



DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA
ÁREA DE SERVICIOS SOCIALES

INFORME No. DFOE-SOC-19-2009
25 de mayo, 2009

DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA

ÁREA DE SERVICIOS SOCIALES

**INFORME SOBRE EL DISEÑO, EJECUCIÓN Y EVALUACIÓN DE LAS
POLÍTICAS DIRIGIDAS HACIA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA**

MAYO 2009

CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN.....	1
1.1. Origen del estudio	1
1.2. Objetivo del estudio.....	1
1.3. Alcance del estudio	1
1.4. Metodología para la ejecución del estudio.....	2
1.5. Comunicación preliminar de resultados.....	2
1.6. Consideraciones generales	3
1.6.1. El fenómeno de la pobreza y la capacidad del Estado en la gestión de las políticas públicas.....	3
1.6.2. Algunos indicadores sobre la evolución de la pobreza, la desigualdad y la inversión social	5
1.6.3. Las políticas de superación de la pobreza en los Planes Nacionales de Desarrollo (1998-2010).....	7
2. RESULTADOS.....	9
2.1. El diseño y la ejecución de las políticas de superación de la pobreza	9
a. Organización para la dirección política y la coordinación	10
b. Integralidad de la política	15
c. Asignación de recursos	17
d. Sistemas de información	18
2.2. La evaluación de las políticas de superación de la pobreza.....	20
2.3. El Sector Social y Lucha contra la Pobreza (SSLCP) de la Administración Arias Sánchez 2006-2010	23
a. Conceptualización y organización del Sector	23
b. El ejercicio de la rectoría del Sector	27
3. CONCLUSIONES.....	30
4. DISPOSICIONES.	33
4.1. Al Presidente de la República y Ministra de Salud, en su condición de Poder Ejecutivo del Sector Social y Lucha contra la Pobreza.....	33
4.2. A la Ministra de Vivienda y Asentamientos Humanos.....	33
4.3. Al Viceministro de Desarrollo Social.....	34

RESUMEN EJECUTIVO

El estudio realizó un balance analítico sobre la capacidad del Estado costarricense para el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas dirigidas hacia la superación de la pobreza de las administraciones de Gobierno del período 1998-2010, con el objeto de extraer lecciones para que el país avance en mejores estrategias de abordaje de la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social.

Se determinó que cada Administración, en materia del diseño de las políticas de superación de la pobreza, tiene la tentación de “partir de cero” y destinar recursos públicos cuyos efectos e impactos se desconocen, sin capitalizar las experiencias pasadas. Sin embargo, se han desarrollado enfoques conceptuales y estrategias pertinentes que no lograron trascender y consolidarse porque requieren de la planificación de largo plazo, del ejercicio de la dirección política del Poder Ejecutivo y de una estructura técnica profesional estable, con experticia en esas materias y con sistemas de información interinstitucionales.

Los diferentes gobiernos, con excepción del actual, definieron estructuras de dirección y coordinación para los planes propuestos que no tuvieron continuidad ni fueron efectivas por carecer de facultades legales de dirección política, que corresponden al Poder Ejecutivo en cada sector de actividad gubernamental. Además, los planes no lograron implementar acciones integrales por la complejidad de la coordinación sin el ejercicio de las potestades de dirección política, en un contexto de entidades con diferentes estructuras, procesos y recursos, así como de carencia de sistemas interinstitucionales de información presupuestaria, de producción de bienes y servicios, de población objetivo y beneficiarios, como mecanismos de gestión transversal. Por otra parte, ninguno de los planes y programas estudiados fue evaluado en sus efectos e impactos y tuvieron limitaciones técnicas en el planteamiento de las metas y sus indicadores, por lo que no hubo información relevante para tomar las decisiones sobre su continuidad o no y sobre los ajustes de diseño y de ejecución requeridos.

En relación con los programas sociales selectivos (PSS), durante la presente Administración se realizaron esfuerzos para establecer la estructura orgánica de apoyo a la labor de rectoría del Sector Social y Lucha contra la Pobreza (SSLCP), pero con ciertas debilidades, ya que el cambio de los conceptos y enfoques a raíz del cambio de la rectoría del Ministro de Vivienda y Asentamientos Humanos a la Ministra de Salud, llevó al Gobierno a interrumpir y retrasar procesos orientados a la integración del Sector y a mejorar su eficacia y eficiencia, con el consiguiente efecto sobre los recursos de la Hacienda Pública.

El estudio concluye sobre la importancia para el país de configurar las políticas nacionales de desarrollo de largo plazo, como marco orientador a los planes de superación de la pobreza de cada Gobierno; de fortalecer las rectorías sectoriales y sus secretarías técnicas y de conformar un ministerio específico en el ámbito del desarrollo social a cargo de las políticas hacia las poblaciones en condición de pobreza, vulnerabilidad y exclusión social.

Producto del informe, se emiten disposiciones dirigidas al Presidente de la República y la Ministra de Salud, en su condición de Poder Ejecutivo del Sector Social y Lucha contra la Pobreza, a la Ministra de Vivienda y Asentamientos Humanos y al Viceministro de Desarrollo Social, orientadas a iniciar la implementación de algunas medidas que permitirían al país avanzar en la efectividad y sostenibilidad de la estrategia de superación de la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social. En particular, se dispone elaborar y proponer dos proyectos de ley, para crear un ministerio que abarque ese ámbito y para formalizar el de vivienda y asentamientos humanos; así como plantear medidas concretas para mejorar la coordinación y articulación interinstitucional que corresponde a la Rectoría del Sector Social y Lucha contra la Pobreza.

INFORME No. DFOE-SOC-19-2009

**INFORME SOBRE EL DISEÑO, EJECUCIÓN Y EVALUACIÓN DE LAS
POLÍTICAS DIRIGIDAS HACIA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA**

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Origen del estudio

El estudio se realizó con fundamento en las competencias que le confieren a esta Contraloría General los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, 17 y 18 de su Ley Orgánica, N° 7428, y en cumplimiento del Plan de Trabajo de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa para el año 2008.

1.2. Objetivo del estudio

El presente estudio tiene como propósito valorar la capacidad estatal para el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas dirigidas hacia la superación de la pobreza durante el período 1998-2008. Ello con el fin de determinar los elementos que limitan la eficiencia y eficacia de estas políticas en el bienestar social de los ciudadanos que se encuentran en condición de pobreza, vulnerabilidad o exclusión social y extraer lecciones importantes para el desarrollo de las políticas respectivas.

