

## **DUODÉCIMO INFORME ESTADO DE LA NACIÓN EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE**

### **Informe Final**

#### **GESTIÓN DE PROGRAMAS DE ASISTENCIA Y PROMOCIÓN SOCIAL: DOCUMENTACIÓN DE PROBLEMAS Y OPORTUNIDADES DE SOLUCIÓN**

*Investigadora:  
Juliana Martínez Franzoni*



Nota: Las cifras de las ponencias pueden no coincidir con las consignadas por el Duodécimo Informe Estado de la Nación en el tema respectivo, debido a revisiones posteriores. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.

## Índice

1.	La preocupación por la gestión de los programas sociales .....	4
2.	Justificación .....	5
3.	Abordaje teórico .....	6
4.	Metodología .....	8
4.1	Competencias de la CGR, entidad productora de estudios analizados .....	8
4.2	Estudios de la CGR, fuente del análisis empírico de este trabajo .....	9
4.3	Tipos de estudios realizado por la CGR .....	10
4.4	Categorías propuestas para el análisis de la gestión .....	11
4.5	Alcances de los estudios de la CGR para el análisis de la gestión .....	12
5.	Asistencia y promoción social: principales problemas de gestión .....	15
5.1	Recuento de principales problemas de gestión.....	15
A.	Programación.....	15
B.	Ejecución.....	17
C.	Seguimiento y evaluación.....	21
D.	Conducción y gobierno institucional.....	21
5.2	Patrones en los problemas de gestión .....	26
6	Las tensiones como puente entre los problemas y las soluciones .....	29
7	Conclusiones y recomendaciones .....	31
	Estudios analizados .....	39
	Bibliografía .....	42

*Agradecimiento*

Este trabajo no hubiera sido posible sin los estudios que la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la Contraloría General de la República puso a disposición del Proyecto Estado de la Nación. Agradezco además la disposición que el Área de Servicios Sociales tuvo para clarificar aspectos relativos a las competencias y naturaleza de dichos estudios. Isabel Román y Leda Quirós, consultoras del Estado de la Nación retroalimentaron con muchísimo detalle un primer borrador de este informe. Los errores y vacíos son de todas maneras completa responsabilidad de la autora.

“(En materia de gestión de programas sociales) hay preeminencia de reglas formales que creen “decretar” la articulación de voluntades, intereses y recursos de grupos y/u organizaciones en conflicto, sin que nada suceda en la práctica.... El caso de Costa Rica sobresale en este punto” (Repetto, 2005:87).

## **1. La preocupación por la gestión de los programas sociales**

Después de dos décadas de reformas económicas y en el medio de controversias ideológicas sobre el rumbo que debe seguir la región y el papel que debe tener el estado en ese marco, en América Latina hay al menos *un* acuerdo. Conciernen a la gestión pública y se resume diciendo, como lo hace Ernesto Cohen, que “no hay necesidad de hacer las cosas tan mal”. Desde quienes defienden el Consenso de Washington *tout court* hasta quienes lo denuncian como un recetario agotado, pasando por los defensores de un Consenso de Washington “vitaminizado” en lo social o quienes promueven una heterodoxia estilo “tercera vía” europea, comparten la idea de que es necesario mejorar la eficacia, la eficiencia y los impactos de la gestión pública en general, y social en particular. Las discrepancias surgen frente al cómo hacerlo.

En Costa Rica este debate es fundamental. *¿Están o no los recursos destinados a la inversión social en general, y al combate a la pobreza en particular, siendo usados de la mejor manera?* Hay quienes opinan que sí y señalan que el principal problema es que el estado ha venido sistemáticamente reduciendo los recursos que por ley corresponde transferir al Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), principal fuente de financiamiento de estos programas. Hay también quienes consideran que todos los problemas que enfrentan los programas sociales son, precisamente, de gestión.

El Estado de la Nación ha venido contribuyendo a este debate a través de la generación y el análisis de información empírica, principalmente relativa a los ingresos que reciben los programas de combate a la pobreza. Estos estudios, realizados por Juan Diego Trejos y recogidos en el undécimo informe (2005) y profundizados en décimo segundo (2006), muestran una contracción sistemática de los recursos transferidos por el Ministerio de Hacienda al FODESAF. Al mismo tiempo, estos estudios muestran que a pesar de la contracción de recursos, hay un volumen de recursos que no se utilizan, es decir, de superávit. Este alcanzó un 8% en el 2003 a partir de la entrada en vigencia de la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos y aunque se ha venido reduciendo en los siguientes años, aún persiste. *¿Remite el sobrante actual de recursos a problemas de gestión y si es así, concretamente a cuáles? Y entre los problemas identificados, ¿es el sobrante de recursos el principal problema?*

Desde hace varios años la Contraloría General de la República (CGR) elabora estudios que permiten ordenar los distintos tipos de problemas de gestión que enfrentan actualmente los programas de combate a la pobreza en general, y los financiados por

el FODESAF en particular<sup>1</sup>. Estos estudios son los únicos disponibles de que dispone actualmente el estado costarricense, tanto en la cobertura de programas como en la cobertura temporal. La pregunta que subyace al enfocarse en estos estudios es explorar *en qué medida sería posible que una base de datos generada para fines de fiscalización se ponga al servicio de objetivos de monitoreo y evaluación de la gestión de los programas sociales, más allá del ente responsable de la fiscalización*. Si alguien tiene acceso a los estudios y su interés es, no en la CGR ni en lo adecuado o no de su desempeño, sino en los programas sociales analizados por la CGR, *¿qué aspectos de la gestión de los programas permiten conocer y qué vacíos se encuentran en dichos estudios?*

Concretamente, este estudio examina los problemas identificados y presenta un primer intento de consolidación de dichos problemas a partir criterios comunes. Segundo, hace algunas recomendaciones en términos de aspectos a tener en cuenta para identificar y superar los problemas de gestión, así como en términos de avanzar en la documentación y seguimiento de los avances logrados.

## **2. Justificación**

En América Latina la reflexión sobre la gestión pública en general y social en particular ha sido muy amplia y tiene ya más de una década. En los años ochenta se produjeron medidas dirigidas al ajuste estructural de las economías que enfatizaban la necesidad de reducir el tamaño y las funciones del estado. En los noventa, sin embargo, las reformas (posteriormente) llamadas de “segunda generación” volvieron la mirada al estado como organización compleja y reconocieron que ésta podía “hacer una diferencia” (Svedoff, 1997).

Este cambio de énfasis se reflejó fuertemente en los organismos multilaterales, en particular el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, que dieron un vuelco en el tratamiento de lo estatal: de reducción y privatización, pasaron a recomendar descentralización, gestión por resultados, compromisos de gestión, y, en general, herramientas agrupables bajo el llamado “nueva gerencia pública” en contrapunto a la “vieja administración” del estado (Filgueira, 1998; Martínez y Filgueira, 2002).

Al día de hoy existe considerable literatura sobre los problemas de la gestión pública en la región, y sobre medidas recomendadas para superarlos. Este es el caso en cuanto a la política social en general, y en particular a la política de combate a la pobreza. Esta literatura busca responder es una gran pregunta: más allá de la cantidad de recursos disponibles, siempre menores a las necesidades existentes, ¿cómo hacer para maximizar la eficiencia, la eficacia y los impactos en el uso de dichos recursos?<sup>2</sup>

Esta pregunta concierne el “cómo” de la política social, es decir, los instrumentos de gestión, antes que a sus objetivos estratégicos. Entre los principales instrumentos se encuentran aspectos como el gobierno, la regulación, la coordinación, el

financiamiento, la implementación, el seguimiento, al supervisión y la evaluación. En una definición amplia de gestión pública incluye también el cómo priorizar y diseñar política pública social, es decir, la programación de qué hacer para que la acción del estado corresponda a las necesidades y problemas sociales.

En un conjunto de países latinoamericanos estas preguntas se plantean en escenarios de alta debilidad institucional como es el caso de países centroamericanos como Nicaragua, o andinos como Bolivia. Pero estas preguntas se plantean también en escenarios de alta densidad y complejidad institucional, como en Chile y Costa Rica. En estos países el reto principal no es necesariamente crear sino transformar la institucionalidad pública existente (Martínez Franzoni, 2006). Por eso las medidas que pueden mejorar la gestión pública se relacionan con estrategias de reforma del estado, de cuyo polémicas y políticamente sensibles<sup>3</sup>.

Por eso, lo que justifica actualmente en la región la preocupación por la gestión público-social, no es necesariamente la creciente pobreza ni la desigualdad más grande del planeta. Tampoco lo son los límites que impone la realidad fiscal y la consiguiente presión por maximizar el aprovechamiento de los recursos existentes. La principal justificación es que en los problemas de gestión convergen defensores y detractores del estado. Ambas visiones (y todas las intermedias), tienen agendas relativas a la gestión pública que enfatizan distintos objetivos e instrumentos de la política pública.

A continuación explico principales supuestos del análisis que presento a continuación en el marco de la preocupación del Estado de la Nación por un estado capaz de hacer el mejor uso posible de los recursos públicos.

### **3. Abordaje teórico**

¿Cómo analizar la gestión pública? En primer lugar, para abordar aspectos de gestión de lo social, la unidad de análisis predominante es el programa. El enfoque predominante es institucional. Las instituciones son “reglas de juego formales e informales que estructuran las relaciones entre grupos, individuos, gobiernos, enmarcando posibilidades de vinculación e intercambio de los distintos sectores” (North; en Repetto, 2004). Esta definición es útil en tanto llama la atención sobre las relaciones de juego informales, aquellas que no están escritas en leyes y en reglamentos, pero que definen la práctica de los actores involucrados tanto o más que las reglas de juego formales y que frecuentemente entran en conflicto con aquellas.

Tomarse en serio la dimensión informal de la gestión pública implica considerar que los objetivos de los programas sociales no son obvios ni transparentes. Hay objetivos formales e informales y distintos actores pueden estar actuando en función de múltiples objetivos. De igual manera los instrumentos de política (los cómo) son múltiples y muchas veces contradictorios y su coherencia y racionalidad debe establecerse empíricamente antes que esperarse necesariamente.

En general, el supuesto del enfoque institucional neoclásico es que si los programas se diseñan a partir de los incentivos correctos, quienes toman decisiones y quienes controlan la gestión pública, pueden tener altos grados de control sobre el qué se hace y cómo se hace. De allí que a los efectos del diagnóstico el énfasis se ponga también en reglas de juego, antes que en actores.

Segundo, sobre la base de un abordaje institucional y aunque no sea necesariamente lo que el enfoque pregona, es fácil caer en la tentación de pensar que tanto los problemas como las soluciones pueden resolverse técnicamente o políticamente por decreto “desde arriba”. Se trataría de identificar las reglas de juego óptimas para que el conjunto de actores involucrados, desde arriba hasta abajo, se orienten al cumplimiento de objetivos definidos formalmente.

Pero afectar las reglas de juego de la gestión pública es un tema netamente político: implica transformar, por un lado, el mapa de actores (quiénes son, qué recursos poseen) y, por el otro, las reglas de juego en base a las cuales estos se relacionan (normas legales, costumbres) (Repetto, 2005). Y la pregunta evidente nos lleva a dilemas del tipo de qué viene primero, si el huevo o la gallina. ¿Son los actores los que pueden afectar las reglas o son las reglas los que pueden cambiar el comportamiento de los actores? Al igual que Repetto, considero que ambas posibilidades son relevantes (Repetto, 2005). Para ello y antes de pensar en cómo cambiar, es preciso incorporar ambas dimensiones, actores y reglas de juego, en el diagnóstico del problema.

