

Evaluación de resultados
de la estrategia nacional
Puente al Desarrollo en Costa Rica
Volumen I. Informe



31 de enero de 2018

Esta evaluación fue comisionada por el Consejo Presidencial de Costa Rica,
junto a MIDEPLAN, el equipo de FOCEVAL y de DEVAL.
La evaluación fue realizada por la empresa Red2Red Consultores S.L.
Coordinación de la evaluación: Victoria Sánchez Esteban
Expertos en métodos cuantitativos: Javier Jambrina López y Cristina Suero García
Experta nacional: Ailhyn Bolaños Ulloa



CONTENIDO

LISTADO DE ACRÓNIMOS

RESUMEN EJECUTIVO.....	II
1. PRESENTACIÓN.....	2
2. SÍNTESIS METODOLÓGICA DE LA EVALUACIÓN	4
2.1. Consideraciones generales.....	4
2.2. Diseño evaluativo y enfoque metodológico.....	5
2.3. Limitaciones al alcance	11
3. LA ESTRATEGIA NACIONAL PUENTE AL DESARROLLO	13
3.1. Contexto y origen de la intervención evaluada.....	13
4. EL DISEÑO DE LA ESTRATEGIA PUENTE AL DESARROLLO. PRINCIPALES HALLAZGOS (PE0)	17
4.1. Qué hace la Estrategia Nacional Puente al Desarrollo	17
4.2. Cómo actúa la Estrategia Puente al Desarrollo.....	20
5. LOS RESULTADOS DE LA ESTRATEGIA PUENTE AL DESARROLLO. NECESIDADES, ACCESO Y ARTICULACIÓN.....	24
5.1. ¿En qué medida los resultados encontrados corresponden con las necesidades atendidas de la población beneficiaria? (P.E.8).....	24
5.2. ¿En qué medida ha mejorado el acceso de las familias beneficiarias y no beneficiarias a servicios de protección social, salud, vivienda, trabajo y educación? (PE4).....	32
5.3. ¿Cómo ha contribuido la articulación que desarrolla la ENPD a la mejora del acceso a los servicios estatales para la población beneficiaria y no beneficiaria? (PE5).....	36
6. LOS RESULTADOS DE LA ESTRATEGIA PUENTE AL DESARROLLO. EFECTOS E IMPACTO	41
6.1. ¿Hasta qué punto existen cambios en la dimensión "Dinámica Familiar" de las familias beneficiarias y no beneficiarias? (PE3).....	41
6.2. ¿En qué medida la condición de pobreza extrema de las familias ha cambiado? (PE1).....	46
6.3. ¿Cómo inciden la estrategia y otras causas ajenas a la estrategia en el cambio en la situación de la pobreza extrema de las familias beneficiarias y no beneficiarias? (PE2).....	59
6.4. ¿Cuáles son las características socioeconómicas y geográficas de las familias beneficiarias que marcan posibles diferencias en los resultados? (PE6).....	66
6.5. ¿Qué otros cambios no planificados tuvo la ENPD en las familias beneficiarias y en otras no beneficiarias? ¿En qué consisten (incluido spillover)? (PE7).....	73
7. LA SOSTENIBILIDAD DE LA ESTRATEGIA PUENTE AL DESARROLLO	81
7.1. La sostenibilidad institucional.....	81
7.2. Sostenibilidad de los resultados obtenidos	84



8. FORTALEZAS Y OPORTUNIDADES DE MEJORA	87
8.1. Conclusiones.....	87
8.2. Recomendaciones y Oportunidades de Mejora	92
8.3. Lecciones Aprendidas	97

Índice de cuadros y gráficos

Cuadro 1. Resumen del enfoque/diseño metodológico, por preguntas de evaluación.....	6
Cuadro 2. Resumen de técnicas analizadas.....	7
Cuadro 3. Ejemplos de flexibilización realizados por algunas instituciones	33
Cuadro 4. Algunos ejemplos de acumulación para acceder a los servicios	34
Cuadro 5. Ecuaciones discriminantes por regiones.....	72
Cuadro 6. Acuerdos con vinculación con la Estrategia Puente al Desarrollo	83
Figura 1: Estructura lógica de la Estrategia Nacional Puente al Desarrollo.....	14
Figura 2: Metodología de Atención de la ENPD	15
Figura 3. Cadena de resultados propuesta para la Estrategia Puente al Desarrollo.....	19
Figura 4. Aproximación al nuevo proceso de identificación de beneficiarios (fase de elegibilidad).....	21
Foto 1. Proceso global de la intervención en Puente al Desarrollo, compartido por todas las PCGS.....	61
Gráfico 1. Participación de las mujeres beneficiarias en la capacitación del INA, por tipo de servicio.....	29
Gráfico 2. Acuerdo entre las familias beneficiarias sobre la mejora de su acceso a los servicios durante la participación en Puente	35
Gráfico 3. Proporción de las referencias aprobadas a nivel nacional (%)	36
Gráfico 4. Contribución de la articulación entre las instituciones que participan en la Estrategia a la mejora del acceso a servicios de las familias beneficiarias de Puente	37
Gráfico 5. Variación en los logros de la dimensión Dinámica Familiar y margen de mejora	42
Gráfico 6. Evolución de la proporción de familias en categorías de Línea de Pobreza. Años 2015 y 2017	47
Gráfico 7. Resultados de la aplicación de la técnica diferencias en diferencias en los ingresos mensuales per cápita.....	48
Gráfico 8. Línea de pobreza. Diferencias existentes entre familias participantes y no participantes en Puente al Desarrollo, según Región y Zona	49
Gráfico 9. Línea de pobreza. Diferencias existentes entre familias participantes y no participantes en Puente al Desarrollo, según sexo y nivel de estudios de la jefatura de familia	50
Gráfico 10. Línea de pobreza. Diferencias entre familias participantes y no participantes según condición de actividad de la jefatura de familia	50
Gráfico 11. Resultados de la aplicación de la técnica diferencias en diferencias en el puntaje de la FIS.....	51
Gráfico 12. Puntaje FIS. Diferencias existentes entre familias participantes y no participantes según región y zona	52
Gráfico 13. Puntaje FIS. Diferencias existentes entre familias participantes y no participantes según sexo y nivel de estudios de la jefatura de familia.....	53
Gráfico 14. Puntaje FIS. Diferencias existentes entre familias participantes y no participantes según condición de actividad de la jefatura de familia	53
Gráfico 15. Importancia relativa de algunos apoyos proporcionados por Puente, en opinión de las familias	60
Gráfico 16. Distribución de la condición de actividad de la Jefatura de familia.	67
Gráfico 17. Porcentaje de familias sobre el total según región MIDEPLAN	69
Gráfico 18. Factores que contribuyen al mantenimiento de los resultados	84
Tabla 1. Logros con una mayor variación absoluta en el periodo 2015-2017	24
Tabla 2. Logros con una menor variación absoluta en el periodo 2015-2017	25
Tabla 3. Logros con una mayor variación relativa en el periodo 2015-2017	26



Tabla 4. Logros con una menor variación relativa en el periodo 2015-2017	27
Tabla 5. Ajuste entre los resultados obtenidos por las familias beneficiarias y sus necesidades por dimensiones	27
Tabla 6. Grado de cumplimiento de los logros de la dimensión Dinámica Familiar.....	41
Tabla 7. Aspectos que han cambiado en la dimensión "Dinámica familiar" entre las familias, como consecuencia de su participación en Puente (respuesta múltiple).....	43
Tabla 8. Factores que han contribuido más a los cambio en la dimensión "Dinámica Familiar".	44
Tabla 9. Resumen de las diferencias globales entre familias beneficiarias y no beneficiarias de Puente al Desarrollo, antes y después de la participación.	54
Tabla 10. Evolución de los indicadores de SIPO que se utilizan como aproximación del IPM.....	54
Tabla 11. Nivel de logro por cada dimensión de la Estrategia Puente al Desarrollo	59
Tabla 12. Relación entre el número de familias por sexo de la Jefatura de familia y edad media de éste/a	66
Tabla 13. Relación entre número de miembros de la familia, edad media de la jefatura y número de familias por zona (rural o urbana).....	66
Tabla 14. Promedio de ingresos familiares según sexo de la jefatura de familia y zona (rural o urbana).....	68
Tabla 15. Promedio de ingresos por miembro según sexo de la jefatura de familia y zona (rural o urbana)	68
Tabla 16. Jerarquización de las recomendaciones incluidas en la evaluación.....	96



LISTADO DE ACRÓNIMOS

ADS: Asesoría de Desarrollo Social

ANE: Agenda Nacional de Evaluación

ARDS: Área regional de Desarrollo Social.

AyA: Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados

BANVHI: Banco Hipotecario de la Vivienda

CBA: Canasta Básica Alimentaria

CBT: Canasta Básica Total

CCCI: Consejos Cantonales de Coordinación Interinstitucional

CCSS: Caja Costarricense de Seguro Social

CEN-CINAI: Centro de Educación y Nutrición-Centro Integral de Nutrición y Alimentación Infantil

CGR: Contraloría General de la República

CISE: Comisión Interinstitucional de Seguimiento y Evaluación.

CNE: Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias.

CNP: Consejo Nacional de Producción.

CNREE: Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial

CONAI: Comisión Nacional de Asuntos Indígenas

CONAPAM: Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor

CONAPDIS: Consejo Nacional de la Persona con Discapacidad

CPJ: Consejo de la Persona Joven

CPS: Consejo Presidencial Social

DEVAL: Instituto Alemán de Evaluación de la Cooperación al Desarrollo

DINADECO: Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad

E.E: Equipo evaluador

E.G: Equipo de gestión.

EHPM: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples

ENAH0: Encuesta Nacional de Hogares

EBAIS: Equipos Básicos de Atención Integral en Salud

ENIG: Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos

ENPD: Estrategia Nacional Puente al Desarrollo

ESL: Estrategia Sociolaboral

FIS: Ficha de Información Social

FOCEVAL: Fomento de capacidades de evaluación en Costa Rica y otros países de América Latina

FODESAF: Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares

FONABE: Fondo Nacional de Becas

FONATEL: Fondo Nacional de Telecomunicaciones

ICE: Instituto Costarricense de Electricidad

IFAM: Instituto de Fomento y Asesoría Municipal

IMAS: Instituto Mixto de Ayuda Social

INA: Instituto Nacional de Aprendizaje

INAMU: Instituto Nacional de las Mujeres



INCOPESCA: Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura.
INDER: Instituto de Desarrollo Rural
INEC: Instituto Nacional de Estadística y Censos
INFOCOOP: Instituto Nacional de Fomento Cooperativo
IpC: Ingresos per cápita
IPM: Índice de Pobreza Multidimensional
LP: Línea de Pobreza
MAG: Ministerio de Agricultura y Ganadería.
MDHIS: Ministerio de Desarrollo Humano e Inclusión Social

MEP: Ministerio de Educación Pública
MIDEPLAN: Ministerio de Planificación
MINSA: Ministerio de Salud
MIVAH: Ministerio de Vivienda y Asentamiento Humano
MTSS: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

NBI: Necesidades Básicas Insatisfechas
PANI: Patronato Nacional de la Infancia
PCGL: Personas Cogestoras Laborales
PCGS: Personas Cogestoras Sociales
PE: Pregunta de evaluación

PIB: Producto Interno Bruto
PIF: Plan de Intervención Familiar
PND: Plan Nacional de Desarrollo
PRONAE: Programa Nacional de Empleo
RNC: Régimen No Contributivo (pensiones)

SABEN: Sistema de Atención a Beneficiarios
SAPEF: Sistema de atención personalizada a familias.
SBD: Sistema de Banca para el Desarrollo
SINIRUBE: Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios
SIPO: Sistema de Información de la Población Objetivo

SUTEL: Superintendencia de Telecomunicaciones
TdR: Términos de referencia
UGM: Unidades Geoestadísticas Mínimas
ULDS: Unidad Local de Desarrollo Social.
UPE: Unidad de Planificación y Estadística
V.A.: Valor absoluto



RESUMEN EJECUTIVO

La Evaluación de Resultados de la Estrategia Nacional Puente al Desarrollo en Costa Rica ha sido promovida por el Consejo Presidencial Social, coordinado por la Vicepresidencia de la República, el MDHIS y MIDEPLAN y se enmarca en la Agenda Nacional de Evaluación. Fue encargada por medio del Instituto Alemán de Evaluación de la Cooperación al Desarrollo (DEVAL) en el marco del Programa FOCEVAL y ha sido realizada entre el mes de julio de 2017 y enero de 2018 por un equipo de personas de la empresa española Red2Red Consultores. Su alcance comprende el conjunto de actuaciones de la ENPD que se han desarrollado entre julio de 2015 y julio de 2017.

Es una **evaluación de resultados** que busca conocer, entre otros aspectos, si la ENPD ha contribuido a mitigar la pobreza extrema de las familias beneficiarias y los efectos diferenciales en las seis dimensiones que se identificaron como determinantes de la pobreza en la metodología de atención a las familias que se definió en el marco de esta Estrategia. Además del análisis de resultados, se han tenido en cuenta también algunas cuestiones relativas al diseño de la Estrategia y se disponía de una evaluación de procesos de finales de 2016, lo que significa que la evaluación ha contado con elementos de multidimensionalidad.

La evaluación se ha realizado con un **enfoque orientado al uso** y, desde un punto de vista metodológico con un **enfoque multi-método**, que ha permitido la triangulación de los datos obtenidos y, con ello, la formulación de hallazgos sólidos. Eso significa que se han utilizado técnicas cualitativas y cuantitativas. Entre las primeras, se ha empleado análisis documental, entrevistas semiestructuradas individuales y grupales, grupos focales e identificación de experiencias. Las técnicas cuantitativas incluyeron dos encuestas en línea, métodos de evaluación de impacto con contrafactual (diferencias en diferencias con y sin pareamiento a través de *Propensity Score Matching*) y técnicas de análisis multivariable (análisis discriminante). Ello ha sido posible porque se ha contado con bases de datos muy amplias tanto de familias beneficiarias de la Estrategia como de otras familias, de características muy similares a las anteriores, pero que no habían participado en ella.

La Estrategia Nacional de Atención a la Pobreza Extrema Puente al Desarrollo (ENPD) nace en el año 2015, como respuesta a la estabilidad de la pobreza en el país desde el año 2004 y a un sector social desarticulado, con dispersión de esfuerzos y reiteración de programas. La ENPD apuesta por la articulación de programas y proyectos ejecutados por las instituciones del sector público. Su objetivo general busca *“atender la pobreza de las familias desde un enfoque multisectorial e interinstitucional, garantizando el acceso al sistema de protección social, al desarrollo de capacidades, al vínculo con el empleo y la empresariedad, a las ventajas de la tecnología, a la vivienda digna y al desarrollo territorial, en aras del desarrollo humano e inclusión social”*. Para ello en los primeros 4 años se planteó facilitar a 54.600 familias (27.300 en la etapa evaluada) en pobreza extrema ubicadas en los 76 distritos prioritarios donde se ha desarrollado la Estrategia el acceso al sistema de protección social con transferencias monetarias para atención de necesidades elementales, la seguridad social, la salud y la educación.

La **articulación interinstitucional** se concibió en dos fases sucesivas o “círculos de articulación” en cada uno de los cuales se fueron incorporando nuevas instituciones. Los protocolos suscritos establecen que la atención a las familias beneficiarias, o familias Puente, ha de ser prioritario, sostenible e integral y los acuerdos y compromisos adquiridos, basados en la cogestión, el seguimiento, la corresponsabilidad y la articulación interinstitucional.

El diseño de Puente al Desarrollo parte de algunas experiencias internacionales de intervenciones similares, que son adaptadas a la realidad costarricense mediante el trabajo de un grupo de personas con experiencia en la materia. **La cadena de resultados** que es desarrollada posteriormente y que ha sido actualizada en la presente evaluación se considera coherente tanto con los objetivos que define la Estrategia como de



manera interna en su propia secuencia. La teoría de cambio de la intervención puede concebirse así: *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 dispondrán de las herramientas para alcanzar su independencia económica y con ello el logro de la sostenibilidad de su proceso de desarrollo.*

Los resultados de esta evaluación muestran que **se ha mejorado la situación de pobreza de las familias que han participado en Puente al Desarrollo** de manera significativa respecto de las que no pudieron participar en ella y que han formado parte del grupo de comparación del análisis. Este resultado es especialmente sólido si se tiene en cuenta que **todos los métodos utilizados proporcionan resultados similares.** En concreto: según la variable **línea de pobreza** se ha pasado de casi un 91% de familias con pobreza extrema a un 46% y los **ingresos per cápita mensuales han aumentado en 17.690 colones¹**, lo cual supone casi un 60% de los ingresos per cápita mensuales en 2015. Los ingresos han mejorado más en las familias de las regiones de Chorotega y Brunca y del ámbito rural, así como en las que tienen a una mujer como jefa de familia. Mejora más también cuando la jefatura de la familia cuenta con estudios de secundaria o superiores y cuando al comienzo de la intervención se encuentra en situación de desempleo.

Las diferencias son menores cuando se miden desde un enfoque de carácter multidimensional, es decir, sin considerar únicamente la dimensión económica. **Según el puntaje FIS, las diferencias son de casi 24 puntos**, de media y según el **Índice de Pobreza Multidimensional**, que valora las dimensiones de educación, salud, vivienda, trabajo y protección social, el análisis conjunto de las cifras muestra que antes de la intervención el 45,5% de las familias beneficiarias tenían algún tipo de privación, valor que se ha reducido a algo menos del 39,0% dos años después de comenzar la intervención, lo que muestra una mejoría en su calidad de vida, que por dimensiones se hace más intensa en el caso de los indicadores de protección social, debido a que las medidas incluidas en Puente desde el comienzo de la intervención están relacionadas sobre todo con garantizar una mayor prestación de servicios en este aspecto.

Se han producido mejoras en la dimensión de dinámica familiar, que requieren consolidación. Muchas de las familias que han participado en Puente provienen de una historia de pobreza que puede extenderse generaciones atrás. Cambiar las relaciones en el marco familiar, tratando de huir de prácticas de violencia, no necesariamente física, o de falta de atención y afecto y protegerse al mismo tiempo estableciendo límites claros, es un proceso de cambio que requiere de un mayor lapso de tiempo para convertir las nuevas prácticas en hábitos, aunque los avances experimentados han sido claros.

Se considera como factor de éxito que todas las personas que integran la familia estén presentes tanto en la definición del Plan Familiar como durante las visitas de seguimiento. Los procesos se gestan mejor, ya que todas las personas asumen la responsabilidad de dar cumplimiento a lo acordado, y cambian los modos de relación interna de las familias, ya que cada miembro tiene un rol protagónico, posibilitando una evolución hacia una cultura más propositiva, inclusiva y respetuosa. El hecho de contar con un ingreso económico estable es otro de los factores que, a juicio de las familias, es clave para que la dinámica familiar sea menos tensa.

¹ Que equivalen a 31,26 dólares americanos más por persona y mes.

² 18.289¢ per cápita mensuales con las bases pareadas.

2

Desde un punto de vista cualitativo, los **factores que los diferentes agentes perciben que han tenido una mayor influencia sobre los cambios** experimentados por las familias participantes fueron el acompañamiento realizado por parte de las personas cogestoras sociales que, de manera bastante generalizada, se valora en muy alto grado por las familias a quienes se presta. Las PCGS son una figura de nueva creación que actúan como puente entre la oferta programática de las instituciones y las personas que se benefician de la Estrategia, pero que cuentan con muchas otras funciones que han supuesto una sobrecarga laboral, profesional y emocional que en ocasiones ha llegado a hacer difícil el cumplimiento de sus funciones.

El segundo aspecto es el **empoderamiento de las mujeres jefas de familia** que les ha hecho más conscientes de sus derechos, que ha traído consigo un cambio de actitud hacia ellas mismas y hacia otros miembros de su familia, especialmente hijos e hijas, y que ha facilitado su movilización hacia la consecución de determinados logros. El factor clave para el empoderamiento han sido la participación en los talleres de formación humana del INAMU y también la actuación de las PCGS durante el acompañamiento.

Igualmente importante es el hecho de que Puente es una estrategia que **pone el acento en la oferta y busca la integralidad**, permitiendo el acceso a los servicios públicos a grupos familiares que nunca habían sido capaces de conseguir un beneficio. La principal consecuencia de que Puente sea una estrategia integral, no es solo el disfrute de los servicios y la cobertura de las necesidades, sino también la generación de efectos sinérgicos que potencian el cambio. Además, Puente al Desarrollo promueve la **corresponsabilidad y la cogestión**, una manera de trabajar en la que tanto quien presta el servicio como quien lo recibe comparten la responsabilidad del éxito de lo que se pretende. El objetivo es que quien recibe la ayuda se convierta poco a poco en protagonista y motor de su propia trayectoria.

3

Puente constituye un cambio cultural y de paradigma en diferentes frentes. Las evidencias muestran que los avances experimentados han jugado un papel, sin duda, en el cambio de situación de pobreza, pero aún queda un camino que recorrer, ya que los cambios de esta profundidad no se completan en dos años. Entre los aspectos que son mejorables de cara a sucesivas aplicaciones de Puente se encuentra un reforzamiento del modelo de acompañamiento y la necesidad de que los procesos de empoderamiento se trabajen al inicio del proceso, de manera que su efecto positivo se extienda y afecte a la mayor parte del tiempo de permanencia en Puente.

Además, el servicio debería hacerse aún más integral, ya que la capacidad institucional instalada en el país no siempre ha resultado suficiente para atender las necesidades planteadas en el momento más oportuno. Finalmente, la cogestión debería ser más compartida. Las familias Puente no están acostumbradas a tomar decisiones en pie de igualdad con alguien que representa a una institución como el IMAS, por lo que en ocasiones simplemente aceptan lo que se les dice sin manifestar sus propios intereses.

4

La Estrategia Puente al Desarrollo **ha mejorado sustancialmente el acceso de las familias a la mayor parte de los servicios ofertados y, en particular, a los de protección social, salud y educación**. Eso significa que es más fácil y rápido acceder a ellos y que se accede a un mayor número, con la consecuencia de que la atención es más integral. Esto se debe a que las instituciones realmente les han otorgado prioridad, de manera que el acceso de las familias Puente a la oferta institucional ha sido prioritario, parcialmente integrado y con ciertas dificultades de sostenibilidad, como se verá posteriormente.

Se dice que el acceso ha sido parcialmente integrado porque **algunas de las dimensiones que se definieron en el modelo de atención no están alcanzando plenamente la satisfacción de las necesidades existentes**.

La **capacitación**, por ejemplo, no se ha adaptado siempre a las condiciones de este colectivo, a pesar de la flexibilización de los requisitos de admisión realizada por el INA. Aun así, la concentración de matrículas en

especialidades de corta duración (a las únicas que se pueden acceder si no se cuenta con 9º grado) y que cuentan con un escaso potencial de cara a la inserción laboral suponen que en la práctica no siempre se esté logrando con claridad el objetivo que se persigue. Pero la población que no cuenta con la primaria finalizada, no puede acceder a la oferta del INA, por lo que suelen recurrir a centros de formación que no siempre proporcionan una capacitación de calidad suficiente para la aplicación profesional de lo aprendido y que no son valorados por el mercado.

El **acceso al empleo** se encuentra dentro de la Estrategia desde su origen, pero no han existido articulaciones concretas que trabajasen esta dimensión hasta bien avanzado el año 2016. En junio de 2017 se aprueba la Estrategia Sociolaboral Puente al Desarrollo que constituye un avance pero que se enfrenta a una escasez de recursos que dificulta su puesta en marcha efectiva.

Una buena parte de las personas que han participado en Puente han sido orientadas hacia la posibilidad de **emprender un pequeño proyecto empresarial**, en la mayoría de las ocasiones limitado a proyectos de subsistencia que no constituyen una base estable sobre la que construir el camino de salida de la pobreza. Las limitaciones son múltiples, por lo que se hace necesario no solo el apoyo para la compra de insumos o para la inversión en un equipamiento mínimo, sino también el acompañamiento durante un mínimo de 6 meses, con el fin de apoyarles para que no cometan los errores más frecuentes.

La **vivienda** es el servicio en el que existe una mayor distancia entre las necesidades y las posibilidades reales de su satisfacción, ya que los proyectos a los que se puede acceder a través del MIVAH son de gestación larga, cuentan con una ubicación física muy concreta y son de alcance limitado en términos de número de familias que pueden beneficiarse de cada uno de ellos. En esta misma línea, no se ha llegado a culminar una articulación efectiva con instituciones tales como AyA e ICE, si bien es cierto que en este caso el tipo de acuerdo habría de tener en cuenta las características diferenciales de estos servicios, que al ser de base colectiva, comparten parte de los problemas de la vivienda.

Desde otro punto de vista, según una parte de los jefes y de los enlaces institucionales, **el acceso a los servicios de las familias no beneficiarias de Puente se dificulta** de manera indirecta, incrementándose sus tiempos de espera debido a la limitación de los recursos existente. Esto afecta a familias que se encuentran en la misma situación que las beneficiarias de Puente pero que no fueron elegidas en esta primera ronda o a aquellas que, de nuevo, cuentan con características similares, pero no se encuentran en uno de los 76 distritos priorizados por la Estrategia.

La mejora del acceso se ha visto directamente posibilitada gracias a la **articulación institucional que ha sido uno de los éxitos de la Estrategia Puente al Desarrollo**. Partiendo de un sector social desarticulado se ha conseguido un avance muy importante que pasa por el acuerdo político entre los jefes, pero que se extiende a los cuadros técnicos de las instituciones (especialmente a los enlaces institucionales), haciendo que el cambio sea más sólido y más difícil de revertir.

La articulación ha trascendido la prevista en la Estrategia Puente y se ha hecho más compleja, con implicación de más niveles institucionales tanto a nivel central como a lo largo del territorio. De hecho, **se ha tejido una compleja red de relaciones que ha funcionado muy bien**, a pesar de lo rápido que se ha configurado y de la falta de tradición de trabajo conjunto que existía en el sector social de Costa Rica. La razón es que lo que se inicia es un estilo diferente de aproximarse a la provisión del servicio, con una base mucho mayor de colaboración interinstitucional.

Los **factores que han contribuido a esta mejora en la articulación** han sido un buen diseño inicial de la Estrategia, unos procesos que se definieron a medida que se iban poniendo en marcha pero que se ajustaron a las necesidades y, sobre todo, el decidido impulso político por parte de los jefes del Consejo Presidencial Social. Este impulso, no solo filosófico, sino concretado en la realización de un seguimiento estrecho de los

5

avances y en la puesta en marcha de medidas que solucionasen los problemas cuando fue necesario, ha sido un factor clave para que la Estrategia pudiera ponerse en marcha en un tiempo muy corto y para que la articulación se convirtiera en un hecho.

Se produjeron tensiones y resistencias iniciales derivadas de la aversión al cambio y, sobre todo, al desconocimiento mutuo o a la necesidad de utilizar herramientas tecnológicas con las que muchas personas no se encontraban familiarizadas pero, dos años después, se percibe una consolidación de las relaciones y el deseo de seguir trabajando juntos. Quedan restos de resistencias en algunas estructuras regionales, ya que Puente se ha percibido en ocasiones como un instrumento de pérdida de poder, pero si finalmente el modelo se consolida, la desaparición progresiva de esas resistencias es simplemente una cuestión de tiempo.

La materialización de la articulación no es un proceso que puede darse como finalizado, porque **Puente no ha dejado de crecer** desde su creación, con una incorporación progresiva de nuevas instituciones y servicios que forman parte de la oferta que se articula en la Estrategia. Ese crecimiento fortalece la Estrategia, en la medida en que una cartera más amplia se traduce en un mayor ajuste a las necesidades de un mayor número de personas y a la provisión de una oferta más integral.

Un elemento clave para el éxito es que **Puente** –y las instituciones que han participado en ella-- **ha mantenido un cierto nivel de flexibilidad que le permitió ir adaptándose progresivamente** a medida que iba desarrollándose. Además, **cuenta con muchos elementos que mejoran la eficiencia** de la actuación (por ejemplo, elimina procesos que, en la práctica, se estaban solapando) y la utilización de las herramientas de las que dispone permite realizar una gestión más transparente y colaborativa, además de promover el aprendizaje y el conocimiento mutuo.

Todo ello puede traducirse en un **cierto cambio cultural institucional** que va avanzando en la consolidación de determinados modos de hacer, lo que constituye un elemento de sostenibilidad institucional para la Estrategia.

El análisis discriminante realizado ha permitido identificar **algunos factores que pueden incrementar la posibilidad de éxito de las familias o que lo dificultan**. Más que con efectos predictivos que, considerando el margen de error que podría producirse, supondrían un modelo determinista nada deseable y opuesto a un enfoque de derechos, estos resultados **permiten identificar los casos en los que puede ser necesario un refuerzo** de la atención o, al menos, del acompañamiento.

Según el análisis, la variable con mayor incidencia en la mejora en la línea de pobreza de las familias participantes en la EPND, es la cantidad de miembros de la familia, su tamaño. Cuanto más pequeña es la familia, más facilidad tiene para salir de la situación de pobreza. La dimensión territorial también es muy importante, hasta el punto de que la residencia en determinadas regiones (como Brunca y Chorotega) y en el ámbito rural incrementa las posibilidades de mejorar la situación. También son relevantes las características de la persona que ostenta la jefatura de familia. En concreto, las posibilidades de mejora serán mayores si es varón, si es de mayor edad y si contaba con un empleo permanente al inicio de la Estrategia.

En relación con lo anterior, **dos años de acompañamiento es un periodo excesivamente corto** para la mayor parte de las familias que han participado en Puente, y la fase de sostenibilidad no soluciona este problema, aunque pueda paliarlo. Hay que tener en cuenta que las familias que egresan de Puente pierden el acceso a una buena parte de los servicios de los que han venido disfrutando y que, en ausencia de un empleo remunerado o un proyecto productivo, la vuelta a la situación de la que se partió es altamente probable.

Hay un porcentaje relevante de familias costarricenses que, año a año, en función de la coyuntura concreta en la que se encuentren pueden estar en pobreza o fuera de ella; y lo mismo ocurre entre pobreza y pobreza extrema. **Puente ha mejorado la situación de las familias participantes en términos de ingresos y de**

otras dimensiones vinculadas a la pobreza, pero no elimina su vulnerabilidad, que requeriría de un proceso mucho más largo de atención que, además, sería inviable con toda probabilidad.

El principal riesgo en términos de la sostenibilidad institucional de la Estrategia Puente al Desarrollo no se encuentra en la incertidumbre que conlleva todo cambio político, sino en su propio éxito. Al agilizar el funcionamiento institucional, gracias a la eficiencia del modelo, la demanda de servicios se ha incrementado, mientras que la oferta prácticamente se ha mantenido igual. Eso significa que puede llegar un momento en que las instituciones no tengan capacidad para prestar los servicios comprometidos a estas familias prioritarias, salvo que incrementen sus recursos humanos o presupuestarios. Pero este incremento se considera altamente improbable dada la situación fiscal del país, así que lo que puede suceder es que se genere un taponamiento de “familias en espera” que haga que Puente no tenga capacidad de responder de manera tan integral u oportuna.

Puente supone fundamentalmente una articulación de los servicios ya existentes, no la creación de otros nuevos y eso significa que no es necesario un incremento presupuestario. Y eso ha sido cierto en esta etapa. Lo que es necesario dilucidar en el momento actual es si Puente podrá seguir funcionando de ese modo, con unos recursos sobrecargados –por parte de muchas de las instituciones- y con ofertas que ya han comprometido sus beneficiarios durante los próximos años.

Desde el punto de vista de los elementos que podrían fortalecer la Estrategia pueden mencionarse su institucionalización normativa (no realizada), pero también la institucionalización de su Unidad Coordinadora, recientemente reconocida en la estructura del IMAS, la apropiación del modelo por parte del equipo técnico y su formalización explícita o el mantenimiento de un Consejo Presidencial Social activo, con agenda y encuentros reales, donde las máximas instancias del sector social puedan encontrarse periódicamente para contrastar puntos de vista y planes de trabajo y con un nivel político de liderazgo a nivel de Vicepresidencia, como en el periodo actual.

Dados los resultados y conclusiones que se han enumerado hasta aquí, la primera recomendación ha de ser **que se siga trabajando con el modelo de Puente al Desarrollo**, ya que los resultados encontrados son claramente positivos. Si además se fortalecen los aspectos que necesitan ajustes, los resultados a futuro podrían ser incluso mejores que en el periodo actual, especialmente si, tal y como está previsto, se trabaja el enlace con la dimensión laboral y se fortalece la sostenibilidad potencial de los resultados.

Al decir que se siga trabajando con este modelo, se recomienda también **que se preserven los elementos que se han identificado como fortalezas**: el modelo de oferta, la integralidad del servicio y la cogestión, fortaleciéndolos con un objetivo de mejora continua.

Se recomienda también **redefinir algunos aspectos del acompañamiento a las familias**, que recae plenamente sobre las personas cogestoras sociales y **fortalecer la posición** de estas, mejorando las circunstancias en que prestan su trabajo. Esto es importante porque, siendo las PCGS uno de los puntos clave de la Estrategia, es también uno de los que en el momento actual muestra más signos de fragilidad. Ello contribuirá a garantizar que sigan trabajando en Puente las PCGS, y especialmente las que han tenido un desempeño excelente. Algunos de los aspectos en los que sería necesario trabajar serían: homologar los procesos de operación, estableciendo protocolos que les den pautas respecto de cómo reaccionar ante ciertas situaciones, ofreciéndoles seguridad y respaldo, pero sin introducir una rigidez excesiva que dificulte la adaptación ante los casos particulares que se producen siempre que se trabaja con personas.

Además sería necesario **ajustar el número de familias a atender**, de manera que realmente pueda prestarse una atención individualizada, con un apoyo adaptado a sus necesidades, así como la **periodicidad de las visitas a las familias**, aproximándose más a una visita cada dos meses, que permitiría un apoyo más próximo

y personalizado y favorecería la corresponsabilidad o, al menos, permitiría detectar los casos en los que no se produce.

La siguiente recomendación se refiere a **ajustar la oferta de servicios a la luz de los resultados obtenidos**. Para ello se debería establecer los procesos de empoderamiento como punto de partida para empezar la secuencia; ampliar la oferta de capacitaciones, por ejemplo estableciendo itinerarios modulares, plantear una articulación con alguna institución que pueda trabajar un acompañamiento más amplio al emprendedurismo, entre otros. También podrían plantearse algunas iniciativas de apoyo a la inserción profesional que fomenten la contratación de las personas que salen de Puente (en la línea de la capacitación con compromiso de contratación, por ejemplo, de la que ya hay algunas experiencias, incluso en el marco de Puente). No se cuenta con una recomendación específica para solucionar el problema del acceso a la vivienda, ya que se considera necesario su mantenimiento en el marco de la Estrategia, pero tal y como se ha desempeñado durante estos dos años no se han cubierto las necesidades identificadas.

En relación con la **dimensión de dinámica familiar**, se han recogido declaraciones en el sentido de que la Estrategia Puente se centra fundamentalmente sobre la jefatura de familia y que, en realidad, la participación de la familia queda un tanto desdibujada. Reconociendo las dificultades de poder trabajar con la familia al completo, simplemente por una cuestión de horarios, sí que parece recomendable tratar de **establecer algunos momentos de intercambio con el conjunto de la familia**, tanto durante la fase de la definición del Plan Familiar, como posteriormente, en algunos momentos del seguimiento. De este modo el compromiso no se centra en exclusiva en la jefatura del hogar.

Se recomienda **seguir ampliando Puente, en un sentido múltiple**: con la incorporación de **nuevas articulaciones** que permitan una oferta más integrada y **a nivel país**, una vez demostrado que la Estrategia funciona. En realidad lo que se plantea es que el **modelo de Puente** se pueda ir expandiendo poco a poco a otras zonas, y que este **sea el estándar de atención**³.

Se considera preferible **que no existan rondas bienales** como ha sucedido en el periodo actual. Puede tener más sentido realizar una incorporación escalonada de familias que permita que las PCGS no se vean sumidas en la puesta en marcha en paralelo del trabajo con un número muy importante de familias y que la oferta institucional no colapse por la remisión simultánea de un gran volumen de referencias. Sería necesario realizar un análisis específico de cómo realizar la incorporación progresiva (número de familias por periodos de escalonamiento, por ejemplo), pero si el futuro pasa porque Puente al Desarrollo se convierta en el modelo de intervención, puede tener sentido que no esté vinculado a "oleadas" de atención.

Pensar en fórmulas que, sin recargar en exceso el coste de Puente, **permitan una atención más prolongada**, especialmente en aquellos casos en los que la situación de partida es peor. Una fórmula puede ser la definición de "perfiles Puente" que establezcan diferentes niveles de apoyo⁴, algunos con periodos más cortos de atención, o más limitados, y con otros más prolongados en el caso de familias que requieran un mayor apoyo. El objetivo sería tratar de **maximizar las posibilidades de que las familias sostengan sus resultados de manera permanente**.

³ Según la información facilitada en la presentación de resultados preliminares, ya se está trabajando en esta línea, como queda acreditado por escrito de 9 de noviembre de 2017 de MIDEPLAN al Presidente Ejecutivo del IMAS.

⁴ En la línea en la que se encuentra trabajando actualmente el IMAS.

Se recomienda **reforzar Puente al Desarrollo**. Si no se incrementan los recursos pueden generarse problemas en el medio plazo, así que es el momento de **valorar la posibilidad de incrementar el coste de Puente**. Si el incremento presupuestario no fuese posible, quizá habría que **plantearse objetivos más realistas en cuanto al número de familias que pueden atenderse de manera simultánea**. La Estrategia Puente al Desarrollo ha tenido buenos resultados y ha trabajado bien, pero es necesario identificar durante cuánto tiempo puede hacerlo si la asignación de recursos es la misma que existe en la actualidad.

Para fortalecer la sostenibilidad político-institucional de la Estrategia se recomienda dar a conocer lo que se ha hecho en Puente y los resultados que se han obtenido. De cara a las elecciones presidenciales que tendrán lugar el próximo mes, podría ser útil organizar alguna reunión con los candidatos o, si eso no es posible dado lo estrecho de los márgenes temporales, con alguien de sus equipos, con el fin de que conozcan la experiencia Puente y las ventajas asociadas a mantener este modelo de intervención. Como se ha dicho, Puente puede seguir creciendo y, en ese sentido, un nuevo partido en el gobierno podría también ponerle su sello mediante la incorporación de alguna nueva articulación. El periodo entre la celebración de las elecciones y el traspaso de Gobierno es también una etapa en la que puede informarse a los próximos ocupantes de Casa Presidencial de lo que se ha conseguido hasta ahora.

También sería útil **escribir la historia de Puente**, de las familias y de las PCGS, pero también las historias de la articulación. Historias que tuvieron éxito e historias que no pudieron ser. Poder realizar este ejercicio constituiría un importante aprendizaje institucional y, al mismo tiempo, garantizaría que no se pierde la memoria de todo lo realizado y de todo lo conseguido.

Otro elemento que puede contribuir a la sostenibilidad institucional desde otro punto de vista es que el próximo gobierno cuente también con un **CPS con rango suficiente para ser operativo** (lo que significa que debe establecerse a nivel de Vicepresidencia) y que realmente desempeñe un papel en mantener el impulso que ha traído a Puente hasta la situación en la que se encuentra en la actualidad.

Obviamente, su inclusión en el POA y en el presupuesto de 2018 permite al menos garantizar la atención a las familias que están entrando en la Estrategia en el momento actual, ya que interrumpir los servicios que se les estén prestando puede ser difícil de entender.

En resumen, **la puesta en marcha y la aplicación de la Estrategia Puente al Desarrollo ha de considerarse una experiencia de éxito**, ya que se han conseguido importantes resultados tanto a nivel institucional como de mejora de la situación de pobreza de las familias en un tiempo muy limitado, poniendo en marcha algunos cambios que puede ser difícil revertir. Pero **todavía queda mucho por hacer**, tanto en términos del modelo, como en el fortalecimiento de la sostenibilidad de los resultados de las familias. Esa es la tarea que aún queda por delante para seguir trabajando en la erradicación de la pobreza extrema en Costa Rica.

1. PRESENTACIÓN

Este es el informe final de la Evaluación de Resultados de la Estrategia Nacional Puente al Desarrollo en Costa Rica, promovida desde la Vicepresidencia de la República, el MDHIS y MIDEPLAN y que se enmarca en la Agenda Nacional de Evaluación (ANE). La evaluación fue encargada por medio del Instituto Alemán de Evaluación de la Cooperación al Desarrollo (DEVAL) en el marco del Programa FOCEVAL y ha sido realizada por un equipo de personas de la empresa española Red2Red Consultores, teniendo lugar entre el mes de julio de 2017 y enero de 2018.

Durante el proceso de evaluación se ha recopilado una gran cantidad de información para dar respuesta a las diez preguntas en las que se estructuró el proceso de indagación y valoración. Por otra parte, la amplitud de la Estrategia, la multiplicidad de fuentes y los ricos matices de la información recogida han tenido como consecuencia que algunos temas se cruzan en diferentes preguntas de evaluación y que pueden ser tratados desde puntos de vista distintos. Para tratar de minimizar las posibles repeticiones, se ha optado por tratar estos temas en el lugar en el que se plantean por primera vez, de manera que cuando vuelven a surgir únicamente se hace referencia al lugar en el que ha sido tratado con anterioridad.

El informe se ha estructurado en dos volúmenes, el primero de los cuales contiene el informe de evaluación propiamente dicho, mientras que el segundo incluye un amplio número de anexos que proporcionan información complementaria o de respaldo de los hallazgos que se mencionan en el cuerpo central del informe. Este cuerpo central se ha estructurado del siguiente modo:

En primer lugar, en el **capítulo 2** se presenta la síntesis metodológica de esta evaluación. Este apartado solo pretende describir el tipo de evaluación que se ha desarrollado y sus principales características metodológicas, así como las dificultades a las que se ha enfrentado y el modo en el que se les ha hecho frente. Este apartado se complementa con un detallado anexo metodológico (Anexo 4) que puede encontrarse en el volumen II.

El capítulo 3 describe, también brevemente, los principales aspectos de la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza Extrema Puente al Desarrollo. De nuevo, se ha incluido únicamente los elementos imprescindibles para poder entender la intervención.

Los capítulos 4 al 7 contienen los hallazgos de la evaluación y constituyen el grueso de este documento. La estructuración realizada responde a las dimensiones de cualquier intervención pública (diseño, procesos y resultados), pero privilegia los aspectos relativos a los efectos e impactos, en los que se concentraban la mayor parte de las preguntas de evaluación contenidas en los TdR, que reflejaban la demanda de evaluación. Además, se ha primado el hilo discursivo del documento, para facilitar su lectura. De este modo, el capítulo 4 se centra en el diseño de la Estrategia; el capítulo 5 aborda cuestiones de cobertura de necesidades, mejora del acceso a los servicios y contribución de la articulación interinstitucional, todos ellos aspectos más centrados en los productos de la estrategia que en sus efectos.

El capítulo 6 incluye todas las preguntas de evaluación relacionadas con los efectos y el impacto de la Estrategia Puente al Desarrollo, ya sea en relación con alguna dimensión concreta (como Dinámica Familiar), con los cambios en la condición de pobreza o con efectos no planificados. En este capítulo se abordan también cuestiones sobre los factores que eventualmente pueden incidir sobre los resultados, ya sean las características de las familias, ya sean otros aspectos.

El capítulo 7, por último, aborda los hallazgos obtenidos en términos de sostenibilidad de los resultados alcanzados y de la propia estrategia, desde una perspectiva institucional.

El documento se completa con conclusiones y recomendaciones que condensan, sintetizan y trascienden los hallazgos recogidos a lo largo del documento. Estas conclusiones y recomendaciones dan respuesta a la última de las preguntas de evaluación, que se interroga sobre las oportunidades que Puente tiene ante sí y sobre los retos a los que se enfrenta. Se incluyen también las lecciones aprendidas que han podido identificarse durante el proceso de evaluación.