1.3. Alcance del estudio

El estudio analizó el diseño, ejecución y evaluación de los planes y programas de superación de la pobreza contenidos en los Planes Nacionales de Desarrollo de los últimos tres gobiernos, en particular el Plan de Solidaridad y el Triángulo de Solidaridad del período 1998-2002, el Plan Vida Nueva de la Administración 2002-2006 y las metas del Sector Social y Lucha contra la Pobreza¹ y los programas Avancemos y de erradicación de precarios del período 2006-2010. Además, se valoró la organización sectorial de los programas sociales selectivos (PSS) durante la presente Administración. Se aclara que no se analizó en forma específica la gestión del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) ni de ninguna otra entidad en particular.

¹ En el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, en el eje Política Social, en el sector Social y Lucha contra la pobreza se propuso un total de 10 acciones estratégicas con 36 metas, de las cuales, se evaluaron las 9 metas siguientes: 2.1. Presentar y dar seguimiento al proyecto de Ley para la creación del Ministerio de Desarrollo Social y Asentamientos Humanos; 4.1. Capacitar y certificar a 3.221 jóvenes en competencias laborales; 4.4. Atender a 13.000 familias residentes en asentamientos campesinos del IDA, con ofertas institucionales acorde a sus necesidades; 5.1. Desarrollar procesos de organización en 196 comunidades en condición de pobreza y riesgo social; 7.3. 36.000 mujeres en condición de pobreza capacitadas en formación humana, técnica y académica; 8.1. Plan intersectorial con acciones articuladas ejecutado; 10.1. Reducir en un 50% (19.127) las familias que habitan en asentamientos en precario y en tugurios; 10.2. Otorgar 25.930 subsidios para vivienda; 10.3. Otorgar 51.805 créditos para vivienda.

El examen abarcó el período comprendido entre el 8 mayo de 1998 y el 31 de diciembre de 2008, el cual se amplió en los casos que se consideró necesario.

1.4. Metodología para la ejecución del estudio

Para la elaboración de este estudio se utilizaron las técnicas y procedimientos de la Fiscalización Evaluativa y de la Auditoría Operativa, estipulados en el Manual General de Fiscalización Integral (MAGEFI) de la Contraloría General de la República. Asimismo, en el desarrollo del estudio se observó, en lo aplicable, el Manual de Normas Generales de Auditoría para el Sector Público.

Como fuentes de información se utilizó los Planes Nacionales de Desarrollo 1998-2002, 2002-2006 y 2006-2010, los planes y programas sociales formulados para la superación de la pobreza durante esos períodos, estudios realizados por esta Contraloría General sobre esos planes y programas y sobre los programas sociales selectivos², los informes de gestión anuales elaborados por MIDEPLAN, los dictámenes de esta Contraloría General sobre esos informes³, la normativa vigente, criterio experto y consultas realizadas a autoridades y funcionarios. Además, se utilizó información suministrada por MIDEPLAN y la Rectoría del Sector Social y Lucha contra la Pobreza. Otras fuentes utilizadas fueron encuestas de hogares generadas por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) e informes sobre el Estado de la Nación.

Los criterios de fiscalización adoptados para el presente estudio se fundamentan en el marco constitucional y legal costarricense y en la metodología sobre “capacidad estatal”, conocida como *Institutional Capacity Analysis System (ICAS)*, la cual hace un balance de atributos e indicadores sobre la capacidad del Estado en los procesos de gestión⁴.

1.5. Comunicación preliminar de resultados

En reunión celebrada el día 29 de abril de 2009, en el Despacho del Viceministro de Desarrollo Social ubicado en el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, funcionarios de esta Contraloría General comunicaron verbalmente los resultados del presente informe y las correspondientes disposiciones, a los señores Lic. Juan Manuel Cordero González, Viceministro de Desarrollo Social, Lic. Erick Hess Araya, Director de Análisis, Monitoreo y Evaluación de Políticas y Programas Sociales Selectivos

² Un total de 11 documentos: Informes DFOE-SO-3-2002 y DFOE-SO-4-2002 del 15/4/2002, DFOE-SO-22-2004 del 4/8/2004, DFOE-SO-37-2005 del 23/11/2005, DFOE-SO-11-2006 del 15/03/2006, DFOE-SO-30-2006 del 31/08/2006, DFOE-SOC-40-2006 del 15/12/2006, DFOE-SOC-03-2007 del 02/02/2007, DFOE-SOC-17-2008 del 8/4/2008, DFOE-SOC-51-2008 del 29/10/2008 y DFOE-SOC-16-2009 del 13/3/2009. También se consideraron los análisis incorporados en la Memoria Anual de los años 2002, 2005 y 2006, en la sección Opiniones y Sugerencias y en la sección sobre el sector social.

³ Un total de 6 informes: DFOE-SAF-09-2008, DFOE-SAF-21-2007, DFOE-SAF-14-2007, DFOE-GU-23-2006, DFOE-GU-16-2006, DFOE-SAF-01-2006.

⁴ Entre los autores que desarrollan este enfoque se pueden citar Repetto, Ospina, Mokate, Oszlak, Orellana, Palermo y Alonso.

y Licda. Dunia Madrid Acuña, enlace sectorial del Sector Social y Lucha contra la Pobreza.

En dicha reunión se entregó al Viceministro un ejemplar del borrador del informe tanto en forma escrita (oficio No. 04355 del 29 de abril de 2009) como en disco compacto, para que fuera objeto de valoración y posterior remisión de las observaciones pertinentes; previa comunicación con la Ministra de Salud y Rectora del Sector Social y Lucha contra la Pobreza, Dra. María Luisa Ávila Agüero.

Además, en reuniones individuales celebradas el día 8 de mayo de 2009, por un lado, con la Viceministra de Planificación Nacional y Política Económica, Carla Morales Rojas y las asesoras del Despacho, Raquel Barrientos y Silvia Hernández, y por otro lado, con la Ministra de Vivienda y Asentamientos Humanos, Ing. Clara Zomer Rezler, se explicó que el órgano contralor valoraba emitir una disposición a cada una de esas entidades, con el fin de obtener retroalimentación sobre su pertinencia y viabilidad. Producto de estas reuniones fue confirmada la disposición 4.2 en relación con el ámbito de vivienda y asentamientos humanos.

