

EFICIENCIA Y EFICACIA DEL PROGRAMA DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONADAS AVANCEMOS

Dirigido al Instituto Mixto de Ayuda Social, Ministerio
de Educación Pública y Ministerio de Trabajo y
Seguro Social

DFOE-CAP-IAD-00006-2025
5 de noviembre de 2025

¿Qué auditamos?

La eficiencia y eficacia del Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC) Avancemos, en aspectos como su relación con la permanencia del estudiante de secundaria en el sistema educativo y su cobertura de la población objetivo, la coordinación intra e interinstitucional, la continuidad del beneficio a las personas estudiantes beneficiarias de las cohortes de séptimo y noveno año y la utilización de los recursos por parte de las Unidades Locales de Desarrollo Social (ULDS) del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) en la gestión de los usuarios. El análisis comprendió el periodo entre el 1 de enero de 2022 y el 31 de agosto de 2025.

¿Por qué es importante?

El Programa Avancemos coadyuva a la inclusión, permanencia, asistencia y reincorporación al sistema educativo de las personas provenientes de familias en condición de pobreza o vulnerabilidad. Una implementación eficiente y eficaz de esta intervención fortalece la equidad en el acceso y el ejercicio pleno del derecho a la educación. Al mismo tiempo, el efecto esperado del Programa depende de la adecuada coordinación y articulación entre las instituciones involucradas, del incremento de la cobertura de la TMC Avancemos y del aseguramiento de la continuidad del beneficio, elementos indispensables para favorecer la culminación exitosa de la trayectoria educativa.

¿Qué concluimos?

Si bien la TMC Avancemos se relaciona con mejoras en la permanencia del estudiantado dentro del sistema educativo, el Programa requiere fortalecer su eficacia, la cual se ve limitada por deficiencias en el diseño y ejecución de sus componentes, en la coordinación entre las instituciones participantes, en la cobertura de la población de secundaria que necesita el beneficio y en la reducción del presupuesto asignado durante el periodo analizado. En cuanto a la eficiencia, se identificó la necesidad de brindar una atención más oportuna y de agilizar el otorgamiento de la TMC Avancemos durante el curso lectivo.

Resultados

- Desarticulación del Programa Avancemos:** El Consejo de Coordinación del Programa Avancemos no articula de manera integral los componentes previstos en la Ley de creación y se concentra en el componente correspondiente al otorgamiento de la transferencia monetaria condicionada a personas estudiantes en condición de pobreza y vulnerabilidad.
- El Programa Avancemos se relaciona con un efecto protector pero presenta brechas de cobertura:** La TMC Avancemos disminuye la probabilidad de que sus beneficiarios sean excluidos del sistema educativo. A pesar del efecto positivo, persisten brechas en la cobertura, especialmente en la oferta de Educación para Personas Jóvenes y Adultas, y limitaciones en la disponibilidad y oportunidad de los recursos presupuestarios que financian la transferencia.
- Incremento en los tiempos de espera para el otorgamiento de la TMC:** Las personas usuarias del IMAS experimentaron un aumento en los tiempos de espera tanto para la atención integral como para el otorgamiento de la TMC Avancemos en las Unidades Locales de Desarrollo Social.

Auditoría en datos

56%

Reducción en el riesgo relativo de exclusión educativa entre las personas beneficiarias respecto los no beneficiarias de la TMC

36.456

Personas recibieron al menos un pago sin figurar en los registros de matrícula del MEP

58.371

Promedio anual de personas adicionales que pudieron recibir la TMC con el presupuesto disponible.

19,5%

Caída en los recursos totales disponibles entre 2022 y 2024 para la Transferencia Monetaria Condicionada de Avancemos

11,7%

De las personas que solicitaron Avancemos y cumplieron con los requisitos no lo recibieron y pasaron a lista de espera

57%

Incremento en el tiempo de espera para la atención de personas usuarias durante el periodo 2022 - 2024

¿Qué es el Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas Avancemos?

Es un programa creado en 2006, ratificado como política pública, mediante la Ley N.º 9617 de 2018, orientada a otorgar apoyos económicos condicionados y educativos que favorezcan la inclusión, permanencia, asistencia y reincorporación al sistema educativo de personas provenientes de familias en condición de pobreza o vulnerabilidad. Sus tres componentes comprenden: a) la entrega de transferencias monetarias a personas estudiantes provenientes de familias en condición de pobreza y vulnerabilidad, b) inducción a procesos de alfabetización digital, y, c) el otorgamiento de incentivos adicionales a quienes apoyen la recuperación académica de otros estudiantes.

¿Cuáles instituciones participan en la ejecución del Programa?

El Programa Avancemos, demanda una articulación y coordinación entre instituciones, que aportan desde sus competencias a la planificación, gestión y control del beneficio:

Ilustración 1.

Instituciones que participan en el Programa

	Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) Participa en las actividades de planificación, ejecución, control y seguimiento del Programa
	Ministerio de Educación Pública (MEP) Participa en actividades de planificación operativa, presupuestaria y de control del Programa
	Ministerio de Trabajo y Seguro Social (MTSS) Participa en actividades de planificación presupuestaria, por medio de la Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares.

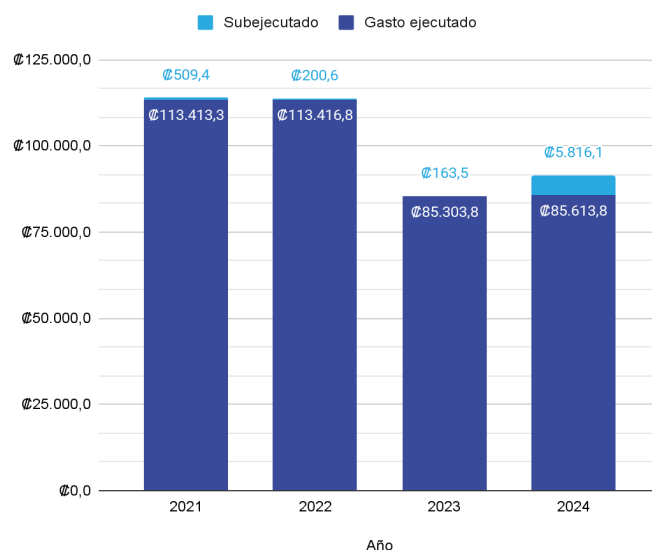
Fuente: Elaboración CGR

¿Cuál ha sido el presupuesto en el periodo 2021-2025 del Programa?