No se puede finalizar esta introducción sin agradecer la intensa colaboración de las instituciones que constituyen el equipo de gestión: FOCEVAL, MIDEPLAN y el Consejo Presidencial Social, así como la del propio IMAS. Sin su apoyo esta evaluación no sería la misma, y no hubiera sido posible una recogida de información tan amplia en un periodo de tiempo tan corto, especialmente teniendo en cuenta las condiciones climáticas adversas que se presentaron durante su desarrollo. Y se desea también agradecer la participación de todas las personas que proporcionaron información para la realización de esta evaluación: expertos-país, jerarcas, enlaces institucionales a nivel nacional y regional, personas cogestoras sociales y familias participantes en Puente (e incluso algunas no participantes). A todas las personas que nos han cedido generosamente su tiempo y conocimiento, muchas gracias.

2. SÍNTESIS METODOLÓGICA DE LA EVALUACIÓN

2.1. Consideraciones generales

Objetivo general de la evaluación. Determinar los resultados (efectos e impacto) de la Estrategia Nacional Puente al Desarrollo⁵ en las familias beneficiarias durante su primera etapa de ejecución (Julio 2015-Julio 2017), para contribuir a la mejora, aprendizaje y rendición de cuentas sobre esta intervención.

Objetivos específicos

1. Valorar los efectos de la ENPD en relación con la dimensión dinámica familiar y el acceso preferente de la población beneficiaria a los servicios.
2. Valorar el impacto que ha tenido la Estrategia Nacional Puente al Desarrollo en la reducción de pobreza extrema de la población beneficiaria.

Fuente. *Términos de referencia*

Es decir, es una **evaluación de resultados** que busca conocer tanto la medida en la que la ENPD ha contribuido a mitigar la pobreza extrema de las familias beneficiarias, como los efectos diferenciales en las seis dimensiones que se identificaron como determinantes de la pobreza en la metodología de atención a las familias que se definió en el marco de esta Estrategia. Además se espera que esta evaluación proporcione los elementos necesarios para la rendición de cuentas del Gobierno de la República, así como para aprender y ejecutar acciones que mejoren la implementación de la Estrategia en su segunda etapa.

Las 10 **preguntas de evaluación** incluidas en los TdR muestran interés por conocer estos efectos e impacto y por comprender los factores que han podido influir de manera positiva o negativa en su consecución. Estas preguntas son:

0. ¿Cómo puede mejorarse el diseño de la ENPD de cara a próximos periodos de implementación?
1. ¿En qué medida la condición de pobreza extrema de las familias beneficiarias ha cambiado según el IPM, LP y el puntaje FIS? ¿Cómo ha cambiado la situación de las familias no beneficiarias?
2. ¿Cómo inciden la estrategia y otras causas externas a la Estrategia en el cambio en la situación de la pobreza extrema de las familias beneficiarias y no-beneficiarias?
3. ¿Hasta qué punto existen cambios en la dimensión "Dinámica Familiar" de las familias beneficiarias y de las no beneficiarias? ¿Cuáles cambios de esta dimensión ocurrieron como consecuencia de la Estrategia?
4. ¿En qué medida ha mejorado el acceso de las familias beneficiarias y no-beneficiarias a servicios de protección social, salud, vivienda, trabajo y educación? ¿Cuáles cambios ocurrieron como consecuencia de la Estrategia?
5. ¿Cómo ha contribuido la articulación que desarrolla la Estrategia a la mejora del acceso a los servicios estatales para la población beneficiaria y para la no beneficiaria? ¿Cómo funciona la cooperación entre los actores? ¿En qué medida es esta cooperación responsable para el éxito de la Estrategia?
6. ¿Cuáles son las características socioeconómicas y geográficas de las familias beneficiarias que marcan posibles diferencias en los resultados según las dimensiones de IPM?
7. ¿Qué otros cambios no planificados tuvo la Estrategia en las familias beneficiarias y en otras no beneficiarias? ¿En qué consisten? ¿Se han podido identificar efectos derrame (*spillover*)? ¿Qué

⁵ A lo largo del documento se utilizan diferentes denominaciones para referirse a la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza Extrema Puente al Desarrollo. En ocasiones se le denomina simplemente "Estrategia", pero también se encuentran denominaciones como "Puente", "Puente al Desarrollo" o "ENPD". Hay que entender que todas ellas responden a una misma realidad.

cambios no planificados han presentado los entes o programas a nivel de la institucionalidad a partir de su participación en la Estrategia?

8. ¿En qué medida los resultados encontrados corresponden con las necesidades atendidas de la población beneficiaria?
9. ¿Cuáles factores fomentan o limitan la sostenibilidad de la Estrategia? ¿Cuáles medidas se aplican y se podrían aplicar para su sostenibilidad?
10. ¿Cuáles son las fortalezas y las oportunidades de mejora de la Estrategia de cara a la implementación de la segunda etapa?

Como puede observarse en el listado anterior, se incluyen 11 preguntas y no las 10 que se han mencionado. Ello se debe a que el equipo evaluador propuso la inclusión de una pregunta adicional (la P.E. 0), referida al diseño de la intervención. De este modo, dado que también se contaba con una evaluación de procesos, la mirada evaluadora podía ir más allá de los resultados e impactos de la estrategia, incorporando una visión más integral.

En resumen, el **alcance material** de la evaluación, comprende el conjunto de actuaciones de la ENPD, pero muy especialmente aquellas que tienen a las familias como destinatarias y, desde un punto de vista temporal, que se han desarrollado en el período comprendido entre julio de 2015 y julio de 2017. Desde otro punto de vista, es una **evaluación intermedia**, puesto que la ENPD sigue vigente, aunque comparte algunas características con una evaluación final, en la medida en que se está alcanzando el fin de la primera fase de atención.

2.2. Diseño evaluativo y enfoque metodológico

El enfoque que se ha escogido para desarrollar la Evaluación ha sido el **enfoque orientado al uso**⁶, así como un **enfoque metodológico multi-método**, que ha permitido la triangulación de la información y los datos obtenidos y, con ello, la formulación de hallazgos sólidos, orientados a dar respuesta a las preguntas de evaluación que fueron formuladas en los Términos de Referencia.

Esto no significa que no se tenga en cuenta la cadena de resultados desarrollada en el marco de la ENPD, ya que es uno de los principales elementos, por ejemplo, para la identificación y definición de sus resultados e impactos⁷, así como para conocer la lógica subyacente entre los diferentes elementos de la Estrategia. Sin embargo, a pesar de que haya sido tomada en cuenta en diferentes momentos de la evaluación, no siempre se ha hecho de manera explícita.

En todo caso, el equipo evaluador ha tratado de maximizar la utilización de técnicas cualitativas y cuantitativas en todos los casos en los que han podido aplicarse ambas, conscientes de la importancia de la triangulación para alcanzar la mayor robustez posible en los análisis realizados. Sin embargo, en algunos casos, dada la naturaleza de la pregunta de evaluación (PE) y la información necesaria para su respuesta han impedido la utilización de algunas técnicas (especialmente cuantitativas) y se ha recurrido a la información obtenida a través de técnicas cualitativas para su respuesta.

Para responder a todas aquellas preguntas de evaluación relacionadas con el impacto de la intervención, se han empleado diseños de carácter cuasi-experimental. Con tal fin, se han utilizado, en la medida de lo posible, contrafactuales a partir de las bases de datos proporcionadas de familias no beneficiarias de la

⁶ Enfoque liderado por Michel Quinn Patton. Para más información: *Utilization-focused evaluation*, por el mismo autor (Sage Publications, 2008) o http://www.betterevaluation.org/en/plan/approach/utilization_focused_evaluation.

⁷ Aunque expresados de manera un tanto diferente, el nivel de resultados definido en la cadena de resultados se encuentra plasmado en los logros que las familias se plantean alcanzar.

Estrategia (como grupo de comparación). Para todas aquellas PE en las que no ha sido posible disponer de un contrafactual – especialmente en las relacionadas con los logros del Plan Familiar - , se han utilizado diseños no experimentales, estimando el impacto bruto, mediante la realización de comparaciones antes-después dentro del grupo de familias beneficiarias de la ENPD.

A continuación, se muestra una tabla resumen en la que se indica el modo en el que ha sido abordada cada una de las PE⁸:

Cuadro 1. Resumen del enfoque/diseño metodológico, por preguntas de evaluación

PE	Tipo	Enfoque/diseño
PE1	Impacto de ENPD.	Diseño cuasi-experimental con análisis multivariado. Multi-método (cuanti-cuali)
PE2	Contribución de ENPD a resultados	Análisis cualitativo + Estadística descriptiva Multi-método (cuanti-cuali)
PE3	Efectos (dimensión dinámica familiar)	Diseño no experimental (antes-después) Multi-método (cuanti-cuali)
PE4	Efectos (acceso a servicios)	Diseño no experimental (antes-después) Multi-método (cuanti-cuali)
PE5	Efectos (en gestión de servicios)	Diseño no experimental (solo después) Multi-método (cuanti-cuali)
PE6	Efectos (variables intervinientes)	Diseño no experimental con análisis multivariado Multi-método (cuanti-cuali)
PE7	Efectos no previstos	Sólo cualitativo
PE8	Efectos (cambios en relación con necesidades)	Diseño no experimental (solo después) Multi-método (cuanti-cuali)
PE9	Sostenibilidad	Sólo cualitativo

La metodología que se ha empleado en la evaluación es mixta en la medida en que se han utilizado técnicas tanto cualitativas como cuantitativas. Por lo que respecta a las primeras, se ha empleado el análisis documental, entrevistas semiestructuradas, entrevistas grupales, grupos focales e identificación de experiencias. En cuanto a las técnicas cuantitativas, se han realizado dos encuestas online, análisis de estadísticos descriptivos de las diferentes bases de datos que han sido proporcionadas, métodos de evaluación de impacto con contrafactual (Diferencias en diferencias y diferencias en diferencias + pareamiento a través de *Propensity Score Matching*) y técnicas de análisis multivariable (análisis discriminante). El Anexo 4 en el volumen II de este informe proporciona información detallada de todos los aspectos metodológicos.

Con el fin de contar con una mirada global sobre las técnicas utilizadas en la evaluación, se incluye a continuación una tabla resumen de las técnicas utilizadas y sus principales características y alcance.

⁸Se han excluido las preguntas 0 y 10 ya que cuentan con características especiales que impiden su clasificación desde este punto de vista.

Cuadro 2. Resumen de técnicas analizadas

FICHA METODOLÓGICA			
METODOLOGÍA CUALITATIVA	Análisis documental	Ver Anexo 2	
	Entrevistas semi-estructuradas	Jerarcas institucionales	Número de entrevistas propuestas: 8 Número de entrevistas realizadas: 12 Forma de selección: Se seleccionaron todas las instituciones que conforman la ENPD. Adicionalmente, durante el proceso de evaluación se identificaron otros jerarcas relevantes para la evaluación, por lo que se coordinaron entrevistas adicionales (CEN-CINAI, DGME, IMAS [Diseño de Puente además del Ministro] y FODESAF). También se entrevistó a la señora Vicepresidenta de la República, señora Ana Helena Chacón Echeverría. Alcance (nº de personas): 14
		Informantes clave	Número de entrevistas propuestas: 3 Número de entrevistas realizadas: 2 Forma de selección: La selección de estos informantes se realizó previa consulta con el equipo gestor de la evaluación aplicando criterio experto. Alcance (nº de personas): 2
	Entrevistas grupales	Integrantes de la Comisión Interinstitucional de Seguimiento y Evaluación (CISE) /Equipo Gestor	Número de entrevistas propuestas: 3 Número de entrevistas realizadas: 4 Forma de selección: Se convocó a todas las personas integrantes de esta Comisión. Es importante indicar que según estaba establecido en los TdR de la evaluación esta Comisión era equivalente al equipo gestor. Sin embargo una vez mantenida la primera reunión con el equipo gestor de la evaluación se aclaró que no existía una coincidencia plena, por lo que se definió una entrevista únicamente con el CISE y mantuvieron tres reuniones de coordinación con el equipo gestor. Alcance (nº de personas): 26
		Unidad Coordinadora de la ENPD	Número de entrevistas: 1 Forma de selección: Se trabajó con toda la Unidad de Coordinación de la ENPD Alcance (nº de personas): 7
		Enlaces institucionales	Número de entrevistas propuestas: 4 Número de entrevistas realizadas: 5 Forma de selección: A nivel nacional se convocó a todas las instituciones que conforman la ENPD. A nivel regional se seleccionó a 4 regiones según criterio experto, con el fin de poder identificar realidades diversas considerando una región dentro del Gran Área Metropolitana (GAM), Alajuela y dos regiones más alejadas de la GAM: Huetar Norte y Puntarenas.

FICHA METODOLÓGICA			
METODOLOGÍA CUALITATIVA	Grupos focales	Personas	Alcance (nº de personas): 48
		Cogestoras	Número de grupos propuestos: 3
		Sociales	Número de grupos realizados: 2 Forma de selección: Aleatoria según ARDS del ULDS. Dada la emergencia nacional provocada por la tormenta tropical Nate se tuvo que cancelar el grupo focal con PCGS de la Región Chorotega. Alcance (nº de personas): 22
	Familias Beneficiarias	Número de grupos propuestos: 5 Número de grupos realizados: 9 (La Uruca, Liberia, Cañas, San Francisco de Heredia, San Isidro del General, Aguas Zarcas, Ciudad Quesada, San Nicolás de Cartago y Hatillo). Forma de selección: Aleatoria a partir de las BBDD de tratamiento 2015, teniendo en cuenta el distrito de residencia y las características de la familia. Se seleccionan y convocan 20 familias por distrito (no todas asistieron, pero en general la respuesta fue mucho más positiva de lo esperado). Alcance (nº de personas): 180	
	Familias No Beneficiarias	Se interrumpió su realización una vez que habían tenido lugar los 3 primeros (región Brunca, región Noreste y Heredia) por razones éticas. En su lugar, se decidió ampliar el número de grupos a familias beneficiarias. Alcance (nº de personas): 54	
Reunión-taller con integrantes del CPS		No se llevó a cabo En su lugar se mantuvo una entrevista con la señora Vicepresidenta Ana Helena Chacón	
Identificación de Experiencias Puente al Desarrollo		Número de Experiencias: 5 (Hatillo, Barranca, San Nicolás de Cartago, San José de Alajuela y Guácimo). Forma de selección: Aleatoria a partir de las BBDD de tratamiento 2015, teniendo en cuenta el distrito de residencia, el grado de cumplimiento de logros y las características de la familia. Se seleccionan 3 familias por distrito (y se realiza una experiencia en cada uno de ellos). Alcance (nº de personas): 12	
M. CUANT.	Entrevista online	Personas Cogestoras Sociales	Respondidas: 131. Universo: 163. Proporción de respuesta: 80,4%. Margen de error: 3,8%, para un nivel de confianza del 95% y siendo $p = q$.

FICHA METODOLÓGICA

METODOLOGÍA CUANTITATIVA		Enlaces Institucionales Nacionales	<p>Respondidas: 26. Universo: 44 Proporción de respuesta: 59,1%. Margen de error: 12,4%, para un nivel de confianza del 95% y siendo $p = q$.</p>
		Análisis estadístico descriptivo	<p>Tamaño de la muestra utilizada: total de la base de datos proporcionada (6.214 casos). Bases de datos empleadas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. BBDD tratamiento 2015 y 2017. 2. BBDD comparación 2015 y 2017. 3. BBDD cumplimiento de logros básicos de familias beneficiarias.
		Diferencias en Diferencias	<p>Simple</p> <p>Tamaño de la muestra utilizada: 6.201 casos, al haber sido excluidos del tamaño total de la muestra los que han sido considerados casos atípicos (por tener valores negativos en la variable puntaje en alguno de los 2 momentos considerados). Bases de datos empleadas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. BBDD tratamiento 2015 y 2017. 2. BBDD comparación 2015 y 2017. <p>VARIABLES INTRODUCIDAS EN EL ANÁLISIS:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Variable dependiente: IPM e ingresos per cápita mensuales. 2. Variables independientes: sexo del jefe/a de familia, zona, escolaridad del jefe/a de familia, condición de actividad del jefe/a de familia.
		Pareamiento (PSM)	<p>Tamaño de la muestra utilizada: 400 casos de tratamiento y 800 de comparación (obtenidos a través de muestra aleatoria simple sin estratificación). Bases de datos empleadas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. BBDD tratamiento 2015 y 2017. 2. BBDD comparación 2015 y 2017. <p>Pareamiento:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Variables introducidas en análisis logístico: puntaje FIS, ingresos por miembro y zona. 2. Acierto clasificatorio del análisis logístico: 73,8%. 3. R2 de Nagelkerke: 23,9%. <p>VARIABLES INTRODUCIDAS EN EL ANÁLISIS:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Variable dependiente: IPM e ingresos per cápita mensuales. 2. Variables independientes: sexo del jefe/a de familia, zona, escolaridad del jefe/a de familia, condición de actividad del jefe/a de familia.

FICHA METODOLÓGICA

Análisis discriminante

Tamaño de la muestra utilizada: 6.201 casos, al haber sido excluidos del tamaño total de la muestra los que han sido considerados casos atípicos (por tener valores negativos en la variable puntaje en alguno de los 2 momentos considerados).

Bases de datos empleadas: BBDD tratamiento 2015 y 2017.

Variables introducidas en el análisis:

1. Variable dependiente: mejora en la variable Línea de Pobreza.
2. Variables independientes: cantidad de miembros de la familia, región (dummificada⁹), edad de la jefatura de familia, sexo de la jefatura de familia (dummificada), condición de actividad de la jefatura de familia (dummificada), zona (dummificada).

Prueba M de Box: p-valor: 0,000.

Correlación canónica: 0,318.

⁹ Una variable dummy (o variable ficticia) es aquella que era cualitativa en su origen pero que es transformada para poder ser introducida en los análisis cuantitativos. La transformación consiste en crear un número determinado de nuevas variables (K-1, siendo K igual al número categorías que tiene la variable cualitativa) de carácter dicotómico; esto es, que pueden adoptar únicamente valores 0 o 1. El valor 0 indica la ausencia del acontecimiento que se indica en la variable, y 1, presencia de éste. Así, se dice que una variable ha sido dummificada cuando ha experimentado este proceso de transformación.

2.3. Limitaciones al alcance

Con carácter general, las dificultades a las que se enfrentó el equipo evaluador a lo largo del desarrollo de los trabajos fueron superadas, gracias a la colaboración de los agentes y a la flexibilidad demostrada por todas las partes, lo que resulta de la mayor utilidad en cualquier ejercicio de evaluación. En el momento de elaborar el Plan de Trabajo se definieron un conjunto de riesgos que podían materializarse durante la evaluación¹⁰, cada uno de los cuales contaba con sus propias medidas de mitigación. Hay que reseñar que la mayoría de esos riesgos no se han producido en la realidad y que, en los casos en los que puede haber surgido algún problema, las medidas de mitigación han actuado de forma eficaz.

Sin embargo, han surgido otros factores de riesgo no previstos en este caso, que pudieron incidir sobre los resultados de esta evaluación. Son los siguientes:

La **emergencia nacional derivada de la tormenta tropical Nate**, que produjo grandes destrozos en amplias zonas del país y a consecuencia de la cual se decretaron dos días de asueto oficial, coincidiendo precisamente con una de las giras previstas a terreno (en concreto, a Limón y Huetar Norte). Esta emergencia trastocó los planes del trabajo de campo, exigiendo algunos cambios, que se concretaron en la sustitución de unos lugares de celebración de las técnicas por otros (de Limón a Guácimo, por ejemplo, ambos pertenecientes a la provincia de Limón), en el retraso de dos de las visitas a terreno, quedando a la única responsabilidad de la evaluadora local, ya que se encontraban fuera del periodo definido para el trabajo de campo (el Anexo 5 muestra la agenda de trabajo que realmente se aplicó) e imposibilitando la celebración de un tercer grupo con PCGS, ya que en algunas regionales habían sido dedicadas a las actividades propias de la emergencia.

Con todo, la afectación de los trabajos fue menor ya que, afortunadamente, fue posible reconfigurar la agenda por todas las partes y generar nuevos listados de personas a convocar a los grupos focales y entrevistas grupales. El equipo evaluador sí que lamenta la imposibilidad de haber celebrado ese tercer grupo con PCGS, ya que las respuestas recogidas en los dos que habían tenido lugar con anterioridad apuntaban en direcciones no completamente coincidentes. No obstante, el hecho de que se haya realizado una encuesta dirigida a este colectivo y que, además, se hayan mantenido entrevistas individuales con otras 5 PCGS han permitido completar la información faltante.

Un segundo elemento se refiere a la generación de falsas expectativas en **las familias no beneficiarias de Puente** que fueron convocadas a los primeros grupos focales. La convocatoria realizada, en muchos casos vía mensaje de texto, con un mensaje que podía dar lugar a confusión, suponía que una buena parte de las familias pensaron que eran convocadas, bien para comunicarles su integración en Puente, bien para anunciarles la aprobación de otros beneficios. Tras la celebración del segundo grupo focal, el equipo evaluador comunicó el problema y propuso la interrupción de esta técnica. Desafortunadamente un nuevo grupo ya había sido convocado y, por tanto, hubo de ser atendido. Pero ese fue el último de los que se celebraron.

De este modo, la información correspondiente a personas y familias no beneficiarias ha resultado escasa. No obstante, sí ha sido posible la recogida de información procedente de fuentes indirectas (las familias beneficiarias de Puente, las PCGS, algún enlace institucional...), de manera que al menos una parte de

¹⁰ Los riesgos que se identificaron en esa fase de los trabajos fueron: la relevancia política de la Estrategia, que podía generar presiones no deseadas, que finalmente no se produjeron; selección sesgada de los participantes en las técnicas cualitativas, evitado por la selección aleatoria por parte del equipo de evaluación a partir de las bases de datos; la necesidad de dedicar mucho tiempo a los desplazamientos en relación con el tiempo de celebración de cada técnica y el tiempo moderadamente limitado para una evaluación de este alcance.

los aspectos relacionados con las familias no beneficiarias de Puente fueron cubiertos. La información recabada de estas fuentes indirectas puede ser considerada plenamente fiable en este caso, ya que pudo ser triangulada como mínimo entre distintos informantes y con frecuencia también entre diferentes técnicas de información.

Desde otro punto de vista, las **bases de datos** utilizadas para los análisis de impacto responden a un ejercicio de reconstrucción a partir de la información de SIPO, que habitualmente no conserva registros anteriores de una misma familia¹¹. Así, cuando se decide que se va a realizar esta evaluación de impacto, el IMAS procedió a identificar los casos de familias beneficiarias de Puente de las que se podía recuperar el dato correspondiente a 2015 (y que superaban las 12.000) y posteriormente seleccionó de entre éstas aquéllas que, o bien habían concluido su paso por Puente en 2017 o estaban próximas a llegar a este punto, resultando una base de datos de un total de 6.214 registros de familias que habían pasado por el programa y que se encontraban en esa situación.

A pesar de que, desde una perspectiva teórica, este ejercicio introduce un cierto factor de incertidumbre respecto de la construcción de la muestra utilizada, la posibilidad de contar con el dato de 2015 en un momento posterior es una circunstancia fortuita que puede generar una base representativa. Eso indica, por ejemplo, el hecho de que las características sociodemográficas presentes en las bases de datos de las familias que no habían pasado por la Estrategia y las que sí lo habían hecho sean muy similares, lo que parece indicar que, a través de la técnica de selección utilizada para confeccionar las bases de datos, se ha podido producir una cierta “aleatorización espontánea” que es un claro indicio de representatividad de la muestra.

Desde otro punto de vista, cabe señalar que en los procesos de evaluación es muy infrecuente contar con bases de datos tan amplias como las existentes en este caso, especialmente si se tiene en cuenta que no solo se dispone de información de un amplio grupo de familias que han sido beneficiarias de la Estrategia, sino también de otro de características muy similares que no lo ha sido. Sin embargo, y a pesar de la facilidad que supone la existencia de esta información, de cara a futuros procesos de evaluación se recomienda que los datos producto del levantamiento de la línea de base se conserven, para no tener que recurrir a procesos de reconstrucción posterior a la hora de la evaluación.

Dicho todo esto, los resultados ofrecidos cuentan con un grado muy elevado de confiabilidad y pueden considerarse muy satisfactorios en términos de robustez, ya que han sido fortalecidos gracias a la múltiple triangulación (de fuentes y técnicas) que ha podido realizarse.

¹¹ El Sistema de Información de la Población Objetivo (SIPO) es un mecanismo técnico para el registro de las familias en condición de pobreza, que mantiene una base de datos con información permanentemente actualizada, para apoyar la acción del IMAS y de otras instituciones del sector social. Es por ello que no conserva registros históricos.

3. LA ESTRATEGIA NACIONAL PUENTE AL DESARROLLO

La evaluación que ahora se presenta es producto de un proceso muy amplio de recogida de información para responder a una serie de preguntas sobre un conjunto de intervenciones organizadas bajo una Estrategia que también es amplia y compleja. El presente capítulo describe de manera muy breve en qué consiste Puente al Desarrollo. A lo largo del informe se proporcionará información adicional que permitirá ir completando la imagen de la Estrategia que aquí se ofrece, de manera que la persona que lo lea finalmente cuente con una idea clara de qué es y qué pretende la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza Extrema Puente al Desarrollo.

3.1. Contexto y origen de la intervención evaluada

Según datos del INEC del 2014¹², en Costa Rica la pobreza ha tenido un comportamiento constante en el periodo 2004-2014, significando que alrededor del 20% de la población se encuentra en esta condición desde el 2004 (a excepción de los periodos 2007-2009 que mostraron porcentajes entre el 16,7% y el 18,5%). La pobreza extrema, por su parte, mostró un incremento a partir del año 2007 hasta alcanzar el 6,7% en el 2014, lo que significó un aumento ininterrumpido de familias en condición de pobreza extrema¹³.

Por otra parte, si bien Costa Rica cuenta con una Política Social, existen diagnósticos que hablan de desarticulación, de dispersión de recursos y de reiteración de programas, por ejemplo el Informe de Contraloría DFOE-30-2006; Céspedes y Jiménez (2010), y el Estado de la Nación (2013). En este mismo documento, se señala que *la política social ha tenido un carácter de contención/ mitigación, más que de reducción de la pobreza; de una tendencia a brindar los servicios por demanda, sin llevarlos a quienes más los necesitan; lo que propicia una conservación o mantenimiento de la exclusión. La política selectiva de Costa Rica no ha tenido una priorización oportuna, especialmente, en lo que a transferencias monetarias se refiere; no se ha logrado la complementariedad efectiva entre las políticas selectivas y las universales, se ha dificultado el "jugar en equipo"*(IMAS, 2013, p.08)

Ante este panorama, mediante el Decreto Ejecutivo N.38954-MTSS-MDHIS-MIDEPLAN se origina la Estrategia Nacional para atención de la pobreza "Puente al Desarrollo" (ENPD) en el año 2015, durante la Administración Solís Rivera, de manera coherente con el pilar 2 del Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018: combate a la pobreza y reducción de la desigualdad.

La Estrategia Puente al Desarrollo apuesta por la articulación de programas y proyectos ejecutados por las diversas instituciones del sector público. Esta articulación debe ser sustantiva, no sólo con el fin de incidir en la reducción de la pobreza, sino también con el de acercar la institucionalidad a la ciudadanía, promover la inclusión y la equidad del acceso a servicios y derechos y con el de obtener resultados de desarrollo nacional y mejorar el nivel de calidad de vida de la población.

En este sentido se plantea una propuesta de intervención que concibe que, para incidir de manera efectiva en la reducción de la pobreza, las políticas sociales deben ser complementarias entre sí y que el trabajo con el fenómeno de la pobreza debe abordarse de manera articulada por parte de las instituciones del país que cuentan con el mandato de atenderla desde diversas aristas. Lo contrario genera un riesgo claro de incurrir en duplicidades tanto de proyectos como de presupuestos, además del de no llegar a la población que lo amerita.

¹² IMAS, s.f. *Documento Estrategia Puente al Desarrollo*. p. 08.

¹³ En 2018, sin embargo, la ENAHO reporta una reducción del 0,6% lo que supone un cambio de tendencia respecto del periodo anterior.

Esta manera de concebir la Estrategia queda plasmada en el diagrama que aparece a continuación.

Figura 1: Estructura lógica de la Estrategia Nacional Puente al Desarrollo



Fuente: IMAS, 2015, p.6.

Los **principios orientadores** que sustentan la atención de la ENPD según su documento fundacional son la equidad, la atención integral de las familias, la articulación, la corresponsabilidad, la participación y la sostenibilidad. Por ello su **objetivo general** responde a *"atender la pobreza de las familias desde un enfoque multisectorial e interinstitucional, garantizando el acceso al sistema de protección social, al desarrollo de capacidades, al vínculo con el empleo y la empresariedad, a las ventajas de la tecnología, a la vivienda digna y al desarrollo territorial, en aras del desarrollo humano e inclusión social"*. En otras palabras, la Estrategia Puente busca incidir en la reducción de la pobreza extrema garantizando el acceso de la población a la oferta articulada, preferente, sostenible e integral de programas y servicios interinstitucionales (IMAS, s.f. p.9).

Dicho objetivo general, se concreta en los siguientes **objetivos específicos**:

1. Facilitar a las familias en pobreza extrema ubicadas en 76 distritos prioritarios el acceso al sistema de protección social con transferencias monetarias para atención de necesidades elementales, la seguridad social, la salud y la educación.
2. Fomentar el desarrollo de capacidades y oportunidades de la población en pobreza extrema, así como la incorporación al empleo, al emprendedurismo y a la tecnología, como factores determinantes de la superación de la pobreza.
3. Facilitar el acceso de las familias en pobreza extrema a condiciones dignas de vivienda.
4. Fortalecer el desarrollo territorial y organizacional para facilitar el acceso de las familias en pobreza extrema a la infraestructura básica y productiva.

Numéricamente, se define como **meta** atender a 54.600 familias en pobreza extrema identificadas mediante el SIPO del IMAS en los 76 distritos que habían sido catalogados como prioritarios, según su situación y concentración de pobreza en los cuatro años anteriores. En el primer año se planteó atender 27.300 familias, que se sumarían a las del siguiente periodo en forma acumulativa. Para la definición del

perfil de las familias beneficiarias¹⁴ se establecieron los siguientes criterios, siendo los dos primeros de carácter obligatorio:

1. Que se encuentran en situación de pobreza extrema.
2. Residentes en los distritos prioritarios.
3. Familias con jefatura femenina, (mujeres adultas o adolescentes), con personas menores de edad dependientes.
4. Familias con personas adultas mayores o personas con discapacidad, económicamente dependientes.
5. Familias con personas mayores de 15 años desempleadas.
6. Familias con personas afectadas por enfermedades terminales.
7. Familias indígenas. Esta característica aplica para distritos prioritarios con población indígena, lo que se aplicará como segundo filtro.

El **proceso de atención** se perfila en dos dimensiones¹⁵. La primera, denominada **bienestar para crecer** supone la primera fase y se dirige a garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de las familias. En esta fase se integran un conjunto de acciones y actores y, desde otro punto de vista, puede ser considerada como el mecanismo de partida para crear una plataforma de servicios de protección social desde la que preste una atención personalizada, preferente y obligatoria por parte de las instituciones.

La segunda fase se denomina **oportunidades para el cambio**. Este segundo momento representa la gestión de acciones que conducen a la concreción de oportunidades reales para el cambio de las condiciones de vida de las familias. Esta dimensión se asocia a la empleabilidad, los emprendimientos productivos, la formación y capacitación, entre otros.

Figura 2: Metodología de Atención de la ENPD



Fuente: Mora, (s.f.), panel III. p.8.

La **metodología de atención** de la estrategia se plantea *"como un proceso de acciones interrelacionadas e interdependientes, con un propósito de crecimiento en todas las dimensiones de la vida humana, concibiendo a las personas como seres integrales y desde el ámbito personal, familiar y territorial. La intervención con las familias en pobreza extrema se presenta desde una dinámica que se desarrolla como*

¹⁴ IMAS, s.f., *Documento Estrategia Puente al Desarrollo*. p.p.46-47

¹⁵ IMAS, s.f., *Documento Estrategia Puente al Desarrollo*. p.9.

un proceso interactivo, iniciando con una base que garantiza el bienestar para el crecimiento de la familia, comprendido como la posibilidad de acceder de forma real a la protección social; en un segundo momento al desarrollo de capacidades y, posteriormente, a la vinculación con el empleo y la producción” (IMAS, 2015, p.33). Esta metodología queda representada en la figura de la página anterior.

Por su parte la **articulación interinstitucional** se concibió como dos fases sucesivas, la primera de las cuales iniciaba con el comienzo de la Estrategia, mientras que la segunda se iba incorporándose en una segunda fase.

- En la primera fase, el objetivo fue incorporar al denominado “primer círculo de articulación” a la Caja Costarricense del Seguro Social, con sus programas de Seguro por el Estado y Régimen No Contributivo (RNC), al CEN-CINAI, al MIVAH; al Programa Empléate del MTSS, a la capacitación técnica del INA, a FONABE con su oferta de becas de primaria, a la oferta programática del IMAS y, finalmente, los talleres de formación humana del INAMU.
- El “segundo círculo de articulación” correspondía al PANI, CONAPAM, CONAPDIS, INDER, a la estrategia sociolaboral del MTSS, a la DGME, INFOCOOP, ICE y FONATEL.

El documento de definición de la Estrategia establece que **la clave de su éxito** radica en el cumplimiento de los acuerdos y compromisos adquiridos por las diferentes instituciones y por las familias beneficiarias, basados en la cogestión, el seguimiento, la corresponsabilidad y la articulación interinstitucional. Estos aspectos han sido analizados a lo largo de este informe.

Para finalizar, mencionar que la ENPD ha incorporado las siguientes herramientas de gestión de carácter novedoso:

- Sistema Nacional de información y Registro Único de Beneficiarios (SINIRUBE), que busca proporcionar uniformidad a la política social e incrementar su eficiencia. Un diagnóstico anterior determinó que los diferentes programas medían la pobreza de maneras distintas y que carecían de elementos que permitieran darle seguimiento, propiciando duplicidades¹⁶.
- Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), que es una herramienta que complementa el enfoque de pobreza por ingreso y enriquece la discusión incorporando otras dimensiones. En concreto, considera las dimensiones de educación, salud, vivienda, trabajo y protección social, cada una de las cuales tiene asociado un peso de ponderación del 20%, de forma que todas ellas cuentan con una capacidad de medición equivalente.
- Empleo de Mapas Sociales, que permiten ubicar geográficamente la pobreza en Costa Rica a partir de la información estadística disponible en cada momento. Esta plataforma permite visualizar la concentración del fenómeno de la pobreza, de la pobreza extrema y de las necesidades básicas insatisfechas, no solo al nivel de distritos, sino también al de las Unidades Geoestadísticas Mínimas (UGM).
- Cogestión, a través de las personas cogestoras sociales (PCGS), esta es una figura de nivel técnico-profesional, cuya función principal es ser “puente” entre las necesidades de las familias que son parte de la Estrategia y la oferta institucional. Además, facilitan la articulación a nivel local y regional, brindan acompañamiento directo y personalizado a las familias, con quienes realizan un Plan de Atención Familiar Integral para salir de la pobreza extrema.

¹⁶No obstante, en el periodo evaluado el SINIRUBE no se encontraba aún en funcionamiento pleno (previsto en enero de 2018), por lo que el sistema informático que fue utilizado fue el propio del IMAS (fundamentalmente SAPEF y su módulo de articulación).

4. EL DISEÑO DE LA ESTRATEGIA PUENTE AL DESARROLLO. PRINCIPALES HALLAZGOS (PE0)

Esta pregunta hace referencia al modo en el que el diseño de la Estrategia Plan Puente puede mejorarse de cara a sucesivos periodos de implementación, para lo que se basa fundamentalmente en el análisis de la cadena de resultados ya existente al comienzo de esta evaluación. Pero el hecho de que se haya realizado una evaluación de resultados, ya permite ampliar el foco del análisis del diseño para incluir otros elementos. Así, para determinar las mejoras posibles, este informe no solo se centra en **qué hace la ENPD**, sino también en **cómo lo hace**¹⁷ y en **con quién lo hace**¹⁸. Esta mirada más integral permite valorar la incidencia del modo de intervención en los resultados que se obtienen.

4.1. Qué hace la Estrategia Nacional Puente al Desarrollo

Puente al Desarrollo no se diseña basándose en una teoría de la intervención, en una cadena de resultados, sino que parte de algunas experiencias internacionales de intervenciones similares, que son adaptadas a la realidad costarricense mediante el trabajo de un grupo de personas con experiencia en la materia. De hecho, la cadena de resultados inicial constituye uno de los productos de la consultoría por la que se llevó a cabo la evaluación de procesos de Puente que fue finalizada en octubre de 2016, lo que significa que con anterioridad no se disponía de una.

Globalmente considerada, **esta cadena de resultados** (ver Figura 3) **muestra coherencia** tanto con los objetivos que define la Estrategia como de manera interna en su propia secuencia. Sin embargo, existen unos pocos elementos que cuentan con potencial de mejora, entre los que pueden mencionarse:

- La cadena de resultados no es un plan de actividades, sino que sirve para plasmar la teoría del cambio¹⁹ de la intervención, es decir, el modo en el que se conseguirán los resultados pretendidos y en que se contribuirá a generar un impacto. Por tanto, no tiene demasiado sentido incluir en la cadena las actividades que fue necesario desarrollar para la puesta en marcha de la Estrategia pero que, una vez realizadas, no forman parte de su accionar habitual.
- Entre los insumos no tiene en cuenta un factor que en este caso adquiere una importancia muy relevante: el tiempo de atención; factor que mediatiza el logro de los resultados que se pretende conseguir.
- Desde este mismo punto de vista, cuenta con una escala demasiado detallada lo que puede deberse, al menos en parte, a que está elaborada únicamente desde el punto de vista del IMAS, lo que tiene como consecuencia que el resto de instituciones que participan en Puente difícilmente se ven reflejadas.
- No cuantifica los insumos, lo que impide valorar si se encuentran ajustados a las actividades que deben desarrollarse. Como se verá, la cadena alternativa que se incluye en este informe tampoco lo hace, puesto que no se cuenta con información fehaciente para ello. Esta cuantificación puede ser, más bien, un ejercicio que pueden realizar las propias instituciones, sabiendo además que requerirá

¹⁷Para lo que han sido claves los aportes de la Evaluación de Procesos, elaborada por Estrategias de Acompañamiento y Servicios Educativos, del Centro de Estudios Educativos y Sociales (CEES), financiada por el Proyecto BID No: CR-T1126 y finalizada el mes de octubre de 2016.

¹⁸ Los aspectos referidos a los principales agentes que actúan en Puente al desarrollo serán abordados a lo largo del informe.

¹⁹ Metodología de diseño de proyectos que plasma en una breve descripción el cómo y por qué las actividades de una intervención van a dar lugar a los resultados deseados.

de actualización periódica.

A pesar de ello, la **teoría de cambio** definida en la evaluación de procesos sigue siendo válida tras la realización de la evaluación de resultados. A título de recordatorio, éste es el modo en el que se formulaba:

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.

Por otra parte, Puente al Desarrollo cuenta con una amplitud y complejidad que hace recomendable la **realización de cadenas individuales** para cada una de las instituciones que participan en ella. Estas cadenas han de integrarse, a su vez, en una cadena global que, lógicamente, debe contar con un menor grado de detalle y que es la que se muestra en la página siguiente, según propuesta de este equipo evaluador, construida utilizando entre otros insumos los aportes realizados por los Enlaces Institucionales a nivel nacional²⁰. Esta cadena proporciona, a nuestro entender, una base más ajustada y un mejor punto de partida para la identificación de los aportes de todas las instituciones que participan en la Estrategia, así como para la construcción de sus cadenas individuales.

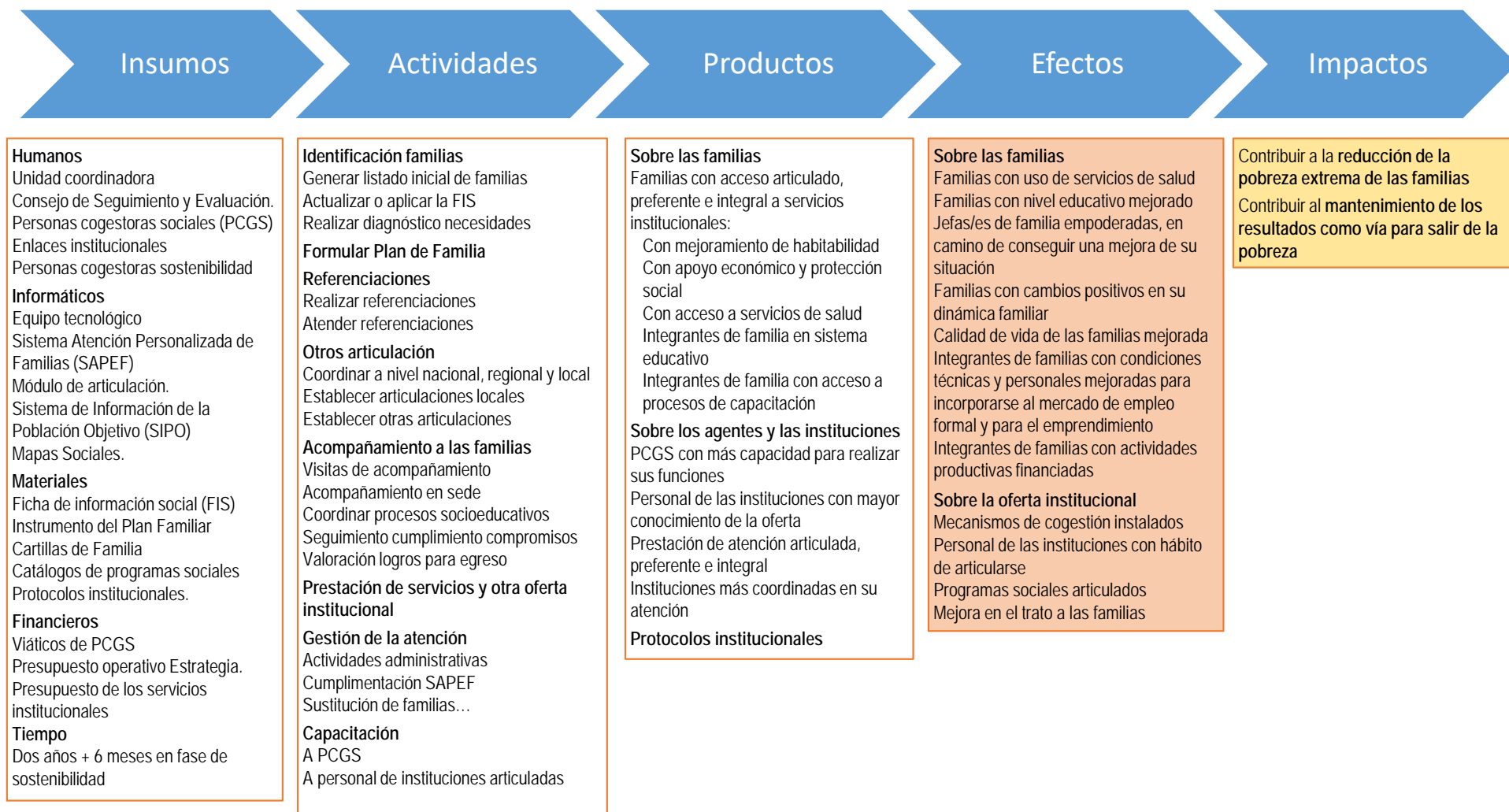
Antes de describir los principales elementos de variación respecto de la cadena anterior **recordar que el diagrama muestra lo que Puente se propone hacer y lo que obtendría si todo el aparato funcionase de manera óptima, con todos los recursos necesarios**. Como se verá a lo largo de este informe, esta premisa no se cumple en todos los casos. Los principales elementos de variación respecto de la cadena de resultados anterior son los siguientes:

- ▣ Se han eliminado algunos de los recursos mencionados entre los insumos, ya que entendemos que su disponibilidad no es uniforme y, por tanto, pueden dar lugar a confusión (por ejemplo, transporte). Por otra parte, se han añadido las personas cogestoras de la fase de sostenibilidad, inexistentes en el momento de realización de la primera cadena, y se ha añadido el tiempo como elemento de referencia.
- ▣ Se ha sintetizado el bloque referido a las actividades, pero se han incluido otras, tales como la capacitación de los recursos humanos al servicio de la Estrategia, la materialización de la oferta institucional y, sobre todo, el acompañamiento a las familias, ausente en la versión anterior.
- ▣ Parte de los que en la versión anterior eran considerados efectos han sido trasladados al bloque de productos, ya que la Estrategia puede garantizarlos en exclusiva²¹. También se han incluido como productos los protocolos institucionales (a pesar de que ya habían sido considerados entre los insumos) y se han precisado un poco más los productos relativos a las instituciones que participan en Puente.
- ▣ Algo similar se ha hecho en el caso de los efectos: precisar en mayor medida los que se ubican en el nivel de la oferta institucional e incluir algún efecto adicional en el caso de las familias. En concreto, se desea resaltar el empoderamiento de las y los jefes de familia (fundamentalmente cuando son mujeres), que se traduce en una mayor conciencia de sus derechos, en la capacidad de definir sus propias metas, en un mayor conocimiento de cómo acceder a los recursos y en una mayor capacidad para movilizarse para conseguirlos y avanzar así en el camino que se proponen.