Las observaciones al borrador del presente informe fueron recibidas el 12 de mayo mediante el oficio DM-SS-3620-2009, suscrito por la Ministra de Salud, Dra. María Luisa Ávila Agüero, en su condición de Rectora del Sector Social y Lucha contra la Pobreza, las cuales fueron valoradas por este órgano contralor y consideradas en lo correspondiente, según se detalla en el cuerpo del informe.

1.6. Consideraciones generales

1.6.1. El fenómeno de la pobreza y la capacidad del Estado en la gestión de las políticas públicas

La experiencia internacional ha mostrado que el crecimiento económico del país, por sí solo, no va a resolver el problema de la pobreza, por ende, se requiere una definición eficaz de políticas públicas para enfrentarla, para lo que es indispensable su adecuada conceptualización. El concepto de pobreza se ha ido ampliando para incorporar dimensiones más complejas y cualitativas como la vulnerabilidad y la exclusión social. De acuerdo con el Banco Mundial⁵, la pobreza es falta de alimentos, hábitat, educación y salud; pero también, extrema vulnerabilidad hacia enfermedades, perturbaciones económicas y desastres naturales; exposición a malos servicios de las instituciones del Estado, maltrato de la sociedad y falta de poder para influenciar decisiones claves que afectan la vida de las personas. Es así como la pobreza puede ser vista como una situación de *privación* (bajos niveles de consumo), *impotencia* (ausencia de participación) y *vulnerabilidad* (sujeto a distintas formas de inseguridad)⁶. En palabras del premio Nobel de Economía Amartya Sen (1999), *"los pobres no tienen acceso a*

⁵ Banco Mundial. 2000. World Development Report 2000/2001: Atacking poverty: Opportunity, Empowerment and Security. Washington, D.C.: World Bank.

⁶ Trejos, J.D. 2000. *Elementos de una estrategia nacional para la superación de la pobreza en Costa Rica*. Trabajo realizado para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) dentro del proyecto COS/97/G51: "Agenda Nacional para la Superación de la Pobreza" (PNUD/MTSS/IMAS). Mimeo. p. 4.

*libertades fundamentales de acción y decisión que los más acomodados dan por descontadas*⁷.

Ante esa amplitud y complejidad del fenómeno, existe abundante literatura sobre la necesidad de *políticas integrales*⁸ y se plantea que *una estrategia de superación de la pobreza es en realidad una estrategia de desarrollo del país y no solo un componente de ésta*⁹; de allí que, no atañe solo a un sector de Gobierno en particular, e inclusive, tampoco a unos cuantos sectores; requiere de políticas económicas, sociales y ambientales, que *potencien la capacidad de consumo*¹⁰ ofreciendo los medios para la satisfacción de las necesidades básicas; que *activen la voz* para poder ser escuchados y participar en las decisiones que los afectan; y que los *protejan ante contingencias exógenas* especialmente de carácter económico y de origen ambiental¹¹. Además, estas políticas requieren la incorporación de la dimensión regional y local, así como la dimensión temporal -corto, mediano y largo plazo.

Las políticas públicas representan el contexto dentro del cual se desarrollan e implementan las decisiones del Estado que se materializan en lineamientos, directrices, planes y programas de prestación de bienes y servicios a la ciudadanía. Siguiendo a Roth (2006), las políticas públicas son “*..los programas de acciones, representan la realización concreta de decisiones, el medio usado por un actor en particular llamado Estado, en su voluntad de modificar comportamientos mediante el cambio de las reglas de juego operantes hasta entonces.*”¹² Por su parte, la política social se restringe al conjunto de intervenciones gubernamentales “*que tienen como objetivo mejorar la calidad de vida de la población y lograr crecientes niveles de integración social, habilitando a los grupos socialmente excluidos, en las diversas dimensiones en que se expresa su exclusión (económica, política, territorial y sociocultural). La Política encuentra su expresión concreta en programas y éstos, en proyectos.*”¹³

La capacidad institucional del Estado está referida a lo largo de este estudio, a la posibilidad que tienen las instancias gubernamentales de definir prioridades, decidir y gestionar las cuestiones públicas, se expresa en decisiones y acciones concretas en función de un objetivo general consensuado y apoyado políticamente¹⁴. En tal sentido, esta capacidad se convierte en un proceso que se construye para alcanzar una aspiración

⁷ Banco Mundial, Op.Cit, p. 15.

⁸ Ver por ejemplo, Wanda Engel Aduan *Políticas integrales de reducción de la pobreza*. Banco Interamericano de Desarrollo, SDS, Unidad de Pobreza y Desigualdad. Washington, Julio 2004, pág.3. También Kliksberg, Bernardo *Hacia una nueva visión de la política social en América Latina. Desmontando mitos*, pág. 27. Documento incluido dentro de la Biblioteca Digital de la Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo – www.iadb.org/etica. Además, Trejos, J.D. Op. Cit., p.32.

⁹ Trejos, J.D. Op. Cit., p. 51.

¹⁰ Incluye el consumo de bienes y servicios que se adquieren en el mercado, como también de bienes y servicios básicos cuya satisfacción está asociada con la provisión pública, como la seguridad y la educación.

¹¹ Idem, p. 28 y 34-48.

¹² Roth, André-Noël (2006). *Políticas públicas: Formulación, Implementación y Evaluación*. Ediciones Aurora. Bogotá. p. 19.

¹³ MIDEPLAN. *Material de apoyo a la Planificación Social. Documento No. 1.a. Análisis de políticas públicas. Conceptos y criterios*. Santiago de Chile: Ministerio de Planificación y Cooperación. División Social. Departamento de Evaluación. 2001. www.MIDEPLAN.cl. ; evaluación@mideplan.cl.

¹⁴ Repetto, Fabián. *Capacidad Estatal Requisito para el Mejoramiento de la Política Social en América Latina*. Washington D.C: INDES-BID. 2004. p.15-16.

de mejoramiento continuo, de modo que se puedan desarrollar habilidades para desempeñar tareas de una manera efectiva, eficiente, transparente y sostenible¹⁵. Para mejorar la capacidad institucional de los órganos responsables de la coordinación y gestión de la política pública, se requiere asegurar el fortalecimiento de las instituciones estatales en al menos tres dimensiones: *política*¹⁶, *social*¹⁷ y *administrativa*¹⁸.

