportunidades de mejora de los procesos elegibilidad, atención a las familias y articulación de la Estrategia en su ámbito político, estratégico, operativo y normativo?
 8. ¿Cuáles son logros, fortalezas, buenas prácticas generados a partir de los procesos elegibilidad, atención a las familias y articulación de la Estrategia en su ámbito político, estratégico, operativo y normativo?
 9. ¿Cuáles son las principales lecciones aprendidas hasta ahora para mejorar la ejecución de la Estrategia en el futuro?

c. Enfoque Metodológico

- 3.9 La evaluación conjunta cuatro enfoques complementarios, con los que se generará la información necesaria para dar respuesta a las interrogantes mencionadas, y para cumplir con los objetivos enunciados anteriormente. Estos enfoques incluyen: ***benchmarking internacional, trabajo de gabinete, trabajo de campo con informantes clave y la aplicación de instrumentos analíticos para sistematizar la información existente.***

- 3.10 **“Benchmarking” internacional.** Con el objetivo de ubicar a la Estrategia Puente al Desarrollo de Costa Rica dentro de esfuerzos similares que se han realizado en la región, y sobre todo, de identificar las lecciones aprendidas de ellos para retroalimentar la iniciativa, se realiza una revisión crítica de dichos Programas. De especial interés es el análisis de la evidencia sobre el impacto o resultados de dichas estrategias, y en especial sus factores de éxito o fracaso. En ese sentido, se compara el diseño conceptual, el diagnóstico de origen, los mecanismos de selección e incorporación utilizados, los Programas incluidos, los mecanismos de coordinación, los procesos operativos, y los indicadores de monitoreo y evaluación entre otros. Este análisis permite, adicionalmente, identificar con mayor claridad los elementos innovadores de la iniciativa de la Estrategia instrumentada en Costa Rica.
- 3.11 **Trabajo de Gabinete.** Se realizó un análisis documental o de gabinete que consistió en revisar los insumos provistos por la Comisión Interinstitucional de Seguimiento y Evaluación, así como aquella información pública disponible. Esta información permite valorar aspectos específicos de la Estrategia y, adicionalmente, sirve como insumo para la aplicación de los instrumentos que se describen, más adelante, dentro del cuarto enfoque propuesto. La información principal que se analizó fue la siguiente:

Cuadro 3. Información disponible para análisis de gabinete

Temática	Documentos	Información que brinda para la Evaluación
Diseño	Estrategia Nacional para la Reducción de la Pobreza	Información sobre los objetivos y metas de la Estrategia y de la problemática que atiende, caracterización del universo de la población que presenta el problema, así como los principales elementos del diseño de esta intervención.
Operación	Proceso metodológico para la atención de las familias	Descripción de cada una de las etapas operativas de la Estrategia, de los criterios de elegibilidad de la oferta institucional, así como documentos de trabajo.
	Cuaderno de trabajo. Plan de intervención familiar	
	Instructivo para el trabajo de campo de la persona cogestora social	
	Instructivo para la gestión de la persona cogestora social	
	Ficha de información social	
Protocolos (Procedimientos para la asignación del beneficio)		
Monitoreo	Matriz	Documentos que aportan información sobre las acciones e indicadores que utiliza la Estrategia para monitorear sus avances.
	Informe de seguimiento	
	Reportes gerenciales	
Avances	Presentaciones sobre avances de la Estrategia	Información sobre los avances que ha logrado la Estrategia, con énfasis en su cobertura y en las acciones de la oferta institucional.
	Informes ejecutivos y reportes gerenciales	
	Informe de seguimiento	
	Boletines (Estado de atención de referencias por programas)	
Normatividad	Decreto de la Estrategia Puente al Desarrollo	Documentos normativos de la Estrategia que regulan su implementación y seguimiento.
	Lineamientos técnicos y metodológicos para seguimiento y la evaluación de la Estrategia puente al desarrollo en Costa Rica	

3.12 **Trabajo de campo con informantes y actores relevantes.** Un elemento central del proyecto es la realización de un operativo de campo para conocer las impresiones, percepciones, problemática, retos, sugerencias y retroalimentación de los actores involucrados en la operación de la Estrategia Puente al Desarrollo. En este sentido, se utilizaron los siguientes métodos mixtos (cualitativos y cuantitativos) para sistematizar la información relevante:

- (i) *Encuesta en línea:* Aplicada a Enlaces Institucionales, Enlaces Regionales del IMAS, Unidad Coordinadora, Equipo técnico y Personas Cogestores Sociales. El instrumento consta de 45 reactivos organizados en seis apartados generales:
- Información general
 - Planeación
 - Mecanismos de coordinación
 - Procesos Puente
 - Sistemas de Monitoreo y Evaluación
 - Logros
 - Retos y mejoras

El cuestionario utilizado en la encuesta en línea se presenta en el Anexo 1.

- (ii) *Entrevistas a profundidad semi-estructuradas:* Se aplicaron a familias beneficiarias, Personas Cogestores Sociales, miembros de la Unidad Coordinadora, del Equipo Técnico, Enlaces Institucionales, Jerarcas Institucionales y a Vicepresidenta de la República. En general las entrevistas exploran temas relacionados con la toma de decisiones, la ejecución de los principales procesos, los mecanismos de comunicación, la percepción sobre eficacia y los principales retos y oportunidades de mejora. Las guías para la realización de las entrevistas se presentan en el Anexo 2. La duración promedio fue de 40 minutos por entrevista. Para el caso de las entrevistas a familias beneficiarias y a personas cogestoras, se firmó un formato de consentimiento informado para indicar que comprendían su participación en el estudio y autorizaban la utilización de la información dentro de los parámetros de confidencialidad correspondientes (Anexo 3).
- (ii) *Grupos Focales:* Se desarrollaron con familias beneficiarias y Personas Cogestores Sociales. Cada grupo focal estuvo integrado entre 6 y 10 personas. El Anexo 2 presenta las guías generales para el desarrollo de los grupos focales, que contemplan temas similares a las entrevistas, pero en los que el moderador incitó a la discusión y exploración de diversas opiniones y puntos de vista, ilustrados con los ejemplos que se obtuvieron de los participantes. Al inicio de los grupos, los participantes firmaron un formato de consentimiento informado para indicar que comprendían su participación en el estudio y autorizaban la utilización de la información dentro de los parámetros de confidencialidad correspondientes.
- (iii) *Estudios Etnográficos:* este tipo de estudios son parte de los métodos usados en la investigación cualitativa, mediante los cuales se realiza una observación directa de personas o grupo de personas respecto de ciertas situaciones o comportamientos observables, que son previamente definidos como parte del interés de la investigación.

Como parte del uso de esta herramienta en la evaluación de la Estrategia, se realizaron cinco estudios con familias beneficiarias. Mediante este instrumento se acompañó a las familias durante su jornada, es decir, en su realidad diaria con el objetivo de percibir de manera directa la manera en que viven e internalizan la Estrategia. Con este ejercicio se obtuvieron estudios de caso que completan el análisis cualitativo de la evaluación. Los estudios de caso completos se presentan en el Anexo 4 y dentro del apartado de hallazgos se muestran de manera resumida en recuadros.

3.13 Sobre este último punto, el Cuadro 4 presenta los instrumentos utilizados para el trabajo en campo, así como los informantes que participaron en cada uno de estos.

Cuadro 4. Métodos de recopilación de información y actores efectivos

Actores relevantes	Metodología			
	Encuesta en Línea	Entrevistas a Profundidad	Grupos Focales	Estudio Etnográfico
Familias Beneficiarias		32 (30)	6 (6)	5 (5)
Personas Cogestores Sociales	130 (aprox 200)	10 (10)	3 (3)	
Equipo Técnico	8 (aprox 30)	3 (3)		
Unidad Coordinadora	7 (aprox 10)	1 (1)		
Enlaces Institucionales	8 (aprox 30)	3 (3)		
Enlaces Regionales IMAS	3			
Jerarcas Institucionales		1 (2)		
Vicepresidencia de la República		1 (1)		
Total	163 (aprox 270)	51 (50)	9 (9)	5 (5)

Nota: 1/ Entre paréntesis se reporta el número programado de encuestas, entrevistas y estudios, según corresponda. Para el caso de los Enlaces Regionales IMAS no se reporta el número programado porque su incorporación fue posterior a la planeación del trabajo de campo.

2/ El total de la encuesta en línea incluye siete entrevistas adicionales para las cuales se reportó un puesto diferente a los programados o no pudieron ser identificados claramente dentro de las categorías.

3/ La encuesta en línea se le envió al censo completo de los actores incluidos en el Cuadro 4.

3.14 Como se observa, la tasa de *encuesta en línea* fue menor a la esperada (60 por ciento), a diferencia de las *entrevistas a profundidad* en la que se realizaron dos entrevistas adicionales a las planeadas, así como de los *grupos focales* y *estudios etnográficos* en los que se alcanzó una participación del 100%.

3.15 La agenda del trabajo de campo se presenta en el Anexo 6. En ésta se detalla la organización que se siguió en el operativo en campo, en el cual se contó con el apoyo de miembros del Consejo Presidencial Social.

3.16 *Instrumentos analíticos complementarios*. Dado que la Estrategia de Puente al Desarrollo fue concebida recientemente y se encuentra en sus primeras fases de implementación, se utilizaron a la par los siguientes tres instrumentos analíticos: (i) “*Elementos Mínimos para Considerar en la Elaboración de Diagnósticos de Programas Nuevos*”; (ii) “*Evaluación de Consistencia y Resultados*” y (ii) “*Evaluación de Procesos*”. La utilización de dichos enfoques garantiza un análisis sistemático con herramientas probadas, con el atractivo adicional de permitir la comparación de los resultados de la Estrategia, con la de otros programas y políticas con visión y objetivos similares y, en particular, con los que han sido evaluados con los mismos instrumentos en México.

3.17 El instrumento denominado *Elementos Mínimos para Considerar en la Elaboración de Diagnósticos de Programas Nuevos* está dirigido a los programas de nueva creación, e incluye una estructura mínima propuesta por el CONEVAL para asegurar que el diseño corresponde a un diagnóstico claro de un problema en particular. Un diagnóstico es una herramienta que brinda elementos de análisis para la asignación de presupuesto a

programas nuevos, y que busca contribuir a la toma de decisiones a nivel gerencial. Aún si la Estrategia a evaluar ya contara con un diagnóstico previo, es importante valorar si se tiene adecuadamente identificado el problema a resolver; conocer cómo evoluciona dicho problema; conocer otras experiencias de atención; justificar la razón de ser de la intervención; identificar, caracterizar y cuantificar a la población objetivo⁸; considerar elementos imprescindibles en el diseño de la intervención, así como analizar ciertas consideraciones en términos de presupuesto y recursos disponibles. En general, por cada uno de los elementos se incluye una valoración, descripción, fuente de información y recomendación específica. Los elementos a analizar son los siguientes:

1. Identificación y descripción del problema
 - a. Identificación y estado actual del problema
 - b. Evolución del problema
 - c. Experiencias de atención
 - d. Árbol de problemas
 - e. Árbol de objetivos
 - f. Justificación de objetivos de intervención
2. Cobertura
 - a. Identificación de Población Potencial (PP)
 - b. Identificación de Población Objetivo (PO)
 - c. Cuantificación de PO
 - d. Frecuencia de actualización de la PP y PO
3. Diseño de la intervención
 - a. Definición del tipo de intervención
 - b. Etapas de la intervención
 - c. Diseño del Registro de Beneficiarios
 - d. Matriz de Indicadores o similar
 - e. Estimación del costo operativo de la intervención
4. Presupuesto
 - a. Fuentes de financiamiento
 - b. Impacto presupuestario

3.18 El segundo instrumento propuesto es la *Evaluación de Consistencia y Resultados* (ECR), que analiza la capacidad institucional, organizacional y de gestión de un programa. La evaluación contiene seis temas principales que se analizan con información de gabinete que brindan los programas: (1) Diseño, (2) Planeación estratégica, (3) Operación, (4) Cobertura y focalización, (5) Percepción de beneficiarios y (6) Resultados. Este instrumento permite indagar a detalle los aspectos de coordinación institucional mencionados anteriormente, y que son claros para el éxito de la iniciativa. Asimismo, la ECR permite valorar la alineación entre la planeación y la operación de la intervención, siempre con una orientación a resultados

⁸ A lo largo del informe se utilizan los términos de *población objetivo*, *potencial* y *atendida* (o beneficiaria). La *población potencial* es el universo de la población que presenta el problema que la Estrategia se ha planteado resolver; la *población objetivo* es aquella que la Estrategia ha planeado atender, considerando sus recursos y, por último, la población a la que efectivamente se le brindado los bienes y servicios se le denomina como *población atendida o beneficiaria*.

como guía del análisis. Este instrumento en particular ha sido ampliamente utilizado en México, ya que permite la comparación entre programas y brinda a los operadores una visión concreta de qué necesitan para fortalecer cada etapa de la intervención. Las preguntas de la ECR se adecuaron al contexto y normatividad aplicable en Costa Rica, con base en la experiencia del equipo evaluador que, cabe mencionar, participó en la creación de este instrumento en el CONEVAL. En el apartado de hallazgos se muestra la valoración general en los seis temas que incluye esta evaluación y en el Anexo 8 se presenta el ejercicio completo.

- 3.19 Por último, la *Evaluación de Procesos* es un análisis sistemático de la gestión operativa de un programa (en este caso Estrategia) que permite valorar si dicha gestión cumple con lo necesario para el logro de las metas y con los objetivos establecidos, así como para hacer recomendaciones que permitan la instrumentación de mejoras. Esta herramienta analiza, mediante trabajo de campo, si el programa lleva a cabo sus procesos operativos de manera eficaz y eficiente y si contribuye al mejoramiento de la gestión. Las evaluaciones de procesos permiten detectar fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas (análisis FODA) del marco normativo, la estructura y el funcionamiento operativo, y aportan elementos para mejorar los programas desde su diseño. El modelo propuesto por el CONEVAL establece las pautas generales para llevar a cabo este tipo de análisis, las cuales han sido utilizadas y adaptadas para el presente estudio –este instrumento se utilizan en la evaluación de programas federales en México desde el año 2012.

d. Matriz de Evaluación

- 3.20 En el Cuadro 5 se presenta la Matriz de la Evaluación, la cual relaciona las interrogantes a abordar en el ejercicio valorativo (Punto 3.8), con las técnicas, fuentes e instrumentos descritos en el apartado anterior. Mediante este enfoque se aborda cada interrogante utilizando los distintos enfoques mencionados de manera complementaria para ofrecer un panorama lo más comprehensivo y preciso.

Cuadro 5. Matriz de la Evaluación

Interrogantes de evaluación	Técnicas de recolección				Criterios de la evaluación	Forma de análisis
	Análisis de Gabinete ⁹	Análisis Cualitativo	Análisis Cuantitativo	Instrumentos Adicionales		
1. ¿En qué medida el proceso de elegibilidad realizado es adecuado a las características de las familias, al proceso metodológico y al cumplimiento de la meta (tiempo, recursos, cobertura familiar y territorial)?	-Mapeo de diagramas de flujo - Análisis de documentos institucionales	- Entrevistas semi-estructuradas a todos los actores	- Encuesta online preguntas: 8-13, 34-40 - Análisis de indicadores existentes	-Modelo de Evaluación de Consistencia y Resultados: Adaptación de las secciones de "Cobertura y Focalización" y "Operación".	Eficiencia y efectividad del proceso	Para la deducción y presentación de los hallazgos de las primeras cinco preguntas de evaluación se consideran: <ul style="list-style-type: none"> • Las regularidades encontradas en el análisis cualitativo, de acuerdo con los criterios establecidos en el párrafo 3.21. • La presencia de casos que, sin representar la opinión mayoritaria de la muestra, exhiben algún elemento relevante para el objeto evaluado, de acuerdo con los criterios establecidos en el párrafo 3.21.
2. ¿En qué medida los procedimientos, instrumentos y metodología utilizados en las fases “elaboración del plan” y “ejecución del plan” del proceso de atención de familias son adecuados para el cumplimiento de metas?	- Mapeo de diagramas de flujo - Análisis de documentos institucionales	- Entrevistas semi-estructuradas - Grupos Focales con beneficiarios y operadores - Estudios Etnográficos	- Encuesta online preguntas:8-13, 34-40 - Análisis de indicadores existentes	-Modelo de Evaluación de Consistencia y Resultados: Adaptación de las secciones de "Operación" y "Percepción de Población Atendida"	Eficiencia y efectividad del proceso	<ul style="list-style-type: none"> • Los hallazgos a fines derivados del análisis cuantitativo (encuesta online y análisis de indicadores) • Los hallazgos de la Evaluación de Consistencia y Resultados que se asocian con cada una de las interrogantes. • Los casos provenientes del estudio etnográfico que sirven para ilustrar y complementar los hallazgos, principalmente, de los puntos
3. ¿En qué medida la articulación interinstitucional ha garantizado a la población beneficiaria el acceso a los servicios referidos de manera preferente, sostenible e integral?	- Mapeo de diagramas de flujo - Análisis de documentos institucionales	- Entrevistas semi-estructuradas -Grupos focales - Estudios Etnográficos	- Encuesta online preguntas: 14-22 - Análisis de indicadores existentes	-Modelo de Evaluación de Consistencia y Resultados: Adaptación de la sección de "Cobertura y Focalización"	Eficiencia y efectividad del proceso	<ul style="list-style-type: none"> • Los casos provenientes del estudio etnográfico que sirven para ilustrar y complementar los hallazgos, principalmente, de los puntos

⁹ En el cuadro 3 se establece las fuentes de información que fueron utilizadas en el análisis de gabinete.

Interrogantes de evaluación	Técnicas de recolección				Criterios de la evaluación	Forma de análisis
	Análisis de Gabinete ⁹	Análisis Cualitativo	Análisis Cuantitativo	Instrumentos Adicionales		
4. ¿Hasta qué punto el proceso de articulación ha logrado vincular los servicios existentes con las necesidades detectadas en el plan familiar de las familias beneficiarias?	- Mapeo del proceso de articulación institucional - Análisis de documentos institucionales	- Entrevistas semi-estructuradas - Grupos Focales con beneficiarios y operadores" - Estudios Etnográficos	-	-Modelo de Evaluación de Consistencia y Resultados: Adaptación de las secciones de "Cobertura y Focalización" y "Percepción de Población Atendida"	Efectividad del proceso	1 y 2.
5. ¿De qué manera las instituciones identificadas en el decreto 38954 han ajustado su planificación y gestión interna para dar respuestas a las necesidades de las familias?	- Análisis de documentos institucionales	- Entrevistas semi-estructuradas - Estudios Etnográficos	- Encuesta online preguntas: 14-22	-Modelo de Evaluación de Consistencia y Resultados: Adaptación de la sección de "Planeación y Orientación a Resultados"	Eficiencia del proceso	
6. ¿Cuáles son las limitaciones y oportunidades de mejora de los procesos elegibilidad, atención a las familias y articulación de la Estrategia en su ámbito político, estratégico, operativo y normativo?	- Análisis de documentos institucionales	- Entrevistas semi-estructuradas - Grupos Focales con beneficiarios y operadores" - Estudios Etnográficos	- Encuesta online preguntas: 41-45 - Análisis de indicadores existentes	-Modelo de Evaluación de Consistencia y Resultados	No aplica	Las limitaciones y áreas de oportunidad que se reportan en esta evaluación se obtienen de los hallazgos identificados en cada una de las primeras cinco interrogantes, a partir del análisis comentado previamente. Específicamente, se enlistan aquellas áreas de oportunidad en las que se reconoce que existe una variación entre la norma y la operación; y como limitantes, aquellas situaciones que pueden causar "nudos" o "cuellos de botella" en la operación de la Estrategia.

Interrogantes de evaluación	Técnicas de recolección				Criterios de la evaluación	Forma de análisis
	Análisis de Gabinete ⁹	Análisis Cualitativo	Análisis Cuantitativo	Instrumentos Adicionales		
<p>7. ¿Cuáles son logros, fortalezas, buenas prácticas generados a partir de los procesos elegibilidad, atención a las familias y articulación de la Estrategia en su ámbito político, estratégico, operativo y normativo?</p>	<p>- Análisis de documentos institucionales</p>	<p>- Entrevistas semi-estructuradas - Grupos Focales con beneficiarios y operadores" - Estudios Etnográficos</p>	<p>- Encuesta online preguntas: 41-45 - Análisis de indicadores existentes</p>	<p>-Modelo de Evaluación de Consistencia y Resultados</p>	<p>No aplica</p>	<p>Los logros, fortalezas y buenas prácticas que se reportan en esta evaluación se obtienen de los hallazgos identificados en cada una de las primeras cinco interrogantes, a partir del análisis comentado previamente.</p> <p>Se reportan como logros aquéllos resultados que cumplen con las metas planteadas en los documentos normativos (en particular en el tema de cobertura).</p> <p>Se reportan como fortalezas, aquéllos procedimientos planteados en la norma que han sido efectivos en la operación.</p> <p>Las buenas prácticas se identifican a partir de ejercicios o medidas que han implementado diferentes actores para mejorar y facilitar los procesos, y que no se encuentran establecidos en la norma.</p>

- 3.21 En el análisis cualitativo se utiliza la estrategia de *análisis temáticos*, que permite conocer a fondo los datos obtenidos, codificarlos e interpretar las redes temáticas donde la información recolectada se transforma en historias. Para ello, primeramente, la información recolectada de los instrumentos (entrevistas semi-estructuradas, grupos focales y estudios etnográficos) se codifica en un formato estandarizado para después proceder al análisis de las temáticas o preguntas de investigación, previamente definidas¹⁰. Al analizar cada tema, la recurrencia de las respuestas o la originalidad de las mismas permite llegar a hallazgos relevantes y conclusiones que fundamentan el estudio. En ese sentido, el criterio empleado para reportar un hallazgo como una generalidad es que más del 80 por ciento de los entrevistados reportaron una respuesta similar o en el mismo sentido. La finalidad de mencionar resultados que no son parte de una opinión mayoritaria es rescatar ciertas opiniones o situaciones que son relevantes para el objeto de estudio y que pueden fortalecer la operación de la Estrategia.

e. Aspectos metodológicos a considerar para la interpretación de la información y de las conclusiones obtenidas

- 3.22 Un aspecto metodológico a considerar en la interpretación de los resultados que se discuten a continuación es que la muestra para la realización del trabajo de campo no es estadísticamente representativa de la población por tratarse de un enfoque cualitativo; sin embargo, la muestra analítica y la integración de los diversos instrumentos de recopilación permiten hacer un análisis a profundidad –que generalmente no es posible cuando el enfoque metodológico se basa en encuestas aplicadas a poblaciones representativas- lo cual permite encontrar las regularidades dentro de la operación de la Estrategia. De igual forma, es importante considerar que por cuestiones logísticas no fue posible realizar trabajo de campo en todos los distritos en los que se encuentra en operación, aunque una vez más, la construcción de la muestra permite llegar a conclusiones pertinentes y útiles para la mejora de Puente al Desarrollo.

f. Criterios de selección de la muestra analítica

- 3.23 Como fue anteriormente señalado, el muestreo utilizado en esta evaluación no es estadísticamente representativo de la población total –es decir, la información obtenida no es generalizable al total de los beneficiarios de la Estrategia. Sin embargo, el tipo de muestra analítica permite identificar patrones de comportamiento y regularidades dentro de los temas abordados en la evaluación, por lo que es de utilidad para el presente análisis.
- 3.24 En cuanto a los criterios para la selección de la muestra de familias beneficiarias, primeramente se seleccionaron tres Áreas Regionales de Desarrollo Social (ARDS) del país (Noreste, Huétar Caribe y Cartago) y un grupo de distritos dentro de cada una de éstas, para lo que se contó con el apoyo del Consejo Presidencial Social. Dicha selección geográfica buscó que existiera variabilidad en las características de los distritos, respecto de su operación y se consideró el factor de accesibilidad para hacer

¹⁰ En el Anexo 7 se presenta la codificación de respuestas.

viable el trabajo de campo. Posteriormente, para la selección de las familias beneficiarias se diseñó por cada uno de los distritos elegidos, una muestra analítica que balanceara los siguientes criterios: *sexo de la jefatura del hogar, estado civil y número de hijos por familia*. El balance se realizó intentando una aproximación a la distribución de dichas características en la totalidad de familias dentro de la base de datos de Registro de Beneficiarios del SAPEF, la cual fue proporcionada al equipo evaluador para esta tarea¹¹ (Ver Tabla 1). En cuanto a la selección de las PCGS, ésta se realizó dentro de los distritos seleccionados, considerando su disponibilidad, para lo cual se contó con la ayuda del Consejo Presidencial Social. En el Anexo 5 se presenta la base de datos brindada al Consejo para la selección de los participantes (incluye observaciones y reemplazos).

Tabla 1: Selección de Áreas regionales y Distritos

Región	ARDS	Distritos
REGIÓN 1	Noroeste	Purral
		Tirrasas
		Los Guidos
REGIÓN 2	Huétar Caribe	Limón
REGIÓN 3	Cártago	Chirripó
		Llanos de Santa Lucia
		San Francisco o Agua Caliente
		San Nicolás

3.25 Para el caso de los estudios etnográficos, las familias se definieron aleatoriamente dentro de los distritos proporcionados por el Consejo Presidencial Social: San Nicolás y Tejar de El Guarco en Cartago; Cariari y Bratsi en Limón, y Los Guido en San José.

4. BENCHMARKING

4.1 Esta sección tiene como objetivo discutir las lecciones aprendidas de otros esfuerzos realizados en América Latina para hacer frente al problema de la pobreza extrema. Los casos que a continuación se exponen fueron seleccionados debido a que todos tienen un carácter de estrategia –en su operación confluyen un grupo de programas sociales– pero difieren, primordialmente, en la manera en que se acerca la oferta programática a la población beneficiaria y en la selección de ésta. En ese sentido, se eligieron los casos de Chile Solidario (Chile) y Red Unidos (Colombia) por contar con un diseño muy similar al de Puente, en cuanto a la presencia de una Persona Cogestora Social (PCGS) en el acompañamiento familiar y a la identificación previa de las familias participantes; por otro lado, se presentan los casos de la Cruzada Nacional contra el Hambre (México) y la Estrategia de Microrregiones (México) por apoyarse, a diferencia de las

¹¹ Las características de las familias beneficiarias, de acuerdo con el Registro de Beneficiarios del SAPEF, que se consideraron son las siguientes: Mujeres jefas de hogar, 80%; Casadas o en Unión libre, 37%; entre 1 y 3 hijos, 20%; entre 4 y 5 hijos, 67%, y 6 o más hijos, 13%.

anteriores, en la autogestión y el rol de la comunidad para potenciar el desarrollo de las familias y en la solicitud de apoyos por parte de los beneficiarios.

- 4.2 En cada caso, se presenta, primeramente, una breve descripción del diseño de las estrategias y, posteriormente, los resultados más relevantes encontrados en estudios tanto cuantitativos como cualitativos, así como reflexiones sobre los factores de éxito o fracaso.

Chile Solidario (Chile)

a. Descripción

- 4.3 El Programa Chile Solidario es un sistema de protección social que dio inicio en el año 2002 y culminó en el año 2012, dando paso así al Programa Ingreso Ético Familiar que es la continuación del mismo. El objetivo principal de Chile Solidario es la superación de la pobreza extrema.
- 4.4 Uno de los componentes principales del diseño de esta intervención es la presencia de profesionales denominados *Apoyos Familiares* quienes tienen el objetivo de trabajar de la mano con las familias beneficiarias en extrema pobreza para desarrollar capacidades y conseguir las metas relacionadas con aquellos elementos que les permitirán, en el largo plazo, mejorar su calidad de vida (53 condiciones mínimas). Estos Apoyos Familiares acercan la oferta social programática a los beneficiarios, permitiéndoles conocer las acciones y políticas públicas que ofrece el gobierno de Chile.
- 4.5 El acceso al Programa es por medio de la selección e invitación a participar a aquellas familias que están dentro de los 225,000 puntajes más bajos en la Ficha de Protección Social.
- 4.6 El criterio de egreso del Programa –en su primera etapa– constó de 2 años del *Apoyo Psicosocial* (Apoyos familiares) y una duración máxima de 5 años con relación a las transferencias monetarias. Este apoyo monetario tuvo como objetivo incentivar la participación y permanencia de las familias.

b. Resultados

- 4.7 Los alcances de esta intervención han sido evaluados por un grupo de estudios, entre los que destacan cuatro evaluaciones de impacto, las cuales utilizaron grupos de control y de tratamiento para medir los efectos del Programa en diferentes dimensiones.
- 4.8 Las tres investigaciones que se exponen primeramente fueron realizadas usando la base de datos del “Panel Chile Solidario”, mediante la cual se recogió información de beneficiarios y controles. Es importante hacer notar que la construcción de esta base de datos cuenta con algunas limitaciones, por lo que los resultados deben leerse con cierta reserva¹².

¹² Entre las limitaciones que presenta la base se encuentra que: la información de la línea base se recogió una vez que los beneficiarios ya estaban recibiendo el apoyo; asimismo, hubo cambios en el cuestionario que hace que pierda comparabilidad en el tiempo; además, de que hubo pérdidas de entrevistados en los años de

- 4.9 El primer estudio (Galasso, 2006)¹³ -encabezado por el Banco Mundial- para el periodo 2003-2004 reporta beneficios importantes en la formación de capital humano en cuestión de salud y educación en los hogares beneficiarios. Los resultados generales sugieren aumentos significativos en la posibilidad de matriculación escolar para niños de 4 y 5 años de edad y de entre 6 y 15 años de edad. Asimismo, se muestra una mejora en las visitas para atención preventiva en los adultos mayores de áreas urbanas, y de mujeres embarazadas y mujeres de 35 años o más, de áreas rurales para la realización del Papanicolaou. En cuanto a los resultados sobre empleo, se muestra una fuerte demanda de programas relacionados con el mercado laboral, esto implica una mayor probabilidad de que las familias beneficiarias se encuentren inscritas en programas para lograr una salida laboral autónoma y en programas públicos de capacitación para la reinserción laboral. Sin embargo, no se reportan resultados sobre empleabilidad e ingreso. En este mismo estudio se hace un reconocimiento especial a la figura del Apoyo Familiar, sobre todo en su labor para la asistencia de los niños al nivel preescolar; así como para su desarrollo cognitivo y conductual.
- 4.10 El segundo estudio realizado por Peticara (2007)¹⁴, que evalúa el periodo de 2003-2006, no encuentra impactos en la inserción laboral ni en la capacidad de generación de ingresos en el área urbana, sí en la rural. De igual manera, reporta resultados positivos en el acceso a los distintos programas de asistencia para mejora de la vivienda y de intermediación laboral, así como en algunas variables de acceso a salud y educación. También se reporta un impacto notable en las actitudes de los beneficiarios de cara a las problemáticas que pueden enfrentar.
- 4.11 Galasso y Carneiro (2007)¹⁵ analizan el mismo periodo que el estudio anterior y reportan resultados positivos en la reducción de pobreza e indigencia en áreas rurales. Por su parte, en las zonas urbanas, los autores encuentran efectos en el uso de las prestaciones del sistema asistencial y en la participación en programas de capacitación e intermediación laboral. De nuevo, se muestra una incidencia positiva del Programa Chile Solidario en dimensiones de autovaloración y autoeficacia de los beneficiarios.
- 4.12 Una cuarta evaluación de impacto fue realizada por Larrañaga & Contreras et al. (2009)¹⁶, que a diferencia de las tres anteriores, se efectuó a partir de la información de la ficha de valoración socioeconómica de los beneficiarios. Dado que esta ficha contenía información limitada en el número de variables, esta evaluación de impacto -de corto plazo- se enfoca únicamente en la medición del ingreso autónomo de los hogares, la empleabilidad y un índice de vivienda.

aplicación, lo cual puede generar problemas de sesgos. Asimismo, esta base presenta problemas de identificación de los beneficiarios y limitaciones en las variables (Larrañaga & Contreras et al., 2009).