En tercer lugar, en tanto problema, la gestión pública es parte de un conjunto más amplio de asuntos. Lo más frecuentemente es considerarla parte de las limitadas capacidades administrativo-institucionales del estado, es decir, a las limitaciones del estado en materia de instrumentos (de lo “cómo”). Pero las capacidades políticas, en tanto adecuada definición de los “para qué”, son también fundamentales. Más aún, capacidades administrativo-institucionales y capacidades políticas son a menudo difícil de separar completamente. Por lo tanto, la gestión pública debe considerarse como producto de ambos tipos de capacidades. Esto implica enfocar la identificación de problemas y soluciones, no sólo entre quienes implementan las acciones sino también entre quienes las definen.

En cuarto lugar, la gestión pública está compuesta por decidores y ejecutores. El análisis predominante es tributario de la noción weberiana de que en materia de políticas públicas hay quienes toman decisiones (los políticos) y quienes las ejecutan (la burocracia). Sin embargo, en la práctica la interrelación entre burocracias y tomadores(as) de decisiones es mucho más compleja que la dicotomía decisión/ejecución. Además, los programas sociales dependen de múltiples actores, tanto oficiales como no oficiales que inciden desde fuera y desde adentro de la acción del estado.

A continuación presento la metodología seguida para analizar los problemas de gestión de los programas de asistencia y promoción social en Costa Rica. En tanto las fuentes empleadas son secundarias, estas reflejan un cierto enfoque acerca de la gestión y la

evaluación de programas. A continuación explico metodología de análisis a partir de la cual pongo a dialogar la evidencia empírica que proveen las fuentes, con las preocupaciones relativas a la gestión que enumeré en este apartado.

#### **4. Metodología**

Este trabajo se basa en fuentes secundarias, concretamente en estudios elaborados por la CGR. De hecho *un objetivo de este trabajo fue aprovechar estas fuentes más allá de las funciones específicas de control de estas institución*. Aún así, y a los efectos de clarificar la naturaleza de las fuentes utilizadas, a continuación explico el marco de competencias de la CGR, que qué consisten los estudios generados por la CGR, y qué criterios se utilizaron para su interpretación.

##### **4.1 Competencias de la CGR, entidad productora de estudios analizados<sup>4</sup>**

De acuerdo a lo que establece la Constitución Política, la CGR es un órgano auxiliar de la Asamblea Legislativa dedicado a la vigilancia de la Hacienda Pública. En tanto tal tiene se dedica a dos tipos de fiscalización, una de cumplimiento del principio de legalidad en las actuaciones de la llamada “Administración activa” (es decir, de las instituciones dedicadas al cumplimiento de las funciones sustantivas del estado); y la segunda de eficiencia y eficacia de las instituciones en el cumplimiento de sus objetivos. Ambas competencias se reflejan en dos tipos principales de estudios, de fiscalización operativa y evaluativa

La división responsable de llevar a cabo estos estudios es la “División de Fiscalización Operativa y Evaluativo” por parte de varias Áreas. De estas áreas, las involucradas en programas de combate a la pobreza son el Área de Servicios Sociales (encargada, propiamente, de los programas de asistencia y promoción social) y las Áreas de Servicios de Salud y de Educación (encargadas de instituciones sectoriales de salud y educación, respectivamente, en cuyo marco se ejecutan programas de asistencia y promoción social).

Dos límites son claros en términos de las competencias de la CGR. Primero, no puede reemplazar a las instituciones fiscalizadas en la definición de los objetivos que orientan la política pública ni aspectos fundamentales de la gestión tales como la oferta programática, el enfoque de atención, o la participación que estas instituciones le den a los actores que intervienen en la gestión de las instituciones y sus programas. Segundo, no puede indicarle a las instituciones fiscalizados cómo resolver los problemas de gestión que identifica, ni por ejemplo, qué enfoque utilizar en el diseño de los programas, dado que este tipo de recomendaciones trascenderían la fiscalización y conllevarían una co-administración que violentaría las competencias constitucionales establecidas.



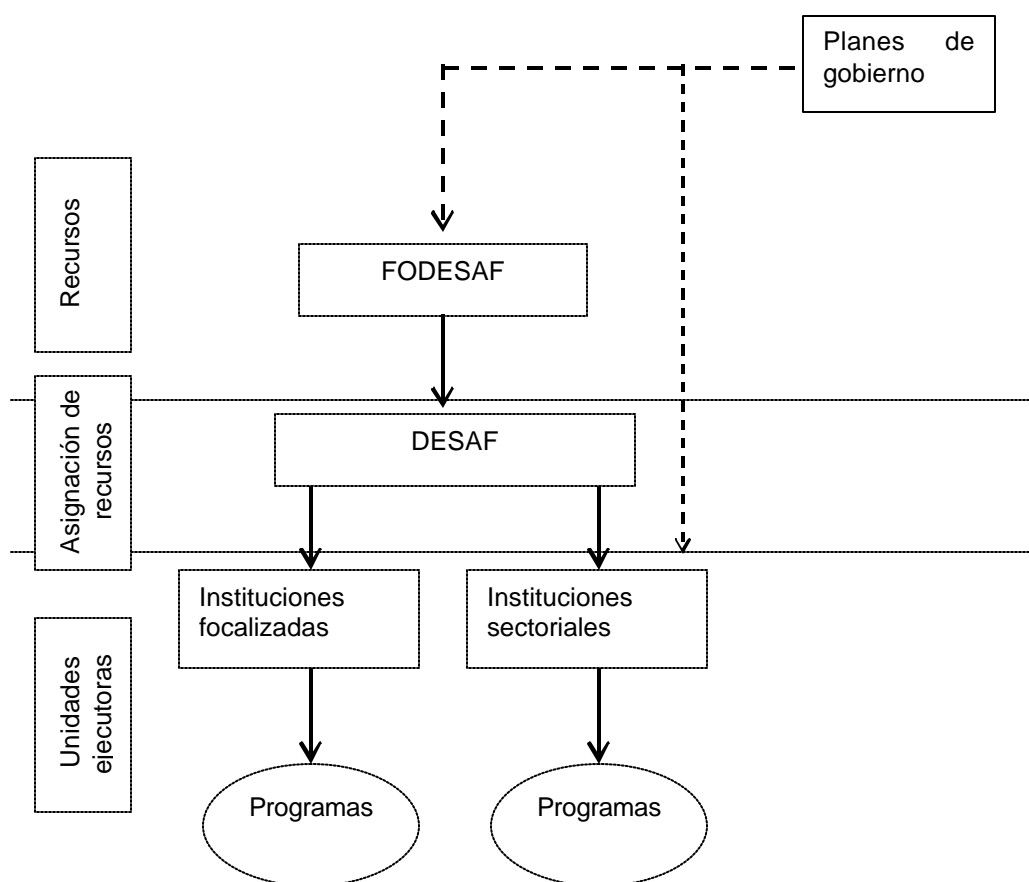
## 4.2 Estudios de la CGR, fuente del análisis empírico de este trabajo

Entre el año 2000 y el 2005 la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, concretamente sus Áreas de Servicios Sociales, Educativos, y de Salud, realizaron más de 70 estudios<sup>5</sup>. De estos, este trabajo se basa en 32 estudios, todos estos enfocados en acciones financiadas con recursos de FODESAF.

Los estudios se enfocan en tres distintos niveles de análisis: planes, instituciones y programas de combate a la pobreza (ver gráfica 1), los cuales hacen justicia a la alta complejidad del sector de asistencia y promoción social costarricense.

Los *planes* aluden a propuestas de gobierno, como el Plan Social Vida Nueva (administración Pacheco, 2002-2006) que buscan articular acciones de distintos sectores e instituciones. La gráfica los ilustra en forma punteada dado que las administraciones de gobierno pueden o no plantearlas.

Gráfica 1. Planes, instituciones y programas



Fuente: Elaboración propia

Las *instituciones* incluyen aquellas especializadas en el combate a la pobreza como el Instituto Mixto de Ayuda social (IMAS) y aquellas sectoriales en cuyo marco se llevan a cabo programas de asistencia y promoción social (como el Ministerio de Educación ó el Ministerio de Salud).

Un tercer tipo de institución, de particular importancia a los efectos de abordar la gestión de los programas sociales, es la Dirección de Asignaciones Familiares (DESAF), responsable de la administración de los recursos del FODESAF. Este fondo es clave para las acciones del sector de asistencia y promoción social dado que corresponde a más del 1% del producto interno bruto. Desde el punto de vista legal, los recursos de FODESAF tienen dos requisitos: que no pueden utilizarse para financiar gastos administrativos y que, por lo tanto, son complementarios a recursos de contrapartida de las instituciones. Actualmente, del total de los recursos financiados por FODESAF, el 80% se encuentra asignado por ley. Es sobre el restante 20% que la DESAF tiene márgenes de acción en términos de requerir criterios de programación y ejecución de recursos.

Dentro de las instituciones, dependencias específicas ejecutan los programas apoyados por FODESAF, por lo que constituyen unidades ejecutoras responsables de los *programas*. Los programas proveen dos tipos de acciones: transferencias (como pensiones o ayudas para compra de insumos educativos) y servicios (como alimentación o cuidado de niños y niñas). El análisis de los programas usualmente conlleva directa referencia a las unidades ejecutoras responsables de dichos programas.

### **4.3 Tipos de estudios realizado por la CGR**

Los estudios que realiza la CGR son de dos tipos: de fiscalización operativa y de fiscalización evaluativa.

De acuerdo al Manual de Fiscalización Integral (MAGEFI) los estudios de fiscalización operativa “tienen como objetivo demostrar el buen uso de los recursos de la Hacienda Pública a partir del análisis de procesos, programas, actividades o procedimientos en los que se utilizaron tales recursos. Se denomina “operativa” por cuanto se centra en operaciones (financieras, administrativas) o procesos de trabajo; teniendo como parámetro los resultados que genera”.

La fiscalización operativa se lleva a cabo a través de tres tipos principalmente de estudios:

- *Auditorias operativas*: consiste en un análisis del desempeño de las acciones así como observaciones y recomendaciones que promuevan una gestión efectiva y eficiente de los fondos públicos; su duración puede ser desde unas pocas semanas hasta varios años.
- *Auditorias financieras*: consiste en la recopilación y evaluación de datos de los estados financieros de las instituciones; cubre un año de operaciones correspondiente al período contable aunque en situaciones excepciones se realizan auditorias de períodos más cortos.

- *Estudios especiales*: se realiza ante denuncias y estudios sobre aspectos específicos de orden contable, financiero, presupuestario, administrativo, jurídico y económico; consiste en recopilar, evaluar y acumular denuncias; puede determinar responsabilidades administrativas, civiles o penales; por su propia naturaleza se realizan con la mayor rapidez del caso.

Lo estudios de *fiscalización evaluativa* son más recientes y vienen a llenar un vacío en el quehacer tradicional de la CGR. Los estudios durante el período considerado, 2000-2005, reflejan el cambio. La fiscalización evaluativa tiene dos principales objetivos: apoyar los procesos de toma de decisiones de las instituciones fiscalizadas; y proponer las medidas preventivas y correctivas que se estimen pertinentes sobre aspectos importantes derivados de las evaluaciones.

Para ello estos estudios establecen los resultados y efectos directos e indirectos de una política, institución, programa o proyecto, a partir de los objetivos, explícitos e implícitos, así como a los medios empleados. Se realizan a partir de métodos científicos de investigación en el marco de la evaluación social de proyectos, adaptando este enfoque al marco de competencias de la CGR. La fiscalización evaluativa “procura evaluar las soluciones a los problemas, más que a los problemas en sí mismos, es decir, se centra en la forma en que los entes y órganos públicos resuelven los problemas de salud, educación, transporte, seguridad, etc., más que en el problema que existe en cada una de estas áreas” (MAGEFI).