²⁰ En el Anexo 6 pueden encontrarse los aportes obtenidos en el taller que tuvo lugar durante el trabajo de campo, que constituye un ejercicio que podría ser replicado al interno de cada organización.

²¹ Con la participación activa de todas las instituciones implicadas.

Figura 3. Cadena de resultados propuesta para la Estrategia Puente al Desarrollo



Este empoderamiento supone una importante condición de partida que contribuye y sirve de sustento para una buena parte de los logros que se desean alcanzar.

- ▣ El impacto esperado que se había definido se mantiene, pero incluye un impacto adicional, de más largo plazo, y más comprometido con la mejora continua y la sostenibilidad de los resultados que se obtengan en el camino de salida de la pobreza.

Mencionar que, como en cualquier otra cadena de resultados, el salto existente entre efectos e impactos se debe a que la Estrategia Puente no puede garantizar, por sí sola, la reducción de la pobreza extrema de las familias y, aún menos si cabe, su salida posterior de la pobreza. Para que esto ocurra han de confluir otra serie de circunstancias, acciones y recursos que se pongan en marcha para el logro de esta gran meta.

4.2. Cómo actúa la Estrategia Puente al Desarrollo

Como se decía anteriormente, no sólo es importante saber qué se propone hacer una intervención, sino también el modo en que se lleva a cabo en la práctica. El presente ejercicio de evaluación se ha centrado en los resultados, debido a que la evaluación de procesos ya tuvo lugar con anterioridad. Sin embargo, a pesar de no buscar hallazgos en esta dirección, se ha obtenido amplia información referida al modo en el que se han desarrollado las actuaciones de Puente.

Esta información es coherente con los hallazgos presentados por la evaluación de procesos, que fue tomada como punto de partida, si bien añade algunas cuestiones debido a que la intervención se encuentra en un momento posterior. Por todo ello, se ha decidido realizar una sistematización de los elementos encontrados.

4.2.1. La identificación de las familias beneficiarias en la primera ronda de Puente

La etapa de puesta en marcha de la Estrategia supuso la realización simultánea de tareas tan diferentes como la identificación de las familias (en la denominada Fase de Elegibilidad) y el diseño metodológico del propio Puente al Desarrollo, entre otras. El número de las PCGS era aún muy escaso y la información de las familias con la que se contaba no se encontraba tan actualizada como se esperaba. Además, se trabajaba bajo presión, ya que se deseaba hacer posible dos rondas de atención de familias Puente durante una misma administración.

Este esfuerzo institucional se tradujo en la puesta en marcha de la Estrategia Puente en un tiempo record, si bien mostró también algunas debilidades que dificultaron la acción posterior, tal y como se hacía constar en la evaluación de procesos:

En suma, existen divergencias entre la normatividad del proceso de elegibilidad de las familias y los hallazgos reportados en campo: 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. (EASE, 2016, p.58.)

Los hallazgos de esta evaluación de resultados son coincidentes con los de la de procesos: se han encontrado algunos casos de familias que contaban con una larga historia de apoyo institucional por medio de IMAS y algunas familias no califican en la condición de pobreza extrema²². Según la información proporcionada por el IMAS, la razón de este último hecho radica en el momento en el que se reconstruye la base de datos de familias beneficiarias, que se produce cuando la Estrategia ya se había puesto en marcha. Eso significa que las familias ya venían beneficiándose de los apoyos de Puente durante un periodo variable, puesto que no todas ellas accedieron a la vez, que en algunos casos llegaba hasta los seis meses²³. Es por esta razón que se ha decidido incluir a todas las familias de la base de datos en los análisis estadísticos realizados²⁴.

En esta evaluación se quiere llamar la atención sobre los otros dos puntos que se mencionan. En la selección inicial de familias beneficiarias de Puente se incluyó un criterio de concentración geográfica que facilitase el desarrollo posterior de la atención. Sin embargo, como existía mucha presión para conseguir la meta en el tiempo definido, en muchos casos la selección se completó con familias de esos mismos distritos que también cumplían los requisitos, pero que se encontraban más alejadas²⁵. Este efecto ha supuesto un incremento del tiempo dedicado a los desplazamientos, sin corregir el número de personas que debían ser atendidas por cada una de las personas CGS, con la consiguiente merma en el tiempo de atención y su influencia en los resultados obtenidos.

Ésta ha sido una de las razones, junto con la recomendación efectuada por la evaluación de procesos, por la que la nueva etapa de selección de familias se está realizando de un modo un tanto diferente. El diagrama que se incluye a continuación muestra un resumen de la información recogida.

Figura 4. Aproximación al nuevo proceso de identificación de beneficiarios (fase de elegibilidad)²⁶



Fuente. Elaboración propia a partir de las entrevistas a PCGS

²² Un total de 560 familias, que representan un 9% del total de las incluidas en la base de datos de familias participantes en la Estrategia, facilitada por el IMAS.

²³ De hecho, el sistema SAPEF, integrado en el SABEN (donde se registra el ingreso de cada una de las familias en la Estrategia Puente), cuenta desde su creación con tres restricciones de ingreso de las familias, impidiendo el ingreso de las que no cuenten con el perfil requerido según la información de la FIS. Las restricciones son: (1). Residir en uno de los distritos prioritarios; (2) que la familia se encuentre en la calificación de pobreza como Línea de Pobreza Extrema y únicamente en los grupos de prioridad 1 o 2; y (3) que su FIS haya sido actualizada como máximo en los 3 meses anteriores. Por ello, el 100% de las familias al ingresar en el SAPEF cumplían con esas condiciones.

²⁴ Con la excepción de los 13 casos atípicos. Para más información, consultar el Anexo Metodológico.

²⁵ Existen otras razones de tipo estructural que han podido contribuir a la dispersión, tales como las características propias de los territorios y su modelo poblacional. Estos factores, por su propia naturaleza, son difícilmente modificables.

²⁶ El rastreo de las familias es complementado por la labor de las Áreas Regionales.

Este procedimiento, más complejo, busca la superación de las debilidades encontradas en la evaluación de procesos, y supone sin duda un cambio respecto de la primera etapa, cambio cuyas consecuencias deberían ser analizadas en el futuro.

4.2.2. La elaboración del Plan Familiar

Se comienza de nuevo citando la evaluación de procesos:

[...] En general, las familias parecen estar de acuerdo con que su opinión fue considerada [para la elaboración del Plan Familiar], aunque, al mismo tiempo, afirman que fueron las personas cogestoras quienes les indicaron qué oferta programática iban a solicitar y qué compromisos adquirir.

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. (EASE, 2016, p.63.)

La información encontrada por esta evaluación de resultados va en la misma dirección: las familias son conscientes de que han asumido determinados compromisos que, aunque no se les haya impuesto, puede haberseles sugerido con intensidad por parte de la PCGS. En muchas ocasiones, las personas que se han entrevistado, habitualmente jefas de familia, agradecen esa cierta "obligación" que se ha ejercido sobre ellas en algunos casos, ya que consideran que gracias a ello alcanzaron logros que ellas consideraban fuera de su alcance.

Al mismo tiempo, hay que mencionar que parecen existir diferencias relevantes en el modo en el que Puente se aplica en cada uno de los territorios en los que se desarrolla y, en algunos casos, incluso en función de la PCGS de que se trate. Es por ello que es posible encontrar casos muy variados en los que la definición y aplicación del Plan Familiar se ha realizado con diferentes niveles de implicación y de compromiso por parte de las familias.

4.2.3. Acompañamiento

Es una actuación clave dentro del conjunto de servicios que proporciona la Estrategia Puente al Desarrollo y consiste, básicamente, en los contactos –personales, telefónicos o por *whatsapp*- que mantiene la PCGS con las familias. Es una parte del apoyo muy valorada tanto por quienes lo reciben como por quienes lo prestan y complementa el acceso a los servicios que forman parte de la Estrategia Puente.

No obstante, como se verá en otros lugares de este informe, con carácter general el acompañamiento no ha podido prestarse en las condiciones y con la periodicidad que se definió inicialmente, encontrando un buen número de casos en los que las diferencias respecto de lo previsto eran extremas. La razón fundamental ha sido la acumulación de familias y en un buen número de casos también su dispersión, lo que lo dificultaba y llegaba a impedirlo en algunos casos.

Este hecho, también recogido por la evaluación de procesos, ha tenido incidencia, sin duda, en los resultados obtenidos por Puente, pero lo ha tenido también a la hora, por ejemplo, de detectar los casos en los que las familias no estaban respetando los compromisos adquiridos. Si bien existe un amplio acuerdo entre las PCGS sobre que las familias requieren un acompañamiento más o menos estrecho según sus circunstancias específicas, también lo hay en que un estándar que podría tomarse como media sería el de los dos meses.

4.2.4. El egreso y la fase de sostenibilidad

Para que una familia egrese de Puente al Desarrollo debe haber transcurrido el tiempo de atención previsto (24 meses) y debe haber alcanzado un 90% de los logros definidos al inicio. No obstante, la PCGS tiene la capacidad de flexibilizar estos criterios a partir del análisis cualitativo de la situación que realice, proponiendo el egreso de familias con un menor porcentaje de logro pero buenas perspectivas de éxito posterior o proponiendo su permanencia o su paso a la fase de sostenibilidad a pesar de que haya alcanzado el 90% de los logros, si alguno que se considera clave aún se encuentra pendiente.

La fase de sostenibilidad permite prolongar la atención que se presta en Puente durante un periodo adicional de duración variable con un máximo de 1 año, en los que la familia conserva los apoyos, si bien la cuantía de la aportación económica que recibe disminuye (de 75.000 a 50.000€). Solo una parte de las familias que han participado en Puente en esta primera etapa han pasado a la fase de sostenibilidad.

La propuesta de egreso por parte de una PCGS es comunicada a la familia, quien es citada para que firme una carta en la que se le comunica esta circunstancia. Idealmente, no se le comunica únicamente su salida, sino también las razones por las que se produce. Sin embargo, como sucedía en el caso del Plan Familiar, se han encontrado casos de beneficiarias de Puente que no son conscientes de por qué han egresado en lugar de pasar a la fase de sostenibilidad. En palabras de una de las beneficiarias Puente, hablando de su hermana, que también había sido beneficiaria:

A [mi hermana] la llamaron en el IMAS que fuera a firmar una hoja y hasta ahorita no le han dicho nada. [Familia Puente, 2017]

A la hora de hablar de la sostenibilidad de los resultados de Puente volverá a abordarse el efecto de la salida sobre el mantenimiento de las mejoras experimentadas por las familias.



El resto del informe se centra en analizar y valorar los resultados de la Estrategia Puente al Desarrollo: los cambios que se han experimentado gracias a su puesta en marcha y desarrollo. Sirva este primer capítulo para entender, en mejor medida, algunas de las razones por las que se producen esos cambios.

5. LOS RESULTADOS DE LA ESTRATEGIA PUENTE AL DESARROLLO. NECESIDADES, ACCESO Y ARTICULACIÓN

En este capítulo se han agrupado las preguntas de evaluación relacionadas con los aspectos que se ven afectados más directamente por la acción de Puente, con una injerencia menor de elementos de contexto. Así, se abordará el grado en el que Puente al Desarrollo se ha ajustado a las necesidades de la población beneficiaria, la medida en que las familias beneficiarias han mejorado su acceso a la oferta pública de servicios y hasta qué punto esta mejora se ha visto influida por el proceso de articulación desarrollado.

5.1. ¿En qué medida los resultados encontrados corresponden con las necesidades atendidas de la población beneficiaria? (P.E.8)

Para responder esta pregunta puede afirmarse que, efectivamente, **Puente al Desarrollo ha respondido en buena medida a las necesidades de su grupo destinatario**. Ello se muestra analizando el comportamiento de los 45 logros que se definieron en el modelo de intervención, tal y como aparecen en el Anexo 7 de este informe. El análisis se ha llevado a cabo a partir de las bases de datos de cumplimiento de logros del Plan Familiar que fueron proporcionadas por el IMAS al comienzo de la evaluación, y que proceden de los informes de las PCGS sobre cumplimiento del Plan Familiar. A continuación, se incluyen dos tablas que muestran los 10 logros que han experimentado mayor variación absoluta en este periodo, en términos de la proporción de familias que contaban con ese logro al principio del periodo y al final de él.

Tabla 1. Logros con una mayor variación absoluta en el periodo 2015-2017

LOGRO	Cumplen antes	Cumplen después	Diferencia cumplimiento
LOGRO 1. La familia tiene cubierta la necesidad alimentaria.	3,49%	92,37%	88,88
LOGRO 10. La familia cuenta con conocimiento e información sobre sus derechos y su accesibilidad.	28,52%	68,76%	40,24
LOGRO 13. Las personas integrantes de la familia participan en procesos socioeducativos.	9,77%	61,33%	51,56
LOGRO 14. Mujeres jefas de familia y las adolescentes madres/ embarazadas, participan en procesos de formación humana o fortalecimiento de habilidades.	9,69%	50,91%	41,22
LOGRO 15. Los niños y las niñas menores de 13 años están insertos en el sistema educativo y cuentan con la beca de FONABE.	31,73%	85,74%	54,01
LOGRO 16. Los jóvenes (entre 13 y 18 años) están insertos en el sistema educativo y cuentan con la beca de AVANCEMOS.	41,43%	88,76%	47,33
LOGRO 19. Las personas integrantes de la familia tienen satisfechas sus necesidades de capacitación para el empleo y emprendedurismo.	2,96%	43,45%	40,49
LOGRO 22. Todas las personas que integran la familia cuentan con aseguramiento.	33,15%	85,97%	52,82
LOGRO 25. Las mujeres de la familia se realizan los exámenes de citología, ultrasonido y mamografía.	31,75%	77,79%	46,04
LOGRO 2. Las personas menores de 12 años asisten a CEN CINAI, materno, pre kinder u otra alternativa de cuidado y desarrollo infantil.	53,09%	87,18%	34,09

Elaboración propia. Fuente. Base de datos de logros 2015-2017. IMAS

Como puede verse, el incremento del logro vinculado a la cobertura de la necesidad alimentaria, que se facilita por la ayuda familiar que constituye el primero de los beneficios de Puente, es el que experimenta el mayor crecimiento, dado que, además, parte de una línea de base global muy baja. Del resto, todos están vinculados a la provisión de algunos de los servicios de Puente, con la excepción de los logros 10 y 19 que, además, cuentan con un cierto carácter de valoración subjetiva²⁷ por parte de la cogestora social.

Tabla 2. Logros con una menor variación absoluta en el periodo 2015-2017

LOGRO	Cumplen antes	Cumplen después	Diferencia cumplimiento
LOGRO 7. Las adolescentes embarazadas o madres reciben apoyo estatal para cubrir sus necesidades básicas.	81,30%	91,60%	10,30
LOGRO 21. Todas las personas adultas que conforman la familia saben leer y escribir.	73,95%	84,50%	10,55
LOGRO 29. La familia cuenta con acceso a agua potable.	90,51%	93,37%	2,86
LOGRO 30. La familia cuenta con sistemas de eliminación de desagües y excretas adecuados.	86,68%	91,02%	4,34
LOGRO 31. La familia cuenta con servicio de eliminación adecuada de basura.	81,90%	86,85%	4,95
LOGRO 37. Las personas menores de 15 años de la familia no trabajan.	98,43%	98,67%	0,24
LOGRO 41. La familia con vivienda propia y en regular o mal estado cuenta con acceso al financiamiento para la mejora.	41,85%	51,86%	10,01
LOGRO 42. La familia cuenta con acceso a servicios de energía eléctrica.	95,90%	97,17%	1,27
LOGRO 44. La familia cuenta con dormitorios separados para niños y adultos, con un dormitorio por cada 3 personas.	65,05%	69,64%	4,59
LOGRO 45. La familia habita vivienda construida con materiales seguros y adecuados.	53,94%	60,80%	6,86

Elaboración propia. Fuente. Base de datos de logros 2015-2017. IMAS

De los 10 logros que experimentan una menor variación absoluta (todos por debajo de los 10 puntos porcentuales), 8 hacen referencia a aspectos de mejora vinculados a la vivienda en sentido amplio o al empleo. Como se verá posteriormente, estas son las dos principales dimensiones que, a juicio de los diferentes informantes, se han encontrado más ausentes de la oferta institucional de Puente.

De todos modos, hay que tener en cuenta que estos logros partían de diferentes niveles de cumplimiento por parte de las familias, experimentándose grandes variaciones entre el que mostraba un nivel de cumplimiento menor (el Logro 1, la familia tiene cubierta su necesidad alimentaria, con solo un 3,5% inicial) y el de mayor nivel de cumplimiento inicial (el Logro 37, las personas menores de 15 años de la familia no trabajan, con un 98,43%). Por tanto, se ha realizado una comparación de qué logros han experimentado un mayor crecimiento en términos relativos, de manera que los incrementos en el cumplimiento sean comparables entre sí.

Para ello se ha utilizado el concepto de Máxima Mejora Posible, que identifica el incremento de cumplimiento que debía alcanzar un determinado logro para que su valor a la finalización del periodo fuese

²⁷La mayor parte de los logros que se definieron hacen referencia al acceso por parte de la familia a parte de la oferta institucional y, por tanto, no son valorativos. En el caso de estos dos indicadores, sin embargo, se hace referencia al resultado de un cambio (se adquirió conocimiento e información o se satisfizo sus necesidades de capacitación), sin hacer referencia al modo en el que ese cambio será valorado.

de 100. En relación con este valor, la Mejora Real muestra la proporción de la Máxima Mejora Posible que el conjunto de familias beneficiarias ha obtenido efectivamente tras su paso por Puente. En otras palabras, se refiere al porcentaje de mejora que han alcanzado las familias tras su paso por Puente, en relación con la máxima mejora que podían alcanzar. Por ejemplo, como se ha visto “Cumplen después” en el Logro 15 es de 85,74% lo que supone una diferencia de cumplimiento de 54,01 puntos (tabla 1). Sin embargo, en términos relativos ha alcanzado una mejora mayor, ya que ha conseguido un 79,1% del logro máximo que podía alcanzar. Así, es posible comparar la mejora de indicadores que partían de valores de cumplimiento muy distintos

Tabla 3. Logros con una mayor variación relativa en el periodo 2015-2017

LOGRO	Cumplen antes	Máxima mejora posible (V.A.) ²⁸	Mejora real (%)
LOGRO 1. La familia tiene cubierta la necesidad alimentaria.	3,49%	96,51	92,1
LOGRO 2. Las personas menores de 12 años asisten a CEN CINAJ, materno, pre kínder u otra alternativa de cuidado y desarrollo infantil.	53,09%	46,91	72,7
LOGRO 5. Las personas con discapacidad cuentan con el cuidado adecuado a sus necesidades.	75,48%	24,52	65,8
LOGRO 9. La familia distribuye equitativamente las responsabilidades domésticas.	60,75%	39,25	70,7
LOGRO 15. Los niños y las niñas menores de 13 años están insertos en el sistema educativo y cuentan con la beca de FONABE.	31,73%	68,27	79,1
LOGRO 16. Los jóvenes (entre 13 y 18 años) están insertos en el sistema educativo y cuentan con la beca de AVANCEMOS.	41,43%	58,57	80,8
LOGRO 22. Todas las personas que integran la familia cuentan con aseguramiento.	33,15%	66,85	79,0
LOGRO 24. Las mujeres adolescentes y adultas, embarazadas de la familia asisten al control prenatal.	69,16%	30,84	77,2
LOGRO 25. Las mujeres de la familia se realizan los exámenes de citología, ultrasonido y mamografía.	31,75%	68,25	67,5
LOGRO 28. Las personas de la familia con enfermedades crónicas o terminales cuentan con control médico.	74,54%	25,46	72,2

Elaboración propia. Fuente. Base de datos de logros 2015-2017. IMAS

De nuevo, el logro 1 destaca sobre el resto, si bien en este caso las diferencias no son tan notables, ya que los 9 restantes se sitúan en todos los casos por encima del 65% de cumplimiento. Salvo el Logro 9, vinculado a una distribución equitativa de las responsabilidades domésticas, que se sustenta en las declaraciones de las jefas de familias, el resto de los logros hace referencia, de nuevo, al acceso a la oferta de Puente en su primer nivel de atención (cobertura de necesidades básicas).

²⁸ Máximos puntos porcentuales que puede mejorar este indicador para llegar a un logro total entre el grupo de familias beneficiarias (MPP = 100 - Cumplen antes).

Tabla 4. Logros con una menor variación relativa en el periodo 2015-2017

LOGRO	Cumplen antes	Máxima mejora posible (V.A.)	Mejora real (%)
LOGRO 32. Al menos uno de los miembros adultos de la familia cuenta con un trabajo permanente, estable y con seguridad social	8,93%	91,07	16,9
LOGRO 33. Al menos una de las personas adultas de la familia cuenta con un trabajo remunerado o ingresos fijos.	29,56%	70,44	20,1
LOGRO 35. La familia cuenta con ingresos que le permite cubrir sus necesidades básicas (vivienda, agua, electricidad y alimentación).	40,97%	59,03	18,7
LOGRO 37. Las personas menores de 15 años de la familia no trabajan.	98,43%	1,57	15,3
LOGRO 38. Las personas integrantes de la familia que tengan interés en desarrollar una actividad productiva, cuentan con capital de trabajo y conocimiento.	9,11%	90,89	20,6
LOGRO 39. Las personas integrantes de la familia cuentan con equipo tecnológico para facilitar el trabajo.	8,30%	91,7	22,5
LOGRO 40. La familia con lote propio debidamente inscrito cuenta con acceso al financiamiento para la construcción de vivienda.	25,28%	74,72	22,6
LOGRO 41. La familia con vivienda propia y en regular o mal estado cuenta con acceso al financiamiento para la mejora.	41,85%	58,15	17,2
LOGRO 44. La familia cuenta con dormitorios separados para niños y adultos, con un dormitorio por cada 3 personas.	65,05%	34,95	13,1
LOGRO 45. La familia habita vivienda construida con materiales seguros y adecuados.	53,94%	46,06	14,9

Elaboración propia. Fuente. Base de datos de logros 2015-2017. IMAS

Los que cambiaron menos también muestran una imagen más positiva al analizarlos en términos relativos, si bien siguen agrupándose en las dimensiones de vivienda y empleo. Esta valoración es coincidente con la obtenida en la encuesta dirigida a las personas cogestoras sociales, donde solo un 23,2% de ellas considera que los resultados que obtienen las familias en relación con la dimensión de vivienda se ajusta a sus necesidades, frente a un 25,4% en la dimensión de Trabajo e Ingresos y contrastando con un 91,4% en el sector salud, que es la que agrupa un mayor grado de satisfacción de las necesidades a juicio de las PCGS.

Tabla 5. Ajuste entre los resultados obtenidos por las familias beneficiarias y sus necesidades por dimensiones

Por favor, valore hasta qué punto los resultados que obtienen las familias beneficiarias de Puente en cada una de las dimensiones se ajusta realmente a sus necesidades						
	Protección social	Salud	Educación y capacitación	Dinámica familiar	Trabajo e ingresos	Vivienda
Mucho	39,37%	43,75%	30,47%	24,22%	15,08%	15,20%
Bastante	49,61%	47,66%	43,75%	56,25%	10,32%	8,00%
Poco	11,02%	8,59%	25,78%	19,53%	53,97%	44,00%
Nada	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	20,63%	32,80%
(en blanco)	-	-	-	-	-	-

Total general	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
---------------	---------	---------	---------	---------	---------	---------

Elaboración propia. Fuente: Encuesta realizada a Personas Cogestoras Sociales.

Los resultados son similares cuando se les pregunta por su percepción sobre necesidades no atendidas o no previstas, donde mencionan mayoritariamente las dimensiones de Vivienda, Empleo y Formación. La información proporcionada por el resto de los agentes consultados muestra una imagen similar. Considerada globalmente, **Puente supone un cambio muy importante en la situación de las personas y en la satisfacción de algunas de las necesidades que les dificultan una salida de la pobreza extrema.** Sin embargo, **no siempre se cubren de manera tan oportuna como debieran**, ya que algunos de los servicios ofertados-y aprobados- no han podido disfrutarse desde el primer momento de la aprobación por falta de cupo para su atención o la referencia no tenía sentido si la distancia era tan grande que, en la práctica, el acceso no era tan sencillo. Se han encontrado algunos ejemplos de limitaciones de este tipo en el caso de la red de cuidado, de algunas capacitaciones o de los talleres de formación humana del INAMU. La necesidad acababa satisfaciéndose, pero no en el momento en el que era esperado por parte de las beneficiarias.

Pero, como ya se decía, las principales limitaciones se perciben en los siguientes ámbitos:

5.1.1. Vivienda

La mayoría de las familias participantes demandan mejoras en su vivienda, ya sea para poder optar a una nueva, ya sea para mejorar la que tienen en la actualidad. Sin embargo, los proyectos de vivienda a los que se puede acceder a través del MIVAH son de gestación larga, cuentan con una ubicación física muy concreta y son de alcance limitado en términos de número de familias que pueden beneficiarse de cada uno de ellos. La consecuencia es que **se ha producido una importante brecha entre la expectativa de las familias y el grado en el que realmente podía cubrirse su necesidad.**

De hecho, es frecuente que las familias declaren que han dedicado parte de la ayuda económica que recibían mensualmente a poner en marcha mejoras en sus hogares, tanto en el exterior de sus viviendas como en el interior, tratando de acomodarlas de mejor manera mediante la compra de electrodomésticos y otros enseres. Pero cuando se pregunta a las familias beneficiarias o a las PCGS qué necesidades se quedaron sin cubrir, es siempre la vivienda la que se menciona en primer lugar.

5.1.2. Capacitación

En el caso de la capacitación, la ENPD preveía fundamentalmente atender a la población de entre 13 y 25 años que no estudian ni trabajan (logro 20), mientras que el 19, de carácter más general, podía cubrir al resto de miembros de la familia ("Las personas integrantes de la familia tienen satisfechas sus necesidades de capacitación para el empleo y emprendedurismo"). En la práctica, buena parte de la población beneficiaria de Puente no contaba con los requisitos mínimos de participación en los programas de capacitación del INA (9º año aprobado), lo que suponía una barrera para su acceso.

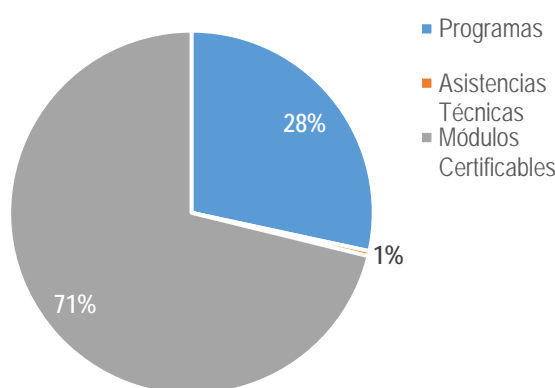
Este criterio fue flexibilizado, de manera que **la población Puente que contase con al menos 6º aprobado podía acceder a la realización de módulos de menor duración** y con una gama temática bastante amplia (hasta 179 especialidades con al menos una beneficiaria egresada de Puente), si bien con una fuerte concentración de las matrículas en un pequeño número de especialidades (un 39% de ellas se produjeron en el módulo de manipulación de alimentos y un 17,7% en emprendedurismo, así que estas dos temáticas dan cuenta del 56,7% de las matrículas a los que accedieron las beneficiarias de Puente).

El Gráfico 1 muestra la distribución de las matriculaciones de las mujeres participantes en Puente en función del tipo de servicio proporcionado por el INA, mostrando la incidencia de los módulos sobre el total.

Esto supone en la práctica que las beneficiarias de Puente accedieron fundamentalmente a módulos con bajo potencial de inserción laboral posterior (ya sea por cuenta propia o ajena), tal y como expresaba uno de los representantes del INA que actuaron como informantes:

Los programas técnicos son los más extensos como turismo, mecánica, soldadura, ebanistería, mecánica de precisión, de maquinaria agrícola, constructor de edificaciones... Estos son los cursos que nosotros deseáramos que pudiera llevar esta población porque son los que realmente después le van a generar ingresos, que es en los que menos ingresan por el tiempo, porque estamos hablando de cursos de 10 meses jornada continua. (Enlace Institucional, 2017)

Gráfico 1. Participación de las mujeres beneficiarias en la capacitación del INA, por tipo de servicio



Fuente. Elaboración propia a partir de las bases de datos estadísticas de la ADS y la UPE. Corte al 30/09/2017.

Pero existe otra consecuencia para la población beneficiaria de Puente que ni siquiera puede acceder a oferta del INA porque no ha finalizado la educación primaria. En estos casos, se suele recurrir a centros de formación que en la práctica proporcionan frecuentemente capacitación que no cuenta con un nivel de calidad suficiente y que, por tanto, no son valiosos de cara a obtener un empleo a su finalización y, en ocasiones, ni siquiera para desempeñar la actividad en la que fueron capacitadas.

Desde otro punto de vista, y aunque no se cuenta con datos numéricos, se han recogido diversos testimonios de personas que han seguido varios procesos de capacitación que no guardan relación entre sí, de manera que, a pesar del esfuerzo realizado, no se convierten en un itinerario formativo que pueda mejorar su empleabilidad de cara al mercado de trabajo.

5.1.3. Acceso al empleo

El acceso al empleo no fue realmente contemplado en el diseño inicial de la Estrategia Puente. Aunque sí se planteaba que tras el fortalecimiento de las capacidades las familias debían llegar a la independencia económica para salir de la situación de pobreza de manera sostenible, no existían articulaciones concretas que trabajaran en esta dirección hasta bien avanzado el año 2016.

Por otra parte, las PCGS cuentan con un perfil más social, y a pesar de que durante estos años han tenido que trabajar como "multi-especialistas" –y que se ha producido algún caso de éxito para localizar oportunidades laborales- con frecuencia no se sentían capacitadas para prestar este apoyo. En palabras de una de las CGS:

Sí, está considerado que las familias se capaciten para conseguir un trabajo, pero no se consideró el cómo: cómo la familia va a acceder a ese empleo, a qué empleo, en qué instituciones o cuáles empleadores tenemos para contratar a estas familias. Entonces tenemos un montón de familias capacitadas y que quieren trabajar, pero sólo trabajo ocasional se encuentra y queda ese punto, la gente no consigue ese empleo, y no se puede hacer nada.(Persona Cogestora Social, 2017)

Esta debilidad es compartida por todas las partes implicadas, hasta el punto de que en junio de este 2017 se aprobó la denominada Estrategia Sociolaboral (ESL) Puente al Desarrollo, que constituye sin duda un avance en términos de articulación institucional²⁹. Su accionar se articula por medio de itinerarios de inserción laboral que buscan que a su finalización las personas participantes cuenten con un empleo formal. Esta forma de proceder es un estándar establecido en un buen número de países desde mediados de la década de los 90³⁰ y facilita el acompañamiento de la persona demandante de empleo en su proceso de inserción.

Conviene destacar que la definición de la población objetivo de la ESL se ha flexibilizado, de manera que podrán acceder a sus servicios las personas que han participado en Puente y que se encuentren en condiciones de acceder a un empleo, incluso aunque ya no se encuentren en situación de pobreza como consecuencia de la recepción de las ayudas monetarias. Como se verá en apartados posteriores, este elemento puede fortalecer las posibilidades de sostenibilidad de los resultados que se hayan obtenido en el marco de la Estrategia Puente al Desarrollo³¹.

5.1.4. Emprendedurismo

Según la información revisada y las entrevistas mantenidas con expertos, las regiones de Costa Rica muestran grandes diferencias en términos de dinamismo económico, lo que se traduce en diferencias equivalentes en términos de oportunidades para el empleo. La población Puente, además, se enfrenta a mayores dificultades dado su bajo nivel académico de partida. Por estas razones, una buena parte de las personas que han participado en Puente han sido orientadas hacia la posibilidad de emprender un pequeño proyecto empresarial, en la mayoría de las ocasiones limitado a proyectos de subsistencia que no constituyen una base estable sobre la que construir el camino de salida de la pobreza.

Las limitaciones son múltiples. En el caso de las mujeres jefas de hogar, por ejemplo, se encuentra una concentración enorme en un número muy pequeño de especialidades (uñas, elaboración de queques o de pan, costura...), lo que supone que, en caso de que tuviesen éxito, determinadas localidades se saturarían de manera prácticamente inmediata con diversos micro-emprendimientos dedicados a exactamente la misma actividad.

[...] Y también por un tema de cercanía: en San Nicolás está el centro de estética del INA. Entonces es común que las mujeres se capaciten en eso. Hay sobreabundancia, claro, igual que en Santa Lucía es costura. Es tan corta la oferta, que hay sobredemanda. (Informante clave, 2017)

²⁹Sin embargo, se enfrenta a una escasez de recursos que dificulta su puesta en marcha efectiva. La estrategia descansa en buena medida sobre una figura de nueva creación las Personas Cogestoras Laborales (PCGL), para las que se requiere dotar al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de nuevas plazas laborales. Según el documento de la Estrategia, para comenzar su ejecución se proponía disponer al menos de 56 plazas, pero en el momento del trabajo de campo (finalizado en noviembre de 2017), aún no había sido posible cubrir ninguna plaza.

³⁰ Como mínimo en los países de la Unión Europea, pero también, más recientemente, en el área Latinoamericana.

³¹ Se llama la atención, no obstante, sobre la redacción de la descripción de la población objetivo en la ESL, ya que uno de sus fragmentos puede resultar equívoco. Se propone la siguiente redacción alternativa: “[...] aplicar a puestos de trabajo formal o que estén en la fase de sostenibilidad, aunque ya no se encuentren en condición de pobreza [...]”.

Pero existen otras dificultades que se han encontrado casi de manera sistemática entre las mujeres que han sido animadas a iniciar el camino del emprendedurismo:

- Las beneficiarias hacen una primera adquisición de materiales si consiguen una ayuda o gracias a la transferencia de Puente. Sin embargo, no son capaces de generar un mínimo excedente que les permita la reposición de los materiales, lo que supone que una vez que se quedan sin ellos interrumpen la actividad productiva.

Pues yo trabajo muy poquito, porque material para trabajar en esto sí es muy caro, pero yo tengo como 6 clientas fijas, que las veo 1 o 2 veces al mes para el tratamiento que se quieran hacer. A veces tengo que decir que no, porque no me alcanza el material y no tengo para poder comprar más [...]. (Beneficiaria de Puente, 2017)

- No existe una congruencia entre el número de capacitaciones que se realizan en relación con el emprendimiento y el número de apoyos que puede proporcionárseles para poner en marcha su actividad (mediante el Programa de Ideas Productivas del IMAS, por ejemplo). Muchas de las beneficiarias demandan apoyo para la adquisición de algún activo básico (un pequeño horno, una máquina de coser...) o para la puesta en marcha de la actividad, sin que puedan ser apoyadas en el proceso.

Mi prima tiene una academia de danza y me quiere dar la parte de la soda que está abandonada. Me preguntó por qué no la agarraba yo, pero yo no tengo materia prima. Ahí hay de todo, ahí hay las planchas, la cocina, los refrigeradores, ahí hay freidoras, ella me dice "consigase nada más para invertir en la materia prima nada más, y usted la maneja". Entonces este, me quiero meter en ese curso para pequeñas y medianas empresas para hacer un poquito más y poder adoptar aquí en ideas productivas para poder montar el negocio ahí [...]. (Familia Puente, 2017)

- La idea productiva que se desea poner en marcha no puede materializarse, ya que no se cumple alguno de los requerimientos mínimos para la obtención de una ayuda o la consecución de una licencia (pequeñas inversiones en casas que no son de su propiedad o que no cumplen con requisitos tales como salidas de humos, etc.).

Pero incluso en el caso de que consiguiesen la ayuda, parece necesario que se les proporcionase un acompañamiento durante un mínimo de 6 meses, con el fin de apoyarles, no ya económicamente, sino para que no cometan algunos de los errores básicos que ellas mismas mencionan.

En resumen, en tanto no se fortalezcan algunas condiciones para emprender y para que la pequeña idea productiva tenga una mínima probabilidad de éxito, quizá no se debería movilizar a tantas participantes en la dirección de una idea productiva, ya que se genera una expectativa que será difícilmente cumplida.

5.1.5. Otras necesidades no cubiertas

Las familias informantes de esta evaluación mencionan otras carencias, algunas de las cuales se corresponden con servicios que no se encuentran presentes en el marco de Puente, y otras que sí lo están, pero que son reclamadas por familias que habrían deseado acceder a ellos. Entre los más frecuentemente mencionados se encuentran los siguientes:

- **Atención psicológica.** Las PCGS mencionan la necesidad de contar con alguna institución a la que pudiesen referir casos que requieran apoyo en el caso de violencia doméstica o abuso. A pesar de que existen articulaciones con el INAMU y el PANI, las PCGS no parecen contar con total claridad sobre el modo de acceder a sus servicios en estos casos. Por otra parte, de manera relativamente reciente se ha incorporado la articulación con el IFAA, de manera que actualmente existe la posibilidad

de contar con apoyo en el caso de existir adicciones en la familia.

- **Regularización de la situación migratoria.** Se han encontrado algunos casos en los que los y las beneficiarias de Puente cuentan con un estatus migratorio que les impide, por ejemplo, recibir la cuantía de las becas y de otros beneficios que se producen en el marco de la Estrategia, lo que se traduce en una "exclusión dentro de la inclusión". No obstante, se ha tenido noticia del protocolo suscrito con la DGME, que se encuentra próximo a su formalización, y que vendrá a paliar, al menos en parte, los problemas derivados de estas situaciones.

Se han encontrado menciones también a servicios que existen en el marco de la Estrategia y que han obtenido buenos resultados, pero cuya oferta no ha podido atender toda la demanda existente. En concreto, en este caso se menciona el acceso al programa Hogares Conectados y a la red de cuidado, especialmente en lo que se refiere al servicio nocturno, al que solo se puede acceder en el caso de que exista proximidad física de la familia al centro, por lo que las familias que residen en comunidades alejadas no cuentan con un acceso real.

Para terminar, se menciona también la articulación con otras instituciones, tales como AyA e ICE. Es cierto que el número de familias que no cuentan con acceso directo a agua potable, sistemas de eliminación de excretas o electricidad es relativamente pequeño en Costa Rica, pero también lo es que en el caso de que el problema exista no se ha definido ningún modo de darle tratamiento.

5.2. ¿En qué medida ha mejorado el acceso de las familias beneficiarias y no beneficiarias a servicios de protección social, salud, vivienda, trabajo y educación? (PE4)

Todos los agentes consultados por una u otra vía manifiestan que **la Estrategia Puente al Desarrollo ha mejorado sustantivamente el acceso de las familias beneficiarias a la mayor parte de los servicios ofertados y, en particular, a los de protección social, salud y educación.** Según todas las personas consultadas es más fácil acceder a los servicios, lo que se debe tanto a la eliminación de trámites y análisis que se solapaban como a la prioridad otorgada a las familias Puente. Es decir, gracias a la articulación que se pone en marcha en el marco de Puente al Desarrollo:

1. La PCGS es quien realiza una **única valoración** social y sobre su informe otorgan el beneficio el resto de las instituciones, si bien algunas mantienen un cierto ejercicio de verificación.
2. Hay una **única ventanilla** para todos los programas del sector social, de manera que si una determinada persona/familia cumple los requisitos va a acabar accediendo a los servicios, sin tener que llevar siquiera la documentación de respaldo.

Estos dos elementos han agilizado la concesión de los beneficios, con casos extremos en los que, por ejemplo, se ha pasado de un periodo de otorgamiento de hasta 2 años a uno de 2 meses. Otro factor ha tenido una **incidencia directa en la mejora del acceso a los servicios de las familias Puente: la flexibilidad de las instituciones.** Esta flexibilidad se ha manifestado en diversos frentes: en los requisitos de admisión y priorización, en el incremento de las metas institucionales, en las reestructuraciones presupuestarias... En fin, diversas instituciones han realizado diferentes ejercicios de flexibilización para mejorar el acceso. En el cuadro que aparece a continuación se han incluido algunos ejemplos.

Cuadro 3. Ejemplos de flexibilización realizados por algunas instituciones

Institución	Ejemplo
IMAS	[...] Por ejemplo algunas veces llega [a una institución] una referencia que está [...] pendiente de aprobarse porque no hay presupuesto para atenderse en esa región específica. No quiere decir que la institución aumente su presupuesto general, pero sí re-direcciona los recursos para atender a la familia. [...] Entonces un presupuesto que no se está utilizando en una región, se le traslada a una región donde se identifican mayores necesidades.
INAMU	Cuando llega esta administración se tenían 1.500 mujeres y nosotros como institución hemos hecho un gran esfuerzo por pasar de una meta de 1.250-2.500-5.000 y este año 10.000 para llegar a la máxima cantidad de mujeres jefas de hogar que están en las familias en extrema pobreza.
INA	La pobreza extrema y la pobreza básica siempre ha sido objetivo del INA, pero [...] no se le daba tanta prioridad. La resultante es que en el proceso de selección del INA automáticamente quedaban por fuera del proceso de selección. Porque si se basa en cómo se desempeña en una entrevista, cómo va vestido, el lenguaje, si tienes algún tatuaje, etc... Nos pasaba los primeros meses. Venían 50 personas, de los que 15 eran de pobreza extrema, y luego resultaba que ninguno de ellos resultaba seleccionado, porque utilizando la metodología anterior, no entra. Pero ahora se hace de manera diferente, porque precisamente ellos son los prioritarios.
MTSS	Si teníamos previsto hacer 4 convocatorias masivas [retos Empléate] el desplazamiento para ellos era una complicación. Ahora hacemos más actividades, más próximas a cada una de las personas y por otra parte los retos son prácticamente cada 15 días, de manera que desde que la PCGS lo identifica hasta la convocatoria pasa poco tiempo [...]. La otra cuestión es que anteriormente se les convocaba a la feria vocacional y luego se le convocaba una segunda vez para seguir con la matrícula. Ahora resolvemos todo en la feria.
FONABE	Ahora es mucho más fácil porque las personas no tienen que trasladarse a la institución. [...] Con Puente eso no pasa, porque la información se toma en el campo, el IMAS nos la pasa e inmediatamente la beca se le asigna, el beneficiario desde su casa no tiene que desplazarse a ningún lado.
CCSS	Cuando llega Puente, agiliza el procedimiento de 3 meses a 10 días para gente de Puente, y a 2 meses a las personas no Puente. Gracias a que la cogestora social ya ha creado el expediente, ya hizo el expediente, entonces avanza el proceso de entregar la aprobación.
CEN-CINAI	Ahora ya ni siquiera entrevistamos a la familia. De una vez lo apruebo para el servicio que tengo campo, [...] porque me interesa agilizarle a la familia algún servicio. Le pongo el servicio del que tengo cupo y cuando vienen a recoger el primer servicio ya valoro si necesita algo más y trato de meter a la familia en todos los servicios que tenga campo.

Elaboración propia. Fuente: entrevistas y grupo focal a enlaces institucionales, 2017.

Para tratar de cuantificar la mejora efectiva del acceso a los servicios según tiempo de acceso, se ha acudido a los informes trimestrales elaborados en el marco de Puente. En ellos, los datos muestran que desde el último trimestre del año 2016 el periodo promedio de aprobación ha experimentado un crecimiento en lugar de una disminución en todas las instituciones de las que se proporciona información (ver Anexo 10)³². Este dato, que aparentemente contradice la información recogida a través de técnicas cualitativas, habla en realidad de otra cuestión: **la capacidad efectiva por parte de las instituciones y los servicios no es suficiente para atender todas las referencias que les llegan a través de Puente al Desarrollo.**

³² Si bien el análisis de esos mismos informes muestra también la paulatina mejora de los problemas identificados en fases iniciales.