¹³ Galasso, E. (2006). "Alleviating extreme poverty in Chile", Estudios de Economía, vol. 38, N° 1, Washington, D.C., Banco Mundial.

¹⁴ Peticara, Marcela (2007). Análisis cuantitativo de impacto del Sistema Chile Solidario. MIDEPLAN.

¹⁵ Carneiro, P., Galasso, E. y Rita Ginja (2009). El Impacto de Proveer Apoyo Psico-Social a Familias en Extrema Pobreza y Aumentar su Acceso a Servicios Sociales. Evaluando Chile Solidario. Santiago de Chile.

¹⁶ Larrañaga, O.; Contreras, D. y J Ruiz Tagle (2009). Evaluación de Impacto Chile Solidario: Primera cohorte de participantes. PNUD.

- 4.13 Los resultados de esta última evaluación que se realizó para la primera cohorte de participantes¹⁷ sugieren, en promedio, un impacto positivo, pero pequeño para las dimensiones de empleo y vivienda. Asimismo, se detectó un impacto negativo en la variable de ingresos autónomos. Esta evidencia puede ser explicada, de acuerdo con los autores, mediante un efecto sustitución de los ingresos por la presencia del Programa. Por otro lado, no se detectaron diferencias por género del jefe de hogar y se encontró un mayor impacto en el área rural para las variables de ingreso y ocupación. De la misma forma, se identificó un impacto particularmente favorable para beneficiarios del bono en edades intermedias (25 a 44 años) y a su vez negativo para jóvenes y adultos mayores. En cuanto a los efectos del Programa en el tiempo, los resultados sugieren una reducción después de los 2-3 años de la intervención para el grupo analizado. Esto coincide con el momento en el que se retira la presencia del Apoyo Familiar. En el estudio se menciona que es “posible que en una fracción de los hogares tratados se produzca un retroceso una vez que se retira el apoyo psicosocial. Ello puede ser particularmente cierto en hogares que no logran desarrollar un nivel de autonomía suficiente de [este apoyo]” (Pág. 28).
- 4.14 Precisamente, sobre el acompañamiento a las familias por parte del gestor, Trucco y Nun (2008)¹⁸ reportan, en una evaluación cualitativa del Programa, que la separación de los *Apoyos Familiares* deja un vacío de información y se genera desvinculación con las redes institucionales en la familia. En ese mismo sentido, se destaca la importancia del rol de esta figura en el empoderamiento de la mujer en los hogares participantes (Universidad de Chile, 2005, en Larrañaga & Contreras et al (2009)).
- 4.15 En cuanto a la oferta programática, otro estudio señala que los programas en el área laboral han facilitado el acercamiento de los beneficiarios a la capacitación e inserción laboral. Sin embargo, “se estableció que falta mayor contexto territorial de los programas de capacitación y empleo, trayectorias más personalizadas, mayor coordinación y acceso a la información (...)”. Asimismo, una de las conclusiones de este estudio es que “los programas no lograrían resultados sostenibles en el tiempo” (Asesorías para el Desarrollo, 2006, en Larrañaga & Contreras et al., 2009: 30).
- 4.16 De igual manera, se detectó la falta de flexibilidad institucional y la rigidez de algunos programas para adaptarse a los cambios que impuso la implementación de Chile Solidario, al contrario de programas habituados a la atención de hogares en pobreza extrema. En este mismo sentido, el Programa se enfrentó con “prácticas profundamente arraigadas entre los funcionarios” (Arriagada y Mathivet, 2007, en Larrañaga & Contreras et al., 2009: 30).
- 4.17 En cuanto a cambios en actitudes y orientaciones para la integración y el desempeño social, se encuentra que los beneficiarios podrían haber obtenido avances en actitudes y disposiciones necesarias para la superación de la pobreza, como son autoconfianza en las capacidades propias, expectativas positivas frente al futuro, capacidad de enfrentar y superar obstáculos. Sin embargo, estos hallazgos deben ser tomados con

¹⁷ El tiempo de participación de los hogares en el Programa al momento de la evaluación fue entre 15 y 52 meses (35 meses en promedio).

¹⁸ Trucco Daniela y Eleonora Nun (2008) “Sistematización de Evaluaciones Cualitativas del Programa Puente y Sistema de Protección Chile Solidario. PNUD

cautela, pues por la metodología empleada no pueden ser directamente atribuibles al Programa (Manzi y González, 2007, en Larrañaga & Contreras et al., 2009).

c. Lecciones aprendidas

- 4.18 Larrañaga & Contreras et al. (2009), a partir de los resultados obtenidos, discuten acerca de la alta vulnerabilidad en que viven los hogares objetivo del Programa (distanciamiento y alejamiento de la línea de pobreza). Este aspecto, de acuerdo con dichos autores, puede ser una explicación al bajo impacto encontrado en su estudio y puede estar permeando en la efectividad del Programa. Su propuesta se basa en incorporar instrumentos que permitan hacer frente a esta vulnerabilidad: “Si bien el fortalecimiento de los activos del hogar que promueve Chile Solidario es funcional a la reducción de la vulnerabilidad, puesto que amplían la base de recursos económicos, también se requieren instrumentos de mitigación de shocks de ingresos no incorporados en la política” (Pág. 27).
- 4.19 Otro hallazgo reportado en las evaluaciones que invita a la reflexión es sobre la duración del Programa y la presencia del Apoyo Familiar. Como fue mencionado, el Programa mostró efectos sólo para la primera parte de la intervención (2-3 años), pero posteriormente, en su segunda etapa (3-5 años) estos impactos, aunque reducidos, no se perciben. Una posible explicación es que los beneficiarios presenten un retroceso a partir de que se retira el apoyo psicosocial. Esto se puede presentar particularmente para los hogares que no lograron autonomía en la etapa de apoyo psicosocial.
- 4.20 Asimismo, la evidencia antes mencionada pone al centro de la discusión el sentido de apropiación de las políticas de superación de la pobreza por parte de todos los actores que participan en ella, y en particular, de las instituciones cuyos objetivos, históricamente, no se encuentran alineados con estas políticas.

Red Unidos (Colombia)

a. Descripción

- 4.21 El Programa Red Unidos (antes Red Juntos) es una estrategia que busca: la provisión de un acompañamiento psicosocial familiar y comunitario a las familias que viven en situación de pobreza extrema y facilitar el acceso de los mismos a la oferta programática social de Colombia. Lo anterior con el fin de que dichas familias logren superar su condición a través de la consecución de al menos 45 logros básicos.
- 4.22 Al igual que el Programa Chile Solidario, su diseño está basado en un rol activo y de corresponsabilidad de los beneficiarios en el proceso de superación de la pobreza extrema y en el acompañamiento de un gestor social durante la permanencia en el Sistema. También incluye una transferencia que se realiza con el objetivo de que los beneficiarios de la Red adquieran capacidades y competencias para la generación de ingresos, desarrollen hábitos laborales y de trabajo en equipo y avancen en el cumplimiento de sus logros.

- 4.23 La selección de los beneficiarios se realiza considerando criterios territoriales y mediante el levantamiento de una ficha familiar que permite contar con el control y seguimiento de las condiciones mínimas de la población en pobreza extrema.
- 4.24 El criterio de egreso de las familias establece que el acompañamiento psicosocial termina después de 5 años, siendo los acompañamientos decrecientes. Tras este periodo de 5 años, las familias continúan recibiendo algunos servicios del Estado, pero el acceso ya no es preferente.

b. Resultados

- 4.25 Una evaluación de impacto del Programa realizada en 2012 no reporta efectos significativos en las familias en situación de desplazamiento ni en familias en extrema pobreza (Peña, 2012)¹⁹. Este resultado, de acuerdo con este mismo estudio, se puede explicar debido al bajo acompañamiento que se realizó en cada hogar, es decir, a la baja presencia de los gestores sociales, y debido a que la oferta institucional no se encontraba siempre accesible para las familias.
- 4.26 En el mismo sentido, los resultados de Abramovsky, Attanasio & Kai Barron (2015)²⁰ sugieren que el Programa Red no presenta impactos consistentes en el corto plazo sobre el conocimiento de programas sociales existentes y en resultados concernientes al mercado laboral (tasa de participación, tasa de empleo, tasa, horas trabajadas, en conjunto con ganancias salariales y antigüedad laboral).
- 4.27 Los autores señalan que los nulos efectos estimados en el tema del mercado laboral no son sorprendentes debido a que el Programa ha fallado en influenciar acerca del conocimiento de los beneficiarios sobre los diversos programas públicos sociales existentes y disponibles. Asimismo, señalan el hecho de que la disponibilidad de muchos de los programas es baja, tanto para el grupo de control como para los de tratamiento. Igualmente, esta investigación sugiere que el resultado también se debe a la ligereza del tratamiento, en cuanto al bajo número de hogares visitados.

c. Lecciones aprendidas

- 4.28 De acuerdo con las propias reflexiones de los autores, se percibe la necesidad de valorar para qué población objetivo sirve efectivamente el Programa, a quiénes sí puede beneficiar, y los mecanismos a través de los cuales estos impactos efectivamente ocurrirían. En este sentido, se hace necesario evaluar qué programas son los más efectivos en mejorar la calidad de vida de los pobres extremos. Al respecto, destaca la necesidad de valorar la disponibilidad institucional no sólo en su magnitud, sino en su efectividad para solucionar las problemáticas.

¹⁹ Peña, X. (2012). Evaluaciones de Impacto en Colombia. Universidad de los Andes. Abdul Latif Jameel, Poverty Action Lab, J-PAL LAC.

²⁰ Abramovsky, L., Attanasio, O., Barron, K., Carneiro, P. y George Stoye. (2015). Challenges to Promoting Social Inclusion of the Extreme Poor: Evidence for a Large Scale Experiment in Colombia.

- 4.29 Otra derivación de los estudios es que la mejora del acompañamiento, que es una de las debilidades del Programa, debe considerar un incremento en el presupuesto destinado a los gestores sociales para asegurar que cuenten con las competencias mínimas necesarias para desarrollar sus labores y con cargas de trabajo pertinentes para el logro de sus objetivos.
- 4.30 Asimismo, para tener un efecto sustantivo en el conocimiento y la utilización de los programas sociales, uno de los elementos mínimos y fundamentales debe ser la eliminación de las restricciones existentes para el conocimiento y el acceso a la programación social.

Cruzada Nacional contra el Hambre (México)

a. Descripción

- 4.31 La Cruzada Nacional Contra el Hambre (CNCH) es una estrategia que se implementó en México por decreto Presidencial en 2013 para dar una solución sistémica y estructural al problema del hambre. Esta carencia se reconoce como resultado de un complejo contexto multidimensional, que requiere de una aproximación integral, donde se encuentran diversas herramientas de política pública en materia de: alimentación, educación, salud, vivienda, espacios de la vivienda y el ingreso.
- 4.32 La población objetivo fue definida como las personas en pobreza extrema que tienen carencia alimentaria (pobreza extrema de alimentación). En ese sentido, la estrategia va enfocada a quienes tienen al menos tres carencias sociales, definidas a partir del índice de Pobreza Multidimensional elaborado por el CONEVAL²¹. Las estimaciones de dicha población se realizan con base en una encuesta muestral.
- 4.33 A dicha estrategia se encuentran vinculados 56 programas sociales de diferentes ministerios que normativamente contribuyen a su objetivo. En ese sentido, la Cruzada impulsa un proceso participativo dirigido a conjuntar esfuerzos, de los tres órdenes de gobierno, la sociedad civil, la iniciativa privada, las instituciones educativas y la ciudadanía en general.
- 4.34 El diseño de la Estrategia pone en el centro la autogestión y el capital social de la propia comunidad, y parte del empoderamiento de los beneficiarios para que puedan constituirse en agentes activos de su propio desarrollo. En este sentido, la figura de los *comités comunitarios* sirve como mecanismo para que las personas en pobreza extrema tengan un punto de contacto accesible donde conocer sus derechos sociales, conocer la oferta de programas gubernamentales y gestionar beneficios.

b. Resultados

- 4.35 La estrategia cuenta con un horizonte de evaluación que contempla diferentes ejercicios durante el periodo de 2013 a 2018. El primero, *Balance de la Cruzada*

²¹ Las carencias son: rezago educativo, carencia de acceso a los servicios de salud, de seguridad social, de alimentación, de calidad y servicios básicos en la vivienda. La población objetivo debe presentar la carencia alimentaria y además contar con ingresos menores al valor de la canasta alimentaria.

*Nacional Contra el Hambre 2013-2015*²², realizado por el CONEVAL (2016) recopila una serie de estudios cualitativos y cuantitativos que se han desarrollado en torno a la agenda de evaluación. Dicho informe destaca, entre los avances logrados a dos años de la instrumentación de la Cruzada: su importancia en el establecimiento de normas y de elementos institucionales a nivel federal y local; sus contribuciones a la política social, propiciando la coordinación entre programas, dependencias y ámbitos de gobierno; su aportación para mejorar la coherencia entre los programas sociales federales y para la construcción de algunos instrumentos que permiten una toma de decisiones orientada a abatir las carencias sociales; así como el impulso a espacios de participación comunitaria.

- 4.36 De acuerdo con un estudio exploratorio del impacto de la Cruzada, se observó un efecto estadísticamente significativo de dos puntos porcentuales en la reducción de la pobreza extrema. Sin embargo, no se observó efecto en el indicador de carencia por acceso a la alimentación.
- 4.37 En cuanto a los retos de la Cruzada, el informe menciona que una de sus áreas de oportunidad se encuentra en la operación en zonas urbanas. Lo anterior debido a que existe todavía dificultad para llevar a cabo una focalización adecuada para encontrar a la población objetivo en las ciudades; a diferencia de las zonas rurales donde los resultados han sido mejores.
- 4.38 Otro reto que enfrenta la Cruzada es la coordinación entre los distintos órdenes de gobierno e instancias participantes. Asimismo, de acuerdo con el informe, se observa gran variación en la forma en que opera la Cruzada entre las entidades federativas.
- 4.39 Sobre las plataformas informáticas, se presentan retos en cuanto a: la calidad, validez y confiabilidad de los datos del padrón de beneficiarios, y los procesos de integración y sistematización de la información que garanticen contar con los registros de domicilio o ubicación geográfica para todos los hogares beneficiarios.
- 4.40 Bajo una lógica de carencias, es decir, la contribución específica de cada programa a la problemática que atiende la Cruzada, el informe señala que para algunas carencias, un solo programa basta para incidir en el indicador asociado a ésta, por lo que la coordinación entre programas no es indispensable. Asimismo, el diseño de los programas asociados a una carencia es coherente, es decir, estos programas se complementan unos con otros en su diseño, pero para que esto se refleje en resultados, se requiere coordinación; además, existen carencias que tienen muchos programas asociados, pero algunos de ellos no son necesarios para abatir la carencia o la contribución real de cada uno es mínima. Finalmente, el estudio señala que existen carencias para las cuales, incluso, la suma de todos los programas asociados es insuficiente para abatir el problema.
- 4.41 Otro hallazgo relevante respecto de los consejos comunitarios, es que quizá nunca se precisó la forma en que se utilizarían sus planes, ni los responsables de analizarlos y sistematizarlos para orientar la toma de decisiones. Como resultado, según el informe, la oferta de apoyos a los beneficiarios de la Cruzada está determinada por la disponibilidad presupuestal de cada programa, por la planeación que realiza por separado y por la focalización, que a veces se realiza de manera coordinada en las

²² CONEVAL (2016). Balance de la Cruzada contra el Hambre 2013-2016.

estructuras previstas por la Cruzada y a veces de manera separada. Por lo anterior, el informe resume que las prioridades definidas por los comités comunitarios no tienen posibilidad de ser incorporadas en estos procesos.

c. Lecciones aprendidas

- 4.42 La eficacia de estrategias interinstitucionales como la Cruzada implica una institucionalización de los procesos de coordinación, un ajuste de las estructuras internas de las instituciones, así como una vinculación lógica entre los programas y los objetivos de la intervención.
- 4.43 Una vinculación eficiente de los programas con la estrategia implica que estos últimos planeen en función de la aportación que cada uno puede tener para abatir cierta carencia y que esto se refleje en la distribución de su presupuesto.
- 4.44 Para que la intervención no refleje impactos diferenciados por regiones es necesario contemplar las posibles brechas en la capacidad de operación entre entidades e implementar mecanismos que permitan disminuir estas diferencias. Uno de ellos es la generación de capacidades, mediante intercambio de experiencias.
- 4.45 La correcta identificación de la población objetivo es el punto central para el arranque de estas intervenciones. En ese sentido, es necesario avanzar en la calidad y confiabilidad de la información recolectada en campo para integrar los padrones de beneficiarios.

Estrategia Microrregiones (México)

a. Descripción

- 4.46 La Estrategia de Microrregiones fue implementada en México en el año 2005 con el fin de mejorar las condiciones estructurales de marginación en los municipios del país con mayores rezagos. Con esta intervención se buscaba alcanzar un piso base en infraestructura, servicios y capital social, de tal manera que detonara en el desarrollo integral de las localidades, mediante un conjunto de programas y políticas públicas.
- 4.47 La población objetivo de la estrategia se centra en los municipios de alta y muy alta marginación; así como marginación relativa y predominantemente indígena.
- 4.48 El diseño de la estrategia integra cuatro elementos: enfoque territorial, identificación de localidades, participación comunitaria y coordinación interinstitucional. En esta última se dispone la participación de los tres niveles de gobierno, de las instituciones académicas, de organismos de la sociedad civil y de las propias comunidades en la realización de proyectos y acciones de infraestructura, servicios sociales, promoción económica y organización comunitaria.
- 4.49 Los productos que ofrece esta intervención son en el apoyo de proyectos y acciones de infraestructura y servicios y, proyectos y acciones de promoción económica y organización productiva. Para la selección de dichos proyectos los miembros de las localidades deben identificar sus necesidades a través de las asambleas comunitarias o

agencias de desarrollo local, teniendo como apoyo a los residentes de la estrategia, así como a funcionarios locales. Estas necesidades se presentan antes los gobiernos y el órgano coordinador para su selección.

b. Resultados

4.50 En materia de coordinación interinstitucional, una evaluación integral²³ de la estrategia –en la parte cualitativa- concluye que ésta no logró cambiar ni mejorar significativamente la coordinación interinstitucional entre los diferentes actores. Esto se refleja en: i) un desconocimiento de la estrategia por parte de los funcionarios encargados de la operación de los programas vinculados con Microrregiones; así como en ii) la inflexibilidad de los programas, los cuales continuaban operando bajo su propia dinámica y normatividad, sin haber adoptado una planeación conjunta con la estrategia y, iii) en la preocupación de los funcionarios encargados de operar los programas por no aplicar sus recursos de acuerdo con su reglas de operación si se concentraban sólo en los municipios seleccionados por la estrategia. Asimismo, dicha evaluación observó iv) una disminución de las reuniones entre los diferentes actores por agotamiento ante falta de incompatibilidad entre sus objetivos. Parte de esta descoordinación se explica también por la falta de jerarquía, autoridad suficiente y recursos presupuestales propios del órgano coordinador.

4.51 Por otra parte, la evaluación no reporta efectos favorables en la participación social de las familias y las comunidades en los procesos de desarrollo local.

4.52 De la misma manera, los residentes de la estrategia reportaron, de acuerdo con este estudio, que no contaban con los medios ni las condiciones necesarias para poder recorrer todas las microrregiones a su cargo y que esto no se correspondía con su pago. Lo anterior originó una alta rotación de personal y baja acumulación de experiencia.

4.53 En general, los resultados de la evaluación de impacto de la Estrategia no son positivos (parte cuantitativa), puesto que sólo en una entidad federativa se reportó una disminución en el porcentaje de viviendas sin agua entubada. En el caso de viviendas con piso firme sólo aparecen resultados importantes a nivel de localidades, no de municipios. Tampoco se encontraron diferencias significativas entre el grupo de control de la evaluación y los beneficiarios, en las tasas de empleo y en los niveles salariales. Del mismo modo, no se encontró un impacto significativo en la generación de capital social.

c. Lecciones aprendidas

4.54 Los resultados de la evaluación integral a la Estrategia Microrregiones pone al descubierto la necesidad de realizar una selección adecuada de los programas concurrentes, a partir de un análisis de objetivos y población afines.

4.55 Asimismo, invita a reflexionar sobre las cargas de trabajo del personal que opera en campo, de tal manera que no exista una pérdida de su aprendizaje.

²³ Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. Centro de Estudios Estratégicos (2007). *Evaluación de la Estrategia de Microrregiones*. Reportes de operación e impacto.

4.56 De igual manera, destaca la necesidad de institucionalizar la coordinación entre diferentes actores a fin de que exista una claridad en los compromisos y legitime la acción de cada uno de estos en pos de un objetivo común.

5. HALLAZGOS

5.1 Para el desarrollo de esta sección se utiliza como eje central las preguntas de investigación definidas para la evaluación. Primeramente, se presentan los hallazgos provenientes del análisis de los procesos evaluados, considerando lo descrito en los documentos normativos y lo encontrado en el trabajo de campo. Posteriormente, se muestran los resultados obtenidos a partir de los instrumentos de evaluación complementarios antes descritos²⁴, así como un análisis de los indicadores de la Estrategia.

a. Procesos de operación evaluados

5.2 El objetivo principal de la Estrategia Puente al Desarrollo es la reducción de la pobreza extrema garantizando el acceso de este sector de la población a la atención articulada, preferente, sostenible e integral de programas y servicios interinstitucionales. Para ello, su modelo de trabajo se basa en tres elementos: (1) articulación de la oferta institucional, (2) acompañamiento a las familias por medio de la figura de la persona cogestora social, y (3) el uso de herramientas tecnológicas para facilitar el proceso.²⁵

5.3 En cuanto al mapeo de los principales actores que colaboran en la planeación, operación y seguimiento de la Estrategia, es posible integrarlos en dos grandes grupos –*articulación política* y *articulación operativa*– siguiendo lo planteado en el documento *Proceso Metodológico para la Atención de las Familias*: En el primer grupo se encuentran aquellas instituciones o consejos encargados de legitimar políticamente a la Estrategia y está compuesto por el Consejo Presidencial Social, por el Ministerio de Desarrollo Humano e Inclusión Social y por la Comisión Interinstitucional de Seguimiento y Evaluación. Por su parte, en la articulación operativa participan las instancias y actores responsables de la implementación de la Estrategia y de una oferta programática preferente y priorizada para las familias beneficiarias. Este grupo está conformado por las instituciones que operan los programas que forman parte de dicha oferta; así como los enlaces institucionales que son las personas designadas dentro de cada institución para participar en el desarrollo de los Protocolos y en el seguimiento de las referencias dentro del campo de su competencia; además, de las *Personas cogestoras sociales*, que son aquéllas que funcionan como intermediarias entre las necesidades de las familias y la oferta programática, con el fin de facilitar el acceso a las familias a los servicios y beneficios de la oferta tan pública como privada. De igual manera, se encuentra en esta

²⁴ Los instrumentos complementarios utilizados son los “Elementos Mínimos para Considerar en la Elaboración de Diagnósticos de Programas Nuevos” y el “Modelo de Evaluación de Consistencia y Resultados (ECR)”, ambos desarrollados por el CONEVAL.

²⁵ Ministerio de Desarrollo Humano e Inclusión Social (2015). *Proceso Metodológico para la Atención de las Familias*. Costa Rica, 2015.

dimensión, la Unidad Coordinadora de la Estrategia, la cual está encabezada por el IMAS (Ver Cuadro 6).

Cuadro 6. Actores de la Estrategia



5.4 Ahora bien, partiendo del objetivo de la Estrategia, los principales procesos que la conforman y permiten su implementación son los siguientes²⁶:

- *Selección o elegibilidad de las familias*: Conjunto de acciones administrativas o de terreno que deben realizarse para identificar a las familias que se encuentran en situación de pobreza extrema grupo 1 y 2, que viven en los distritos priorizados y que cumplen con el perfil de acceso a Puente al Desarrollo.
- *Atención a las familias*: Contempla el abordaje con las familias. Se realiza en fases sucesivas y recurrentes: formulación del plan; ejecución del plan y seguimiento, y egreso de la familia.
- *Articulación de la oferta interinstitucional*: Es el proceso que facilita el diálogo y compromiso interinstitucional e intersectorial para el acceso por parte de la población meta a programas sociales selectivos y universales.
- *Plataforma de apoyo*: Sistemas informáticos y recursos de operación (Sistema de Información de Población Objetivo, Mapas Sociales, Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios, Sistema de Atención a Beneficiarios, sistema de Atención Personalizada a Familias).
- *Evaluación y seguimiento*: Recolección y análisis de datos e información sobre el ciclo de la Estrategia que facilita la toma de decisiones a nivel político, estratégico y operativo.

Particularmente, el objeto de evaluación de este estudio son los procesos de Elegibilidad, Atención a familias y la Articulación Interinstitucional.

5.5 Como fue mencionado anteriormente, los hallazgos reportados en esta evaluación son producto de un trabajo cualitativo que se llevó a cabo a partir de una muestra analítica de informantes que no representa a la población total de personas entrevistadas. Este tipo de estudios busca identificar regularidades en los casos analizados, sin embargo, no es posible hacer una generalización de los mismos. Nuevamente, se destaca que la técnica cualitativa utilizada para detectar las regularidades en los contenidos abordados, corresponde al análisis temático, mediante la cual se detecta la recurrencia

²⁶ Definiciones con base en los Términos de Referencia de esta evaluación.

de respuestas o la originalidad de las mismas, lo que permite llegar a hallazgos relevantes y conclusiones que fundamentan el estudio. En ese sentido, el criterio empleado para reportar un hallazgo como una generalidad es que el 80 por ciento o más de las personas entrevistadas reportaron una respuesta similar o en el mismo sentido. Por lo tanto, cuando se hace referencia a la coincidencia de un grupo de opiniones o a la existencia de ciertos casos, significa que éstas no llegaron a ser reportadas por un porcentaje igual o mayor a la magnitud mencionada, pero por la relevancia del hallazgo para el proceso analizado se menciona como parte de los resultados de la evaluación.

- 5.6 La estructura de este apartado es la siguiente: primeramente, se presenta el mapeo de cada uno de estos tres procesos y sus características principales tal como se encuentran descritos en el documento “Proceso Metodológico para la Atención de las Familias”, posteriormente, para cada uno de estos procesos se exponen los hallazgos encontrados en el trabajo de campo. Con esto se busca realizar una comparación entre lo establecido en la normativa y lo realizado en la operación de la Estrategia.
- 5.7 Asimismo, a lo largo de estos hallazgos se presenta un resumen de los estudios etnográficos que ilustran el contenido del apartado; así como algunas frases de los participantes en las entrevistas y grupos focales que se considera que reflejan el sentido de los hallazgos expuestos. A continuación se presenta la información de cada de los tres procesos que son el foco de análisis del presente trabajo.

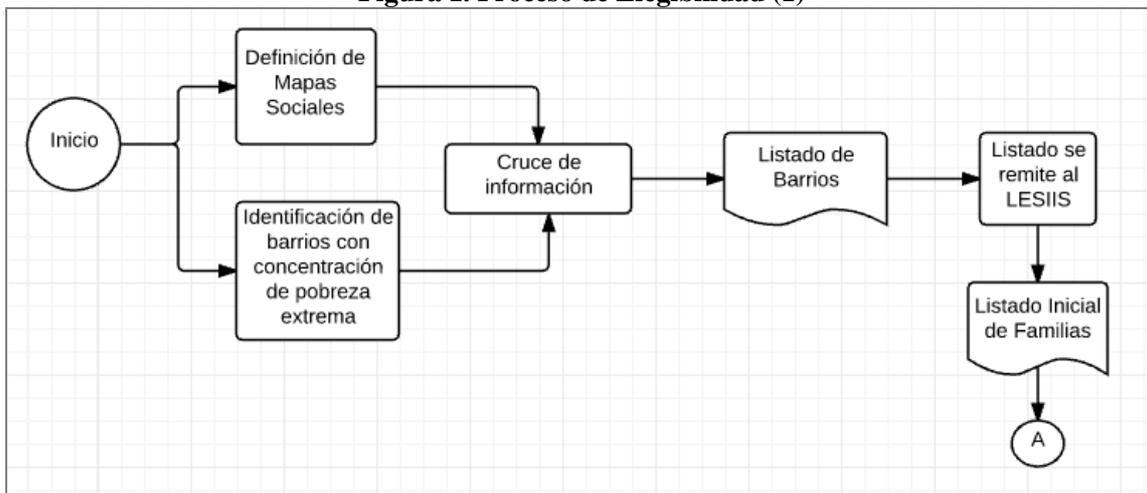
b. Proceso de Selección o Elegibilidad de las Familias

Descripción normativa del Proceso

- 5.8 El Proceso de Selección o Elegibilidad de Familias da inicio a la operación de la Estrategia Puente al Desarrollo y puede dividirse en dos principales componentes: la generación de los listados de familias (Figura 1) y la verificación y registro de familias (Figura 1). El proceso en general inicia con sesiones de trabajo de la Unidad Coordinadora con cada ARDS, sus coordinadores de la Unidad Local de Desarrollo Social (ULDS) y la Unidad de Investigación, Planificación y Evaluación Regional (UIPER), junto con un experto en el tema de Mapas Sociales. El objetivo de estas reuniones es ubicar los barrios donde se concentran las familias con perfil Puente, dentro de los 75 distritos prioritarios definidos desde la creación de los Mapas Sociales.
- 5.9 En estas sesiones se cruza la información de los Mapas con el conocimiento de la realidad de cada comunidad que tienen las ARDS. Así, el documento resultante es un listado de barrios, que se remite por Área Regional al Sistema de Información Social (SIS)²⁷, donde se genera el listado de familias, en los barrios definidos, que cumplen con el perfil Puente. Dicho listado inicial se genera a partir de los registros del Sistema de Información de Población Objetivo (SIPO) y es el punto de partida para contactar a las familias.

