

COSTA RICA

TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS A LA EDUCACIÓN SECUNDARIA: PROGRAMA AVANCEMOS

Andrés Marinakis¹

En situaciones de crisis, como la actual, es posible que muchas personas inactivas se vean impulsadas a entrar al mercado de trabajo para conseguir un ingreso. Si bien esta es una reacción razonable, en algunos casos puede llevar a una peor situación en el mediano y largo plazo. En particular, este es el caso de los jóvenes que abandonan la educación formal para buscar un empleo. En general, jóvenes con su educación incompleta apenas podrán encontrar un empleo precario. Dado que difícilmente retornen a la escuela, esa inserción temprana comprometerá su vida laboral y consolidará el círculo vicioso de la pobreza. El Programa Avancemos procura incentivar que los jóvenes de hogares pobres se mantengan en la educación formal hasta completar el ciclo secundario. Este Programa, diseñado y puesto en marcha con anterioridad a la crisis, no sólo responde a una necesidad coyuntural en forma adecuada, sino que constituye una estrategia de largo plazo para mejorar la calidad de su fuerza de trabajo.

1. Introducción

En general, los países de América Latina presentan un déficit importante en sus tasas de escolaridad. Esta situación es de carácter estructural y es resultado de la pobreza, de la baja calidad de la educación impartida, de la percepción de que una mayor educación no necesariamente mejora la empleabilidad, entre otras razones. En todos los análisis que se hacen de la pobreza se considera que este déficit educacional es un factor clave en la transmisión intergeneracional de la pobreza. Por lo tanto, debe ser una estrategia de largo plazo retener a los jóvenes en el sistema educativo formal, al tiempo que se mejora su calidad y pertinencia.

Esta situación estructural puede acentuarse aún más en períodos de crisis como el que actualmente se está atravesando. Algunos jóvenes de hogares pobres pueden verse impulsados a ingresar al mercado de trabajo y abandonar sus estudios como forma de obtener un ingreso. Esta inserción temprana al mercado de trabajo, la cual seguramente será precaria, marcará la trayectoria laboral de ese joven en forma negativa. Por lo tanto, en períodos de crisis es importante redoblar los esfuerzos para evitar este resultado.

En este caso, hay una coincidencia entre las necesidades estructurales del largo plazo y las iniciativas de corto plazo para enfrentar los efectos de la crisis financiera. Atacar la deserción escolar de los jóvenes de hogares pobres es un objetivo estratégico y, además, coyuntural. Así lo ha entendido Costa Rica, donde se viene implementando el Programa Avancemos desde el año 2007 y que en el presente año ha extendido su cobertura.

¹ Especialista Principal en Políticas de Mercados e Instituciones Laborales de la Oficina Subregional de la OIT en Santiago. Las opiniones vertidas son de exclusiva responsabilidad del autor y no necesariamente representan el pensamiento de la Institución.

2. Descripción del Programa

Objetivos

Avancemos es uno de los programas prioritarios del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 y tiene por objeto promover el mantenimiento y la reinserción de adolescentes y jóvenes en la educación formal secundaria. Objetivos adicionales son reducir la pobreza, favorecer la universalización de la secundaria y contribuir a prevenir el trabajo infantil. Consiste en una transferencia monetaria condicionada para familias en situación de pobreza, vulnerabilidad y exclusión social.

Población beneficiaria

Estudiantes de educación pública secundaria de todo el país, tanto costarricenses como extranjeros documentados, adolescentes entre los 13 y 17 años, jóvenes hasta los 21 años inclusive y jóvenes mayores con situaciones especiales. El Plan Nacional de Desarrollo establecía una meta de 130.000 beneficiarios, lo cual fue alcanzado ya en el año 2008. Para el año 2009, y en el marco del Plan Escudo para hacer frente a la crisis internacional, se amplió el programa hasta cubrir a 150.000 beneficiarios.