Se produce así un efecto de acumulación que se traduce, entre otros efectos, en este incremento de la espera de las nuevas referencias, que han de aguardar a que los servicios se despejen. Durante el trabajo de campo se ha recogido también un buen número de ejemplos que permiten ilustrar este fenómeno, algunos de los cuales se han incluido en el siguiente cuadro.

Cuadro 4. Algunos ejemplos de acumulación para acceder a los servicios

Institución	Ejemplo
INAMU	Hay muchas familias que están en proceso de egreso y que todavía les falta este curso, porque hasta ahorita en agosto nos dieron un curso para cada cogestora, antes era un curso por cantón o por distrito, y ahí había que dividirnos y quizá iban 15 señoras de mis familias y 15 de la señoras de las familias de alguna de mis compañeras. Muchas que lo necesitan han quedado faltando.
INA	El INA no puede comprometerse a que se le va a dar un curso. Igual hay que hacer acomodos administrativos y de planificación, para que se pueda hacer de manera responsable. Hacemos un gran esfuerzo por atenderlos a todos, pero hay limitaciones [...].
CEN-CINAI	Cada establecimiento tiene un cupo definido y, si hemos hecho un buen trabajo, los lugares más pobres son los que están más llenos, porque hay más demanda. Y hay lista de espera. Los niños que están dentro del servicio tienen sus derechos, así que yo no los puedo sacar para que pase alguien de Puente. Pero si queda un campo, el de Plan Puente se salta la fila de la lista de espera. Pero sí, puede que no se le dé el servicio porque no haya campo.

Elaboración propia. Fuente: entrevistas y grupo focal con enlaces institucionales, 2017

Y aún hay otros problemas que dificultan el acceso y que están en buena medida fuera del alcance de las instituciones que participan en Puente. Factores tales como la dificultad para localizar telefónicamente a las familias beneficiarias, la falta de autoconfianza por parte de las personas beneficiarias, la dispersión de la población en algunas regiones, etc. Son factores, en su mayoría estructurales, que dificultan el acceso, a pesar de los esfuerzos por parte de las instituciones implicadas en Puente.

En el caso del MIVAH, por ejemplo, existen factores ligados a la ubicación de los proyectos, que han de encontrarse en zonas muy próximas a los lugares donde actúa Puente³³, así como de la propia estructura de las ayudas que proporciona: el 85% de los bonos se otorgan a familias que tengan lote. En caso de no tenerlo, como ocurre con la gran mayoría de las familias Puente, las ayudas han de proveerse por otra vía (artículo 59), que es una parte muy pequeña del programa (no superan los 500 bonos por año).

Pero esto no significa que el acceso no haya mejorado. Al menos así lo consideran **las familias beneficiarias**, a través de la opinión de las PCGS, quienes **tienen una clara conciencia de esta mejora**. Como puede verse en el Gráfico 2, existe un amplio acuerdo entre las familias Puente no solo en que su acceso ha sido más fácil (casi un 60% de las familias tendría esta opinión), sino también en que gracias a Puente han podido acceder a más servicios (con un 68% de acuerdo).

Cabe preguntarse también **en qué medida las mejoras experimentadas en el acceso a los servicios han afectado también a las familias no beneficiarias de la ENPD** o, en otros términos, de qué modo les han afectado. Y la respuesta ha de ser que la priorización del colectivo Puente tiene como consecuencia indirecta un retraso en el acceso de las familias que, cumpliendo los condicionantes de Puente, no han entrado en esta primera etapa y, aún más allá, aquellas que encontrándose en situación de pobreza

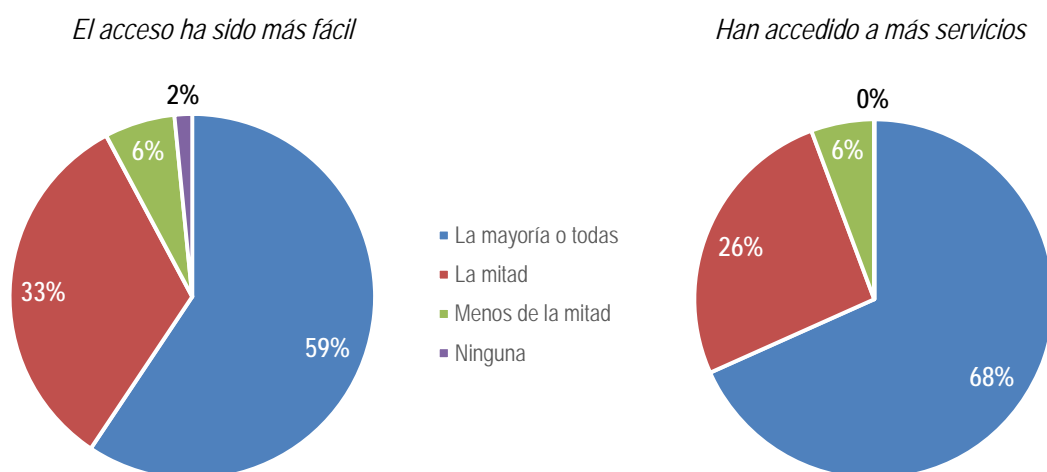
³³Por la propia normativa del MIVAH, las personas beneficiarias de un proyecto deben residir con anterioridad a una distancia máxima de 10 km. desde el lugar donde se ubica el proyecto.

extrema, no residen en uno de los 76 distritos prioritarios en los que actúa Puente. Así lo manifiestan una parte de los jefes de familia y de los enlaces institucionales que han actuado como informantes de esta evaluación.

Hay que tener en cuenta que la Estrategia supone no solo la priorización de este colectivo, sino también, como se ha visto, una cierta concentración de recursos en las zonas en las que se actúa. En palabras de una de las personas entrevistadas, eso significa que las familias Puente “se saltan la fila” o, dicho de otro modo, la Estrategia Puente “reordena la fila”, haciendo más largo el periodo de espera de las que no se encuentran en Puente, ya que por otra parte los recursos y la oferta institucional es limitada.

Ello se debe a la limitación de los recursos existentes, ya que no es posible abarcar el volumen de familias que ya se venían atendiendo y ampliarlo con las familias Puente, que en su mayor parte no accedían a los servicios, como ya se ha mencionado con anterioridad. Recuérdese que la ENPD no pretendía sólo mejorar el acceso a los servicios de las familias en pobreza extrema, sino también **llegar a aquellas que por sí solas “no llegaban a hacer fila”, que se encontraban invisibilizadas**. Por otra parte, en este comienzo de la Estrategia se ha buscado concentrar la acción en los lugares donde lo hacía la pobreza extrema, de manera que el conjunto de la acción fuese más eficiente y, hasta cierto punto, también más modelable.

Gráfico 2. Acuerdo entre las familias beneficiarias sobre la mejora de su acceso a los servicios durante la participación en Puente



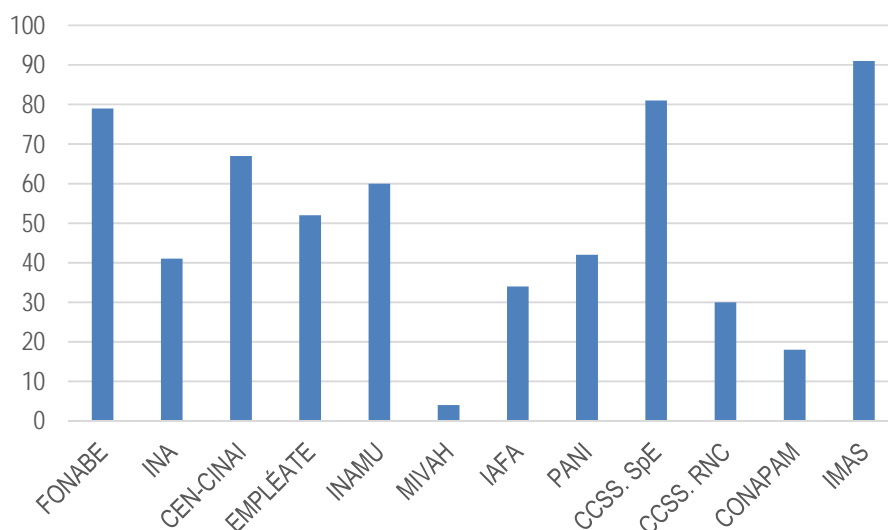
Elaboración propia. Fuente. Encuesta a personas cogestoras sociales, 2017.

Y, finalmente, al menos en el caso de algunos de los servicios, este puede ser un efecto de corto plazo que se vea moderado por el tiempo. Como se verá en secciones posteriores de este documento, algunas de las instituciones han generado como consecuencia de Puente –o al menos confluyendo con él- normas y políticas que pretenden **institucionalizar la atención prioritaria a las personas con un perfil similar a Puente**. Así, el MIVAH publicó en octubre de 2016 la Directriz 54, de escogencia de beneficiarios, donde se establece que las personas beneficiarias de la Estrategia Puente al Desarrollo o de cualquier otro programa equivalente contarán con prioridad de cara a la recepción de los bonos de vivienda. Del mismo modo, el INA aprobó la “Política de atención para la población en desventaja social”, en la que se entiende incluida la población en condición de pobreza extrema, independientemente de que sean beneficiarios o no de Puente.

5.3. ¿Cómo ha contribuido la articulación que desarrolla la ENPD a la mejora del acceso a los servicios estatales para la población beneficiaria y no beneficiaria? (PE5)

Para responder esta pregunta se pretendía contar con la información de algunos de los indicadores que se utilizan habitualmente en los informes de seguimiento trimestral. En concreto, el tiempo medio de aprobación de una referencia y el número de referencias que pasaban más o menos de 45 días sin cambiar de estado. Sin embargo, el trabajo de campo cualitativo nos hizo ver que, si bien esos indicadores podían mostrar cómo funcionaba Puente en términos de gestión, no resultaban tan informativos para el análisis de resultados, ya que la aprobación de una referencia no supone el disfrute inmediato del servicio al que se refiere. No obstante, con ánimo de contar con información sobre cómo se estaban gestionando las referencias, como punto de partida para su satisfacción, se ha elaborado el siguiente gráfico a partir de la información contenida en los boletines mensuales.

Gráfico 3. Proporción de las referencias aprobadas a nivel nacional (%)



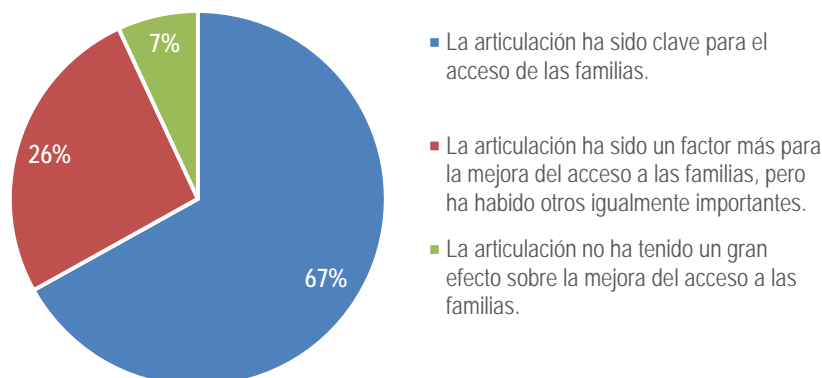
Elaboración propia a partir del reporte mensual de 31 de julio a 31 de agosto de 2017

Como puede verse hay 3 instituciones/servicios que destacan por sus altos valores de aprobación hasta el momento (IMAS, Seguro por el Estado de la CCSS y becas FONABE), todos los cuales superan o al menos rondan el 80% de aprobación. Los valores menos positivos corresponden a las Rentas no Contributivas (30%), al CONAPAM (un 18%, que se justifica por una incorporación más reciente a Puente) y, finalmente, el MIVAH, con solo un 4% de referencias aprobadas, en línea con lo ya dicho en capítulos anteriores.

Desde otro punto de vista, **existe unanimidad en la importancia de la contribución de la articulación institucional sobre la mejora del acceso a los servicios por parte de la población destinataria de Puente.** Esa es la opinión mayoritaria de las PCGS, por ejemplo, que consideran que la articulación entre las instituciones ha sido clave para el acceso de las familias (Gráfico 4).

Pero las PCGS no son las únicas que cuentan con una opinión tan clara al respecto. En muchas de las entrevistas celebradas, cuando se pedía destacar alguno de los factores que habían aportado un mayor valor a la Estrategia Puente, la articulación interinstitucional ha sido mencionada con frecuencia, resaltando su valor a la hora de prestar una atención integrada a las familias beneficiarias.

Gráfico 4. Contribución de la articulación interinstitucional a la mejora del acceso a servicios de las familias beneficiarias de Puente



Elaboración propia. Fuente: Encuesta realizada a Personas Cogestoras Sociales.

El documento donde se define la Estrategia Puente habla de dos niveles de articulación, uno político y otro técnico. El nivel político de articulación tiene su centro en el Consejo Presidencial Social y el nivel técnico contaba con las PCGS, que o bien se incorporaban al IMAS o ya desarrollaban sus funciones en él. Sin embargo, **en la práctica la articulación ha sido bastante más compleja** ya que, como mínimo, ha abarcado los siguientes niveles:

- A nivel político central, la articulación no solo con las instituciones presentes en el CPS, sino también con otras que se fueron incorporando progresivamente.
- A nivel técnico central, la articulación entre los denominados Enlaces Institucionales Nacionales, que a partir de un determinado momento comenzaron a celebrar reuniones de carácter mensual.
- A nivel técnico regional, la articulación entre los Enlaces Institucionales Regionales, con representación de aquellas instituciones que cuentan con estructura descentralizada.
- A nivel técnico-operativo, la articulación entre las PCGS con los Enlaces Institucionales Regionales y, en algunos casos, también con entidades públicas y privadas del ámbito local.
- A nivel de cada institución, además, se ha producido una articulación vertical entre, como mínimo, el nivel central y el regional.

Y aún ha habido otros procesos de articulación, menos frecuentes, y que por tanto no se enumeran en este listado. Esto significa que se ha tejido una compleja red de relaciones, que en parte se ha sustentado en los sistemas informáticos establecidos a tal efecto, pero con mucha frecuencia los ha trascendido para acabar incorporando también las relaciones interinstitucionales e interpersonales.

Esta red de relaciones ha funcionado sorprendentemente bien, dado lo rápido que se ha configurado y la falta de tradición de trabajo conjunto que existía en el sector social de Costa Rica según lo expresado por todos los informantes. Pero eso no significa que no hayan existido tensiones y resistencias en muy diferentes lugares de la red, como por otra parte no podía ser de otro modo. A continuación vamos a mencionar brevemente algunas de las principales dificultades a las que la articulación en el marco de Puente al Desarrollo ha tenido que enfrentarse.

5.3.1. Resistencias a la articulación en el nivel regional

Puente al Desarrollo constituye un cambio de paradigma en la protección social en Costa Rica, donde se pasa de una atención centrada en la oficina a otra en la que se va a buscar a los beneficiarios potenciales; se pasa de una política de demanda a otra de oferta y se utiliza un modelo bastante homogéneo de atención donde existen unos lineamientos que son comunes a nivel nacional y que constituyen los referentes para el trabajo en todas las regiones. Además, por primera vez se trata de una gestión informatizada, que permite que el nivel central conozca de manera actualizada, y podemos decir que antes que las propias regiones, el trabajo que se está haciendo, dónde no se llega y, casi, los resultados que se obtienen.

Es comprensible que ese cambio radical de situación pueda ser entendido como una pérdida de poder por parte de las personas que habían venido desarrollando sus funciones en el nivel regional y que, por tanto, generase resistencias. La información que se ha obtenido es que **las resistencias se fueron suavizando conforme ha ido avanzando el proceso de desarrollo de la Estrategia**, pero aún se han recogido ejemplos de personas que, en la práctica, pueden estar dificultando el trabajo ejercido por las PCGS en el terreno. A título de ejemplo:

Se supone que nuestro horario administrativo son lunes y viernes. Días asignados a campo son martes, miércoles y jueves y de esos días se nos interrumpen para capacitaciones, reuniones, y demás, entonces el tiempo que queda es muy poco realmente. En lo planificado se decía que eran 6 visitas diarias de lunes a viernes, pero nuestra Jefatura nos dice: ¡Tienen que venir primero a la oficina y después salir a campo!, pero para nosotras es como no entender la logística del trabajo de campo, porque si ya yo iba en el bus para un lugar tengo que bajarme a medio camino y ver cómo hago para regresar a la oficina porque la Jefatura me dijo que tenía que ir primero a la oficina. Hay lugares donde sólo hay 2 buses al día, y es en mí caso que no tengo carro. (Grupo focal con PCGS)

Definir una carga administrativa excesiva, dificultar la aprobación de los viáticos, exigir un trabajo más allá de Puente, son todas vías que muestran que siguen existiendo resistencias que, al día de hoy, hacen que Puente no siempre se esté aplicando del mismo modo. Eso, además, incide en el tiempo que puede dedicarse al trabajo efectivo de atención a las familias y cogestión.

Por otra parte, la articulación interinstitucional en los territorios tampoco se produce en todos los lugares del mismo modo ya que, con frecuencia, las relaciones se producen en forma de estrella, donde la PCGS ocupa la posición central, pero donde el resto de representantes institucionales no tienen por qué conocerse entre sí, como de hecho sucede en algunos de los lugares donde han tenido lugar los grupos focales con los enlaces institucionales regionales.

Hay que tener en cuenta también que las relaciones humanas mediatizan la coordinación en las regiones y no siempre es posible establecerlas de manera que todos los agentes compartan metas y marchen en una dirección común. Valga el ejemplo que se incluye a continuación de uno de los grupos focales con Enlaces Regionales:

En lo de las actividades, a mí me llama la atención ver que se da a nivel nacional, regional y local, y viera que nosotros intentamos y fue imposible. No sé qué es lo que pasa [aquí] con la regional del IMAS: fue imposible entablar una comunicación, qué le digo, al menos cordial. De hecho se hicieron sesiones de trabajo para presentarnos los diferentes enlaces y coordinar trabajo pero al día de hoy con [región] ha sido imposible: correos se enviaron y nunca respondieron, correos de casos que no correspondían y nunca respondieron [...]. (Grupo Focal Enlaces Regionales)

5.3.2. Resistencias vinculadas al modelo de atención

Para una buena parte de las PCGS Puente es su primer trabajo y carecen de la perspectiva de la historia de las instituciones. Consideran que el modelo normal es la articulación y la atención rápida de los referencias, en el ánimo de que las familias reciban los beneficios planteados cuanto antes. Así que en ocasiones le exigen a las instituciones una respuesta mucho más rápida de lo que están en capacidad de dar, por muy deseable que sea la rapidez en la aprobación de la referencia.



Superar estas resistencias suele conllevar tiempo y, sobre todo, conocimiento del otro. Es por eso que son tan importantes iniciativas como la gira que se efectuó en 2016 con el nombre “Yo soy Puente” y que contó con la participación de la propia Vicepresidenta. Esta gira tuvo como objetivo incrementar el conocimiento real de Puente por parte de las instituciones en el terreno, de manera que se despejaran temores y se incrementara el grado de apropiación.

Por otra parte, hay que resaltar también la importancia que adquieren las jornadas informativas y las capacitaciones, especialmente de las PCGS, que han de manejar una oferta institucional cada vez más amplia y diversa y con las particularidades que muestra cada una de las líneas de apoyo. En palabras de un informante de uno de los grupos focales:

Es importante mejorar las capacitaciones tanto a PCGS como a funcionarios de las diferentes instituciones. [...] Tanto desconoce el compañero de la [institución] qué es la Estrategia del Plan Puente o el compañero cogestor social, como al cogestor social ubicarse en el contexto de nosotros [...]. El problema [...] es que cada institución tiene “su forma de matar las pulgas”. Incluso su propia distribución territorial, todas las instituciones tienen una distribución diferente. Ahí ya hay problema. (Grupo focal con Enlaces Nacionales)

Y además todavía quedan problemas derivados de la propia materialización de la articulación. Algunos tienen que ver con el modo de operar en terreno o con las características de la población a la que se dirige Puente: teléfonos que no se mantienen, poca precisión en las direcciones... Algunos de estos problemas son intrínsecos de la población, pero otros pueden irse limando poco a poco. De hecho, los informes de seguimiento muestran que se han producido avances en este sentido.

Otras veces las instituciones se quejan de que las PCGS no les envían información lo suficientemente explicativa para realizar su parte del proceso o del problema de la falta de entendimiento entre el SAPEF y sus propios sistemas informáticos. Esto último ha supuesto la dedicación de unas cuantas horas de trabajo que, en el caso de que el volcado se hubiera podido realizar de manera automática, se hubieran podido evitar. No obstante, se espera que el próximo lanzamiento del SINIRUBE pueda paliarlo, al menos en parte.

Hay otra cuestión de más difícil solución, que tiene que ver con las dificultades de integración de aquellas instituciones cuyo trabajo no tienen como base la familia o la persona, sino que son de carácter más colectivo y se basan en los denominados proyectos institucionales. Los servicios de agua potable, de eliminación de excretas o, en fin, todo lo que se refiere a la mejora de la vivienda y de la habitabilidad bien han estado fuera de la articulación o, como ocurre con el caso del MIVAH, sus características particulares han tenido como consecuencia que el servicio ofertado no haya llegado más que a una pequeñísima parte de los beneficiarios potenciales. La resolución de estos problemas, más compleja, quedará previsiblemente pendiente para sucesivos periodos de aplicación de la Estrategia.

El último de los problemas de los que se quiere hacer mención ya se encontraba reflejado por la evaluación de procesos realizada en 2016:

[...] 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. [...] 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. (EASE, 2016, p.77.)

Esta puede ser otra de las causas que esté contribuyendo a la acumulación de referencias al que hacíamos referencia en el apartado anterior y, sin duda, deberá recibir algún tipo de tratamiento en el futuro.

Pero no solo ha habido problemas. **En muchos lugares existen historias de éxito en relación con la articulación, y experiencias de que se puede ir más allá de lo que estaba planteado en un comienzo.** Con cierta frecuencia, la articulación ha superado la estructura de estrella y las instituciones coordinan actuaciones conjuntas. A nivel central, por ejemplo, el CEN-CINAI ha colaborado con el MEP, con el MTSS y con el INA de manera complementaria a las actividades que se llevan a cabo en Puente.

También hay que destacar el esfuerzo de articulación de algunas de las oficinas del IMAS en el nivel regional donde, bien a través de las PCGS, bien a través de su superior directa, se han establecido convenios con la Municipalidad, con ONG, con centros de formación... o bien se han organizado actividades informativas con instituciones que ni siquiera se encontraban previstas en el nivel local, muchas veces aprovechando los contactos personales de algunas de estas personas.

Además algunas de las instituciones en el nivel regional desean profundizar en la relación, por ejemplo, dándole una mayor formalidad a las reuniones entre enlaces. También reclaman una mayor retroalimentación por parte del IMAS, con el fin de contar con más información sobre los resultados que se obtuvieron gracias a la labor conjunta de las instituciones. Desde este punto de vista, algunos discursos identifican a las PCGS como cuellos de botella, en la medida en que confluyen sobre ellas las demandas que se producen desde los diferentes lugares del sistema.

Todo esto es importante porque, además, Puente no ha dejado de crecer desde su creación, con una **incorporación progresiva de nuevas instituciones y servicios que forman parte de la oferta que se articula en la Estrategia.** Eso requiere, como mínimo, un esfuerzo para la capacitación de las PCGS, que deben conocer con detalle los nuevos servicios –algunos bastante complejos–, con el fin de que puedan informar a las familias de manera ajustada, evitando la creación de falsas expectativas.

Y el crecimiento no debería ser únicamente en términos de instituciones y servicios, sino también en el territorio. En función de los resultados que se ofrecen en esta evaluación y de las condicionantes políticas, fiscales y presupuestarias que haya que tener en consideración, **parece lógico que el modelo se extienda al conjunto del país,** de manera que éste sea el modo en el que se atiende a todas las personas en pobreza extrema.

En definitiva, que en términos de articulación se ha avanzado mucho en un periodo de tiempo muy corto, pero aún queda mucho por hacer, lo que significa que es necesario mantener el esfuerzo.

6. LOS RESULTADOS DE LA ESTRATEGIA PUENTE AL DESARROLLO. EFECTOS E IMPACTO

Este capítulo concentra los principales resultados de esta evaluación en relación con los cambios que se han producido en el nivel de los efectos y los impactos. Así, se abordarán los cambios experimentados en la dinámica familiar de las familias, se analizarán los efectos que la participación en Puente al Desarrollo ha tenido sobre su condición de pobreza y también cuáles son los principales factores que han incidido sobre los cambios. Para terminar, se enumerarán los otros cambios, positivos o negativos, que se han producido como consecuencia de la Estrategia Puente al Desarrollo, pero que no se habían planificado.

6.1. ¿Hasta qué punto existen cambios en la dimensión “Dinámica Familiar” de las familias beneficiarias y no beneficiarias? (PE3)

En el diseño de la Estrategia Puente al Desarrollo se consideró que los cambios en la dinámica de las familias son uno de los elementos clave para favorecer que se produzcan y mantengan las mejoras en este ámbito. Así, esta dimensión fue incorporada al modelo de intervención³⁴ y asociada a la consecución de un total de 6 logros, cuya evolución mostraría los efectos de la participación de las familias. La tabla que se muestra a continuación muestra el nivel de cumplimiento inicial y en qué punto se encontraban en el momento del análisis, dos años después de la primera medición.

Tabla 6. Grado de cumplimiento de los logros de la dimensión Dinámica Familiar

LOGRO	Cumplen antes	Cumplen después	Diferencia cumplimiento
LOGRO 8. Las personas menores de edad cuentan con apoyo económico del padre o madre (pensión alimenticia).	71,57%	84,33%	12,76%
LOGRO 9. La familia distribuye equitativamente las responsabilidades domésticas	60,75%	88,51%	27,76%
LOGRO 10. La familia cuenta con conocimiento e información sobre sus derechos y su accesibilidad.	28,52%	68,77%	40,25%
LOGRO 11. La familia tiene capacidad para el manejo de conflictos familiares (manejo de límites, adicciones, violencia intrafamiliar, tolerancia a la diversidad, etc.).	39,30%	72,03%	32,73%
LOGRO 12. La familia conoce y participa en procesos comunitarios.	24,94%	60,23%	35,29%
LOGRO 13. Las personas integrantes de la familia participan en procesos socioeducativos.	9,77%	61,33%	51,56%

Elaboración propia. Fuente: Base de datos de logros proporcionada por el IMAS

La evolución muestra que todos los logros han experimentado una mejoría, si bien con diferentes grados de avance para cada uno de los planteados.

- El que más avanza es el logro 13, con un incremento de casi 52 puntos porcentuales. Aun así, su valor

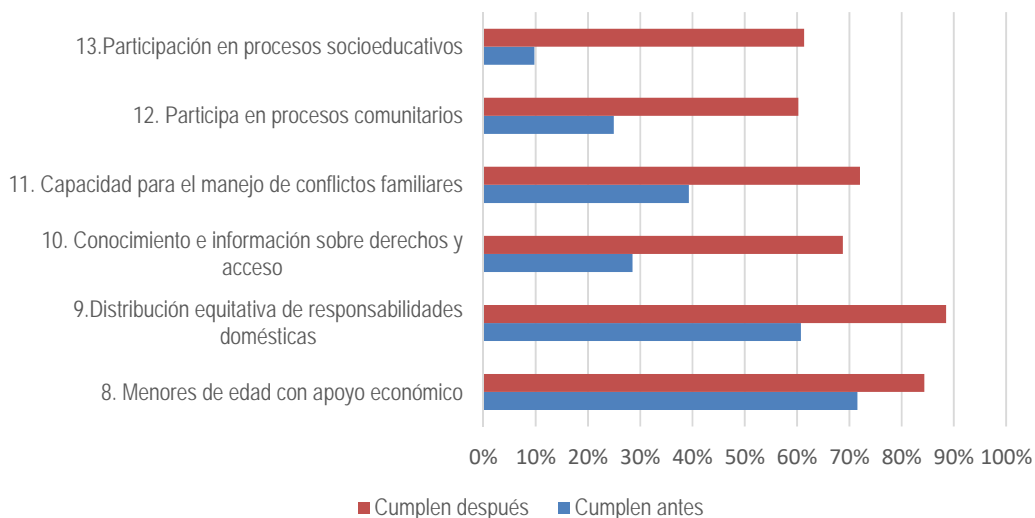
³⁴Es la única dimensión de Puente al Desarrollo no presente en el Índice de Pobreza Multidimensional, lo que muestra que fue añadida por el equipo de diseño de la Estrategia.

final indica que aún es necesario seguir trabajando en esta línea, ya que casi un 40% de las familias siguen excluidas de este logro a la finalización del periodo analizado.

- El segundo mayor avance se refiere al logro 10, ya que a la finalización de esta primera ronda de Puente las familias que conocían sus derechos y el modo de acceder a ellos se había incrementado en más de 40 puntos porcentuales. Probablemente, este hecho se deba a que es un logro fácilmente alcanzable dentro del marco de la intervención ya que, al menos hasta cierto punto, se trata de un logro “unidireccional”, que descansa fundamentalmente en la acción del PCGS y no tanto en el desempeño de las familias.
- El siguiente en volumen de cambio es el logro 12, vinculado al conocimiento y participación de las familias en procesos comunitarios, que crece algo más de 35 puntos. Hay que destacar que este objetivo no parece haberse considerado siempre prioritario a la hora de definir los planes familiares, ya que no se incluyó en 395 casos, a pesar de que la familia carecía de esta condición en su situación de partida.

Dicho esto, en línea con lo que se mencionaba al hablar del logro 13, no solo es importante analizar cuáles han sido los avances sino también cuál es la situación de llegada. Es decir, qué proporción de familias Puente sigue mostrando la carencia en uno de los factores que componen la Dinámica Familiar. El gráfico que se muestra a continuación muestra la situación final de cada uno de ellos, pero también la inicial, de manera que sea más claro el avance realmente experimentado.

Gráfico 5. Variación en los logros de la dimensión Dinámica Familiar y margen de mejora



Elaboración propia. Fuente: Base de datos de logros proporcionada por el IMAS

Lo que se percibe en este caso es que, a pesar de los cambios experimentados, los logros que cuentan con un menor nivel de cumplimiento global siguen siendo el 12 y el 13 –a pesar de encontrarse entre los de mayor crecimiento en el periodo-, lo que significa que aún existe un buen trecho para la mejora en estos ámbitos.

Los resultados de la encuesta dirigida a las PCGS muestran resultados bastante parecidos, ya que los elementos que, a su juicio, han cambiado en mayor medida gracias a la participación en Puente han sido el mayor conocimiento e información sobre el modo de acceder a sus derechos (un 85,5% de las personas

encuestadas han seleccionado esta opción como una de las tres más relevantes), la mejora del manejo de conflictos en la familia, una mejor comunicación entre sus miembros y la distribución equitativa de las responsabilidades domésticas.

Sin embargo, aún queda trabajo por hacer en lo que se refiere a esta dimensión, ya que los contextos y realidades en donde las familias Puente viven y se desenvuelven son complejos y sufren una serie de desventajas sociales que conllevan modos de sobrevivencia y de resolución de sus cotidianidades que no contribuyen a su mejora, sino más bien a su debilitamiento como familia. Quizá por ello las respuestas de las PCGS muestran que los aspectos que han mostrado un cambio menor en relación con el cambio de cultura familiar son el manejo de estrés, la distribución equitativa del cuidado de los hijos e hijas y la tolerancia a la diversidad de los miembros de la familia.

Tabla 7. Aspectos que han cambiado en la dimensión "Dinámica familiar" entre las familias, como consecuencia de su participación en Puente (respuesta múltiple).

En las familias con las que usted ha trabajado, ¿qué aspectos han cambiado más en la dimensión "Dinámica Familiar" como consecuencia de su participación en Puente?		
	Frecuencias	Porcentaje
Distribución equitativa de las responsabilidades domésticas.	43	32,82%
Distribución equitativa del cuidado de los hijos e hijas.	5	3,82%
Mayor conocimiento e información sobre el modo de acceder a sus derechos	112	85,50%
Manejo del estrés	3	2,29%
Mejor comunicación entre los miembros de la familia.	50	38,17%
Mejora en el manejo de límites en el seno de la familia.	29	22,14%
Mejora en el manejo de conflictos en la familia (adicciones, violencia intrafamiliar, entre otros).	54	41,22%
Mayor tolerancia a la diversidad de los miembros de la familia (orientación sexual, creencias religiosas, edad...).	5	3,82%
Mayor participación de la familia en procesos comunitarios.	33	25,19%
Otros.	9	6,87%

Elaboración propia. Fuente: Encuesta realizada a Personas Cogestoras Sociales.

6.1.1. ¿Cómo perciben estos cambios las familias?

La percepción de las familias sobre los cambios que se han producido en el ámbito de la Dinámica Familiar se ha analizado no solo a partir de las declaraciones de las propias familias, sino también con las respuestas de la encuesta realizada a las PCGS, lo que muestra que ambas fuentes son solo parcialmente coincidentes.

Las familias Puente manifiestan que gracias a las capacitaciones y al acompañamiento brindado, la dinámica de sus familias ha mejorado considerablemente. Aspectos como la comunicación entre las personas integrantes de la familia, la distribución de tareas del hogar, la comprensión de la diversidad etaria y de gustos, son algunos de los cambios que más mencionaron dichas familias. Estos aspectos inciden en la manera en cómo se posiciona cada una y uno de los miembros dentro de sus hogares y en el caso de las mujeres repercute en un cambio de autoimagen, de apropiación de sus capacidades y fortalezas y de posicionamiento dentro de sus hogares. En palabras de las propias familias:

Las responsabilidades y todo. Mis dos hijos eran muy arriados, ahí me enseñaron que todos tenemos responsabilidades. Se pusieron medio estresados, y comenzaron a decir que me enseñaban malas cosas. Fue bonito, me enseñaron a defenderme.

Es que uno está muy enfocada en los hijos y la casa, tal vez la forma en que se vive, tal vez uno no es buena madre, tal vez uno no le da buenos consejos a los hijos. Pero sí he cambiado, la forma en que les hablo. Es que uno en lo normal, entre tanto que tiene que hacer, se olvida de los hijos y olvida que ellos necesitan a la mamá y su apoyo, que necesitan un abrazo. (Grupo focal Familias Puente)

Se quiere destacar que en particular las mujeres que han sido parte de los cursos de Formación Humana impartidos por el INAMU concuerdan en que esa capacitación les ha permitido crecer, que gracias a ella han conocido sus derechos y han podido modificar conductas para el bienestar de sus familias. En definitiva y aunque no lo nombren de ese modo, **reconocen que su participación en los talleres las ha empoderado**. Asimismo, estos espacios permitían a las mujeres tomarse un tiempo para sí mismas:

Con el curso de formación humana, sí he notado cambios, porque yo tengo tres adolescentes y es difícil llevarlo. Y me ayuda a abrir la mente y entender la juventud, permitiendo llevarme mejor con mis hijas. Porque anteriormente con ellas nada me interesaba, nada me importaba de lo que me dijeran. Ahora las apoyo y trato de darles consejos. Las dificultades de dinero siempre están, pero con el dinero les he apoyado en muchas cosas y eso ha permitido que participen en cosas que en algún momento consideré inútiles. A ellas las veo mejor ahora. Como mujer, como madre y como esposa, ahora hay más comunicación. (Grupo focal Familias Puente)

Ese es el factor que, a juicio de las PCGS sociales, ha contribuido más a los cambios en la dimensión Dinámica Familiar, con casi 52 puntos de diferencia respecto de las respuestas que han aparecido en segundo lugar (ver Tabla 8). La recogida de información de este equipo evaluador apunta en la misma dirección, con diferencias perceptibles entre las personas/grupos que habían participado en estos talleres y las que no.

Tabla 8. Factores que han contribuido más a los cambio en la dimensión “Dinámica Familiar”.

A su criterio, ¿cuáles cree que han sido los factores que han contribuido más a los cambios en la dimensión “Dinámica Familiar”?		
	Frecuencias	Porcentaje
La asistencia al taller de formación humana del INAMU.	85	65,89%
La mejora de la situación económica de las familias.	4	3,10%
La mejora del nivel educativo de otros miembros de las familias.	18	13,95%
La posibilidad de que niños y niñas hayan contado con servicios de cuidado	4	3,10%
Otro factor. Por favor, especifique cuál.	18	13,95%
(en blanco)	2	-
Total general	131	100,00%

Elaboración propia. Fuente: Encuesta realizada a Personas Cogestoras Sociales.

Las personas cogestoras sociales también afirman haber percibido cambios dentro de la dinámica familiar, principalmente en la actitud de las mujeres que se han comprometido con el cumplimiento del Plan Familiar, las cuales han dado saltos cualitativos en relación a su situación inicial, asumiendo un rol protagónico de sus procesos. A título de ejemplo:

Sí se ve los cambios. Me decía una de las usuarias que cuando yo llegué sufría de depresión y no salía ni de la casa, además no sabía leer ni escribir. Y comenzó a estudiar, y ahora ha sido un cambio: ha sacado sexto, ha llevado cursos de costura, de belleza, que hasta el mismo esposo me decía: yo estoy asustado con esta mujer, ¿se me va a ir de las manos!, por el cambio que ha hecho. (Entrevista a PCGS)

Las PCGS se perciben a sí mismas como agentes de cambio dentro de las dinámicas familiares, ya que si una familia accede a abrir las puertas de su casa para que una persona externa y profesional entre, conozca su realidad y además se involucre brindando asesorías y consejos, es percibido como un cambio sustancial. También perciben así a las PCGS las familias beneficiarias, destacando su papel de guías que les acompañan en los procesos.

Se considera como factor de éxito que todas las personas que integran la familia estén presentes tanto en la definición del Plan Familiar como durante las visitas de seguimiento. De este modo los procesos se gestan mejor, ya que todas las personas asumen la responsabilidad de dar cumplimiento a lo acordado. Además, cambian los modos de relación interna de las familias, ya que cada miembro tiene un rol protagónico, posibilitando una evolución hacia una cultura más propositiva, inclusiva y respetuosa. Las realidades de las familias Puente son muy complejas, se manifiestan las problemáticas de la pobreza extrema, algunas en barrios urbano-marginales donde la violencia y las drogas son los modos de sobrevivencia. Son familias con oportunidades limitadas y posibilidades y conocimientos para gestionar ambientes y dinámicas distintas muy básicos. Es por ello que poder articular y corresponsabilizarles del Plan Familiar constituye un elemento de éxito en el cambio de la dinámica de las familias, además de que **facilita la apropiación del conocimiento** por parte de las mujeres que gerencia la familia. En palabras de una de las PCGS:

Es mucho mayor el cambio cuando está toda la familia o cuando sólo hemos podido trabajar con una persona. Cuando se ha logrado que esté toda la familia se trabajan los avances, que toda la familia analice la dinámica familiar del Plan, tal vez la mamá se asombra de escuchar a sus hijos o el esposo de escucharla a ella, y ese es un reflejo de que esa dinámica de escucharse no se daba. Sólo eso es un cambio significativo, verlos posterior en otras sesiones diciendo ¡vea yo sí logre esto, alguna tarea que se coordinó a trabajar, o lo otro! Y el sólo hecho de ver a los niños diciendo vea logre esto y logre lo otro es todo un cambio. El sólo hecho que ellos se sientan responsables de sus cambios es todo un logro. (Grupo focal PCGS)

La mayoría de las personas cogestoras apunta que las familias que realmente se comprometen con el Plan Familiar logran cambios sustantivos, logros que en algunos casos han significado un replanteamiento de sus modos de vida y que les estará generando una mayor posibilidad de sostenibilidad a futuro. Porque el cambio de las familias respecto a modos de pensar y de resolver conflictos, de comunicarse, de generar ambientes positivos y de gestionar las maneras de relacionamiento ha sido uno de los temas fuertes que ellas y ellos, como cogestores, han promovido dentro de la Dinámica Familiar, ya sea a través de capacitaciones brindadas por otras instituciones, ya sea mediante capacitaciones que ellos mismo gestionan, ya sea por otras vías:

Mucho se orientó también a mejorar la comunicación, al manejo de límites con los hijos, la educación, la crianza con los hijos... Y digamos que ellas como madres logren romper ese esquema, ese sistema que vienen arrastrando, viviendo de generación en generación y logren que sus hijos hagan ese cambio. (Grupo Focal PCGS)

Voy a decir cosas que se han hecho en [región], que son simples pero que han cambiado muchas cosas. Una fue celebrar los cumpleaños. Entonces nosotras les decíamos hagan un cartel donde diga que tal persona cumple en tal fecha. Tengo grabada una familia que la señora no sabía ni

cuantos años tenía, ni cuando cumplía el chiquito ni nada [...]. Se les ponía como esa tarea y celebraban el cumpleaños y cambiaba mucho el compartir de ellos. (Grupo focal PCGS)

Para finalizar, las familias indican que poder contar con un ingreso económico estable constituye un aporte considerable para que la dinámica familiar sea menos tensa, ya que atribuyen a la situación económica una parte importante de la alteración de esta dimensión.

Yo sí he visto un efecto positivo en mi familia, la ayuda económica ayuda a tranquilizar los ánimos. Antes mi salario no daba para todo, con esa ayuda aportaba a pagar los recibos y comida y etc., y entonces con esa ayuda hacía que uno llegara y pagara los recibos y quedaba uno menos estresado. (Grupo focal Familias Puente)

Y en esto concuerdan las PCGS, ya que algunas de ellas indican que, a pesar de los avances que se producen a partir de la formación, el acompañamiento y demás servicios dirigidos a mejorar la dimensión “Dinámica Familiar”, esta mejora no sería posible si no se estuviera acompañando a las familias con las transferencias económicas que están incluidas en la Estrategia Puente.

6.2. ¿En qué medida la condición de pobreza extrema de las familias ha cambiado? (PE1)

La variación en la condición de pobreza se ha analizado en función de diferentes variables de medición: Línea de Pobreza (a través de los ingresos per cápita de las familias), Puntaje FIS (a través de SIPO) y según el Índice de Pobreza Multidimensional.

Para las dos primeras de ellas, se ha empleado la técnica de diferencias en diferencias, junto con el pareamiento a través de *Propensity Score Matching*³⁵. Gracias al uso de estas herramientas, se puede observar no sólo la variación producida entre el momento previo y el posterior al paso por la Estrategia Puente, sino también las diferencias del grupo de tratamiento con respecto al grupo de comparación en ambos momentos. Asimismo, se puede establecer el cambio entre diferentes tipos de familias, al permitir la técnica desagregar por variables. De esta forma, se puede controlar el efecto que otros factores puedan tener sobre la evolución de la población objeto de tratamiento a lo largo del periodo analizado y, con ello, se puede atribuir los efectos observados al propio programa que se está evaluando.

En cuanto a la medición de la pobreza según IPM, se han analizado las variaciones observadas en el porcentaje de familias con privación según las dimensiones incluidas en el Índice de Pobreza Multidimensional.

El análisis que se muestra en estas páginas tiene como puntos de referencia dos importantes momentos en el desarrollo de Puente al Desarrollo: su comienzo en el año 2015 y, una vez han transcurrido dos años de su aplicación, el año 2017. Téngase en cuenta que las bases de datos que contienen información previa a la intervención incluyen a un total de 6.214 familias, cifra que no se corresponde con la totalidad de las familias que han sido beneficiarias del programa hasta la fecha, pero que sí constituye una amplia muestra de casi un 23% del total. Además, se han excluido 13 familias por ser consideradas casos atípicos³⁶ a efectos del análisis.

³⁵ El análisis de diferencias en diferencias realizado ha utilizado como muestra el total de las bases de datos, excluidos los casos atípicos. Por tanto, se ha empleado una base de datos que incluye 19.150 casos en total (6.201 casos de tratamiento antes de la intervención, 6.201 casos de tratamiento después de la intervención, 3.374 de comparación antes de la intervención, y 3.374 de comparación después de la intervención). Para la técnica de *Propensity Score Matching* o pareamiento, se ha seleccionado una muestra de 400 casos del grupo de tratamiento y de 800 del grupo de comparación para realizar el pareamiento; y de 400 y 400 para realizar la técnica de diferencias en diferencias una vez pareados los casos

³⁶ Más información en el Anexo metodológico (anexo 4).