1.6.2. Algunos indicadores sobre la evolución de la pobreza, la desigualdad y la inversión social

Costa Rica tuvo un Índice de Desarrollo Humano¹⁹ en el 2008 de 0,846 que le permitió ubicarse en lugar número 48 de 177 países y en el cuarto puesto a nivel latinoamericano, después de Argentina, Chile y Uruguay. Este puesto lo viene ocupando Costa Rica desde el año 2006, pero anteriormente se había ubicado en el puesto 41 en el año 2001, en el 34 en el año 1998 y en el 28 en 1995²⁰.

La evolución pobreza en el período que comprende las últimas tres administraciones de Gobierno muestra cambios poco significativos; de hecho, desde 1994 el porcentaje de hogares cuyo ingreso no les permite satisfacer sus necesidades materiales básicas ha tenido leves oscilaciones interanuales en torno al 20%. Durante la Administración Rodríguez Echeverría la pobreza aumentó levemente de un 19,7% de los hogares en 1998 a un 20,6% en el 2002. De igual forma, durante la Administración Pacheco de la Espriella la pobreza se redujo en el 2003 en 2 puntos porcentuales, pero luego volvió a aumentar en el 2006 al llegar al 20,2%. En la presente Administración, la incidencia de la pobreza bajó en 3,5 puntos porcentuales en el 2007 para situarse en el 16,7%, debido al crecimiento económico, al aumento en la participación laboral, la generación de empleo, el aumento del ingreso laboral, y además, por el impulso gubernamental a los programas focalizados de transferencias monetarias dirigidos a los estudiantes de secundaria (Avancemos) y a los adultos mayores (pensiones del Régimen

¹⁵ Basada en: Grindle, p. 5, 1997; Tendler, 2000. En: Ospina, Sonia. *Construyendo la capacidad institucional en América Latina: el papel de la evaluación como herramienta modernizadora*. VII Congreso Internacional del CLAD. Lisboa, octubre, 2002.

¹⁶ Habilidad de los órganos superiores de definir y ejercer la función de dirección de las políticas del órgano o el sector de actividad de gobierno, mediante procesos de planificación participativa con los recursos humanos y financieros necesarios.

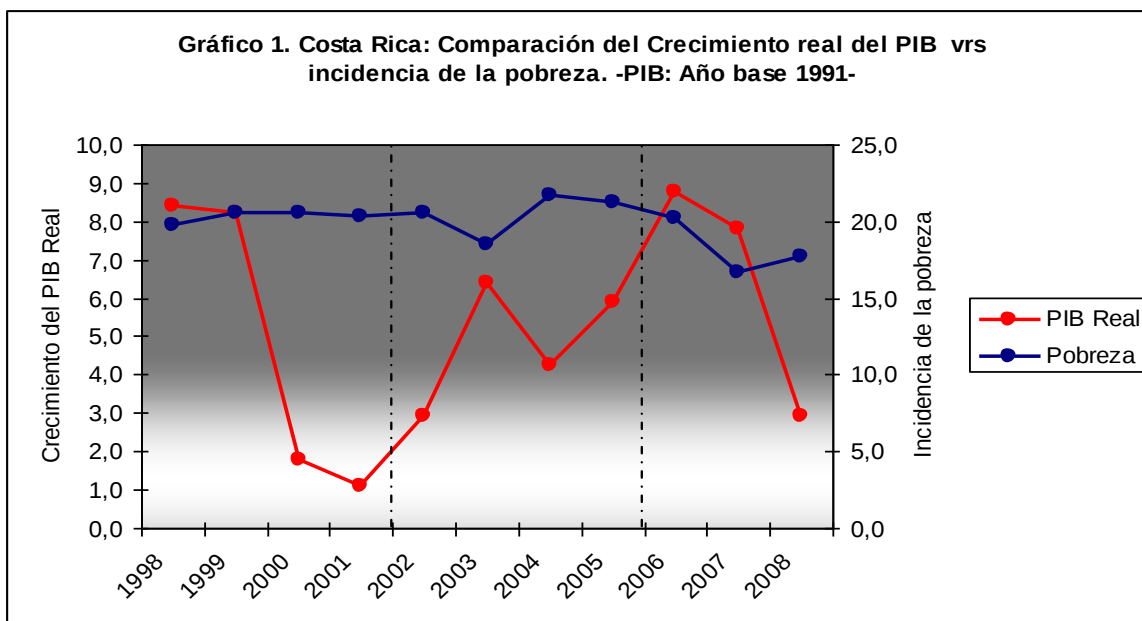
¹⁷ Habilidad de las instituciones y organizaciones ejecutoras de prestar bienes y servicios sociales de calidad que atiendan las necesidades y demandas de la población objetivo según las políticas y objetivos establecidos por el gobierno. El Estado debe contar con autoridades y funcionarios públicos de carrera, de alta calidad profesional y motivación, que aseguren una gerencia social y prestación de servicios sociales acordes con los fines públicos de su competencia.

¹⁸ Habilidad de las instituciones de absorber las responsabilidades de su competencia, con mecanismos claros, flexibles y eficientes para desempeñar funciones, resolver problemas, alcanzar objetivos y desarrollar sistemas de información gerencial que retroalimenten los procesos de toma de decisiones y la gestión sustantiva, mediante procesos novedosos de rendición de cuentas que garanticen la transparencia de su quehacer institucional en forma sostenible.

¹⁹ El IDH, elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), consiste en el proceso de expansión de las libertades reales, la formación de las capacidades humanas y la ampliación de oportunidades para que las personas puedan hacer y ser integralmente. Ver Informes sobre Desarrollo Humano 2007-2008.

²⁰ En 1995 y 1998 se evaluó 174 países y en 2001, 162 países. www.hdr.unpd.org/en/espanol/

No Contributivo)²¹. Sin embargo, esta tendencia se revirtió para el año 2008 cuando la incidencia de la pobreza afectó al 17,7% de los hogares, como uno de los primeros síntomas de la actual crisis económica. La evolución de la pobreza se observa en el gráfico siguiente.



Si bien la relación de la incidencia de la pobreza muestra un comportamiento errático en relación con el crecimiento del PIB real, un estudio reciente muestra que existe una correlación alta entre pobreza, empleo precario, bajos ingresos y recesión económica y concluye que para reducir la pobreza en 1% habría que aumentar los ingresos promedio de los hogares en al menos 12.000 colones (del 2006), que significa lograr un crecimiento del PIB del 2007 de un 6% y alrededor de 89.000 empleos por año (53.000 de carácter formal y no en el sector agropecuario)²².