#### **4.4 Categorías propuestas para el análisis de la gestión**

Entre los 32 estudios analizados hay una diversidad de tipos, y por lo tanto de objetivos, metodologías y recomendaciones. A los efectos de clasificar y ordenar los principales problemas de gestión de los programas de asistencia y promoción social, es preciso analizar estos estudios a partir de categorías comunes. Este ejercicio necesariamente conlleva una simplificación de cada estudio en función de objetivos de comparación a partir de la estandarización y el agrupamiento de problemas de gestión.

El producto no hace justicia ni de ninguna manera sustituye la riqueza y precisión de cada estudio. Si lo que interesa es profundizar en cada caso, esa será mejor fuente a la cual recurrir. Sin embargo, si lo que interesa es conocer similitudes y diferencias en materia de problemas de gestión de los planes, instituciones y programas de asistencia y promoción social en tanto tal, entonces el nivel de análisis debe ser el propuesto en este trabajo (amén de que la categorización propuesta es un primer acercamiento y podrá ser mejorada en estudios posteriores).

Lo que sí hace es introducir un nivel de análisis agregado, que permite la comparación a partir de la combinación de categorías relativas a componentes de la gestión, por un lado, y planes, instituciones y programas dedicados al combate a la pobreza, por el otro.

Las categorías que propongo para analizar la gestión de los programas incluye 4 componentes:

- a. Gobierno y conducción institucional: alude al nivel político y de organización institucional que trasciende a cada programa específico
- b. Programación: alude a la definición de objetivos y de medios para alcanzarlos, entre estos la definición de la población meta y la presupuestación de las acciones
- c. Ejecución: alude a la realización de las acciones previstas, entre estos el manejo de ingresos y egresos, y la selección de personas beneficiarias
- d. Seguimiento y evaluación: alude acciones que permiten conocer resultados y efectos de las acciones llevadas a cabo

Desagrego cada uno de estos componentes en principales categorías de problemas. Estas categorías se basan en lo que de manera estándar la evaluación de proyectos considera que es importante analizar, a la vez que en criterios prácticas de disponibilidad de información.

El análisis permite explorar problemas de gestión:

- a. Comunes a los programas orientados al combate a la pobreza;
- b. Específicos a cada tipo de programas (por ejemplo, según se trate de programas de transferencias o de servicios ó según involucren alta o baja participación privada en el procesamiento del producto final);
- c. Específicos a cada institución (independientemente del tipo de programa que brinde e incluso más allá de las acciones de combate a la pobreza que lleva a cabo)

#### **4.5 Alcances de los estudios de la CGR para el análisis de la gestión**

Los cuadros que presento a continuación resumen la información existente según instituciones y programas (cuadro 1), y planes (cuadro 2). Ambos cuadros permiten identificar disponibilidad y vacíos de información que surgen al reflejar los estudios de caso en una plantilla que permita una estandarización de la información relativa a planes, instituciones y programas. Evidentemente, ninguno de los cuadros hace justicia a la riqueza de los estudios de caso. Sin embargo, un esfuerzo de simplificación de este tipo es imprescindible para poder hacer un análisis comparado. Se entiende que este esfuerzo de ninguna manera reemplaza a los estudios de caso sino que más bien los complementa al introducir un nivel de análisis de mayor generalidad.

Como principales aporte de un análisis de este tipo están determinar la recurrencia o excepcionalidad de ciertos problemas de gestión, así como asociarlos a instituciones, programas, y/o a la naturaleza del producto, principalmente transferencias o servicios. Ambos aportes son importantes a la hora de diseñar una estrategia de mejoramiento de la gestión del sector de asistencia y promoción social en tanto tal (antes que de programas específicos).

Cuadro 1. Instituciones y programas apoyados por FODESAF: disponibilidad de información según componentes principales de gestión

Dimensiones de análisis	DESAF	CCSS		CNRE		CONAPAM		IMAS		MEP			MS-OCIS		PANI	
		Institución	RNC	Atención pacientes fase terminal	Seguro indigentes	Atención discapacidad	Servicios convivencia familiar	Atención de ancianos	Institución	Hogares comunitarios	Comedores escolares	Fondo Nacional de Becas	Transporte estudiantil	Bono para la educación	Nutrición y Atención Integral	Institución en general
Tipo de beneficio	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x		x
<i>Componente de gobierno y conducción institucional</i>																
Gobierno	x	x									x	x				x
Gestión institucional	x	x	x	x	x		x		x			x				x
Coordinación inter institucional			x					x	x	x	x	x	x	x	x	
Organización interna y personal										x	x	x	x			x
Contrataciones			x				x		x			x	x		x	x
Relación con IBS								x		x				x	x	x
Relación entes públicos no estatales																x
<i>Componente de programación</i>																
Criterios	x							x	x							x
Población meta						x				x	x	x	x	x		x
Mecanismos selec. benef.	x		x		x					x	x	x	x	x		
<i>Componente de ejecución</i>																
Ingresos	x		x					x								x
Egresos (presupuestación)	x		x		x	x		x	x		x	x	x		x	x
Ejecución presupuestaria	x			x		x					x	x	x		x	x
Beneficiarios(as)			x	x	x		x				x	x	x	x		
Servicios				x				x		x		x			x	x
Cobertura				x	x					x			x		x	
<i>Componente de seguimiento y evaluación</i>																
Cumplimiento de metas																
Supervisión técnica y financiera	x		x	x	x					x	x	x	x		x	x
Mecanismos de evaluación	x									x		x	x		x	
Fuentes CGR (*)	ASE01, 02, 07, 08, 27, 40	ASS38	ASS13, 18, 38	ASS38		ASS01, 08	ASS01	ASS08, 15	ASS21, 27, 28	ASE01, 07	ASE03, 06	ASE05	ASE08	ASS02, 08, 09, 21, 27	ASS06, 14, 20, 24, 25, 26, 31	ASS06, 14, 20, 24, 25

Fuente: elaboración propia

## Gestión de programas de asistencias y promoción social

Cuadro 2. Planes interinstitucionales de combate a la pobreza apoyados por FODESAF: disponibilidad de información según componentes principales de gestión

Dimensiones de análisis	Plan Social Vida Nueva (PVN)				Plan Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos (PI)	
	PVN	MEP	CCSS	INVU	PNV	IMAS
<i>Tipo de beneficio</i>						
<i>Componente de gobierno y conducción institucional</i>						
Conducción y gobierno	x				x	
Coordinación inter institucional	x				x	
Organización interna y personal						
Contrataciones				x	x	
<i>Componente de programación</i>						
Programación	x		x			x
Población meta					x	
Mecanismos de selección de beneficiarios(as)	x				x	
<i>Componente de ejecución</i>						
<i>Ingresos</i>						
Egresos	x					
Ejecución presupuestaria	x			x		
Beneficiarios(as)	x			x		
<i>Relación con IBS</i>						
<i>Relación entes públicos no estatales</i>						
Gestión institucional					x	
<i>Servicios</i>						
<i>Cobertura</i>						
<i>Componente de seguimiento y evaluación</i>						
Cumplimiento de metas	x			x	x	
Supervisión técnica y financiera			x	x		
Mecanismos de evaluación	x	x	x	x	x	
Fuentes CGR (*)	ASS35, 43	ASS43	ASS43	ASS16, 39	ASS22, 42	ASS17

(\*) Ver referencia completa en bibliografía

## **5. Asistencia y promoción social: principales problemas de gestión**

El análisis de la CGR confirma todas las sospechas: las instituciones públicas del sector social costarricense enfrentan numerosos problemas. Estos tocan prácticamente todos los momentos y las funciones de gestión de los programas en cuestión. A continuación, primero, detallo principales hallazgos según componentes y aspectos clave. Segundo, presento una síntesis de principales problemas. Tercero, discuto patrones comunes entre programas para explorar si los retos principales agrupan programas según la naturaleza de los servicios que ofrecen, o más bien unidades ejecutoras según la lógica institucional que les es propia.

### **5.1 Recuento de principales problemas de gestión**

El análisis de la CGR confirma las sospechas: las instituciones públicas del sector social costarricense enfrentan numerosos problemas. Estos tocan prácticamente todos los componentes y funciones de gestión de los programas en cuestión. A continuación agrupo los hallazgos según tengan que ver con programación, ejecución, seguimiento y evaluación, y conducción institucional, en ese orden. En cada caso explico si el problema se encuentra a nivel de instituciones y/o de programas. Además, resumo en recuadros los hallazgos en materia de gestión de planes inter institucionales. Un detalle de los datos en los que se fundamenta al análisis que sigue a continuación se encuentra en el anexo, en los cuadros 1 y 2 que abordan los problemas de gestión identificados en los estudios en instituciones y programas (cuadro A.1) y en los planes (cuadro A.2).

#### **A. Programación**

Alude a la definición de objetivos y medios para alcanzarlos.

##### **A.1 Planes estratégicos**

Hay tres casos en los que la CGR identifica graves problemas en esta materia: DESAF, el IMAS, y el PANI. En los tres casos la CGR es muy clara en identificar ausencia de planes estratégicos que orienten la toma de decisiones y la asignación de recursos. En los tres casos esta debilidad se agrava en tanto constituyen instituciones articuladoras de la gestión de otras tantas: DESAF al ser el ente que asigna buena parte de los recursos de las unidades ejecutoras; el IMAS al ser la entidad rectora en materia de atención de la población en condiciones de indigencia; el PANI al ser la institución rectora en materia de niñez y adolescencia. Estas particularidades hacen que la falta de lineamientos estratégicos para la programación repercuta gravemente en su accionar y el de otras unidades ejecutoras.

En DESAF reconoce mejoras lo cual es de subrayar porque es uno de los únicos sino el único caso en que identifica cambios positivos en la

gestión analizada. Aún así considera que los avances son claramente insuficientes y se los atribuye a los escasos márgenes que tiene la DESAF, tanto para recaudar como para asignar recursos (aún para el 20% de recursos de FODESAF que no están legalmente asignados). Tal es la dimensión del problema valorados por la CGR, que ésta se pregunta si no sería más razonable y menos oneroso para el estado, que desapareciera la DESAF y que todos los recursos de FODESAF se asignaran por ley.

## **A.2 Población meta**

Las limitaciones en materia de programación se reflejan claramente en la población meta, es decir, el universo de personas a los que va dirigido cada programa.

La CGR menciona dos problemas principales que remiten principalmente a los programas y no tanto a las instituciones en las que éstos se insertan. El primero es la falta de sistemas de información adecuados que se refleja en desconocimiento de necesidades poblacionales (ej. CONAPAM) o en información desactualizada (ej. comedores escolares; albergues del PANI). El segundo es la ausencia de definiciones precisas que demarquen la población meta (ej. transporte estudiantil o bono para la educación).

## **A.3 Mecanismos de selección de población beneficiaria**

Los mecanismos de selección refieren al cómo los programas determinan si la persona forma parte o no de la población meta.

De acuerdo a la CGR los programas enfrentan varios problemas. El primero y más evidente es que algunas unidades ejecutoras, claramente el MEP, tienen un criterio más flexible que el que establece el marco legal. Por ello la CGR señala que no existe proceso de selección sino que se ha "universalizado el servicio", e insiste en la necesidad de focalizar la inversión en comedores, becas y transporte. El MEP y funcionarias clave de las respectivas unidades ejecutoras, sin embargo, no comparten este criterio. Otras unidades ejecutoras como el programa de hogares comunitarios del IMAS, también permite el acceso de niños(as) no pobres aunque en este caso mediante un co-pago del servicio.

El segundo problema que identifica la CGR es que los mecanismos formales existentes para la selección de beneficiarios(as) no se usan (por ejemplo, el SIPO en el caso de los hogares comunitarios o instrumentos propios definidos a tales efectos por becas para la educación y CEN-CINAI). De acuerdo a la CGR las unidades ejecutoras en general no definen claramente a sus beneficiarios y se limitan a



atender a quienes llegan a solicitar los servicios. Por eso frecuentemente los sectores más vulnerables quedan excluidos por falta de acceso e información.