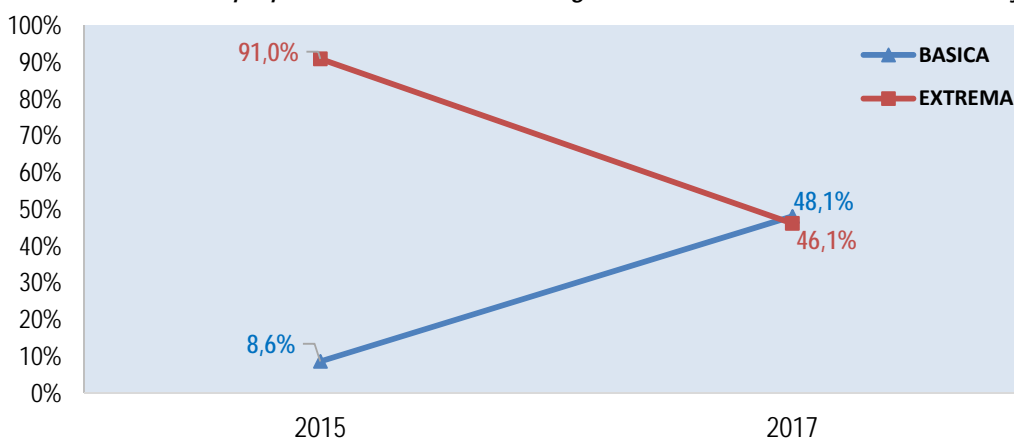
Lo primero que debe decirse es que, según los resultados obtenidos por esta evaluación, la condición de pobreza extrema de las familias ha cambiado, y que lo ha hecho independientemente del método de medición que se haya utilizado, si bien cada uno de ellos aporta matices a esta definición general. En este apartado se pasa revista precisamente a esos resultados y sus matices.

6.2.1. Diferencias según Línea de Pobreza

La variable Línea de Pobreza es la metodología que las Instituciones del Estado de Costa Rica han utilizado tradicionalmente para medir la pobreza. Se trata de una herramienta unidimensional, dado que únicamente toma como referencia los ingresos per cápita familiares, e incluye tres categorías: pobreza básica (PB), pobreza extrema (PE) y no pobre (NP). El método Línea de Pobreza, según se especifica en los documentos proporcionados por el IMAS, compara el ingreso per cápita de la familia con el costo per cápita de la Canasta Básica Alimentaria (CBA) y el costo per cápita de la Canasta Básica Total (CBT).

En el año 2015, la proporción de familias que participa en el programa y que son categorizadas como pobreza extrema es del 90,97%³⁷. Y dos años después, esta proporción se ha reducido al 46,14%, lo que supone una diferencia de casi 45 puntos porcentuales. El grueso de las familias que en un inicio se encontraban en pobreza extrema y en el año 2017 no lo están se localiza ahora en la categoría pobreza básica, que ha aumentado de algo menos del 9% a más del 48% en dos años.

Gráfico 6. Evolución de la proporción de familias en categorías de Línea de Pobreza. Años 2015 y 2017



Elaboración propia. Fuente: Bases de datos proporcionadas por el IMAS

La técnica de análisis de impacto utilizada (Diferencias en Diferencias), sin embargo, requiere la utilización de una variable numérica, por lo que el análisis de impacto realizado parte de la medición de la línea de pobreza a través de los ingresos per cápita de las familias. En términos generales, desde esta perspectiva se puede observar un significativo aumento de 17.690¢ al mes per cápita entre las familias que han participado en Puente respecto a aquellas que no lo han hecho³⁸, lo cual supone casi un 60% de los

³⁷ Se identifican 560 familias que han participado en el programa pero cuya pobreza no es extrema. Ello "se puede deber a posibles cambios en las condiciones socioeconómicas producto de la intervención integral, la calibración del SIPO o error humano".

³⁸ Para confirmar que los cambios observados efectivamente son atribuibles a la ENPD, se ha utilizado la significatividad estadística medida a través del p-valor. La significatividad permite conocer la seguridad con la que se pueden afirmar o rechazar la relación entre las variables que se estén teniendo en cuenta en cada caso. Si el valor p está por debajo del nivel de significación que se ha establecido (en este caso, 0,05) se considera que los resultados son estadísticamente significativos y que no están influidos por el azar. Se puede encontrar más información sobre la forma en la que se ha medido la significatividad estadística en el anexo metodológico (Anexo 4)

ingresos per cápita mensuales de las familias en el grupo de tratamiento en el año 2015, incremento que puede atribuirse a la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza Extrema Puente al Desarrollo.

Los ingresos entre las familias beneficiarias casi se duplican en el periodo analizado, aumentando de 29.551,24¢ a 53.585,60¢ en dos años. También se incrementan los ingresos de las familias que no han participado en Puente, si bien la diferencia en este caso muestra una amplitud mucho menor (pasan de 26.512,65¢ a 32.856,82¢). En el Gráfico 7 se puede comprobar la diferencia en el incremento observado entre el grupo de tratamiento y el de comparación en los dos momentos observados, y cómo habría sido el incremento en el grupo de tratamiento en el hipotético caso de que no hubiera participado en la Estrategia.

Gráfico 7. Resultados de la aplicación de la técnica diferencias en diferencias en los ingresos mensuales per cápita



Elaboración propia. Fuente: Bases de datos del IMAS

Los resultados una vez pareadas las bases de datos son bastante similares en este aspecto. Utilizando esta técnica, se seleccionan los casos que son más parecidos entre sí para comprobar la magnitud de los cambios producidos. La diferencia en este caso es de 18.289¢ per cápita mensuales y goza de una significatividad estadística muy alta³⁹. Esta diferencia es algo mayor que cuando se utiliza la base de datos sin parear. Sin embargo, la diferencia es muy ligera, lo que permite afirmar que los casos que integran la base de datos de comparación y la de tratamiento al inicio de la intervención son bastante similares (la situación de partida es muy parecida) y que, por tanto, los resultados utilizando la técnica de Diferencias en Diferencias y *Propensity Score Matching* no difieren en gran medida.

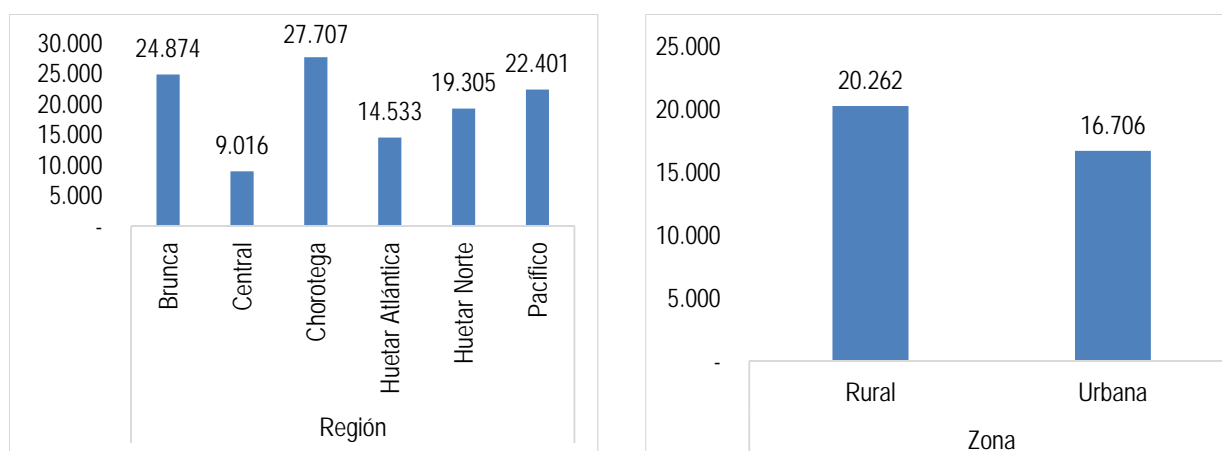
La utilización de esta técnica, además, permite hacer una diferenciación entre los perfiles de familias que han participado en la ENPD y, en consecuencia, comprobar en qué tipo de familias los cambios han sido mayores y/o más significativos estadísticamente. Este análisis es el que se ofrece a continuación. Hay que mencionar que en este grupo de gráficos los datos que se muestran se corresponden con el valor numérico

³⁹ Todos los datos que se han incluido en este epígrafe como resultados de la aplicación de la técnica de Diferencias en Diferencias tienen una significatividad estadística muy alta. Se habla de una significatividad estadística muy alta cuando el p-valor es < 0,01. Para más información, acudir al anexo metodológico.

de la diferencia entre los diferentes grupos. La información sobre el valor que adquiere la renta en cada uno de los casos puede consultarse en el Anexo 7.

El análisis de las diferencias entre familias **según la región en la que residen** muestra que las variaciones más amplias (en términos de diferencias en diferencias) se corresponden con las regiones de Chorotega (27.707¢), Brunca (24.874¢) y Pacífico (22.401¢). Destaca en el sentido opuesto la región Central, que mantiene una diferencia de tan sólo 9.016¢ per cápita mensuales respecto de las diferencias observadas en el grupo de comparación.

Gráfico 8. Línea de pobreza. Diferencias existentes entre familias participantes y no participantes en Puente al Desarrollo, según Región y Zona



Elaboración propia. Fuente: Bases de datos del IMAS

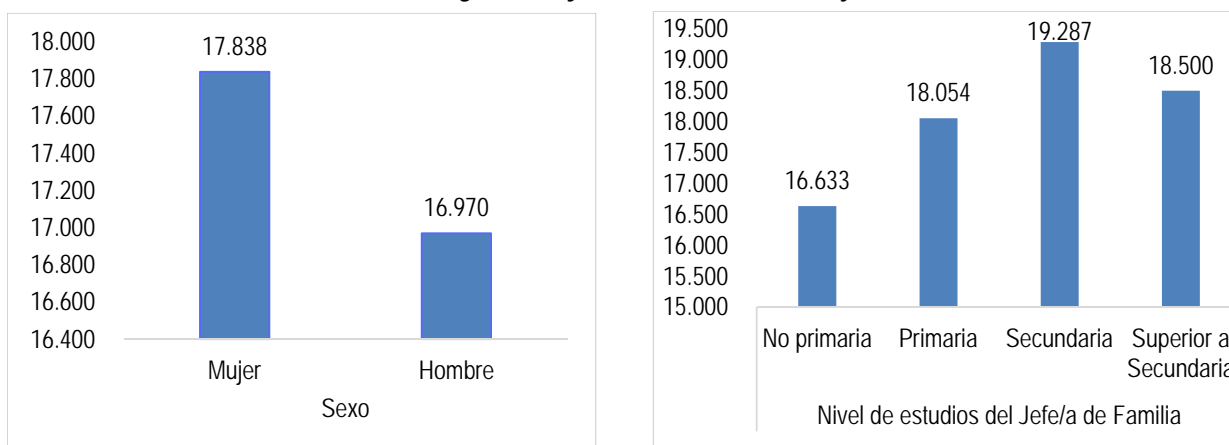
Por **zona de residencia**, también se observan resultados positivos en los ingresos per cápita mensuales tanto en la **zona rural** como en la **urbana**, si bien las diferencias son mayores en el caso de las familias que residen en las primeras (20.262¢, frente a los 16.706¢ de las familias de zonas urbanas). De esta forma, las diferencias entre ambas zonas disminuyen un tanto, si bien en términos absolutos los ingresos de las familias que residen en áreas urbanas siguen siendo mayores tanto antes como después de su participación.

En cuanto al **sexo** de la persona que ostenta la **jefatura de familia**, las diferencias en diferencias muestran un impacto ligeramente mayor del paso por el programa entre las familias encabezadas por mujeres que las encabezadas por hombres. Las familias en las que la jefa de familia es una mujer presentan una diferencia de 17.838¢, mientras que en las que es un hombre, la variación es de 16.970¢. A pesar de ello y de manera similar al caso anterior, en términos absolutos los ingresos per cápita de las familias que cuentan con jefatura masculina siguen siendo mayores.

Respecto del **nivel de estudios de la jefatura de la familia** las mayores diferencias se observan entre aquellos que contaban con estudios de secundaria en el año 2015, pues muestran diferencias significativas de 19.287¢, seguidas de las jefaturas que contaban con estudios superiores a secundaria (diferencias de 18.500¢ (con una significatividad de p-valor<0,05). La variación es especialmente relevante en ambos casos, puesto que la diferencia inicial entre el grupo de tratamiento y el de comparación no era significativa

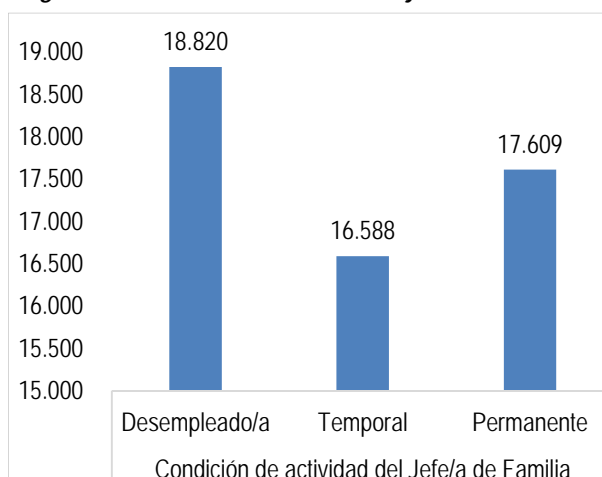
estadísticamente⁴⁰, pero sí lo es después, lo que significa que esta variación es atribuible a la acción de Puente. Por otra parte **los ingresos per cápita guardan una relación directa con el nivel de estudios de la jefatura de familia**, siendo los menores cuando no se cuenta ni siquiera con la primaria completa y los máximos cuando el nivel educativo es de secundaria o superior. Estas diferencias, además, se han vuelto más acusadas tras la intervención.

Gráfico 9. Línea de pobreza. Diferencias existentes entre familias participantes y no participantes en Puente al Desarrollo, según sexo y nivel de estudios de la jefatura de familia



Elaboración propia. Fuente: Bases de datos del IMAS

Gráfico 10. Línea de pobreza. Diferencias entre familias participantes y no participantes según condición de actividad de la jefatura de familia



Elaboración propia. Fuente: Bases de datos del IMAS

Por último, se han analizado las diferencias en diferencias según la variable **condición de actividad** de la persona que ostenta la **jefatura de familia** en el momento previo a la intervención, es decir, **en el año**

⁴⁰ El hecho de que una diferencia se convierta en estadísticamente significativa después de la intervención si no lo era antes la convierte en muy relevante en términos estadísticos. Las diferencias que se observan en el año 2015, al no ser estadísticamente significativas, podrían haber sido producidas por el azar, lo que no ocurre con las del año 2017, que tienen una significatividad muy alta.

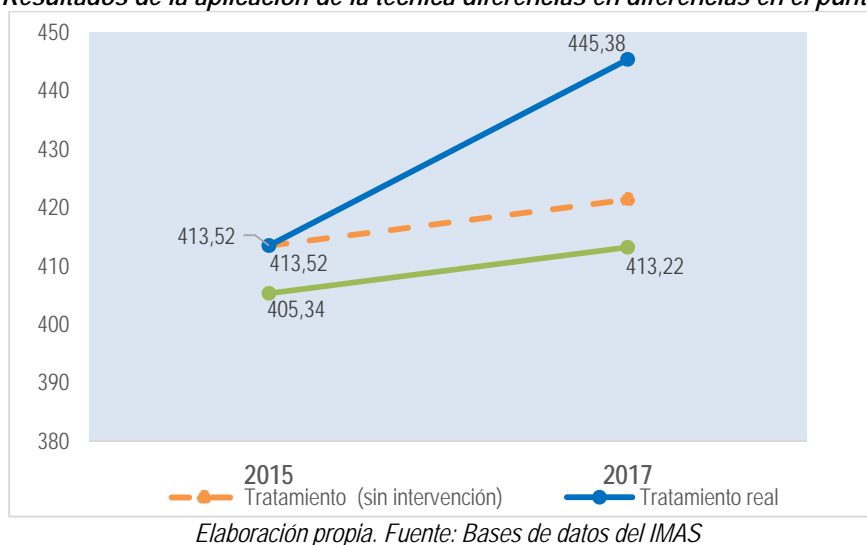
2015. En este sentido, las mayores diferencias en los ingresos per cápita mensuales se producen en las familias cuya jefatura se encontraba en situación de desempleo al inicio de la intervención (diferencia de 18.820¢, muy significativa, especialmente porque no existían diferencias entre grupo de tratamiento y de comparación en 2015) y los menores en los casos en los que la jefatura contaba con un empleo temporal (diferencia de 16.588¢).

6.2.2. Diferencias según Puntaje FIS

En líneas generales, con este método de medición de la pobreza también se observa una mejora en esta condición en las familias que han pasado por la ENPD, aunque en menor medida que la encontrada según la variable ingresos mensuales per cápita. Las diferencias que las familias participantes en Puente han experimentado entre los años 2015 y 2017 con respecto a las no beneficiarias alcanzan un valor de 23,98 puntos y son totalmente significativas estadísticamente⁴¹. Este valor representa el 5,8% respecto del dato inicial en el grupo de tratamiento y es atribuible a la acción de la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza Extrema Puente al Desarrollo. La población que ha pasado por la ENPD aumenta de 413,52 puntos (de media) a 445,38 dos años más tarde, mientras que la población de comparación lo hace desde 405,34 a 413,22 puntos en la ficha FIS.

En el Gráfico 11 se puede comprobar la diferencia que se ha producido entre el grupo de tratamiento y el grupo de comparación entre 2015 y 2017, y cómo habría sido el incremento en el grupo de familias beneficiarias de Puente en el hipotético caso de que no hubiera participado en la Estrategia (según el crecimiento experimentado por el grupo de comparación).

Gráfico 11. Resultados de la aplicación de la técnica diferencias en diferencias en el puntaje de la FIS



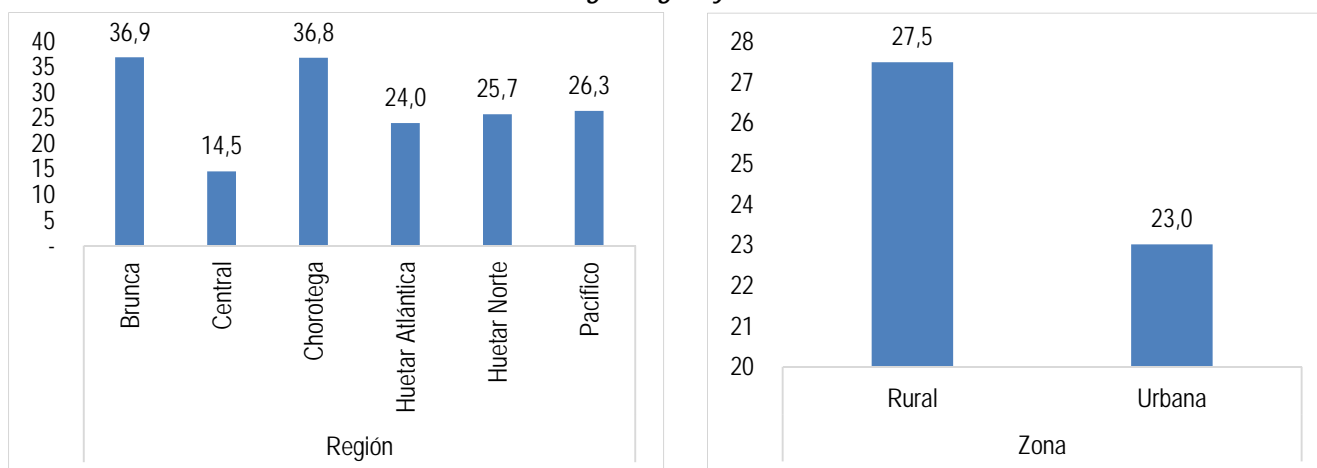
Si se considera la base de datos pareada a través de la técnica *Propensity Score Matching*, los resultados son bastante equiparables. Una vez seleccionados los casos que son más similares entre sí, se pueden observar los cambios producidos entre unos y otros y compararlos. La diferencia en el puntaje FIS con la

⁴¹ De nuevo, en este caso todas las diferencias obtenidas pueden ser consideradas totalmente significativas desde un punto de vista estadístico, con un p-valor < 0,01. Por tanto, a lo largo de este apartado la significatividad estadística solo será mencionada si muestra diferencias con esta pauta general.

base de datos pareada es de 24,02 puntos, un valor muy cercano al obtenido con la base de datos sin parear, y con una significatividad muy alta.

Las mayores diferencias **por región** según el puntaje FIS son similares a las obtenidas mediante los ingresos mensuales per cápita, ya que se ubican en las regiones de Brunca (36,9 puntos) y Chorotega (36,8 puntos). Es importante señalar, además, que el puntaje antes del comienzo de la intervención era mayor en las familias del grupo de comparación (aunque las diferencias mostraban una baja significatividad estadística) y que después de pasar por Puente la situación se invierte (alcanzando una completa significatividad estadística). En el lado opuesto, al igual que se ha visto previamente en la medición de los ingresos, la región Central es la que presenta unos valores de diferencias en diferencias menores (tan sólo 14,5 puntos).

Gráfico 12. Puntaje FIS. Diferencias existentes entre familias participantes y no participantes según región y zona



Elaboración propia. Fuente: Bases de datos del IMAS

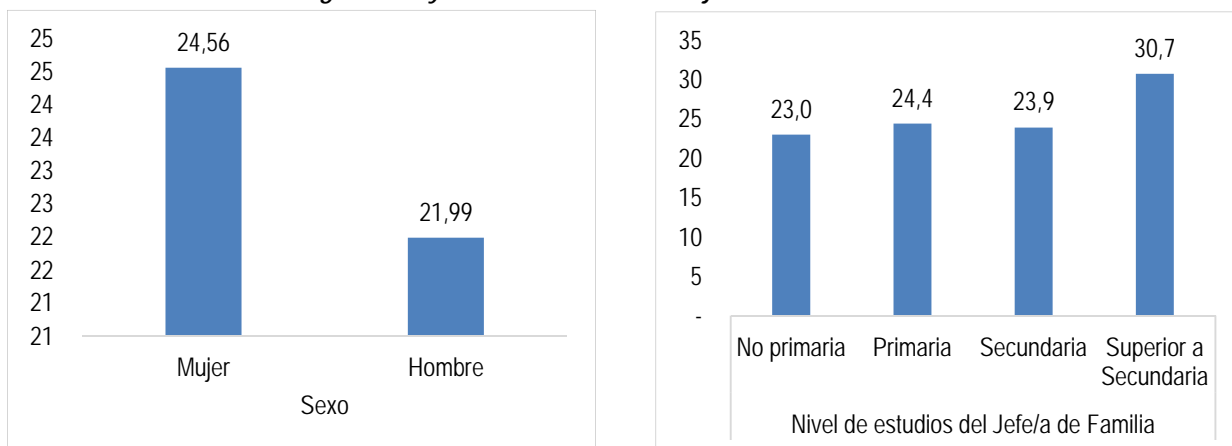
Por lo que respecta al tipo de **zona en el que reside la familia (rural o urbana)**, se observan en este caso también unas mayores diferencias entre las familias que viven en zonas rurales que en las que viven en zonas urbanas. A pesar de ello, en el momento previo a la intervención la población objeto de tratamiento tenía una puntuación menor que la población de comparación (441,44 frente a 443,72 puntos, respectivamente), y la situación se invierte considerablemente dos años más tarde, tratándose además de unas diferencias totalmente significativas.

Las diferencias experimentadas entre la población de tratamiento y la de comparación entre 2015 y 2017 según el **sexo de la jefatura de familia** son mayores entre las familias encabezadas por mujeres que entre las encabezadas por hombres. Las primeras muestran unas diferencias en diferencias de 24,6 puntos y las segundas de 22 puntos y ambas son totalmente significativas. En este punto se observa además una importante diferencia entre la medición a partir de puntaje FIS y a partir de ingresos mensuales per cápita, puesto que, en función del puntaje, la situación de partida es mejor en el caso de las familias lideradas por mujeres (413,55 frente a 398,04 puntos), mientras que no ocurre lo mismo en la medición por ingresos, donde la situación de partida de las familias con jefatura masculina es mejor.

La siguiente variable que se ha tenido en consideración ha sido el **nivel de estudios** de la persona que tiene la **jefatura de familia**. Las mayores diferencias se producen entre las familias cuya jefatura parte de un nivel educativo superior a secundaria (diferencias en diferencias de 30,7 aunque su significatividad no

es alta, $p\text{-valor} < 0,1$) y las menores entre quienes no tienen la primaria completa (diferencia de 23,0). No obstante las diferencias en términos de puntaje FIS entre las jefaturas con nivel de secundaria o menor no son muy grandes, aunque sí que resultan totalmente significativas.

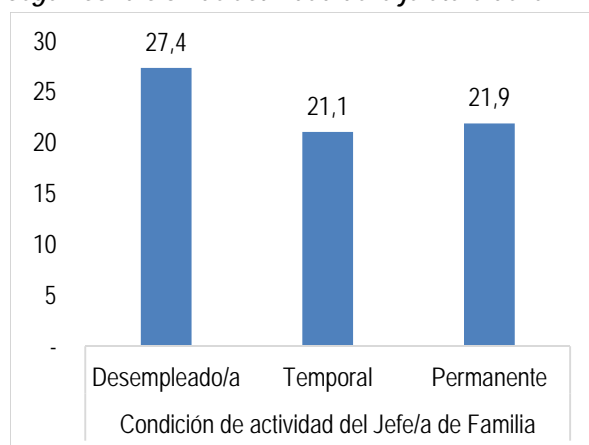
Gráfico 13. Puntaje FIS. Diferencias existentes entre familias participantes y no participantes según sexo y nivel de estudios de la jefatura de familia



Elaboración propia. Fuente: Bases de datos del IMAS

Por último, también se observan diferencias según la **condición de actividad del jefe/a de familia**, siendo las mayores las que se producen en los hogares en los que la jefatura se encontraba en situación de desempleo. Este caso es especialmente relevante, además, puesto que la diferencia entre el grupo de tratamiento y el de comparación antes de la intervención era muy ligera y nada significativa.

Gráfico 14. Puntaje FIS. Diferencias existentes entre familias participantes y no participantes según condición de actividad de la jefatura de familia



Elaboración propia. Fuente: Bases de datos del IMAS

A modo de resumen, a continuación se ha incluido una tabla en la que se muestran las diferencias existentes entre el grupo de familias beneficiarias de Puente y el grupo de comparación, antes y después del paso por la Estrategia del primero de los grupos. Estas diferencias se muestran tanto para el cálculo según Línea de Pobreza como según el cálculo con la FIS.

Tabla 9. Resumen de las diferencias globales entre familias beneficiarias y no beneficiarias de Puente al Desarrollo, antes y después de la participación.

	Ingresos/miembro	Puntaje FIS
Diferencia antes	3.038***	8,180***
Diferencia después	20.728***	32,156***
Diff en Diff	17.690***	23,976***

*** = $p < 0,01$ (significatividad estadística muy alta).

Elaboración propia. Fuente: Bases de datos del IMAS

6.2.3. Diferencias según medición de IPM

Como ya se ha mencionado con anterioridad, el Índice de Pobreza Multidimensional es una nueva herramienta de medición de la pobreza, complementaria a la Línea de Pobreza y con una mirada más amplia, ya que tiene en cuenta las dimensiones de educación, salud, vivienda, trabajo y protección social.

En la Estrategia Puente al desarrollo se utiliza el Sistema de Información de la Población Objetivo (SIPO) para valorar el nivel de pobreza de las familias participantes. Se hace mediante la aplicación de la Ficha de Información Social (FIS), cuya información es introducida en el SIPO, obteniendo dos elementos diferentes: el puntaje SIPO y el grupo de prioridad (que oscila de 1 a 4).

En el año 2016, el Consejo Presidencial Social publicó un informe, denominado "Informe Familias Puente al Desarrollo: Variación de la Condición de Pobreza con medición de IPM basado en una aproximación con SIPO". Puesto que el SIPO no es suficientemente exhaustivo para satisfacer todos los indicadores que forman parte del IPM y que son especificados por el INEC, se realizó una adaptación de los indicadores del IPM a las posibilidades reales que ofrece SIPO, de manera que actuasen como *proxies* de la medición efectuada por aquél.

Para la realización de este análisis se ha seguido la misma lógica, ya que se ha considerado que era el único modo de llevar a cabo una medición factible. Sin embargo, se han realizado algunas adaptaciones. En concreto, se ha utilizado como denominador de los cálculos a las familias a las que era aplicable el logro en cuestión y no el total de las que han participado en Puente. Es decir, si se está midiendo el rezago educativo, por ejemplo, se utiliza como denominador el número de familias que tienen al menos una persona de entre 7 y 19 años, y no el total de las familias. De esta forma, se obtienen unos resultados más cercanos a la realidad, si bien limita su comparabilidad con los obtenidos en el informe realizado con anterioridad.

Se incluye a continuación una tabla que muestra los indicadores incluidos en el IPM, según aproximación SIPO, y que permite valorar el porcentaje de familias en privación de 2015 y 2017.

Tabla 10. Evolución de los indicadores de SIPO que se utilizan como aproximación del IPM

Dimensión	Indicador	2015	2017	Diferencia
Educación	No asistencia a la educación formal	5,90%	4,69%	-1,21
	Rezago educativo	23,45%	30,04%	6,59
	Sin logro de bachillerato	90,85%	88,39%	-2,46
	Bajo desarrollo de capital humano	97,11%	91,78%	-5,33
Salud	Sin seguro de salud	59,16%	33,86%	-25,30
	Sin servicio de agua	9,80%	9,66%	-0,14
	Sin eliminación de excretas	17,64%	16,61%	-1,03

Dimensión	Indicador	2015	2017	Diferencia
Vivienda	Sin eliminación de basura	21,61%	20,74%	-0,87
	Mal estado del techo o el piso	34,96%	10,22%	-24,74
	Mal estado de las paredes	27,37%	24,96%	-2,41
	Hacinamiento	17,46%	28,83%	11,37
	Sin uso de internet	57,52%	40,90%	-16,62
Trabajo	Desempleo de larga duración	5,72%	6,39%	0,67
	Incumplimiento del salario mínimo	74,23%	67,27%	-6,96
	Incumplimiento de otros derechos laborales			0,00
	Empleo independiente informal	91,48%	90,93%	-0,55
Protección social	Primaria infancia sin cuidado	46,95%	12,77%	-34,18
	Personas adultas mayores sin pensión	62,88%	50,00%	-12,88
	Personas con discapacidad sin transferencias	60,46%	50,12%	-10,34
	Fuera de la fuerza de trabajo por obligaciones familiares	51,28%	48,40%	-2,88
TOTAL PONDERADA		45,53%	38,96%	-6,57

Elaboración propia. Fuente: Bases de datos del IMAS, 2015 y 2017

El análisis conjunto de las cifras permite contar con una valoración de cómo ha mejorado la calidad de vida de las familias, mostrando que antes de la intervención el 45,5% de las familias que han participado tenían privaciones según el IPM, valor que se ha reducido a algo menos del 39,0% dos años después de comenzar la intervención. Como veremos a continuación, las diferencias han tenido una mayor magnitud en unas esferas que en otras, con el mayor cambio en el ámbito de la protección social, debido a que las medidas incluidas en Puente desde el comienzo de la intervención están relacionadas sobre todo con garantizar una mayor prestación de servicios en este aspecto.

Dimensión 1. Educación

El indicador “no asistencia a la educación formal” refiere a las familias que tienen “al menos una persona que se encuentre en edades entre los 5 y 17 años y no asista a educación formal”, según el informe del CPS que se está tomando como referencia. Como puede observarse, en 2017 la proporción de familias que presentan esta privación se ha reducido en un 1,2%, cifra pequeña pero que adquiere mayor relevancia si se tiene en cuenta que el volumen de familias con miembros entre esas edades ha crecido en el periodo analizado.

El indicador de rezago educativo es el único de la Dimensión Educación que muestra un empeoramiento, ya que su valor ha aumentado 6,6 puntos porcentuales. Se consideran familias en privación aquellas en las que “al menos una persona de entre 7 y 19 años que esté asistiendo a la educación formal tiene dos años de rezago o más”. Para su medición, se ha utilizado la base de datos proporcionada por el IMAS, en la cual aparecen todos los miembros de las familias que han participado en la intervención y sus datos sociodemográficos y se han utilizado las variables edad actual y último año aprobado. Hay que tener en cuenta que la mayor inclusión de personas en la educación formal incide también en este indicador, de manera que es coherente este incremento con la vuelta a las aulas de una parte de los miembros de las familias Puente.

El indicador sin logro de bachillerato incluye a todas aquellas familias que tienen entre sus miembros a al menos una persona que se encuentre en edades de entre 18 y 24 años y que no tenga bachillerato de

secundaria académica o técnica, ni esté asistiendo a la educación regular⁴². La ligera disminución del indicador en este caso no parece indicar una mejora relevante.

El último indicador de la dimensión de educación se refiere al bajo desarrollo de capital humano y cuenta por tanto con una mayor amplitud que los anteriores, dado que incluye a personas de mayor edad⁴³. Éste es uno de los aspectos en los que las acciones de Puente han actuado en mayor medida, especialmente en el caso de las y los jefes de familia, y es por tanto lógico que se haya producido una mejora de más de 5 puntos. Por otra parte, hay que considerar que es muy difícil modificar algunos niveles educativos en tan solo dos años y además, como ya se ha mencionado, el tamaño de las familias ha aumentado considerablemente en este periodo⁴⁴.

Dimensión 2. Salud

El indicador “sin seguro de salud” (al menos una persona mayor de 17 años sin seguro de salud) ha experimentado una mejora de algo más de 25 puntos porcentuales, lo que representa casi un 34%⁴⁵, que está relacionado con toda probabilidad con el beneficio del Seguro por el Estado durante la intervención.

Se considera que una familia está privada de servicio de agua si “reside sin tubería de agua dentro de la vivienda o con agua proveniente de pozo, río, quebrada o naciente, lluvia u otra fuente que no sea acueducto⁴⁶”. La casi inapreciable reducción experimentada en estos años tiene que ver, sin duda, con la prácticamente inexistente atención a esta línea de actuación por parte de Puente. Algo similar ha ocurrido con el indicador “sin eliminación de excretas”, que considera en privación a aquellas familias que “residen en viviendas con sistemas de eliminación de hueco, pozo negro, letrina u otro sistema diferente al alcantarillado o tanque séptico”. En este caso se detecta una mejora algo mayor que, de nuevo, es difícilmente achacable a Puente, toda vez que tampoco esta línea de actuación ha sido trabajada de manera sistemática.

Por último, en cuanto a la eliminación de basura, uno de los logros del Plan Familiar está referido a esta cuestión. Se entiende en privación aquellas familias que “residen en viviendas donde eliminan la basura botándola en un hueco o enterrándola, quemándola, tirándola a un lote baldío, al río, quebrada o mar u otro⁴⁷”. De nuevo este indicador ha experimentado una mejora inapreciable.

Dimensión 3. Vivienda

La tercera dimensión incluida en el Índice de Pobreza Multidimensional está compuesto por indicadores relacionados con la calidad de las viviendas en las que residen las familias beneficiarias de la ENPD: mal estado del techo o el piso, mal estado de las paredes, hacinamiento y sin uso de internet.

⁴² Se integran dentro de “que no tenga bachillerato de secundaria académica o técnica” las siguientes categorías de escolaridad: ninguno, ciclo de transición, enseñanza especial, primaria incompleta, primaria completa, secundaria académica incompleta y secundaria técnica incompleta.

⁴³ En concreto, se encuentran en privación las familias con alguna “persona con edades de entre los 25 y 35 años sin título de bachillerato de secundaria académica o técnica o alguna certificación de educación no formal, edades entre los 36 y los 57 años sin noveno año o alguna certificación de educación no formal; o edades entre los 58 y 64 años sin primaria completa o alguna certificación de educación no formal”.

⁴⁴ Las 6.214 familias analizadas estaban formadas en el año 2015 por un total de 24.637 personas, mientras que dos años después, el volumen de personas englobadas en estas 6.214 familias había ascendido a 25.027. Esto supone un crecimiento de 390 personas, que se ha experimentado especialmente entre los cónyuges o parejas de las Jefaturas de familia (un 69,23% de estos nuevos miembros de la familia tienen esta consideración).

⁴⁵ Se considera que tiene seguro de salud aquellas personas que tienen en la variable “Condición de Aseguramiento” de la base de datos las categorías de: Asalariado, Cuenta Propia (Seguro Voluntario), Otras formas, Pensionados y Por convenio.

⁴⁶ Se emplea para la medición de este indicador la variable de la base de datos “Medio de agua”. Dentro de la misma, las categorías “No tiene agua por tubería” y “Tubería fuera de la vivienda” son consideradas privación.

⁴⁷ En la zona rural no se considera privación enterrar la basura.

La mejora de la vivienda ha sido uno de los aspectos que se ha echado más en falta por parte de las familias beneficiarias de la Estrategia Puente al Desarrollo. Curiosamente, dos de los indicadores que se definen en esta dimensión han experimentado mejoras que pueden considerarse notables. Casi un 25% de las familias que han participado en Puente han mejorado el estado del techo o del piso de la vivienda y casi un 17% disfruta de acceso a Internet. Se produce también una mejora menor en el caso del estado de las paredes de las viviendas. Estas mejoras pueden atribuirse en su mayor parte a los arreglos que las familias participantes en Puente han ido realizando, utilizando una parte del bono que les llegaba cada mes. En los grupos focales celebrados con familias se han encontrado muchos casos que manifestaban que ése había sido uno de los usos principales de la ayuda.

El uso de internet no se encuentra recogido en la ficha FIS; pero uno de los logros contemplados por la ENPD está referido a esta cuestión "la familia cuenta con acceso a servicio de telefonía e internet". Se utiliza, por tanto, el grado de cumplimiento de este logro para analizar la privación. Aun así, ha de tenerse en cuenta que no se está indicando el uso, sino la disponibilidad del servicio. A este incremento ha contribuido sin duda la incorporación del programa "Hogares Conectados" como una de las líneas de ayuda a las que las familias Puente podían acceder en algunos casos.

Finalmente, una familia es considerada en hacinamiento cuando residen en viviendas donde hay tres o más personas por dormitorio, por lo que no se utiliza el indicador oficial del IPM⁴⁸, dado que no hay información sobre los m² de la vivienda en la ficha FIS. La proporción de familias en viviendas con hacinamiento ha aumentado considerablemente (un aumento de 11,4 puntos), lo que puede explicarse por el hecho de que el tamaño de las familias se ha incrementado en el periodo, como ya se ha mencionado con anterioridad.

Dimensión 4. Trabajo

La dimensión Trabajo solo mejora con claridad en relación con uno de sus indicadores: el incumplimiento del salario mínimo, donde se produce un incremento de casi 7 puntos porcentuales. Se ha tomado como referencia el salario mínimo oficial definido por el MTSS y el INEC⁴⁹. Hay que tener en cuenta que el **número de familias que tienen al menos una persona asalariada en el sector privado ha aumentado en un 21%** (pasando de 1.405 familias a 1.701), lo cual potencia aún más el efecto del incremento del salario, al haber aumentado el denominador del cálculo.

El desempleo de larga duración no se puede analizar con la información que se obtiene de las fichas FIS, dado que no se recogen datos acerca de la duración de la condición de desempleo. En su lugar, se utilizará el indicador "al menos una persona de 15 años o más desempleada" y en este caso lo que se obtiene del análisis es un muy ligero empeoramiento de la situación (con valor de un 0,7% de diferencia).

En cuanto al incumplimiento de otros derechos laborales, no se encuentran datos disponibles que permitan ni estimar el indicador ni aproximarlos de ninguna forma en la ficha FIS, de acuerdo con el *Informe Familias Puente al Desarrollo: Variación de la Condición de Pobreza con Medición de IPM basado en una Aproximación con SIPO* elaborado por el Consejo Presidencial Social en 2016. Es por ello que se ha

⁴⁸ Que utiliza: personas "que residen en viviendas con menos de 30m² de construcción con dos residentes; viviendas con menos de 40m² en las que residen de 3 a 6 personas; viviendas con menos de 60m² en las que residen 7 personas o más"

⁴⁹ El salario de un trabajador no calificado genérico, según el INEC, percibe en la actualidad 293.132,67 €, que, dividido entre 42 horas (la jornada en empleos permanentes), son 6.979,35 €. Por otra parte, en la FIS no existen datos sobre su incumplimiento ni sobre el número de horas trabajadas. Por ello, se utiliza el indicador "al menos una persona asalariada en el sector privado, que recibe un salario menor al salario mínimo mínimo por hora laborada". Para estimar las horas trabajadas, se calcula 42 horas para aquellas personas que tienen empleos permanentes y 16 para las que tienen trabajos estacionales/ocasionales.

decidido no dar ningún peso en la ponderación a este indicador y, en su lugar, ampliar el peso otorgado al resto de indicadores de la dimensión trabajo.

Finalmente, el indicador de empleo independiente formal considera en privación a aquellas familias en las que al menos una persona que trabaje por cuenta propia o sea empleador no tenga seguro directo (Modalidad de aseguramiento: asalariado, independiente o voluntario⁵⁰). En el año de partida, entre las familias que tenían al menos una persona que trabaja por cuenta propia o es empleador, en el 91,48% de los casos esta persona no tenía seguro directo; en el año 2017, esta proporción es del 90,93%. Existe, por tanto, una ligera reducción del 0,55%.

Dimensión 5. Protección social

Por lo que respecta a la última dimensión, está compuesta de los siguientes indicadores: primaria infancia sin cuidado, personas adultas mayores sin pensión, personas con discapacidad sin transferencias y fuera de la fuerza de trabajo por obligaciones familiares.

El indicador primera infancia sin cuidado incluye como familias en privación a aquellas que tienen al menos una persona de 0 a 4 años que no asista al prekindergarten y donde no haya una persona mayor de edad fuera de la fuerza de trabajo (en el hogar, no en la familia). No existe una información en la ficha FIS que recoja este tipo de información, sin embargo, uno de los logros de las familias sí que está relacionado con este aspecto y puede servir como orientación. Se trata del logro número 2: "Las personas menores de 12 años asisten a CEN CINAI, materno, prekindergarten u otra alternativa de cuidado y desarrollo infantil". Ha de tenerse en cuenta que no se incluyen sólo a los menores de 4 años que asisten al prekindergarten, sino que se incluyen también personas de hasta 12 años que asistan a centros de cuidado y desarrollo infantil. Este indicador ha experimentado una mejora de más de 34 puntos porcentuales en el periodo considerado.

El siguiente indicador de esta dimensión es denominado personas adultas mayores sin pensión, y refiere a familias en las que no haya ninguna persona adulta mayor (mayor de 65 años, para este análisis) que no reciba pensión⁵¹. En el año 2015, el 62,88% de las familias que tienen al menos una persona adulta mayor tienen esta privación; mientras que en el año 2017, son el 50%. La reducción, por tanto, en este indicador es de 12,88 puntos, valor que se sitúa un poco por encima de los 10,34 puntos de mejora en el indicador de personas con discapacidad sin transferencias. En este caso, se consideran en privación las familias que tienen al menos una persona con alguna discapacidad que no esté ocupada y que no reporte otros ingresos. Es necesario aclarar que algunas transferencias podrían haber sido anotadas en la ficha FIS a la persona que esté a cargo de la persona con discapacidad⁵², lo que dificulta su cómputo.

El último indicador se refiere a la situación de encontrarse fuera de la fuerza de trabajo por obligaciones familiares (habitualmente por oficios del hogar), lo que frecuentemente deriva en una alta dependencia económica⁵³. Este indicador ha experimentado una leve mejora, por debajo de los 3 puntos porcentuales (2,9 en concreto).

⁵⁰ Debido a las posibilidades que ofrece la base de datos disponible, se han utilizado las categorías asalariado y cuenta propia (voluntario) para identificar a aquellas familias que no tienen privación. Es decir, las familias en las que al menos una persona que trabaje por cuenta propia o sea empleador que tienen privación son aquellas en las que estas personas no tengan un seguro del tipo asalariado o cuenta propia (voluntario).

⁵¹ Que en la base de datos, en la categoría "Condición de actividad" aparezca "Pensionado".

⁵² Se consideran las personas que tienen alguna deficiencia física o mental y que no reciben ingresos ni por salario ni por cuenta propia.

⁵³ Para la medición de este indicador, se utiliza únicamente el criterio de que haya al menos una persona fuera de la fuerza de trabajo (aparece en la base de datos como oficios del hogar).