Los niveles de desigualdad tendieron a aumentar significativamente durante el período de las últimas tres administraciones, ya que mientras en 1998 el 10% más rico de la población tenía en promedio un ingreso 26 veces superior al decil más pobre, en el 2007 esta diferencia aumentó a más de 32 veces²³. El problema de la inequidad reconocido en los últimos Planes Nacionales de Desarrollo, es otro de los retos pendientes para los próximos gobiernos.

Los logros del país en desarrollo social y el abatimiento de la pobreza están vinculados también con la inversión social pública. En Costa Rica, a pesar que la inversión social se empezó a recuperar a partir de inicios de la década de los años noventa, aún el país no ha logrado recuperar el nivel de inversión social por habitante que

²¹ Programa Estado de la Nación. Informe XIV sobre el Estado de la Nación, 2007, p. 114-116.

²² Programa Estado de la Nación. Informe XIV Estado de la Nación, 2007, p. 121-122.

²³ INEC. Encuesta Nacional de Hogares y Propósitos Múltiples. 1990-2007.

tuvo en la década de los años setenta, previo a la crisis económica. Durante el período 1998-2002 la inversión social total y por habitante fue creciente, pero en el período 2002-2005 fue decreciente, tendencia que se revierte a partir de la segunda mitad del 2006, con el cambio de Administración. Durante el 2006 y 2007 la inversión social total creció un 8,2% y la per cápita un 4,6%, crecimientos elevados, pero que aún no superan el nivel de inversión por persona que se tuvo en el 2002 y menos aún en los años setenta²⁴.

1.6.3. Las políticas de superación de la pobreza en los Planes Nacionales de Desarrollo (1998-2010)

En Costa Rica existe una amplia institucionalidad estatal de larga data que ha permitido movilizar en la escala social a grandes contingentes de la población, fundamentada en la concepción del Estado en nuestra Constitución Política. Más o menos fortalecidas en diferentes períodos, considérense las instituciones²⁵ en el ámbito de la producción, trabajo, educación, salud, vivienda, agua y promoción de derechos ciudadanos, entre otros; Además, existen sistemas de planificación, dirección y coordinación política y de evaluación. Sobre ese marco institucional que constituye *política de Estado*, las administraciones de Gobierno han elaborado planes y programas particulares para imprimir mayor impulso y fortaleza a la lucha contra la pobreza; que junto con el resto de políticas sociales y económicas, procuran dar una respuesta efectiva a ese flagelo.

Los Planes Nacionales de Desarrollo (PND) de las tres últimas administraciones, son muy claros cuando afirman que su política prioritaria, estratégica y transversal a todo el Plan, es la dirigida hacia la “superación de la pobreza”. Cada Administración llama a “luchar” contra la pobreza (Administración Arias Sánchez y Pacheco de la Espriella) y otras aspiran a su “erradicación” (Administración Rodríguez Echeverría)²⁶, tal y como se observa en el Cuadro 1.

²⁴ Programa Estado de la Nación. Informe XIV Estado de la Nación, 2007, p. 127-128.

²⁵ El concepto referido corresponde a un concepto amplio de institución que incluye las reglas formales como la Constitución Política y las leyes; las reglas informales como las normas de conducta y costumbres socialmente compartidas; y las organizaciones formales de gobierno, sector privado y de la sociedad civil.

²⁶ MIDEPLAN. Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 “Víctor Manuel Sanabria Martínez”. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) -San José, Costa Rica. 2002. http://mideplan5.mideplan.go.cr/PND_ADM_PACHECO/ASP/inicio.asp; MIDEPLAN. Plan Nacional de Desarrollo Humano “Soluciones del Siglo XXI”: 1998-2002. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) -San José, Costa Rica. 1998. <http://www.mideplan.go.cr/pnd/Plan19982002/>

Cuadro 1: Políticas sociales de los Planes Nacionales de Desarrollo por Administración. Periodo 1998-2010

2006-2010: Arias Sánchez	2002-2006: Pacheco de la Espriella	1998-2002: Rodríguez Echeverría
Jorge Manuel Dengo Obregón	Monseñor Víctor Manuel Sanabria Martínez	Plan Nacional de Desarrollo Humano
<i>"Reto de la política social"</i>	<i>"Retos"</i>	<i>"Plan de Solidaridad"</i>
"Hacia una patria integrada, segura y solidaria orientada al logro del desarrollo humano , y sustentada en los principios de integración, paz social, igualdad de oportunidades, equidad de géneros y el reconocimiento a la diversidad. Integración y movilidad social. La tarea de reducir la pobreza y expandir la clase media mediante el fortalecimiento de las políticas universales y selectivas, requiere un salto en los niveles de autoridad y de dirección estratégica de la política social." "La reducción de la pobreza y la desigualdad" es una de las 8 metas nacionales del PND.	"Este es el gran tema y propósito del Plan Nacional de Desarrollo (PND): Luchar contra la pobreza y buscar la incorporación de los excluidos al proceso de bienestar para lograr un desarrollo equilibrado y una sociedad justa." RETOS: I. La pobreza y cerrar brechas , II. Formación de capital humano , III. Creación de oportunidades y empleos , IV. Mejora a la competitividad."	"Una cultura de solidaridad social y responsabilidad individual es indispensable. La justicia social (...), pero también de la fraternidad y del apoyo solidario a los que más necesitan." "Una de las preocupaciones centrales de la Administración..... es la identificación de mecanismos y procedimientos mediante los cuales se puedan abordar los problemas estructurales de la pobreza . La única manera de reducir la pobreza, en forma real, es abordando el problema con una amplia gama de políticas, dado que no se trata de una cuestión sectorial o un problema segregado y específico.