El tercer problema es que existe desorden en los expedientes de beneficiarios(as) por lo cual frecuentemente es difícil establecer el perfil efectivo que tiene la población beneficiaria.

## **B. Ejecución**

### **B.1 Ingresos<sup>6</sup>**

En términos de instituciones la CGR identifica problemas en la gestión de ingresos del IMAS, el PANI y CONAPAM, concretamente, en la gestión de recursos adicionales a los procedentes de FODESAF. Entre líneas se lee que a estas instituciones les es más cómodo recibir los recursos de FODESAF que gestionar aquellos procedentes de impuestos específicos.

En los estudios revisados CGR no identifica problemas en la asignación de recursos por parte del Ministerio de Hacienda a FODESAF, o por parte de FODESAF a las unidades ejecutoras. La CGR se refiere a este problema sus memorias anuales.

De las instituciones analizadas en este documento, en el año 2005 tuvieron superávit FODESAF, IMAS, PANI y CONAPAM. Junto con otras instituciones como la Junta de Protección Social de San José y el Instituto Nacional de las Mujeres, los recursos no ejecutados del FODESAF ascendieron a 16, 620.9 millones de colones (una situación levemente menor a la del 2004 cuando el superávit había sido de 17,548.7 millones).

Concretamente, en la memoria anual del 2005 la CGR señala que “Aunque dentro de las principales razones que mencionan las unidades ejecutoras como causales de este superávit se están: ingresos superiores a los presupuestados, atrasos para llevar a buen término algunas contrataciones y dificultades para la ejecución de varios proyectos, en términos generales, los superávits tan elevados en las instituciones del área social pueden asociarse a una deficiente planificación y gestión institucional, y en algunos casos, al giro tardío de los recursos por parte del Ministerio de Hacienda” (CGR, 2005:157).

Al ver la cantidad de problemas que la CGR identifica en distintos componentes de la gestión de los programas, es razonable suponer que el sobrante de recursos sea producto de estos problemas. Las deficiencias de programación y de ejecución como los identificados en instituciones como el IMAS o el PANI, fácilmente redundan en

dificultades para el uso de los recursos. Dado que en los estudios de casos específicos no se elabora con mayor detalle este problema, no me es posible relacionar el superávit con problemas específicos de gestión.

## **B.2 Destino**

Los principales problemas identificados por la CGR se relacionan con la gestión de egresos, es decir, con los presupuestos y la ejecución de los recursos disponibles.

En el caso de la DESAF uno de los dos problemas es el resultado de las deficiencias en materia de programación: la ausencia de un plan, incluso operativo, que defina criterios de asignación.

El segundo, directamente relacionado, tiene que ver con los sistemas de información que permitan vincular las dimensiones financiera y sustantiva de los programas. DESAF se encuentra en una situación de vulnerabilidad ante algunos programas. Por ejemplo, el seguro por el estado de la CCSS carece de una base única de asegurados(as). Esto dificulta la justificación de gastos ante FODESAF y deja a DESAF vulnerable frente a la Caja que finalmente le demanda desembolsar montos que no están debidamente justificados.

El tercero es el financiamiento de gastos administrativos y costos indirectos de los programas, explícitamente prohibido en la ley. Ocurre por ejemplo en el RNC, en CEN-CINAI del MS-OCIS, en la atención a la discapacidad por parte del CNRE, y en la atención a ancianos por parte de CONAPAM. La CGR hace esta constatación aunque no aborda la realidad financiera específica de cada una para determinar factores que explican por qué las unidades ejecutoras usan recursos de FODESAF para financiar costos administrativos o gastos indirectos expresamente prohibidas en el marco legal. En este uso se refleja de manera directa la contracción de la inversión social.

En el caso de la CCSS la CGR indica que el RNC no es lo bastante agresivo para recuperar pensiones transferidas con posterioridad al fallecimiento de las personas aseguradas.

### B.3 Nivel de ejecución

En materia de ejecución uno de los problemas es el superávit que se identifica en el PANI, aunque no de los recursos procedentes de FODESAF sino de otras fuentes: la cartera de inversiones temporales crece mientras se dejan de atender necesidades de niños(as) y adolescentes. También hay superávit en comedores escolares y en el fondo nacional de becas ejecutados por el MEP.

El superávit está vinculado a distintos problemas de gestión entre los cuales no he identificado que la oportunidad en la asignación de los recursos por parte de Hacienda sea uno:

- En el PANI se debe a problemas de conducción y de organización interna que afectan distintos momentos del ciclo de los programas.
- En el programa de atención a enfermos terminales hay una mezcla de problemas de diseño del programa con interés de las autoridades de re definir dicho diseño así como de ser pro-activos frente a la población meta
- En el MEP hay superávit en comedores escolares, becas y transporte escolar debido a factores que aún debe explorar

Un segundo tipo de problemas es el atraso en contrataciones (caso de programa de transporte estudiantil del MEP).

Un tercer tipo de problemas es la contratación y compras por montos que exceden lo presupuestado (caso de FONABE).

Un cuarto tipo de problemas es la dificultad para distinguir fuente de financiamiento y población beneficiaria (caso de CEN-CINAI).

### B.4 Población beneficiaria

Beneficiarias son aquellas personas que efectivamente acceden al programa.

En el caso de *beneficiarios(as)* se identifican cuatro principales problemas. Primero, el comportamiento del número de beneficiarios no necesariamente se fundamenta en un aumento de las necesidades poblacionales. Por ejemplo, mientras en el RNC se incrementan de manera inusual, en la atención a pacientes en fase terminal la mayor parte de los recursos (95%) quedan sin utilizarse. Lo que es común a estos programas es que así como se carece de registros relativos a la población, se carece de registros de la población beneficiaria. Esto se señala para los programas ejecutados por la Caja y por la CNRE. Dado que se carece de un registro que indique el volumen y características de la población meta, el aumento de cobertura puede deberse a factores de

gestión como un aumento de la promoción de programa ó un aumento de recursos que se refleja en la reducción de listas de esperas. En todo caso estos factores no son evidentes a la CGR.

Un segundo problema en cuanto a la población beneficiaria es que al no ser clara la población meta, no es tampoco claro si la población beneficiaria responde o no a dicha población meta. Un ejemplo es el programa de transporte estudiantil del MEP.

Un tercer problema es que en algunos programas la población beneficiaria no corresponde con la población meta. Ejemplos son FONABE y transporte estudiantil del MEP.

Un cuarto problema es que en algunos programas la población beneficiaria corresponde a la población meta pero no necesariamente a la más vulnerable. Es el caso de los servicios de atención integral de niños(as) de 0 a 7 que brindan los CEN-CINAI.

## **B.5 Servicios**

La información relativa a los servicios brindados, en particular a su calidad y oportunidad, es muy escasa. Entre la poca información disponible se encuentran hogares comunitarios (para los cuales se señala hacinamiento, falta de plan de trabajo, carencia de integralidad), los albergues del PANI (con problemas de hacinamiento y de falta de estandarización de servicios), y FONABE (para el cual se señala duplicidad entre becas individuales e institucionales y problemas en el equilibrio entre unas y otras).

## **B.6 Cobertura**

La información relativa a *cobertura* es muy escasa. Se maneja en dos de los trece programas considerados en este análisis (correspondiente a hogares comunitarios y CEN-CINAI). En un tercero se maneja una estimación general en base a rutas, no a usuarios (caso de transporte estudiantil).

Además del desconocimiento de la cobertura efectiva, otro problema es si se cumplen o no las metas definidas. Por ejemplo, en el programa de bono para la educación dichas metas existen pero no se cumplen.

## **C. Seguimiento y evaluación**

### **C.1 Supervisión técnica y financiera**

Alude a la existencia de mecanismos de seguimiento de las acciones sustantivas y financieras de los programas.

De acuerdo a la CGR la mayoría de los programas presentan deficiencias y, en los casos en que no se señalan deficiencias específicas, éstas se desprenden de los problemas de mayor orden ya identificados.

El primer problema señalado es la realización de supervisión a través de servicios profesionales u organizaciones privadas. Es el caso del IMAS en el cual esta supervisión es inadecuada y carece a su vez de supervisión.

Un segundo problema que se presenta también en el IMAS es la sobrecarga de trabajo que hace que personal del IMAS asignado a supervisión tampoco cumpla adecuadamente con la supervisión.

Un tercer problema grave y recurrente es la falta de registros y sistemas de información apropiados para el seguimiento. Además de los casos ya mencionados esta situación se presenta en el RNC, en la atención de personas en fase terminal, en el aseguramiento por el estado, en comedores escolares, en el fondo nacional de becas, en transporte estudiantil y en CEN-CINAI. La ausencia o deficiencia de registros se agrava en el caso de DESAF dado que como las unidades ejecutoras no distinguen entre objetivos y metas financiados por el FODESAF y por otras instituciones, DESAF no puede controlar el adecuado uso de recursos legalmente destinados a población de escasos recursos.

### **C.2 Mecanismos de evaluación**

La DESAF no evalúa los programas periódicamente, ni siquiera los principales programas. Ha hecho un intento de diferenciar entre evaluaciones ex-ante, durante y ex-post. Esta distinción, según la CGR, lejos de ayudar, creó mayor confusión. Tampoco las propias unidades ejecutoras realizan evaluaciones. Cuando hay avances son en general descriptivos y no tienen efectos en la toma de decisiones.

## **D. Conducción y gobierno institucional**

### **D.1 Toma de decisiones**

Alude a la toma de decisiones en las instancias superiores de las respectivas instituciones.

La CGR identifica problemas en la DESAF, en la CCSS y en el PANI. Remiten a escaso o nulo cumplimiento de las disposiciones de la CGR y a problemas serios en materia de decisiones clave para la marcha de los programas. Estudios sugieren que en cada una de las tres instituciones los problemas de conducción y gobierno se diferencian en sus causas. En DESAF remiten, en gran medida, a los escasos grados de libertad de la Dirección para lograr que las unidades ejecutoras acaten decisiones tomadas en ese nivel. En la CCSS en cambio, remiten a la falta de interés, no así de capacidad, de las autoridades para poner en marcha instrumentos fundamentales como el registro único de beneficiarios(as) del seguro por el estado o el seguimiento a solicitantes y beneficiarios de pensiones no contributivas. En el PANI, en cambio, pareciera que los problemas se atribuyen además a falta de capacidades políticas e institucionales.

Los tres casos en los que la CGR se detiene en este problema son aquellos en los que CGR ha identificado recurrentemente pero sin éxito, problemas que deben definirse en la conducción político-institucional de las respectivas unidades ejecutoras.

Otro indicador de los problemas de conducción es el nivel de cumplimiento de disposiciones de la CGR, que es generalizadamente muy escaso. En algunos casos, como los programas ejecutados por parte de la CCSS, la CGR identifica responsabilidades en el nivel político. En otros casos, como en materia de programación por parte de la DESAF, identifica responsabilidades en las unidades ejecutoras. En cualquier caso los estudios reflejan una suerte de fatiga o de cansancio ante lo que pareciera un mecanismo ineficaz para lograr el cambio.

## **D.2 Gestión y organización institucional**

Aún ante la ausencia de lineamientos en los que se base el quehacer de los programas, estos pueden tener mejor o peor gestión institucional (es decir, puede haber una gestión eficiente sin criterios de programación adecuados que la hagan eficaz).

La CGR identifica problemas en las mismas tres instituciones en las que identificó problemas en cuanto a los criterios de programación utilizados: la DESAF, el IMAS, y el PANI.

Los principales problemas de la DESAF se derivan de su falta de capacidad técnica e institucional para ejercer un papel ordenador y evaluador de la gestión de los programas por parte de las unidades ejecutoras.