Entre 2021 y 2024 el Programa Avancemos benefició a 417.571, 387.739, 289.974 y 319.411 personas, respectivamente. La ejecución y subejecución del gasto fue la siguiente:

Ilustración 2.

Gasto ejecutado y subejecución de ingresos del Programa, en millones.



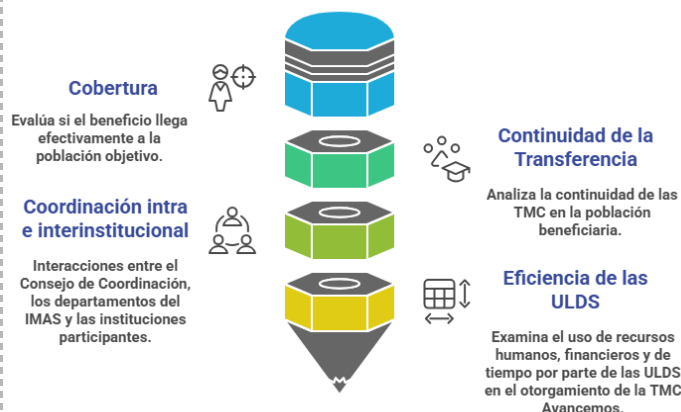
Fuente: Elaboración CGR

¿Qué aspectos se analizaron?

Para la medición de la eficacia y eficiencia del Programa se analizaron cuatro variables críticas que se describen en la siguiente ilustración:

Ilustración 3.

Variables del Programa analizadas en la auditoría



Fuente: Elaboración CGR

Conclusiones



El Programa Avancemos, durante el periodo 2022-2024, ha contribuido a mejorar la permanencia de las personas estudiantes de secundaria en el sistema educativo, pues se relaciona con una probabilidad relativa 56% menor de exclusión entre las personas beneficiarias respecto de quienes no lo reciben. No obstante, el Programa presenta un **nivel medio de eficacia**, con oportunidades de mejora en la cobertura de secundaria y en la articulación intra e interinstitucional.

Se evidenció desarticulación para integrar de manera efectiva los tres componentes que conforman el Programa, priorizándose la entrega de la TMC Avancemos sobre el impulso a la *alfabetización digital* y los *incentivos a quienes apoyen la recuperación académica*, situación que restringe la consolidación de una estrategia integral.

Durante el periodo 2022-2024, el presupuesto del Programa Avancemos ha tenido una tendencia decreciente y se redujo en un 19,5%, lo que afectó directamente su capacidad de atención y alcanzar el impacto positivo que el Programa ha demostrado generar en la permanencia educativa en una mayor cantidad de beneficiarios. Al respecto, en el mismo periodo se redujo en 18.908 las personas beneficiarias de la transferencia.

Además, la falta de un flujo financiero para el Programa suficiente y oportuno a lo largo del año limita el uso pleno de los recursos y su adecuada planificación. Como resultado, la ejecución presupuestaria ha demostrado brechas; ya que se estimó que con el presupuesto asignado se hubiera podido beneficiar por año en promedio a 58.371 estudiantes adicionales a los ya atendidos entre 2022 y 2024. Adicionalmente, 36.456 casos —equivalentes al 6,8% de los beneficiarios— recibieron al menos un pago sin estar registrados en el MEP, lo que refleja filtraciones que reducen la eficiencia del gasto.

Respecto a la eficiencia, el incremento del 57% en los tiempos de espera para la atención de usuarios durante el período analizado, junto con las diferencias regionales en la atención, evidencia un **nivel de eficiencia baja** en la gestión y la necesidad de mejorar la capacidad de respuesta institucional, a fin de garantizar una atención oportuna y equitativa en todo el territorio.

En conjunto, se concluye que el Programa Avancemos constituye un instrumento eficaz de política pública para reducir la exclusión educativa e impactar, en el mediano y largo plazo, en las causas estructurales de la pobreza de la población beneficiaria. No obstante, su sostenibilidad depende de contar con recursos suficientes, oportunos y con flujo financiero estable, que permitan optimizar la ejecución presupuestaria y mantener la cobertura; además de fortalecer la focalización, la coordinación interinstitucional y la integración del componente educativo como parte esencial del diseño del Programa.

¿Qué encontramos?

- 1.1. Las instituciones responsables del Programa TMC Avancemos no han logrado articular los tres componentes que conforman esa intervención pública. Al 2025, solo el componente relacionado con las Transferencias Monetarias Condicionadas dirigidas a personas estudiantes en condición de pobreza, ha sido articulado parcialmente (Ilustración 4).

Ilustración 4.

Componentes del Programa Avancemos



Fuente: Elaboración CGR

- 1.2. La coordinación del diseño de este componente es débil, ya que la planificación ha sido asumida por el IMAS, lo que ha institucionalizado el proceso dentro de esa entidad y el MEP ha limitado su participación. En la práctica, el MEP no ha realizado aportes desde la teoría programa, por ejemplo, pese a que el IMAS remitió en agosto la propuesta teórica del programa, a la fecha no se ha recibido respuesta. Esta ausencia de articulación interinstitucional impide que el componente se conciba desde una visión sistémica e integral para atender de forma coherente el problema de la exclusión educativa.
- 1.3. Sin embargo, entre 2022 y 2024 se fortaleció la coordinación entre el IMAS y el MEP en el trámite, renovación y verificación de la ayuda económica, mediante la consulta de censos educativos en la plataforma Saber, que redujo requisitos al usuario. También se habilitaron espacios en la atención local para reactivar la TMC Avancemos suspendida y se implementó la búsqueda activa de nuevos beneficiarios mediante medios tecnológicos. A pesar de lo anterior, persisten debilidades en el intercambio de información en tiempo real, necesarias para mejorar la oportunidad en la asignación y control del beneficio.

¿Por qué se presenta este resultado?

- 1.4. Lo anterior tiene su base en la ausencia de seguimiento e involucramiento del Consejo de Coordinación en la dirección del Programa Avancemos. Si bien se identifican acuerdos tomados por ese órgano en 2023 y 2024, desde mayo del 2024 no se reúne para gestionar la visión estratégica de la intervención pública, aun cuando la normativa establece que se deben reunir al menos una vez cada cuatro meses.
- 1.5. No se han establecido mecanismos para operativizar el componente de inducción a procesos de alfabetización digital a personas beneficiarias de la TMC Avancemos. Respecto al componente del incentivo a la recuperación académica, si bien la normativa vigente en el

artículo establece funciones y acciones a ejecutar por las instituciones responsables, las mismas no han sido operativizadas a la fecha.