²⁷Antes “Línea Estratégica de Sistemas de Información e Investigación Social” (LESIIS).

Figura 1. Proceso de Elegibilidad (1)



Fuente: Elaboración propia con base en documentos normativos de Puente al Desarrollo y el trabajo de campo realizado.

5.10 El siguiente paso es contactar a las familias del listado inicial, a la par que se buscan nuevas familias que pudieran cumplir con el perfil dentro de los barrios priorizados. Desde este punto, las PCGS desempeñan un papel central dentro de la operación de la Estrategia. En cada contacto (de familias dentro del listado o de nuevas familias) se actualiza la Ficha de Información Social (FIS) y se verifica si las familias cumplen con el perfil Puente.

5.11 El perfil de acceso a Puente al Desarrollo define que las familias deben cumplir con una o varias de las siguientes características²⁸:

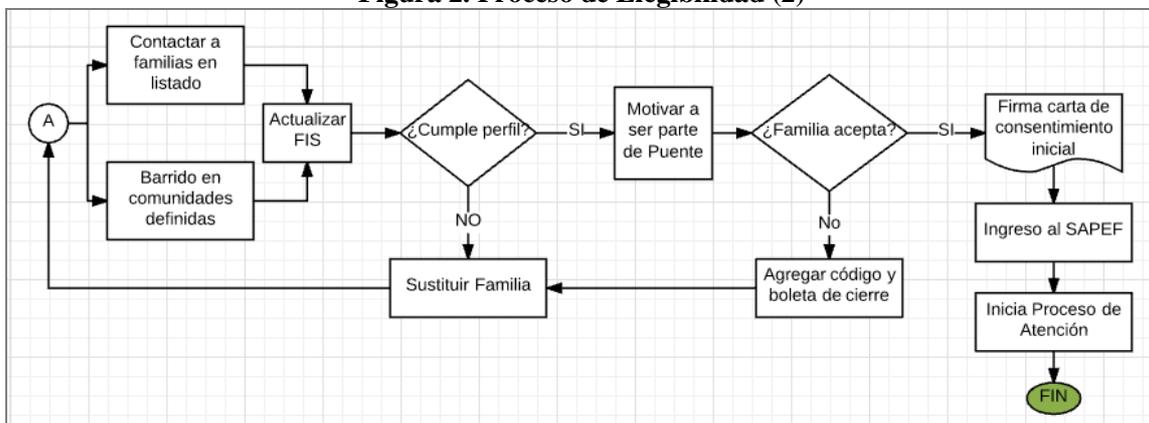
- Familias con mujeres jefas de hogar y con hijos (as) menores de edad. Se da mayor peso a aquellas familias con dos o más hijos (as) menores de edad.
- Familias con personas en condición de discapacidad. Se da mayor peso a aquellas familias con mayor cantidad de personas con esta condición.
- Familias con personas adultas mayores a cargo. Se da mayor peso a aquellas familias con mayor cantidad de personas con esta condición.
- Familias con jefaturas desempleadas.
- Familias indígenas.

Asimismo, el Proceso Metodológico definido establece el siguiente orden de prioridad para la selección:

- Familias incorporadas en la estrategia y que cumplen con tres o más de las anteriores características.
- Familias incorporadas en la estrategia y que cumplen con dos de las anteriores características.
- Familias incorporadas en la estrategia y que cumplen con una de las anteriores características.

²⁸ Ministerio de Desarrollo Humano e Inclusión Social (2015). *Proceso Metodológico para la Atención de las Familias*. Costa Rica, 2015.

Figura 2. Proceso de Elegibilidad (2)



Fuente: Elaboración propia con base en documentos normativos de Puente al Desarrollo y el trabajo de campo realizado.

5.12 Las familias que no cumplen con el perfil no se ingresan y son sustituidas, siguiendo la lógica de la Estrategia. Aquellas familias que sí cumplen con el perfil son motivadas a participar y formar parte de Puente y, si aceptan, se agrega el código determinado y da inicio el proceso de atención. En los casos donde la familia no está interesada en formar parte de Puente, se agrega un código y una boleta de cierre, para después proceder a sustituir a dicha familia si aún no se tiene la cuota determinada para cada PCGS.

5.13 Cabe mencionar que el documento normativo establece que el número de familias por PCGS se establece considerando el número de Personas Cogestoras Sociales por Unidades Locales de Desarrollo Social (ULDS). Asimismo, señala que otro aspecto a considerar es el traslado a las viviendas, por lo que la identificación de requerimientos de transporte es esencial.

Principales Hallazgos

5.14 La Estrategia ha logrado en su primer año de operación beneficiar a 27,392 familias (108, 204 personas), lo que significa que ha sobrepasado su meta de cobertura planeada en 27,000 familias en su primera fase. Para lo anterior ha contado con la colaboración de 160 Personas Cogestoras Sociales distribuidas en los 75 distritos del país identificados como prioritarios en la atención²⁹.

5.15 De los resultados de la presente evaluación sobre el proceso de elegibilidad, se extrae que, en general, las familias beneficiarias entrevistadas reconocen que fue Puente al Desarrollo (la mayoría identifica al IMAS como Puente) quien se aproximó a ellas para ofrecerles unirse a la Estrategia o, incluso, para informarles que ya habían ingresado como beneficiarias. El hecho de que el listado de familias haya sido definido a partir de

²⁹ Unidad Coordinadora de la Estrategia (Febrero 2016). *Reporte gerencial Puente al Desarrollo*. Los datos presentados en dicho informe fueron elaborados con información del SAPEF y fechados al 15 de febrero de 2016. Esta fuente de información es la utilizada a lo largo de esta sección para reportar datos del SAPEF.

la información del SIPO explica por qué la gran mayoría de las personas informantes expresan que ya eran beneficiarios del IMAS o que se habían acercado para solicitar algún tipo de apoyo en dicha institución. Sin embargo, resaltan algunos casos donde las beneficiarias asistieron a la reunión de Puente en su comunidad, porque alguna persona de la comunidad les informó o porque se encontraban en la calle cuando pasó una PCGS y les indicó de la reunión inicial.

- 5.16 Por su parte, una proporción importante de las PCGS entrevistadas describen el proceso de elegibilidad (al inicio de la Estrategia) como una época estresante donde había que cumplir una cuota de familias. Por la información recabada pareciera que la indicación oficial fue sólo la de contactar al listado inicial de familias, y ya que no se lograban las cuotas, entonces se procedió a buscar nuevas familias. La mayoría de las PCGS entrevistadas señalan que los datos iniciales del SIPO (que se les entregó en discos compactos o CDs) estaban desactualizados, por lo que el contactar a las familias y actualizar los datos les tomó más tiempo del planeado.
- 5.17 A pesar de que desde el diseño se contempló que se podría no tener la información actualizada, parecería que en la operación fue más complicado. Al final, la mayoría de las PCGS entrevistas, que estuvieron desde el inicio, señalaron que la mayoría de sus familias finales fueron nuevas familias, a pesar de que no era la indicación inicial que habían recibido. Asimismo, reconocen que si lo hicieran de nuevo seleccionarían a familias diferentes, considerando factores como la dispersión de los hogares, las necesidades reales de las familias y los tiempos de desplazamiento.
- 5.18 Es importante indicar que, a partir de la detección de las debilidades en la información que formó parte de este proceso y en su implementación, se desarrollaron acciones para mejorar el proceso mencionado, lo cual permitió cumplir la meta establecida para el año 2015 de 27.300 familias. El documento del Proceso Metodológico se visualiza como una acción de mejora de todas las etapas, el cual se oficializó en julio del 2015 (posterior al inicio de la Estrategia Puente). En tal documento se señalan las sesiones de trabajo en las ARDS con Mapas Sociales, el proceso de actualización de la FIS, entre otros, para una construcción conjunta de la identificación de lugares que, posteriormente, se usarían como insumo para seleccionar familias del SIPO. En una segunda etapa, se generaron nuevas fuentes de información para este proceso, lo que se constituyó en un nuevo punto de partida, pues las PCGS tenían la flexibilidad de ubicar nuevas familias, incluso algunas que no se habían registrado en SIPO anteriormente, siempre que cumplieran el perfil establecido.
- 5.19 Como se mencionó anteriormente, en el documento normativo denominado *Proceso Metodológico para la Atención de las Familias* se establece que para el listado inicial de familias debía considerarse el número de cogestores de la comunidad y la transportación, así como el minimizar los tiempos de traslado; sin embargo, en las zonas analizadas el número es relativamente similar y, de las PCGS entrevistadas, hay quienes tienen traslados de hasta 3 horas caminando sin apoyo para transporte. Lo anterior obstaculiza la implementación de la Estrategia en términos de visitas e internalización en las comunidades atendidas. De igual forma, la mayoría de las PCGS señalan que un retraso importante es el hecho de que no tienen acceso a internet en las comunidades, por lo que en ocasiones recopilaban información, pero luego tenían que ir a la oficina para alimentar el sistema de información. En algunos otros casos, se encontró que la persona cogestora pedía a las familias que se presentaran directamente en las oficinas del IMAS para recabar su información e introducirla en el Sistema.

- 5.20 De acuerdo con el anexo 3 del Proceso Metodológico, el número promedio de familias por PCGS es de 168, con un rango mínimo de 150 y un máximo de 174 familias, lo cual es consistente con el hallazgo anterior.
- 5.21 No todas las familias entrevistadas recuerdan que hubiera una sesión grupal en su comunidad para informar sobre Puente al Desarrollo, pero la mayoría de estas familias firmaron al momento del primer contacto, de acuerdo con lo establecido en el flujograma del proceso de elegibilidad.
- 5.22 Cuando se analiza la base de datos del Registro de Beneficiarios de Puente al Desarrollo se obtiene que el 94.65 por ciento de las familias se encuentran en pobreza extrema, el 5.12 por ciento en pobreza básica y el 0.22 por ciento no son pobres.³⁰ Si se consideran solamente las ARDS donde se realizó el levantamiento (Cartago, Noreste y Huetar Caribe) la distribución es muy similar (94.13, 5.67 y 0.20 por ciento para pobreza extrema, básica y no pobre, respectivamente).
- 5.23 La observación en campo de las familias entrevistadas refuerza el dato de que el perfil generalmente observado de las familias, corresponde al de pobreza extrema y pobreza básica. En dos de las cinco familias visitadas en los estudios etnográficos es evidente que hay necesidades, y de acuerdo con el SAPEF el puntaje las clasifica en pobreza extrema, pero el tipo de vivienda y los servicios a los que acceden son indicadores de que quizá se encuentren más bien en pobreza básica o en situación de vulnerabilidad (por carencias o por ingresos). Si bien no la mayoría, gran parte de las familias beneficiarias entrevistadas incluye la comida como uno de los principales usos para el subsidio de 75 mil colones que otorga Puente al Desarrollo. Al mismo tiempo se obtuvieron respuestas relacionadas con renovación de vivienda, pago de materiales de los cursos y compras de índole secundario cuando se analiza la pobreza extrema (ver Figura 3). Asimismo, se encontraron algunos casos de familias que mencionaron que su ingreso a Puente se debió a una discapacidad o enfermedad y no a una condición de pobreza extrema. No obstante, es importante recalcar que la primera condición a cumplir según el perfil establecido es estar en pobreza extrema, y la condición de discapacidad o enfermedad son agravantes de esa condición, tal y como lo sugiere el documento “Proceso Metodológico para la Atención de las Familias”.
- 5.24 Ahora bien, la variación en el puntaje de pobreza y grupo de prioridad mencionadas en el punto anterior podrían estar relacionados a la calibración del SIPO, a error humano de las personas cogestoras en el proceso, o a posibles cambios en la condición de pobreza de las familias³¹, debido a su participación en la Estrategia y el otorgamiento

³⁰ Los datos se obtienen de la base de datos disponible para el equipo evaluador y que contiene variables del Registro de Beneficiarios. La clasificación de pobreza se deriva de los puntajes obtenidos en la FIS y ya se encuentra como una variable dentro de la base de datos, por lo que no se calculó.

³¹ Sobre las filtraciones o errores de inclusión, en un informe de PNUD (2014) que analiza la reducción de pobreza en Costa Rica se señalan las dificultades de realizar una focalización perfecta, toda vez que exige subsidios únicamente a la población objetivo y por un monto justo a las necesidades de ésta. Entre las razones que podrían dificultar este mecanismo, el informe señala: la definición legal de los programas y el uso como unidad de identificación de familias, en vez de hogares. Asimismo, este estudio reflexiona sobre los costos *versus* los beneficios de reducir las filtraciones cuando estas son menores. De igual manera Delgado (2015) analiza los problemas de focalización en Costa Rica y concluye sobre i) la importancia de acercarse a la población más pobre y difundir información de los programas entre la población, ii) usar la medición

de diferentes servicios institucionales que inician de manera estratégica por cubrir la dimensión de protección social. Sobre este último punto, el Sistema muestra que a febrero de 2016 se habían excluido 637 familias por presentar mejorías relevantes en su condición de pobreza. Si se compara ese dato contra el número total de familias beneficiarias, las familias excluidas representan alrededor del 2 por ciento del total de familias.

- 5.25 Sobre los posibles errores de inclusión, en la observación en campo se encontró, como ya fue señalado, que una proporción importante de PCGS declararon que el proceso de elegibilidad fue estresante por la indicación de cumplir con una cuota, lo que podría haber conllevado a errores en el proceso. Esto se refuerza con la opinión de algunas PCGS que reconocen que si lo hicieran de nuevo seleccionarían a familias diferentes, considerando, entre uno de los factores, las necesidades reales de las familias. También se encontraron algunos casos donde la FIS se llenó directamente en el IMAS, por lo que no hubo una observación directa de las viviendas. Asimismo, existe una opinión mayoritaria entre las familias entrevistadas de que en su comunidad existen familias que están recibiendo el apoyo de la Estrategia, pero que no viven en pobreza extrema.

Figura 3. Principales usos del subsidio expresados por familias beneficiarias



integrada de la pobreza junto con la medición del SIPO iii) incluir más variables en el modelo econométrico de predicción de la pobreza, así como categorías para realizar su clasificación y, iv) extender el uso del SIPO a otras instituciones para homologar la medición. En ese sentido, la Estrategia ha logrado hacer uso de la medición del SIPO para definir y ordenar a su población objetivo, pero resta incorporar el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), así como desagregar los grupos clasificatorios, que hasta ahora son dos. Fuentes de información: PNUD. 2014. Reducir la pobreza en Costa Rica es posible Propuestas para la acción. San José. Costa, Rica, y Delgado, F. 2009. Hacia un gasto social más progresivo en Costa Rica: mejoramiento de los mecanismos de focalización de Avancemos y Bienestar Familiar. Tesis para obtener el grado en Master en Administración Pública en Desarrollo Internacional. Harvard Kennedy School.

Recuadro 1: Ana y su plan de preparación dentro de Puente

En un barrio costarricense construido por casas en condiciones de precariedad vive Ana. Los alrededores del barrio están en constante amenaza por la cantidad de drogas que se venden y la inseguridad. Ella vive con su pareja y sus tres hijos (de edades entre los 11 y 12 años y un pequeño de 2 meses de edad). El mayor de ellos está arriesgando su paso por sexto grado de la escuela, ya que ha reprobado los últimos trimestres.

El esposo de Ana se encuentra desempleado por lo que el único ingreso que tienen en el hogar es el que ella aporta con su trabajo de tres días a la semana en una casa y con el pago no siempre recurrente por planchar. Ana preferiría trabajar tiempo completo, si tuviera la oportunidad. Actualmente, no cuenta con bachillerato completo, se encuentra a la espera de cursar el décimo año de bachillerato, en noviembre se inscribirá a un programa de la Universidad Estatal a Distancia para poder completar la secundaria.

La casa de la familia tiene instalaciones eléctricas con cables al descubierto y piso de madera, lo que los expone a un incendio. El esposo de Ana está trabajando en unos arreglos de la casa con latas de zinc y unos cuantos armazones de perlin. Es importante que tengan lista una pared que divida el río de la casa para que cuando el agua suba no inunde la propiedad, también para evitar gallinas y perros.

En la casa de Ana no puede faltar el arroz y los frijoles, después se compran huevos. No pueden comer carne todos los días.

Al referirse a la estrategia Ana menciona que no entiende el significado de la palabra *Puente* y que quizá habrá sido porque a la charla que asistió llegó un poco tarde. Sobre su ingreso a la Estrategia, afirma que el proceso fue rápido, sin muchos requisitos y que en el IMAS firmó unos papeles, aunque no tiene claridad de su contenido. Ana se muestra muy agradecida con el “programa”, ya que con los beneficios que recibe pueden sacar adelante a su familia. Hasta la fecha sólo ha recibido una visita de la persona cogestora y no tiene claridad sobre toda la oferta programática a la que podría tener acceso.

Con el dinero de Puente, Ana compra comida para su familia, guarda los pasajes de los buses para sus hijos y también se ayuda para pagar los materiales que necesita para su curso de repostería. Gracias a este curso sus habilidades han mejorado y, aproximadamente, cada quince días sale con sus hijos a vender pan para ayudarse un poco con los gastos del hogar. Con este curso Ana pretende aplicar en un futuro para un trabajo más estable y menciona que le gustaría finalizarlo para continuar con otros y convertirse en chef algún día.

- 5.26 Entre las opiniones sobre lo que debería mejorarse de Puente al Desarrollo, la mayoría de las familias beneficiarias expresaron de manera reiterada que falta revisar mejor la situación de varias de ellas ya que, a su parecer, varias familias de su comunidad no necesitan tanto los apoyos y los utilizan como un extra en su vida cotidiana. Este es un ejemplo del impacto que puede tener en el puntaje del SIPO que las familias oculten información cuando se completa la FIS. Aunado, estas opiniones no pueden ser valoradas como criterios de selectividad, ya que se requiere mayor comprensión y análisis de cada situación.
- 5.27 Otro hallazgo relevante relacionado con el perfil de los beneficiarios es la falta de claridad en las familias entrevistadas sobre si Puente es exclusivo para madres solteras o no. En las características oficiales del perfil (en el *Proceso Metodológico*), las jefaturas encabezadas por mujeres y por mujeres desempleadas, por ejemplo, se encuentran en el mismo nivel, aunque se entiende que al momento de priorizar tienen mayores probabilidades de apoyo las que tengan ambas características. Lo anterior podría estar incentivando que las familias beneficiarias proporcionen información parcialmente cierta, por temor a que no sean admitidas o, en su caso, que se les quiten los apoyos otorgados si regresa el cónyuge o cambia su situación de pareja.
- 5.28 Destaca, tanto en las familias beneficiarias entrevistadas, como en algunas PCGS participantes e inclusive dentro de los informantes gerenciales, la idea de empoderar a la mujer y apoyar a las jefas de familia³².
- 5.29 Derivado de la encuesta en línea se encontró que alrededor del 52 por ciento de los informantes consideran que el Proceso de Selección de Familias Beneficiarias es uno de los principales retos de la Estrategia.

³² En el Registro de Beneficiarios actual se identifica que un 65 por ciento son hogares con mujeres jefas de hogar y sin pareja (estado civil declarado como soltera, divorciada, separada o viuda).

Recuadro 2: Opinión de los beneficiarios sobre elegibilidad de familias

Sobre la selección de familias:

“Yo pienso que, la verdad, la ‘cogestadora’ tiene que buscar a las verdaderas familias que necesitan, hicieron como así y así [ademanos de entrega de papeles] y escogieron a mucha gente que no lo necesita y lo tienen” (...) “Eso fue regalía (...) pasó en un carro y fue ‘tomé usted, tomé usted’ a las señoras que estaban afuera, le cuento porque yo estaba afuera con mis hijos y me dieron la hoja, era como una cita”.

"Yo fui al IMAS y me metieron en Puente"

"A mí me llamaron del IMAS que estaba metida"

"A mí me llamaron y me dijeron. No me ha visitado nadie"

"Ya estaba metida en el programa del IMAS, desde el 2012... y de ahí me conectaron"

“Deberían profundizar más en las necesidades de las familias. Hay gente que no la ocupa y hacer visitas y darles más seguimientos a las personas con verdadera pobreza.”

“Hay mucha gente que no lo necesita, lo ven algo así como un extra. Cuando llegan a visitar dicen: yo no tengo esposo, y ahí tienen al esposo escondido debajo de la cama.”

Sobre el uso del apoyo económico que reciben de Puente al Desarrollo:

"Lo uso para la comida, depende, si ya he conseguido para la comida lo uso para la luz y el agua, si me queda un poquito ropa, zapatos."

“Bueno, prácticamente materiales, mensualidad que me piden en el curso de uñas, y ahí le ayudó a mi esposo que sería agua, luz o arrimar algo de comidita, lo que se pueda.”

“Compré mi refri, mi cocina, para mi negocio [comidas]”

“...Todas las familias que yo conozco son mujeres que tienen esposo, que tienen un súper esposo, se hacen uñas y se arreglan el pelo con 60.000 mil colones. Hay familias que no lo necesitan.”

Recuadro 3: Opinión de las PCGS sobre elegibilidad de familias

Sobre la selección de familias:

“Salíamos tarde de la oficina buscando las familias... 8 o 10 de la noche.”

“Hubiera sido diferente si nos hubieran dado una comunidad y nos dijeran, haga un barrido.”

“En principio fue demasiado confuso, nos dijeron que no podíamos tomar familias fuera del disco, luego un 35% sí.”

“Los discos estaban con familias desactualizadas que ya no vivían ahí, teléfonos que ya no servían o composiciones que eran diferentes....De 200 familias en las listas, usted se quedaba con 25.”

“Nos dijeron aquí están los discos, éstas son las familias que están en extrema pobreza y en difícil situación, vamos a empezar por ahí porque hay que agarrar a las que están, porque no vamos a estar trayendo gente nueva y no estamos atendiendo la que ya está.”

“Hay que ir como jugando entre todas las variables. Pueden haber personas con discapacidad, jefas de hogar, adultos mayores a cargo, las familias con más de dos hijos menores de edad.”

“Para mí ha sido más fácil trabajar con los hogares que están completos, que no se enmarque en que tiene que ser una jefatura femenina. Porque no hay nada que esconder.”

- 5.30 En suma, analizando la normatividad del proceso de elegibilidad de las familias y los hallazgos reportados en campo, se encuentra que existen divergencias en cuanto a que: i) el proceso de ingreso a la Estrategia de algunas familias (la menor parte), no fue mediante una búsqueda por parte de la Estrategia, como la plantea la norma, sino más bien porque ellas acudieron al IMAS a pedir apoyo o por una cuestión fortuita, ii) La actualización de los datos de la FIS tomó más tiempo que el planeado y para una proporción importante de las PCGS esto implicó que sus familias estuvieran dispersas, iii) el esparcimiento geográfico de familias no derivó, en los casos analizados, en un reajuste en el número de familias, iv) algunas familias participantes en las entrevistas pueden calificar en condición de pobreza básica, lo cual se puede deber a posibles cambios en las condiciones socioeconómicas producto de la intervención integral, la calibración del SIPO o error humano, v) el uso de la plataforma tecnológica (SAPEF) a pesar de su pertinencia no ha sido posible utilizarlo siempre en campo, ya que en muchas zonas, de acuerdo con lo reportado por la mayoría de las PCGS participantes, no se tiene acceso a internet.

c. Proceso de Atención a Familias

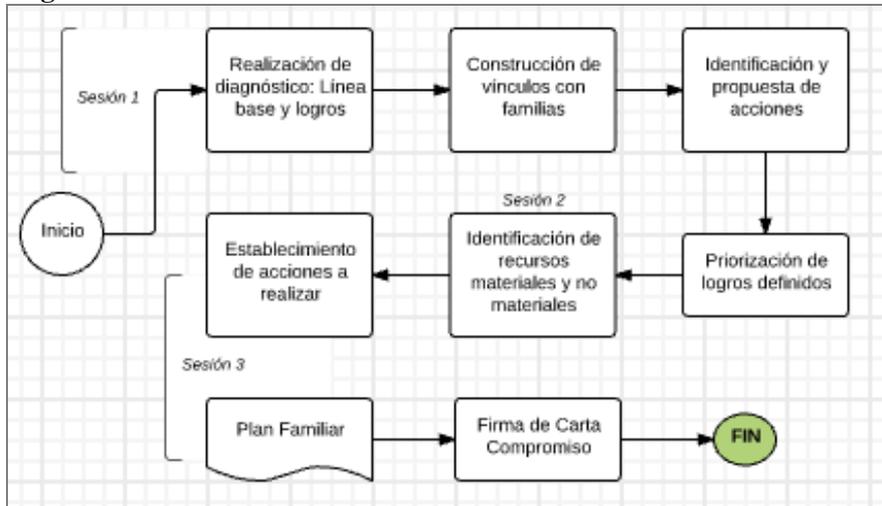
Descripción normativa del Proceso

- 5.31 El Proceso de Atención a Familias se divide en cuatro fases: (1) Elegibilidad (descrito en el apartado anterior), (2) Formulación del Plan, (3) Ejecución del Plan y Seguimiento, y (4) Egreso de la Familia. Los diagramas de flujo de las fases 2, 3 y 4 se detallan en las Figuras 4 a 6. Las acciones realizadas durante este proceso se registran en el Sistema de Atención a Beneficiarios (SABEN), en específico, en el Módulo del Sistema de Atención Personalizada a Familias (SAPEF).
- 5.32 El proceso inicia con las sesiones de trabajo relacionadas con el levantamiento de la línea base por medio de los criterios definidos por Puente al Desarrollo. Los logros básicos³³ en la línea base están integrados tanto por aquéllos que la familia ya ha desarrollado en su ambiente natural como por aquéllos que deberá alcanzar como participante de Puente y con el acompañamiento de las personas cogestoras. Durante la primer sesión se insta que los cogestores empiecen a construir vínculos con sus familias, así como que identifiquen acciones potenciales que luego serán priorizadas. En un primer momento de la dinámica de la intervención se priorizan acciones en las dimensiones de protección social, salud y educación. El segundo momento es la generación y desarrollo de capacidades.
- 5.33 La Estrategia señala que en una segunda sesión se deben identificar los recursos materiales y no materiales que tiene la familia, por lo que esta sesión debe ser una visita al hogar; posteriormente, en una tercer sesión, se establecen las acciones que se van a realizar, en conjunto con la familia. Es hasta este momento que se

³³ La Estrategia Puente al Desarrollo se compone de 45 logros básicos contenidos en seis dimensiones: (1) Protección Social, (2) Dinámica Familiar, (3) Educación y Capacitación, (4) Salud, (5) Trabajo e Ingresos y (6) Habitabilidad.

integran logros relacionados con la dimensión de trabajo e ingreso.³⁴ Una vez definido el Plan Familiar, la jefa o jefe de familia firma la carta compromiso.

Figura 4. Proceso de Atención a Familias: Fase II Formulación del Plan



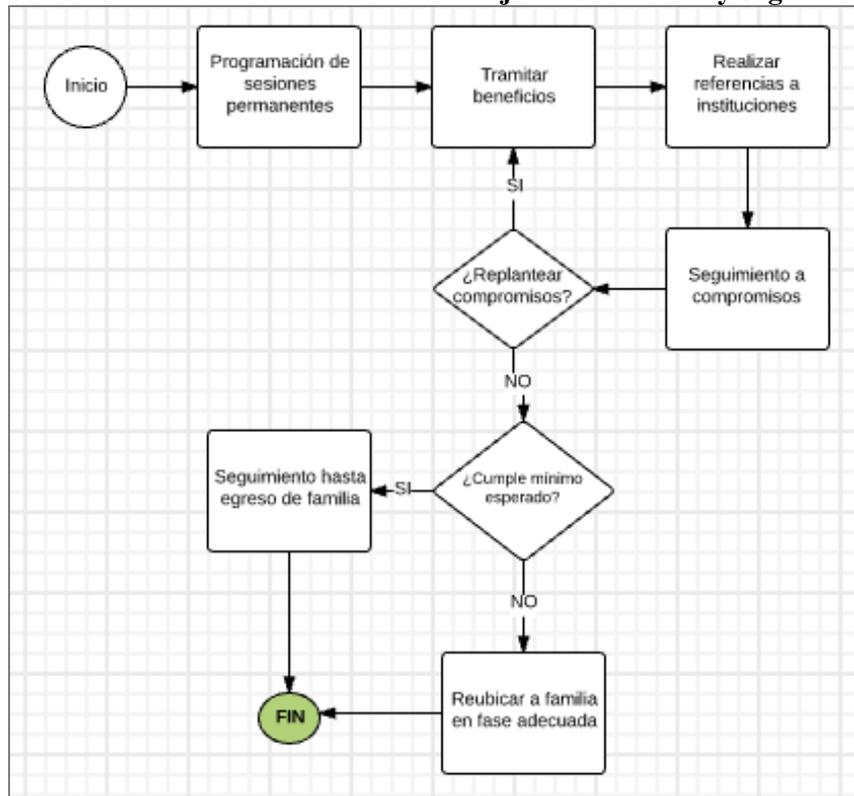
Fuente: Elaboración propia con base en documentos normativos de Puente al Desarrollo y el trabajo de campo realizado.

5.34 La Fase III corresponde a la ejecución misma del Plan Familiar y el seguimiento por parte de las personas cogestoras, quienes programan sesiones permanentes de apoyo y acompañamiento con cada una de sus familias. A la par, la PCGS tramita los beneficios y realiza las referencias correspondientes con las instituciones con protocolo de colaboración³⁵. Una vez iniciado el proceso, las persona cogestora llevan a cabo un seguimiento a los compromisos para establecer si es necesario replantearlos o si se está cumpliendo con el grado mínimo esperado de cumplimiento (comparación de línea base con cambios deseados).

³⁴ Ministerio de Desarrollo Humano e Inclusión Social (2015). *Proceso Metodológico para la Atención de las Familias*. Costa Rica, 2015.

³⁵ De acuerdo con los Términos de Referencia de la presente evaluación, a la fecha se encuentran oficializados siete protocolos con las siguientes instancias: (1) Fondo Nacional de Becas, (2) Ministerio de Salud, (3) Instituto Nacional de Aprendizaje, (4) Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, (5) Instituto Nacional de las Mujeres, (6) Caja Costarricense del Seguro Social y (7) Instituto Mixto de Ayuda Social.