En el PANI y en el IMAS se identifican problemas de coordinación entre áreas sustantivas y administrativas, al personal de planta (solo puntualmente a remuneraciones), y a las contrataciones privadas. La CGR analiza problemas de trabajo entre áreas sustantivas y financieras, contrataciones y personal. En todos los casos la información es muy escasa. Parecería necesario profundizar en cómo estos aspectos de organización interna podrían estar explicando los restantes problemas de gestión de programas.

### **D.3 Coordinación entre instituciones**

Dado que la pobreza es un fenómeno multidimensional, requiere actuar sobre múltiples problemas de manera simultánea. Por eso es clave valorar la capacidad de unidades ejecutoras y programas para actuar de manera coordinada.

La coordinación entre instituciones es básicamente nula. Genera varios tipos de problemas. Primero, dificultades para el ejercicio de rectorías como es el caso del CONAPAM o del IMAS por su rectoría en materia de persona adulta mayor e indigente, respectivamente. Segundo, genera dificultades para lograr efectividad en transferencias y servicios. Tercero, genera duplicidades entre programas con poblaciones metas similares (como CEN-CINAI y hogares comunitarios).

De acuerdo a la CGR los problemas son tales que hasta se presentan entre programas de una misma unidad ejecutora (por ejemplo en el MEP entre programas, por un lado, y entre programas y centros educativos, por el otro).

En materia de contrataciones la CGR puntualiza las dificultades identificadas. Por ejemplo, en el RNC se encontraron contrataciones a personal con dedicación exclusiva y durante su jornada laboral. Irregularidades se extienden a otros programas como transporte estudiantil (dado que buses incumplen normas de circulación y seguridad), y unidades ejecutoras (como el PANI, con respecto a su sistema de información contable y financiero).

Además, en el PANI un grave problema identificado es que se realizan contrataciones puntuales para servicios permanentes. Esto ocurre al punto que varias de las funciones permanentes del PANI como la supervisión, se realiza mediante servicios profesionales. En otros casos como el MS-OCIS el problema son las demoras en los procesos de contratación y deudas por pago de alimentos.

### **D.4 Relación con IBS**

Las IBS (Instituciones de Bienestar Social) son organizaciones sin fines de lucro que proveen servicios financiados públicamente. Para actuar como tales deben ser aprobadas por el IMAS, previa autorización de entidades públicas como el registro público y el Ministerio de Salud.

Las principales instituciones que prestan servicios a través de IBS son el PANI (por ejemplo albergues) y CONAPAM (también albergues). Además el IMAS contrata este tipo de organizaciones aunque con recursos de FODESAF se trata principalmente de hogares comunitarios los cuales no son estrictamente IBS sino microempresas familiares.

El recuadro 1 resume principales problemas de gestión identificados por la CGR con respecto al Plan Nacional Vida Nueva (PNV). Como lo muestra este recuadro, el plan condensa todos los problemas de gestión identificados previamente con respecto a instituciones y programas.

El recuadro 2 resume los principales problemas identificados con respecto al Plan Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos (PNVAH). En materia de vivienda, los estudios de la CGR presentan amplia y detallada documentación con respecto a serios problemas de gestión en todos los componentes de la gestión de programas.

---

**Recuadro 1.**  
**Plan Nacional Vida Nueva**

En el 2002 la administración Pacheco propuso el Plan Nacional Vida Nueva (PNV) cuya ejecución estuvo a cargo del Consejo Social a su vez conducido desde la vice presidencia de la República.

En materia de gobierno y conducción institucional la CGR identificó falta de articulación en tres niveles clave: primero, entre dicho plan y el Plan Nacional de Desarrollo, que presenta la propuesta global de cada administración de gobierno; segundo, entre el plan y el Consejo Económico; y tercero, dentro del propio Consejo Social. Faltó articulación entre las acciones de distintas instituciones y gobiernos locales.

En materia de programación existieron problemas de definición y aplicación de criterios los cuales impidieron la selección de población en mayores niveles de pobreza. Además los criterios de selección variaron entre instituciones y reflejaron dificultades de acceso al Sistema de Información de la Población Objetivo, SIPO.

En materia de ejecución la CGR identificó centralización de recursos. Además la Secretaría Técnica creada con tales fines generó costos adicionales. Algunos de los programas no cumplieron con los criterios de selección definidos en el plan.

En términos de seguimiento y evaluación no hay informes de resultados del acceso de la población a bienes y servicio. La evaluación se dificulta por las



deficiencias en la formulación de proyectos y en la caracterización de situación inicial. Existe falta de concordancia entre evaluación del Plan Anual Operativo (PAO) y el Plan Nacional de Desarrollo (PND). No hay evaluación regional.

En el balance, la CGR evalúa que el plan no logró dar la atención integral a las familias que se proponía entre sus objetivos.

---

### **Plan Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos (PNVAH)**

El análisis de este plan implicó una valoración sobre el plan propiamente dicho, y de las principales instituciones involucradas en el financiamiento, contratación y fiscalización de soluciones de diseño: el Instituto Nacional de la Vivienda y Urbanismo (INVU), el Banco Nacional Hipotecario de la Vivienda (BANHVI), el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) y las municipalidades.

En materia de gobierno y conducción institucional la CGR señala la necesidad de revisar mecanismos de coordinación entre instituciones del sector. Los problemas de coordinación se hacen evidentes en los problemas de programación, ejecución y seguimiento y evaluación que se mencionan a continuación.

Con respecto a la programación de las acciones, la CGR señala que existió una concentración en población de ingresos medios antes que de ingresos bajos. El plan no garantizó el acceso de la población de escasos recursos, tanto debido a criterios de selección como a que los requisitos solicitados obstaculizaron el acceso de la población de menores recursos. Además, se careció de un sistema de información sobre necesidades y poblaciones que permita diseñar soluciones adecuadas. En el caso del BANHVI hubo ausencia de estudios técnicos para definir prioridades en la asignación de recursos. Las municipalidades hicieron cambios en plan regulador para favorecer la ejecución de proyectos.

En materia de ejecución, en el INVU no hizo fiscalización de obras ni mostró una correspondencia entre fiscalización y pagos. Además existió una débil supervisión durante los procesos de construcción, y las entidades carecieron de criterios comunes para la fiscalización de obras. Incluso se financian proyectos que no cumplen con requisitos de construcción. En el INVU las empresas constructoras incumplieron con las recomendaciones que les hizo la institución aunque de todos modos se emitieron pagos aunque hubiera incumplimiento de requisitos. Además, a diferencia de otras entidades, le solicitó pagos a los beneficiarios sin importar su condición socioeconómica.

Las unidades ejecutoras del BANVHI no presentan planos para visado del INVU y los proyectos se aprueban sin dictamen técnico. No se aplica un procedimiento efectivo para medir y analizar costos. Los presupuestos carecen de detalle de rubros y los pagos de terrenos se hacen sin evaluación de los precios. El BANHVI no fiscaliza requisitos de beneficiarios, ni la ejecución del presupuesto del INVU y la construcción de las obras. No fiscaliza inversión de recursos en proyectos llevados a cabo por entes autorizados. No fiscaliza las obras ni las entidades encargadas. Las municipalidades no son excepción a estos problemas: otorgan permisos de construcción a pesar de fallas técnicas, carecen de

supervisión; no hay cumplimiento de la normativa ni apego a los planos presentados por constructores.

En materia de evaluación no existe determinación cualitativa de metas ni valoración de la satisfacción de la población. En el caso del INVU no se brinda una solución adecuada a los beneficiarios en cuanto al problema habitacional.

En general, como resultado de todos los problemas mencionados, no se construyen asentamientos humanos bien conformados y adecuados a las necesidades de la población.

---

## **5.2 Patrones en los problemas de gestión**

A partir del análisis realizado parece indiscutible la necesidad de mejorar la gestión pública social. Para ello los principales retos comunes tienen que ver con:

- a. La *programación* (es decir, con la definición de qué hacer en función de qué necesidades o problemas sociales, de cómo hacerlo y para lograr qué);
- b. La *ejecución* (es decir, la realización de las acciones programas tal y como finalmente se expresan en el presupuesto);
- c. La *evaluación* (es decir, la valoración de la eficiencia, eficacia e impacto de los realizados); y,
- d. El *gobierno y la conducción institucional* (es decir, con la atención de principales imperativos de control y coordinación, tanto internos como externos a las propias instituciones, de manera muy especial la gestión de recursos y la coordinación con otros programas);

Aspiraciones que quieran fortalecer el ciclo de gestión de los programas sociales deberían necesariamente plantearse *mejorar aspectos de la gestión que vayan reconstruyendo la coherencia interna de este ciclo*. Para ello es posible que no haya una sola sino múltiples “rutas críticas” o caminos para lograrlo.

Ahora, a la hora de identificar regularidades en materia de problemas de gestión de los programas de combate a la pobreza, *¿qué es más importante: la naturaleza del producto o la institución-unidad ejecutora a la que éste pertenece?*

Los problemas de gestión de los programas sociales deberían tener alguna relación con la complejidad institucional requerida por lo que entregan a la población. Concretamente, deberían variar según los programas conlleven transferencias o servicios. Concretamente, deberían variar según los programas conlleven:

- a. Transferencias directas a población beneficiaria (casos de RNC, atención de pacientes en fase terminal, atención a la discapacidad, fondo nacional de becas, bono para la educación)

- b. Servicios mediante transferencias directas a instituciones (casos de aseguramiento a indigentes, servicios de convivencia familiar, atención a ancianos, hogares comunitarios, comedores escolares, transporte escolar, CEN-CINAI, albergues para niños(as) y adolescencias)

La entrega de transferencias directamente a la población beneficiaria, conlleva requerimientos de control y de coordinación y por lo tanto una gestión, mucho más sencilla que la implicada en la producción de servicios. Las transferencias consisten, básicamente, en la extensión de cheques a través de personal administrativo.

En cambio, la producción de servicios conlleva procesos de control y coordinación más complejos, debido a la participación de una diversidad de profesionales y a la presencia de mayores niveles jerárquicos entre la conducción institucional y la población beneficiaria.

A la hora de identificar regularidades en materia de problemas de gestión de los programas de combate a la pobreza, ¿qué es más importante: la naturaleza del producto o la institución-unidad ejecutora a la que éste pertenece? Si fuera más importante la naturaleza del producto, deberíamos encontrar regularidades entre los programas listados como de transferencias y los programas listados como de servicios, respectivamente.

El cuadro 3 presenta el principal problema identificado y su justificación, según unidad ejecutora y tipo de programa. Este problema principal no es directamente identificado por el CGR sino que se desprende del análisis por columnas basado en el cuadro A.1.