En el año 2008, el 53% de los beneficiarios eran mujeres y 47% hombres. En cuanto a los rangos de edad, el 30% tenía menos de 15 años y el 50% tenía entre 15 y 17 años. Los beneficiarios entre 18 y 20 años correspondían al 15%, mientras que aquellos con más de 21 años eran un 5%.

Cuadro 1
Composición según grupo etario de la población incorporada al Programa
Avancemos, por sexo, al 5 de mayo de 2008
(cifras absolutas y porcentajes)

Grupo de edad	Población				Total	
	Femenina	Porcentajes	Masculina	Porcentajes	Absolutas	Porcentajes
Menos de 15 años	16.465	30.2	14.785	30.9	31.250	30.5
15 a 17 años	26.564	48.8	23.712	49.5	50.276	49.1
18 a 20 años	8.355	15.3	7.604	15.9	15.959	15.6
Más de 21 años	3.113	5.7	1.768	3.7	4.881	4.8
Total	54.497	100	47.869	100	102.366	100

Fuente: Viceministerio de Desarrollo Social/Secretaría Técnica del Programa Avancemos, con base en datos IMAS y FONABE, al 5 de mayo 2008.

Beneficio

Para aumentar la probabilidad de que los jóvenes se mantengan en la escuela se estableció una escala creciente de los beneficios, como se refleja en el cuadro 2.

Cuadro 2
Beneficio según nivel de escolaridad

Nivel	Monto mensual de la transferencia (colones)	Monto mensual de la transferencia (dólares de E.E.U.U.)	Con respecto al SM no calificado genérico (192.385 colones) (porcentajes)
7° año	15.000	26	7.8
8° año	20.000	35	10.4
9° año	25.000	43	13.0
10° año	35.000	61	18.2
11° año	45.000	78	23.4
12° año	50.000	87	26.0

Fuente: García Quesada (2008).

Nota: El cambio a dólares fue efectuado a la tasa del mes de junio de 2009, el salario mínimo es el vigente en el primer semestre del 2009.

Cuadro 3
Composición según grado académico de la población incorporada al Programa
Avancemos, por sexo, al 5 de mayo de 2008
(cifras absolutas y porcentajes)

Grupo de edad	Población				Total	
	Femenina	Porcentajes	Masculina	Porcentajes	Absolutas	Porcentajes
Séptimo	7.074	13.0	7.296	15.3	14.370	14.0
Octavo	13.919	25.5	13.540	28.3	27.459	26.8
Noveno	12.944	23.8	10.784	22.5	23.728	23.2
Décimo	10.369	19.0	8.373	17.5	18.742	18.3
Undécimo	8.527	15.6	6.576	13.7	15.103	14.8
Duodécimo	1.664	3.1	1.300	2.7	2.964	2.9
Total	54.497	100	47.869	100	102.366	100

Fuente: Viceministerio de Desarrollo Social/Secretaría Técnica del Programa Avancemos, con base en datos IMAS y FONABE, al 5 de mayo 2008.

Al analizar la composición de los beneficiarios del Programa según el grado académico al cual concurren, se observa que el 64% de los mismos se concentra en los tres primeros años del ciclo secundario (séptimo a noveno). La retención de estos estudiantes en los cursos lectivos de los próximos años será un indicador crucial de éxito del Programa. Asimismo, de verificarse el objetivo de retención, ello resultará en un importante incremento en el costo del programa dada la estructura de incentivos progresiva según grado académico cursado.

Requisitos

Además de calificar en condición de pobreza y encontrarse en los límites de edad establecidos, el adolescente o joven deberá estar matriculado en un establecimiento secundario público y firmar un documento que lo compromete a asistir al colegio y aprobar el año académico, así como hacerse una revisión integral de salud en el curso del año.

Marco institucional

El Programa se encuentra en el ámbito del Viceministerio de Desarrollo Social, el cual cuenta con una Secretaría Técnica para dar seguimiento al mismo. Además, el programa cuenta con un órgano político y un panel técnico en el que participan el Ministerio de Educación Pública, el Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, la Caja Costarricense de Seguridad Social, el Ministerio de Vivienda y Desarrollo Social, el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) y el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA).