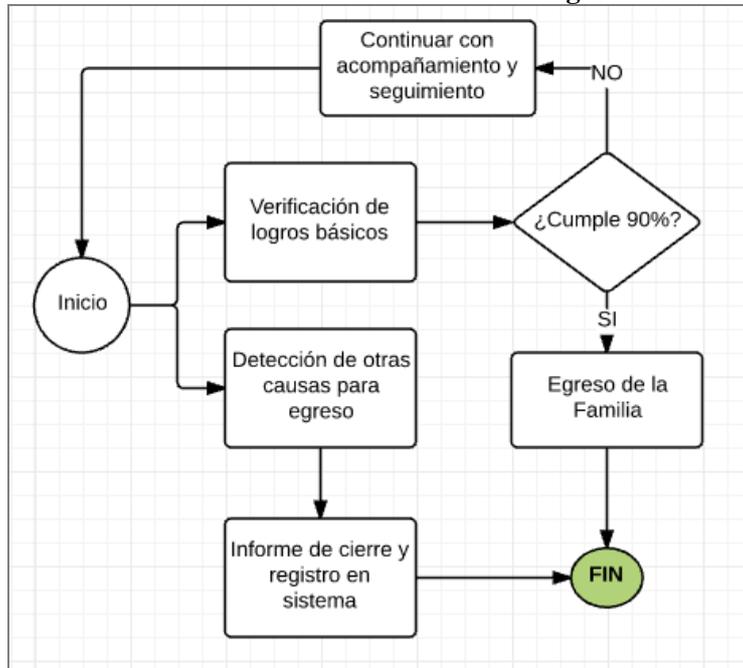
Figura 5. Proceso de Atención a Familias: Fase III Ejecución del Plan y Seguimiento



Fuente: Elaboración propia con base en documentos normativos de Puente al Desarrollo y el trabajo de campo realizado.

- 5.35 Para la cuarta y última fase del proceso de Atención a Familias, se considera tanto el tiempo transcurrido dentro de la Estrategia- actualmente definido como un periodo de 2 años, pero se planea ampliación- como el avance en los compromisos adquiridos. Una familia Puente está lista para egresar si al verificar sus logros básicos se alcanza un 90% o más de avance. Cabe mencionar que existen otras causas para excluir a una familia, tales como cambios de domicilio sin reportar, desinterés de la familia, falta de cumplimiento de compromisos, entre otras; de ser el caso, la PCGS realiza un informe de cierre y registra la salida de la familia como beneficiaria de Puente al Desarrollo, lo cual es coincidente con lo establecido en el Decreto 38954, el cual oficializa la FIS como instrumento de valoración socioeconómica, cuyo fin es que las familias no sean victimizadas en el proceso de elegibilidad.

Figura 6. Proceso de Atención a Familias: Fase IV Egreso de la Familia



Fuente: Elaboración propia con base en documentos normativos de Puente al Desarrollo y el trabajo de campo realizado.

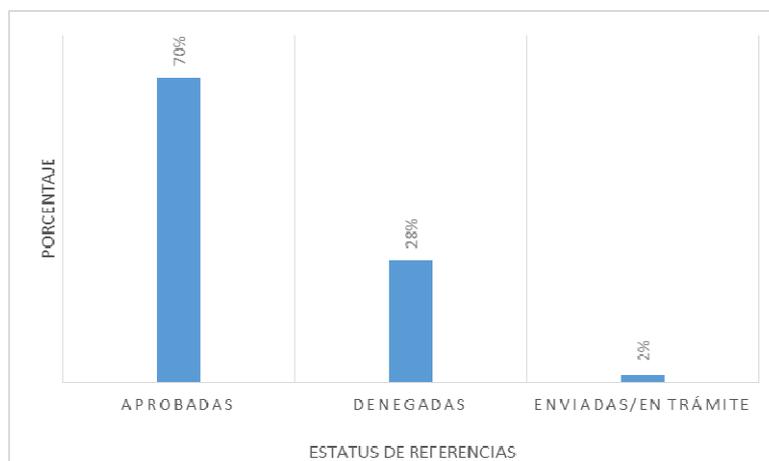
Principales Hallazgos

- 5.36 Como se abordó en la sección anterior, la mayoría de las familias entrevistadas declaró que fue Puente quien las buscó para su ingreso. El método más común para esta incorporación en los casos analizados, fue que en reuniones comunitarias se explicara la Estrategia y ahí mismo se incorporaran a las familias, o bien, les llamaron por teléfono de parte del IMAS para comunicarles de su posible incorporación a Puente. En ambos casos, varias personas jefas de hogar entrevistadas acudieron al IMAS para llenar la FIS. Este último hallazgo podría estar relacionado con la baja accesibilidad al servicio de internet reportada por las PCGS que participaron en el estudio. Las familias beneficiarias recuerdan su incorporación a Puente al Desarrollo como algo muy ágil y con pocos requisitos.
- 5.37 La mayoría de las familias entrevistadas tiene claro qué es Puente y qué se espera de ellos; aunque hubo excepciones en las que declararon no tenerlo claro, tampoco se atrevieron a preguntar a sus personas cogestoras por timidez, principalmente, o porque no las han visitado. La Figura 7 muestra cómo perciben las familias a Puente, resaltando palabras que indican que se reconocen como actores corresponsables de su superación o mejora.

riesgo de crear una situación de dependencia por parte de la familia hacia su cogestora.

- 5.41 Las PCGS entrevistadas afirman que la definición y priorización de acciones y logros se realiza en conjunto con las familias, después de detectar necesidades básicas y conforme a la oferta institucional existente. En general, las familias parecen estar de acuerdo con que su opinión fue considerada, aunque, al mismo tiempo, afirman que fueron las personas cogestoras quienes les indicaron qué oferta programática iban a solicitar y qué compromisos adquirir.
- 5.42 Respecto de lo anterior, el 79.8 por ciento de las familias beneficiarias a febrero de 2016 contaban ya con un plan familiar diseñado, y para el resto, no se encontró información sobre el estado de dicho proceso.
- 5.43 El proceso de atención programática, es decir, en qué orden se deben atender las necesidades de las familias, está institucionalizado. En campo se observó que las personas cogestoras suelen iniciar con el Seguro por el Estado, la Red de Cuido y las becas que apliquen para los menores del hogar; lo anterior se alinea con las dimensiones que debieran ser las iniciales. Posteriormente, se trabaja en los cursos o educación formal que la persona jefa de familia debe recibir. Sobre esto último, en campo se notaron diferencias regionales en el apoyo referente a los cursos de capacitación. En la zona del Noroeste y Cartago, la mayoría de los entrevistados dijeron pagar sus cursos con el dinero de Puente; en Huétar Caribe, éste no fue el caso. Sin embargo, en esta última región, de acuerdo con lo observado en las entrevistas, la variedad de cursos otorgadas por el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) es menor. En general, en las tres zonas se detectó una oferta reducida de cursos (ya sea en cupos o en variedad). Esto puede deberse a que la oferta de capacitación del INA fue planeada previo a la implementación de Puente.
- 5.44 De acuerdo con los datos del SAPEF, a febrero de 2016, las PCGS habían realizado 84,016 referencias, de las cuales fueron aprobadas un 70 por ciento, denegadas un 2 por ciento y se encontraban en trámite o en envío un 28% (Ver Gráfica 1). El mayor número de referencias realizadas por las PCGS a febrero de 2016 corresponde a las siguientes instituciones: INAMU-IMAS (14%), Seguro por el Estado (8.2%), INA (10.3%) y FONABE (6.8%). Estos resultados guardan relación con lo observado en campo. Respecto del tema de cupo en las capacitaciones, siguiendo con esta misma fuente de información, de las 8,636 referencias realizadas al INA, sólo se habían aprobado 749 (9%); a diferencia de las otorgadas por el IMAS para el emprendimiento que corresponde al 100 por ciento entre las referidas y las aprobadas (Ver Gráfica 2).

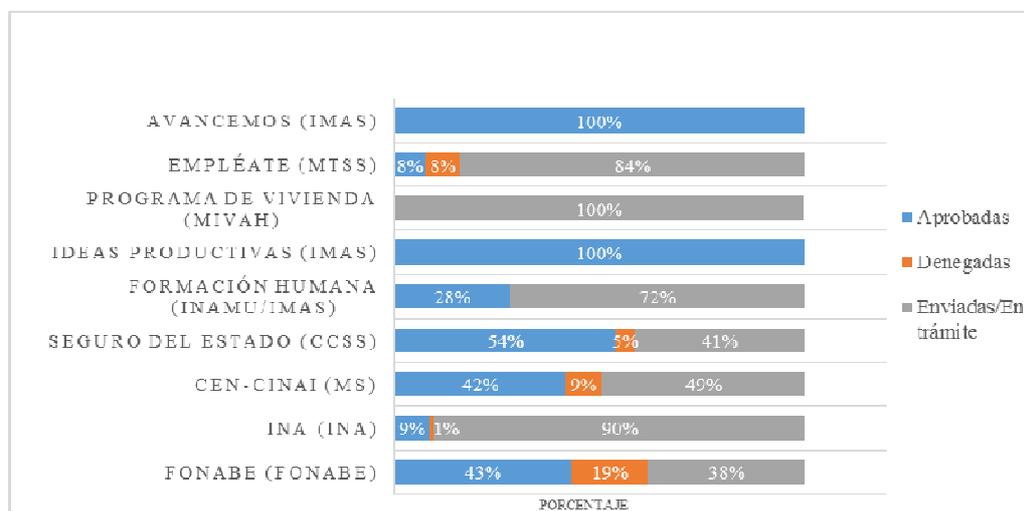
Gráfica 1: Porcentaje de referencias realizadas por estatus



Fuente: elaboración propia, con base en el *Reporte gerencial Puente al Desarrollo* del 15 de febrero de 2016.

- 5.45 Cabe mencionar que otro aspecto observado, además de la oferta, que limita la participación de las personas jefas de hogar en los cursos de capacitación, y en la continuación de sus estudios, es que no existe cupo en la red de cuidado en el horario nocturno. De acuerdo con una entrevista realizada con un informante gerencial, se está programando una ampliación de este tipo de servicios.
- 5.46 Por otra parte, en términos de apoyos relacionados con empleo y vivienda, en los casos analizados existe un bajo avance. La mayoría de las familias comentaron que el tipo de apoyo para la inserción laboral no ha sido considerado en su Plan Familiar por las PCGS, aun cuando ya han cursado talleres, por lo que no saben si es algo a lo que pueden acceder.
- 5.47 Según el reporte gerencial de la Estrategia de febrero de 2016, el 73.6 % y 79 % de las familias de Puente a su ingreso no contaba con acceso al financiamiento para la construcción de vivienda y para el mejoramiento, respectivamente. Al respecto, los datos del SAPEF sugieren, en concordancia con lo encontrado en campo, que existe una baja cobertura en estos tipos de apoyo, en particular, los referentes a la habitabilidad. A tal fecha, de las 1,023 referencias enviadas al MIVAH ninguna había sido aprobada o se encontraba en trámite. Respecto del acceso al mercado laboral, de las 1,008 referencias enviadas al Programa Empléate, sólo un 7.6 por ciento había sido aprobado, 8.2 por ciento fueron denegadas y el resto se encontraba en trámite o envío. Respecto de lo anterior, la Gráfica 2 muestra el estatus de las referencias para los programas más nombrados por los participantes en el trabajo de campo, que coincide con los que han tenido mayor volumen de referencias. Como se observa, todas las referencias de dos de los programas operados por el IMAS han sido resueltas favorablemente. Por su parte, los programas que presentan mayor desventaja en la gestión de referencias son Empléate, el Programa de Vivienda del MIVAH y el del INA.

Gráfica 2: Porcentaje de referencias por Programa, según estatus



Fuente: elaboración propia, con base en el *Reporte gerencial Puente al Desarrollo* del 15 de febrero de 2016.

- 5.48 En cuanto a la necesidad de incluir algún otro tipo de atención a las familias, respecto de la oferta programática existente, la mayoría de las PCGS coincidió en un componente de atención psicológica para las familias que enfrentan situaciones particulares de vida y atención a adicciones. Algunas de las PCGS entrevistadas cuando detectan este tipo de problemas, envían a las familias a las instituciones que los pueden apoyar, pero al no haber un protocolo con esas instituciones, la atención no es preferente y no se refleja en el SAPEF.
- 5.49 Sobre la oferta educativa, o más específicamente los cursos de capacitación, es interesante el empeño observado en la mayoría de las PCGS entrevistadas para conseguir nuevas ofertas en sus comunidades. Se encontraron casos donde ellas mismas se capacitan para ir a enseñar a sus familias, sin ser necesariamente una línea de acción incluida en el diseño de la Estrategia y, en la mayoría de las ocasiones, lo realizan con sus propios medios (o se agrupan los cogestores de una misma comunidad). También se encontraron casos donde se realizan acuerdos con los gobiernos locales u otros organismos de la sociedad civil para la impartición de cursos o charlas; y en algunos casos esto surge del trabajo en equipo de los cogestores.

Recuadro 4: Doña Alejandra y su visión del emprendimiento en Puente

Alejandra es una madre soltera de treinta y cuatro años que vive en un barrio que describe como tranquilo. Su vida ha estado marcada por una búsqueda de vivienda constante y por un episodio de privación de su libertad. Tiene dos hijos, uno de quince años y una niña de cinco; vive con su hermana menor y con los dos hijos de ésta. La casa donde habita no es propia. El arrendatario ha decidido subir el precio alrededor de unos quince mil colones, por lo que Alejandra, dice, tendrá que buscar una nueva casa, pues al subir el monto todo se complica.

Su vinculación con Puente surgió porque no encontraba trabajo –por tener su hoja de delincuencia manchada– y una trabajadora social la refirió al IMAS. Cuatro meses después de su entrevista en esta institución, la llamaron y le dijeron que la ayuda ya estaba depositada, que la fuera a retirar. En el IMAS le explicaron que iba a estar en Puente, pero no entendió muy bien de qué se trataba. Le quedó más claro cuando la persona cogestora la visitó, después de que le hicieran el primer depósito. La cogestora llegó con un plan ya hecho, diciéndole lo que había, y a lo que tenía que acoplarse.

El compromiso de estudiar, por formar parte de Puente, ha sido el asunto más difícil para Alejandra. Antes de su ingreso a la Estrategia ya había tomado varios cursos. En ese sentido, la oferta de talleres que su cogestora le ofreció no ha sido atractiva, porque algunos de estos cursos ya los ha hecho, y otros no se ajustan a lo que ella busca y hace como opción de negocio, de emprendimiento. El principal obstáculo está en que sólo cuenta con quinto grado de primaria, por lo que el acceso a otros cursos está limitado, dado los requisitos que suelen pedir.

Alejandra ha montado un pequeño negocio de reparación y venta de artículos para celulares en el pasillo de su casa. Antes de que formara parte de Puente empezó a idear este negocio, pues le llama la atención el tema de la tecnología. De hecho, ha utilizado parte del dinero que recibe de Puente para montar el negocio. La Estrategia le ha dado a Alejandra los recursos para emprender esta idea.

Ella cree que son pocas las posibilidades que le ofrece Puente para ir consolidando este negocio. Desde su punto de vista, esta Estrategia debería tener una parte específica que pueda ayudar a las microempresas para asegurarse de que se establezcan y no queden a la deriva una vez que el apoyo se acabe. Alejandra le ha preguntado a su cogestora si existe alguna opción para prepararse más ampliamente en el tema de celulares y así poder potenciar lo que hace, o si hay alguna posibilidad de que le ayuden, sea vía préstamo u otra, a montar un pequeño local, para así ampliar su alcance, le han dicho que no, que por ahora no hay nada que se pueda hacer en esa línea. Eso la ha desmotivado un poco.

Junto a otras beneficiarias de Puente, creó un grupo de *WhatsApp* por el cual se apoyan, se pasan información sobre cursos, ferias, venta de productos que otras beneficiarias elaboran. En ese grupo, cuenta, hay una opinión generalizada acerca de que Puente trabaja diferente, que no es la misma atención que tenía el IMAS antes, que es mejor.

- 5.50 Un aspecto que incide en la atención de las familias es su contexto de vida. Particularmente, se detectó en el trabajo de campo la situación de los indígenas. Algunas PCGS comentaron que la atención de las familias (la oferta institucional) no siempre corresponde a sus usos y costumbres. Adicionalmente, en el trabajo etnográfico sobresalió la intervención, al parecer, no siempre positiva de la Asociación de Desarrollo del pueblo como parte importante de la operación de Puente.
- 5.51 Por otro lado, a pesar de que las familias tienen claro que hay compromisos por cumplir, ninguno de los informantes reconoce el término “Plan Familiar”, y al explicarles el concepto- que sí reconocen- declaran no tener copia del mismo, ya que es la persona cogestora la que lo tiene y le da seguimiento. La firma de la carta compromiso parece que se dio en todos los casos, aunque no siempre identifican qué es lo que firmaron.
- 5.52 Con respecto a la Fase III Ejecución del Plan y Seguimiento, las personas cogestoras entrevistadas señalaron que lo más complicado es poder cumplir con las visitas de seguimiento, por falta de tiempo y por falta de recursos, tal como transporte; así como el riesgo de entrar a ciertas zonas de alta inseguridad. El número de familias por PCGS es un tema muy importante, ya que representa quizá el principal obstáculo para una atención más personalizada, así como la carga administrativa que declaran tener si no todos, sí la mayoría de los informantes.
- 5.53 Al indagar, específicamente, sobre el número de familias la mayoría de las personas cogestoras, e incluso otros informantes gerenciales, coinciden en que son muchas. Un número que les parecería más manejable se encuentra en un rango de entre 50 y 100 familias, según la dispersión de los hogares.
- 5.54 La forma de estar en contacto con las familias también varía por PCGS o al menos por grupo de cogestores. En algunas comunidades la indicación es que solamente las pueden contactar en la oficina del IMAS y con previa cita, mientras que en otras las familias beneficiarias tienen los teléfonos celulares de las cogestoras (que no son institucionales), o la comunicación se establece por mensajes de texto, páginas de redes sociales (Facebook) o en horarios de atención en algún centro de reunión de la comunidad. Al respecto, es importante que se homologuen los medios de atención sobre todo si se pretende medir efectos atribuibles a la intervención en un futuro.
- 5.55 El tema del sub proceso de referencias pareciera que queda claro en la operación; sin embargo, el nivel de compromiso de las instituciones con protocolo varía considerablemente según lo obtenido en campo. En este mismo sentido, resalta el hecho de que, en la mayoría de los casos, son las mismas personas cogestoras quienes se comunican con los enlaces institucionales, por lo que todo el proceso operativo recae realmente en ellas. En el siguiente proceso analizado se profundizará más sobre esta coordinación institucional.
- 5.56 Parte importante de la evaluación de procesos es conocer si la normatividad apoya u obstaculiza la operación, y para este caso, aunque las personas cogestoras reconocen los lineamientos normativos, también, la mayoría de las entrevistas expresan que son muy generales, por lo que para la toma de decisiones siempre utilizan su criterio o el de sus compañeras. Sólo en casos muy extremos se recurre a sus superiores. Reconocen también que el enlace con la Unidad Coordinadora tiene una respuesta rápida y generalmente atiende sus dudas o consultas sin mayor problema.

- 5.57 Cabe mencionar que la flexibilidad en la norma pudiera estar agilizando ciertos trámites; sin embargo, al mismo tiempo hace que la operación sea heterogénea no sólo entre ARDS, sino al interior, incluso de las comunidades. La mayoría de las PCGS reportaron contar con un perfil casi homogéneo, en términos de su preparación profesional (trabajadoras sociales o psicólogas), lo cual podría influir en el compromiso o conexión que adquieren con sus familias, pero al mismo tiempo pudiera no permitir que la Estrategia opere como fue diseñada. Por ejemplo, en casos donde se presentan situaciones de exclusión por falta de compromiso de las familias, las reacciones no son similares entre cogestores.

Recuadro 5: Doña Mercedes y Don Carlos, una familia indígena dentro de Puente.

Don Carlos y Doña Mercedes forman parte de una familia indígena que vive en una zona muy aledaña de la urbe. Su casa se encuentra dentro de una pequeña parcela que está delimitada por latas de zinc y algunas mallas. En la casa viven doña Mercedes, su esposo, y cuatro de sus cinco hijos. Dos tienen más de veinte años, otra tiene 16, una más 11 y el más pequeño 4 años.

Doña Mercedes trabaja en el hogar sin remuneración económica, esto motivado en gran parte por las escasas posibilidades de trabajo que hay en la zona, aún más para las mujeres. Don Carlos no tiene trabajo en este momento. Relata que sus trabajos han sido de forma temporal, y siempre trabajos muy informales, sobre todo como peón en fincas.

Doña Mercedes y don Carlos señalan que su ingreso a Puente se dio a través de la mediación que ejerce para el acceso a los beneficios de Puente y otros programas, la Asociación de Desarrollo del pueblo. Indican que quién termina decidiendo qué familias son incorporadas a Puente es la Asociación, pues toda la información, todos los requisitos tienen que pasar por ahí. De hecho, ellos mismos utilizan una metáfora para describir el papel de la Asociación, dicen que es “puente” pero inverso, no conecta sino más bien traba los procesos. Hay en general una percepción de la Asociación como una instancia poco confiable y regida por nepotismos y prácticas poco transparentes.

Doña Mercedes cree que los requisitos de ingreso a Puente no han sido sencillos. Algunos viajes para tramitar el apoyo los tuvo que hacer a pie (unas dos horas y media) y los sigue haciendo para retirar el subsidio que recibe mensualmente por parte de la Estrategia.

El curso que lleva Doña Mercedes por parte de Puente no lo ha elegido ella. Ellos creen que éste no es muy efectivo, porque le enseñan sobre la producción de verduras y frutos que son poco utilizados en la zona y que, además, requieren espacios de tierra para producirlos con los que no necesariamente cuentan. El curso no lo ven como una opción que pueda generar algún tipo de empleo, pues preferirían conocer mejor y explotar más los cultivos que ya saben producir y que se mueven más en la zona, como el plátano.

En la familia, casi nunca comían arroz porque no les alcanzaba el dinero, ahora, con el apoyo de Puente comen más frecuentemente este grano. La esperanza de Don Carlos es que su hija que está en el colegio pueda terminar de estudiar y conseguir un trabajo, al igual que sus hijos mayores para, por lo menos, seguir teniendo algo que comer todos los días. Consideran que, tal vez, de los beneficios más importantes que Puente les va a dejar al final del período, son las mejoras que le han hecho a la casa.

La familia manifiesta un temor por lo que vendrá después de Puente, en particular si no consiguen empleo, pues creen que su vida volverá a ser tan complicada como lo era antes de estar en Puente. De algún modo, creen que estos dos años son sólo una pausa, un “respiro” en una dinámica caracterizada por la exclusión, los accesos limitados, la marginación, el olvido. Es la representación que elaboran sobre su condición como una familia indígena.

- 5.58 En esta etapa del proceso de operación sobresale también el énfasis en temas como empoderamiento y autoestima. Es interesante como, tanto las personas cogestoras como las familias beneficiarias de la muestra de estudio, tienen claro que Puente realiza acciones relacionadas con estos temas. A pesar de que en el Proceso Metodológico se menciona la particular relevancia de acciones de apoyo psicosocial, no pareciera haber directrices claras sobre cómo realizarlo, ni capacitación formal al respecto- y, sin embargo, forma parte de la planeación interna de las cogestoras entrevistadas. Relacionado con esto, la Unidad Coordinadora de la Estrategia ha llevado a cabo una serie de talleres que han tenido como objetivo fomentar el autocuidado de las PCGS y enseñarles, además de otros temas de su interés, técnicas de relajación y manejo de estrés. Lo anterior se considera relevante, ya que si se espera que traten con temas emocionales deben contar con apoyo para desprenderse de las situaciones que pueden llegar a experimentar.
- 5.59 Con respecto al replanteamiento de compromisos, la mayoría de las familias beneficiarias no tienen claro si es posible o no realizar cambios, y afirman que de darse el caso recurrirían a su cogestora para consultarle la situación. Por su parte, la mayor parte de las personas cogestoras afirman que es posible, pero el proceso no es del todo claro en la operación.
- 5.60 En el seguimiento de familias no se observa un proceso homologado; si bien todas las personas cogestoras actualizan los avances en el SAPEF, no todas han logrado establecer el mismo sistema de seguimiento para sus beneficiarios. De igual forma, la mayoría de las familias beneficiarias entrevistadas que han recibido más de una visita, señalan que, aunque en efecto han platicado sobre sus avances con su cogestora, no tienen claro cómo les miden dicho avance. La medición de avances es un punto que debe fortalecerse, ya que está ligado al siguiente proceso dentro de la Atención a Familias que es el egreso de los participantes de Puente.
- 5.61 Dentro de la Fase IV Egreso de la Familia, lo más importante es lo señalado en el punto anterior, ya que aunque quizá la medición del 90% de los logros parece sencilla, la etapa de avances y seguimiento no se puede cuantificar tan fácilmente. Asimismo, el periodo de duración de la Estrategia es una incertidumbre presente en todos los actores de la misma, a excepción de ciertos informantes gerenciales que conocen la planeación de una segunda fase de Puente.
- 5.62 En relación con los dos años establecidos para atención para las familias, la mayoría de los informantes coinciden en que el periodo no es suficiente, sobre todo si se está trabajando en que las familias beneficiarias obtengan algún grado de estudios o se capaciten para abrir su propio negocio. En esta etapa sale a relucir de nuevo el tema del perfil del beneficiario Puente. Acorde con la opinión generalizada de las personas cogestoras entrevistadas y algunos enlaces institucionales, si el periodo de atención de Puente se limita a dos años, entonces Puente podría funcionar mejor en aquellas familias que tienen un nivel educativo base y que en dos años alcanzarían a capacitarse para el trabajo, siempre y cuando se les apoye también en la apertura de un negocio propio o se les brinden facilidades para insertarse en el mercado laboral. De acuerdo con algunas entrevistas realizadas a informantes gerenciales, se planea ampliar el periodo de atención a las familias, en el cual se disminuiría el apoyo económico a

50,000 colones y espaciaría el acompañamiento de las PCGS, pero aún estarían presentes.

- 5.63 Considerando el tipo de Plan Familiar al que hicieron referencia la mayoría de las familias entrevistadas, se deduce, para la muestra analizada, que en la implementación de la Estrategia ha habido un énfasis en el área de emprendimiento para abordar el tema laboral, lo que pudiera no aplicar a todas las familias, ya que no todas las personas desarrollan tan fácilmente este tipo de habilidades; de igual manera, no en todas las localidades se necesitan tantas microempresas del mismo sector (belleza, repostería, copiadora, comida, etc.), que son las principalmente ofrecidas en los cursos de capacitación. En ese sentido, algunos PCGS señalaron que intentan motivar a los beneficiarios a ingresar a diferentes tipos de cursos para que no exista una sobredemanda en ciertos oficios.
- 5.64 Respecto a lo anterior, el SAPEF señala que se han realizado y aceptado 1,109 referencias a capacitaciones técnicas para emprendimiento brindadas por el IMAS. Cuando se suma este número de capacitaciones a las aprobadas por el INA (749) se obtiene un total de 1,858 referencias, de las cuales, la capacitación para el emprendimiento representan el 60 por ciento.
- 5.65 Adicionalmente, algunas PCGS entrevistadas comentaron que las empresas de la localidad no aceptan los perfiles de las familias Puente, iniciando por el hecho de que la mayoría no cumple con el mínimo de escolaridad requerido, pero también por un estigma social.
- 5.66 Al profundizar sobre el avance que obtendrán las familias en el periodo de dos años, la mayoría coincide con que se quedarán en el camino. Sin embargo, hay beneficiarias que afirman que con lo que Puente les da ya podrán seguir por su cuenta. Lo anterior resalta la importancia del perfil del egresado, que quizá conviene más que sea definido por alcance de logros y no por una temporalidad establecida. Al mismo tiempo pone a la vista el hecho de que el objetivo principal de Puente es la reducción de la pobreza extrema, pero si el periodo de atención se limita a dos años (o a un periodo corto de intervención), entonces quizá el perfil al que le funciona la Estrategia es el de familias en situación de pobreza básica.
- 5.67 En otro tema, si bien las personas cogestoras sí reciben capacitación previa, la opinión de la mayoría coincide en que ésta no profundiza en los diferentes contenidos, y no reciben información detallada sobre los programas disponibles para cada institución con Protocolo. En campo se observó que existe una red de comunicación importante entre las PCGS entrevistadas, mediante la cual se transmiten conocimientos y tácticas de operación, que no necesariamente son los normados.
- 5.68 La encuesta en línea también exploró el tema del periodo de la Estrategia, y alrededor del 47 por ciento considera que un tiempo adecuado sería entre 4-5 años, o por un periodo de 2-3 años (33.8%). Asimismo, la mayoría (59%) consideran que las familias beneficiarias seguirán necesitando en un futuro los servicios institucionales que les otorga la Estrategia (ver Gráficas 3 y 4).

Recuadro 6: Opinión de los beneficiarios sobre la atención de familias

Sobre los apoyos recibidos:

"En el caso mío hace poco me citaron para escoger cursos, lo que yo quiero no había, sino estaba en [locación] y yo estoy sacando el quinto. Entonces, le dije a mi cogestora que no podía estar en las dos cosas, jamás, no puedo. Mis hijos, trabajo, cursos, estudio, ¡no puedo!"

Sobre si es posible modificar un Plan Familiar:

"Yo creo que sí porque una vecina de todo ha hecho, de todo cambió y todavía está en Puente. Yo creo que uno puede cambiar."

"No creo que se pueda la verdad, si usted tiene ya su plan y llega y dice esto no me gusta, el cogestor es muy estricto la verdad."

Sobre la identificación de necesidades por parte de PCG:

"No nos identificaron las necesidades, fue como muy general"

Sobre el tiempo de estancia dentro de Puente al Desarrollo (2 años):

[*si el tiempo es suficiente*] "Sí, porque ya uno tiene las herramientas para salir, ya uno sale adelante."

"Dicen que es para dos años, yo considero que lo hacen para tiempo muy poquito, si en eso yo no llego a conseguir trabajo, o no llego a realizar los propósitos que tengo de poner una repostería y salir adelante, ¿cómo voy a vivir si esta plata que a mí me ayuda? Cuando el programa se termine ¿qué voy a hacer? El tiempo es muy poco. Me van a dejar igual."

Recuadro 7: Opinión de las PCGS sobre la atención de familias

Sobre cómo se seleccionan las necesidades de la familia que deben atenderse:

“Lo que hacemos es atender emergentes de las familias, porque por la cantidad de familias no se puede profundizar tanto.”

"Hay cosas que uno direcciona, que son las que salen más rápido.”

Sobre carga de trabajo:

“Una lo intenta, o tal vez no se les da la respuesta a lo más inmediato. En las cuestiones más urgentes como seguro y becas eso sí se atiende, pero no todas las necesidades porque o no da tiempo, o no hay con quien coordinar. Son muchas la cantidad de cosas que hay que hacer y también muchas familias.”