- 1.6. La asignación de roles y responsabilidades de los actores no contempla el seguimiento de los resultados del Programa Avancemos, ni una participación conjunta para su atención. Además, el Consejo de Coordinación no ha establecido líneas de acción para el seguimiento de los objetivos del Programa.

¿Cómo se espera que funcione según la normativa?

- 1.7. Según lo establecido en la Ley N.º 9617, el Programa Avancemos, como política pública, debe funcionar bajo la conducción del Consejo de Coordinación, el cual lo debe gestionar con una visión estratégica y articulada para posibilitar el cumplimiento de sus objetivos.
- 1.8. La Ley configura un esquema general de coordinación y articulación interinstitucional en el que cada entidad aporta, desde su competencia, para garantizar la implementación del Programa Avancemos. Algunas de esas funciones se visualizan en la ilustración 5.

Ilustración 5.

Funciones establecidas en los artículos 5 y 8, Ley N.º 9617, al Consejo de Coordinación e instituciones participantes



Fuente: Elaboración CGR

¿Qué pasa si no se corrige?

- 1.9. Podría derivar en que el Programa Avancemos funcione como un beneficio intrainstitucional, en lugar de evolucionar hacia una política pública con visión sistémica que coadyuve en mayor medida con la inclusión, asistencia, reincorporación y permanencia en el sistema educativo de las personas en condición de pobreza y vulnerabilidad.

El Programa Avancemos se relaciona con un efecto protector pero presenta brechas de cobertura

¿Qué encontramos?

- 2.1. Según el modelo¹ de analítica de datos aplicado por la Contraloría General de la República, se evidenció que la TMC Avancemos entre el periodo 2022-2024, se asocia con una reducción² promedio del 56% en la probabilidad relativa de salir (exclusión)³ del sistema educativo en la población estudiantil beneficiada de secundaria, en comparación con quienes no recibieron el beneficio (“efecto protector”).
- 2.2. Al desagregar los resultados del modelo por oferta educativa de secundaria, se evidenció que la reducción en la probabilidad relativa de exclusión asociada a la entrega de la TMC Avancemos durante el periodo analizado es mayor en las ofertas de Personas Jóvenes y Adultas y, Educación Técnica, con disminuciones del 52% y 63%, respectivamente. En contraste, para la población estudiantil del III Ciclo y de la Educación Diversificada Académica, donde la TMC se relaciona con una disminución del 24%, porcentaje que resulta estadísticamente significativo.

- 2.3. Las probabilidades de reducción estimadas por oferta educativa se corroboran con los datos observados en la población estudiantil correspondiente al año 2024, lo que confirma la relación positiva entre la disminución de la exclusión y la TMC de Avancemos en estos grupos poblacionales, según se muestra en la siguiente ilustración.

Ilustración 6.

Porcentaje de exclusión en población estudiantil beneficiaria y no beneficiaria de la TMC Avancemos, periodo 2022-2024

Oferta educativa Secundaria	Porcentajes de Exclusión Año 2024	
	No beneficiarios	Beneficiarios
Jóvenes y Adultos	31,1%	19,4%
Técnica	8,1%	4,8%
Académica	8,6%	7,6%
Total	14,1%	7,0%

Fuente: Elaboración CGR con base en información del IMAS y Sinirube.

- 2.4. A pesar de la eficacia de la TMC Avancemos en la reducción de la probabilidad de exclusión en la población estudiantil de secundaria, el alcance de este resultado se ve limitado, debido a que la cobertura del beneficio aún no alcanza niveles altos y presenta disparidades entre la población estudiantil de las distintas ofertas educativas de secundaria, además por una subutilización del presupuesto que no está logrando cubrir a un mayor número de beneficiarios a pesar de contar con recursos disponibles y por la existencia de pagos efectuados a personas que no cumplían

¹ Se aplicó el modelo logit, el cual permite analizar situaciones donde el resultado solo puede tener dos posibilidades: permanecer o abandonar los estudios. Este modelo calcula cómo distintas características —como recibir la TMC, presentar condición de discapacidad o cursar múltiples modalidades en un solo año— influyen en la probabilidad de exclusión educativa según la oferta educativa cursada.

² Es importante aclarar que no se trata de una evaluación de impacto en el sentido estricto y que a pesar de que “correlación no implica causalidad” para este caso particular el estimador brinda indicios relevantes del “efecto protector” que se puede asociar a la TMC de Avancemos, aún controlando por otras variables.

³ La exclusión es un problema multifactorial, que involucra aspectos personales, familiares, económicos, tecnológicos, del entorno educativo y social, entre otros, que provocan que los estudiantes no ejerzan plenamente el derecho a una educación de calidad manteniendo e incrementando las brechas estructurales y el rezago educativo. La exclusión puede incluir traslados, interrupciones temporales u otros eventos administrativos que no necesariamente constituyen abandono definitivo.

El Programa Avancemos se relaciona con un efecto protector pero presenta brechas de cobertura

con la condicionalidad de estar matriculadas. Estos factores combinados reducen la eficiencia del uso de los recursos públicos y restringen el impacto potencial del Programa sobre la permanencia educativa.

- 2.5.** El análisis de la cobertura, según la ilustración 7, evidencia que los niveles alcanzados por la TMC Avancemos en las distintas ofertas educativas de secundaria se mantienen en un rango medio —entre 59 % y 68 % en promedio para 2022 y 2024—, sin llegar a una cobertura alta⁴ que garantice la atención integral de la población objetivo⁵. Aunque en 2024 se observa una leve recuperación en términos del porcentaje, lo cierto es que la cantidad total de beneficiarios se redujo en 18.908 personas respecto a 2022, lo que refleja una disminución efectiva en el alcance del Programa.

Ilustración 7.

Cobertura de la TMC Avancemos en la población objetivo de secundaria por ofertas educativas, periodo 2022-2024

Oferta educativa Secundaria	Beneficiarios (en miles) ⁶			Población Objetivo TMC Avancemos (en miles)			Porcentaje Cobertura			Diferencia Beneficiarios 2022 - 2024
	2022	2023	2024	2022	2023	2024	2022	2023	2024	
Jóvenes y Adultos	28.2	24.1	21.2	72.3	70.0	63.0	39%	34%	34%	-6.997 (-24,8%)
Técnica	59.0	48.5	55.1	76.7	70.0	69.6	77%	69%	79%	-3.850 (-6,5%)
Académica	105.6	85.8	97.6	140.1	126.3	122.2	75%	68%	80%	-8.061 (-7,6%)
Total	192.8	158.4	173.9	289.1	266.3	254.8	67%	59%	68%	-18.908 (-9,8%)

Fuente: Elaboración CGR con base en información del IMAS y Sinirube.