6.3. ¿Cómo inciden la estrategia y otras causas ajenas a la estrategia en el cambio en la situación de la pobreza extrema de las familias beneficiarias y no beneficiarias? (PE2)

Ya se ha visto en el apartado anterior como, efectivamente, la situación de pobreza extrema de las familias beneficiarias de Puente indica que se ha producido una mejora, no presente en mismo grado en el caso de las familias no beneficiarias. Así que en este apartado se abordan los factores a los que los diferentes agentes implicados en Puente al Desarrollo atribuyen el cambio. Los datos que se incluyen son, por tanto, de percepción, y es por eso que a la hora de definir los indicadores de la pregunta se consideró necesario incluir también una reflexión sobre el grado de cumplimiento de los logros planteados en los Planes Familia de Puente al Desarrollo.

La dimensión en la que se ha producido una mayor diferencia entre el nivel de cumplimiento de los logros que fueron definidos es la de educación y formación, que se ha incrementado en casi 36 puntos, le siguen dinámica familiar y salud, ambas con una diferencia que supera los 20 puntos. Desde el punto de vista del mayor volumen de cumplimiento, es esta última la que alcanza un mayor nivel, con casi un 86% de cumplimiento entre las familias que se encuentran en la base de datos. La que muestra un nivel de cumplimiento más bajo en el momento de la segunda medición es la dimensión de protección social que se mantiene ligeramente por debajo del 40% y que es la segunda que menos crece en el periodo, después de la dimensión de vivienda.

Tabla 11. Nivel de logro por cada dimensión de la Estrategia Puente al Desarrollo

LOGRO	Cumplen antes	Cumplen después	Diferencia cumplimiento
DIMENSIÓN 1. Protección Social	27,77%	39,80%	12,03
DIMENSIÓN 2. Dinámica Familiar	37,58%	61,25%	23,67
DIMENSIÓN 3. Educación	31,34%	67,18%	35,84
DIMENSIÓN 4. Salud	63,62%	85,65%	22,02
DIMENSIÓN 5. Trabajo	32,32%	47,08%	14,76
DIMENSIÓN 6. Vivienda	57,71%	66,57%	8,87

Elaboración propia. Fuente. Base de datos de logros proporcionada por el IMAS

Estos son los datos de nivel de cumplimiento. Desde otra perspectiva, cabe preguntarse qué factores son más valorados por las familias que participan en Puente y cuál es su percepción, por tanto, del potencial de mejora de cada una de ellos. En esta ocasión tenemos que recurrir a una fuente indirecta, ya que no contamos con ese dato de forma numérica. Sin embargo, en la encuesta realizada a PCGS, se les pidió que identificaran algunos de los elementos que, a su juicio, las familias beneficiarias consideraban que eran más importantes. El gráfico que se incluye a continuación muestra la distribución de respuestas a las que se les asignó las puntuaciones máximas (1 y 2, sobre un total de 6):

Según el gráfico de la izquierda, el aspecto más valorado por las familias que participan en Puente al Desarrollo es, con mucho, el aporte económico, sorprendiendo en cambio el poco valor relativo que le otorgan a la posibilidad de alcanzar la independencia económica. Para tener una valoración más precisa, sin embargo, conviene tener también en cuenta las respuestas que se dieron al segundo valor en importancia (valor 2). **Agregando ambas valoraciones el acompañamiento social se considera aún más importante que aporte económico** (5 puntos por encima). Hay que recordar que este análisis se hace a partir de las percepciones de las PCGS, lo que sin duda puede constituir un sesgo. Sin embargo,

el resto de técnicas cualitativas, algunas de las cuales tenían a las familias beneficiarias como destinatarias, refrendan esta valoración.

Gráfico 15. Importancia relativa de algunos apoyos proporcionados por Puente, en opinión de las familias



Elaboración propia. Fuente: Encuesta realizada a PCGS .

De hecho, la información recogida mediante técnicas cualitativas destaca cuatro elementos como aquellos que han tenido una mayor influencia a la hora de conseguir los resultados obtenidos. Estos cuatro elementos son el trabajo desarrollado por las personas cogestoras sociales, el proceso de empoderamiento de las mujeres jefas de familia que han participado en la Estrategia, algunos elementos del modo de atención que han permitido la obtención de sinergias y un conjunto de otros aspectos, de los que se ha destacado el apoyo político y el sentar las bases para que se produzcan algunas mejoras en el futuro. En las siguientes páginas se va a describir cada uno de ellos.

El acompañamiento de las PCGS

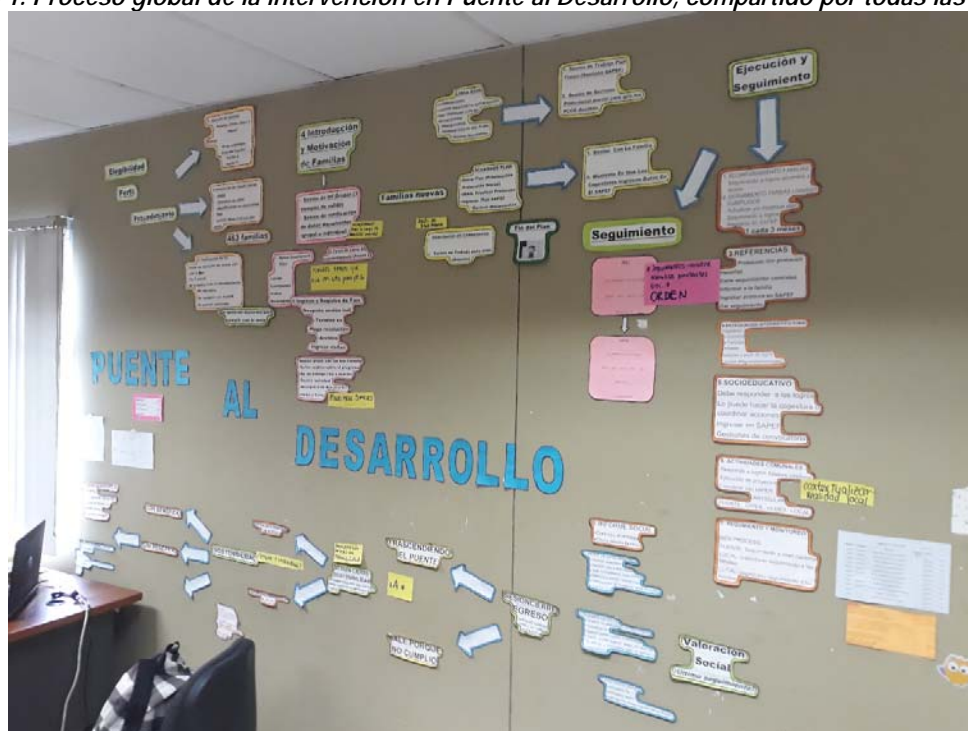
Las personas cogestoras sociales son una figura de nueva creación en el funcionamiento de Puente al Desarrollo. De hecho estas personas, en sí mismas, actúan como puente, fundamentalmente entre las instituciones que cuentan con la oferta programática que se pone a disposición de Puente y las personas que se benefician de la Estrategia haciendo las referencias que corresponda y dándoles seguimiento. Pero ésa no es su única labor: además, le dan acompañamiento a las familias, desde la fase inicial de identificación, diagnóstico y elaboración del Plan Familiar, hasta su egreso, una vez que ha transcurrido el tiempo previsto, la familia ha alcanzado un 90% de logro y no se han producido otras circunstancias que recomienden la permanencia ampliada de la familia.

Y aún esas no son las únicas, porque muchas de ellas establecen relaciones con instituciones de ámbito local para completar la oferta de servicios, concertan con otras la realización de actividades específicas, apoyan algunos de los procesos de generación de actividad por cuenta propia... Por no mencionar la elaboración de informes, las tareas administrativas, en otras ocasiones la búsqueda de locales para el desarrollo de algunas actividades y todo un conjunto de tareas menudas que consideradas globalmente no lo son tanto.

Y, finalmente, el acompañamiento a las familias se traduce en muchas ocasiones en un ejercicio continuo de motivación y de apoyo que puede llegar a suponer una carga emocional importante para las personas que se desempeñan como cogestoras. Y todo ello multiplicado por las 170 familias que, como media, deben atender. Todo ello configura una **sobrecarga laboral, profesional y emocional** que llega a hacer difícil el cumplimiento de sus funciones.

Es cierto que, según las personas informantes, las PCGS han recibido más formación que la mayoría del personal del IMAS. Es cierto que se les dotó de recursos técnicos e informáticos para poder desarrollar su trabajo; es cierto que acceden a viáticos y a elementos de protección. Pero también lo es que en algunos lugares las familias se encuentran muy dispersas y que con frecuencia no cuentan con un medio de transporte, propio o de la institución, al que puedan recurrir. Podría decirse que al ser el primer perfil en la institución que "abandona los escritorios" y sale al campo, a la búsqueda de familias, **han ido emergiendo necesidades que no necesariamente estaban previstas, por lo que ha sido muy difícil satisfacerlas.** Además, si bien en algunos lugares se ha trabajado como un equipo, con una entusiasta participación de sus superiores, en otros han tenido que enfrentarse a resistencias que les hacían más difícil el desarrollo de su gestión. A título de ejemplo del primero de los casos, las fotos que se incluyen a continuación muestran la oficina de las PCGS de una de las delegaciones del IMAS, donde puede percibirse uno de los resultados del trabajo conjunto por parte del equipo, que ha elaborado un diagrama de referencia general para su trabajo.

Foto 1. Proceso global de la intervención en Puente al Desarrollo, compartido por todas las PCGS



Las personas cogestoras sociales, mayoritariamente jóvenes mujeres profesionales en el campo del trabajo social o la psicología, para muchas de las cuales es su primer trabajo real han estado realizando un gran esfuerzo durante los dos años en los que se ha venido desarrollando esta estrategia. Es cierto que tampoco todas las PCGS han mostrado la misma capacidad y compromiso, pero sí que se puede afirmar

que la gran mayoría de ellas han hecho el mejor trabajo que les ha resultado posible, a pesar de lo cual manifiestan cierta angustia, por no poder hacer el trabajo como entienden que es necesario hacerlo.

Hay familias que no avanzan tanto como uno quisiera porque uno no puede estar más al pendiente y son familias que lo necesitan: ese acompañamiento terapéutico, psicológico, donde tratamos de cambiarle ese chip, que logren salir de esa posición de "yo no puedo, no sé, si lo hago me sale mal", etc. Pero nosotras no tenemos el tiempo para darle a esa familia la atención ni la educación donde podamos irles cambiando la mentalidad, con una atención más cercana. Porque si yo voy cada tres meses, o cada cuatro meses, donde la familia no es lo mismo a si voy cada dos meses y una psicóloga la atiende cada 15 días, porque muchas familias se nos quedan rezagadas por eso, porque no se sienten capaces. (Grupo focal con PCGS, 2017)

Muchas veces [...], cuando íbamos hacer seguimientos, en muchas ocasiones ya íbamos contra reloj, visitando. Uno salía a campo y decía: hoy tengo que hacer 5 visitas. Sea como sea tengo que hacerlas. Entonces en la mañana uno llegaba a una casa y tal vez la señora estaba en crisis [...] y tal vez uno tenía programado una hora con cada una, y ya iba como hora y media. Y ya uno empezaba "no me va alcanzar", "no voy a poder salir", porque la señora se me puso, y yo no puedo cortarla y dejarla allí tirada. Tal vez ella con todo el mundo en la cabeza, pero yo sé en mis adentros que ya me retraso todo el día y que me perdió todo el control para el resto de la semana que yo tenía el trabajo. Entonces uno no halla como hacer, deshumanizarse y dejarla así tal vez toda confundida y usted salir e irse por que tiene que cumplir meta [...]. (Grupo focal con PCGS, 2017)

En las diferentes técnicas cualitativas se le pidió a las PCGS que mencionaran qué era lo que más les gustaba y lo que menos de su trabajo en Puente al Desarrollo. En las respuestas recibidas el discurso mayoritario se refiere al trabajo directo con las familias. Se recogieron menos opiniones de aspectos que valoraran menos, pero aun así, destacaba el no poder hacer el trabajo en las condiciones que consideraban óptimas. En definitiva, lo que muestran esas respuestas es que **existe un deseo generalizado de hacer las cosas bien** y que consideran que el modo en el que se está haciendo en la actualidad es mejorable. El ejemplo que más se menciona es el del acompañamiento, donde un buen número de ellas reconocen que no se hacen todas las visitas que se deberían (se han encontrado algunos casos de familias Puente que afirman que nunca recibieron la visita de una PCGS en sus domicilios, y no necesariamente porque residiesen en zonas peligrosas). En palabras de una de las informantes clave:

"El cogestor social es el eje que más peso lleva, porque está entre la familia, la institucionalidad y la presión de los planes. Está jalado de todos lados".(Informante clave, 2017)

Para terminar este apartado, mencionar que la evaluación de procesos ya llamaba la atención sobre este punto. De hecho, en el capítulo en el que pasa revista a las intervenciones desarrolladas en otros países, en las que Puente al Desarrollo se inspiró, refiriéndose a una de las evaluaciones realizadas al programa Red Unidos de Colombia se menciona:

"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). Este resultado, 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." (EASE, 2016, p.41.)

Si bien el caso costarricense es diferente, ya que sí se han encontrado efectos significativos sobre las familias en pobreza extrema, este tipo de resultados dirige la mirada hacia los aspectos que deberán reforzarse en el futuro.

El empoderamiento de las mujeres jefas de familia

El fenómeno del empoderamiento no se ha dado obviamente en todos los casos, pero sí en una gran proporción de las mujeres jefas de familia que fueron beneficiarias de Puente. Han existido varias vías complementarias para llegar al empoderamiento: el mismo trabajo de la PCGS, la satisfacción vinculada a la mejora de la familia, pero uno de ellos ha tenido un efecto que hay que destacar. Se trata de los talleres de Formación Humana impartidos por el INAMU, en los que se hace conscientes a las mujeres de que son sujetos de derechos, de que tienen recursos o de que es legítimo que se dediquen tiempo a ellas mismas. Pero también se les hace conscientes de que son capaces de poner límites y salir de situaciones de violencia y de maltrato. En fin, tras el paso por estos talleres, una buena parte de las mujeres comenzaron a sentirse valiosas y capaces, pudieron visionar un futuro deseado y, en definitiva, se empoderaron.

¿Cuáles han sido las consecuencias? Pues, para empezar **un cambio de actitud hacia ellas mismas, pero también hacia otros miembros de su familia, especialmente sus hijos e hijas**. En muchos casos también les puso en marcha, para alcanzar determinados logros, muchos de los cuales tenían que ver con la mejora de la educación y, posteriormente, de la capacitación. Fue en esta fase cuando el papel de las PCGS se hizo más importante en este aspecto. Se han recogido numerosos testimonios que lo indican, pero al menos se incluyen los dos siguientes, ambos procedentes de grupos focales con familias Puente.

También he tenido muchas oportunidades: oportunidad de yo presentar esos exámenes. Yo me siento una persona que soy inteligente. Yo le dije que yo voy a ir al colegio y aunque sea llevo a tercero y puedo empezar a trabajar. (Familia Puente, 2017)

La familia ahora es más única, he sabido valorar eso. Aprende uno a sentirse más valioso. Porque yo decía antes que para qué sacar el sexto, pero con la ayuda de la cogestora y me hicieron ver que podía. Recibí apoyo y testimonio de compañeras en la casa de la mujer. Y saqué el sexto y además un curso de manipulación de alimentos y allí voy adelante. Me sentía que nací para ser ama de casa y cuidar a los hijos, entonces aprendí que uno puede seguir adelante y no tiene por qué quedarse solo en la casa. (Familia Puente, 2017)

Dada la capacidad transformadora de **estos talleres, es importante que se presten en la primera etapa de participación en Puente**, ya que el resto de la actividad se beneficia de esa nueva conciencia de las mujeres jefas de hogar como seres capaces de llevar a cabo lo que se han propuesto. Sin embargo, y como ya se mencionaba en el apartado relativo al acceso de las familias, no siempre la oferta está disponible. Aunque el INAMU incrementó considerablemente el número de personas que imparten estos talleres, y aunque realizó alguna reducción de su duración (de 6 a 4 meses), no ha contado con capacidad para atender todas las referencias que le llegaron en un tiempo óptimo de cara a aprovechar al máximo su potencial activador y de autoafirmación.

Puente es una estrategia que pone el acento en la oferta y busca la integralidad y la cogestión

Las políticas sociales de demanda mantienen la exclusión, ya que el proceso de aprender el modo de acceder a determinadas ayudas puede llevar años y hay personas y familias que ni se plantean esa posibilidad. Por eso, un buen número de los informantes consideran que la principal virtud de Puente es que va a buscar a las personas que lo necesitan allá donde se encuentran, permitiendo el acceso a la oferta pública de servicios a grupos familiares que nunca habían sido capaces de conseguir un beneficio (y algunos ni siquiera lo habían solicitado).

Es cierto que un cambio de paradigma de estas características no es fácil de conseguir y que, como veremos en otros capítulos se han producido algunas resistencias, a veces enconadas, tratando de mantener el *status quo*. Lo que dicen las instituciones es que **el cambio de modelo ha llegado para**

quedarse y que, en la medida de lo posible, el **objetivo es poner el protagonismo en las familias que requieren de los servicios.**

También se constituye como factor de cambio el hecho de que **Puente sea una estrategia integral.** Es cierto que la integralidad no se ha logrado plenamente en esta etapa, como ya se ha mencionado anteriormente al hablar de la dimensión vivienda, que no siempre los servicios tienen cupo y que el enlace con el mercado de trabajo sigue siendo una asignatura pendiente pero, aun así, **el avance ha sido muy importante.** Esta voluntad de integralidad, como mínimo, interrumpe la exclusión de algunas familias que no saben o no pueden acceder a los servicios. A título de ejemplo:

Eso es importantísimo, porque el traslado de estas personas a una unidad local [...] puede representar un 10% de este ingreso o más dependiendo del caso, y seguramente no tienen con quien dejar a sus hijos y los tienen que llevar y eso es pagar más [...]. Entonces al final es una inversión por algo que al final no sabes si te van a dar o no [...]. Y que significa ir a una institución, y si te alcanza el tiempo máximo a dos. (Entrevista con informantes clave, 2017)

Nosotros vemos muchísima población vulnerable económica, social y en todas las áreas. Y la ventaja es que como tienen el subsidio, estas personas pueden llegar a las citas; caso que en otro momento no se daba. La atención que reciben es que si son pacientes con zonas muy alejadas es que lleguen ese día y ese mismo día se pueda brindar una serie de servicios que no les implique venir a varias citas en diferentes fechas. (Grupo Focal con Enlaces Regionales, 2017)

Y la **atención integral** no sólo tiene la ventaja de facilitar el acceso a la oferta institucional, sino que, además, **facilita la generación de sinergias entre los diferentes programas que participan, consiguiendo una actuación más eficiente.** El compartir recursos, la eliminación de actividades solapadas, tales como los diagnósticos institucionales individuales, la mirada global sobre la persona... todos son elementos que facilitan la eficiencia. Y también se pueden conseguir sinergias en el nivel familiar, ya que la mejora simultánea en distintos frentes puede suponer una mejora del grupo humano que vaya más allá de la suma de las ventajas de los diferentes servicios. Sirva como ejemplo, ya mencionado, las pequeñas mejoras efectuadas en un buen número de viviendas, que pudieron emprenderse gracias a los recursos que facilitaba Puente.

El último aspecto que se quiere resaltar desde esta perspectiva es la **corresponsabilidad.** Es decir, una manera de trabajar en la que **tanto quien presta el servicio como quien lo recibe comparten la responsabilidad** del éxito de lo que se pretende. La metodología definida pone mucho el acento en la corresponsabilidad, tanto desde un punto de vista 'filosófico' como desde un punto de vista operativo. El objetivo es que quien recibe la ayuda se convierta poco a poco en protagonista y motor de su propia trayectoria, tal y como se expresa en el siguiente texto:

[...] Todo el tema del compromiso y la corresponsabilidad, si en un primer acercamiento no se había calado tanto en eso, hoy por hoy en las sesiones informativas a las familias les queda claro que este es un proceso de varios actores y que ellos son parte. Y que, si no, que sepan que no va a funcionar. De hecho ahora terminando una de las sesiones de cierre y las de egreso, las familias que ya salen es algo que a ellas les genera un poco de ansiedad, y ante los pronósticos, ha ido súper bien porque las familias entienden y los cogestores se quedan asombrados del proceso vivido en estos dos años. A veces nosotros en el día a día y en este cierre uno se da cuenta que ellos lo valoran, una señora le dijo a la cogestora: "yo soy una tonta porque yo no lo supe aprovechar, y yo no merezco más este beneficio, porque usted a mí me dio todas las herramientas pero yo no supe, pero sepa que usted me va a volver a ver y yo ya habré terminado el colegio. (Entrevista grupal con la Unidad de Coordinación, 2017)

De nuevo, se han producido avances, algunos muy relevantes, pero aún queda un largo camino por recorrer. En los grupos focales se han encontrado algunos ejemplos de personas que, habiendo finalizado su participación, o próxima a finalizarla manifestaban que creían que no habían entendido lo que era Puente. Y otras cuyo discurso mostraba que ni siquiera eran conscientes de que no lo habían entendido. En otras ocasiones las familias aceptan lo planteado por la PCGS sin entender realmente a qué se están comprometiendo o que es lo que firman. Se ha encontrado algún caso en relación con el Plan Familiar, pero también con el egreso. No son la mayoría, pero siguen quedando. Como en los casos anteriores un cambio de estas características no se alcanza plenamente en solo dos años, y será necesario trabajar en esta línea para que poco a poco la apropiación se produzca a nivel social.

P. Cuando usted va a la oficina y llena el formulario ¿la cogestora le va diciendo los aspectos que necesitan mejorar o es más bien usted la que le dice en qué es que necesita mejorar?

R. No, es ella la que me dice los compromisos para poder ser parte de Puente y para que yo pueda superarme.

P: Pero usted puede decir no, yo a eso no quiero comprometerme...

R. Yo siento que si uno dice que no, entonces no. Porque me he dado cuenta que otras muchachas tal vez no iban a un curso y le quitaban la ayuda. (Entrevista de Identificación de Experiencias a Beneficiaria de Puente, 2017)

Hay que tener en cuenta cuál es el colectivo con el que trabaja Puente. Especialmente en el caso de las mujeres jefas de familia, están acostumbradas a que ellas “no pueden, no opinan”, así que no terminan de entender que la corresponsabilidad no es un imperativo; que, al menos en parte, puede modelarse en lo que se refiere, por ejemplo, a sus intereses a la hora de capacitarse o de iniciar un pequeño negocio. Esta falta de asunción de su responsabilidad se muestra, por ejemplo, en su uso del lenguaje, ya que con mucha frecuencia ellas se convierten en el complemento de un sujeto activo que es el responsable de la acción (expresiones como “me dieron”, en lugar de “recibí”).

Pero, como se ha dicho, **Puente constituye un cambio cultural y de paradigma** en diferentes frentes, y no se debe pretender un cambio completo en solo dos años. Por el contrario, las evidencias muestran que los avances experimentados han jugado un papel, sin duda, en el cambio de situación de pobreza.

Otros elementos

Los discursos mencionan muchos otros elementos, pero hay dos que se desean mencionar. El primero, se refiere al **decidido apoyo político** que ha recibido esta Estrategia, apoyo que no se ha quedado en una mera declaración de intenciones, sino que ha llegado al nivel del seguimiento de los avances y de la puesta a disposición de los medios para solucionar algunos de los problemas. Si esto no se hubiese hecho de este modo, el arranque habría sido mucho más lento, sin duda, los esfuerzos menos decididos y el ritmo de ejecución menor. De manera que seguramente esta evaluación no estaría reportando los mismos resultados.

El otro elemento es que **Puente** no trabaja solo en el corto plazo, sino que también **establece una base para que otros cambios de largo plazo puedan producirse**. Tal y como mencionaba una de las cogestoras:

Sólo el hecho de que ella pudiera entender la importancia que es la educación para sus hijos y que ella pudiera venderles esa idea e infundírsela, podría ser en un futuro que los hijos no tuvieran que vivir la pobreza que viven ahorita. Entonces muchos resultados puede que no se logren ver ahorita en estos dos años, se logran ver a futuro. (Grupo focal de PCGS, 2017)

Una mayor permanencia en el sistema educativo (como uno de los efectos sinérgicos de la actuación con el MEP), mayor acceso a los servicios de salud, hasta una mejor alimentación y, de manera muy importante, unas relaciones familiares normalizadas y más cálidas, pueden suponer un cambio muy importante para la siguiente generación, para los hijos e hijas, al menos para los más pequeños, de las familias que han participado en Puente al Desarrollo durante estos años.

6.4. ¿Cuáles son las características socioeconómicas y geográficas de las familias beneficiarias que marcan posibles diferencias en los resultados? (PE6)

Este apartado comienza por describir las características básicas de la población beneficiaria de Puente al Desarrollo que se encuentran incluidas en las bases de datos facilitadas por el IMAS con las que se ha trabajado y posteriormente se incluyen los resultados del análisis discriminante realizado.

6.4.1. Perfil socioeconómico y geográfico de las familias beneficiarias

La mayoría de las familias participantes en la Estrategia Puente al Desarrollo tienen un tamaño de entre 3 y 5 personas (algo más del 75% se sitúa en este tramo), con una relevante diferencia de tamaño según el sexo del jefe de familia, siendo mayores las familias lideradas por hombres (4,85 miembros de media) que las lideradas por mujeres (3,73 de media). El número máximo de miembros entre las familias atendidas ha sido de 12 (2 familias) y el mínimo de solo 1 persona (4 familias).

La mayoría de las familias tienen a una mujer como su jefa (casi el 80%), mujer que con 33,5 años es, además, más joven que los hombres (7 años más joven, como media).

Tabla 12. Relación entre el número de familias por sexo de la Jefatura de familia y edad media de éste/a

Sexo Jefe/a	Número de familias	Porcentaje sobre el total	Edad media de la Jefatura
Femenino	4.930	79,34%	33,51
Masculino	1.284	20,66%	40,52
Total	6.214	100,00%	34,96

Elaboración propia. Fuente: Base de datos de familias beneficiarias en el año 2015 proporcionada por el IMAS

Tabla 13. Relación entre número de miembros de la familia, edad media de la jefatura y número de familias por zona (rural o urbana)

Zona	Número de miembros	Edad de la jefatura de familia	Número de familias	
			V.A.	%
Rural	4,30	36,75	1.433	23,06%
Urbana	3,86	34,42	4.781	76,94%
Total	3,96	34,96	6214	100,00%

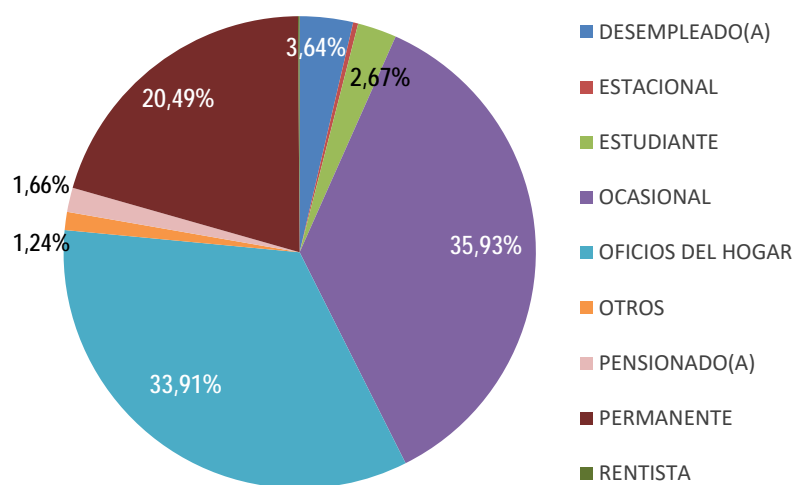
Elaboración propia. Fuente: Base de datos de familias beneficiarias en el año 2015 proporcionada por el IMAS

Casi el 77% de las familias participantes viven en zonas urbanas, que cuentan con un tamaño menor y con una jefatura de familia algo mayor que las que residen en zonas rurales. Por lo que respecta al **máximo nivel de estudios alcanzado** por la persona que ostenta la Jefatura de familia, más del 67% cuenta con

un nivel de primaria completa (34,9%) o menor (primaria incompleta, 26,9%; sin estudios: 5,5%). Destaca igualmente el volumen de personas que tienen secundaria académica incompleta (23,7%).

La **condición de la actividad** de la Jefatura de familia denota en la mayoría de los casos una situación que puede ser considerada de inestabilidad laboral: ya sea por encontrarse desempleados, dedicarse a los oficios del hogar (casi un 34%), ser estudiantes o contar con un empleo de carácter estacional u ocasional. Tan sólo un quinto de los jefes/as de familia tiene una actividad permanente y esta condición suele estar reservada para los jefes de familia varones (un 38,6% de jefes de familia varones gozan de una actividad permanente, frente al 15,8% de las mujeres jefas de familia).

Gráfico 16. Distribución de la condición de actividad de la jefatura de familia.



Elaboración propia. Fuente: Base de datos de familias beneficiarias en el año 2015 proporcionada por el IMAS

De aquellas personas jefas de familia que tienen un empleo (ya sea permanente, estacional u ocasional), la gran mayoría lo tiene por cuenta propia (52,9%); un 30,75% es asalariado/a del sector privado y un 15,45%, es empleado/a doméstico/a. Por nivel ocupacional, el 77,6% de las personas que tienen trabajo son trabajadores/as no calificados, seguidas de las y los trabajadores de los servicios y vendedores/as de comercio y mercado.

No todas las familias que han participado en esta primera fase de la Estrategia Puente al Desarrollo tienen un nivel de pobreza categorizado como extremo. De las 6.214⁵⁴ familias que figuran en la base de datos, un 8,6% cuentan con un nivel de pobreza básico y aún se encuentran 26 casos (un 0,4%) consideradas "no pobres" (0,42%). Ello se debe al momento de reconstrucción de la base de datos de familias beneficiarias, que se produce con posterioridad a la entrada de las familias en la Estrategia, por lo que no deben ser consideradas como filtraciones. Por esta razón se ha decidido incluirlas en el análisis del perfil socioeconómico y geográfico.

El **promedio de ingresos por familia** es de 114.639,09 colones mensuales antes de participar en la Estrategia, si bien se observan diferencias en función del sexo de la Jefatura de familia y del tipo de zona (rural / urbana). Así, las familias en las cuales la Jefatura es ostentada por una mujer tienen de media

⁵⁴ Téngase en cuenta que este dato no se corresponde con el total de familias atendidas en la Estrategia. La base de datos proporcionada incluye sólo a aquellos casos de los cuales se pudo obtener información sobre su situación al inicio de la intervención. No obstante, este volumen de familias representa en torno al 23% del total de las familias participantes.

40.000¢ mensuales menos que las lideradas por un hombre (106.346,38¢ frente a 146.479,50¢) y las familias localizadas en una zona rural también tienen un promedio de ingresos menor que las que se encuentran en zonas urbanas (106.439,16¢ frente a 117.096,85¢). Con carácter global, los ingresos medios per cápita de las personas incluidas en la base de datos de tratamiento son de 29.548¢ por mes.

Tabla 14. Promedio de ingresos familiares según sexo de la jefatura de familia y zona (rural o urbana).

Sexo Jefatura familia	Zona		
	Rural	Urbana	Total
Femenino	96.402,27	108.695,26	106.346,38
Masculino	125.695,26	159.348,43	146.479,50
TOTAL	106.439,16	117.096,84	114.639,09

Elaboración propia. Fuente: Base de datos de familias beneficiarias en el año 2015 proporcionada por el IMAS

Tabla 15. Promedio de ingresos por miembro según sexo de la jefatura de familia y zona (rural o urbana)

Sexo jefatura de familia	Zona		
	Rural	Urbana	Total
Femenino	24.970,25	30.099,27	29.119,24
Masculino	25.818,33	34.489,47	31.173,64
TOTAL	25.260,84	30.827,45	29.543,74

Elaboración propia. Fuente: Base de datos de familias beneficiarias en el año 2015 proporcionada por el IMAS

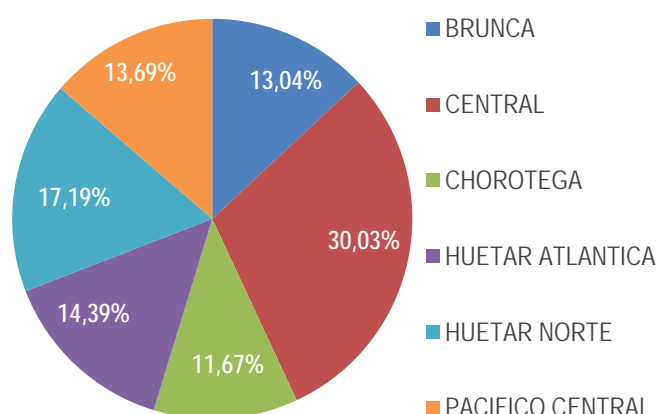
Teniendo en cuenta el tamaño familiar, se observa que el promedio de ingresos por miembro de la familia al inicio de la intervención es de 29.543,74¢, observándose igualmente una importante diferencia en función de la zona en la que reside la familia: las personas que viven en zonas urbanas disponen de media de 30.827,45¢, mientras que las que viven en zonas rurales tienen un promedio de ingresos por miembro de 25.260,84¢.

Las 6.214 familias atendidas que figuran en la base de datos de referencia engloban a un total de 24.637 personas, un 6,3% de las cuales padecen una enfermedad crónica, que asciende a un 10,1% si se consideran en solitario las jefaturas de familia. El 8% cuenta con alguna deficiencia física, de los cuales casi la mitad son hijos o hijas de la jefatura de la familia.

Geográficamente, el grueso de las familias atendidas se localiza en la región Central (30%), seguida de las familias ubicadas en Huetar Norte (17,2%) y Huetar Atlántica (14,4%). Los ingresos familiares son más elevados en la zona Huetar Atlántica 130.193,00¢ de media; y los ingresos más bajos se encuentran en Huetar Norte, cuyas familias disponen de 104.534,60¢ mensuales.

El número promedio de miembros en las familias también varía de unas regiones a otras, siendo más grandes las familias en las zonas Huetar Atlántica (4,5 miembros de media), Huetar Norte (4,04) y Brunca (3,99). El mayor porcentaje de familias que habitan en el medio rural se encuentra en la región Huetar norte (con un 54,5%), seguida de las que se ubican en Huetar Atlántica (el 34,6% de las que residen en esta región se encuentran en una zona rural) y Chorotega (34,6). Por el contrario, en la Región Central, tan sólo un 2% de las familias participantes que se ubican en esta región se encuentran en una zona rural.

Gráfico 17. Porcentaje de familias sobre el total según región MIDEPLAN



Elaboración propia. Fuente: Base de datos de familias beneficiarias en el año 2015 proporcionada por el IMAS

6.4.2. ¿Qué características sociodemográficas y geográficas inciden más en los cambios en la condición de pobreza?

Para tratar de determinar qué características de las familias inciden más en los cambios en su situación de pobreza se aplicó un análisis estadístico discriminante, cuyas características se describen en el anexo metodológico, junto con las decisiones metodológicas que fue necesario asumir para posibilitar su aplicación. Además, esta cuestión fue también introducida en las entrevistas y grupos focales que se desarrollaron, de modo que se contase con información desde dos puntos de vista diferentes. Los resultados por una y otra vía no son totalmente coincidentes, pero sí que existen elementos de confluencia entre ambos, que dotan a los hallazgos encontrados de una mayor robustez.

En este caso, el análisis discriminante permite descubrir cuáles son las variables que inciden en mayor medida en la mejora en la línea de pobreza de las familias participantes en la EPND. Como se puede observar en el apartado de metodología, se considera que han mejorado aquellas familias que en 2015 estaban en condición de pobreza extrema y en 2017 están en pobreza básica o son consideradas no pobres.

El primer hallazgo en la determinación de las variables que son especialmente relevantes para la modificación de la situación de pobreza puede sorprender un tanto, ya que el análisis muestra que ni la variable Puntaje FIS ni la variable Ingresos per cápita gozan de la significatividad estadística necesaria para considerar que tienen efecto sobre la mejora en la Línea de Pobreza. Esto es, **la situación de partida de la familia en términos de ingresos y de puntaje FIS no es relevante para explicar los cambios a una mejor situación producidos tras la participación de la familia en la Estrategia**. La razón por la que no son consideradas relevantes es que no se observa la significatividad requerida en las diferencias en estas variables (según la prueba de igualdad de medias de grupos) entre las familias que mejoraron su situación y las que no lo hicieron⁵⁵.

Tampoco es relevante desde este punto de vista el hecho de que la persona que ostenta la jefatura de familia tenga alguna deficiencia física o mental, que tenga una enfermedad crónica o que esté desempleada al inicio de la intervención. Territorialmente, hay dos regiones que tampoco presentan

⁵⁵ En este caso la comparación se establece entre familias que mejoran y familias que no mejoran su condición de pobreza, en ambos casos en el grupo de familias beneficiarias de Puente.

significatividad estadística a la hora de discriminar entre aquellas familias que mejoran y las que no lo hacen: Huetar Norte y Pacífico, siendo Huetar Atlántica de las que menos discriminan.

En otras palabras, en el grupo de familias que cambian su situación según LP, no es posible identificar una pauta concreta ni en términos de Puntaje FIS, ni en el volumen de ingresos per cápita. Y, en el mismo sentido, el volumen de casos de la región Huetar Norte o Pacífico es estadísticamente similar entre el grupo de familias que mejoran según LP y las que no.

En el cuadro que aparece a continuación se muestran por orden de importancia las variables con una mayor capacidad explicativa de un cambio de situación en la condición de pobreza, según los resultados del análisis realizado. Es decir, aquellas que se muestran más discriminantes a la hora de determinar si una familia mejora o no lo hace en la variable Línea de pobreza.

Variables más explicativas

1. Menor tamaño de la familia
2. No pertenencia a la región Central
3. Pertenencia a la región Brunca
4. Pertenencia a la región Chorotega
5. Mayor edad de la Jefatura de familia
6. Jefatura de familia con empleo permanente
7. Jefe de familia varón
8. Vivir en una zona rural

Como puede verse, la primera es la cantidad de miembros de la familia, su tamaño. Es decir, el tamaño de las familias es la principal variable a considerar a la hora de conseguir avances en la condición de pobreza. **Cuanto más pequeña es la familia, más facilidad tiene para salir de la situación de pobreza.** En este caso la explicación parece obvia: las familias con un mayor número de miembros son aquellas en las cuales hay un mayor número de menores⁵⁶ y, por tanto, un menor número de personas que se encuentran en edad de trabajar.

Por otra parte, una mejora en los ingresos supone una mayor mejora per cápita cuando la familia cuente con un menor número de miembros. Finalmente, una familia con más miembros genera un mayor volumen de necesidades de cuidado y, por tanto, limita más el tiempo que puede dedicarse a la generación de recursos para la familia.

La segunda variable a tener en consideración es la región. **La dimensión territorial es muy importante para explicar las mejoras en la condición de pobreza de las familias.** Tanto es así que la pertenencia a determinadas regiones (como Brunca y Chorotega) incrementa considerablemente las posibilidades de mejorar la situación de pobreza mientras que la pertenencia a la Región Central, las disminuye. En otras palabras, y tomando el ejemplo de la región Brunca, entre las familias que mejoran su situación de pobreza existe una mayor proporción relativa de familias procedentes de la región Brunca y, al mismo tiempo, entre las familias que proceden de la región Brunca hay una mayor proporción que mejoran su condición de pobreza en términos relativos. Aunque con un grado menor de relevancia, como puede verse en el cuadro anterior, las posibilidades de mejora serán también mayores si la familia reside en un entorno rural.

Este resultado resulta sorprendente porque, al contrario de lo que indican los datos, la dispersión y la distancia a los servicios, que dificulta su acceso, es uno de los factores que las técnicas cualitativas señalan una y otra vez como barrera para la mejora. Una posible explicación radica en el hecho de que en las zonas que tradicionalmente han contado con menos condiciones de partida, la Estrategia Puente haya sido aprovechada al máximo, precisamente porque se entendió que era una oportunidad que podía ser única. En otras zonas, donde el acceso a los servicios es menos complicado, como en la región Central, por ejemplo, existe una oferta de servicios más estable y conocida por la población. Esto no significa, sin embargo, que la lejanía y la dispersión constituyan un factor facilitador. La situación es justo la contraria, tal y como se muestra, por ejemplo en los siguientes discursos de dos PCGS:

⁵⁶ Las familias que mejoran en la línea de pobreza tienen una media de edad de sus miembros de 19,27 años; mientras que las que no mejoran tienen una media de edad de 17,51 años, de media. Esto implica una diferencia de 1,76 puntos entre unas familias y otras.

[...] En mis casos, yo tengo una comunidad que no hay acceso, si no es por un radio no se pueden comunicar. Yo tengo poquitas familias allí, pero con ellos no he podido trabajar tanto como he querido por la zona, porque no hay acceso a trabajo, no se puede ir caminando desde las 4 en la mañana. Ellos no tienen ideas productivas, porque ellos trabajan en el campo, pero tengo otra muchacha que se dedica a hacer uñas y allí nunca va a poder salir adelante. (Grupo focal con PCGS, 2017)

Las condiciones de la persona que ostenta la jefatura de familia también influyen en las posibilidades de mejora. Cuanto mayor sea la persona que ostenta la jefatura, más posibilidades tiene de mejorar la condición de pobreza de la familia y tendrá mejores posibilidades, además, si es un varón y si al comenzar su participación en Puente contaba con un empleo permanente.

La edad de la jefatura se encuentra directamente vinculada a las consideraciones realizadas más arriba en relación con el tamaño de la familia. Y que la pobreza es un fenómeno feminizado no requiere mayor explicación (casi el 80% de las familias de la base de datos utilizada cuentan con jefatura femenina). Tampoco sorprende que contar con un empleo permanente facilite la mejora en la condición de pobreza tras el paso por Puente. En otros términos, algo así declaraba una de las cogestoras sociales que actuó como informante:

Esas familias que tenían algo, aunque sea algo que les permitía tener algún ingreso, el acompañamiento de los dos años, vino como a encaminar un poco, ya la familia sabía qué tenía que hacer, tal vez lo que ocupaba era orientación y tal vez un poco de incentivo económico para lograrlo. [...] Porque lo que nosotros venimos a hacer es darles el último empujón, darles los diferentes programas, los accesos a las instituciones y ya con lo que la familia genera de ingreso desde antes de entrar a Puente más el incentivo económico, eso logra que las familias salgan. Pero las que están abajo en pobreza extrema, rotunda extrema, sin acceso a trabajo ni absolutamente nada, de eso no salen en estos dos años. (Entrevista a PCGS, Identificación de experiencias, 2017)

Este *verbatim* no es el único que se hubiera podido incluir con un discurso más o menos similar, así que en este caso la congruencia entre los discursos y los resultados estadísticos es máxima. No sucede lo mismo, sin embargo, respecto de otras variables que no han demostrado capacidad de explicación estadística del cambio. Entre ellas cabe mencionar, por su relevancia, el nivel educativo de la persona jefa de familia que, sin embargo, es mencionada repetidamente por los informantes.

Otro de los elementos que es frecuentemente mencionado en los discursos como elemento clave para propiciar los cambios en la situación de pobreza es la voluntad de la familia y, especialmente, de su jefatura. En otras palabras, su empuje. Sin embargo, más allá de una primera impresión, no necesariamente fiable, es difícil que una PCGS pueda identificar en las primeras entrevistas si una persona o familia realmente tiene ese empuje y ese deseo de comprometerse. Si ese hubiese sido un criterio de selección, habría habido familias que no hubiesen entrado en Puente. Sin embargo, al hacerlo, experimentaron un proceso de transformación muy importante. Las familias que participan en Puente tienen muy claro cuál es el método para detectar esta voluntad y empuje. No es el diagnóstico inicial, sino el seguimiento, donde se puede ser testigo, a su juicio, del compromiso que asume cada una de ellas.

A pesar de las limitaciones expresadas en el anexo metodológico⁵⁷, el análisis realizado ha creado una ecuación discriminante que permite, siempre con un cierto margen de error, determinar si es más probable que una familia en concreto mejore o que no lo haga, de acuerdo a sus características al inicio de la intervención. La mencionada ecuación será diferente en función de la región de pertenencia de la familia. A continuación se muestran las ecuaciones que deberían ser utilizadas según la región de residencia de las familias participantes.