**Cuadro 3. Problemas de gestión de los programas de combate a la pobreza: Tipo de problema y justificación según instituciones y programas seleccionados**

Institución /Unidad ejecutora	Programa	Tipo de programa	Problema principal identificado	Justificación
CCSS	Institución en general	Transferencias y servicios	Conducción político-institucional	No hay interés en corregir problemas de gestión identificados
	Régimen No Contributivo	Transferencias	Población beneficiaria	Registro de cobertura y población beneficiaria
	Atención a pacientes en fase terminal	Transferencias	Identificación de población meta	Promoción y registro de cobertura y población beneficiaria
	Aseguramiento a indigentes	Servicios	Población beneficiaria	Registro de cobertura y población beneficiaria
CNRE	Atención a la discapacidad	Transferencias	Ejecución presupuestaria	Financia costos administrativos
	Servicios de convivencia familiar	Servicios	(Muy poca información)	(Muy poca información)
CONAPAM	Atención de ancianos en hogares, albergues y centros diurnos	Servicios a través de IBS	Cobertura y gestión institucional	Deficiente ejercicio de rectoría

Institución /Unidad ejecutora	Programa	Tipo de programa	Problema principal identificado	Justificación
IMAS	Atención Integral para la Superación de la Pobreza	Transferencias y servicios	Programación	Atomización de las acciones
	Hogares comunitarios	Servicios a través de hogares comunitarios	Supervisión	Informalidad de la atención, falta de criterios para efectiva supervisión; escasa cobertura
MEP	Comedores escolares	Servicio	Selección de beneficiarios	Proceso de universalización de servicios
	Fondo Nacional de Becas	Transferencias	Selección de beneficiarios	Problema de universalización de servicios
	Transporte estudiantil	Servicio	Selección de beneficiarios	Problema de universalización de servicios y de uso para fines distintos a los creados
	Bono para la educación	Transferencias	Selección de beneficiarios	Falta evidencia que respalde la selección de población beneficiaria. Se incumplen plazos y lineamientos de selección. Se omite análisis de situación socioeconómica.
MS-OCIS	Nutrición y Atención Integral	Servicio	Selección de beneficiarios	Problema de universalización de servicios. Desconocimiento de población meta y procedimiento de
PANI	Institución en general	Principalmente servicios		Problemas de conducción política y de gestión institucional; no es sólo que no quieran acatar sino que no necesariamente pueden hacerlo
	Albergues	Servicio		Delegación de la supervisión en servicios profesionales que a su vez no son supervisados

Fuente: elaboración propia con base a estudios de la CGR, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa.

El cuadro 3 muestra es que *lejos de ser similares según la naturaleza del producto de los programas, los principales problemas identificados por la CGR se repiten entre programas pertenecientes a una misma unidad ejecutora o institución. Sugiere que problemas principales están a ese nivel y no a nivel de programas, aún cuando programas pertenecientes a una misma unidad ejecutora presten servicios o entreguen transferencias.*

A partir de la evidencia empírica analizada, a continuación planteo principales ideas, consistentes con el enfoque teórico acerca de la gestión de programas sociales que planteé al inicio de este trabajo, las cuales desde mi punto de vista contribuyen a vincular los problemas identificados con sus posibles soluciones.

## 6. Las tensiones como puente entre los problemas y las soluciones

Los estudios realizados por la CGR evidencian varias tensiones en las que sería preciso profundizar dado que suelen ofrecer ventanas de oportunidad para la resolución de los problemas.

Primero, los estudios muestran una *tensión entre el marco legal y la realidad de las instituciones*. Un ejemplo claro y compartido por varios programas es el relativo al uso de los recursos de FODESAF para financiar rubros, especialmente administrativos, que deberían ser de contrapartida institucional.

Segundo, los estudios ponen en evidencia *disonancias entre las percepciones y las expectativas de la población meta y la oferta programática de los servicios*. Por ejemplo, los estudios realizados por la CGR documentan que las madres de niños y niñas ubicados en los hogares de menores recursos prefieren alimentos para consumo extramuros que atención integral en los centros. La CGR enfatiza la necesidad de que la comunidad conozca los servicios que brindan los centros, de manera de sobre esa base madres y padres puedan decidir acerca de la conveniencia de recurrir a estos centros. Al mismo tiempo puntualiza las limitaciones que muchos de los centros tienen en aspectos clave como infraestructura.

Otro ejemplo es el de atención de pacientes de fase terminal. La CGR documenta el escaso, prácticamente nulo uso de este programa. Se trata de un programa innovador, el único de este tipo en el país, que remunera el cuidado, usualmente considerado solo como demostración de amor. Ante su escasa demanda la CGR recomendó a la CCSS promocionarlo. Ante la persistencia de la situación le recomendó cerrarlo. Pero lo cierto es que como aún dicha promoción no ha ocurrido (como también lo señala la CGR), no es posible decir que el programa continúe siendo subutilizado *a pesar* de haber sido promocionado entre su población meta.

Tercero, los estudios reflejan *tensión entre el marco legal y las interpretaciones de funcionarios(as) involucrados(as) en la implementación*, con respecto a qué es lo deseable y lo posible en el marco de la realidad institucional en la que están inmersos. Siguiendo con los mismos ejemplos, el personal del programa CEN-CINAI no comparte los criterios de selectividad que plantea el marco legal. De allí que hay una suerte de “tira y afloje” en la sección de beneficiarios (de la cual presumiblemente forman parte también las autoridades del MS-OCIS), que debería discutirse para llegar a acuerdos que no son necesariamente los establecidos en el marco legal actual.

Por su parte el personal del programa de atención a pacientes en fase terminal de la CCSS argumenta que las personas prefieren pedir incapacidades antes que el subsidio que brinda el programa. Sin embargo, si así fuera implicaría que el programa está diseñado sólo para mujeres que trabajan remuneradamente y están aseguradas, lo cual plantearía la necesidad de revisar la población meta entre

otros aspectos de diseño que podrían estar inhibiendo un mayor uso de este recurso.

Cuarto, entre los actores más importantes se encuentran las autoridades y el nivel superior jerárquico de las instituciones. En algunos casos los estudios muestran que estas autoridades se apartan de los criterios de la CGR. Es el caso del RNC con respecto al cual sistemáticamente la CGR ha señalado la necesidad de contar con sistemas de información que permitan a la DESAF determinar el volumen de recursos que debe transferirle a dicha institución por concepto de pensiones no contributivas.

Quinto, hay otras relaciones entre actores involucrados en la gestión de programas de asistencia y promoción social en las cuales sería preciso profundizar. Entre estos se encuentran las organizaciones no gubernamentales (Instituciones de Bienestar Social, IBS), las empresas proveedoras (en todos los casos proveedoras de insumos y en algunos programas, como el BANVHI o los hogares comunitarios, también de productos o servicios finales), y las múltiples clientelas, tanto “hacia arriba” (el nivel político muchas veces involucrado en la asignación de recursos a través de criterios implícitos e informales), como “hacia abajo” (la propia población de escasos recursos).

Ninguno de estos actores constituye una mera correa de transmisión del marco legal existente. Por el contrario, participan activamente interpretando y adaptando órdenes y objetivos formalmente definidos a partir de sus propias convicciones, visiones, formación profesional. Y sería un error creer que el papel activo de estos múltiples actores es para no hacer las cosas bien, para evitar trabajar o incumplir con sus obligaciones. El reconocimiento de esta multiplicidad de visiones no debería necesariamente implicar concertar objetivos e instrumentos formalmente definidos en los programas aunque sí considerarlo como parte sustantiva del análisis de la gestión.

Sexto, muchos de los problemas identificados constituyen respuestas o adaptaciones a factores ambientales. La racionalidad “de la falta de racionalidad” que a ratos se lee entre líneas en los estudios de la CGR, refleja mecanismos de adaptación frente al entorno. Estos mecanismos están fuertemente influidos por la debilidad del sector social para influir en decisiones de política económica que les afectan directamente en materia presupuestaria. Redunda en insuficiente personal, vehículos ó carga horaria para cumplir con múltiples funciones. Redunda también en el uso de recursos de FODESAF para financiar rubros, especialmente administrativos, que deberían ser de contrapartida institucional. Por ejemplo, si en un comedor escolar no se paga la electricidad (aunque sea con recursos de FODESAF), de nada les sirve tener los alimentos. Frente a este tipo de situaciones los programas desarrollan mecanismos de adaptación que, mejores o peores, operan sobre aquellos factores sobre los que tienen control, para lidiar con aquellos sobre los que no. En el corto plazo resuelven problemas de recursos y en el mediano plazo generan problemas de gestión.

Finalmente, los estudios sugieren que además de objetivos e instrumentos formales de gestión, existen dinámicas informales en las que podrían descansar aspectos clave de los problemas y también de las soluciones. Por ejemplo, en los CEN-CINAI el formulario de selección de beneficios no se usa adecuadamente. Por ejemplo, hay información relevante incompleta y la que está completa a menudo no refleja criterios comunes entre el personal responsable de llenarlo. Plantea la pregunta de cómo se explica la evidente reticencia del personal de CEN-CINAI a aplicar el mecanismo formalmente establecido y en qué medida las alternativas de selección que están aplicando logran cumplir qué objetivos.

## **7. Conclusiones y recomendaciones**

Los estudios elaborados por la CGR presentan un universo complejo aunque clasificable de problemas de gestión al que se enfrentan actualmente los programas sociales. Volviendo al principio de este trabajo. En el país actualmente, *¿están o no los recursos destinados a la inversión social en general, y al combate a la pobreza en particular, siendo usados de la mejor manera?* Los estudios examinados elaborados por la CGR muestran que no. En segundo lugar, *¿remite el sobrante actual de recursos a problemas de gestión?* La respuesta es que sí. Finalmente, entre los problemas identificados, *¿es el sobrante de recursos el principal problema?* A partir de la información disponible, el sobrante de recursos parece un problema importante aunque asociado a problemas de gestión sobre los que es preciso actuar para reducirlo y eliminarlo.

Los estudios examinados son los únicos de este tipo que existen actualmente en el país. Estos tienen cuatro principales fortalezas como insumo para el mejoramiento de los programas sociales. En primer lugar, cubren un amplio número de programas de asistencia y promoción social. En segundo lugar cubren los componentes principales de la gestión pública. En tercer lugar se apoyan en rigurosos protocolos de recolección y análisis de la evidencia empírica. En cuarto lugar, no son estudios esporádicos sino que forman parte de la corriente principal del trabajo que realiza la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa.

Los estudios constituyen, cada uno, estudios de caso de los programas de asistencia y promoción social. Juntos, constituyen una base de datos sobre la gestión de las acciones de asistencia y promoción social en el país. A partir de una clasificación de problemas de gestión como la propuesta es posible alimentar una estrategia de mejoramiento de la gestión del sector de asistencia y promoción social en tanto tal (antes que de programas específicos). Sería deseable dar un paso más y alimentar una base de datos a partir de componentes y tipos de problemas como los propuestos en este documento. Además, cada nuevo estudio podría, a la vez, cumplir con los objetivos y metodología planteada para la determinación de legalidad y efectividad de cada caso, y alimentar una suerte de “plantilla de gestión” común a todos los programas examinados.

Como segunda recomendación, el análisis de la CGR pone en evidencia la necesidad de poner la dialogar la oferta programática del estado con las personas usuarias de los servicios. Entender mejor el no uso de ciertos servicios y cuáles serían sus “mínimos” y “máximos” ayudaría a mejorar la gestión de programas sociales en general. Este aspectos es aún más importante en aquellos programas directamente relacionados con el cuidado de niños y niñas, dado que para las mujeres los cuidados están fuertemente asociadas a la valoración de su desempeño como madres (Martínez Franzoni y Ramírez, 2006).

Sin embargo, la concepción de la gestión de programas sociales como emergente y producto de la constelación de múltiples actores, incluye y trasciende a la población usuaria. Por eso, en tercer lugar, sería útil incorporar al análisis de la gestión dimensiones de que no están siendo actualmente evaluadas, en particular las relaciones entre actores, tanto en el plano formal como informal. Estos tienen relaciones de colaboración pero también de conflicto cuya identificación permitiría actuar sobre las tensiones a favor del mejoramiento de los problemas de gestión.

Los actores involucrados, desde las autoridades políticas hasta los proveedores privados, pasando por las ONGS y la población usuaria y llegando al personal de las instituciones, traen “a la mesa” múltiples recursos, tanto de orden político (habilidades para resistir, negociar, comunicar y argumentar), de cómo orden administrativo (mandatos legales, organización; información; saber), económico (presupuesto), e ideológico (ideas, valores, prestigio, concepciones del mundo) (Repetto, 2005). Los reflejan en agendas que son formales ó, frecuentemente, informales: no están escritas en reglamentos ni los marcos legales, aunque pueden tener igual o mayor fuerza que estos. Entre las agendas en cuestión, la propia del nivel político merece especial atención. Una incorporación de este nivel de análisis contribuiría a levantar vetos al mejoramiento de la gestión de los programas.