El Programa contó con una fase piloto inicial y luego con la ejecución por parte de dos instituciones. Sin embargo, a partir del 2009 se definió que habría una única unidad ejecutora y sería el Instituto Mixto de Ayuda Social, lo cual simplifica tanto la ejecución como el proceso de verificación de la condicionalidad educativa.

La verificación de la asistencia a la escuela se realiza enviando a cada colegio la lista de beneficiarios que están allí inscritos. Cada institución debe completar la lista, indicando si los jóvenes están asistiendo regularmente a clases y lo devuelve al IMAS directamente. La valoración médica se realiza en el Equipo Básico de Atención Integral de Salud que corresponde a su zona, el cual luego del control le entrega al joven un comprobante que debe ser presentado a la gerencia regional del IMAS correspondiente.

3. Resultados/Evaluación

Si bien el Programa Avancemos tiene poco tiempo de ejecución, la misma coincide con algunos cambios de tendencia considerados muy positivos. En este sentido se debe destacar el aumento en la matrícula secundaria del 2006 al 2009, lo que resultó en un incremento en la tasa de cobertura bruta del 78.4 en el año 2006 a 82.7% en el 2009. El incremento en la matrícula fue superior en las escuelas públicas, ámbito de acción de este Programa (con un incremento del 3.9%), que en los establecimientos privados (donde aumentó en 1.1). El incremento de la cobertura fue mayor en las zonas rurales (6.7%) que en las zonas urbanas (2.1%) (Garnier, 2009).

La introducción del Programa Avancemos en el año 2007 coincide con una importante reducción de la inasistencia a la educación en el segmento pobre. Mientras que en el año 2006 un 26.3% de los jóvenes en edad de secundaria no asistían a la escuela, en el año 2007 ese porcentaje había disminuido al 20.9%.

Si bien no hay estudios que establezcan fehacientemente si estas tendencias son resultado exclusivo del Programa, los indicadores señalados se refieren a los aspectos específicos que el Programa pretende atacar y, por lo tanto, es razonable afirmar que ha tenido una influencia positiva.

4. Conclusiones

El Programa Avancemos fue diseñado como una estrategia de largo plazo para atacar uno de los problemas estructurales de la educación en Costa Rica, cual es un alto nivel de deserción. Éste busca incentivar el logro efectivo de la universalización de la educación secundaria a través de una transferencia condicionada a jóvenes de familias pobres y vulnerables. Esta estrategia tiene por objeto mejorar el nivel de educación de todos los jóvenes y así mejorar la calidad de su fuerza de trabajo, evitando la inserción laboral temprana y precaria.

Esta estrategia de largo plazo coincide con un objetivo de protección frente a la crisis, ya que evita la inserción temprana de los jóvenes de hogares más desfavorecidos en un mercado de trabajo adverso. Al tiempo que se contiene la oferta laboral de los jóvenes, se mejora su preparación completando el ciclo educativo secundario, lo cual resultará en una fuerza de trabajo más preparada. Por lo tanto, esta estrategia resulta adecuada para los períodos de crisis durante los cuales los jóvenes en situación de pobreza se vean impulsados a abandonar la escuela, pero también en momentos de crecimiento económico ya que ataca un déficit estructural.

Bibliografía

García Quesada, Ana (2008) *Programas de transferencias monetarias condicionadas en el contexto costarricense*, presentación realizada el 11 de junio en el seminario sobre Desigualdad y Políticas Públicas: ¿Cómo Reducir la Desigualdad en Costa Rica?, Viceministro de Desarrollo Social, Secretaría Técnica del Programa Avancemos.

Garnier, Leonardo (2009) *La cobertura en secundaria ... aumenta!*, 24 de mayo. www.leonardogarnier.com