Cuadro 5. Ecuaciones discriminantes por regiones

Huétar Norte, Huétar Atlántica o Pacífico,	$f_{\text{HUETAR NORTE, HUETAR ATLÁNTICA, PACÍFICO}} = 1,231 + \text{cantidad de miembros de la familia} * -0,457$ $+ \text{Edad de la Jefatura de familia} * 0,018 + 0,372 \text{ (sólo si es hombre)}$ $- 0,223 \text{ (sólo si vive en una zona urbana)}$ $+ 0,381 \text{ (sólo si la Jefatura de familia tiene empleo permanente)}$
Región Brunca	$f_{\text{BRUNCA}} = 1,231 + 1,297 + \text{cantidad de miembros de la familia} * -0,457$ $+ \text{Edad de la Jefatura de familia} * 0,018 + 0,372 \text{ (sólo si es hombre)}$ $- 0,223 \text{ (sólo si vive en una zona urbana)}$ $+ 0,381 \text{ (sólo si la Jefatura de familia tiene empleo permanente)}$
Región Central	$f_{\text{CENTRAL}} = 1,231 - 1,040 + \text{cantidad de miembros de la familia} * -0,457$ $+ \text{Edad de la Jefatura de familia} * 0,018 + 0,372 \text{ (sólo si es hombre)}$ $- 0,223 \text{ (sólo si vive en una zona urbana)}$ $+ 0,381 \text{ (sólo si la Jefatura de familia tiene empleo permanente)}$
Chorotega	$f_{\text{CHOROTEGA}} = 1,231 + 0,915 + \text{cantidad de miembros de la familia} * -0,457$ $+ \text{Edad de la Jefatura de familia} * 0,018 + 0,372 \text{ (sólo si es hombre)}$ $- 0,223 \text{ (sólo si vive en una zona urbana)}$ $+ 0,381 \text{ (sólo si la Jefatura de familia tiene empleo permanente)}$

Fuente. Análisis discriminante a partir de la base de datos de familias Puente facilitada por el IMAS

Nótese que hay algunos valores que se deben introducir sólo si se cumple el requisito establecido entre paréntesis. Es decir, sólo hay que sumar 0,372 si la jefatura de familia es un hombre; hay que restar 0,223 sólo si la familia vive en una zona urbana y hay que sumar 0,381 únicamente si la persona que ostenta la jefatura de familia tiene un empleo permanente al inicio de la intervención. Si el valor obtenido en la ecuación es superior a 0, la familia en cuestión tiene más posibilidades de mejorar al pasar por el programa; mientras que, en cambio, si el valor obtenido es inferior a 0, la familia tiene menos posibilidades de progresar en la variable línea de pobreza.

Por ejemplo, una familia formada por 6 miembros que viven en la región Chorotega en una zona urbana, la jefatura es una mujer de 37 años, que no tiene un empleo permanente tendría la siguiente ecuación:

$$f_{\text{Familia de ejemplo}} = 1,231 + 0,915 + 6 * -0,457 + 37 * 0,018 - 0,223 = -0,1530$$

⁵⁷ Las variables observables presentes en la base de datos e introducidas en el análisis discriminante no permiten determinar **completamente** la mejora o no mejora en la condición de pobreza de las familias beneficiarias. Todo parece apuntar a la existencia de otros elementos no incluidos en la base de datos (variables no observables) que también tienen un gran poder explicativo a la hora de establecer el éxito de la ENPD. Es por ello que se hace especialmente importante tomar con precaución los resultados obtenidos y contrastarlos con la información recabada a través del trabajo de campo cualitativo, lo que contribuirá a tener una imagen más completa de las variables que inciden en la mejora en la situación de las familias beneficiarias de Puente.

El valor obtenido como resultado de la ecuación, -0,1530, es negativo, por lo que, dentro del margen de error previsto, se puede estimar que la familia en cuestión no mejorará en la línea de pobreza tras su paso por la ENPD. Aunque vivan en la región Chorotega (lo cual es un aspecto positivo para la mejora), vivir en una zona rural, con una mujer joven que no tiene un empleo permanente como jefa de familia, hacen que la familia no progrese.

La principal utilidad que tiene este análisis de cara a las mejoras a incorporar en las sucesivas fases de la Estrategia es la identificación de los tipos de familias que presentan mayores dificultades teóricas para salir de la condición de pobreza, de manera que se puedan establecer medidas de corrección de estos obstáculos, generando los apoyos específicos necesarios para contribuir a “emparejarles el piso” respecto de otras familias que se encuentran en una situación con mayores posibilidades de salida de la condición de pobreza.

6.5. ¿Qué otros cambios no planificados tuvo la ENPD en las familias beneficiarias y en otras no beneficiarias? ¿En qué consisten (incluido *spillover*)? (PE7)

Como ya se mencionaba en el capítulo dedicado al diseño de Puente al Desarrollo, los efectos de la Estrategia se han producido no solo al nivel de las familias participantes y no participantes de la Estrategia, sino también en el nivel de las instituciones. Por ello, este apartado se estructurará según estos dos bloques.

6.5.1. Cambios no esperados producidos al nivel de las familias

Lo primero que debe mencionarse es que es difícil establecer una frontera nítida entre cambios esperados y no esperados. Como ya se ha mencionado, Puente comienza prácticamente al tiempo que se diseña y por tanto pueden existir aspectos no explícitos en los diferentes documentos fundacionales que, sin embargo, se encontraran en las mentes y en el accionar de las y los profesionales y de las instituciones implicadas en la puesta en marcha y desarrollo de Puente (como sucede, por ejemplo, con las actuaciones y efectos de empoderamiento).

Cambios no previstos en relación con las familias beneficiarias de Puente

Mediante la aplicación de las diferentes técnicas de recogida de información se han ido recopilando algunos efectos no deseados, que se enumeran a continuación. Si bien es cierto que **la mayoría de ellos no han sido fenómenos demasiado extendidos** y que en los casos en los que se han detectado **se ha tratado de poner en marcha medidas que los eviten o**, al menos, **palien sus efectos** merece la pena consignarlos aquí para que, ante futuras rondas de aplicación de la Estrategia Puente puedan tenerse en cuenta para tratar de evitarlos.

En algunos casos se ha producido una cierta **desinformación** respecto de lo que era Puente, de cuáles eran los requisitos de participación, de quién tenía acceso a determinados servicios, etc. Y es que, a pesar de lo esperado, Puente tiene una visibilidad solo relativa, incluso entre las familias potenciales destinatarias. Hay quien cree, por ejemplo, que en Puente solo calificaban las madres solteras, por lo que ocultaban a su pareja. El caso extremo de entre los encontrados es el de una hija adolescente de una de las familias beneficiarias que, al quedarse embarazada, planeó irse a vivir sola con el bebé para que a ella también le “diesen las ayudas de Puente” (ver historia 1). Hay que pensar que se están evaluando solo los dos primeros años de aplicación de la Estrategia y que ésta cuenta con características diferenciadas de iniciativas anteriores, así que un cierto grado de confusión puede ser esperable. Pero, una vez identificado el problema, han de ponerse los medios para tratar de minimizarlo.

Historia 1. Ana e Isabel

“Ana” trabaja en una camaronera y tiene 5 hijos, una de ellas es “Isabel”, adolescente que no desea seguir estudiando porque tiene un novio que es miembro de una pandilla y no ve ganancia en seguir haciéndolo. No obstante la Cogestora al ver que “Ana” desea que su hija siga estudiado le tramita a ella la beca de Avancemos y a sus otros hijos menores las Becas Fonabe y la Red de Cuido.

“Isabel” decide salir del Colegio y comenzar a escaparse de su casa con el novio. “Ana” queda embarazada y se siente apenada por dicho embarazo, por lo que no encuentra condiciones para limitar a su hija a prácticas sexuales tempranas. Cuatro meses más tarde “Isabel” queda embarazada y el novio la abandona.

“Ana” asume a su hija y ahora a su nieto, lo que hace que la familia crezca en dos nuevos miembros. Tras el proceso de egreso de “Ana”, “Isabel” piensa que una buena estrategia es irse a vivir independiente para aplicar a ser familia Puente y de esa manera tener apoyo para ella y su bebé.

Muy relacionado con el caso anterior, se han encontrado algunas **falsas expectativas**, total o parcialmente, que definitivamente no era posible satisfacer mediante Puente o del modo en el que las familias planteaban. Sirva como ejemplo el programa “Hogares Conectados” que, si bien no se encuentra oficialmente enmarcado en la articulación de Puente ha discurrido en paralelo con la Estrategia. En este programa se incluyó potencialmente a todas las familias Puente, si bien en algunos lugares no existe conectividad. Cuando las familias reclamaban que ellas también tenían hijos en edad escolar y, por tanto, querían los beneficios y se les decía que “ahí SUTEL no llega” y no entendían la situación. Si bien este no ha sido un problema generalizado, sí que se han encontrado un buen número de casos.

El tercer tema se refiere a la imposibilidad de recibir ciertos beneficios que han experimentado algunas personas migrantes cuya condición migratoria no se encontraba actualizada. Esta **exclusión en la inclusión** ya ha sido detectada y se está en proceso de poner en marcha mecanismos para minimizarla.

Se han encontrado unos pocos casos de actuaciones que, en la práctica, suponían la **revictimización** de algunos de los integrantes de familias que accedieron a Puente. Fundamentalmente se relacionaba con la explicitación de su condición de personas en pobreza extrema en entornos donde ese dato no era relevante y, más bien, podía suponer un cierto estigma. En parte ello se ha debido a la participación en el ámbito social de instituciones con una cultura diferente, que han cometido algunos errores al manejar sus discursos. De nuevo, ese problema ha sido detectado y se han puesto en marcha medidas preventivas para evitarlos en el futuro (reuniones de sensibilización, elaboración de orientaciones...).

En algunos de los programas incluidos en Puente existen algunos **desincentivos para la mejora de la situación de las familias**. Puede ponerse el ejemplo del programa Empléate, que limita su participación a jóvenes que no estudian ni trabajan⁵⁸. Eso significa que, mientras dura el proceso de capacitación, las personas participantes no pueden trabajar. Esta regla, comprensible en el funcionamiento habitual del programa, sin embargo no funciona del mismo modo en el Programa Puente. En palabras de una de las beneficiarias:

A mí me dijeron que mientras estemos estudiando no podíamos trabajar, porque si no, nos sacaban del programa. Digamos, yo estudio lunes, martes y miércoles, de ocho a tres, yo pensé: “si yo puedo conseguirme un trabajo en las tardes”. Y me dijeron que no, me dijeron que eso es para personas que quieran realmente estudiar, para que cuando terminen de estudiar vayan a trabajar. Pero bueno, [...] si yo no trabajo, ¿cómo voy a pagar el alquiler? Tengo que pagar para la comida, la buseta de mi hija, porque yo no la puedo ir a dejar, yo tengo que ir a estudiar y la buseta la viene a recoger. (Familia Puente, 2017)

⁵⁸Para el ajuste del programa a las necesidades específicas de Puente se flexibilizaron las edades de participación.

Se han encontrado unos pocos casos también en los que la percepción de la ayuda económica del beneficio familiar suponía que las jefas de familia abandonasen su trabajo, con el fin de poder capacitarse. Si el objetivo es capacitarse adecuadamente, es importante poder centrarse en esa actividad, sin duda. Pero nada garantiza que tras su participación en Puente al Desarrollo puedan conseguir nuevamente empleo, lo que hace recomendable considerar de nuevo las implicaciones que puede tener para la familia rechazar alguna oportunidad que se presente o abandonar el trabajo que desarrollaban con anterioridad.

[...] Yo tengo familias que antes tenían ingresos de alguna fuente y ahora lo único que tienen es lo de Puente. Y este mes se les acabó y van a quedar con absolutamente nada [...] Ayer hice un informe de una señora que estaba trabajando, ganaba muy poquito -era una maquila-; renunció al trabajo y se quedó con lo que le daba Puente. Y aunque eso era una ayuda pequeña, era un ingreso, pero se conformó con tener los 75 y se quedó sin trabajo. ¿Qué va a hacer? (Entrevista a PCGS, 2017)

En ocasiones Puente genera algunos **conflictos éticos** sobre el mejor modo de actuar, especialmente entre las PCGS, que son quienes están en contacto con las familias y especialmente en relación con los egresos producidos por la falta de compromisos de las familias. Hay PCGS que tienen casos en los que son conscientes de que el compromiso es solo relativo y que el mayor factor de atracción de la participación es el bono social. Decidir en esos casos que esa familia queda fuera puede ser complicado, especialmente en los casos en los que no existen otros ingresos. Así, se ha producido un cierto número de casos que han ido pasando sin mayor compromiso; en los que la señora se apuntaba a una acción de capacitación, pero desertaba tan pronto como podía y, en definitiva, que ponía excusas a la PCGS para tratar de argumentar que no era falta de compromiso, sino necesidad de quedarse con los hijos, alguna enfermedad leve, etc. Inadecuado desde el punto de vista del modelo, pero muy comprensible desde una perspectiva humana.

Para terminar, se han encontrado algunos casos en los que se ha generado una cierta **relación de dependencia** de la PCGS. Este es un riesgo que se encuentra siempre presente y contra el que, según la información recabada, se enfrentan las PCGS. Pero igual que para las PCGS puede resultar difícil no generar relaciones de afecto con las familias que atiende –especialmente si se tiene en cuenta su relativa falta de experiencia inicial-, algo similar puede ocurrirle a la persona que es atendida, quien con frecuencia no ha estado acostumbrada a poder hablar con una persona que le escuche, le anime y que le proporcione un discurso positivo de sí misma.

Cambios no previstos en relación con las familias no beneficiarias de Puente

En este caso, se puede hablar tanto de efectos positivos como negativos, si bien en general no se cuenta con información que permita afirmar fehacientemente hasta qué punto se encuentran extendidos. De alguno de ellos, sin embargo se ha obtenido un buen número de ejemplos, como sucede con el **efecto emulación** que Puente ha tenido en algunos lugares. Se ha producido emulación en el ámbito de la familia extensa, ya que en muchas ocasiones las familias viven muy juntas. Pueden percibirse los efectos, especialmente si en la familia extensa hay al menos dos personas que son beneficiarias de la Estrategia.

A veces cuando uno llega a las casas, uno ve personas que uno no sabe quiénes son y que de pronto están prestando oreja. Y algo que sucede es que la persona se te acerca y comienza a hacerte preguntas sobre cómo, que dónde pedir cosas pero en el caso de [María] yo atiendo a la prima de ella que vive a los 50 metros, pero sí varía mucho en los procesos de cada familia. (Entrevista a PCGS, 2017)

Pero quizá el ámbito en donde se produce un efecto de emulación más claro son las comunidades donde residen las familias beneficiarias:

Y un efecto positivo [...] es que de alguna forma se ha incentivado en la población que no es de Puente que la familia tiene que estudiar, tiene que capacitarse. Porque nosotros tenemos muchas familias que llegan y nos dicen que quieren ingresar a Puente y que ya están estudiando, que entraron a tal curso, que se están capacitando. Entonces han asociado que Puente ayuda si se estudia y si se capacitan; si no se hace nada, no ayudan. [...] Porque antes la solicitud que hacían era: vengo a pedir ayuda para comer porque no tengo para comer. Ahora el discurso de la población, aunque no sea tan real, pero al menos es discurso, es vengo para que me ayuden porque estoy estudiando o porque me quiero capacitar en esto o porque quiero empezar este proyecto. (Grupo focal con PCGS, 2017)

Además del efecto emulación, siguiendo el literal de la pregunta de evaluación se han producido ciertos efectos de *spillover* en las comunidades⁵⁹, que perciben que las familias que han participado en Puente han cambiado, que ya no son las mismas.

Hay algunos casos de familias que ven que fulana empezó a estudiar, empezó a ganar la escuela. En el caso de [Gabriela], en el mismo barrio, las mismas señoras ven la actitud de ella. [...] O sea a nivel de comunidad ven que ella es diferente, es más segura, usted la ve totalmente segura [...] y la gente lo nota. (Entrevista a PCGS, 2017)

La historia 2 es un buen ejemplo de estos efectos. Además, en esa comunidad en concreto se está apoyando a un buen número de familias de manera más o menos simultánea. Ello puede producir una cierta transformación que suponga un efecto sinérgico sobre las familias que no participen en Puente. Además, algunas de las personas que han participado en Puente con posterioridad han sido animadas a participar en procesos comunitarios, de manera que se han colocado en una posición que permite una mayor influencia en la comunidad.

Historia 2. Marianela

Cuando yo comencé con "Marianela" ella estaba muy abatida realmente, como mujer estaba desolada, no sabía qué hacer, tenía un trabajo ocasional en ese momento y económicamente no tenía muchas de sus necesidades satisfechas. Cuando hicimos el diagnóstico, lo que ella quería era estudiar. Todavía, ella no ha terminado la escuela, está sacando sexto, pero en el transcurso de dos años alcanzó todos los niveles y ya llegó hasta sexto.

Hoy yo la describo como una mujer empoderada, llevó el curso de Formación Humana del INAMU por medio de la articulación que se hizo. Eso la ayudó también a ella a romper barreras en lo que es hablar con las personas, desenvolverse en público [...]. Si incursionamos a "Marianela" en proyectos comunales que antes no lo hacía, ya va a haber una persona más trabajando por la comunidad, va a haber una familia menos en pobreza extrema, va a haber una familia más con empleo en la comunidad.

El principal efecto indirecto de la Estrategia sobre las familias que, pudiendo ser beneficiarias, no lo son, es el **incremento de la dificultad de acceso** a los servicios incluidos en Puente, ya que por efecto de la articulación son las familias Puente quienes cuentan con la condición de prioritarias⁶⁰. El discurso institucional menciona que entre las familias no beneficiarias se encuentran muchos casos de "especialistas en la obtención de ayudas" y, por tanto, es legítimo centrarse en las que nunca accederían

⁵⁹ En sentido general el *spillover* o efecto derrame es la incidencia que tienen fenómenos, eventos o políticas de un sector o un grupo poblacional sobre otros sectores o grupos que no fueron los que participaron en dicho evento.

⁶⁰ Recuérdese que Puente no ha supuesto un incremento de recursos en ninguna de las instituciones participantes, más allá de la contratación de las PCGS y de algunas personas de refuerzo en el INAMU. Eso significa que con un volumen presupuestario similar y con una dotación de recursos humanos que no ha variado, las instituciones tenían que realizar la atención ordinaria, pero también priorizar a las familias Puente, lo que ha resultado imposible en la práctica.

a los servicios, también lo es que se genera un efecto para las familias situadas en otros distritos y que pueden contar con condiciones similares a las existentes en los 76 distritos que participan en Puente. Dado que este ha sido un efecto no previsto, identificado a partir de la aplicación de fuentes cualitativas, no es posible cuantificar este fenómeno.

6.5.2. Cambios institucionales y programáticos planificados y no planificados

Las instituciones y sus programas también han experimentado un buen número de cambios, algunos planificados, y otros no tanto, a consecuencia de la introducción de la ENPD. La mayor parte de ellos están relacionados con la adaptación a los protocolos suscritos por las instituciones, por lo que las modificaciones están dirigidas a la identificación del colectivo preferente (tanto en términos de circunstancias familiares como en términos de localización geográfica) y a su priorización.

En relación con este aspecto, en el Anexo 8 se ha incluido una sistematización de todos los protocolos que se encuentran en vigor o que han sido acordados técnicamente y se encuentran solo a falta de validación por parte de los jerarcas correspondientes. Como puede verse, muchos de ellos asumen compromisos genéricos en el sentido descrito en el párrafo anterior, por lo que posteriormente ha sido necesario ir realizando un ajuste progresivo para la materialización concreta de estos compromisos.

Escuchando los diferentes agentes, los principales cambios que perciben en este nivel son:

- Utilizar el análisis diagnóstico realizado por las PCGS para sus propios fines, dando por válido así el trabajo realizado por otra institución. La consecuencia directa de este hecho es que las personas de las instituciones liberaron tiempo para realizar otras actividades y que la atención, que era, además, preferencial, podía prestarse en un tiempo menor.
- Otro cambio importante reconocido de forma bastante general, guarda relación con la necesidad de coordinar el trabajo en las propias instituciones con el de las personas gestoras del IMAS y, podría decirse aún más, con sus homólogos en otras instituciones, que se encuentran habitualmente también presentes en las reuniones de seguimiento e intercambio.
- Alguna institución reporta incrementos en su oferta o en la atención, con el fin de poder responder a las demandas que se le dirigieron a través de Puente. En este caso se encuentra por ejemplo el INAMU, que tuvo que incorporar a profesionales adicionales que se hicieran cargo del incremento espectacular en la demanda de participación en los talleres de formación humana, pero también el servicio nocturno de los CEN-CINAI, que pasó de unos 2 o 3 centros iniciales a los 50 de los que se disponía en el momento de realización de esta evaluación y algún otro.
- Finalmente otras instituciones mencionan que el trabajo en el marco de Puente les ha exigido ordenarse de mejor manera, con el fin de poder dar respuesta a unas peticiones que a veces llegaban casi "en masa". En algún caso, eso ha supuesto una mejora del propio servicio, al tener que organizarse más sistemáticamente para atender la necesidad.

Cambios en las instituciones, más allá de protocolo

El último de los puntos mencionados ya hace pensar en que los cambios que se han producido en el accionar de algunas instituciones en algunos casos han ido más allá de la actuación que se lleva a cabo en el marco de Puente, de manera que ha afectado a otros ámbitos o líneas de actuación de la organización. Del análisis realizado se han detectado cambios en el CCSS, en el INA y en el MIVAH, lo que no significa que no puedan haberse producido otros. De manera muy breve, estos cambios detectados son los siguientes:

- ▣ El CCSS ha realizado ajustes al reglamento de la RNC, incorporando procedimientos simplificados, así como algunos cambios, ampliando ligeramente la elegibilidad de los beneficiarios, para ajustarlo en mayor medida a las necesidades reales de la población.
- ▣ El INA publicó su Política Institucional de Atención a Personas en Desventaja Social, para garantizar que el acceso de estas personas queda garantizado en el futuro, superando los problemas de exclusión que se producían inicialmente durante el proceso de selección de participantes en las acciones de capacitación.
- ▣ El MIVAH publicó en octubre de 2016 una nueva directriz (Directriz 54)⁶¹, en la que se define con mayor precisión los criterios a la hora de escoger beneficiarios, entre los que se encuentra el de personas que participen en la Estrategia Puente al Desarrollo o “en cualquier otro programa equivalente”. Estas pocas palabras incrementan el alcance de la directriz y, al mismo tiempo, incrementan su capacidad real de sostenibilidad futura.

Estos cambios podían entenderse previstos, al menos hasta cierto punto, por la mera participación en la Estrategia. Pero se han producido también otros cambios de diferente calado y alcance, que afectan a otros aspectos del desempeño institucional.

Cambios institucionales no previstos

Cuando se empieza a trabajar de otra manera, se consiguen cambios que no necesariamente se perseguían. En esto el trabajo con Puente no ha sido una excepción. Se han detectado con claridad cuatro efectos no previstos, todos ellos positivos, a juicio de este equipo evaluador, que se han producido con diferente grado de intensidad y alcance. A continuación se describen brevemente:

Sistema de control de la gestión pública

El SAPEF se constituye en un sistema de gestión de la información generada y de seguimiento de las actividades de Puente al Desarrollo. Sin embargo, en la práctica se ha convertido en una herramienta de gestión, que va más allá del seguimiento inicialmente previsto, que genera conocimiento, en la medida en que puede producir información sistematizada desde muchos puntos de vista diferentes y que, incluso, puede facilitar la transparencia en la gestión.

Es cierto que en las primeras fases su utilización generó algunos problemas, dada su base informática. Las estructuras descentralizadas de algunos de los servicios no contaban con recursos informáticos de utilización general y una alta proporción de su dotación de recursos humanos no estaba acostumbrada a utilizar estas herramientas. Eso se convirtió en un problema que se fue solucionando poco a poco, conforme se conocía el sistema en mayor medida.

Algo diferente es el caso de la carga directa por parte de las PCGS que debía producirse directamente en el lugar de la visita a las familias. Lamentablemente, en muchas zonas no existía cobertura y las PCGS no se atrevían a llevar el equipamiento informático cuando se trasladaban a zonas conflictivas, lo que suponía que la carga se realizaba con posterioridad, y que esto suponía una recarga de trabajo.

Pero con todo, **la posibilidad de información actualizada que ofrece el SAPEF y su módulo de referencias ha supuesto una rápida detección de problemas**, lo que permite pensar en una solución idealmente también rápida

⁶¹Aún pendiente de desarrollo reglamentario.

En la misma línea se pueden mencionar los mapas geo-referenciados, que han permitido una identificación precisa de las zonas de intervención y de los grupos poblacionales, incluso aunque en el momento en el que se realizó esa parte del trabajo, aún se contaba solamente con una versión preliminar. No obstante, esta versión inicial ya ha sido utilizada como uno de los inputs para la localización de la población por parte de otras instituciones y se esperan usos ampliados para versiones más desarrolladas de los mapas.

Aprendizaje y colaboración

La utilización de herramientas como las que se acaban de mencionar, junto con una manera diferente de aproximarse a la misma realidad con las que se trabajaba antes, pero de manera articulada con otras instituciones, tiene un efecto casi inevitable de aprendizaje, a todos los niveles institucionales implicados. Se ha aprendido sobre el propio modelo de intervención, que se ha ido desarrollando y ajustando conforme avanzaban las actividades, se ha aprendido sobre la oferta institucional de las otras instituciones, algunas instituciones han desarrollado un mayor conocimiento de sus propias estructuras en otros lugares del país, se han mejorado flujos de trabajo y procedimientos. En fin, un aprendizaje múltiple que, como se decía, se ha producido, además, en los diferentes niveles de las instituciones.

Y otro de los factores que han favorecido el aprendizaje ha sido la colaboración que se ha producido entre las instituciones. En general, una vez superados los tiempos iniciales en los que se produjeron algunas tensiones, la colaboración ha transcurrido globalmente de forma satisfactoria. En este sentido se han producido iniciativas de compartición de recursos a la hora de realizar giras a las regiones, de generación de materiales, de organización de procesos formativos o de sensibilización... diferentes ejemplos que han contribuido a iniciar un cambio de cultura institucional.

Cambio cultural y apropiación

Los resultados de esta evaluación no permiten afirmar que se haya producido un cambio cultural entre las instituciones que han participado en Puente. Dos años se considera un tiempo demasiado corto para que un cambio cultural culmine, pero sí que existen indicios de que se ha comenzado a transitar esta vía.

Los ejemplos que se han proporcionado en los puntos anteriores marcan esa dirección, la de apropiación de un modelo como el de Puente, que pone el protagonismo en la persona que participa y no en quien provee el servicio, porque existe el convencimiento de que esas personas han de ser realmente las protagonistas de su camino hacia la salida de la pobreza. Y de que para ello es necesario proporcionarle una atención integrada, que cubra sus diferentes necesidades básicas, pero que también le dé las herramientas para poder evolucionar y mejorar.

Y, por otra parte, hacer todo eso posible pasa necesariamente por el trabajo coordinado y casi se podría decir que conjunto de todas las instituciones que deben participar en esa oferta institucional.

Ya se decía que los indicios que se encuentran muestran que estos cambios son aún incipientes, sobre todo si se consideran en relación con el conjunto de las instituciones, pero parece bastante evidente que una transformación en este sentido ha comenzado.



Hay otro efecto no previsto que ha sido mencionado en diferentes ocasiones. Desde el primer momento se concibió que Puente al Desarrollo fuese una estrategia que no supusiese un incremento presupuestario de las instituciones⁶², pero en la práctica y según los informantes, lo que sí supuso fue un incremento de

⁶²En todo caso, la contratación de las PCGS que no prestaban previamente sus servicios en el IMAS y, para el INAMU, la contratación de profesionales adicionales que pudiesen hacerse cargo de los talleres de formación humana.

su actividad, de sus tareas y de sus compromisos, ya que las personas de las distintas instituciones asumieron estas actividades sin dejar de realizar las que venían desempeñando habitualmente. En consecuencia, se han recogido algunas declaraciones sobre la importancia de reconocer el incremento de la carga de trabajo en las instituciones, así como de poner en marcha medidas que permitan equilibrarla.

7. LA SOSTENIBILIDAD DE LA ESTRATEGIA PUENTE AL DESARROLLO

Esta pregunta se interrogaba sobre dos vertientes específicas de la sostenibilidad, la relacionada con los aspectos institucionales y la de los resultados alcanzados. De ese mismo modo hemos organizado este capítulo, si bien en ocasiones hay elementos que ha sido difícil clasificar netamente en un grupo u otro.

7.1. La sostenibilidad institucional

Se han identificado seis factores que pueden incidir sobre la sostenibilidad institucional en sentido positivo o negativo. El primero de ellos se refiere a la **institucionalización normativa de la Estrategia**, reforzando su aprobación actual mediante Decreto con la aprobación de una Ley. Algo similar, a otro nivel, se podría llevar a cabo en el caso de otras instituciones, que han formalizado el trabajo realizado en algún documento que dé respaldo a las actuaciones en materia social. Estos casos ya han sido mencionados con anterioridad, pero a título de recordatorio podemos mencionar el reglamento de la RNC del CCSS⁶³.

A nivel de la Estrategia en su conjunto seguramente ya se está demasiado tarde, dada la proximidad de las elecciones presidenciales de febrero de 2018. En cualquier caso, aunque esta es una posición defendida por una buena parte de los agentes se desea recordar también que una aprobación mediante Ley correría el riesgo de dotar de cierta rigidez a la Estrategia, en función de cuál fuese el nivel de detalle de su contenido. Hasta el momento, Puente al Desarrollo no ha dejado de crecer y de adaptarse. Y es de prever que ese proceso continúe durante los próximos años, así que introducir elementos de rigidez puede resultar contraproducente para la consecución de sus objetivos.

El segundo aspecto que podría fortalecer la sostenibilidad es la **apropiación del modelo por parte del equipo técnico**. Como ya se ha dicho en otros lugares, algunas de las instancias que se han creado durante la vida de Puente al Desarrollo muestran un importante nivel de apropiación. Cabe mencionar, por ejemplo, a los y las Enlaces Institucionales a nivel nacional⁶⁴ que se reúnen cada dos meses y que han constituido un equipo de trabajo globalmente cohesionado y con voluntad de trabajo conjunto. Esas reuniones no cuentan con ningún formalidad real, pero podría dárseles quizá un nombre y unas funciones específicas (que en realidad ya tienen) de manera que constituyan un nivel meso de trabajo del mismo modo que el Consejo Presidencial Social se encuentra en el nivel macro. La razón de esta propuesta es que si bien las jefaturas de carácter político son, en general, más transitorias, no ocurre lo mismo con las estructuras técnicas, habitualmente más estables.

En este sentido, se considera muy importante el **mantenimiento de un Consejo Presidencial Social activo**, con agenda y encuentros reales, donde las máximas instancias del sector social puedan encontrarse periódicamente a contrastar puntos de vista y planes de trabajo. Una vez que ha finalizado la puesta en marcha de Puente al Desarrollo, considerando como puesta en marcha estos dos primeros años de funcionamiento, quizá la periodicidad de las reuniones pudiese ser menor –bimensual, por ejemplo-, aunque a cambio podría intensificarse un tanto la frecuencia de las reuniones de los enlaces nacionales.

En relación con este mismo aspecto, otro de los factores que ha sido clave para que Puente al Desarrollo pudiese ponerse en marcha de manera tan rápida y para que el esfuerzo se haya mantenido de manera sostenida, ha sido el **nivel político del liderazgo**. Si el CPS no hubiese estado liderado por una

⁶³ En una línea similar cabe mencionar la creación del Área de Atención Integral e Interinstitucional como parte de la estructura de la Subgerencia de Desarrollo Social del IMAS, que dota de estructura e institucionaliza la Unidad de Coordinación de la Estrategia. La creación fue aprobada por la Ministra de Planificación Nacional y Planificación Económica en noviembre de 2017.

⁶⁴ Existe una mayor variabilidad en el caso de los Enlaces Institucionales a nivel regional.

Vicepresidenta es muy probable que el ritmo de avance hubiese sido mucho más lento, ya que ante la igualdad jerárquica de las personas que lo integran la probabilidad de ceder a la tentación de centrarse en otros aspectos, también presentes en la agenda política de los jefes, hubiera sido mucho mayor.

También es muy importante **comprender y hacer comprender que los principales resultados de una actuación como la de Puente fructifican en el largo plazo**. Como veremos en el siguiente apartado, un modelo de atención de dos años para una población que puede llevar generaciones instalada en la pobreza es un periodo claramente escaso para conseguir cambios duraderos. Los resultados a corto que presenta esta evaluación han de ser calificados como satisfactorios, sin duda, pero cuentan con un alto riesgo de no ser sostenibles, si no se producen determinadas circunstancias y si no se sigue teniendo en cuenta a estas familias⁶⁵. Sin embargo, algunos de los elementos que se han instalado en ellas pueden incidir en el medio y largo plazo, a través de los hijos e hijas de las familias Puente. Obviamente, eso no va a suceder en todas las familias, pero hay una parte de ellas que, sin duda, tendrán mejores perspectivas de futuro.

El siguiente aspecto es clave y su reforzamiento es uno de los más costosos. Puente al Desarrollo ha funcionado bien, no solo por un diseño bastante acertado y por la implementación de unos procesos de forma en general satisfactoria, sino también por el decidido esfuerzo de un gran número de personas en las diferentes instituciones, que han decidido apostar por el éxito de la Estrategia. Es cierto que Puente al Desarrollo ha sido una intervención que prácticamente no ha supuesto ningún coste adicional, sino que se ha basado en la redistribución de los recursos. Pero eso, que ha sido un elemento muy positivo en esta etapa de puesta en marcha, puede ser también uno de sus máximos factores de fragilidad.

Faltan recursos humanos que puedan atender de manera realmente adecuada a las familias que participen en la Estrategia, principalmente --pero, desde luego no en exclusiva-- en el IMAS y, en particular, en la figura de las PCGS, que han sostenido una carga enorme durante estos dos años. Obviamente, no todas estas personas se han comprometido del mismo modo, pero a todas les pesaba la carga de trabajo, la carga emocional y la frustración de no poder facilitar a las familias todo lo que ellos y ellas consideraban que se le debería brindar desde la oferta pública de servicios. A pesar de las debilidades que se han reseñado en otros capítulos de este documento, esta primera etapa ha funcionado globalmente bien. Pero, ¿qué ocurrirá en una segunda etapa? Si no se asignan volúmenes más razonables de familias por persona, más tarde o más temprano al menos una parte de estas personas sufrirán un efecto de desgaste (*burnout*) que, desafortunadamente, es más probable que se centre en mayor medida en las personas de mejor desempeño.

La situación de **escasos recursos presupuestarios** pone en riesgo la propia viabilidad de la prestación de la Estrategia Puente al Desarrollo. Ya se ha mencionado en otro lugar de este informe que parece estarse produciendo un efecto de acumulación de referencias y de la misma prestación de servicios. Algunos jefes han mencionado que ya no cuentan con recursos para poder atender a las personas que demanden servicios de sus instituciones en la nueva oleada de Puente, así que parece necesario plantearse hasta donde llegar y si es factible continuar con este volumen de intervención en próximos periodos.

Este equipo evaluador es consciente de la situación fiscal del país y de la dificultad de ampliar rubros presupuestarios, pero será necesario realizar esta reflexión, que cuenta fundamentalmente con elementos ideológicos y políticos, para decidir qué se prioriza de cara a nuevas etapas.

Y el último elemento se refiere al muy próximo cambio de gobierno, que introduce elementos de riesgo sobre la continuidad de la actuación en política social focalizada por el camino que ha emprendido Puente.

⁶⁵ Recuérdese el fenómeno ya mencionado en otros lugares de este documento de las familias que entran y salen de la condición de pobreza como resultado del cambio de un único factor: obtener un empleo, tener que pagar un alquiler, recibir una ayuda pública...

Obviamente, un **cambio político** siempre supone un elemento de incertidumbre. Sin embargo, Puente al Desarrollo puede mostrar los resultados obtenidos, que son buenos, y puede proponer, además, algunos ajustes que permitan que un nuevo gobierno fortalezca aún más el modelo de intervención, con la posibilidad, además, de incorporar nuevos servicios sociales.

De ese modo, Puente se podría ir convirtiendo poco a poco en una política de Estado para Costa Rica. Y sería una política que no podría atribuirse en exclusiva a un gobierno porque todos habrían realizado sus aportes. Eso sucedió con el programa que fue uno de los antecesores de Puente, en Chile, las diferentes administraciones incorporaron algo a la Estrategia y así se la apropiaron como parte de sus propuestas. Pero el corazón del modelo se mantuvo constante, simplemente ajustándose conforme se iba aprendiendo más sobre su forma de actuación.

Por otra parte, el mantenimiento de Puente independientemente del cambio político tiene algo a su favor: este mismo año se ha suscrito un acuerdo nacional de todos los partidos políticos representados en la Asamblea Legislativa, de cara a preparar el bicentenario el próximo año 2021. En el proceso de debate, se alcanzaron acuerdos sobre una serie de materias de diverso tipo. Entre los 59 acuerdos alcanzados, algunos de ellos guardan una relación más o menos estrecha con las características de Puente y con lo que quiere conseguir.

Cuadro 6. Acuerdos con vinculación con la Estrategia Puente al Desarrollo

Tema 1. Desarrollo Regional	
<i>Visión. Cerrar las brechas de progreso social, prosperidad económica y sostenibilidad ambiental que existen entre regiones históricamente marginadas y las regiones más prósperas del país, mediante el despliegue de proyectos interinstitucionales, regionales, e intersectoriales de naturaleza pública –nacional, municipal o regional–, privada o mixta</i>	
Acuerdo 2 (votos en contra: 0)	Impulsar el desarrollo de alianzas interinstitucionales múltiples y los mecanismos de coordinación interinstitucional necesarios para la creación de oportunidades económicas.
<i>Impacto esperado.</i> Al lograr una adecuada coordinación de instituciones que son naturalmente complementarias pero que con frecuencia trabajan de manera aislada, resultará en un mucho mayor impacto real de todos los procesos y programas dirigidos a las regiones prioritarias seleccionadas.	
Acuerdo 3 (votos en contra: 0)	Desplegar de manera prioritaria eficaz, en coordinación con las instancias creadas para este propósito (<i>como Puente al Desarrollo, en el caso de este gobierno</i>) los programas de redistribución del Estado costarricense en las regiones seleccionadas.
Importancia de la propuesta para el país. Reducir la pobreza y exclusión es una obligación moral y ética de todo gobierno, y en este caso específico, un compromiso claro del Acuerdo Nacional que pregona solidaridad entre ciudadanos, sectores y regiones del país. Llevar estos proyectos, históricamente sesgados hacia la pobreza urbana, a estas regiones fronterizas y costeras constituye una acción concreta y de gran valor para lograr mayor equidad y justicia a nivel nacional; además de su consistencia con la historia nacional de innovar a favor del desarrollo social con igual o mayor fuerza que lo que se hace en los ámbitos económico productivo y ambiental	
Tema 9. Reforma Administrativa del Estado y Simplificación de Trámites	
Acuerdo 53.1 (votos en contra: 1)	Reorganizar el sector social de atención a la población más pobre del país, para garantizar una mayor eficiencia en este sector y asegurar que la mayor cantidad posible de recursos lleguen a sus destinatarios finales.
Importancia de la propuesta para el país. Simplificar y mejorar la eficiencia y eficacia de las instituciones relacionadas con los aspectos económicos, educativos y de vivienda, reduciendo sus costos de administración y eliminando las duplicidades resultará en mayor eficacia y eficiencia en el combate a	

la pobreza; mayor transparencia en el uso de los recursos y mayor disponibilidad de recursos para la misión real de los programas que hoy se consumen en excesos burocráticos.

Fuente. *Elaboración propia. Acuerdo Nacional entre los partidos políticos con representación legislativa. Octubre 2017*

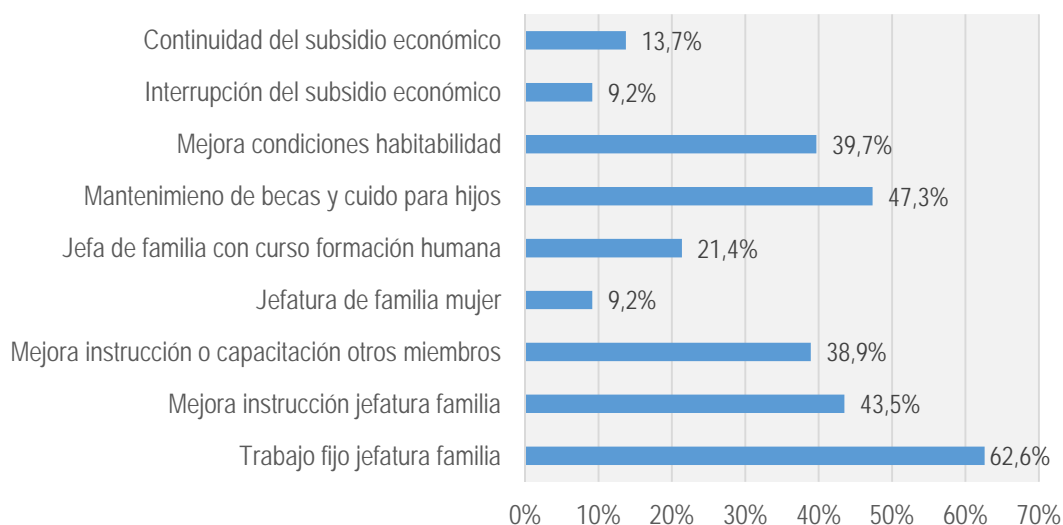
Estos acuerdos, que cuentan con carácter vinculante, fortalecen algunos aspectos muy relacionados con Puente y, sobre todo, han sido aprobados por unanimidad (o casi), lo que significa que todos los partidos han suscrito su respeto y puesta en marcha.

Lamentablemente, la definición territorial del acuerdo no coincide con la de Puente más que parcialmente, pero al menos augura un futuro en el que, independientemente del color político de la nueva Administración se pueda seguir trabajando en una línea similar a la comenzada en este periodo.

7.2. Sostenibilidad de los resultados obtenidos

Al preguntar a las PCGS cuáles consideran que son los factores que más influyen en el mantenimiento de los resultados obtenidos más allá de su egreso de la Estrategia Puente, los resultados muestran que, con algo más de 15 puntos de diferencia respecto del segundo de los factores es el hecho de que la jefatura de familia cuente con un trabajo permanente. No sorprende esta respuesta ya que, en opinión de todos los expertos consultados, es el trabajo el factor que cuenta con una mayor incidencia en la pobreza por ingresos.

Gráfico 18. Factores que contribuyen al mantenimiento de los resultados



Elaboración propia. Encuesta a PCGS, 2017.

Los factores que se mencionan a continuación son el mantenimiento de las becas y cuidado de los hijos y la mejora de las condiciones de habitabilidad, ambos presentes en los modelos de necesidades básicas, tal y como el IPM. Tampoco sorprende este resultado si se tiene en cuenta cuándo se realizó la encuesta, durante el mes de octubre/noviembre, ya que se estaba en pleno proceso de egreso de las familias de Puente y se producía una cierta inquietud ante el hecho de familias que dejaban de percibir las ayudas, pero que no tenían otros ingresos que fuesen a sustituir con claridad a lo que se dejaba de percibir.

Si bien se ha trabajado intensamente la dimensión de capacitación durante toda la vida de Puente, no ha ocurrido lo mismo con la dimensión trabajo y empleo. Es cierto que se ha desarrollado una Estrategia Sociolaboral para que funcione de manera concatenada con Puente pero en el momento de realizar el trabajo de campo de esta evaluación no se había puesto en marcha de manera efectiva.

Según la opinión de las PCGS hay familias que muy probablemente conseguirán mantener sus resultados, pero otras lo tienen más difícil, a pesar de que algunas de ellas vayan a poder disfrutar de algunos meses de apoyo adicional gracias a la fase de sostenibilidad.