“En ningún otro trabajo yo voy a tener tanta carga de estrés como ahora. La carga es demasiada.”

Sobre la coordinación:

[*Sobre aclaración de dudas operativas*] “Nosotras con nosotras, las pobres coordinadoras como que sabían pero no sabían. Ya cuando entró el enlace de la unidad coordinadora la cosa mejoró. Tenemos acceso directo a él.”

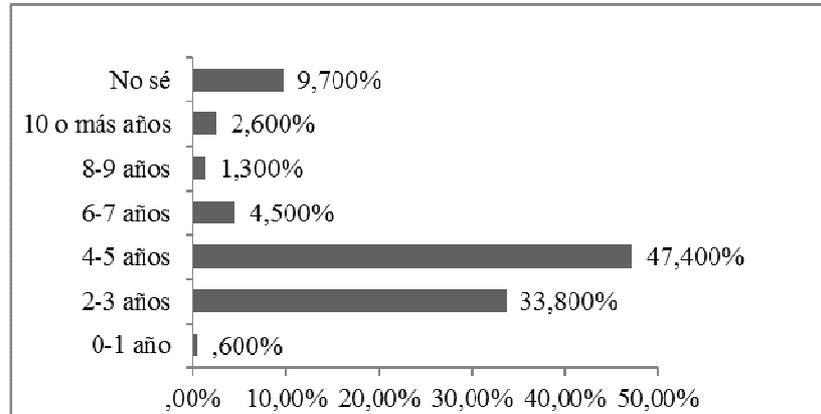
“Depende, hay cosas que yo resuelvo, sino segunda gradita: mis compañeras y compartimos criterios. Si no lo logro resolver, entonces va a la jefatura.”

“Es que ahí cada uno de nosotros tenemos que resolver, porque son miles de situaciones particulares que se tienen que resolver.”

Al analizar las prácticas encontradas en campo, respecto a lo señalado en el documento de Proceso Metodológico, en suma, se encuentran las siguientes inconsistencias:

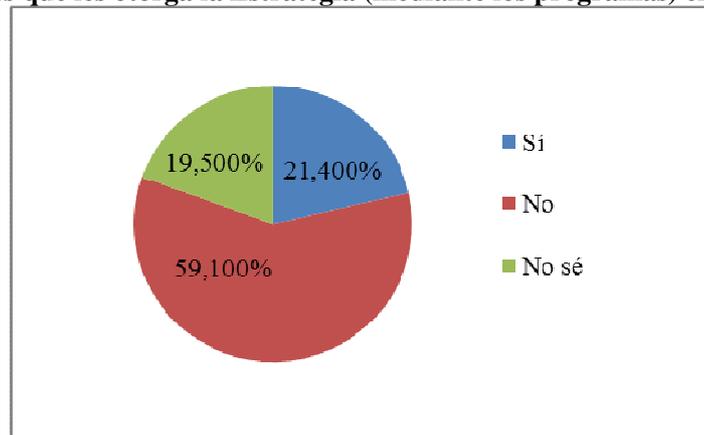
- i) Todas las personas cogestoras reconocen los lineamientos normativos de la Estrategia, pero la mayoría expresan que son muy generales, por lo que deben utilizar a menudo su criterio o el de sus compañeras;
- ii) Respecto del número de sesiones programadas, se detectó en las entrevistas que no se han cumplido con éstas, por diversas razones, tales como la cantidad de familias que atiende cada PCGS, la dispersión de los hogares y el ritmo del arranque de la operación inicial;
- iii) La mayoría de las familias señalan que fueron las personas cogestoras quienes les indicaron qué oferta programática iban a solicitar y qué compromisos adquirir. Este hallazgo no refleja necesariamente el espíritu de diálogo y consenso en la definición del Plan que se contempla en el Proceso Metodológico;
- iv) Si bien las personas cogestoras sí reciben capacitación previa, la opinión de la mayoría coincide en que ésta no profundiza en los diferentes contenidos, y no reciben información detallada sobre los programas disponibles para cada institución con Protocolo;
- v) Entre las regiones analizadas, se detectó variedad en la oferta y disponibilidad de cursos, lo cual podría generar diferencias en el impacto de la Estrategia;
- vi) Por otro lado, a pesar de que las familias tienen claro que hay compromisos por cumplir, ninguno de los informantes reconoce el término “Plan Familiar”, y la mayoría no tiene claro el avance en su Plan. Esto podría sugerir, nuevamente, que ha faltado esta parte de diálogo con las familias, lo cual coincide con el número bajo de visitas por las razones antes expuestas;
- vii) La forma de estar en contacto con las familias varía por PCGS, por lo que no es un mecanismo que se encuentre estandarizado (en la oficina del IMAS, con previa cita; por teléfonos celulares de las cogestoras (que no son institucionales), o por páginas de redes sociales (Facebook), o en horarios de atención en algún centro de reunión de la comunidad);
- viii) En el seguimiento de familias no se observa un proceso homologado; si bien todas las personas cogestoras actualizan los avances en el SAPEF, no todas han logrado establecer el mismo sistema de seguimiento para sus beneficiarios.

Gráfica 3. ¿Cuál es el número de años promedio que consideraría óptimo para que una familia cumpla su ciclo (salga de la pobreza) dentro de Puente?



Fuente: Encuesta en línea aplicada a Enlaces Institucionales, Enlaces Regionales del IMAS, Unidad Coordinadora, Equipo técnico y Personas Cogestores Sociales de la Estrategia Puente al Desarrollo.

Gráfica 4. ¿Considera que las familias beneficiarias dejarán de necesitar los servicios institucionales que les otorga la Estrategia (mediante los programas) en un futuro?



Fuente: Encuesta en línea aplicada a Enlaces Institucionales, Enlaces Regionales del IMAS, Unidad Coordinadora, Equipo técnico y Personas Cogestores Sociales de la Estrategia Puente al Desarrollo.

d. Proceso de Articulación Interinstitucional

- 5.69 El proceso de Articulación Interinstitucional es el mecanismo mediante el cual se vinculan las necesidades de la población en pobreza extrema con la oferta institucional de programas y servicios, teniendo como criterios la preferencia, la integralidad y la sostenibilidad de los beneficios. En este proceso se identifican dos ámbitos de acción: el estratégico y el operativo.
- 5.70 Sobre el primero –el estratégico–, de las entrevistas a informantes gerenciales se obtiene que la articulación ha sido impulsada por una voluntad política y un liderazgo

desde la Vicepresidencia de la República y el Consejo Presidencial Social. Sobre este último destaca la combinación entre su enfoque técnico y el papel estratégico que ha desempeñado en la organización con las instituciones que brindan la oferta programática. En ese sentido, de acuerdo con dichas entrevistas, los avances en el proceso de articulación han sido posibles, gracias a ajustes personales, políticos e institucionales, inclusive normativos. Estos logros se observan en los convenios de colaboración que ha trabajado la Unidad Coordinadora con las instituciones (hasta el momento son ocho protocolos en 7 instituciones), mediante el desarrollo de Protocolos que han permitido una atención preferencial de las familias; asimismo, en el sentido de apropiación de los objetivos de la Estrategia por los diferentes actores que participan en ella.

- 5.71 Lo anterior ha estado apoyado por la implementación de estrategias en diferentes ámbitos. Como ejemplo, existen reuniones sistemáticas desde la Vicepresidencia de la República con jerarcas de las instituciones participantes en Puente para dar seguimiento a los avances desde un nivel estratégico.
- 5.72 Desde la percepción de algunos informantes, la articulación es un proceso continuo, por lo que se siguen planeando medidas para su fortalecimiento. Por ejemplo, se encuentra la propuesta de crear una instancia, dentro de los Consejos de Desarrollo Regional del MIDEPLAN para dar seguimiento a la articulación a nivel local y regional, con esto se busca replicar la unidad que opera a nivel nacional. Asimismo, se está avanzando en el desarrollo de otros protocolos como el de la Caja del Seguro Social para personas con discapacidad.
- 5.73 En cuanto a los retos que enfrentan las instituciones participantes en Puente, de acuerdo con una entrevista gerencial, la articulación ha generado una tensión “sana” entre instituciones que ha mostrado las dificultades y la poca flexibilidad que tienen algunas instituciones para mover su aparato, debido a la dinámica y funcionamiento de cada una. Bajo esta visión, este ejercicio de articulación ha evidenciado inflexibilidades y cierta inercia en las instituciones.
- 5.74 En el ámbito de operación, la Estrategia ha contado con el impulso desde la Unidad Coordinadora y el Consejo Presidencial Social. Este último convoca cada mes a enlaces institucionales para monitorear las referencias de las familias e identificar nudos en la operación. En 2015, la Unidad Coordinadora realizó la gira “Yo soy Puente” en las gerencias regionales y con todos los enlaces operativos para i) validar el trabajo en lo regional y local, ii) socializar la importancia del trabajo de los operadores, e iii) identificar debilidades a nivel local y regional. Por ejemplo, en dichas sesiones se detectó que uno de los problemas para atender las referencias era la brecha digital de algunos enlaces institucionales, lo que dificultaba el trabajo en el SAPEF.
- 5.75 Sobre la coordinación con las instituciones, las PCGS concuerdan en que las instituciones con las que ha sido más fácil la coordinación para las referencias familiares son: Caja Costarricense del Seguro Social, FONABE, el INA y el IMAS (esta última es la institución donde se ubica la Unidad Coordinadora de la Estrategia la cual tiene a cargo su dirección operativa). Esto coincide con que son las tres instituciones que brindan los apoyos más recurrentes en los Planes Familiares observados. Una de las instituciones donde la coordinación no reporta el mismo nivel de avance, de acuerdo con la opinión de PCGS, es el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos. También coincide, en este caso, que el apoyo que ofrece dicha institución no se observó en los

planes de las familias entrevistadas. Esto podría estar relacionado con el perfil que debe tener un beneficiario para recibir dicho apoyo; por ejemplo, tener vivienda propia para acceder al mejoramiento de vivienda. De acuerdo con los datos del SAPEF, al 15 de febrero de 2015 se habían enviado 1,021 referencias a dicha institución, pero ninguna había sido aprobada o estaba en trámite hasta ese momento.

- 5.76 Asimismo, la mayoría de las PCGS coinciden en que los mecanismos de comunicación con los Enlaces Institucionales y con la Unidad Coordinadora son efectivos. Si bien no se siguen procedimientos estandarizados, se encontraron buenas prácticas, tales como, que la comunicación sea directa entre persona cogestora y enlace institucional, y el establecimiento de un chat por redes sociales donde se platican temas relacionados con las referencias entre estos dos actores. A esto se suman las reuniones mensuales entre enlaces y el Consejo Presidencial Social.
- 5.77 De acuerdo con los hallazgos observados en campo, el proceso de referenciación ha agilizado la atención de las familias, lo que ha impactado en la carga de trabajo de los enlaces institucionales, los cuales no tienen tareas exclusivas para Puente. En un análisis interno realizado por la Comisión de Seguimiento y Evaluación Puente al Desarrollo en marzo de 2016 se muestran las cargas de trabajo de estos funcionarios para algunos programas. Por ejemplo, para FONABE el número promedio de referencias por funcionario es de 2,041; para el INAMU es de 1321.50; para el INA de 591.56; y para otras instituciones esta carga es más moderada como es el caso del Seguro por el Estado, con 15.72 referencias por funcionario y el CEN-CINAI con 31.25 referencias per cápita. Estos datos muestran que existen diferencias interinstitucionales en la distribución de las cargas de trabajo. Dado que los recursos económicos y humanos no se aumentaron al iniciar Puente, las instituciones han tenido que ajustarse y brindar sus bienes y servicios con los mismos insumos, pero a un mayor número de demandantes.
- 5.78 Sobre lo anterior, una de las reflexiones encontradas en el trabajo en campo es precisamente sobre el hecho de que la incorporación de las instituciones dentro de la Estrategia no ha derivado en la atención de familias diferentes a las que deberían estar atendiendo (en particular aquellas que tienen como misión la superación de la pobreza). En todo caso, de acuerdo con esta percepción, el trabajo de caracterización e identificación de las familias dentro de Puente está permitiendo una mejor priorización de éstas. Esta lógica se encuentra en la manera en que es percibida la carga de trabajo de los enlaces institucionales en algunas entrevistas.
- 5.79 En cuanto a la parte preferencial en la atención de las familias, como ya fue comentado, la mayoría de ellas afirman que con Puente la obtención de los apoyos ha sido sumamente más ágil. De hecho, algunas familias refirieron que llevaban muchos años queriendo acceder a ciertos apoyos, como el de FONABE, pero fue hasta su incorporación a Puente que lo lograron. Sin embargo, la accesibilidad y rapidez también está sujeto a los cupos por programas y por región. En ese sentido, los apoyos que aún tienen cupo son relativamente rápidos de obtener, pero también se detectaron casos en los que incluso aun cuando una referencia está aprobada, se empiezan a operar tiempo después por falta de capacidad instalada. Otro tema que señalaron la mayoría de las personas cogestoras es que, aunque los Protocolos establezcan tiempos de respuesta, estos no siempre se cumplen, pero al menos se logra obtener respuesta si se está en comunicación constante con los enlaces.

- 5.80 Sobre la integralidad de los apoyos, es decir, sobre la completitud en la atención de las familias, como fue antes mencionado, en las entrevistas se detectó que, aunque las familias señalan que una necesidad es el mejoramiento de sus viviendas, éste no forma parte de su Plan Familiar. Cuando se les preguntó sobre esto a la PCGS, todos coincidieron en que el perfil de las familias los descarta de dicho apoyo; además, de que el trámite para acceder a dicho beneficio requiere asumir costos financieros que, dadas las condiciones de las familias, se esperaría que fuera una limitante. Asimismo, se identificaron algunos casos de familias que se han capacitado para emprender un negocio, pero su Plan Familiar no considera un apoyo para iniciarlo o las PCGS les han dicho que de momento no hay apoyo en este rubro. En ese sentido, para algunos casos de la muestra se encontró la falta de vinculación entre la generación de capacidades de emprendimiento y las oportunidades de financiamiento para iniciar un negocio. Al cuestionar sobre este punto a las PCGS, algunas comentaron que no es posible que todas las personas pongan un negocio por las habilidades que esto implica.
- 5.81 Sobre esto último, el SAPEF muestra que se han referenciado y aprobado 1,109 necesidades de capacitación en emprendimiento al IMAS; y por otra parte, se han realizado y aprobado 203 referencias para el apoyo a financiamiento de proyectos, mediante el Programa de Ideas Productivas de esta misma institución.
- 5.82 Si bien con el dato anterior no es posible concluir que existe una brecha entre la capacitación y las opciones de financiamiento, se considera que sí es necesario reflexionar sobre la necesidad de que el trabajo de las PCGS en la formulación de los Planes Familiares y su ejecución, no sólo tenga un énfasis en el Diagnóstico de necesidades, sino también en la identificación de las capacidades de cada una de las personas, con el fin de que no se direcciona hacia algún tipo de aprendizaje que, posteriormente, no puedan potenciar para su desarrollo.
- 5.83 Sobre la sostenibilidad de los beneficios, como fue discutido en el proceso de elegibilidad de familias, de lo observado en campo, se obtiene que esta propiedad va de la mano con: el tiempo de tratamiento de la Estrategia y del perfil que presentan las familias al entrar a Puente. En ese sentido, la mayoría de los entrevistados (PCGS e informantes gerenciales) coinciden que si el periodo se mantiene en dos años, entonces sólo lograrán sostener la mejora lograda con Puente las familias que tengan un nivel entre secundaria y bachillerato al ingresar a la Estrategia, de tal manera que al concluir Puente cuenten con los medios necesarios para ingresar al mercado laboral. En suma, es necesario considerar que el piso de arranque de cada familia es diferente, por lo que la meta del 90% de los logros no son posibles de alcanzar por todas las familias al mismo tiempo y, por lo tanto, la diferenciación en la exposición a la Estrategia es un factor clave para lograr la sostenibilidad de los beneficios.
- 5.84 En el tema del uso de las plataformas tecnológicas en el proceso de articulación, entre las oportunidades de mejora identificadas está la homologación de los sistemas para que las instituciones no tengan que utilizar dos plataformas al mismo tiempo para dar seguimiento a una referencia: el SAPEF y el propio. También se detectó dentro de las fuentes gerenciales, la importancia del SAPEF para identificar problemas en la parte operativa de articulación, y poder tomar acciones al respecto.

Recuadro 8: Fernanda y una vida en condición de vulnerabilidad

Fernanda es una madre soltera de veinticinco años que vive únicamente con su hijo de dos años. Su vivienda, que se encuentra en la segunda planta de la casa de su mamá, está en buenas condiciones, por lo que Fernanda piensa que se podría opinar que no es pobre. Sin embargo, insiste, tiene muchas necesidades por su condición de madre soltera y por los pocos accesos económicos que tiene. Desde hace varios meses no encuentra un empleo formal, pues no ha cumplido con los requisitos para obtener uno, y además no tiene con quien dejar a su hijo.

Fernanda sólo llegó hasta octavo de secundaria. No ha logrado avanzar todavía, pues no asiste a ninguna modalidad de las que tiene el Ministerio de Educación Pública. Su cogestora le ha ofrecido otras opciones, no obstante, Fernanda dice que es complicado aceptarlas por su hijo. Ha descartado la red de cuidado que le ofrece Puente, pues ya tuvo una mala experiencia hace algunos meses cuando dejó a su hijo en una de las guarderías. Su opinión sobre la red de cuidado es negativa, pues cree que hay mucha negligencia y poca supervisión del IMAS. Sin embargo, no hacer uso de las guarderías de la red de cuidado también le dificulta encontrar un trabajo, porque no siempre puede salir a buscarlo, o por los horarios, que constituyen usualmente jornadas completas, incompatibles, dice ella, con la presencia que le gustaría tener en la vida de su hijo.

Sobre su ingreso a Puente, señala que antes había solicitado el apoyo, pero nunca recibió una respuesta. Hace unos nueve o diez meses la contactaron, le dijeron que no podían ayudarle con las becas que otorga el IMAS para estudiar, pues ya tenía más de veinticuatro años (edad límite para entregar las becas) pero que sí podían ingresarla a Puente al Desarrollo. Cree que hay familias, como su caso, donde las condiciones de vivienda y existencia son tal vez menos graves que otras, pero no por ello no requiera ayuda para salir adelante.

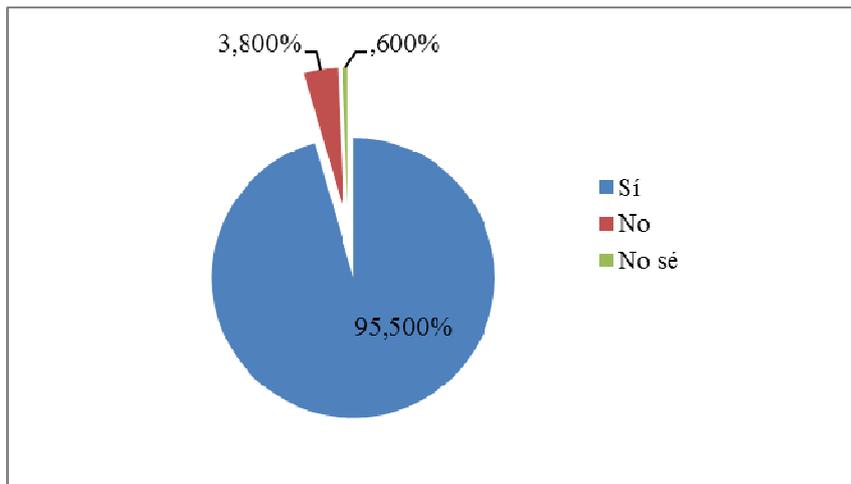
El tema del trabajo es una de las principales preocupaciones de Fernanda. No sólo le cuesta encontrar empleo por su propia decisión de no querer dejar solo a su hijo, sino porque las opciones son escasas. No tiene la preparación suficiente que los empleadores, dice, piden (bachillerato, inglés, por ejemplo). Tal vez, su temor principal es que, si termina su estancia en Puente y aún tiene pendiente concluir su bachillerato, sería complicado sacarlo pues no tendría el impulso (sobre todo económico) para lograrlo.

Desde su perspectiva, la principal fortaleza de Puente es que haya alguien que indague qué está haciendo, en qué usa el dinero, pidiendo los comprobantes de los cursos, etc. Es decir, el acompañamiento de la persona cogestora, de quien tiene muy buena percepción.

Asimismo, destaca la integralidad de los cursos que brindan instituciones como el INA. Por ejemplo, los talleres que ella ha llevado (operación de computadoras) y los que está a punto de hacer (servicio al cliente) se complementan de tal manera que podría tener alguna salida al mercado laboral. No obstante, la oferta no es muy amplia, y si quisiera llevar otros cursos tendrían que ser en temas como panadería, temas de belleza, lo que no tiene relación con los otros. Esto ocurre también por los propios requisitos del INA, que para varias de las formaciones que imparte pide el título de bachillerato, lo que es claramente el principal obstáculo para Fernanda.

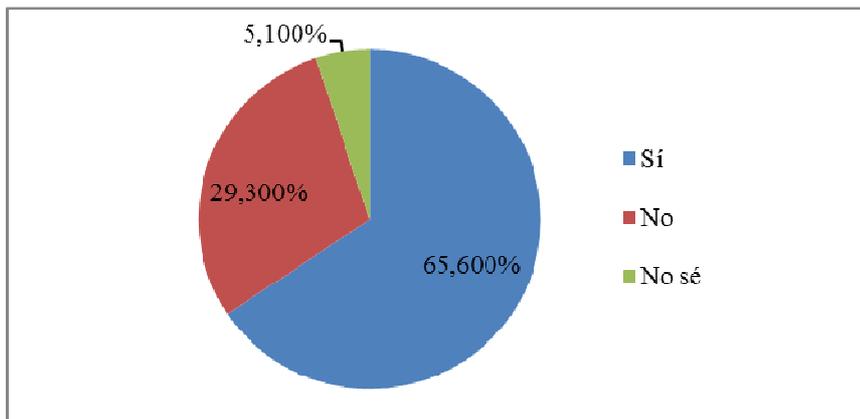
5.85 Finalmente, de los informantes de la encuesta en línea, el 95.5 por ciento identifica mecanismos de comunicación entre la institución o unidad donde trabaja y otras instituciones participantes. En general, el 65.6 por ciento considera que dichos mecanismos son claros y el 57.3 por ciento que son efectivos (Gráficas 5-7).

Gráfica 5. ¿Existen mecanismos de coordinación establecidos entre la institución o unidad en la que usted trabaja y otras instituciones o unidades que participen en Puente al Desarrollo?



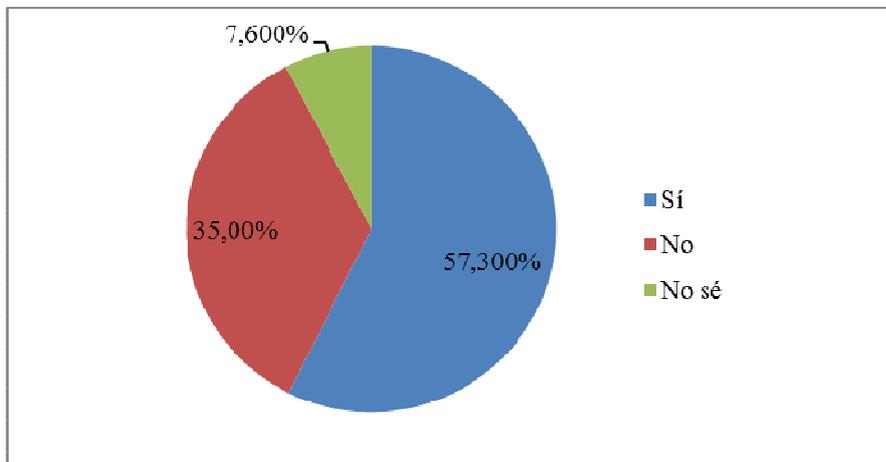
Fuente: Encuesta en línea aplicada a Enlaces Institucionales, Enlaces Regionales del IMAS, Unidad Coordinadora, Equipo técnico y Personas Cogestores Sociales de la Estrategia Puente al Desarrollo.

Gráfica 6. En general, ¿considera que los mecanismos de comunicación entre las instituciones o unidades que participan en Puente son claros?



Fuente: Encuesta en línea aplicada a Enlaces Institucionales, Enlaces Regionales del IMAS, Unidad Coordinadora, Equipo técnico y Personas Cogestores Sociales de la Estrategia Puente al Desarrollo.

Gráfica 7. En general, ¿considera que los mecanismos de comunicación entre las instituciones o unidades que participan en Puente son efectivos?



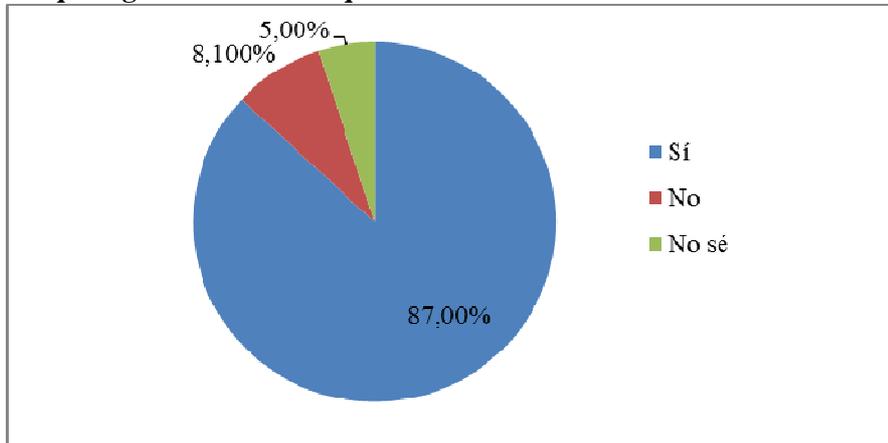
Fuente: Encuesta en línea aplicada a Enlaces Institucionales, Enlaces Regionales del IMAS, Unidad Coordinadora, Equipo técnico y Personas Cogestoras Sociales de la Estrategia Puente al Desarrollo.

e. Hallazgos en el sistema de seguimiento

- 5.86 Un sistema de seguimiento es una herramienta que permite comunicar objetivos y metas claras a todos los actores, identificar áreas de oportunidad y mejoras adecuadas; así como informar sobre logros de la intervención, transparentar y rendir cuentas. En ese sentido, es la base para medir avances en la solución de una problemática.
- 5.87 Primeramente, la plataforma de seguimiento que utiliza la Estrategia es el Sistema de Atención Personalizada a Familias (SAPEF), mediante el cual se monitorea la incorporación de las familias a la Estrategia, el avance en sus planes de trabajo, en las referencias que realizan las personas cogestoras a las instituciones y en el cumplimiento de las tareas por parte de las familias. En ese sentido, también funciona como un tablero de trabajo para las personas cogestoras.
- 5.88 El desarrollo de esta sección toma en cuenta los aportes de la encuesta en línea, que fue aplicada a diferentes actores que participan en la Estrategia, la cual tuvo como objetivo indagar sobre las actividades que se realizan en materia de planeación y seguimiento.
- 5.89 Sobre lo primero -la planeación- el 87 por ciento de los encuestados identifica los documentos normativos que rigen sus actividades relacionadas con Puente al Desarrollo. Por su parte, el 89.4 por ciento afirma que se realizan actividades de planeación relacionadas con Puente y el 95 por ciento considera que existe una alineación entre los objetivos de la Estrategia y los objetivos de la institución donde labora (Gráficas 8-10). Entre las actividades más nombradas dentro de la planeación se encuentran las reuniones de trabajo, la definición de estadística de metas, las coordinaciones locales, los cronogramas de trabajo de campo, los planes de

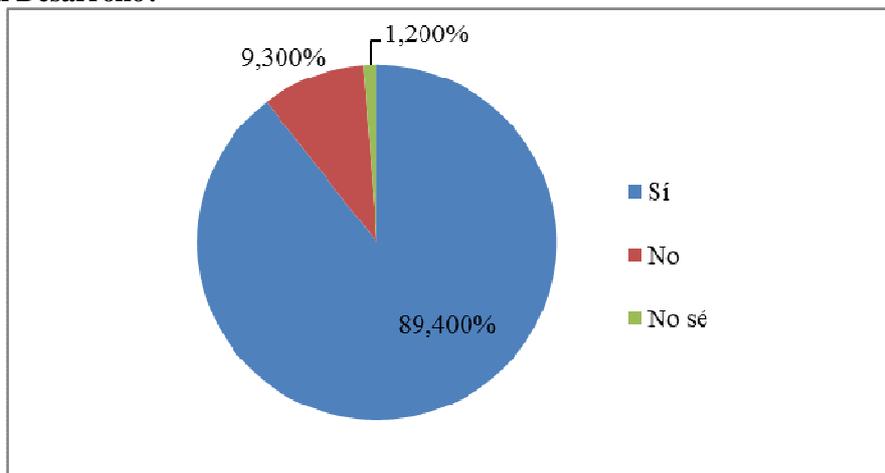
actividades a nivel regional, los informes, la planeación presupuestal, la emisión de directrices, los procesos socioeducativos y la planeación de talleres.

Gráfica 8. ¿Existen documentos normativos relacionados con la Estrategia Puente al Desarrollo que rigen las funciones que usted realiza?



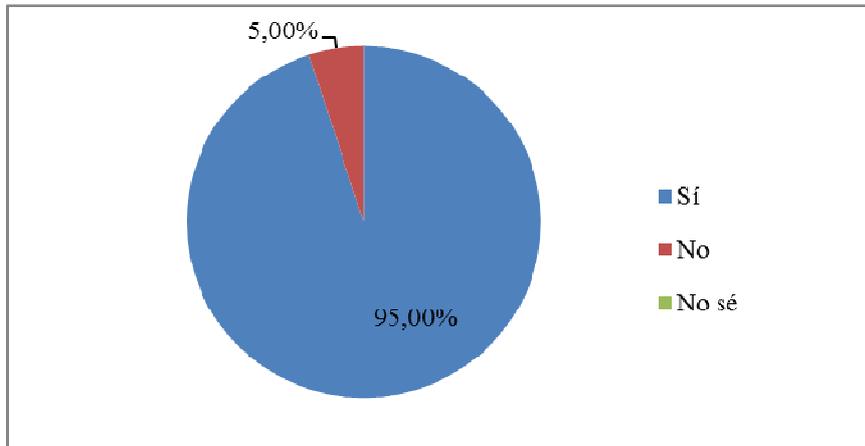
Fuente: Encuesta en línea aplicada a Enlaces Institucionales, Enlaces Regionales del IMAS, Unidad Coordinadora, Equipo técnico y Personas Cogestores Sociales de la Estrategia Puente al Desarrollo.