- 2.6.** Asimismo, se evidenció una distribución desigual de los recursos del Programa Avancemos, ya que la población de Personas Jóvenes y Adultas —correspondiente a la oferta educativa con el mayor nivel de exclusión (66,2%) durante el período analizado— fue la que registró, a su vez, una disminución del 29% en la asignación de transferencias monetarias condicionadas⁷ (Ilustración 8). En consecuencia, presenta una menor cobertura entre la población objetivo y una mayor reducción porcentual de beneficiarios, situación que resulta contraria al propósito del Programa de coadyuvar en la permanencia del estudiantado en el sistema educativo.

⁴ Según los criterios de auditoría comunicados en el oficio DFOE-CAP-0883 del 07 de mayo de 2025, la cobertura alta corresponde a niveles por encima del 90%.

⁵ La población objetivo comprende para efectos del análisis la cantidad de personas estudiantes de secundaria pertenecientes a hogares en condición de pobreza y vulnerabilidad.

⁶ Información suministrada por el IMAS mediante anexo 02 del oficio IMAS-DDS-1554-2025 del 25 de agosto de 2025.

⁷ Este grupo también presentó un mayor “efecto protector” de la transferencia sobre la permanencia con un 52% de reducción en la probabilidad de exclusión.

El Programa Avancemos se relaciona con un efecto protector pero presenta brechas de cobertura

Ilustración 8.

Exclusión estudiantil, asignación monetaria de TMC Avancemos y personas en registro de elegibles por oferta educativa, periodo 2022-2024

Oferta educativa Secundaria	Personas en registro elegibles que no recibieron TMC Avancemos 2022 - 2024	Estudiantes Excluidos 2022 - 2024	Montos Entregados miles millones colones			Reducción en montos entregados
			2022	2023	2024	
Jóvenes y Adultos	1.072	56.085 (66,2%)	12,0	9,9	8,5	29%
Técnica	1.019	7.806 (9,2%)	21,5	17,6	18,8	13%
Académica	1.495	20.801 (24,6%)	36,1	29,3	31,3	13%
Total	3.586	84.692	69,6	56,8	58,6	16%

Fuente: Elaboración CGR con base en información del IMAS y Sinirube

- 2.7. En relación con la proporción de personas efectivamente atendidas respecto a la cantidad que habría sido posible cubrir con los recursos girados en el año⁸, se evidenció un nivel medio de eficacia entre 2022 y 2024, ya que se atendió, en promedio un 86,4% de la población, tal como se observa en la ilustración 9. Esto se relaciona con recursos disponibles que no se utilizaron por completo y que habrían permitido ampliar el beneficio a 49.095 personas adicionales en 2022, 7.214 en 2023 y 118.805 en 2024, para un promedio anual de 58.371 personas beneficiarias adicionales a las atendidas entre 2022 y 2024.

Ilustración 9.

Información detallada de cobertura según disponibilidad presupuestaria, años 2022-2024

Cobertura basada en la disponibilidad presupuestaria	2022	2023	2024
Presupuesto disponible para el año (en miles de millones de colones)	113,6	85,4	91,4
Beneficiarios reportados (a) ⁹	387.739	289.974	319.411
Beneficiarios que se podían alcanzar según presupuesto (b)	436.834	297.188	438.216
Beneficiarios adicionales que se podían cubrir (b-a)	49.095	7.214	118.805
Cobertura según presupuesto (a/b)	88,7%	97,6%	72,9%

Fuente: Elaboración CGR con base en información del IMAS

⁸ El cálculo se basó en la estimación de nuevos beneficiarios utilizando los montos promedio definidos por el IMAS en los documentos de trimestralización: ₡19.500 y ₡35.000 en 2022, y ₡35.000 en 2023 y 2024. Para cada año, se proyectó una misma cantidad de personas beneficiarias adicionales por mes, a partir de febrero, considerando el ingreso real mensual del Programa y asegurando que no se generaran saldos negativos en cada mes. De esta forma, se procuró que la ejecución presupuestaria se aproximara al 100% al cierre del periodo. Lo anterior bajo el supuesto de conocer de forma cierta los ingresos del programa en cada mes del año. El cálculo es referencial y no considera la fecha exacta del giro de recursos en el mes calendario, ni el plazo requerido por el IMAS para realizar la asignación del beneficio.

⁹ El dato de los beneficiarios reportados por el IMAS considera a la población beneficiaria de todas las ofertas educativas del MEP.

El Programa Avancemos se relaciona con un efecto protector pero presenta brechas de cobertura

- 2.8.** En lo que respecta al cumplimiento del requisito de estudiante activo por parte de la población beneficiaria de secundaria durante el periodo 2022 - 2024 (focalización), se identificó que 36.456 personas (6,8% de la cantidad de beneficiarios) percibieron al menos un pago de la TMC Avancemos sin figurar en los registros de matrícula del MEP, esto equivale a un monto de ₡2.640,3 millones anuales, que en términos de transferencias representan 5.500 TMC anuales (12 pagos) de 40.000 que se podían entregar a otras personas.
- 2.9.** Por su parte, del análisis de subcobertura—entendida como la cantidad de población objetivo elegible que no recibió el beneficio respecto del total de población objetivo elegible para recibirlo¹⁰—, se evidenció que, en promedio durante el período analizado, un 11,7%¹¹ de las personas que solicitaron la transferencia del Programa Avancemos y cumplieron con los requisitos establecidos pasaron a integrar el registro de espera, sin recibir el beneficio para esos años. En términos absolutos, esto equivale a 11.218 personas en 2022, 239¹² en 2023 y 2.594 en 2024, lo que representa una mejora del 76,9% en la asignación del beneficio TMC Avancemos para las personas que se encontraban en el registro de elegibles entre 2022 y 2024.

¿Por qué se presenta este resultado?

- 2.10.** Uno de los factores claves de la relación positiva entre la TMC Avancemos y la permanencia en el sistema educativo es la continuidad de su giro lo cual permite que la persona estudiante reciba de manera consecutiva en cada mes del año el monto correspondiente. En el período 2022 - 2024 la continuidad se mantuvo en un promedio de 90,6% en las cohortes de séptimo y noveno año de 2022, integradas por estudiantes que ya recibían la transferencia con anterioridad o que comenzaron a percibirla en ese mismo año. La ilustración 10 evidencia el detalle de los resultados antes señalados.