Fuente: Elaboración propia con base en MIDEPLAN, Planes Nacionales de Desarrollo 1998-2002, 2002-2006 y 2006-2010.
[http://www.mideplan.go.cr/pnd/Plan19982002/Economico/Resumen%20Plan%20de%20Solidaridad%20\(FINAL\).html](http://www.mideplan.go.cr/pnd/Plan19982002/Economico/Resumen%20Plan%20de%20Solidaridad%20(FINAL).html);
<http://mideplan5.mideplan.go.cr/PND%5FADM%5FPACHECO/Asp/inicio.asp>; <http://www.mideplan.go.cr/content/view/69/371/>.

a) La Administración Rodríguez Echeverría (1998-2002) propuso entre los cinco ejes del Plan Nacional de Desarrollo Humano, tres que incorporan componentes relacionados con el tema de la pobreza, los cuales son: a) *Solución de Todos*, es el plan económico y social para alcanzar estabilidad y crecimiento con equidad, contempla el control del costo de la vida y la creación de más y mejores empleos; b) *Plan de Solidaridad*, es el plan que orienta exclusivamente hacia los grupos más necesitados los recursos destinados a la solidaridad social; incluía básicamente programas sociales selectivos (PSS)²⁷ y en específico, los financiados por el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF); c) *Triángulo de Solidaridad (TS)*, es un mecanismo que busca la solución de problemas vecinales mediante la interacción de las comunidades, la municipalidad y las instituciones públicas; con objetivos de facilitar la formulación de planes integrales de desarrollo a nivel distrital o comunal y promover una cultura participativa, en procura de una mejor calidad de vida para los ciudadanos²⁸.

²⁷ Son aquellos dirigidos a poblaciones meta específicas en función de algún elemento de vulnerabilidad; se consideran grupos vulnerables, las personas en condición de pobreza o riesgo social como los niños, niñas y adolescentes, jóvenes, mujeres y adultos mayores, los indígenas, los inmigrantes, las personas con alguna discapacidad y los indigentes.

²⁸ MIDEPLAN. Plan Nacional de Desarrollo Humano "Soluciones del Siglo XXI: 1998-2002. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) -San José, Costa Rica. 1998. <http://www.mideplan.go.cr/pnd/Plan19982002/>.

b) La Administración Pacheco de la Espriella (2002-2006) establece en el Plan Nacional de Desarrollo fundamentalmente cuatro tipos de políticas dirigidas a combatir la pobreza: a) *Políticas de crecimiento económico* para la generación de empleo y mayores ingresos²⁹; b) *Políticas universales*: educación, cultura, salud y vivienda³⁰; c) *Políticas de inclusión*: integración de grupos sociales, mujer, adulto mayor, niñez y adolescencia, juventud, personas con discapacidad, indígenas y migrantes³¹; y d) *Política de Gobierno*: “Vida Nueva”. El Plan Nacional para la Superación de la Pobreza y Desarrollo de las Capacidades Humanas “Vida Nueva” (PVN) se constituye en la principal herramienta de planeación del Consejo Social de la Administración³², fue un plan social que abarcaba las políticas sociales universales y las selectivas con un componente de producción y empleo.

c) La Administración Arias Sánchez (2006-2010) no elaboró un plan social o de superación de la pobreza, sino que la planificación global del Poder Ejecutivo se circunscribió al Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 “Jorge Manuel Dengo Obregón”, organizado en ejes temáticos y ámbitos sectoriales³³, con especificación de acciones estratégicas y metas en cada uno de los sectores. Entre los sectores de naturaleza social se encuentran el Educativo, Salud, Cultural y Social y Lucha contra la Pobreza que incluye el ámbito de vivienda y asentamientos humanos. En el Sector Social y Lucha contra la Pobreza (SSLCP) se plantearon un total de 10 acciones estratégicas con sus 36 metas, y a nivel de programas se propuso, entre otros, el programa de Transferencia Monetaria Condicionada “Avancemos”, para promover el mantenimiento y aprovechamiento en el sistema educativo de adolescentes de familias en condición de pobreza, proporcionar un ingreso adicional a sus familias y contribuir en la disminución de la deserción y repitencia estudiantil en la educación secundaria. Además, esta Administración de Gobierno se fijó, entre otras, la meta de reducir en un 50% las familias que habitan en asentamientos en precario y en condición de tugurio.

2. RESULTADOS

2.1. El diseño y la ejecución de las políticas de superación de la pobreza

En Costa Rica por mandato constitucional corresponde al Estado procurar el mayor bienestar de todos los ciudadanos y ciudadanas, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza³⁴; para su cumplimiento, todos los órganos que forman el aparato estatal, como Estado Social y Democrático de Derecho,

²⁹ Eje Temático II del PND. Ver: MIDEPLAN. Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 “Víctor Manuel Sanabria Martínez”. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) -San José, Costa Rica. 2002. <http://mideplan5.mideplan.go.cr/PND%5FADM%5FPACHECO/Asp/inicio.asp>. (ver respuestas estratégicas)

³⁰ Estas son áreas temáticas del Eje I: Desarrollo de capacidades humanas.

³¹ También son áreas temáticas del Eje I: Desarrollo de capacidades humanas.

³² Ver: Presidencia de la República, Consejo Social. Plan Nacional para la Superación de la Pobreza y Desarrollo de las Capacidades Humanas “Vida Nueva” 2002-2006. Gobierno de la República de Costa Rica. Marzo, 2002.

³³ En consonancia con la organización establecida en el Decreto Ejecutivo N° 33151-MP “Reglamento orgánico del Poder Ejecutivo” del 8 de mayo de 2006, posteriormente derogado por el Decreto N° 34582-MP-PLAN del 4 de junio de 2008 y reformado por el N° 34986-MP-PLAN, del 16 de diciembre de 2008.

³⁴ Artículo 50 de la Constitución Política de la República de Costa Rica.

deben someterse a los criterios de planificación nacional y en particular a las directrices de carácter general dictadas por el Poder Ejecutivo -Gobierno³⁵. El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) es el rector del Sistema Nacional de Planificación (SNP) y el principal responsable de la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo (PND) bajo los lineamientos de política general dictados por la Presidencia de la República y para lo cual debe brindar asesoría e información y coordinar con el resto del Sistema³⁶.