Gráfica 9. ¿Realizan actividades de planeación en su unidad de trabajo relacionadas con Puente al Desarrollo?



Fuente: Encuesta en línea aplicada a Enlaces Institucionales, Enlaces Regionales del IMAS, Unidad Coordinadora, Equipo técnico y Personas Cogestores Sociales de la Estrategia Puente al Desarrollo.

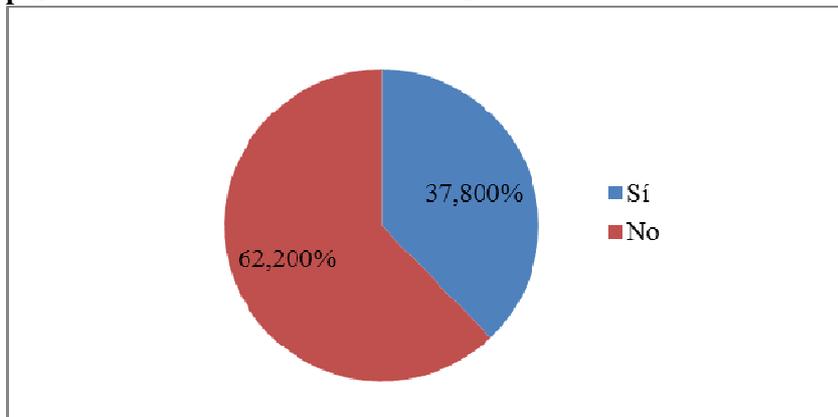
Gráfica 10. ¿Considera que existe alineación entre los objetivos de la Estrategia Puente y los objetivos de la institución o unidad donde usted labora?



Fuente: Encuesta en línea aplicada a Enlaces Institucionales, Enlaces Regionales del IMAS, Unidad Coordinadora, Equipo técnico y Personas Cogestores Sociales de la Estrategia Puente al Desarrollo.

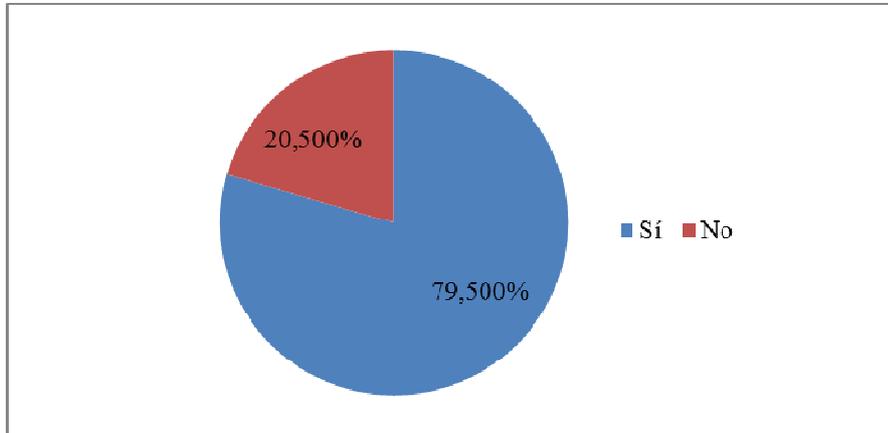
- 5.90 Con respecto al sistema de seguimiento, la totalidad de los informantes declara conocer los principales objetivos de Puente al Desarrollo, pero solamente la mitad identifica cuál es la Cadena de Resultados de la Estrategia. Por su parte, el 37.8 por ciento participa en la medición de los indicadores definidos para la Estrategia y el 79.5 por ciento está familiarizado con el sistema de seguimiento existente – el SAPEF – (Gráficas 11 y 12).

Gráfica 11. ¿Participa de alguna forma en la medición de los indicadores definidos para la Estrategia?



Fuente: Encuesta en línea aplicada a Enlaces Institucionales, Enlaces Regionales del IMAS, Unidad Coordinadora, Equipo técnico y Personas Cogestores Sociales de la Estrategia Puente al Desarrollo.

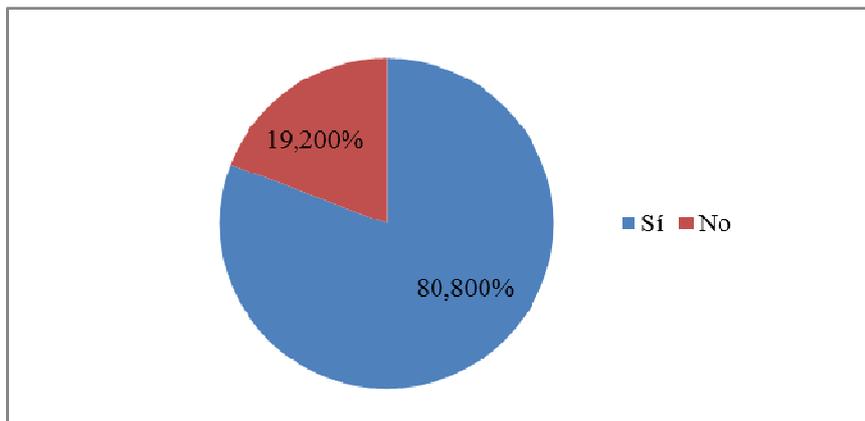
Gráfica 12. ¿Está familiarizado con el sistema de seguimiento de Puente (conjunto de indicadores, sistemas, reportes para el seguimiento)?



Fuente: Encuesta en línea aplicada a Enlaces Institucionales, Enlaces Regionales del IMAS, Unidad Coordinadora, Equipo técnico y Personas Cogestores Sociales de la Estrategia Puente al Desarrollo.

- 5.91 Asimismo, tal como se muestra en la Gráfica 13, cerca del 80 por ciento declara utilizar o haber utilizado los reportes que se generan en el sistema, tales como, reportes de familias, de visitas, de referencias, gerenciales y otros personalizados que se obtienen del SAPEF.

Gráfica 13. ¿Utiliza o ha utilizado los reportes generados por los sistemas de información relacionados con Puente?



Fuente: Encuesta en línea aplicada a Enlaces Institucionales, Enlaces Regionales del IMAS, Unidad Coordinadora, Equipo técnico y Personas Cogestores Sociales de la Estrategia Puente al Desarrollo.

- 5.92 En términos de los sistemas de información, la mayoría de los informantes coinciden en que el SAPEF es muy útil y, en general, agiliza el seguimiento de las familias. Este hallazgo va en el mismo sentido que lo encontrado en algunas entrevistas a profundidad realizadas con informantes gerenciales donde se identifica al SAPEF como el instrumento que aporta mayor información para la toma de decisiones. Ésta se

utiliza para realizar informes gerenciales o ejecutivos que se emiten periódicamente (cada mes). Asimismo, los indicadores de gestión de la Estrategia –establecidos en el documento “Matriz”– presentan como medio de verificación principal al SAPEF.

- 5.93 Sobre las áreas de oportunidad que presenta esta plataforma, algunas personas cogestoras que participaron en las entrevistas a profundidad consideran que podría mejorarse para la operación diaria; por ejemplo, señalan que si el estado de una referencia se actualiza, el sistema sólo avisa que hubo un cambio, pero no te permite ver de forma rápida qué referencia fue la que se modificó.
- 5.94 En resumen, sobresale que casi 9 de cada diez encuestados participan en actividades de planeación relacionadas con la Estrategia, 8 de cada diez están relacionados con el sistema de seguimiento de Puente, y sólo 4 de cada diez conocen la cadena de resultados de la Estrategia, esto es, la lógica detrás del diseño de la Estrategia. En la parte inicial de este documento ésta se presenta como la teoría de cambio de la intervención. Por otro lado, destaca, como una de las fortalezas de la Estrategia Puente, la información que se obtiene mediante el SAPEF, ya que contribuye a la existencia de procesos sistematizados y a contar con información actualizada. Asimismo, es notorio que la información que integra este Sistema tenga un uso efectivo para realizar los diferentes reportes de la Estrategia y apoye la toma de decisiones.
- 5.95 Siendo los indicadores uno de los elementos principales de un sistema de seguimiento y evaluación, en la siguiente sección se aborda el análisis de estos como uno de los instrumentos complementarios de la evaluación.

f. Instrumentos complementarios de Evaluación

- 5.96 Con la finalidad de complementar el análisis y previo a contestar las preguntas que motivan la presente investigación, se analizó información de la Estrategia mediante tres instrumentos diagnósticos: (a) Elementos Mínimos para Considerar en la Elaboración de Diagnósticos de Programas Nuevos, (b) Modelo para la Evaluación de Consistencia y Resultados y (c) Análisis de Indicadores.

Elementos Mínimos para Considerar en la Elaboración de Diagnósticos de Programas Nuevos

- 5.97 El análisis que se realiza en esta sección tiene como objetivo verificar que la Estrategia cuenta con un conjunto de elementos que corresponden a un diagnóstico claro de la problemática que se atiende, en este caso, la pobreza extrema, así como aspectos de una intervención planeada.
- 5.98 En ese sentido, el instrumento de *Elementos Mínimos* busca contribuir a la toma de decisiones a nivel gerencial mediante: i) la identificación del problema a resolver; ii) la información sobre su evolución; iii) la existencia de otras experiencias de atención; iv) la justificación sobre la razón de ser de la intervención; v) la identificación, caracterización y cuantificación de la población objetivo; así como vi) la identificación de ciertas consideraciones en términos de presupuesto y recursos disponibles.
- 5.99 La tabla 2 integra la información del instrumento en cuatro secciones: a) Identificación y descripción del problema, b) Cobertura, c) Diseño de la intervención y d) Presupuesto. En la columna de Elemento y Valoración se describe cada uno de los

componentes que integran cada una de las secciones y se incluye una semaforización sobre el estado actual de la Estrategia, considerando los insumos disponibles para la presente evaluación. En la columna de fuentes de información se señalan los documentos en los que se identificaron cada uno de los elementos y, por último, en la columna de recomendación se brindan algunas sugerencias para fortalecer el diagnóstico de la Estrategia. La interpretación del ejercicio de semaforización es la siguiente:

Semaforización	Valoración del elemento
	Destacado
	Adecuado
	Moderado
	Oportunidad de mejora

Tabla 2: Análisis de Elementos Mínimos de Diagnóstico de Programas nuevos

a) *Identificación y descripción del problema*

ELEMENTO Y VALORACIÓN	DESCRIPCIÓN	FUENTE DE INFORMACIÓN	RECOMENDACIÓN
Identificación y estado actual del problema	El problema que atiende la Estrategia se encuentra plenamente identificado y delimitado como "pobreza extrema".	Documento considerado como diagnóstico: "Estrategia Nacional para la Reducción de la Pobreza"	En el Decreto No. 38954-MTSS-MDHIS-MIDEPLAN se presenta el problema como atención de dos componentes "pobreza y pobreza extrema" y en los documentos posteriores de la Estrategia, el problema se delimitó a la atención de la pobreza extrema. Con el fin de homologar la información de los documentos normativos, se recomienda realizar una aclaración sobre esta divergencia en los mismos.
Evolución del problema	Se presenta información cuantitativa que refleja el aumento en la pobreza extrema para el periodo de 2010-2014 (un 23% de incremento en el número de hogares) y se incluye tendencia para zonas rurales y urbanas.	Documento considerado como diagnóstico: "Estrategia Nacional para la Reducción de la Pobreza"	Considerando que la Estrategia prioriza por distritos, de ser viable, se recomienda presentar los datos de la evolución de la pobreza para ese nivel de desagregación geográfica.

ELEMENTO Y VALORACIÓN	DESCRIPCIÓN	FUENTE DE INFORMACIÓN	RECOMENDACIÓN
Experiencias de atención	El Diseño de la Estrategia Puente retoma la experiencia de Chile en la implementación de una intervención con características similares. Como parte de lo anterior, se realizaron encuentros con funcionarios que participaron en la instrumentación de Chile Solidario con el fin de conocer a mayor profundidad el diseño y operación de este programa.	Entrevista con funcionario de la Estrategia Puente al Desarrollo.	Se sugiere documentar la evidencia del caso chileno como plataforma para el diseño de la Estrategia Puente; así como mostrar sus principales resultados, fortalezas y debilidades.
Identificación de causas y efectos del problema	En cuanto a las causas de la pobreza, se señalan las manifestaciones históricas de ésta: <i>limitado acceso al mercado laboral, bajo nivel de escolaridad, limitado acceso a servicios de salud, alimentación, vivienda digna y exclusión de la protección social</i> . Sobre sus efectos, si bien se mencionan a lo largo del texto la exclusión y el deterioro social, no se profundiza sobre éstas.	Documento considerado como diagnóstico: "Estrategia Nacional para la Reducción de la Pobreza"	Considerando todo lo anterior, se recomienda incluir una sección en el documento diagnóstico (en su actualización) en la que se planteen, de manera puntual, las causas y efectos de la pobreza con el fin de contextualizar el diseño de la Estrategia. Para esta tarea se propone el uso de las herramientas "Árbol del problema" y "Árbol de objetivos", las cuales facilitan la presentación de esta información a manera de esquema.
Justificación de objetivos de intervención	Se sustenta la intervención del gobierno para la atención de la pobreza extrema considerando: el repunte en la cifras de pobreza extrema en el periodo 2010-2014, el contexto macroeconómico de incremento en las tasas de desempleo, el deterioro de las condiciones socioeconómicas de la población, y la desarticulación y dispersión de recursos de la política social de combate a la pobreza en los últimos años.	Documento considerado como diagnóstico: "Estrategia Nacional para la Reducción de la Pobreza"	-

b) Cobertura

ELEMENTO Y VALORACIÓN	DESCRIPCIÓN	FUENTE DE INFORMACIÓN	RECOMENDACIÓN
Identificación de la Población Potencial	En los documentos normativos no se menciona de manera detenida la identificación y definición de la población potencial; sin embargo, de su lectura es posible inferirla como: las familias en condición de pobreza extrema.	Documento considerado como diagnóstico: "Estrategia Nacional para la Reducción de la Pobreza"	Incluir definiciones en documentos normativos.
Identificación de la Población Objetivo	Respecto de la población objetivo, es posible construir su definición a partir de la lectura de los documentos normativos, en particular del documento diagnóstico. La población objetivo son las familias en condición de pobreza extrema que habitan dentro de los 75 distritos definidos como prioritarios. Al igual que el caso anterior, se presenta una cuantificación de la misma (27,000 familias para el periodo 2015-2016 y 27,600 familias para el periodo 2017-2018).	Documento considerado como diagnóstico: "Estrategia Nacional para la Reducción de la Pobreza"	Se recomienda incluir una justificación sobre la selección de los 75 distritos en los cuales se basa la definición de la población objetivo, de tal forma que quede documento los criterios empleados en esta selección.
Cuantificación de la Población Objetivo	La Estrategia presenta una cuantificación de su población objetivo, cuya atención se divide en dos momentos de la actual administración de gobierno: 27,000 familias para el periodo 2015-2016 y 27,600 familias para el periodo 2017-2018.	Documento considerado como diagnóstico: "Estrategia Nacional para la Reducción de la Pobreza"	Considerando que la priorización de la Estrategia se realiza a nivel de distritos, se sugiere desagregar la cuantificación de la población a este nivel geográfico.

ELEMENTO Y VALORACIÓN	DESCRIPCIÓN	FUENTE DE INFORMACIÓN	RECOMENDACIÓN
<p>Frecuencia de actualización de la PO y PP</p>	<p>En cuanto a la frecuencia de actualización de la población potencial, no se localizó este dato en algún documento normativo de la Estrategia, pero se reporta en el documento diagnóstico la revisión anual de la Encuesta Nacional de Hogares, que sirve para actualizar esta información. Sobre la población objetivo, su cuantificación se encuentra establecida para el periodo que dura la administración de gobierno. No se hace mención de algún periodo de revisión o actualización.</p>	<p>Documento considerado como diagnóstico: "Estrategia Nacional para la Reducción de la Pobreza"</p>	<p>Se recomienda documentar el periodo de actualización de la población potencial y la revisión de la objetivo. Este tipo de ejercicios contribuyen a la transparencia de los datos públicos.</p>

c) *Diseño de la intervención*

ELEMENTO Y VALORACIÓN	DESCRIPCIÓN	FUENTE DE INFORMACIÓN	RECOMENDACIÓN
Definición del tipo de intervención	Se definen claramente las características de la intervención que se realiza mediante Puente al Desarrollo. Al respecto se destaca: 1) la participación articulada de instituciones gubernamentales de desarrollo social, así como del sector privado en la oferta de bienes y servicios a población en pobreza extrema, 2) el diagnóstico personalizado de las necesidades de cada familia, 3) la referencia de cada una de estas familias a programas gubernamentales e iniciativas privadas, de acuerdo con un plan familiar definido 4) el acompañamiento de las personas cogestoras con las familias durante su estancia en Puente y 5) la corresponsabilidad de las familias.	Documento "Proceso Metodológico para la Atención de las Familias"	-
Etapas de la intervención	La Estrategia establece un ciclo de intervención dividido en cuatro etapas: 1) Elegibilidad de las familias, 2) Formulación del Plan familiar, 3) Ejecución del Plan y seguimiento y 4) Egreso de la familia. En cada una de éstas se definen las principales acciones que deben completarse para dar paso a la etapa consecutiva.	Documento "Proceso Metodológico para la Atención de las Familias"	-

ELEMENTO Y VALORACIÓN	DESCRIPCIÓN	FUENTE DE INFORMACIÓN	RECOMENDACIÓN
Diseño del Registro de Beneficiarios	Se identifica que existe un proceso bien articulado en el registro de los beneficiarios, el cual parte de la existencia de un listado de familias objetivo, que es generado mediante el Sistema de Información de la Población Objetivo (SIPO) y haciendo uso de los mapas sociales, los cuales, a su vez, ayudan a identificar los barrios con mayor índice de pobreza extrema. Este listado es verificado mediante trabajo de campo por las personas cogestoras. En dicha actividad se hace uso de la Ficha de Información Social, la cual debe ser actualizada por dichos funcionarios durante este proceso. En ese sentido, la lógica del proceso de registro toma base unos de los principios del diseño de Puente, en el que la población objetivo no busca el apoyo, si no Puente los busca a ellos.	Documento "Proceso Metodológico para la Atención de las Familias"	-
Uso de herramienta de gestión que muestre la lógica de la Estrategia y los principales elementos de su diseño.	No se identificó ningún tipo de herramienta, mediante la cual se establezca la lógica de la Estratégica y los principales elementos de su diseño.	No aplica	Se recomienda utilizar la teoría de cambio y la cadena de resultados propuesta para presentar de forma sistemática y lógica los objetivos de la Estrategia y sus relaciones de causalidad.
Estimación del costo operativo de la intervención	Dentro de los insumos revisados para el desarrollo de la evaluación, no se encontró información financiera de la Estrategia que mostrara sus costos operativos.	No aplica	Hacer pública la información referente a costos de la Estrategia.

d) Presupuesto

ELEMENTO Y VALORACIÓN	DESCRIPCIÓN	FUENTE DE INFORMACIÓN	RECOMENDACIÓN
Fuentes de financiamiento	El financiamiento de la Estrategia se encuentra a cargo del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) que es la institución responsable de distribuir los recursos a los diferentes organismos gubernamentales del sector social. No se proporciona mayor información sobre las fuentes de información.	Documento considerado como diagnóstico: "Estrategia Nacional para la Reducción de la Pobreza"	Se sugiere incorporar en el documento diagnóstico cuáles es (son) la (s) fuentes de financiamiento de la Estrategia, incorporando, de ser posible, los montos de participación por cada fuente.
Impacto presupuestario	La Estrategia no cuenta con un análisis de impacto presupuestario que identifique el cambio que se observará en el presupuesto gubernamental debido a la implementación de esta intervención.	No aplica	Se recomienda estudiar la pertinencia de realizar un análisis del impacto presupuestario de la Estrategia que brinde información sobre su efecto en las finanzas gubernamentales comparado contra otros tipos de intervenciones para reducir la pobreza extrema.

Hallazgos de la Evaluación de Consistencia y Resultados

- 5.100 Esta evaluación (ECR) tiene como objetivo evaluar la consistencia y orientación a resultados de la Estrategia Puente al Desarrollo con la finalidad de proveer información que retroalimente su diseño, gestión y resultados. La metodología de evaluación corresponde a la diseñada por el CONEVAL que es el organismo encargado de planear y coordinar el ejercicio de evaluación en México.
- 5.101 El instrumento de evaluación se divide en los siguientes seis temas: *Diseño, Planeación y Orientación a Resultados, Cobertura y Focalización, Operación, Percepción de la Población Atendida y Medición de resultados*. El método de recopilación de información se basa en un análisis de gabinete de documentos normativos, operativos, de planeación, gestión y evaluación recopilados con la ayuda de la parte contratante. Esta información fue complementada a partir de entrevistas con actores clave en la operación de la Estrategia.

- 5.102 La metodología de la ECR, de acuerdo con el modelo establecido por el CONEVAL, contempla un esquema binario de respuesta (Sí/No) que se sustenta con evidencia documental y con una justificación precisa sobre los criterios empleados en el análisis. Cuando la respuesta es afirmativa (Sí), se debe seleccionar uno de cuatro niveles de respuesta establecidos para cada pregunta. Estos niveles se encuentran asociados con un puntaje que va de 0 a 4; siendo el cuatro la calificación mayor posible; y 0 la ausencia de todos los elementos valorados en una pregunta.
- 5.103 Cuando a una interrogante no le corresponde una respuesta de tipo binaria (es decir, que no incluyen niveles de respuestas) se deben responder con base en el análisis realizado y evidenciar los principales argumentos. Cada respuesta debe realizarse en máximo una cuartilla.
- 5.104 Ahora bien, para hacer uso de los términos de referencia de esta evaluación se seleccionó un grupo de preguntas dentro de cada uno de los temas que cubre esta evaluación, de acuerdo con su pertinencia dentro del contexto y el diseño de la Estrategia. Bajo esta misma lógica, el contenido de algunas preguntas fue adaptado para un uso adecuado. En total, el instrumento aplicado concentra 28 preguntas, que cubre los seis temas de la Evaluación.
- 5.105 En este sentido, los objetivos específicos que busca el instrumento de la ECR, adecuados al contexto de la Estrategia Puente al Desarrollo, son los siguientes:
- Analizar la lógica y congruencia en el diseño de la Estrategia, su vinculación con la planeación sectorial y nacional;
 - Identificar si la Estrategia cuenta con instrumentos de planeación y orientación hacia resultados;
 - Examinar si la Estrategia ha definido una estrategia de cobertura de mediano y de largo plazo;
 - Analizar los principales procesos establecidos en los documentos normativos; así como los sistemas de información con los que cuenta la Estrategia y sus mecanismos de rendición de cuentas;
 - Identificar si la Estrategia cuenta con instrumentos que le permitan recabar información para medir el grado de satisfacción de sus beneficiarios y sus resultados.
- 5.106 Las respuestas de cada una de las preguntas, así como su justificación se presentan en el Anexo 8 y se recomienda ampliamente que se revise para la mayor comprensión de la valoración general derivada del instrumento. Es importante señalar que la ECR mide la institucionalización de los elementos de la intervención, y representa una fotografía de dicha intervención en un lapso de tiempo determinado.

- 5.107 A partir de las fortalezas y áreas de oportunidad detectadas en cada uno de los seis temas de la evaluación y de la sumatoria de su puntaje, en la Tabla 3 se presenta la valoración general y resumida de la Estrategia en cuanto a su capacidad institucional, organizacional y de gestión. El análisis completo para cada una de las 28 preguntas que integran los seis temas de evaluación se presentan en el Anexo 8.

Tabla 3: Valoración General de la Evaluación de Consistencia y Resultados

Tema	Nivel (1-4)	Justificación
Diseño	2.2	El problema que atiende la Estrategia se cuenta bien identificado; sin embargo hace falta documentar sus causas, efectos y su periodo de actualización. Se observa un gran logro en la construcción del registro único de beneficiarios. Es necesario reforzar la construcción de los indicadores.
Planeación y Orientación a Resultados	1.5	Aunque se identificaron algunos elementos de la planeación estratégica en los documentos normativos, no existe un documento único que cumpla con este propósito.
Cobertura y focalización*	3	En los documentos normativos se encuentran elementos de la estrategia de cobertura y focalización; sin embargo, no existe un documento único que concentre y profundice esta información.
Operación	3.3	Una de las principales fortalezas con las que cuenta la Estrategia es su plataforma informática que utiliza en sus diferentes procesos. Existe discrepancia en algunos documentos normativos sobre los criterios de selección de los beneficiarios. Se considera necesario avanzar en mecanismos de verificación de la selección de beneficiarios y de la entrega de apoyos.
Percepción de la población atendida	0	Hasta el momento no se han realizado ejercicios para conocer la percepción de la población atendida.
Resultados*	4	Existe evidencia sobre los resultados positivos de intervenciones similares a Puente al Desarrollo. Sin embargo, se considera importante avanzar en la construcción de indicadores de resultados, así como en la agenda de evaluación.
Valoración final	2.3	

Nivel= Nivel promedio por tema

**Este apartado sólo considera la calificación de una pregunta, ya que al resto no le aplica una valoración cuantitativa.*

Análisis de Indicadores

- 5.108 Los indicadores son instrumentos que permiten medir logros en diferentes niveles y reflejar los cambios asociados a la implementación de una estrategia o programa, de tal manera que contribuyan a una toma de decisiones informada.
- 5.109 Este apartado busca valorar la pertinencia de los indicadores de la Estrategia Puente y brindar recomendaciones específicas sobre su diseño. El análisis se realizó con la información contenida en el documento “Matriz” que es parte de los insumos recibidos para la realización de esta evaluación. De acuerdo con funcionarios de la Estrategia, la versión de esta Matriz aún no ha sido validada, por lo que se considera que este análisis podría aportar elementos para ese ejercicio.
- 5.110 La Matriz está conformada por dos grandes apartados: Cuantitativo y Cualitativo. En la parte cuantitativa, se reporta información de diez indicadores divididos por componente y variable. El componente es la temática o proceso de la Estrategia al que se le da seguimiento mediante los indicadores y, por su parte, las variables son los aspectos que se miden dentro de cada temática. Esta información se encuentra acompañada de una interrogante general que puntualiza el aspecto que se desea medir dentro de cada componente. Por su parte, los indicadores cualitativos están integrados por 12 temáticas, cuyo análisis puede abonar a la discusión sobre las fortalezas y retos de la Estrategia; así como a la consolidación del sistema de evaluación y monitoreo.

Valoración general

- 5.111 Por las características de los dos tipos de indicadores, en este apartado se incluye únicamente a los cuantitativos y al final de este documento se aborda el caso de los cualitativos.
- 5.112 La Matriz contiene información sobre la fuente de información que se utiliza para medir cada indicador y sobre el método de recolección de dicha información. En cuanto a la especificación de los indicadores, la Matriz sólo reporta su nombre y no se cuenta con un documento adicional que brinde información sobre su método de cálculo, unidad de medida, frecuencia de medición, meta, es decir, sobre los aspectos técnicos de su diseño.
- 5.113 Los diez indicadores de la Matriz son de *gestión*, por lo que muestran el avance sobre la operación de la Estrategia y se enfocan a medir el desempeño en sus procesos. Estos últimos son: “Registro e identificación de familias y necesidades” y “Ejecución de compromisos institucionales”. En este sentido, no se reportan indicadores a nivel de resultados.
- 5.114 En cuanto a las dimensiones que valoran, la mayoría se centra en la medición de la *eficacia* de los procesos (ocho indicadores) y sólo dos miden su *calidad*.
- 5.115 En la tabla 4 se presenta una valoración general de todos los indicadores, de acuerdo con el patrón “CREMA” que evalúa la correcta especificación de los indicadores, a partir de cinco atributos que debe contener todo indicador: *Claro, Relevante, Monitoreable y Adecuado*. En resumen, la narrativa del conjunto de indicadores es

clara y el costo de su cálculo es razonable, ya que la mayoría de estos se obtiene de los reportes del Sistema de Atención Personalizada a Familias (SAPEF). Sin embargo, presentan áreas de mejora en cuanto a su relevancia y posibilidad de monitoreo.

Tabla 4: Valoración general de los indicadores

Atributo	Interrogante	Valoración	Justificación
Claro	¿Hay dudas sobre lo que se está midiendo?	<i>Adecuado</i>	La narrativa de los indicadores es clara, es decir, que no da espacio a ambigüedades.
Relevante	¿Se está midiendo un aspecto relevante?	<i>Con áreas de mejora</i>	Los indicadores miden aspectos importantes relacionados, en su mayoría, con la eficacia de los procesos. El objetivo que miden los indicadores es relevante para la toma de decisiones. Sin embargo, existen algunas dimensiones de los indicadores que no se están considerando en la medición como la calidad en los procesos.
Monitoreable	¿Una persona externa puede calcular el indicador y comprobar sus resultados?	<i>Con áreas de mejora</i>	No se detectó información técnica de los indicadores, como por ejemplo, su fórmula de cálculo, la unidad de medida y una mayor especificidad de la fuente de información que permita que sea posible para cualquier persona replicar su cálculo.
Económico	¿Los beneficios de obtenerlo son mayores que su costo?	<i>Adecuado</i>	Las fuentes de información reportada son registros internos (SAPEF e instituciones) por lo que se estima que no existe ningún costo adicional, es decir, que el costo de obtención de la información es razonable.
Adecuado	¿Tal como está formulado el indicador aporta la información que se desea?	<i>Con áreas de mejora</i>	Existen mejoras en la formulación de los indicadores, ya que algunos de ellos no presentan un marco de referencia contra el cual comparar sus resultados, por lo que la información que brindan es mejorable.

5.116 A continuación se presenta el análisis de cada uno de los indicadores por temática abordada y con recomendaciones específicas en cada caso; las generales se muestran al final de este apartado.

Temática: Registro e identificación de familias y necesidades

Esta temática forma parte del proceso de “Elegibilidad de las familias” y está integrada por los siguientes cuatro indicadores:

Variable: Elegibilidad de familias

1. Cantidad de familias incorporadas en la estrategia y que cumplen con las características de elegibilidad establecidas por la unidad coordinadora.
2. Porcentaje de familias incorporadas en la estrategia por distritos priorizados.

Variable: Elaboración del diagnóstico y plan familiar

3. Porcentajes de familias incorporadas en la estrategia que cuentan con diagnóstico de su situación.
4. Porcentajes de familias incorporadas en la estrategia que cuentan con plan de seguimiento elaborado.