¹⁰ Para el caso de la subcobertura se consideró para el análisis a toda la población que solicitó el beneficio, y no solo a la de educación secundaria.

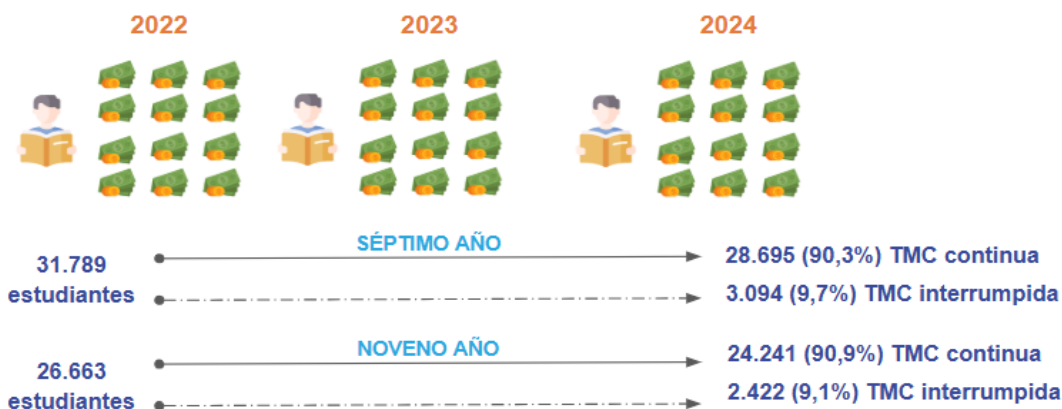
¹¹ Dicho indicador se ubicó en el 2022, en 25,5%, en 2023 en un 0,9% y en 2024 ascendió a 9,9%.

¹² La subcobertura observada en el 2023 se explica, principalmente, por la aplicación de Procesos de Resoluciones Masivas (Prosi), orientado a depurar la lista de espera y con ello reducir la cantidad de población objetivo que, habiendo solicitado el beneficio y registrado como elegible, permanecía pendiente de recibirlo.

El Programa Avancemos se relaciona con un efecto protector pero presenta brechas de cobertura

Ilustración 10.

Continuidad de la TMC Avancemos para las cohortes de séptimo y noveno año de 2022.



Fuente: Elaboración CGR con base en información del Sinirube.

- 2.11.** En el caso de los estudiantes que mantuvieron la TMC Avancemos interrumpida, se debió a justificaciones¹³ no relacionadas con incumplimientos de parámetros o requisitos por parte del beneficiario, sino a razones vinculadas con la gestión administrativa del IMAS, tales como: fichas vencidas, inconsistencias en la información registrada, estudiantes no localizados en los sistemas, resoluciones con errores, cambios en las fuentes de financiamiento y atrasos presupuestarios, entre otras. Esta situación compromete la garantía de continuidad de la TMC Avancemos y, en consecuencia, compromete el “efecto protector” positivo de la misma.
- 2.12.** La cobertura insuficiente del Programa se explica, en gran medida, por la variabilidad en la asignación y disponibilidad de recursos destinados a la TMC Avancemos, los cuales dependen del presupuesto anual aprobado y de las transferencias mensuales que recibe el IMAS. Durante el periodo 2022-2024, esa disponibilidad presentó una fuerte tendencia decreciente, con una reducción del 19,5%, lo que limitó la planificación y el ritmo de ejecución del gasto. La ausencia de un flujo financiero suficiente, oportuno y estable impide programar de forma continua la atención de la población objetivo y aprovechar plenamente los recursos asignados, lo que pone en riesgo que un mayor número de estudiantes pueda recibir el beneficio y alcanzar el impacto positivo que el Programa ha demostrado generar en la permanencia educativa.

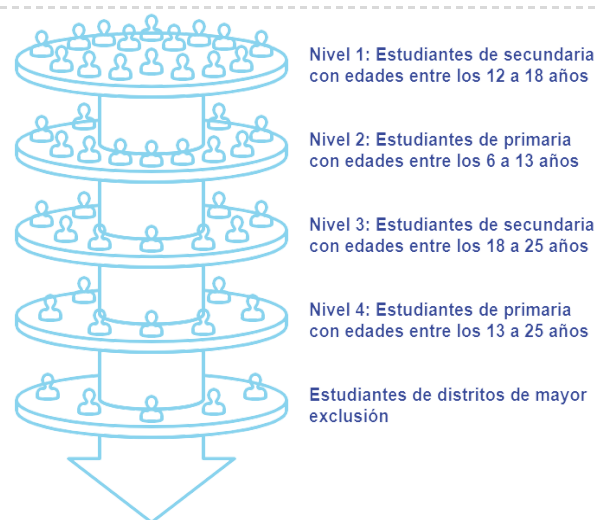
¹³ Mediante oficio DFOE-CAP-1824 (14798) del 13 de agosto de 2025, se solicitó al IMAS las justificaciones de los casos en que se presentó discontinuidad en la TMC Avancemos. Dichas justificaciones fueron remitidas mediante oficio IMAS-DDS-1575-2025 del 27 de agosto de 2025, las cuales fueron valoradas para determinar si correspondía a una discontinuidad del beneficio por factores de incumplimiento de requisitos por parte de la persona estudiante.

El Programa Avancemos se relaciona con un efecto protector pero presenta brechas de cobertura

2.13. Asimismo, las brechas en cobertura se explican, en parte, por la aplicación de los criterios de priorización definidos¹⁴ por el Consejo de Coordinación, según se muestra en la ilustración 11. Dichos criterios establecen la asignación del beneficio según el nivel educativo y la edad, lo que provoca que no todas las personas solicitantes sean atendidas de inmediato, concentrando la atención en los primeros niveles de priorización.

2.14. Además, el Consejo de Coordinación en octubre de 2022, acordó la focalización del otorgamiento de la transferencia monetaria condicionada Avancemos, a personas estudiantes de educación primaria y secundaria en condición de pobreza básica y extrema.

Ilustración 11. Criterios de priorización 2024 de la TMC Avancemos establecidos por Consejo de Coordinación



Fuente: Elaboración CGR con base en información del IMAS

2.15. Por su parte, la asignación de recursos a personas que no cumplían con la condición de ser estudiantes activos se debe, principalmente, a que el IMAS no contaba con la información actualizada sobre la matrícula estudiantil con la oportunidad y frecuencia necesaria para hacer las verificaciones. Esta situación ha ido mejorando gracias al fortalecimiento de la coordinación con el MEP y al uso del censo educativo, que permite verificar con mayor oportunidad la condición académica de las personas beneficiarias.