En el diseño de los planes y programas propuestos para abordar la pobreza debe establecerse claramente la organización adoptada para un ejercicio efectivo de la potestad de dirección o tutela administrativa³⁷ que compete al Poder Ejecutivo y proponer intervenciones integrales de política por la multidimensionalidad del fenómeno de la pobreza, como se indicó anteriormente. Además, es importante definir la magnitud y fuente de los recursos que se asignarán y los sistemas de información que serán utilizados para registrar, dar seguimiento, evaluar las intervenciones realizadas e identificar y seleccionar los beneficiarios de los programas que lo requieran. Estos atributos de la capacidad estatal fueron los analizados tanto a nivel de diseño como de ejecución.

a. Organización para la dirección política y la coordinación

La dirección es la potestad que tiene un órgano de ordenar la actividad de otro, pero no los actos, imponiéndole las metas de la misma y los tipos de medios para realizarlas, así como de coordinar a la institución dirigida (ejecutora) con otras³⁸. La potestad de dirección lleva implícitamente incorporada la función de coordinación y es *“...la facultad de orientar y guiar la acción de todos los órganos y entes públicos que conforman la administración central y descentralizada, para lograr la mejor satisfacción de los intereses y fines públicos, aprovechando eficientemente los recursos y bienes de cada uno, armonizando los esfuerzos y encaminando la acción a dichas metas, garantizando la unidad e integridad del Estado”*³⁹.

“Coordinar” es el proceso mediante el cual se va generando sinergia entre las acciones y los recursos de los diversos involucrados en un campo concreto de gestión pública y se va construyendo o redefiniendo un sistema de reglas de juego formales e informales que generan incentivos a cooperar, más allá de los intereses e ideologías particulares habitualmente en conflicto entre sí. Se generará realmente una valorable coordinación cuando se derive en fijación de prioridades, asignación de responsabilidad, decisión de qué y cuántos recursos movilizar y, por último y quizás lo más relevante, una

³⁵ Sala Constitucional. Resolución N° 3089-98 de las quince horas del 12 de mayo de 1998.

³⁶ De acuerdo con la Ley de Planificación Nacional No. 5525 del 2 de mayo de 1974. El Sistema Nacional de Planificación está constituido por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, las unidades u oficinas de planificación de los ministerios, instituciones descentralizadas y entidades públicas locales y regionales, y los mecanismos de coordinación y asesoría, tales como consejos asesores, comités interinstitucionales, comisiones consultivas y otros.

³⁷ Entendida como potestad de: dirección, control, evaluación de resultados, coordinación y planificación.

³⁸ Así lo norman los artículos 99 y 100 de la Ley General de la Administración Pública, No. 6227 del 2 de mayo de 1978.

³⁹ Procuraduría General de la República. Dictamen C-322-2002 del 29 de noviembre de 2002.

implementación que se aproxime de modo importante a los objetivos planteados por los responsables de las políticas y programas sociales. La coordinación no es un fin en sí mismo, sino necesaria para intervenciones integrales de política pública, por lo que se entiende como “coordinación pro-integralidad”⁴⁰.

De tal modo, tanto los Planes Nacionales de Desarrollo, como los planes y programas dirigidos hacia la superación de la pobreza, deben incluir en su diseño claramente los mecanismos de dirección y coordinación adoptados.

La Ley General de la Administración Pública establece que el Poder Ejecutivo - Presidente de la República y Ministro- es el único que puede dirigir y coordinar cada sector de actividad gubernamental⁴¹ y el Presidente de la República es el facultado para dirigir y coordinar a varios sectores⁴², con la concurrencia en cada ramo del Ministro en su carácter de rector y por ende, las políticas de superación de la pobreza que son intersectoriales e interinstitucionales.

El estudio determinó que en las Administraciones 1998-2006, se designó como responsables a entidades existentes o nuevas, que no ostentaban la facultad legal de dirección política y coordinación. Sobre el particular, los órganos designados o constituidos en la Administración Rodríguez Echeverría (1998-2002) para la ejecución del Plan de Solidaridad (PS)⁴³ y el Triángulo de Solidaridad (TS)⁴⁴ y en la Administración Pacheco de la Espriella (2002-2006) para el Plan Vida Nueva (PVN)⁴⁵, no tenían las

⁴⁰ Repetto, Fabián, ed. La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), Real Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Magna Terra, Editores S.A. Guatemala, marzo de 2005.

⁴¹ Artículo 27 inciso 1) de la Ley General de la Administración Pública (LGAP). Ver también Opiniones jurídicas No. OJ-001-2001 del 3 de enero de 2001 y No. OJ-050-2003 del 26 de marzo de 2003 de la Procuraduría General de la República y Voto No. 3309-94 del 5 de julio de 1994. de la Sala Constitucional.

⁴² Artículos 26 inciso b) y 29 inciso b) de la LGAP. La Constitución Política (CP) y la Ley General de la Administración Pública (LGAP) establecen al Consejo de Gobierno como el único órgano que reúne a todos los ministros de gobierno, es decir, de todos los sectores de actividad, pero éste tiene facultades decisorias limitadas ya que sus resoluciones pueden ser modificadas, revocadas o anuladas por el Presidente de la República (artículo 29 inciso b) LGAP), siendo éste quien tiene la decisión final sobre los asuntos. Por lo anterior y en virtud de que ostenta la facultad de dirección política y coordinación (artículo 26 inciso b) LGAP); el Presidente de la República es el designado para dirigir a varios sectores de Gobierno, con la concurrencia en cada ramo del Ministro en su carácter de rector ((artículo 27 inciso 1) LGAP) y con la asesoría del Consejo de Gobierno.

⁴³ Se asignó la función de coordinación para la ejecución del Plan de Solidaridad al IMAS y al IDA, entidades descentralizadas, no integrantes del Poder Ejecutivo en sentido estricto, por lo que no tienen facultades legales para ejercer funciones de coordinación de los programas que integraban el Plan que eran los programas selectivos de los Ministerios de Educación, Salud y Trabajo, y de entidades como la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA), Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI) y Patronato Nacional de la Infancia (PANI).

⁴⁴ Se creó la Dirección del Triángulo de Solidaridad en el Ministerio de Cultura y posteriormente se trasladó al Ministerio de la Presidencia, pero sin facultades legales para asumir la dirección política del TS y hacerlo vinculante a todas las entidades públicas. Luego de dos años de operación se creó la Comisión Asesora del TS, para asesorar y apoyar a la Dirección y para articular las acciones de las instituciones del Sector Público pero esta figura tampoco tenía facultades legales para ello.

⁴⁵ Se conformó el Consejo Social de Gobierno, constituido por el Presidente de la República, el Ministro coordinador del Área Social, el Coordinador del Área Económica, el Ministro de la Presidencia, el Ministro de Planificación Nacional y Política Económica, los ministros y los presidentes ejecutivos de las entidades que

facultades legales de dirección política y coordinación en virtud de su carácter de ente descentralizado, dependencia ministerial y órgano colegiado de ministros y jerarcas con participación o no de un Vicepresidente de la República.