En cuarto lugar, es claro que el “norte” de los esfuerzos debería ser la recomposición del ciclo de gestión de programas, es decir, de interacción virtuosa entre los componentes de gobierno y conducción, programación, ejecución y evaluación. Una de las “brújulas” para llegar allí es indudablemente la evaluación de la gestión en tanto terreno compartido de interpretaciones de los problemas y los avances. ¿Cuáles es o cuáles son las “rutas críticas” para desanudar los principales problemas de gestión que enfrentan bs programas sociales? Esta es una de las preguntas principales que sería deseable abordar en el futuro cercano con la CGR y las instituciones encargadas de la ejecución de programas.

En materia de programas de asistencia y promoción social hay un nivel de aspiración sencillo de acordar entre actores (“el combate a la pobreza”). Este es un primer nivel, importante pero retórico que requiere ser cuestionado para ir más allá del discurso “políticamente correcto”<sup>1</sup>. Es preciso comprender mejor cuáles

---

<sup>1</sup> Aspiraciones retóricas forman parte del discurso o son apoyadas por razones instrumentales porque se saben que van a fracasar. En cambio, las simbólicas implican decisiones que arrojan



son las aspiraciones efectivas que están en juego, identificar los acuerdos y posibles conflictos, para sobre esta base actuar sobre los problemas de gestión y obtener resultados sustantivos, que produzcan decisiones, y materiales, es decir, que impliquen resultados tangibles.

---

ese resultado aunque sea intangible. Las materiales conllevan implementación de decisiones y por lo tanto resultados tangibles (Mazur; en Stevenson. 2004).

Dimensiones de análisis	DESAF	CCSS				Consejo Nacional de Rehabilitación
		Institución	RNC	Atención a pacientes en fase terminal	Aseguramiento a indigentes	Atención a la discapacidad
Ingresos	Importantes esfuerzos para mejorar recaudación de patronos morosos aunque persisten deficiencias; Procuraduría emitió criterio por el cual toda la recaudación debe ser realizada por la CCSS. Dado porcentaje de programas financiados por ley lleva a cuestionamiento		No hay verificación de reintegro a la Caja de pagos realizados con posterioridad a la defunción de la persona pensionada			
Egresos (presupuestación)	Formalmente dice basar asignación de recursos en el Plan gubernamental (ej. Solidaridad), pero en los hechos la asignación es histórica. Tampoco se ajusta a un PAO con políticas, objetivos y metas evaluables. Presenta información incompleta y no confiable		La CCSS utilizó fondos de FODESAF para cancelar costos administrativos de RNC		Carencia de base única de asegurados(as) por el estado dificulta justificación de gastos ante FODESAF; se continúa haciendo con base a datos del INEC y un ajuste muy particular realizado por la Dirección Actuarial y de Planificación Económica de la CCSS	Asignación de recursos a gastos indirectos (como equipo de cómputo, información y publicidad, energía eléctrica, combustible y repuestos). CGR imprueba partidas
Ejecución presupuestaria	No supervisa, controla ni evalúa ejecución financiera ni cumplimiento de objetivos y metas. Las UE no brindan información que permita vinculación entre metas y presupuesto ni entre logros y presupuesto; además presentan información inexacta. En el 2000 hu			El registro de beneficiarios no coincide con las erogaciones contables (el primero subregistra montos desembolsados de acuerdo al registro contable). La CCSS no ha ejecutado el presupuesto en su totalidad: dos años después de iniciado el programa, se ejec		No hay control interno de las liquidaciones. Operaciones bursátiles al margen de la ley de contratación administrativa
Beneficiarios(as)			Incremento inusual. Se giran montos a personas con números de cédula erróneos o inexistentes ó fallecidos.	No se ha promovido el plan entre los pacientes que pudieran estar interesados	No existe registro actualizado ni consolidado sobre la población asegurada desde hace 15 años	
Servicios				Cancela 60% del salario por lo que funcionarios(as) argumentan que asegurados(as) buscan otras alternativas. Registro es incompleto y evidencia arbitrariedades en asignación de recursos (por ejemplo, dos subsidios a una misma persona en un mismo período);		
Cobertura				Debe eliminarse por falta de demanda	Desinterés por consolidar en una sola base de datos el total de población asegurada por el estado	
Fuentes CGR (*)	ASE01, 07; ASS02, 04, 08, 27, 40	ASS38	ASS13, 18, 38	ASS38		ASS01, 08

(\*) Ver en la bibliografía la referencia completa

## Gestión de programas de asistencias y promoción social

Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (CONAPAM)	IMAS			MEP	
Atención de ancianos en hogares, albergues y centros diurnos	Institución en general, y programa de "Atención Integral para la Superación de la Pobreza"	Hogares comunitarios	Comedores escolares	Fondo Nacional de Becas	Transporte estudiantil
Servicios	Transferencias y servicios	Servicios de cuidado y atención integral	Servicios de alimentación	Transferencias; becas directas (se tramitan personalmente) e institucionales (tramitadas por medio de centros educativos)	Acceso a transporte escolar
				Se trasladan competencias propias de la administración al ámbito privado (concretamente el fiduciario BNCR) como contratación y compra de servicios	Pertenece al área financiera del MEP mientras que tiene una función social
	Deficiente debido a falta de plan articulado; problema trasciende al IMAS, alcanzando al Consejo Social, pero afecta su gestión sensiblemente		Se introducen cambios sin que medie estudio técnico		Esfuerzos orientados a funciones financiero-contables; no cuenta con organización administrativa
Insuficiente; se requiere mayor agresividad para que otras instituciones se identifiquen con su labor rectora	Deficiente; se requiere coordinar con el ICAA y el CENIFE para que DESAF financie proyectos de infraestructura intermediada por esos órganos especializados (y no por el IMAS)	Se carece de coordinación con CEN-CINAI; no queda claro si se justifica existencia de dos modalidades más transferencias del PANI a algunas IBS	No se comunican decisiones oportunamente	No hay coordinación con centros educativos	No hay coordinación, ni siquiera con otros programas sociales del MEP
		Descoordinación áreas técnica y financiera incide en escasa confiabilidad de la información remitida a instancias externas como MIDEPLAN y FODESAF	Faltan expedientes de personal y otros sin documentos para pago de anualidades e incapacidades; faltan pruebas que confirmen los requisitos al puesto	Carece de política de selección de personal y personal no tiene formación para realizar estudios socioeconómicos. Delega contratos al fiduciario (contratos privados para servicios públicos). Nombramientos injustificados (por ej. de funcionaria en fiduciaria); arreglos fuera del Código de Trabajo; pagos de cesantía fuera de la ley; reajustes salariales injustificados y sin control.	Personal insuficiente y sin denominación; coordinadora asume múltiples funciones
	Invierte recursos de manera atomizada y carece de conocimiento técnico para adecuado seguimiento			Compras injustificadas de marcas comerciales; incumplimientos Ley de Contratación Administrativa (publicidad y número de proveedores); solicitudes de compra se realizan sin formulario	Buses incumplen normas de circulación y seguridad
96; recursos se asignan según nro. de beneficiarios, cantidad de servicios, recursos económicos de establecimientos, y facilidades de acceso a medios, servicios y recursos. El procedimiento es razonable pero no hace diferencia entre hogar y albergue (más amplios en el caso del hogar que del albergue). Controles exhaustivos aunque aplicación requiere mayor agilidad		Las madres comunitarias no son formalmente IBS pero sí microempresas familiares. Hay una creciente delegación de funciones de supervisión en organizaciones privadas)			
ASS08, ASS15	ASS21, ASS27, ASS28		ASE01, ASE07	ASE03, 06	ASE05

## Gestión de programas de asistencias y promoción social

MS-OCIS	PANI	
Nutrición y Atención Integral	Institución en general	Albergues
Servicios de alimentación	Servicios de albergue	
<p>Problemas de gestión han sido señalados recurrentemente. Pago de diestas por sesiones extraordinarias que superan el máximo de sesiones mensuales autorizadas y que incluso tienen lugar el mismo día que la sesión ordinaria</p>		
<p>Excesivamente lenta; sistema de información institucional que podría mejorar dicha gestión se discontinuó sin siquiera consultar a funcionarios(as) en la materia</p>		
Se carece de coordinación con Hogares Comunitarios; no queda claro si se justifica existencia de dos modalidades más transferencias del PANI a algunas IBS	<p>No se da; en el sector público involucraría IMAS, JPSS, MTSS y PANI. Afecta el control de recursos transferidos a nivel de atención; excepción es el programa de adicción de menores a drogas. La falta de coordinación con CCSS e INS para emitir pagos de pensiones a menores aumenta costos administrativos.</p>	
	<p>Descoordinación áreas técnica y financiera: Personal administrativo detecta anomalías pero predominan línea de mando nivel político. 8 personas atienden 62 ONG, 35 albergues, 1 aldea y más de 1000 hogares de acogimiento familiar; 6 personas atienden a 42 IBS; 4 personas y equipo insuficiente en la unidad de informática. Funcionarios de albergues cobran pensiones de RNC lo que repercute en su funcionamiento. Problemas en organización del archivo, tanto en documentación como en espacio. Poco apoyo a proveeduría; unidades invaden sus funciones.</p>	
Demora en los procesos de contratación; deudas con productores de alimentos	<p>Irregularidades en contratación de sistema de información contable, presupuestaria y de tesorería. No ejerce control sobre transferencia de recursos, especialmente a sector privado.</p>	
No aplica	<p>Se realizan contrataciones puntuales para atender problemáticas permanentes. Contratación de IBS carentes de autorización del PANI para atender a menores de edad. Detectados casos pago discrecional</p>	<p>Supervisión de IBS se hace mediante servicios profesionales</p>
	<p>Al crearse entidad para función cuya titularidad es del PANI, se duplican funciones y aumentan costos (120% más en Casa Hogar Tía Tere que en albergues del PANI). Mínima cobertura de población meta. PANI transfiere recursos pero no crea programa adecuado para cubrir a población meta. Relaciones familiares y mercantiles entre directivos(as) y funcionarios(as) de la entidad que llegan hasta el auditor interno</p>	
ASS02, 08, 09, 21, 27	ASS06, 14, 20, 24, 25, 26, 31	ASS06, 14, 20, 24, 25

## Gestión de programas de asistencias y promoción social

Anexo 2. Gestión de planes interinstitucionales de combate a la pobreza financiados por FODESAF según plan e instituciones

Dimensiones de análisis	Plan Social Vida Nueva (PVN)			Plan Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos (PNVAH)			
	PVN	MEP	CCSS	PNVAH	INVU	BANHVI	IMAS
Tipo de beneficio							
Conducción y gobierno	Desarticulación entre PVN y PND, y entre Consejo Social y Consejo Económico. Debilidades en vinculación política y económica			Políticas de vivienda no tienen plan a largo plazo			
Coordinación inter institucional	Debilidades en coordinación del CS; no hay integración de instituciones sociales y de gobiernos locales; falta articulación de acciones institucionales			No hay coordinación para trabajar necesidades de nuevos pobladores			
Organización interna y personal							
Contrataciones				Concentración en unas pocas empresas constructoras	Constructores incumplen recomendaciones		
Programación	No ha habido retroalimentación del CS y CE; ausencia de directrices claras para instituciones		No cuenta con un plan nacional de infraestructura hospitalaria; recursos según necesidades comunales no nacionales			No se presentan planos para visado del INVU por parte de unidades ejecutoras; aprobación de proyectos sin dictamen técnico	Financia proyectos que no cumplen con requisitos de construcción
Población meta				Concentración en ingresos medios más que bajos			
Mecanismos de selección de beneficiarios(as)	Problemas de definición y aplicación de criterios que impiden selección de población en mayores niveles de pobreza; diferentes en cada institución; dificultades de acceso al SIPO			Carece de sistema de información sobre necesidades y poblaciones; no garantiza recursos a población pobre; requisitos obstaculizan acceso de los más pobres			
Ingresos							
Egresos (presupuestación)	Costos adicionales por Secretaría Técnica					Ausencia de estudio técnico para definir prioridades en asignación de recursos; no aplica procedimiento efectivo para medir y analizar costos; presupuestos carecen de detalle de rubros; pagos de terrenos se hacen sin evaluación de precios	
Ejecución presupuestaria	Centralización de recursos				Pagos emitidos a constructoras sin cumplimiento de requisitos		
Beneficiarios(as)	Algunos no cumplen criterios de selección			A diferencia de beneficiarios de otras entidades, se les solicitó pagos sin importar condición socioeconómica			
Relación con IBS							
Relación c/ entes públicos no estatales							