¿Cómo se espera que funcione según la normativa?

2.16. De acuerdo con la Ley N.º 9617, el Programa Avancemos debe ejecutarse de manera que promueva la inclusión y permanencia de las personas estudiantes en todas las ofertas educativas autorizadas por el MEP. Para ello, la transferencia monetaria condicionada debe orientarse hacia las poblaciones en condición de pobreza, pobreza extrema y riesgo de vulnerabilidad socioeconómica, garantizando que los recursos se asignen con criterios de equidad y enfocados en reducir las brechas de acceso y permanencia educativa.

2.17. Por su parte, el IMAS debe velar por la continuidad del otorgamiento de la TMC Avancemos mediante un proceso de renovación automática anual, garantizando que los beneficiarios conserven la transferencia siempre que se mantengan las condiciones que originaron su otorgamiento y se cumpla con los requisitos de condicionalidad establecidos.

¹⁴ Ver el acuerdo 2 del acta 03-10-2022 del 21 de octubre de 2022 y el acuerdo 2 del acta 01-2024 del 10 de mayo de 2024.

El Programa Avancemos se relaciona con un efecto protector pero presenta brechas de cobertura

¿Qué pasa si no se corrige?

- 2.18.** La existencia de diferencias significativas en el efecto de la TMC Avancemos entre segmentos educativos implica que los recursos públicos no están generando el máximo retorno social posible en materia de prevención del abandono escolar.
- 2.19.** Por su parte, la disminución en los niveles de cobertura pone en riesgo el cumplimiento del objetivo central del Programa, lograr la permanencia de las personas estudiantes en condición de pobreza en los centros educativos, e impacta negativamente la capacidad del Estado para garantizar igualdad de oportunidades educativas, condiciona el alcance de la política pública de transferencias monetarias condicionadas, debilita su contribución a la reducción de la exclusión escolar y en el mediano y largo plazo la reducción de las condiciones estructurales de pobreza de la población.
- 2.20.** Además, la falta de intervenciones específicas, de tipo educativo, orientadas a reducir la inestabilidad educativa y atender la situación de estudiantes con discapacidad mantiene un nivel residual de exclusión incluso entre la población beneficiaria, afectando la eficacia global del Programa Avancemos para alcanzar sus fines de política pública.

Incremento en los tiempos promedio de espera para el otorgamiento de la TMC Avancemos

¿Qué encontramos?

- 3.1.** Durante el año 2024, las personas usuarias del IMAS experimentaron tiempos de espera más prolongados, tanto en la atención integral ofrecida por las ULDS como en el otorgamiento de la TMC Avancemos solicitada a nivel local, tal como se muestra en la Ilustración 12. En el periodo 2022 - 2024, se registró a nivel nacional un incremento del 57%, en promedio, en el tiempo que transcurre desde el momento en el que el usuario solicita ser atendido hasta el momento que lo atienden (tiempo de espera de atención¹⁵), el cual aumentó de 3,5 meses a 5,5 meses. Así mismo, el 50% de las personas pasaron de ser atendidas en más de 3 meses a ser atendidas en más de 4.5 meses entre el mismo periodo de análisis.

Ilustración 12.

Tiempo de espera de atención de las personas usuarias durante el 2022 y 2024



Fuente: Elaboración CGR con base en información del IMAS.

- 3.2.** Las personas en condición de pobreza extrema fueron atendidas en promedio en 5 meses, las de condición de pobreza en 6 y las vulnerables o no pobres en 6,5, mientras que quienes fueron referidas o identificadas por riesgo recibieron atención en 1,5 meses; este resultado evidencia que el IMAS está priorizando con mayor celeridad a quienes enfrentan mayores condiciones de vulnerabilidad.
- 3.3.** El análisis por Área Regional de Desarrollo Social evidenció desigualdad creciente en los tiempos de espera para la atención de los usuarios del IMAS. Los promedios generales aumentaron de 3 y 4 meses en 2022 a 4,5 y 6,5 meses en 2024. Esta diferencia es clara por región. En 2024, las personas en las regiones Brunca y Chorotega esperaron aproximadamente

¹⁵ La solicitud de atención en el IMAS se modificó en el periodo analizado. Durante el 2022 la solicitud para que las personas usuarias fuesen atendidas se realizaba mediante un servicio de call center contratado; mientras que a partir de febrero del 2023, se implementó un mecanismo de autogestión de los usuarios por medio de [formulario electrónico en el sitio web oficial del IMAS](#). En este último mecanismo, cuando las personas solicitan atención, el IMAS prioriza la atención según las agravantes de los hogares y atiende a los usuarios de forma integral, sin hacer una distinción inicial sobre la TMC Avancemos. Estos cambios en la gestión de atenciones deben considerarse en este resultado para comprender la realidad y características de gestión de cada año. Para identificar a la población Avancemos y medir los tiempos de atención y otorgamiento, se utilizaron las observaciones digitadas por los profesionales en desarrollo social en sistemas institucionales, así como el acto administrativo emitido por el IMAS luego de finalizada la atención.

Incremento en los tiempos promedio de espera para el otorgamiento de la TMC Avancemos

4.6 meses para ser atendidas. En contraste, quienes residían en las áreas de San José Noroeste y Occidente enfrentaron los mayores retrasos, esperando aproximadamente 6.5 meses.

- 3.4. El tiempo de espera para el otorgamiento de la TMC Avancemos, es decir, al período comprendido desde que la persona solicita ser atendida hasta la fecha en que el IMAS emite la resolución administrativa, aumentó en un 34% entre 2022 y 2024, al pasar el promedio de 5,5 meses a 7,5 meses¹⁶, lo que evidencia una mayor demora en la atención de las solicitudes.
- 3.5. El momento en que se realiza la solicitud es una variable que influye directamente en el tiempo de espera, y se evidencia que genera mayor demora en las gestiones tempranas, cuando el curso lectivo comienza. Tanto en 2022 como en 2024, se repitió un patrón: quienes solicitaron la TMC Avancemos a inicios de año enfrentaron los mayores retrasos. Por ejemplo, en 2024, las personas que realizaron la solicitud en enero esperaron siete meses, mientras que aquellos que lo solicitaron en noviembre solo esperaron 2,5 meses, lo que representa un desajuste con el calendario educativo.