[Ahora estoy] Peor, porque ahora tengo que ver cómo hago para conseguir plata del alquiler y comprar comida [...] (Grupo focal familias beneficiarias, 2017)

Uno no puede depender totalmente de Puente, hay que buscar opciones. A mí me dijeron: puente es 2 años, haga todo lo que usted pueda. Pero no puedo pretender que nos mantengan toda la vida. Hay que hacer cambios. (Grupo focal familias beneficiarias, 2017)

Estos dos breves *verbatim* correspondientes a mujeres jefas de familias beneficiarias de Puente muestran dos posiciones radicalmente diferentes ante la vida después de Puente. Y aún hay otras, es verdad que una minoría, que declara que según se produzca la salida de Puente se van a dirigir de nuevo a hacer fila en el IMAS para solicitar un nuevo beneficio, con la diferencia de que en el momento actual habrán entrado nuevas familias en la Estrategia y ellas habrán dejado de ser prioritarias.

Lo negativo de todo esto es que las familias tienen acceso preferente a esos servicios mientras estén en Puente, en estos dos años; pero cuando ya no estén en Puente ya no van a tener ese servicio preferente. [...] Pero, ¿qué pasa después? Ese es el problema. Posiblemente las familias volverán a caer porque deberán hacer el trámite solas con la CCSS, con FONABE, con CEN-CINAI y van a estar en fila con la demás población que no está en Puente. Van a llegar a competir por así decirlo a igual que todas las demás. (Entrevista informante clave, 2017)

Hay que tener en cuenta que el tiempo de intervención de Puente es muy breve, y que se ha trabajado con muchas familias que han estado en situación de pobreza toda su vida, con un modelo aprendido de indefensión. Una de las PCGS lo explicaba con mucha claridad:

Esas familias han crecido en familias pobres y, cognitivamente, ese es su mundo. Hay familias que pueden romper con eso en dos años; otras que no, que creen que no pueden seguir y lo dejan. Ese es un modelo aprendido y así van educando a sus hijos. Y ellas dicen ¡día, yo voy a trabajar en casas!, pero no se miran en algún otro trabajo que les permita salir del círculo aprendido. Es un reto para ellas. (Entrevista PCGS, 2017)

Desde otro punto de vista, también se expresaba en este sentido la evaluación de procesos. En concreto:

La sostenibilidad de los beneficios 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. (EASE, 2016, p.78.)

De hecho, el módulo de sostenibilidad, como se decía, busca precisamente que se refuercen esas condiciones, de manera que la probabilidad de que la familia pueda salir adelante por sí sola se incremente de manera sustantiva. Sin embargo, esta prórroga de la atención no parece suficiente, al menos a priori, para reforzar estos elementos en los casos en los que se partía de situaciones realmente complicadas, incluso aunque el cambio haya comenzado a producirse. Estas familias que han hecho un esfuerzo real, deberían poder salir de la trampa de la pobreza, que atrapa a las personas que se encuentran en ella.

En lo que hay un acuerdo bastante generalizado es en que no se les debería “dejar caer” y que si se les interrumpe el beneficio, porque ya ha transcurrido el tiempo pactado y hay que atender a otras familias, deberían al menos poder mantener algunos de los otros beneficios que recibían: las becas para los hijos e hijas, el servicio de cuidado y el servicio de Seguro por el Estado, por ejemplo. Y, si fuese posible, una parte del acompañamiento, si bien de manera más ligera⁶⁶.

Como decía uno de los informantes clave: “se pude pasar de pobreza extrema a pobreza, pero queda aún un nivel de vulnerabilidad, lo que explica que entren y salgan de la pobreza”. Según algunos de los informantes institucionales, sería necesaria la realización de una adaptación normativa que permitiese ese acompañamiento de la pobreza y que facilitase reforzar esa salida, porque si se les quitan algunos de los beneficios a las familias que recién se encuentran saliendo de la pobreza, sin duda volverán a caer en ella.

Pero la independencia [económica] es donde logremos [...] articularla con otro proceso. Si no la familia vuelve a caer. La diferencia entre una familia que no está en pobreza extrema y una que si está es de 5000 a 10000 colones per cápita. Pero si yo tengo a una familia en pobreza básica y deja de trabajar, ya cae en pobreza extrema [...]. Entonces estas familias siempre están en vulnerabilidad, siempre están en indefensión y siempre tienen un riesgo. Y más un proceso de dos años: en dos años apenas estamos creándoles la plataforma para que empiecen [...].
(Informante clave, 2017)

Por otra parte, hay que tener en cuenta que los 24 meses teóricos de participación se refieren a la recepción del beneficio familiar. Pero hay servicios que han tardado mucho en poder hacerse efectivos, lo que significa que el periodo de acceso a “oportunidades para el cambio”, como lo denomina la metodología Puente, es casi siempre más corto. Como indicaba uno de los enlaces nacionales en la encuesta:

La estrategia para sacar núcleos familiares de la extrema pobreza en dos años es demasiado limitado. La gran mayoría de esos núcleos necesitan de 4 a 6 años la atención constante y permanente para lograr objetivos que les permitan al menos terminar el plan de estudios hasta 9° año de colegio e iniciar el aprendizaje de un oficio. Ambos casos de cumplirse en tiempo y forma haría que en ese periodo se puedan incorporar al mercado de trabajo para mejorar el ingreso familiar y así dejar de recibir el subsidio para el aseguramiento por cuenta del estado.
(Encuesta a enlaces institucionales, 2017)

Seguramente unos tiempos tan largos son claramente inviables, y ni siquiera está claro que sea deseable un periodo de atención tan prolongado, porque puede generarse cierta dependencia, pero es claro que dos años es un periodo demasiado corto, dadas las características del colectivo que se atiende.

⁶⁶ En este sentido, puede resaltarse la última versión de la ESL, en la que se redefine su colectivo meta, incluyendo a las personas de familias no pobres, siempre que hayan participado en Puente al Desarrollo, lo que permitiría consolidar la nueva situación gracias a la obtención de un trabajo.

8. FORTALEZAS Y OPORTUNIDADES DE MEJORA

A la hora de elaborar las conclusiones y recomendaciones de este informe se ha tratado de aplicar una mirada estratégica sobre el objeto evaluado -la Estrategia Nacional Puente al Desarrollo- siguiendo el enfoque orientado por el uso, que es el que ha guiado el conjunto del trabajo evaluativo. En este caso, el objetivo es maximizar su utilidad y capacidad de ser aplicadas y, por tanto, se ha optado por su presentación siguiendo un hilo conductor que facilite la comprensión de los mensajes que se incluyen. Esta es también la razón por la que no se encuentra una relación de uno a uno entre las conclusiones y recomendaciones. Hay que tener en cuenta que no necesariamente ha de derivarse una recomendación de cada una de las conclusiones. Del mismo modo que una conclusión puede dar lugar a más de una recomendación o que pueden existir recomendaciones que se refieran a más de una conclusión.

La primera conclusión ha de ser que **la puesta en marcha y la aplicación de la Estrategia Puente al Desarrollo ha de considerarse una experiencia de éxito**, ya que se han conseguido muchos resultados tanto a nivel institucional como de mejora de la situación de pobreza de las familias en un tiempo bastante limitado, poniendo en marcha algunos cambios que puede ser difícil revertir. Pero una vez esto establecido, hay que decir que **todavía queda mucho por hacer**, que hay elementos del modelo que deberían ser repensados y que hay que reflexionar sobre el mejor modo de dotar de sostenibilidad a los resultados logrados. Este capítulo incluye las conclusiones, las recomendaciones y las lecciones aprendidas del proceso de evaluación de los resultados de la Estrategia de Lucha contra la Pobreza Puente al Desarrollo.

8.1. Conclusiones

1. Los resultados de esta evaluación muestran que **se ha mejorado la situación de pobreza de las familias que han participado en Puente al Desarrollo** de manera significativa respecto de aquellas familias que no pudieron participar en ella y que han formado parte del grupo de comparación del análisis. Este resultado es especialmente sólido si se tiene en cuenta que todos los métodos utilizados proporcionan resultados similares, si bien con una rotundidad diferente.

En concreto: según la variable línea de pobreza se puede comprobar que se ha pasado de un 90,97% de familias con pobreza extrema a un 46,14%. Las mejoras, además, se pueden corroborar con la variable ingresos per cápita mensuales, que han aumentado en 17.690 colones⁶⁷ que pueden ser atribuibles al programa (al haber sido medidos a partir de la técnica de diferencias en diferencias, controlando la evolución experimentada por el grupo de comparación).

Las diferencias son menores cuando se miden desde un enfoque de carácter multidimensional, es decir, sin considerar únicamente la dimensión económica. En este caso, según el IPM, hay una variación de 6,57 puntos porcentuales en la proporción de familias que tienen privación en las dimensiones observadas y, según el puntaje FIS, las diferencias son de 23,98 puntos, de media.

En esta misma línea, también **se han producido mejoras en la dimensión de dinámica familiar**, mejoras que es necesario consolidar. Muchas de las familias que han participado en Puente provienen de una historia de pobreza que puede extenderse generaciones atrás. Cambiar las relaciones en el marco familiar, tratando de huir de prácticas de violencia, no necesariamente física, de atención o de falta de afecto y protegerse al mismo tiempo estableciendo límites claros, es un proceso de cambio que requiere de un mayor lapso de tiempo, para convertir las nuevas prácticas en hábitos.

⁶⁷ Que equivalen a 31,26 dólares americanos más por persona y mes.

2. Desde un punto de vista cualitativo, los **factores que los diferentes agentes perciben que han tenido una mayor influencia sobre los cambios** experimentados por las familias participantes fueron el acompañamiento realizado por parte de las personas cogestoras sociales que, de manera bastante generalizada, se valora en muy alto grado por las familias a quienes se presta. Este factor suele asociarse con el hecho de que las jefaturas de hogar (especialmente cuando son mujeres) han pasado por un proceso de empoderamiento que les hace ser más conscientes de sus derechos y de su capacidad de actuar.

Se destaca también que Puente se sustenta en un modelo de oferta, ya que de ese modo las personas que se han beneficiado de su apoyo son de manera mayoritaria pertenecientes a familias que habitualmente no acceden a la oferta institucional del Estado, porque no la conocen, porque no se atreven o, incluso, porque el acceso les parece excesivamente costoso para un éxito que no está garantizado.

Se destaca también que Puente al Desarrollo presta un servicio integrado, lo que tiene como consecuencia no solo el disfrute de los servicios y la cobertura de las necesidades, sino también la generación de efectos sinérgicos que potencian el cambio.

Además, Puente cuenta con un enfoque de cogestión que pone una parte importante del protagonismo en la familia que accede a la oferta institucional, que se hace corresponsable con las instituciones de su propio proceso de cambio.

3. **Todos estos factores** han sido altamente valorados y han tenido, sin duda, efectos positivos. Sin embargo, también **presentan márgenes de mejora**. En concreto:

No todas las personas cogestoras sociales han prestado el acompañamiento tal y como estaba previsto, sino que frecuentemente el apoyo ha sido menor de lo planificado, ya que la carga de trabajo les impedía el desarrollo de esta actividad con la frecuencia deseada. Además, obviamente no todas han trabajado con el mismo entusiasmo y se ha ido produciendo un efecto desgaste a medida que pasaban los meses de trabajo en esa situación. Si no se aborda esta cuestión existe un riesgo serio de que progresivamente estas personas recurran a formas de atención más tradicionales y burocratizadas, que les exija un menor esfuerzo personal. Si eso sucediese, sería problemática la aplicación del modelo de atención de Puente.

Se ha detectado que un factor importante en los procesos de empoderamiento es que se trabajen en el inicio del proceso, de manera que su efecto positivo se extienda y afecte a la mayor parte del tiempo de permanencia en Puente.

Algunas de las familias que han participado en Puente cuentan con un largo historial familiar de ayudas por parte del IMAS y de otras instituciones, lo que muestra que no siempre se consigue acceder a las familias que están invisibilizadas. Este hecho hay que tenerlo en cuenta en relación con la interpretación de algunos resultados, pero hay que entender que son familias que cumplen con los requisitos de participación de Puente por lo que, desde un enfoque de derechos, no pueden ser excluidas.

La prestación del servicio no es tan integrada como se desearía, ya que la capacidad institucional instalada en el país no ha resultado suficiente para poder atender siempre las necesidades que se planteaban según los plazos establecidos. De hecho, se está produciendo un cierto efecto de acumulación de las demandas de servicios y ya hay alguna institución que manifiesta que no cuenta con cupo en sus servicios durante el próximo año, lo que pone en riesgo la atención de las familias Puente en la ronda que se está iniciando en el momento actual.

Tampoco se ha conseguido siempre que la cogestión funcione de manera efectiva. Una parte de las familias Puente expresan –como algo natural– que fueron las personas cogestoras quienes les indicaron la oferta programática que iban a solicitar y los compromisos que debían adquirir. También se han encontrado casos en los que las jefas de familia no terminaban de entender en qué consistía su compromiso y hasta dónde les obligaba, entendiéndolo que tenían que hacer lo que su cogestora les dijese.

Todos estos son elementos a mejorar y a seguir trabajando, pero desde la tranquilidad que otorga el que, **con carácter general, se ha realizado un buen trabajo.**

4. Se ha producido una **clara mejora en términos de acceso de las familias beneficiarias de Puente a la oferta institucional.** Las familias acceden a un mayor número de servicios, y lo hacen de manera más fácil y más rápida, sin tener que realizar prácticamente ningún trámite. Esto se debe a que las instituciones realmente han otorgado prioridad a estas familias. Es decir, puede afirmarse que **el acceso de las familias Puente a la oferta institucional ha sido prioritario, parcialmente integrado y con ciertas dificultades de sostenibilidad,** como se verá posteriormente.

Se dice que el acceso ha sido parcialmente integrado porque **algunas de las dimensiones que se definieron en el modelo de atención no están alcanzando plenamente la satisfacción de las necesidades existentes.**

La capacitación, por ejemplo, no se ha adaptado siempre a las condiciones de este colectivo, a pesar de la flexibilización de los requisitos de admisión realizada por el INA. Aun así, la concentración de matrículas en especialidades de corta duración (a las únicas que se pueden acceder si no se cuenta con 9º grado) y que cuentan con un escaso potencial de cara a la inserción laboral suponen que en la práctica no se esté logrando con claridad el objetivo que se persigue. En el caso de los hijos de las familias la situación puede ser un tanto diferente, pero la proporción de módulos que se ofertan a la población Puente en relación con la proporción de proyectos (de más larga duración y capacidad de cualificación) permiten inferir que puede existir un problema similar.

Algo similar ocurre con el apoyo al emprendedurismo, que en esta fase se ha prestado desde planteamientos que no han tenido suficientemente en cuenta los factores de éxito. La extensión de los módulos de capacitación en este ámbito sin un análisis previo de cuál será la actividad productiva y de si se cuenta con los requerimientos mínimos para iniciarla y la falta de acompañamiento específico una vez que la idea se pone en marcha –incluso aunque solo sea desde un planteamiento de subsistencia– hacen muy difícil alcanzar un éxito significativo en la iniciativa.

En cuanto a la inserción laboral no ha sido trabajada en el marco de la Estrategia en este periodo, a pesar de que esta dimensión siempre ha estado prevista en el diseño. Para cubrir este ámbito se ha diseñado una Estrategia Sociolaboral que, sin embargo, aún no ha sido puesta en marcha de forma plena.

Finalmente, en el caso de la vivienda existen dificultades estructurales vinculadas al modo de provisión del servicio y a la escasez de la oferta en relación con la demanda.

Desde otro punto de vista, según una parte de los jerarcas y de los enlaces institucionales, **el acceso a los servicios de las familias no beneficiarias de Puente se dificulta** de manera indirecta, incrementándose sus tiempos de espera debido a la limitación de los recursos existente. Esto afecta a familias que se encuentran en la misma situación que las beneficiarias de Puente pero que no fueron elegidas en esta primera ronda o a aquellas que, de nuevo, cuentan con características similares, pero no se encuentran en uno de los 76 distritos priorizados por la Estrategia.

5. **La articulación institucional ha sido uno de los éxitos de la Estrategia Puente al Desarrollo.** Partiendo de un sector social desarticulado se ha conseguido un avance muy importante que pasa por el acuerdo político entre los jefes, pero que se extiende a los cuadros técnicos de las instituciones (especialmente a los enlaces institucionales), haciendo que el cambio sea más sólido y más difícil de revertir.

Por otra parte, existe un buen número de **experiencias que han trascendido lo establecido en los protocolos**, de manera que se han establecido relaciones de colaboración en otros ámbitos o en relaciones que ya no pasan por el IMAS para producirse. La razón es que lo que se inicia es un estilo diferente de aproximarse a la provisión del servicio, con una base mucho mayor de colaboración interinstitucional.

Los **factores que han contribuido a esta mejora en la articulación** han sido un buen diseño inicial de la Estrategia, unos procesos que se definieron a medida que se iban poniendo en marcha pero que se ajustaron a las necesidades y, sobre todo, el decidido impulso político por parte de los jefes del Consejo Presidencial Social, liderado por la Vicepresidenta segunda. Este impulso, que no era solo filosófico, sino que se ha concretado también en la realización de un seguimiento estrecho de los avances y en la puesta en marcha de medidas que solucionasen los problemas cuando fue necesario, ha sido un factor clave para que la Estrategia pudiera ponerse en marcha en un tiempo muy corto y para que la articulación se convirtiera en un hecho.

Al mismo tiempo, puede preverse que se generen nuevas necesidades de información por parte de algunas instituciones o de algunos de los nodos de la red, que desean contar con información de los resultados del trabajo que se lleva a cabo. Las herramientas tecnológicas de las que dispone Puente previsiblemente podrán atender esas demandas, de manera que la información circule en más sentidos de lo que lo hace en la actualidad.

Se produjeron resistencias iniciales derivadas de la aversión al cambio y, sobre todo, al desconocimiento mutuo o a la necesidad de utilizar herramientas tecnológicas con las que muchas personas no se encontraban familiarizadas pero, dos años después, se percibe una consolidación de las relaciones y el deseo de seguir trabajando juntos. Quedan restos de resistencias en algunas estructuras regionales, ya que Puente se ha percibido en ocasiones como un instrumento de pérdida de poder, pero si finalmente el modelo se consolida, la desaparición progresiva de esas resistencias es simplemente una cuestión de tiempo.

6. Como se decía, los comienzos de Puente supusieron poner en marcha la Estrategia mientras aún se estaban afinando los procesos y la metodología o cuando aún no se habían suscrito protocolos con otras instituciones. Esta manera de comenzar podía haberse traducido en un buen número de problemas que se consolidaran y que hubieran puesto en riesgo la obtención de resultados. Sin embargo, eso no ocurrió porque **Puente ha mantenido un cierto nivel de flexibilidad que le permitió ir adaptándose progresivamente** a medida que iba enfrentándose a los imprevistos o a sus problemas de diseño iniciales.

Y no solo eso, sino que desde su creación **Puente no ha dejado de crecer**, incorporando cada vez más servicios a su oferta institucional. Más allá de los problemas que puedan producirse en términos de la adaptación de los equipos que han de ser capaces de incorporar ofertas en algunos casos bastante complejas, y los correspondientes procesos de capacitación que será necesario poner en marcha, ese crecimiento fortalece Puente en la medida en que una cartera más amplia puede traducirse en un mayor ajuste a las necesidades de un mayor número de personas y a la provisión de una oferta más integral.

Y eso ha podido hacerlo porque **Puente cuenta con muchos elementos que mejoran la eficiencia** de la actuación. Por ejemplo, elimina procesos que, en la práctica, se estaban solapando (como el diagnóstico de las personas o la comprobación de los requisitos). Además, la utilización de las herramientas de las que dispone permite realizar una gestión más transparente y colaborativa. Además de promover el aprendizaje y el conocimiento mutuo.

Todo ello puede traducirse en un **cierto cambio cultural institucional, de momento incipiente y desigual**, pero que va avanzando en la consolidación de determinados modos de hacer, lo que constituye un elemento de sostenibilidad institucional para la Estrategia. En esta línea, algunas instituciones han generado cambios que trascienden Puente y que les permitirán mejorar su acción o dirigirla en mejor medida hacia los colectivos que más lo necesitan.

7. El análisis discriminante realizado ha permitido identificar **algunos factores que pueden incrementar la posibilidad de éxito de las familias o que lo dificultan**. Más que con efectos predictivos que, considerando el margen de error que podría producirse, supondrían un modelo determinista nada deseable y opuesto a un enfoque de derechos, estos resultados **permiten identificar los casos en los que puede ser necesario un refuerzo** de la atención o, al menos, del acompañamiento.

En esta línea, se considera que **dos años de acompañamiento es un periodo excesivamente corto** para la mayor parte de las familias que han participado en Puente, y que la fase de sostenibilidad no soluciona este problema, aunque pueda paliarlo en parte. Hay que tener en cuenta que las familias que egresan de Puente pierden el acceso a una buena parte de los servicios de los que han venido disfrutando y que, en ausencia de un empleo remunerado o un proyecto productivo, la vuelta a la situación de la que se partió es altamente probable.

De ese modo, se corre el riesgo de que el esfuerzo realizado sea percibido como inútil y, al menos hasta cierto punto, ello colocaría a la familia o al menos a su jefatura en peores condiciones de cara a la búsqueda de oportunidades. Hay un porcentaje relevante de familias costarricenses que, año a año, en función de la coyuntura concreta en la que se encuentren pueden estar en pobreza o fuera de ella; y lo mismo ocurre entre pobreza y pobreza extrema. **Puente ha mejorado su situación en términos de ingresos y de otras dimensiones vinculadas a la pobreza, pero no elimina su vulnerabilidad**, que requeriría de un proceso mucho más largo de atención que, además, sería inviable con toda probabilidad. Pero la falta de sostenibilidad de los avances logrados en las familias es un riesgo cierto.

8. **El principal riesgo en términos de la sostenibilidad institucional de la Estrategia Puente al Desarrollo no se encuentra** en la incertidumbre que conlleva todo cambio político, sino **en su propio éxito**. La demanda de servicios se ha multiplicado considerablemente, mientras que la oferta prácticamente se ha mantenido igual. Eso significa que puede llegar un momento en que las instituciones no tengan capacidad para prestar los servicios comprometidos a estas familias prioritarias, salvo que incrementen sus recursos humanos o sus recursos presupuestarios. Pero este incremento se considera altamente improbable dada la situación fiscal del país, así que lo que puede suceder es que se genere un taponamiento de “familias en espera” que haga que Puente no tenga capacidad de responder a sus familias beneficiarias con un respuesta integral, ni con una respuesta oportuna porque, como ya se veía, no sólo importa el servicio o el beneficio que recibes, sino también el momento en el que lo recibes.

Puente ha mantenido que únicamente supone una articulación de los servicios ya existentes, lo que significa que no necesita un incremento presupuestario. Y es cierto. Lo que es necesario dilucidar en el momento actual es si Puente podrá seguir funcionando de ese modo, con unos recursos sobrecargados –por parte de muchas de las instituciones, si no de todas- y con ofertas que ya han comprometido sus beneficiarios durante los próximos años.

8.2. Recomendaciones y Oportunidades de Mejora

A continuación se presentan las recomendaciones producidas por el equipo evaluador, a la luz de los resultados obtenidos en la evaluación y de las conclusiones alcanzadas. Al final de este apartado se ha incluido una tabla resumen en la que se indica la importancia de cada una de ellas y el marco temporal en el que se recomienda su aplicación.

1. En paralelo con la primera conclusión de esta evaluación, se recomienda **que se siga trabajando con Puente al Desarrollo**, ya que los resultados encontrados son claramente positivos. Si además se fortalecen los aspectos que se ha identificado que necesitan ajustes, los resultados a futuro podrían ser incluso mejores que en el periodo actual, especialmente si, tal y como está previsto, se trabaja el enlace con la dimensión laboral y se fortalece la sostenibilidad potencial de los resultados obtenidos.

Al decir que se siga trabajando en Puente, se dice también **que se preserven los elementos que esta evaluación identifica como fortalezas**. Es decir, continuar con el modelo de oferta, fortalecer la integralidad del servicio y trabajar más la cogestión, de manera que la premura con la que se ha venido trabajando no vaya en detrimento del trabajo en esta línea. De manera particular se desea mencionar el fortalecimiento del trabajo de las personas cogestoras sociales, elemento que ha dado lugar a una recomendación específica.

2. Se recomienda **redefinir algunos aspectos del acompañamiento a las familias**, que recae plenamente sobre las personas cogestoras sociales. En el mismo sentido, se recomienda también **fortalecer la posición de las PCGS**, que siendo uno de los puntos clave de la Estrategia, es también uno de los que en el momento actual muestra más signos de fragilidad. Ello contribuirá a garantizar que se conserva a las PCGS que han venido trabajando en la Estrategia, y especialmente a aquellas que han tenido un desempeño excelente. Para ello, sería necesario tener en cuenta aspectos como los que se mencionan a continuación.

Homologar los procesos de operación sin perder flexibilidad. Es decir, lo que se plantea es homogeneizar un poco más la aplicación del modelo, estableciendo protocolos que faciliten el trabajo de las PCGS y que les den pautas respecto de cómo reaccionar ante ciertas situaciones, ofreciéndoles seguridad y respaldo, pero sin introducir una rigidez excesiva que dificulte la adaptación ante los casos particulares que se producen siempre que se trabaja con personas.

Ajustar el número de familias a atender, de manera que realmente pueda prestarse una atención individualizada, con un apoyo adaptado a sus necesidades. A la hora de preguntar a las PCGS qué número de familias creían que sería razonable mantener, se recibieron respuestas muy variadas, pero en lo que sí existía coincidencia fue en que se debía tener en cuenta las circunstancias particulares en las que cada una de ellas presta los servicios y muy especialmente su grado de dispersión. Numéricamente, las respuestas recibidas oscilaron entre las 60 y las 100 familias por PCGS. Quizá pensar en 60 sea un objetivo inalcanzable, pero 100, como media, parece un objetivo de atención muy razonable.

En relación con ellas, otro aspecto del modelo que requeriría **ajuste** sería la **periodicidad con la que se debería visitar a las familias**, dado que los 3 meses orientativos que marcaba Puente parece que no se han cumplido en un buen número de casos y teniendo en cuenta que algunos de los programas que precedieron a la Estrategia Puente en otros países contaban con visitas cada 2 semanas. De nuevo, la respuesta común fue que no se podía estandarizar, porque dependía mucho de las características de la familia y de las circunstancias en las que se encontrase. Sin embargo, existía un acuerdo bastante amplio en relación con que una visita cada dos meses permitiría un apoyo más

próximo y personalizado y, al mismo tiempo, favorecería la corresponsabilidad o, al menos, permitiría detectar los casos en los que no se produce.

Dicho esto, también debe quedar muy claro que el valor del trabajo de la PCGS es, precisamente, lo que tiene de diferente del trabajo de oficina tradicional. Es el valor de poder visitar a las familias en su entorno y realidad y establecer una relación profesional con ella, que establezca la igualdad entre ambas partes como principio filosófico de base. De otro modo, puede ser aún más complicado que el modelo de corresponsabilidad se implante plenamente.

3. **Ajustar la oferta de servicios a la luz de los resultados obtenidos.** Ello supondría **trabajar en diferentes direcciones:** establecer los procesos de empoderamiento como punto de partida para empezar la secuencia; ampliar la oferta de capacitaciones, por ejemplo estableciendo itinerarios modulares que permitan a los y las participantes no tener que comprometerse durante 10 meses a tiempo completo, como sucede en algunos procesos, sino concentrar el compromiso en periodos de dos meses, por ejemplo. En función de la especialidad, además, se podría valorar la posibilidad de que a los módulos más básicos pudiera accederse con 6º grado, aunque a partir de un punto de la capacitación se exigiese el 9º aprobado.

Lo que claramente no parece funcionar es remitir a las personas de las familias Puente a módulos de manipulación de alimentos y/o de emprendedurismo, sin tener en cuenta que realmente se ajusten a las necesidades específicas de esa familia/persona y del contexto en el que vive.

Se debería plantear una articulación con alguna institución que pueda trabajar el acompañamiento al emprendedurismo desde planteamientos más probados por la experiencia. Se desconoce quién ostenta las competencias en esta materia en Costa Rica pero, en ausencia de otra posibilidad, el INAMU ha desarrollado recientemente proyectos de emprendedurismo dirigidos a mujeres, de los que previsiblemente podrán obtenerse aprendizajes de valor para Puente.

Podrían plantearse algunas iniciativas de apoyo a la inserción profesional que fomenten la contratación de las personas que salen de Puente. Las repetidas evaluaciones de programas de empleo han demostrado que los programas que proporcionan ayudas monetarias a quien contrata personas de un determinado colectivo lo único que consiguen, con suerte, es un efecto de sustitución, pero pueden existir otras iniciativas que favorezcan su contratación durante un periodo de tiempo, transcurrido el cual se valore la permanencia de la o las personas. Aunque no ha habido muchas, sí que se han producido algunas experiencias en el marco de Puente, de las que pueden extraerse aprendizajes también valiosos.

Lo que, desde la perspectiva de este equipo evaluador, parece un problema irresoluble es el acceso a la vivienda en el marco de Puente. Puesto que la vivienda es una necesidad básica que establece una base clara desde la que construir no parece razonable la eliminación de este beneficio de la Estrategia, pero la realidad es que, tal y como se ha desempeñado durante estos dos años, no se han cubierto las necesidades identificadas.

4. En relación con la dimensión de dinámica familiar, se han recogido declaraciones en el sentido de que la Estrategia Puente se centra fundamentalmente sobre la jefatura de familia y que, en realidad, **la participación de la familia queda un tanto desdibujada.** Reconociendo las dificultades de poder trabajar con la familia en su conjunto, simplemente por una cuestión de horarios, por ejemplo, sí que parece recomendable tratar de establecer algunos momentos de intercambio con el conjunto de la familia, tanto durante la fase de la definición del Plan Familiar, como posteriormente, en algunos momentos del seguimiento. De este modo el compromiso no se centra en exclusiva en la jefatura del hogar, sino que otros miembros del grupo familiar pueden asumir también su parte alícuota.

5. Se recomienda **seguir ampliando Puente, en un sentido múltiple**: a nivel de la incorporación de **nuevas articulaciones** que permitan una oferta más integrada y **a nivel país** porque, una vez demostrado que la Estrategia funciona, no tiene demasiado sentido que las familias en pobreza extrema de los distritos que no son prioritarios en la actualidad no puedan optar a beneficiarse del mismo modo. En realidad lo que se plantea es que el modelo de Puente se pueda ir expandiendo poco a poco a otras zonas, y que este sea el estándar de atención. Obviamente, si hay una menor proporción de familias en pobreza extrema en otros lugares, el número de familias beneficiarias puede ser menor, pero no tiene sentido que se encuentren excluidas⁶⁸.

Se considera preferible **que no existan rondas bienales** como ha sucedido en el periodo actual. Puede tener más sentido realizar una incorporación escalonada de familias que permita que las PCGS no se vean sumidas en la puesta en marcha en paralelo del trabajo con un número muy importante de familias y que la oferta institucional no colapse por la remisión simultánea de un volumen enorme de referencias. Sería necesario realizar un análisis específico de cómo realizar la incorporación progresiva (volumen de familias por periodos de escalonamiento, por ejemplo), pero si el futuro pasa porque Puente al Desarrollo se convierta en el modelo de intervención, puede tener sentido que no esté vinculado a “oleadas” de atención.

6. **Pensar en fórmulas que**, sin recargar en exceso el coste de Puente, **permitan una atención más prolongada**, especialmente en aquellos casos en los que la situación de partida es peor. Una fórmula podría ser la definición de “perfiles Puente” que, de manera muy sencilla establezcan diferentes niveles de apoyo⁶⁹. Por ejemplo, se vio que uno de los factores que incrementa las posibilidades de que a la finalización de la participación una familia haya mejorado su situación según línea de pobreza es que la jefatura de familia cuente con un empleo permanente al comienzo de la participación. En estos casos, por ejemplo, se podrían analizar plazos más cortos de atención, o más limitados, mientras que en familias con muchas más necesidades no cubiertas el plazo de atención podría prorrogarse. Y esto tampoco significa que el apoyo económico tuviese que extenderse más allá de los dos años, pero al menos podría mantenerse los apoyos en salud, educación y cuidado, por ejemplo, así como el acceso a capacitación.

El objetivo sería tratar de **maximizar las posibilidades de que las familias sostengan sus resultados durante un mayor periodo**. Quizá algunas familias no abandonen nunca la pobreza básica, pero si sus hijos e hijas estudian y cuentan con un entorno familiar que les refuerza en mayor medida y les proporciona más seguridad, ellos y ellas tendrán una mayor probabilidad de salir de la pobreza en sus familias futuras.

7. **Reforzar Puente al Desarrollo**. Si no se incrementan los recursos, si se sigue trabajando como hasta ahora, pueden generarse problemas en el medio plazo, como ya se ha dicho previamente. Es el momento de **valorar la posibilidad de incrementar el coste de Puente**, de manera que puedan resolverse los puntos de mejora que se han ido mencionando a lo largo de esta evaluación. Si ese incremento presupuestario no resultase posible, quizá habría que **plantearse objetivos más realistas en cuanto al número de familias que pueden atenderse de manera simultánea**, de manera que con los mismos recursos se trabaje en las condiciones que se habrían definido inicialmente. La Estrategia Puente al Desarrollo ha tenido buenos resultados y ha trabajado bien, pero es necesario

⁶⁸ Según la información facilitada en la presentación de resultados preliminares, ya se está trabajando en esta línea, como queda acreditado por escrito de 9 de noviembre de 2017 de MIDEPLAN al Presidente Ejecutivo del IMAS.

⁶⁹ En esa misma reunión se comunicó al equipo evaluador que en el nuevo modelo de intervención en el que se encuentra trabajando el IMAS pasa, entre otros elementos, por la definición de niveles de intervención según perfiles de las familias, lo que confluye de manera plena con lo propuesto por el equipo evaluador.

identificar durante cuánto tiempo puede hacerlo si la asignación de recursos es la misma que existe en la actualidad.

8. **Para fortalecer la sostenibilidad político-institucional de la Estrategia** seguramente la mejor recomendación es **dar a conocer lo que se ha hecho en Puente y los resultados que se han obtenido**. De cara a las elecciones presidenciales que tendrán lugar el próximo mes de febrero, podría ser útil organizar alguna reunión con los candidatos presidenciales o, si eso no es posible dado lo estrecho de los márgenes temporales, con alguien de sus equipos, con el fin de que conozcan la experiencia Puente y las ventajas asociadas a mantener este modelo de intervención. Como se ha dicho, Puente puede seguir creciendo y, en ese sentido, un nuevo partido en el gobierno podría también ponerle su sello mediante la incorporación de alguna nueva articulación.

El periodo entre la celebración de las elecciones y el traspaso de Gobierno puede ser también una etapa en la que puede informarse a los próximos ocupantes de Casa Presidencial de lo que se ha conseguido en esta etapa.

Por otra parte, sería útil **escribir la historia de Puente**. Las historias de las familias y de las PCGS, pero también las historias de la articulación. Historias que tuvieron éxito e historias que no pudieron ser. Poder realizar este ejercicio constituiría un importante aprendizaje institucional y, al mismo tiempo, garantizaría que no se pierde la memoria de todo lo realizado y de todo lo conseguido.

Otro elemento que puede contribuir a la sostenibilidad institucional desde un punto de vista diferente es que el próximo gobierno cuente también con un **CPS que cuente con rango suficiente como para ser operativo** (lo que significa que debe establecerse a nivel de Vicepresidencia) y que realmente desempeñe un papel en mantener el impulso que ha traído a Puente hasta la situación en la que se encuentra en la actualidad.

Obviamente, su inclusión en el POA y en el presupuesto de 2018 permite al menos garantizar la atención a las familias que están entrando en la Estrategia en el momento actual, ya que interrumpir los servicios que se les estén prestando puede ser difícil de entender.

9. **Una recomendación operativa**. Para confirmar los resultados de la evaluación que ahora finaliza, sería conveniente programar una nueva evaluación de impacto para su realización en el momento en el que estén egresando las familias que ahora ingresan. Así, podría contarse con la línea de base real de todas las familias que participen, y no solo de una muestra como ha ocurrido en el caso actual.

Idealmente, podría tratar de hacerse una nueva medición con las familias incluidas en la base de datos de tratamiento que se ha utilizado en esta ocasión, con el fin de conocer cuál es su situación tras dos años de haber salido de Puente.

Si con la población al completo los resultados se confirman, entonces podría darse como un hecho firme la incidencia de la Estrategia Puente en el cambio en la situación de pobreza de las familias beneficiarias.

A continuación se incluye la tabla en la que se han jerarquizado las recomendaciones de esta evaluación. Como puede verse, en términos de su relevancia solamente se han definido dos categorías ("Muy relevante" y "Relevante"), ya que en el informe no se ha incluido ninguna de importancia menor. En cuanto al plazo de aplicación propuesto, se han definido tres valores: corto plazo (máximo de 3 meses), mediano plazo (máximo de 9 meses) y largo plazo (máximo de 12 meses).

En general, los plazos superiores al año disminuyen de manera relevante la aplicación de las recomendaciones por lo que se ha optado por ajustar el marco temporal propuesto. Sin embargo, en este

caso existen dos excepciones: la recomendación 5 supone un proceso que podrá dilatarse en el tiempo, a pesar de que pueda comenzar de manera inmediata. Por ello el plazo definido en este caso se refiere a esta cualidad procesual. Por otra parte, la recomendación 9 cuenta con elementos con un plazo cierto y superior a la regla general (dos años), pero al mismo tiempo supone algunas actividades que deberían realizarse de manera inmediata.

Finalmente, mencionar que algunas recomendaciones se han situado en el mediano plazo debido al momento político que vive el país, lo que supone que previsiblemente no podrán encontrarse finalizadas hasta la toma de posesión de la nueva Administración. Sin embargo, el equipo técnico podría comenzar con los trabajos preparatorios de manera que sea factible su aplicación en el plazo recomendado (un máximo de 9 meses).

Tabla 16. Jerarquización de las recomendaciones incluidas en la evaluación

Nº	Recomendación	Relevancia	Plazo de aplicación propuesto
1	Seguir trabajando con la ENPD, preservando sus fortalezas y reforzando sus áreas de mejora	Muy relevante	Corto plazo
2	Redefinir el acompañamiento a las familias y fortalecer la posición de las PCGS.	Muy relevante	Mediano plazo
3	Ajustar la oferta de servicios a la luz de los resultados obtenidos.	Muy relevante	Mediano plazo
4	Involucrar a toda la familia en algunos momentos clave del proceso.	Relevante	Corto plazo
5	Seguir ampliando Puente: a nivel de la incorporación de nuevas articulaciones que permitan una oferta más integrada y a nivel país.	Muy relevante	Progresivamente
6	Pensar en fórmulas que permitan una atención más prolongada, para maximizar los resultados de Puente y sus sostenibilidad.	Muy relevante	Largo plazo
7	Reforzar Puente al Desarrollo, incrementando los recursos que se le asignan. En caso de que esto no sea posible, plantearse un menor número de familias para su atención simultánea.	Muy relevante	Corto plazo
8	Fortalecer la sostenibilidad político-institucional de la Estrategia, divulgando los resultados que se han obtenido.	Relevante	Mediano plazo
	Mantener un CPS activo, manteniendo la coordinación a nivel de Vicepresidencia	Muy relevante	Mediano plazo
9	Realizar una evaluación de impacto para confirmar los resultados	Relevante	Dos años
	Levantar o preservar la línea de base de las familias en el momento de su entrada en la ENPD	Relevante	Inmediata

Fuente. Elaboración propia a partir de los resultados de la evaluación

8.3. Lecciones Aprendidas

8.3.1. Replicabilidad de la Estrategia Nacional Puente al Desarrollo

La Estrategia es replicable siempre que exista voluntad política, así como un órgano encargado de darle el seguimiento, monitoreo y acompañamiento que requiere, ya que ha demostrado que en diversos contextos, tanto rurales como urbanos, y cuando las familias asumen su rol como protagonistas de un proceso de crecimiento y ruptura de paradigmas, los cambios y avances cualitativos en ellas son significativos, lo que permite proyectar que con este tipo de aportes y asesorías sí pueden dilucidar un futuro distinto a la pobreza extrema.

Tener identificados los recursos y capacidades de cada una de las instituciones que conforman la Estrategia, con el fin de atender limitaciones con la debida antelación o bien planificar estrategias que no afecten la oferta de los servicios.

Considerando aspectos de éxito para su replicabilidad está el apoyo y asesoría dada por la PCGS, quien es el bastión de esta Estrategia, ya que es quien acompaña a las familias a cumplir sus compromisos, y acerca a las instituciones con las familias, promoviendo una oferta de servicios y productos estatales de manera eficiente.

Asimismo las capacitaciones y el subsidio económico mensual que se les brinda a las familias les permiten visualizarse en mejores condiciones de vida, aspecto que repercute de manera indirecta en los círculos familiares inmediatos, permitiendo un efecto rebote positivo de los aportes y efectos de la Estrategia.

8.3.2. Relevancia de los hallazgos para otras intervenciones o evaluaciones

Los hallazgos demuestran que la Estrategia es importante y relevante para incidir en la reducción de la pobreza, sobre todo porque intenta equiparar, poner al mismo nivel, a las poblaciones con mayores desventajas y dificultades para acceder a servicios sociales.

La evaluación sirvió de espacio para reflexionar, discutir y compartir visiones sobre lo complejo que es el fenómeno de la pobreza y la pobreza extrema, profundizando en la historia de los diversos modelos de abordaje con que se ha tratado de atender, y en lo exitoso que ha sido poder trabajar de manera articulada a nivel institucional.

Respecto a la cadena de resultados, se hace necesario plantear una cadena de resultados para cada una de las instituciones involucradas en la Estrategia, que permita comprender la lógica de intervención individual, y que refleje los puntos de conexión, de esta manera se puede contar con la imagen global de lo que significa la ENPD.

La cadena de resultados es un insumo valioso que permite comprender el modelo de intervención y los diversos procesos que lo conforman, así como su aspiración mayor y lo necesario para alcanzarla.

Los hallazgos permiten visualizar de manera más cercana las necesidades, realidades y limitaciones que tienen las familias en pobreza extrema y pobreza, evidenciando que estas familias requieren una atención personalizada, o bien un acompañamiento más cercano, que les permita trascender las barreras de la institucionalidad, acercarse a los servicios y productos que se ofrecen, así como poder aspirar a un estudio o formación que les permita posibilidades y oportunidades a las que no tenían acceso dada la complejidad del lenguaje y del discurso con que la institucionalidad habla: lenguaje técnico, requisitos específicos que no siempre son de conocimiento de la ciudadanía, procesos que conllevan más de un trámite, entre otros.

8.3.3. Nuevos conocimientos sobre el problema central, la población objetivo o el sector de intervención en general

Se valida el hecho de que la pobreza es multifactorial, no obstante se hace necesario unificar el concepto de pobreza a nivel institucional y comenzar a trasladarlo a la ciudadanía, de esta manera se podría incidir en las familias que han visto el tema del asistencialismo como un modo de vida, aporte que significa cambiar sus modos de autopercepción.

A nivel de la institucionalidad, se hace necesario contar con un sistema integrado de información, de esta manera las instituciones pueden tener mayor, mejor y más rápido acceso a la información de las personas usuarias. Sólo el proceso de referenciar, trasladar la información en algunas instituciones, y poder atender las solicitudes puede conllevar una reducción de tiempo y de procesos considerable.

8.3.4. Pertinencia y replicabilidad de los métodos de evaluación utilizados

Se identifica como un acierto la metodología de evaluación que se aplicó, como se mencionaba en el apartado metodológico, al ser un enfoque evaluativo orientado al uso, así como un enfoque metodológico multi-método, facilitó la triangulación de los datos obtenidos y, en consecuencia, los hallazgos son más sólidos ya que se contó con datos que sustentarán no sólo la información que se generaba de las técnicas cuantitativas, sino que también aportaba información a partir de las técnicas cualitativas.

Siendo el principal aporte del abordaje cuantitativo los efectos diferenciales producidos en cada una de las dimensiones que se identificaron como determinantes de la pobreza, así como poder contar con datos duros que sustentan los avances de los logros. Desde el abordaje cualitativo se logró tener un acercamiento tanto con los jerarcas institucionales que son parte de la Estrategia, con personeros institucionales que se encuentran en las regiones y con las familias que han sido beneficiarias de la ENPD, identificando desde las diversas vivencias los efectos y cambios producidos a raíz de la implementación de Puente al Desarrollo.