Gestión institucional	Necesidad de revisar mecanismos de coordinación entre instituciones del sector						
Servicios							
Cobertura							
Cumplimiento de metas	No se logró dar una atención integral a familias	No se cumple con la construcción de asentamientos humanos bien conformados			No se brinda una solución adecuada a los beneficiarios en cuanto al problema habitacional		
Supervisión técnica y financiera	No hay inventario de EBAIS del país y carece de unidad de control y seguimiento			No hay fiscalización de obras ni correspondencia de pagos; débil supervisión durante los procesos de construcción		No fiscaliza requisitos de beneficiarios, ejecución del presupuesto del INVU y construcción de las obras. No fiscaliza inversión de recursos en proyectos llevados a cabo por entes autorizados	
Mecanismos de evaluación	Deficiencias en formulación de proyectos y caracterización de situación inicial; no hay evaluación regional; falta de concordancia entre evaluación de PAO y PND; no hay informes de resultados del acceso de la población a bienes y servicio	Falta de concordancia entre reportes del MEP y de MIDEPLAN; no hay política de verificación de matrícula a nivel central del MEP	No se pudo determinar cumplimiento de metas para EBAIS y listas de esperas	No hay una evaluación cualitativa de metas y satisfacción de la población; ausencia de criterio uniforme entre entidades para fiscalización de las obras	Inexistencia de expedientes técnicos sobre proyectos; débil fiscalización de proyectos	No fiscaliza las obras ni las entidades encargadas	
Fuentes CGR (*)	ASS35, 43	ASS43	ASS43	ASS22, 42	ASS16, 39	ASS39, ASS42, ASS17, ASS22	ASS17

(\*) Ver referencia completa en bibliografía

## **Estudios analizados**

### **Área de Servicios de Educación, Culturales y Deportivos**

#### ASE01

“Informe del estudio efectuado en la División de Alimentación y Nutrición del Escolar y del Adolescente (DANEA) sobre el nombramiento de servidoras domésticas en los comedores escolares”, 2001.

#### ASE03

“Informe sobre los resultados del estudios efectuado en el Fondo Nacional de Becas”, 2002.

#### ASE05

“Informe del estudio efectuado sobre la administración del fideicomiso del Fondo Nacional de Becas”, 2004.

#### ASE06

“Informe del estudio efectuado en el Ministerio de Educación Pública sobre el Programa Nuevas Oportunidades Educativas para Jóvenes”, 2004.

#### ASE07

“Informe del estudio efectuado en el Ministerio de Educación Pública sobre la División de Alimentación y Nutrición del Escolar y del Adolescente (DANEA)”, 2005.

#### ASE08

“Informe del estudio efectuado en el Ministerio de Educación Pública sobre el Programa del Bono para la Educación”, 2005.

### **Área de Servicios Sociales**

#### ASS01

“Informe sobre aspectos de control interno y de legalidad observados en el estudio realizado sobre inversiones de recursos del FODESAF en América Capitales Puesto de Bolsa S.A”, 2000.

#### ASS02

“Informe sobre los resultados del estudio del presupuesto ordinario para el año 2001 Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF)”, 2000.

#### ASS04

“Fondo de Desarrollo Social de Asignaciones Familiares, informe sobre resultados del análisis de la liquidación del presupuesto del año 2000”, 2001.

ASS06

“Deficiencias en la planificación y ejecución de los programas del PANI durante los años 2000 y 2001”, 2001.

ASS08

“Informe sobre los resultados del estudio del presupuesto ordinario del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares para el año 2002”, 2001.

ASS09

“Deficiencias en la ejecución del programa de Nutrición y Atención Integral financiado con recursos del FODESAF”, 2002.

ASS13

“Algunas deficiencias detectadas en la base de datos del Régimen No Contributivo de Pensiones, administrado por la Caja Costarricense del Seguro Social”, 2002.

ASS14

“Informe sobre contratación efectuada por el Patronato Nacional de la Infancia (PANI), a la Asociación Misionera Club de Paz, para la atención de menores de edad en riesgo social”, 2002.

ASS15

“Informe sobre el estudio efectuado en el Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (CONAPAM), referente a la transferencia de recursos a organizaciones privadas de interés público”, 2002.

ASS16

“Informe sobre lotes con servicios adquiridos en el Alto El Tanque de San Juan de San Ramón, con subsidios otorgados por el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) a beneficiarios de ese cantón”, 2002.

ASS17

“Informe sobre la compra de lotes con servicios en el proyecto Los Poetas en Bajo Rodríguez de San Ramón de Alajuela, adquiridos con recursos públicos”, 2002.

ASS18

“Informe sobre la administración del programa Régimen No Contributivo de Pensiones, por parte de la Caja Costarricense del Seguro Social”, 2002.

ASS20

“Informe sobre el destino dado por la Caja Costarricense del Seguro Social a los recursos recibidos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, para la ejecución de los programas “Beneficios para los responsables de los pacientes en fase terminal” y “Atención médica a indigentes””, 2002.



ASS21

“Informe del estudio realizado en el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) sobre ejecución presupuestaria, cumplimiento de metas y aplicación de controles en el componente Hogares Comunitarios y otras alternativas”, 2002.

ASS22

“Informe referente al estudio sobre el proyecto de vivienda de interés social “La promesa”, ubicado en Brasil de Santa Ana”, 2003.

ASS24

“Informe sobre el incumplimiento de disposiciones emitidas para corregir graves deficiencias en el Patronato Nacional de la Infancia (PANI) y revisión de la liquidación presupuestaria al 31 de diciembre del 2002”, 2003.

ASS25

“Informe sobre el pago de dietas a las directoras de la Junta Directiva del Patronato Nacional de la Infancia (PANI) por concepto de sesiones extraordinarias”, 2003.

ASS26

“Informe sobre control interno en el Fondo de Bienes de Menores”, 2003.

ASS27

“Informe sobre los resultados del estudio del presupuesto ordinario del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares para el año 2004”, 2003.

ASS28

“Informe sobre planificación y ejecución presupuestaria de las transferencias a las organizaciones privadas por parte del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)”, 2003.

ASS31

“Informe referente al sistema de aprovisionamiento de bienes y servicios y debilidades de control sobre fondos de trabajo, activos fijos y archivo en el Patronato Nacional de la Infancia”, 2004.

ASS35

“Auditoria operativa de la formulación del Plan Social Vida Nueva 2002-2006, de la organización para su ejecución y evaluación y del funcionamiento del Consejo Social de Gobierno durante el período 2002-2003”, 2004.

ASS38

“Informe sobre el seguimiento de disposiciones giradas a la Caja Costarricense del Seguro Social, en relación con los programas Beneficios para los Responsables de los Pacientes en Fase Terminal, Atención Médica a Indigentes y Régimen No Contributiva de Pensiones”, 2005.

ASS40

“Informe sobre el estudio realizado en la Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, referente al cumplimiento de disposiciones”, 2005.

ASS42

“Informe sobre la gestión del Sector Vivienda y Asentamientos Humanos en el período 2002-2004”, 2005.

ASS43

“Resultados del Plan Social Vida Nueva durante el período 2002-2004”, 2005.

### **Bibliografía**

Cohen, Ernesto. 2006. Seminario “Exclusión y políticas sociales en América Latina”, FLACSO, San Salvador, 20-21 de abril.

Cohen, Ernesto y Rolando Franco. 2005. *Gestión social: cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales*. México DF: CEPAL-Siglo XXI.

Contraloría General de la República. 2005. *Memoria Anual*. San José: CGR.

Estado de la Nación. 2006. Síntesis de contenidos de los estudios relacionados con programas de asistencia y promoción social, elaborados por la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa; Área de Servicios Sociales, Área de Servicios de Salud y Área de Servicios Educativos, 2000 y 2005.

Estado de la Nación. 2005. *Undécimo Informe del Estado de la Nación*. Proyecto Estado de la Nación. San José.

Filgueira, Fernando. 1998. "El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: Residualismo y Ciudadanía Estratificada." Págs. 71-116 en *Ciudadanía y política social*, editado por Brian Roberts. San José: FLACSO/SSRC.

Filgueira, Fernando y Juliana Martínez Franzoni. 2002. “Paradigmas globales y filtros domésticos: las reformas administrativas de las políticas sociales en América Latina” en *Revista de Ciencias Económicas*, Universidad de Costa Rica, Vol. XVIII, No. 2, 191-215.

Martínez Franzoni, Juliana y Ana Catalina Ramírez. 2006. “Del trabajo al trabajo: orientaciones hacia el trabajo remunerado de las mujeres en Costa Rica”. Estudio en el marco de la “La Agenda Económica de las Mujeres”, PNUD-INAMU, número 1.

Martínez Franzoni, 2006. "Regímenes de bienestar en América Latina: ¿cuántos y cuáles son?" Avance de investigación. Fundación Carolina. Abril. [www.fundacioncarolina.es](http://www.fundacioncarolina.es)

Martínez Franzoni, 2004. "La reforma institucional del Patronato Nacional de la Infancia: ¿cuánto se ha avanzado y por qué?", *IV Informe del Estado de la Infancia y la Adolescencia en Costa Rica*. San José: UNICEF / UCR.

Montiel, Nancy. 2001. "Rol de FODESAF en la superación de la pobreza en Costa Rica. Informe final "Proyecto FODESAF y el combate a la pobreza en Costa Rica". Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas.

Repetto, Fabián. 2005. "La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales". En *La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina*, editado por Fabián Repetto. INDES.

Repetto, Fabián. 2004. "Capacidad estatal: requisito par el mejoramiento de la política social en América Latina". Instituto Interamericano de Desarrollo Social (INDES). BID. Serie de Documentos de Trabajo I-52.

Savedoff, William. *La organización marca la diferencia*.

Stevenson, Linda. 2004. "Gender policy actors and actions in Mexico". Prepared for delivery at the 2004 Meeting of the Latin American Studies Association (LASA), Las Vegas, October 7-10.

## NOTAS

---

<sup>1</sup> En la sección 3 explico de qué tipo de estudios se trata y cuáles son sus objetivos.

<sup>2</sup> Para América Latina, ver Cohen y Franco (2005); para Costa Rica ver Nancy Montiel (2001).

<sup>3</sup> Un ejemplo directamente relacionado con la gestión de programas de combate a la pobreza en Costa Rica refiere a la reforma institucional del PANI (ver Martínez Franzoni, 2004).

<sup>4</sup> Agradezco a la División de Fiscalización Operativa y Evaluativo, Área de Servicios Sociales, por precisar los alcances de sus funciones.

<sup>5</sup> Por una síntesis de los contenidos de cada uno de estos estudios ver Estado de la Nación (2006).

<sup>6</sup> La gestión de recursos es un aspecto específico pero fundamental de la gestión institucional como lo es también la gestión presupuestaria. Hago la distinción entre una y otra para aludir a los ingresos y a la organización de los egresos o gastos, respectivamente. Además distingo entre presupuestación y ejecución presupuestaria, es decir, entre las previsiones y los desembolsos que efectivamente realizan los programas.