¿Por qué se presenta este resultado?

- 3.6. Para el 2024, se evidencian, ilustración 13, diferentes causas, unas de gestión institucional y otras que corresponden a los usuarios, las cuales inciden en la prolongación de los tiempos de espera que deben tardar las personas beneficiarias para ser atendidas integralmente y para recibir la TMC Avancemos, entre ellas:
- 3.7. La capacidad local del IMAS permitió asignar 177.187 citas de atención de un total de 233.526 solicitudes de usuarios que calificaron para ser atendidas¹⁷. Asimismo, se evidenció que 80.371 fueron atendidos posterior a la cita asignada, y 81.685 personas usuarias no asistieron a la cita programada.
- 3.8. Adicionalmente, se evidenció mayor asignación de recursos en el último trimestre del 2024, respecto a los años anteriores. Mientras que en el 2022 y 2023 la porción de recursos recibida en el último trimestre fue del 18% y 14%, respectivamente; para el 2024 se recibió el 29%¹⁸ de los recursos presupuestados.

¹⁶ Como parte de la estrategia para cubrir a la población prioritaria, el nivel central del IMAS ha ejecutado mecanismos digitales de búsqueda activa de personas que poseen el perfil para recibir la TMC Avancemos, pero no han sido captados para tal fin. Las ULDS valoran este mecanismo como un medio que facilita capturar a población objetivo, que por la capacidad operativa no han podido ser detectados desde el nivel local, sin embargo, como parte de las oportunidades de mejora plantean que la actualización de la información de Sinirube de manera periódica, es necesaria, para robustecer la focalización y disminuir las posibles filtraciones.

¹⁷ Mediante oficio IMAS-PE-1606-2025 del 30 de octubre de 2025, la Presidenta Ejecutiva del IMAS, señaló que en el 2026 se programarán atenciones a personas usuarias al menos cuatro días por semana, como medida para ampliar los espacios para la atención de la población.

¹⁸ En el último trimestre de 2024 el IMAS recibió ₡ 26.188 millones. En octubre se recibieron ₡ 9.401 millones, en noviembre ₡ 13.119 millones y en diciembre ₡ 3.668 millones.

Incremento en los tiempos promedio de espera para el otorgamiento de la TMC Avancemos

Ilustración 13.

Causas por las que se presenta aumento en los tiempos de atención de las personas usuarias y otorgamiento de la TMC Avancemos



Fuente: Elaboración CGR con base en información del IMAS.

¿Cómo se espera que funcione según la normativa?

- 3.9.** De acuerdo con la Ley N.º 9617, las transferencias deben estar sujetas a los principios fundamentales del servicio público, para asegurar su continuidad, eficiencia y la igualdad en el trato de las personas beneficiarias, favoreciendo el acceso y la equidad en la educación.
- 3.10.** Lo anterior, conlleva, que para lograr la eficiencia en la atención, los tiempos en los que se atiende a las personas usuarias; deben ser semejantes o menores a los alcanzando en años predecesores; y equitativo a nivel nacional. Asimismo, implica, para el otorgamiento eficiente, que los recursos con los que se financian las TMC Avancemos se entregue en el menor tiempo posible para que las personas usuarias reciban oportunamente el beneficio.

¿Qué pasa si no se corrige?

- 3.11.** El Programa busca coadyuvar en la disminución de la exclusión educativa. No obstante, el aumento en los plazos para atender y otorgar el beneficio eleva el riesgo de exclusión de la población estudiantil que necesita este beneficio económico con oportunidad para mantenerse en el sistema educativo, lo que podría diluir el “efecto protector” que tiene la TMC Avancemos en la permanencia del estudiante como se evidencia en este informe.

Responsables

- Al Consejo de Coordinación del Programa Avancemos, o a quienes ocupen el lugar

Disposiciones	Plazo
D1. Definir y establecer las acciones que fortalezcan la visión sistémica del Programa Avancemos, considerando al menos, información de la población objetivo relacionada con la exclusión, asistencia, permanencia, reincorporación, y rezago educativo, personas estudiantes con capacidades para brindar apoyo educativo y brecha digital; identificación del problema público que se interviene (causas y efectos); el análisis de escenarios de intervención (recursos humanos, financieros y tecnológicos requeridos); la definición de metas enfocadas en el resultado; la asignación de roles, la conformación del equipo que implementará las acciones y la interacción con las partes interesadas, mecanismos de control con indicadores de seguimiento y cronograma de trabajo que evidencie las responsabilidades individuales y compartidas asignadas a las instituciones y al Consejo de Coordinación. (Ver párrafos 1.1 a 1.9)	a. Remitir a la Contraloría General a más tardar el 16 de marzo de 2026, certificación del acta donde conste el acuerdo del Consejo de Coordinación en la que definió y establece las acciones para fortalecer la visión sistémica del Programa Avancemos. b. Asimismo, al 30 de septiembre de 2026 remitir un primer informe de avance sobre la implementación de dichas acciones. c. Por último, al 19 de febrero de 2027, remitir un segundo informe de avance sobre la implementación de las acciones establecidas
D2. Definir, formalizar e implementar acciones que permitan al Consejo atender las brechas de cobertura por oferta educativa identificadas en el Programa Avancemos, considerando como insumo, al menos, los datos de exclusión educativa con el fin de valorar los criterios de priorización vigentes, de tal forma que se fortalezca la atención de la población estudiantil en condición de pobreza y vulnerabilidad, y se fomente su permanencia en el sistema educativo. (Ver párrafos 2.1 a 2.20)	a. Remitir a la Contraloría General a más tardar el 16 de marzo de 2026, una certificación en la que conste la definición y formalización de las acciones. b. Asimismo, al 30 de septiembre de 2026 remitir un primer informe de avance sobre la implementación de dichas acciones. c. Por último, al 19 de febrero de 2027, remitir un segundo informe de los resultados de la implementación de las acciones establecidas

Responsables

- A Yorleni León Marchena, Presidenta Ejecutiva del IMAS o a quien en su lugar ocupe el cargo