1. *Indicador: Cantidad de familias incorporadas en la estrategia y que cumplen con las características de elegibilidad establecidas por la unidad coordinadora.*

- El objetivo del indicador es relevante puesto que aporta información sobre los avances en la cobertura de la Estrategia; sin embargo, no muestra un marco de referencia para poder valorar si se están logrando los objetivos planteados en este proceso. En otras palabras, sólo aporta información sobre una variable (*Cantidad de familias incorporadas en la estrategia y que cumplen con las características de elegibilidad*) y no el logro de una meta (*Cantidad de familias planeadas incorporar*).
- El indicador mide dos aspectos notables de la fase de elegibilidad: la *incorporación* y el *cumplimiento de los criterios de elegibilidad*. Pero, al sumar estos dos aspectos en un sólo indicador, se pierde información valiosa.
- El indicador es de eficacia es decir, mide el cumplimiento de un objetivo, en este caso, el desempeño en un proceso. No obstante, se podrían medir otras dimensiones como la calidad con la que se realiza este proceso. En particular este aspecto toma importancia en indicadores que se enfocan a medir la cobertura.

Recomendaciones:

- Se recomienda incluir un marco de referencia para medir el indicador (Ver ejemplo)
- Se recomienda separar los dos aspectos relevantes que mide el indicador (*incorporación y criterios de elegibilidad*) para no perder información al agregarlos.

Esto proporcionaría información sobre dos variables:

- Cantidad de familias incorporadas en la estrategia
- Cantidad de familias elegidas que cumplen con todos los criterios de elegibilidad establecidos por la Unidad Coordinadora
- En cuanto a la primer variable “Cantidad de familias incorporadas a la Estrategia” se recomienda reformular el indicador de tal manera que cuente con un marco de referencia y muestre los objetivos alcanzados por la Estrategia.

Ejemplo:

- *Porcentaje de familias incorporadas en la estrategia respecto de las planeadas para el trimestre I*
- En cuanto al segundo aspecto “Cantidad de familias elegidas que cumplen con todos los criterios de elegibilidad establecidos por la Unidad coordinadora”, se recomienda

incorporar, de forma adicional, indicadores de cobertura desagregados por el de tipo de perfil de la población atendida, de acuerdo con las características prioritarias definidas.

De acuerdo con el documento “Proceso Metodológico para la Atención de las Familias” (Pág.23), estas características son, además de los distritos priorizados:

- *Familias con mujeres jefas de hogar y con hijos menores de edad*
- *Familias con personas en condición de discapacidad*
- *Familias con personas adultas mayores*
- *Familias con jefatura desempleada*
- *Familias indígenas*

Ejemplo:

- *Porcentaje de familias incorporadas en la estrategia que tienen al menos un miembro en condición de discapacidad respecto del total de familias incorporadas*
- Se recomienda agregar otras dimensiones de medición de los indicadores como el de “calidad” y el de “economía”. Con el primero se obtendría información sobre la oportunidad con la cual se realizan las actividades de este proceso; el segundo orientaría sobre la eficiencia en el uso de los recursos empleados.

Ejemplo:

- *Tiempo promedio para incorporar a una familia a partir de la primera visita de la persona cogestora (Calidad)*
- *Numero promedio de familias atendidas por persona cogestora (Economía)*

2. Indicador: Porcentaje de familias incorporadas en la estrategia por distritos priorizados.

- Se considera que la especificación del indicador es correcta.

Recomendaciones:

- Este indicador se podría sumar al indicador anterior (número 1) que mide la incorporación de familias de acuerdo con los criterios de elegibilidad, ya que uno de esos criterios es que las familias habiten en distritos priorizados.
- Se recomienda incluir un marco de referencia en la formulación del indicador.

Ejemplo:

- *Porcentaje de familias incorporadas en la estrategia por distritos priorizados respecto de los planeados*

3. Indicador: Porcentajes de familias incorporadas en la estrategia que cuentan con diagnóstico de su situación.

- Se considera que la especificación del indicador es correcta. Se recomienda incluir en su enunciado el marco de referencia. Ejemplo:
 - *Porcentaje de familias incorporadas en la estrategia que cuentan con diagnóstico de su situación respecto del total de familias incorporadas*

- Asimismo, se recomienda incluir una dimensión adicional que valore el tiempo que les toma a las personas cogestoras elaborar el diagnóstico. Ejemplo:
 - *Número de días/semanas promedio en que se realiza el Diagnóstico a partir de la incorporación de la familia en la Estrategia.*

4. Indicador: Porcentajes de familias incorporadas en la estrategia que cuentan con plan de seguimiento elaborado.

- La especificación del indicador es correcta. Se recomendaría incluir en su enunciado el marco de referencia. Ejemplo:
 - *Porcentaje de familias incorporadas en la estrategia que cuentan con plan de seguimiento elaborado respecto del total de familias incorporadas*
- Asimismo, se recomendaría incluir una dimensión adicional de medición que valore cuánto tiempo les lleva a las personas cogestoras estructurar el plan familiar y la percepción de las familias sobre el apego del plan a sus necesidades reales. Ejemplo:
 - *Número de días/semanas promedio en que se realiza el Diagnóstico a partir de la incorporación de las familias en la Estrategia.*
 - *Porcentaje de familias satisfechas con su plan de seguimiento respecto del total de familias*
- También se podría valorar el porcentaje de miembros de una familia que cuentan con un apoyo dentro del Plan familiar.
- De igual manera, se considera que es importante contar con un indicador que aporte información sobre el costo promedio del Plan de una familia, a partir de los apoyos que recibe.

Temática: Referencias remitidas por las personas cogestores sociales

Este proceso se enmarca en la fase III de la Estrategia: *Ejecución del plan y seguimiento* y es medido por cuatro indicadores, dentro de dos grandes variables:

Variable: Referencias remitidas por las personas cogestores sociales

5. Porcentajes de familias incorporadas en la estrategia y que reciben apoyo de dos instituciones.
6. Porcentajes de familias incorporadas en la estrategia y que reciben apoyo de tres o más instituciones

Variable: Respuesta institucional

7. Porcentaje de referencias emitidas por las personas cogestores sociales que reciben respuesta por parte de la institución
8. Porcentaje de referencias emitidas por las personas cogestores sociales según estado

5. Indicador: Porcentaje de familias incorporadas en la estrategia y que reciben apoyo de dos instituciones.

6. Indicador: Porcentajes de familias incorporadas en la estrategia y que reciben apoyo de tres o más instituciones

- Los indicadores 5 y 6 miden un aspecto medular en la ejecución de la Estrategia que es la vinculación del plan familiar con la oferta institucional.
- Se considera que el indicador de esta vinculación debe reflejar si las familias reciben los apoyos de acuerdo con la identificación de sus necesidades, y no restringirlo a la atención de un número de instituciones en particular. Un indicador con estas características permitirá identificar la completitud y eficiencia en los servicios ofrecidos y detectar debilidades o cuellos de botella en la articulación institucional.

Recomendaciones:

- Se recomienda agregar un indicador que mida el grado de acceso de las familias a la oferta institucional, de acuerdo con la etapa o fase de su plan familiar. Ejemplo:
 - *Porcentaje de familias que reciben apoyo para todas las necesidades identificadas, de acuerdo con la etapa de su plan familiar y respecto del total de familias incorporadas a la Estrategia.*

7. Indicador: Porcentaje de referencias emitidas por las personas cogestores sociales que reciben respuesta por parte de la institución

- El indicador tiene una especificación correcta y mide un aspecto central del proceso de referencias que es la respuesta efectiva de las instituciones.

Recomendaciones:

- Además de incluir el marco de referencia del indicador propuesto, se recomienda incluir un indicador que mida el tiempo promedio de dicha respuesta. Ejemplo:
 - *Tiempo promedio de respuesta de las referencias por institución*

8. Indicador: Porcentaje de referencias emitidas por las personas cogestoras sociales según estado

- La especificación del indicador es correcta.

Recomendaciones:

- Además de incluir el marco de referencia del indicador propuesto, se recomienda incluir que la medición sea desagregada por institución, con el fin de identificar claramente la situación por el tipo de oferente. Asimismo se

recomienda incluir un indicador que verifique que las respuestas de rechazo estén acompañadas de la justificación correspondiente. Ejemplo:

- *Porcentaje de referencias emitidas por las personas cogestoras sociales según su estado respecto del total de referencias emitidas por institución*
- *Porcentaje de referencias rechazadas que cuentan con justificación respecto del total de referencias rechazadas*
- En este mismo tenor, se sugiere agregar un indicador que verifique el tiempo en que tarda la familia en recibir, por primera vez, un apoyo, idealmente por institución. Esto busca verificar la eficiencia en la entrega de los apoyos, una vez que las referencias son aceptadas.

Temática: Recursos humanos y financieros

Dentro de esta temática se reporta información proveniente de dos indicadores:

Variable: Recursos humanos

- 9. Cantidad de personas que destinan las instituciones a la estrategia.

Variable: Recursos institucionales

- 10. Monto asignado por institución destinado para la atención de las referencias

9. Indicador: Cantidad de personas que destinan las instituciones a la estrategia.

- La especificación del indicador es correcta.

Recomendaciones:

- Este indicador podría aportar información sobre la pertinencia en la distribución de las tareas al interior de las instituciones. Para esto, se recomienda redefinir el indicador mediante la inclusión de un marco de referencia. Ejemplo:
 - *Número de personas destinadas en las instituciones a la Estrategia por número de referencias mensuales/trimestrales*

10. Monto asignado por institución destinado para la atención de las referencias

- La especificación del indicador como parte del monitoreo de los recursos financieros se considere adecuado.

Recomendaciones:

- Para robustecer la información de este indicador se sugiere desagregarlo de la siguiente manera, incluyendo el marco de referencia. Ejemplo:
 - *Porcentaje del presupuesto ejercido por institución para la atención de las referencias respecto del presupuesto total asignado para cada institución*
 - *Porcentaje del presupuesto ejercido por institución para la atención de las referencias respecto del presupuesto total asignado por institución para la atención de las referencias*

- Como fue antes recomendado, se considera relevante que la Estrategia cuente con información financiera sobre el costo promedio de atención de una familia Puente, desagregada, de ser posible, por distrito.

Recomendaciones generales sobre indicadores

a. Indicadores cuantitativos

Se considera que existe un buen ejercicio en la selección de los indicadores de desempeño de la Estrategia. De la lectura de los reportes gerenciales que se elaboran mensualmente con el avance en la operación de la Estrategia, se obtiene que una buena parte de estos indicadores ya están siendo medidos e incorporados en el análisis de decisiones. No obstante, se considera que existen elementos mejorables en su especificación que puede contribuir a que brinden información más completa para identificar las fortalezas y retos de la Estrategia.

En ese sentido, sobre los indicadores cuantitativos, se recomienda:

- Incorporar indicadores en la Matriz a nivel de resultados; es decir, que midan el avance en la reducción de la pobreza extrema. Esta información puede ser obtenida a partir de las mediciones anuales de la Encuesta Nacional de Hogares 2015 y 2016.
- Vincular los indicadores de la Matriz con los indicadores de los objetivos sectoriales que le correspondan, de acuerdo con lo planteado en el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018
- Agregar los procesos de la Estrategia que aún no están siendo considerados en la Matriz, como la etapa de acompañamiento de las personas cogestoras. En esta parte se sugiere específicamente, incluir algún indicador que permita monitorear el trabajo de estos funcionarios, en acciones como el número de visitas realizadas por familia. Aunado a lo anterior y considerando la corresponsabilidad que plantea la Estrategia Puente, se recomienda incluir indicadores que reflejen el grado de cumplimiento de los compromisos de las familias.
- Definir metas para todos los indicadores. Esto permitirá contar con un marco de referencia para evaluar el desempeño de la Estrategia.
- Diseñar la ficha técnica de cada indicador con información sobre: su método de cálculo, unidad de medida, frecuencia de medición, línea base, meta, sentido del indicador y parámetros de semaforización.
- Incorporar la medición de los indicadores dentro de la Matriz, independientemente de los reportes que se realicen con esta información.

b. Indicadores cualitativos

La información que se busca obtener a partir de dichos indicadores puede brindar elementos importantes para la toma de decisiones. Para caminar sobre ese sentido, se recomienda:

- Valorar la pertinencia de estos indicadores, esto es, verificar cuáles de ellos pueden ser medidos cuantitativamente, de tal forma que se facilite su monitoreo. Por ejemplo, el indicador “Instituciones con protocolo” puede ser rediseñado como “Número de instituciones con protocolo respecto del total de instituciones potenciales”.
- Identificar cuáles de estos responden más a bien valoraciones en ciertas temáticas que no necesariamente deben formar parte del grupo de indicadores de la Matriz, como ejemplo,

“Limitaciones en el uso del módulo de referencias”. Estas temáticas pueden ser el foco de análisis de otros ejercicios de monitoreo interno que se realicen a partir de talleres o reuniones con personal operativo.

6. CONCLUSIONES

1. *¿En qué medida el proceso de elegibilidad realizado es adecuado a las características de las familias, al proceso metodológico y al cumplimiento de la meta (tiempo, recursos, cobertura familiar y territorial)?*
 - 6.1 En cuanto a la Estrategia, es decir, a la parte de normatividad, el proceso de elegibilidad se encuentra plenamente establecido. La meta de cobertura de la primera fase de la Estrategia planeada en 27,000 familias fue rebasada (27,254) y cumplida en los tiempos previstos y dentro de las regiones definidas. Sin embargo, en el trabajo en campo, se detectaron algunas inconsistencias con respecto a ciertos aspectos de la metodología planteada para elegir a las familias objetivo.
 - 6.2 En términos de los recursos utilizados, la forma en que se definieron los 75 distritos prioritarios y las listas de barrios y familias no resultó tan eficiente como se planeó, porque los datos del SIPO estaban desactualizados, lo que derivó en más tiempo invertido en esta fase que el anticipado y, que en varios casos para cumplir con su cuota, las PCGS concentraran a sus familias en zonas dispersas. La mayoría de las PCGS coinciden que en esta etapa otro recurso que no funcionó fue el acceso a internet en ciertas zonas, lo que redundó en mayor trabajo. Sobre este mismo punto, de acuerdo con las opiniones de la mayoría de las PCGS, en la selección de familias no se consideraron los criterios de transporte y dispersión para determinar la carga de trabajo, lo cual se mencionan en el Proceso Metodológico (Hallazgos 5.16, 5.19)
 - 6.3 En cuanto a la forma en que ingresaron las familias a Puente, la mayoría fueron buscadas por el Programa. El método más común para esta incorporación, en los casos analizados, fue que en reuniones comunitarias se explicara la Estrategia y ahí mismo se incorporaran a las familias, o bien, les llamaron por teléfono de parte del IMAS para comunicarles de su posible incorporación a Puente. No obstante, se encontraron casos en las que las familias se unieron de una manera diferente (ellas acudieron al IMAS a pedir apoyo o por una cuestión fortuita) (Hallazgo 5.15)
 - 6.4 Sobresale el hecho de que hay familias beneficiarias que afirman que fueron informadas de su participación en Puente al Desarrollo meses después de estar recibiendo el subsidio. Esto es un indicativo de dos situaciones: la primera, que el pago del subsidio dentro del IMAS es un proceso muy rápido y casi automático, y la segunda, que hubo registro de familias sin considerar todos los pasos descritos en los procesos. En particular, esto refleja que no en todos los casos hubo una verificación en campo de las condiciones familiares. Lo anterior se debe analizar bajo el contexto de las personas cogestoras tenía una meta de familias por cumplir, y el incentivo para agilizar trámites era muy alto; lo que hace que el proceso no sea necesariamente adecuado (Hallazgo 5.15).

- 6.5 Sobre las características de las familias seleccionadas, según el registro de Beneficiarios de Puente al Desarrollo se obtiene que el 94.65 por ciento de las familias se encuentran en pobreza extrema, el 5.12 por ciento en pobreza básica y el 0.22 por ciento no son pobres. En el trabajo en campo se observó que el perfil de algunas familias de la muestra pareciera cumplir con perfil de pobreza básica, Algunos de los indicativos que podrían estar relacionados son cambios en la situación de pobreza de la familia durante el período de la intervención, la calibración de SIPO o error humano en el proceso. (Hallazgo 5.24).

Instrumentos complementarios

- 6.6 Puente cuenta con una estrategia de cobertura documentada para atender a su población objetivo que incluye alguna información sobre la definición de la población objetivo, especifica metas de cobertura anual, abarca un horizonte de mediano y largo plazo y es congruente con el diseño del programa; sin embargo, ésta no se encuentra de manera detallada dentro del documento que se considera como el Diagnóstico de la Estrategia (*Estrategia Nacional para la Reducción de la Pobreza*) (ECR, pregunta 16).
- 6.7 En cuanto a la selección de los beneficiarios, en el documento “Estrategia Nacional para la Reducción de la Pobreza” se plantea que la calificación de la pobreza según el SIPO es una condición intrínseca a los sistemas de información orientados a la focalización de programas sociales; en el SIPO, la Línea de Pobreza (LP) se obtiene mediante la comparación del ingreso per cápita familiar con el costo per cápita de la Canasta Básica Alimentaria (CBA) y el costo per cápita de la Canasta Básica Total. Con este indicador se obtienen tres posibles niveles, uno de ellos es el de Pobreza extrema, donde el ingreso familiar es inferior al costo de la canasta básica alimentaria, expresado en términos per cápita, por mes). (ECR, Pregunta 6).
- 6.8 En el documento “Proceso Metodológico para la Atención de las Familias” se presentan los principales criterios de elegibilidad de los beneficiarios que viven en los distritos clasificados como prioritarios (75 distritos) y que forman parte del grupo 1 y 2 de pobreza extrema, tal como ya se ha señalado. No obstante, en el documento diagnóstico “*Estrategia Nacional para la Reducción de la Pobreza*” existe una diferencia notoria en la redacción de dichos criterios, lo que llevaría a una selección diferente. Si bien el primero, es el documento rector de la operación de la Estrategia, es importante que exista una homologación entre todos los documentos oficiales (ECR, pregunta 19).
- 6.9 En cuanto a los procedimientos para validar la selección de los beneficiarios de la Estrategia, se identifican algunas áreas de mejora. Es importante que cuando la actualización de la FIS no se realice con visita domiciliaria, exista una verificación posterior en el domicilio. Asimismo, se recomienda considerar la relevancia de contar con un mecanismo de verificación en campo (aleatorio), que permita confirmar que las familias que ya han sido ingresadas a Puente cuentan con los criterios de elegibilidad establecidos. Esto permitirá detectar posibles problemas en la selección de beneficiarios e implementar medidas correctivas (ECR, pregunta 20).
- 6.10 En cuanto al monitoreo de este proceso, la Matriz de indicadores de la Estrategia cuenta con dos indicadores de gestión que miden la eficacia en la cobertura. Esta información se podría mejorar incluyendo indicadores que midan la calidad en este

proceso y mediante algunas reformulaciones que se proponen con detalle en la sección de análisis de indicadores (Sección Análisis de indicadores).

2. *¿En qué medida los procedimientos, instrumentos y metodología utilizados en las fases “elaboración del plan” y “ejecución del plan” del proceso de atención de familias son adecuados para el cumplimiento de metas?*

- 6.11 El planteamiento metodológico para la atención de las familias (elaboración y ejecución del Plan familiar) es claro y adecuado, en lo general. Sin embargo, de lo observado en campo, existen sub-procedimientos que no están estandarizados y cada persona cogestora -siguiendo su criterio- toma medidas diversas ante situaciones similares (por ejemplo, en campo se identificaron diferentes posiciones de las PSGS ante la falta de compromisos de las familias). Sólo en casos muy extremos se recurre a sus superiores. Reconocen también que el enlace con la Unidad Coordinadora tiene una respuesta rápida y generalmente atiende sus dudas o consultas sin mayor problema. (Hallazgo 5.56, 5.57).
- 6.12 En el análisis cualitativo fue posible detectar la existencia de la línea base y de los Planes Familiares de los entrevistados –aunque no todas las familias lo identifican con ese último término-. No obstante, no en todos estos casos hubo un análisis a fondo de las necesidades de las familias, ni se contó con la información completa de la oferta institucional por parte de los actores involucrados. Del mismo modo, no se reportaron muchos casos en los que el diseño del Plan Familiar fuera producto de un conceso entre la familia y el cogestor. Este hallazgo no refleja necesariamente el espíritu de diálogo y consenso en la definición del Plan que se contempla en el Proceso metodológico. Por otro lado, la mayoría de las familias no tiene claro el avance de su Plan o no identifican que tienen una copia del mismo (Hallazgo 5.41).
- 6.13 A su vez, se observó que el sub proceso de seguimiento presenta retrasos en las familias participantes en la muestra, mayormente debido al elevado número de familias que atiende cada PCGS y a la dispersión de los hogares dentro de las comunidades que atienden. La mayoría de las familias beneficiarias ha recibido sólo una visita, que en ocasiones se llevó a cabo después de que ya habían empezado a recibir el subsidio. Existen otros factores que dificultan la operación diaria de las personas cogestoras, principales actores operativos, tales como las cargas de trabajo administrativo, el escaso acceso a transporte institucional, así como los riesgos propios de algunas de los barrios que frecuentan (Hallazgo 5.41, 5.51, 5.53).
- 6.14 La forma de estar en contacto con las familias, de acuerdo con lo observado en campo, no es proceso estandarizado: algunas PCGS piden que sea mediante una visita a su oficina del IMAS, con previa cita; otras PCGS dan a las familias un número de teléfono celular propio (no es institucional), otras más hacen uso de las redes sociales (Facebook), o atienden en un punto de la comunidad de manera periódica (Hallazgo 5.54).

Instrumentos complementarios

(Los elementos referentes a la entrega de apoyos también guardan relación con el proceso de articulación, pero se indican sólo en este apartado)

- 6.15 Los procedimientos para otorgar los apoyos a los beneficiarios están estandarizados y sistematizados y se encuentran difundidos públicamente mediante el documento de Proceso Metodológico (ECR, pregunta 21).
- 6.16 A su vez, la Estrategia cuenta con mecanismos estandarizados, sistematizados y difundidos para verificar el procedimiento de entrega de apoyos a beneficiarios; sin embargo, se considera que falta un mecanismo en la verificación de esta entrega que permita a la Estrategia saber cuánto tiempo tarda un apoyo en ser recibido, a partir de su aprobación. Esta verificación depende de la visita de la persona cogestora a las familias, por lo que no existe un reporte en el SAPEF por parte de la institución responsable de brindar el apoyo (ECR, pregunta 22).
- 6.17 Si bien ha habido un acercamiento importante entre los ejecutores de la Estrategia Puente con los beneficiarios durante las campañas de trabajo, hasta el momento no se cuenta con un mecanismo o con instrumentos para medir el grado de satisfacción de las familias (ECR, pregunta 26).
- 6.18 La Matriz de indicadores de la Estrategia cuenta con seis indicadores de gestión que valoran si las familias cuentan con un diagnóstico de necesidades y con un Plan familiar; asimismo, miden cuántos apoyos reciben las familias por número de instituciones y el estado de las referencias. Todos estos indicadores se consideran adecuados para medir este proceso; no obstante, es necesario incluir otros indicadores que aporten información sobre la vinculación de las necesidades con la oferta programática, y la calidad del proceso, como por ejemplo, el tiempo promedio para recibir el apoyo por institución (Sección indicadores).
3. ***¿En qué medida la articulación interinstitucional ha garantizado a la población beneficiaria el acceso a los servicios referidos de manera preferente, sostenible e integral?***
- 6.19 Primeramente, la articulación interinstitucional es, sin duda, una de las mayores fortalezas de Puente. Representa no sólo el cambio en la forma de operar la oferta social en Costa Rica sino en toda América Latina. Con algunas excepciones y retrasos propios de la capacidad instalada, la mayoría de los informantes coincide en que la articulación funciona, los mecanismos son claros y efectivos.
- 6.20 En cuanto a la parte preferencial en la atención de las familias, la mayoría de las familias entrevistadas afirman que con Puente la obtención de los apoyos ha sido sumamente más ágil. No obstante, la accesibilidad y rapidez también está sujeto a los cupos por programas y por región. En ese sentido, los apoyos que aún tienen cupo son relativamente rápidos de obtener, pero también se detectaron casos en los que incluso aun cuando una referencia está aprobada, se empiezan a operar tiempo después por falta de capacidad instalada. Otro tema que señalaron la mayoría de las personas cogestoras es que, aunque los Protocolos establezcan tiempos de respuesta, estos no siempre se cumplen, pero al menos se logra obtener respuesta si se está en comunicación constante con los enlaces (Hallazgo 5.79).
- 6.21 Sobre la integralidad de los apoyos, del análisis cualitativo se obtiene que ésta no se ha logrado concretar completamente. En las entrevistas se detectó que la mayoría de las

familias cuentan con un Plan Familiar constituido por el Seguro del Estado, las becas y los talleres de capacitación, y en algunos casos la Red de Cuido. Sin embargo, hay ciertos tipos de apoyos que forman parte de las dimensiones que abarca Puente que no están llegando a las familias entrevistadas. A pesar de que la mayoría de las familias de la muestra dijo tener una vivienda en condiciones desfavorables, éstas no han podido acceder al mejoramiento de sus viviendas. Cuando se les preguntó sobre esto a la PCGS, todos coincidieron en que el perfil de las familias los descarta de dicho apoyo; además, de que el trámite para acceder a dicho beneficio requiere asumir costos financieros. Asimismo, se identificaron algunos casos de familias que se han capacitado para emprender un negocio, pero su Plan Familiar no considera un apoyo para iniciarlo o las PCGS les han dicho que de momento no hay apoyo en este rubro. Se considera que esto lleva a reflexionar sobre la necesidad de que el trabajo de las PCGS en la formulación de los Planes Familiares, no tenga sólo un énfasis en el Diagnóstico de necesidades, sino también en la identificación de las capacidades de cada una de las personas, con el fin de que no se dirección hacia algún tipo de aprendizaje que, posteriormente, no puedan potenciar para su desarrollo (Hallazgo 5.80).

- 6.22 Sobre la sostenibilidad de los beneficios, de lo observado en campo, se deriva su relación con: el tiempo de tratamiento de la Estrategia y del perfil que presentan las familias al entrar a Puente. En ese sentido, la mayoría de los entrevistados (PCGS e informantes gerenciales) coinciden que si el periodo se mantiene en dos años, entonces sólo lograrán sostener la mejora lograda con Puente las familias que tengan un nivel entre secundaria y bachillerato al ingresar a la Estrategia, de tal manera que al concluir Puente cuenten con los medios necesarios para ingresar al mercado laboral. En suma, es necesario considerar que el piso de arranque de cada familia es diferente, por lo que la meta del 90% de los logros no son posibles de alcanzar por todas las familias al mismo tiempo y, por lo tanto, la diferenciación en la exposición a la Estrategia es un factor clave para lograr la sostenibilidad de los beneficios (Hallazgo 5.83).

Instrumentos complementarios

- 6.23 La Matriz de indicadores de la Estrategia contiene cuatro indicadores que miden aspectos del proceso de articulación. En específico valoran el grado y tipo de respuesta en las referenciones; así como el uso de recursos humanos y financieros de las instituciones participantes. En general, se considera que se podrían mejorar estos indicadores considerando la distribución de las tareas al interior de las instituciones; además, de información financiera sobre el costo promedio de atención de una familia Puente, desagregada, de ser posible, por distrito (Sección indicadores).
- 6.24 Asimismo, existen “indicadores cualitativos” relacionados con este proceso. Al respecto se sugiere valorar la pertinencia de estos indicadores, esto es, verificar cuáles de ellos pueden ser medidos cuantitativamente, de tal forma que se facilite su monitoreo; asimismo, identificar cuáles de estos responden más a bien valoraciones en ciertas temáticas que no necesariamente deben formar parte del grupo de indicadores de la Matriz, sino más bien pueden ser el foco de análisis de otros ejercicios de monitoreo interno que se realicen a partir de talleres o reuniones con personal operativo (Sección indicadores).
4. *¿En qué medida la articulación ha resultado en un conjunto de intervenciones secuenciadas hacia las familias, para detonar las sinergias entre dichas intervenciones?*

- 6.25 La articulación en si misma materializa el Plan Familiar, por lo que, más bien, la sinergia entre intervenciones inicia desde que se definen los logros y compromisos de cada familia.
- 6.26 De acuerdo con el Proceso Metodológico, primeramente debe atenderse la dimensión de Protección social y salud (necesidades básicas), después Educación, capacitación y dinámica familiar y finalmente Trabajo e ingresos y habitabilidad.
- 6.27 Respecto de la secuencia programática, en campo se observó que las personas cogestoras suelen iniciar con el Seguro por el Estado, la Red de Cuido y las becas que apliquen para los menores del hogar; lo anterior se alinea con las dimensiones que debieran ser las iniciales. Posteriormente, se trabaja en los cursos o educación formal que la persona jefa de familia debe recibir. Sin embargo, en la muestra de familias analizadas no se observaron casi casos que sugirieran una continuación en la tercera gran dimensión de Trabajo, ingresos y habitabilidad. Para llevar a la operación la lógica de Puente al Desarrollo la articulación representa un eslabón de suma importancia, por lo que resalta la necesidad de incluir o reforzar los mecanismos de acción con programas de vivienda y, sobre todo acceso al mercado laboral; sin dejar aún lado, el impulso a proyectos productivos (Hallazgos 5.43-5.49)
- 6.28 Adicionalmente, en campo se detectaron otras limitantes para lograr la secuencia establecida en todos los casos. La primera es el tema del cupo en algunas instituciones como el INA; así como la variedad de cursos otorgados por región, ya sea por esta institución o por privados. El segundo aspecto observado en campo de forman recurrente que limita la participación de las personas jefas de hogar en los cursos de capacitación, y en la continuación de sus estudios, es que no existe cupo en la Red de cuidado en el horario nocturno y no en todos los casos tienen algún familiar o amistad que se los cuide. De acuerdo con una entrevista realizada con un informante gerencial, se está programando una ampliación de este tipo de servicios. Finalmente, la opinión de la mayoría de las PCGS coincide en que si bien sí reciben capacitación, ésta no profundiza en los diferentes contenidos del Proceso metodológico, y no reciben información detallada sobre los programas disponibles para cada institución con Protocolo. En campo se observó que existe una red de comunicación importante entre las PCGS entrevistadas, mediante la cual se transmiten conocimientos y tácticas de operación, que no necesariamente son los normados (Hallazgos 5.43, 5.44, 5.67).
- 6.29 Otra posible limitante para denotar la secuencia entre los apoyos de la Estrategia, de acuerdo con PCGS, se encuentra en la falta de una intervención de tratamiento psicológico de las familias y de control de adicciones. Si bien estos actores tienen una función de acompañamiento psicosocial, en muchos de los casos, según su opinión, rebasa los conocimientos de algunos de ellos y limita que se pueda seguir avanzando con el Plan familiar (Hallazgo 5.48).
- 5. *¿Hasta qué punto el proceso de articulación ha logrado vincular los servicios existentes con las necesidades detectadas en el plan familiar de las familias beneficiarias?***
- 6.30 La percepción de la mayoría de las familias es que tener acceso a un apoyo por medio de Puente es un proceso notoriamente más ágil comparado con el esquema anterior de atención. Los procesos de articulación impulsados de forma política y estratégica, pero

a la par sustentados en la práctica por la comunicación entre personas cogestoras y enlaces institucionales, hace efectivo el acceso a los servicios existentes. En ese sentido, Puente ha logrado vincular las necesidades de las familias con la oferta programática; no obstante existen algunos aspectos en los procesos de la Estrategia, que podrían impactar en la calidad de la articulación (Hallazgo 5.79).