Disposiciones	Plazo
D3. Definir, formalizar e implementar mecanismos de actualización, validación y depuración de datos, que fortalezca la trazabilidad de los sistemas utilizados para registrar y dar seguimiento a la población beneficiaria, de manera que se minimicen las discontinuidades de la TMC Avancemos atribuibles a eventos administrativos. (Ver párrafos 2.1 a 2.20)	a. Remitir a la Contraloría General a más tardar el 23 de marzo de 2026, una certificación en la que conste la definición y formalización del o de los mecanismos definidos. b. Asimismo, al 30 de junio de 2026 remitir un primer informe de avance sobre la implementación del o de los mecanismos definidos. c. Por último, al 12 de febrero de 2027, remitir un segundo informe de los resultados de la implementación del o de los mecanismos definidos.
D4. Definir, formalizar e implementar acciones orientadas a mejorar la gestión de los tiempos de espera en la atención integral y en el otorgamiento de la TMC Avancemos, considerando medidas para fortalecer la capacidad operativa de las ULDS, optimizar la programación y seguimiento de citas, y reducir los factores administrativos e institucionales que generan demoras en la atención de las personas usuarias. (Ver párrafos 3.1 a 3.11)	a. Remitir a la Contraloría General a más tardar el 16 de marzo de 2026, una certificación en la que conste la definición y formalización de las acciones a implementar. b. Asimismo, al 30 de junio de 2026 remitir un primer informe de avance sobre la implementación de las acciones. c. Por último, al 29 de enero de 2027, remitir un segundo informe de los resultados de la implementación de las citadas acciones

Marco General de la auditoría

Fundamentación

La Contraloría General de la República (CGR) llevó a cabo una auditoría operativa orientada a evaluar la eficiencia y eficacia del Programa de Transferencia Monetaria Condicionada “Avancemos”, ejecutado de forma interinstitucional, con el propósito de determinar su incidencia en la permanencia educativa y en el fortalecimiento de la atención a poblaciones en condición de vulnerabilidad. Esta auditoría se efectuó con fundamento en las competencias conferidas a la CGR en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, y los numerales 17, 21 y 37 de su Ley Orgánica N.º 7428, en cumplimiento del Plan Anual Operativo de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa.

Validación de términos

Los términos de auditoría fueron comunicados al IMAS, Micitt, MEP y MTSS mediante los oficios DFOE-CAP-0799 (07661), DFOE-CAP-0839 (08433), DFOE-CAP-0840 (08434) y DFOE-CAP-0841 (08435), a través de los cuales se recibieron las observaciones respectivas. Posteriormente, mediante oficio DFOE-CAP-0883 (08923) del 7 de mayo de 2025, se remitió la comunicación final de los términos de auditoría, que incluyó las observaciones y siguientes elementos:

- **Objetivo:** Determinar la eficiencia y eficacia del Programa de Transferencia Monetaria Condicionada “Avancemos”, implementado por las instituciones responsables de su ejecución, con el propósito de analizar su impacto en la permanencia educativa, y el fortalecimiento de la atención a las poblaciones en situación de vulnerabilidad.
- **Alcance:** Se evaluarán las dimensiones que componen la eficiencia y eficacia del Programa de Transferencia Monetaria Condicionada “Avancemos” en las modalidades de educación técnica, unidocente, para personas jóvenes y adultas (EPJA) y secundaria. El período de auditoría comprende entre el 1 de enero de 2021 y el 31 de diciembre de 2024, ampliándose cuando se considere necesario.
- **Fuentes de criterios:** Los criterios de auditoría se fundamentan principalmente en las siguientes fuentes:

Normativa	Artículos relevantes
Constitución Política de la República de Costa Rica	50
Ley General de la Administración Pública, N.º 6227.	4
Ley General de Control Interno, N.º 8292.	12
Normas de control interno para el sector público (N-2-2009-CO-DFOE)	Normas 1.1, 1.8, 1.9, 3.1, 4.1, 4.5, 5.1, 5.4, 5.6, 5.7 y 6.1.
Ley de Creación del Instituto Mixto de Ayuda Social, N.º 4760	2,3 y 4

Marco General de la auditoría

Ley Fortalecimiento de las Transferencias Monetarias Condicionadas del Programa Avancemos, N.° 9617.	Todo el documento
Ley N.° 7739, Código de la Niñez y la Adolescencia	57
Ley Crea Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado (Sinirube), N.° 9137.	1,2,3,4 y 5
Reglamento a la Ley N.° 9617, Fortalecimiento de las Transferencias Monetarias Condicionadas del Programa Avancemos y su reforma, N.° 9903, Decreto Ejecutivo N.°43219-MEP-MTSS-MDHIS.	Todo el documento
Reglamento Orgánico del Instituto Mixto de Ayuda Social, Decreto Ejecutivo No. 36855 MP-MTSS-MBSF.	Todo el documento
Organización administrativa de las oficinas centrales del Ministerio de Educación Pública, Decreto Ejecutivo N.° 38170-MEP.	37 Bis

Metodología

La auditoría se realizó conforme a las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, el Manual General de Fiscalización Integral de la CGR, el Procedimiento de Auditoría vigente, establecido por la DFOE, que está basado en la ISSAI 100: Principios Fundamentales de Auditoría del Sector Público y los principios de la ISSAI 300: Principios de la Auditoría de Desempeño de las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI por sus siglas en inglés).

Para la recolección de información se aplicaron distintas técnicas: entrevistas con personas funcionarias del IMAS y del MEP, análisis de respuestas a consultas escritas, sesiones de validación de resultados con el Departamento de Desarrollo Socioeducativo del IMAS, Visitas de campo a las ULDS del IMAS, así como la obtención y depuración de datos provenientes de los sistemas informáticos del IMAS, MEP y Sinirube. Para la estimación del “efecto protector” de la TMC en la permanencia se aplicó el modelo logit, que analiza situaciones donde el resultado solo puede tener dos posibilidades: permanecer o abandonar los estudios.

Marco General de la auditoría

Cumplimiento de disposiciones

De conformidad con los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, los artículos 12 y 21 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República N.º 7428, y el artículo 12 inciso c) de la Ley General de Control Interno N.º 8292, las disposiciones contenidas en este informe son de acatamiento obligatorio y deberán cumplirse dentro del plazo establecido, siendo su incumplimiento injustificado causal de responsabilidad. Para su observancia, se deberán aplicar los Lineamientos Generales para el Cumplimiento de las Disposiciones y Recomendaciones de la CGR, Resolución R-DC-144-2015. La CGR se reserva el derecho de verificar la implementación efectiva de estas disposiciones y de valorar las responsabilidades correspondientes en caso de incumplimiento.

Equipo auditor

Esta auditoría fue realizada por un equipo multidisciplinario del Área de Fiscalización para el Desarrollo de Capacidades de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, dirigida por Humberto Perera Fonseca.

CGR | Firmado digitalmente
Valide las firmas digitales