- 6.31 En el trabajo en campo se encontró que las familias cuentan con un Plan Familiar que parte, en la mayoría de los casos, de un diagnóstico de necesidades. Sin embargo, otros de los hallazgos en campo revelan que para la muestra analizada el número de sesiones con las familias ha sido menor al programado; lo que podría estar limitando el conocimiento a profundidad de las familias, de las características de sus integrantes y de la dinámica familiar, lo que a su vez impactaría en la calidad del procedimiento de línea base o diagnóstico y en la elaboración del Plan Familiar (Hallazgo 5.38).
- 6.32 Cuando se abordó el aspecto anterior con las familias entrevistadas se encontró que no en todos estos casos hubo un análisis a fondo de las necesidades de las familias, ni se contó con la información completa de la oferta institucional por parte de los actores involucrados. Del mismo modo, no se reportaron muchos casos en los que el diseño del Plan Familiar fuera producto de un conceso entre la familia y el cogestor. Este hallazgo no refleja necesariamente el espíritu de diálogo y consenso en la definición del Plan que se contempla en el Proceso Metodológico. (Hallazgo 5.41)
- 6.33 Asimismo, del trabajo de campo se desprende que existen necesidades en las familias para las cuales no ha habido una oferta institucional, debido a la falta de cupo, como ya ha sido mencionado, a una oferta limitada por sus características, como es el caso de las temáticas de los cursos o porque el propio perfil de las familias no las hace candidatas a recibir cierto tipo de apoyos, como es el caso de mejoramiento de vivienda³⁶. Los apoyos que se detectaron en la mayoría de los Planes Familiares de la muestra analítica en donde resalta la agilidad de la vinculación son la afiliación al Seguro público y la obtención de becas para estudiantes menores de edad. En el caso del INA, aunque el proceso de referenciación es ágil, existe la limitante de los cupos (Hallazgos 5.43-49).

6. *¿De qué manera las instituciones identificadas en el decreto 38954 han ajustado su planificación y gestión interna para dar respuestas a las necesidades de las familias?*

- 6.34 De las entrevistas con funcionarios de algunas instituciones participantes en Puente, se extrae que existe un conocimiento claro sobre su diseño y operación y, aún más, se detecta compromiso y confianza de estos actores en la labor de esta intervención para la superación de la pobreza. Asimismo, se reconoce el logro histórico en la articulación de la oferta programática.
- 6.35 Existen manifestaciones claras de cambios en la planificación y gestión interna de las instituciones que se reflejan en la existencia de siete Protocolos y en la designación de enlaces institucionales. Sin embargo, también se ha observado, de acuerdo con una opinión gerencial, una tensión “sana” entre instituciones que ha mostrado las dificultades y la poca flexibilidad que tienen algunas de ellas para mover su aparato,

³⁶ Para recibir este apoyo los beneficiarios deben ser dueños de la vivienda, situación que es más difícil de observar en familias en situación de pobreza extrema.

debido a su dinámica y funcionamiento. Bajo esta visión, el cambio histórico que ha representado el diseño de la Estrategia en cuanto a la manera de abordar la pobreza en el país, ha evidenciado inflexibilidades y cierta inercia en las instituciones (Hallazgo 5.73).

- 6.36 Cuando se evalúa este tema desde la agilidad en el proceso de referenciación, de la opinión de la mayoría de la PCGS, se extrae que, además del IMAS, donde se encuentra alojada la Estrategia, instituciones como la Caja del Seguro, Social, el FONABE y el INA han logrado mayores avances en este sentido; lo que en algún sentido podría reflejar la adaptabilidad institucional. Una institución donde se ha observado menos progreso en el tema de las referencias es el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos. Este último caso resalta en particular porque es uno de los apoyos que de manera más recurrente señalaron las familias beneficiarias como faltante en su Plan familiar (Hallazgo 5.75).
- 6.37 Ahora bien, un aspecto a considerar en el análisis de las modificaciones institucionales, es que los recursos financieros y de recursos humanos de dichas instituciones no fueron modificados por la implementación de la Estrategia. Este punto podría ser una causa de retrasos en la operación o cuellos de botella tanto en la revisión de referencias como en la entrega concreta de los beneficios en algunas instituciones. Este aspecto se refleja en la carga de trabajo de los enlaces institucionales, que es dispar entre instituciones. Por ejemplo, para FONABE el número promedio de referencias por funcionario es de 2,041; para el INAMU es de 1321.50; para el INA de 591.56; y para otras instituciones esta carga es más moderada como es el caso del Seguro por el Estado, con 15.72 referencias por funcionario y el CEN-CINAI con 31.25 referencias per cápita (Hallazgo 5.77).
- 6.38 Sobre lo anterior, una de las reflexiones encontradas en el trabajo en campo es precisamente sobre el hecho de que la incorporación de las instituciones dentro de la Estrategia no ha derivado en la atención de familias diferentes a las que deberían estar atendiendo (en particular aquellas que tienen como misión la superación de la pobreza). En todo caso, de acuerdo con esta percepción, el trabajo de caracterización e identificación de las familias dentro de Puente está permitiendo una mejor priorización de éstas. Esta lógica se encuentra en la manera en que es percibida la carga de trabajo de los enlaces institucionales en algunas entrevistas (Hallazgo 5.78).
- 7. *¿Cuáles son las limitaciones y oportunidades de mejora de los procesos de elegibilidad, atención a las familias y articulación de la Estrategia en su ámbito político, estratégico, operativo y normativo?***

Proceso de elegibilidad

- 6.39 De acuerdo con la muestra observada en campo, se considera que si bien el proceso de elegibilidad en general se encuentra bien normado, en su puesta en marcha existen algunas áreas de oportunidad y limitaciones que han vulnerado su desarrollo, y cuya atención podría potenciar los resultados de esta intervención.
- 6.40 Algunas de las familias que fueron entrevistadas se considera que podrían no clasificar como familias en situación de pobreza extrema sino que pueden ubicarse en pobreza

básica, según información del SAPEF. Esto podría estar relacionado con fallas por cambios en las condiciones de pobreza de las familias durante el periodo de intervención producto de su participación en la Estrategia, a la calibración de SIPO o error humano en el proceso de captura de información. Una de las fortalezas que tiene la Estrategia es el sistema informático SAPEF, el cual reduce las filtraciones por medio de tres filtros fundamentales al momento de ingresar a una familia: a) que la familia se encuentre ubicada en línea de pobreza extrema y grupo de prioridad 1 y 2, b) que la familia resida en uno de los 75 distritos prioritarios, c) que la FIS tenga una actualización de máximo 1 año. (Hallazgos 5.24).

- 6.41 Otra limitante que podría afectar la eficiencia de este proceso es la desactualización de los datos de la FIS, lo que significa en mayor tiempo en el trabajo empleado por las PCGS. Asimismo, el hecho de que el llenado de este formato no haya sido en todos los casos bajo una observación directa de la vivienda, podría afectar la calidad y efectividad de proceso (Hallazgos 5.16, 5.24).
- 6.42 Asimismo, como parte de las limitantes en el trabajo de las PCGS, se encuentra la falta de transporte para que accedan a zonas aledañas, que no exista un ajuste entre lejanía de los distritos y carga de trabajo, el riesgo que existe para ingresar a zonas inseguras, el bajo o nulo acceso a internet en algunos barrios, la selección dispersa de familias que implica mayor tiempo de traslados para una persona cogestora y por ende, menor tiempo para cubrir el programa de sesiones (Hallazgo 5.19)
- 6.43 En cuanto a la selección de los beneficiarios, el documento normativo de “Estrategia Nacional para la Reducción de la Pobreza” indican que para el puntaje de pobreza se está utilizando la línea de ingresos, como se ha hecho habitualmente. No obstante, se considera que el uso del IPM puede afinar y contribuir al proceso de selección de los beneficiarios. Esta herramienta ha sido apropiada en otros países de América Latina como México, Colombia, Chile y El Salvador. En particular, en México los programas sociales están vinculados a la atención de alguna de las dimensiones incorporadas en el índice. Este es un camino bajo el cual se articula la medición de pobreza con el diseño e implementación de las políticas públicas (ECR, Pregunta 6).
- 6.44 Actualmente, la Estrategia no cuenta con un mecanismo de verificación en campo (aleatorio), que permita confirmar que las familias que ya han sido ingresadas a Puente cuentan con los criterios de elegibilidad establecidos. Esto permitirá detectar posibles problemas en la selección de beneficiarios e implementar medidas correctivas (ECR, pregunta 20).

Proceso de atención de familias

- 6.45 De acuerdo con el trabajo en campo, el número de visitas programado para las familias entrevistadas, como parte de su proceso de intervención, no se ha logrado. Este aspecto es importante revisar puesto que es parte del servicio de acompañamiento que propone el diseño de la Estrategia. En particular esto podría estar relacionado con la opinión de la mayoría de las familias, en cuanto a que el diagnóstico de las necesidades (o línea base), así como la elaboración del Plan de familia no se realizó bajo un conocimiento detallado de la dinámica familiar y de las características de sus miembros, también, dichas familias consideran que no existió un diálogo o consenso para definir estos elementos (Hallazgos 5.38, 5.41).

- 6.46 Otro punto no menos relevante, es el ritmo de arranque de la Estrategia que, de acuerdo con las PCGS entrevistadas, limitó el tiempo destinado para llevar a cabo una capacitación más a fondo, lo que en algunos casos, podría derivar en el desconocimiento a fondo de la normatividad (Hallazgos 5.16, 5.67).
- 6.47 Asimismo, existen áreas de oportunidad en la comunicación con las familias beneficiarias de lo cual se extrae que la mayoría de ellas no tiene conocimiento sobre la medición de los avances de su Plan (o no identifican este elemento). En ese sentido, hacer corresponsables a las familias implica también comunicarles claramente sus logros. Otro aspecto similar, es la incertidumbre presente en casi todos los actores sobre el tiempo de duración de la Estrategia (Hallazgos 5.60, 5.61).
- 6.48 Aunado a lo anterior, se encuentra el periodo de atención definido en el diseño de la Estrategia. La mayoría de los informantes coinciden en que el periodo no es suficiente para generar y potenciar capacidades que permitan a las personas mantener la mejora en su nivel de vida, logrado con el apoyo de Puente, y que se logre una independencia de los apoyos asistenciales. Acorde con la opinión de las personas cogestoras, de algunos enlaces institucionales y de informantes gerenciales, si Puente se mantiene con un periodo de intervención de 2 años, entonces podría funcionar mejor sólo en aquellas familias que tienen un nivel educativo base y que en dos años alcanzarían a capacitarse para el trabajo; siempre y cuando esto vaya acompañado de apoyo para la apertura de un negocio propio o se les brinden facilidades para insertarse en el mercado laboral. Al respecto cabe mencionar, que de acuerdo con lo mencionado por informantes gerenciales, se tiene planeado realizar una ampliación del tiempo de atención de las familias de tal manera que no se restrinja a dos años. (Hallazgo 5.62).
- 6.49 En cuanto a la pertinencia en los tipos de apoyo que ofrece Puente, en las entrevistas se identificó una ruta de intervención enfocada, particularmente, en el emprendedurismo; sin embargo, es importante hacer notar que no todas las personas tienen el perfil para llevarlo a cabo o no cuentan con los recursos económicos para emprender un negocio una vez que adquirieron el conocimiento para hacerlo. En ese sentido, se debería reflexionar sobre la necesidad de que el trabajo de las PCGS en campo para la formulación de los Planes familiares tenga un énfasis en el Diagnóstico de necesidades y en la identificación de las capacidades de cada una de las personas, con el fin de que no se direcciona hacia algún tipo de aprendizaje que, posteriormente, no puedan potenciar para su desarrollo (Hallazgo 5.63).
- 6.50 De igual manera, se detectó que no existe un diagnóstico que permita conocer cuáles son las demandas laborales de cada región, de tal manera que se pueda vincular con la oferta de capacitaciones. Asimismo, existen limitaciones en el cupo y variedad de las capacitaciones que ofrece el INA, de tal forma que, en algunas regiones estudiadas, las familias pagan por cursos privados (Hallazgos 5.43).
- 6.51 Sobre este mismo punto, se detectó una limitada oferta programática para insertar a las personas en el mercado laboral y para apoyar proyectos productivos. Asimismo, pareciera que la dimensión de habitabilidad, en particular, el mejoramiento de vivienda, se encuentra poco impulsado. Varias entrevistas con personas cogestoras coincidieron en la necesidad de incluir como una dimensión el apoyo psicológico a familias con situaciones de vida que lo requieren. Por otro lado, se detectó que varias jefas de familia no puedan continuar con su preparación, ya sea escolar o mediante cursos de

capacitación, debido a que no existe cupo en la red de cuidado en el horario nocturno, de tal manera que puedan combinar el trabajo vespertino, con el estudio por las noches (Hallazgos 5.45 5.46, 5.48).

- 6.52 De igual manera, en cuanto a los tipos de apoyo, los hallazgos del trabajo de campo sugieren que no existe una adaptación del diseño de la Estrategia para las familias indígenas, lo cual podría menoscabar el aprovechamiento de la intervención (Hallazgo 5.50).
- 6.53 Sobre los dos procesos antes abordados –elegibilidad y atención de beneficiarios – en la práctica no se identifican mecanismos de verificación de estos procedimientos. Esta práctica es particularmente importante para detectar irregularidades en la operación e instrumentar oportunamente las medidas correctivas (ECR, Preguntas 20, 22).

Proceso de articulación

- 6.54 Uno de los grandes logros de la Estrategia es la articulación que se ha logrado con diferentes instituciones, lo cual se refleja en la existencia de ocho protocolos de colaboración. Sin embargo, de acuerdo con PCGS, existen otros tipos de apoyo que aún no ofrece la Estrategia y que consideran que son relevantes, como la atención psicológica y de adicciones. En ese sentido, se considera importante avanzar en un protocolo para una referenciación de esta naturaleza, puesto que este tipo de atención podría limitar las sinergias del resto de los apoyos (Hallazgo 5.48).
- 6.55 De igual forma, se identifican limitantes en los recursos económicos y humanos que se utilizan para la operación de la Estrategia. Las instituciones deben brindar sus bienes y servicios con los mismos insumos, pero a un mayor número de demandantes. Sobre lo anterior, una de las reflexiones encontradas en el trabajo en campo es precisamente sobre el hecho de que la incorporación de las instituciones dentro de la Estrategia no ha derivado en la atención de familias diferentes a las que deberían estar atendiendo (en particular aquellas que tienen como misión la superación de la pobreza). Esta lógica se encuentra en la manera en que es percibida la carga de trabajo de los enlaces institucionales en algunas entrevistas. No obstante, se considera relevante analizar este tema más a fondo, pues ciertamente la naturaleza de ciertas instituciones permitirá que exista una adaptación de recursos más rápida que en otras (Hallazgos 5.77, 5.78).
- 6.56 Por otro lado, se detectan como oportunidades de mejora la homologación de los sistemas para que las instituciones no tengan que utilizar tanto el de Puente como el propio al momento de dar seguimiento a una referencia (Hallazgo 5.84).

Análisis de indicadores

(Esta sección se incluye de forma separada a los procesos para una mejor integración de sus hallazgos)

- 6.57 La Estrategia cuenta con informes de medición mensuales (informes gerenciales) que brinda de manera sistemática información sobre la gestión del Programa en varios rubros, particularmente, sobre cobertura de la población y referenciación. Sin embargo, esta información no se encuentra totalmente reflejada en su Matriz (Sección Análisis indicadores).

6.58 En términos de medición y seguimiento de los objetivos de la Estrategia es necesario trabajar para fortalecer indicadores de gestión e incorporar indicadores de resultados. Esto ejercicio aportará a la evaluación de impacto que se tienen planeada para el año 2017 (Sección Análisis indicadores).

8. *¿Cuáles son logros, fortalezas, buenas prácticas generados a partir de los procesos elegibilidad, atención a las familias y articulación de la Estrategia en su ámbito político, estratégico, operativo y normativo?*

6.59 Se considera que las fortalezas y buenas prácticas detectadas en la implementación de la Estrategia Puente al Desarrollo dan señales de una apropiación desde las instituciones y de un cambio en la manera de relacionarse con ellas, por parte de los beneficiarios.

Proceso de elegibilidad

6.60 En cuanto a las plataformas con las que cuenta la Estrategia resalta el uso de sistemas como el SIPO y el SAPEF en los diferentes procesos y por diversos actores; así como los mapas sociales. Estas herramientas contribuyen a estandarizar el desarrollo de los procesos y facilitan su monitoreo (Hallazgo 5.92).

6.61 Asimismo, el Registro único de beneficiarios (SINIRUBE) es una buena práctica que no se ha logrado implementar en la mayoría de los países de América Latina. El contar con un solo sistema que contenga la información de los beneficiarios de todos los programas sociales brinda valiosos insumos para la operación, análisis, planeación estratégica y toma de decisiones (ECR, Pregunta 23).

Proceso de atención de familias

6.62 Primeramente, las opiniones recabadas en campo sugieren que el diseño novedoso de Puente está permeando en la manera de concebir los apoyos del gobierno por parte de los beneficiarios, pasando de una visión asistencialista a un papel activo y protagónico en la mejora de su calidad de vida. Varios de los entrevistados destacaron que con Puente existe un trato más amable y más humano. Se considera que este hallazgo podría estar relacionado con la figura de las personas cogestoras, que las familias reconocen como algo positivo y como una de las principales fortalezas de Puente. Particularmente, llama la atención el trabajo que estas personas están realizando en la autoestima y en el empoderamiento de los beneficiarios. (Hallazgos 5.39).

6.63 De igual manera sobresale el empeño que observado en la mayoría de las PCGS entrevistadas para conseguir nuevas ofertas en sus comunidades. Se encontraron casos donde ellas mismas se capacitan para ir a enseñar a sus familias, sin ser necesariamente una línea de acción incluida en el diseño de la Estrategia y, en la mayoría de las ocasiones, lo realizan con sus propios medios (o se agrupan los cogestores de una misma comunidad) (Hallazgo 5.49).

En la parte operativa existe un consenso entre los beneficiarios sobre la agilidad y puntualidad para la entrega del subsidio. Dentro de las buenas prácticas identificadas

en la labor de las personas cogestoras se encuentra la instalación de una mesa de atención un día a la semana en algún punto del barrio, que es del conocimiento de todos los participantes. De esta manera se logra atender de manera más oportuna dudas y problemáticas, sin tener que esperar a que la persona cogestora realice la siguiente visita al hogar. Igualmente, la comunicación entre familias y personas cogestoras se ha visto agilizada en varios de los casos mediante el uso de chats telefónicos (*Whatsapp*) a través de los cuales las personas cogestoras hacen anuncios generales o convocan a ciertos eventos a las familias (este medio no se considera viable para atender dudas y problemáticas específicas porque sobrepasa la capacidad de atención de las personas cogestoras. Para esas situaciones se recomienda el uso de las mesas de atención). Asimismo, destaca el trabajo en equipo de las personas cogestoras de una región para organizar talleres y eventos de manera grupal, de tal manera que el trabajo individual de estas personas se disminuye (estas actividades se van turnando por cogestor, por lo que no todas las veces deben involucrarse en esta gestión, pero sus familias se ven beneficiadas con mayores eventos) (Hallazgos 5.36, 5.76, 5.54).

Proceso de articulación

- 6.64 Desde el enfoque organizacional, sobresale el proceso de articulación que se ha logrado con las instituciones que participan en Puente. Al respecto, se observa que los organismos están creando un sentido de pertenencia en la Estrategia y un compromiso, a pesar de los retos que han implicado las cargas adicionales de trabajo. En esta misma área, sobresalen los mecanismos de comunicación directos que se han establecido en la práctica entre las personas cogestoras y los Enlaces Institucionales, lo cual ha agilizado las referencias. Destacan como buenas prácticas el establecimiento de un chat por redes sociales donde se platican temas relacionados con las referencias; asimismo, el desarrollo de reuniones mensuales encabezadas desde el Consejo Presidencial Social con los enlaces institucionales que han promovido que se compartan experiencias y se facilite la atención oportuna de problemáticas. Es importante indicar que la experiencia de articulación no sólo se da a nivel central por el Consejo Presidencial Social y la Unidad Coordinadora, sino a nivel local por medio de las ARDS, ULDS y PCGS, ambas con lógica de articulación y mejora continua de procesos para mejorar la atención. Otra buena práctica detectada en el trabajo de los Enlaces Institucionales es la realización de talleres con los funcionarios de su institución para capacitarlos sobre el uso del SAPEF, en particular, cuando éstos no están tan familiarizados con las nuevas tecnologías (Hallazgos 5.74, 5.76).

9. *¿Cuáles son las principales lecciones aprendidas hasta ahora para mejorar la ejecución de la Estrategia en el futuro?*

Proceso de elegibilidad

- 6.65 La actualización de las FIS podría tomar mayor tiempo que el previsto, por lo que es necesario tomar previsiones al respecto. Sobre esto, en una entrevista gerencial se planteó la opción de que un agente privado realice este trabajo, previo al inicio de la segunda etapa de la Estrategia (Hallazgo 5.16).

- 6.66 Para identificar con oportunidad algunos desvíos con respecto a lo normado es importante se incluyan mecanismos de verificación en campo del proceso de selección que realizan las personas cogestoras (ECR, Pregunta 20).
- 6.67 Para descartar fallas informáticas que repercutan en la correcta selección de las familias beneficiarias es necesario revisar el proceso de selección desde el procedimiento y los filtros que realiza el SIPO (Hallazgo 5.22-25).
- 6.68 La eficiencia en el trabajo de las PCGS va de la mano con su carga de trabajo, por lo que es importante considerar los trayectos, medios de transporte disponibles y la dispersión de los hogares a atender; así como revalorar las cargas administrativas (Hallazgos 5.19, 5.52, 5.53).

Proceso de atención de familias

- 6.69 Para avanzar en las sinergias y potenciación de los apoyos, es necesario que se incluyan procesos de verificación en campo de la entrega de los servicios a las familias con el fin de verificar la calidad de éstos. Una evaluación sobre la percepción de los beneficiarios en cuanto a los servicios que reciben podría sumar a este objetivo (ECR, preguntas 20 y 22).
- 6.70 Para avanzar hacia la integralidad de los apoyos es necesario reforzar sobre todo las dimensiones de Trabajo e Ingresos y la de Educación y Capacitación, para lo cual se podría explorar más a fondo la coordinación con instancias nacionales y locales (Hallazgo 5.43, 5.80).
- 6.71 Es posible explorar otras opciones de atención y acompañamiento a las familias que combine las visitas domiciliarias con las mesas de atención (Hallazgo 5.54).

Proceso de articulación

- 6.72 Para sumar a la integralidad de los apoyos es necesario avanzar en el desarrollo de otros Protocolos, en particular de aquellas instituciones que puedan atender problemas que son notorios y que actualmente no se atienden como apoyo psicológico y adicciones, según los resultados de la muestra analizada (Hallazgo 5.48).

7. RECOMENDACIONES

Recomendación	Acciones específicas	Responsable	Plazo	Prioridad
Fortalecer los indicadores de la Estrategia	Revisar los indicadores de gestión y agregar indicadores que midan resultados. Se sugiere utilizar el análisis propuesto en esta evaluación como base de la discusión.	Unidad Coordinadora Equipo Técnico	Corto	Alta
Documentar planes estratégicos y operativos	Establecer documentos normativos oficiales que incluyan la planeación estratégica a mediano y largo plazo, así como planes anuales de operación.	Unidad Coordinadora	Mediano	Media
Establecer mecanismos de verificación y supervisión de la operación en campo	Realizar visitas aleatorias a las familias ingresadas a la estrategia por parte de un supervisor. Asegurar que todas las FIS sean verificadas en campo, al menos por las personas cogestoras.	Unidad Coordinadora Áreas Regionales de Desarrollo Social	Mediano	Alta
Revisar los criterios de elegibilidad	Verificar que el perfil de los beneficiarios esté alineado con la operación de la intervención.	Unidad Coordinadora Consejo Presidencial Social	Corto	Alta
Promover el uso del Índice de Pobreza Multidimensional	Actualizar el contenido de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH), de tal manera que permita realizar la medición completa del Índice de Pobreza Multidimensional y usarlo para la selección y priorización a nivel geográfico.	Unidad Coordinadora Instituto Nacional de Estadística y Censos	Largo	Media
Actualizar las FIS previo al arranque de la segunda etapa	Verificar si existe la posibilidad de que el llenado de la FIS se realice con anticipación al arranque de la segunda etapa de la Estrategia.	Unidad Coordinadora	Corto	Alta

Recomendación	Acciones específicas	Responsable	Plazo	Prioridad
Revisar que exista una intervención adecuada a la realidad las personas indígenas	Revisar que los tipos de apoyo y sus mecanismos de entrega vayan acorde con el contexto en el que viven las familias indígenas. Verificar que la participación de actores intermediarios contribuya a la labor de Puente.	Unidad Coordinadora	Corto	Alta
Revisar el periodo de ampliación de la Estrategia	Establecer oficialmente la segunda fase de la Estrategia y los pasos a seguir en esta nueva incorporación de familias. Definir claramente el proceso de seguimiento que se las dará a las familias que ya han cumplido sus primeros dos años, de acuerdo con el periodo de ampliación.	Unidad Coordinadora Consejo Presidencial Social Enlaces Institucionales	Corto	Alta
Ampliar la oferta programática	Consolidar alianzas con programas de inserción laboral y generación de capacidades. Se puede explorar que la oferta no sólo sea de programas gubernamentales. Analizar la pertinencia de incluir una dimensión de apoyo psicológico a familias que lo requieran.	Unidad Coordinadora Consejo Presidencial Social Enlaces institucionales	Mediano	Media
Difundir el sistema de seguimiento y evaluación	Realizar talleres de evaluación para fomentar la cultura y dar a conocer el sistema.	Equipo Técnico	Mediano	Media
Homologar procesos de operación sin perder flexibilidad	Establecer directrices comunes para casos que las personas cogestoras pueden detectar como frecuentes. Analizar las buenas prácticas de esta primera fase, previo a incorporar nuevas familias	Unidad Coordinadora Personas Cogestoras	Corto	Alta

Recomendación	Acciones específicas	Responsable	Plazo	Prioridad
Revisar las cargas de trabajo de las personas cogestoras sociales	Considerar en la distribución de familias por PCGS la lejanía de los distritos y la accesibilidad de cada zona.	Unidad Coordinadora	Mediano	Alta
Capacitar con oportunidad a las personas cogestoras sociales	Planear las sesiones de capacitación de las personas cogestoras, de tal manera que se cuente con el tiempo suficiente para socializar los posibles cambios que existan en la segunda etapa de implementación.	Unidad Coordinadora	Corto	Alta
Analizar a fondo las cargas de trabajo de Enlaces Institucionales	Verificar si es posible que al interior de las instituciones con mayores cargas de trabajo por funcionario exista una distribución de recursos humanos que evite nudos en la operación de la Estrategia.	Unidad Coordinadora Enlaces Institucionales	Mediano	Medio
Homologar plataformas informáticas	Revisar la factibilidad técnica de unificar el SAPEF con los sistemas informáticos que utiliza cada institución a fin de que no se duplique el trabajo para los Enlaces Institucionales.	Unidad Coordinadora Enlaces Institucionales	Mediano	Medio
Impulsar la continuación de la Estrategia ante cambios en la administración gubernamental	Revisar los mecanismos mediante los cuales se pueda fortalecer e incentivar que los avances que ha logrado la Estrategia no se pierdan, una vez que se presenten cambios de gobierno.	Consejo Presidencial Social	Mediano	Alta

8. BUENAS PRÁCTICAS Y LECCIONES APRENDIDAS

- 8.1 La apropiación del enfoque y del propósito de la Estrategia por parte de los actores clave, tanto gerenciales como operativos, se considera que ha sido uno de los elementos más importantes para lograr la articulación institucional y para el surgimiento de buenas prácticas. Lo anterior ha sido potenciado mediante las campañas que ha realizado la Unidad Coordinadora en las regiones para difundir el mensaje principal de la Estrategia.
- 8.2 Destaca también el uso de sistemas de información en estrategias como Puente al Desarrollo que tienen un alcance interinstitucional. Estas herramientas contribuyen a estandarizar los procesos y facilitan el monitoreo de los indicadores de desempeño.
- 8.3 La figura de la PCGS es el eje operador de la Estrategia. Su intermediación y acompañamiento parecería que, en muchos casos, está modificando la percepción del trato, a veces percibido como hostil, en las instituciones. Para hacer más eficientes los procesos y, al mismo tiempo, profundizar en la interacción con las familias, es necesario revisar la cantidad de familias asignadas por persona cogestora.
- 8.4 Cuando se implementan cuotas los incentivos para realizar los trabajos pueden cambiar. Es importante considerar los recursos de trabajo con lo que cuentan las PCGS y adaptar su carga de trabajo de acuerdo con la distribución geográfica de sus familias. Asimismo, es relevante incluir mecanismos de verificación en campo de su trabajo para incorporar medidas correctivas de manera oportuna.
- 8.5 Para poder medir impacto o efectos atribuibles a Puente al Desarrollo es necesario empezar a homologar los procesos de operación, así como las mediciones y seguimiento que se realiza.
- 8.6 La combinación de instrumentos de recopilación de información, sobre todo con técnicas mixtas, permite tener una visión más completa de la operación y resultados de la intervención.
- 8.7 En concordancia con algunos de los puntos ya expuesto, las experiencias de otros países que han implementado intervenciones similares a Puente al Desarrollo sugieren revisar el periodo de apoyo a las familias para poder observar los efectos deseados en su nivel de vida. En particular, es importante analizar la disminución gradual del acompañamiento por parte de las PCGS para evitar retrocesos en los avances de la familia y también una dependencia emocional de estas figuras. De acuerdo con informantes gerenciales, este último aspecto se tiene contemplado. Asimismo, sobresale la necesidad de valorar la disponibilidad programática no sólo en su magnitud, sino en su efectividad y eficiencia para solucionar los problemas para los cuales fueron instrumentados. Finalmente, para tener un efecto sustantivo en el conocimiento y la utilización de los programas sociales, uno de los elementos mínimos y fundamentales debe ser la eliminación de las restricciones existentes para el conocimiento y el acceso a la programática social, no sólo de las PCGS, sino también de los propios beneficiarios.