Además, en el Consejo Social del 2002-2006 participaban con voz y voto los jerarcas de los entes descentralizados, cuando éstos están llamados a ser dirigidos y coordinados por los Ministros de Gobierno⁴⁶. Además, el Presidente de la República – máximo jerarca y director político- tuvo una participación marginal en el Consejo Social⁴⁷, lo que incidió en que el órgano no tuviera un mecanismo para hacer cumplir los acuerdos, ya que sus integrantes cumplían dos roles conflictivos, tomadores de decisiones de política intersectorial e interinstitucional y ejecutores de acciones institucionales.

Las situaciones anteriores respecto a los órganos designados para la dirección de los planes y programas, se presenta porque de acuerdo con Meoño⁴⁸ no ha sido práctica de los diferentes Gobiernos, organizarse en forma sectorial y regional como mecanismos para la planificación integral del Estado y el ejercicio de la función de dirección política y coordinación; es por ello, como lo ha indicado esta Contraloría General⁴⁹ que las políticas y recursos públicos operan en forma dispersa, descoordinada y desarticulada, generando duplicidades. Excepciones han sido, los esquemas sectoriales y regionales que operaron durante las décadas de los años setenta y ochenta; la organización regional que se implementó en el período 2002-2006⁵⁰, descontinuada en la actual Administración⁵¹ y la división sectorial que esta última tuvo el acierto de reactivar⁵²,

conforman el Área Social de Gobierno y el Ministro de Hacienda. El Consejo era presidido por el Presidente de la República y en su ausencia por el Ministro Coordinador del Área Social o la Primera Vicepresidenta de la República.

⁴⁶ Situación señalada en el informe *Estado de situación de la gestión pública 2006*. Programa de Monitoreo de la Gestión Pública, Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública, UCR, enero 2007, p.20.

⁴⁷ Participó en cuatro sesiones de un total de 43, entre el 27 de mayo de 2002 y el 17 de diciembre de 2003 (Ver Informe DFOE-SO-22-2004 del 4 de agosto de 2004, p. 22.)

⁴⁸ Meoño S., Johnny. *Exigencia y rendición de cuentas sobre ingresos y gasto público: un análisis de lo que jurídica, institucional y políticamente puede hacerse en la materia*. Universidad de Costa Rica, Facultad de Ciencias Económicas. Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, julio 2005, mimeo, p.9. Indica el autor que el régimen de dirección gubernativa no ha sido aplicado congruente y continuamente por ningún gobierno desde 1978, cuando se promulgó la Ley General de la Administración Pública, de manera que, no se ha ejercitado esta competencia mayor, llamada a lograr el orden y concierto interinstitucional que los legisladores en 1968 buscaron con la reforma del artículo 188 de la Constitución Política. Además, es del criterio, que el Estado costarricense podría funcionar con mayor eficacia del gasto público y bienestar para todos, si se cumpliera con el marco superior de dirección gubernativa dado por la Constitución Política, la Ley de Planificación Nacional, la Ley General de la Administración Pública y la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, e indica que no es necesario para ello cambiar el modelo ni efectuar reformas constitucionales que podrían no ser viables en el corto plazo. Ver también Meoño, J. *Evolución, actualidad y prospecciones del modelo político- institucional costarricense*. Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas. Universidad de Costa Rica.

⁴⁹ Contraloría General de la República, Informe DFOE-SOC-40-2006 del 15 de diciembre del 2006, p.19 y Memoria Anual 2006.

⁵⁰ Se practicó una organización regional por la necesidad de implementar el Plan Vida Nueva en el nivel local; en un inicio se conformaron los Consejos Sociales Regionales (COSORES) y posteriormente, los Consejos Regionales que ampliaban su conformación a todas las entidades públicas y ya no solo del área social, se integraban al Sistema Nacional de Planificación y se coordinaban por medio de MIDEPLAN, según Decreto Ejecutivo N° 31768-MIDEPLAN del 26 de marzo de 2004.

⁵¹ El sistema de regionalización establecido en el Decreto Ejecutivo N° 20432-MIDEPLAN del 21 de mayo de 1991, fue derogado por el Decreto Ejecutivo N° 33273-PLAN del 7 de agosto de 2006. Luego, mediante

con lo que la actual Administración Arias Sánchez tiene un mayor apego al marco constitucional y legal del país, aunque no se incorpora la dimensión regional y no opera el sistema integral previsto en la Ley de Planificación Nacional desde 1974 y demandado también por la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos desde el año 2001⁵³.

Adicionalmente, a las entidades existentes o nuevas que se crean como encargadas de los planes y programas, en ocasiones se les asignan funciones de entidades existentes, generando duplicidades e ineficiencia en el uso de los recursos públicos. Sobre el particular, es pertinente indicar que, en el caso del Triángulo de Solidaridad se creó la estructura denominada Comisión de Desarrollo Distrital para identificar, seleccionar y negociar los proyectos a ser desarrollados en las comunidades; sin embargo, existen los Concejos de Distrito con esas funciones, según el artículo 57 del Código Municipal. Además, el mecanismo del Triángulo de Solidaridad propició que mediante instancias e instrumentos diferentes, se realizaran funciones que la Ley sobre Desarrollo de la Comunidad le asigna al Consejo Nacional de Desarrollo de la Comunidad, a la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad (DINADECO) o a las Asociaciones de Desarrollo Comunal. También, la Secretaría Técnica del Consejo Social de la Administración Pacheco de la Espriella ejecutó funciones de planificación, seguimiento y evaluación, que no le fueron asignadas por la normativa y que son competencia de MIDEPLAN.

La razón por la que se generan estas estructuras que duplican radica en que las autoridades del Gobierno creen que estas organizaciones serán más expeditas en la ejecución al estar bajo su mando directo, a pesar de su frágil sustento normativo dado por decretos ejecutivos; además porque creen que las existentes no funcionan adecuadamente. Esta situación tiene el efecto de mayores costos de la intervención del Estado, inestabilidad institucional y dispersión de funciones y responsabilidades.

Además, la Contraloría General de la República ha indicado que se han creado estructuras organizativas con serios problemas de control como fueron los casos del Fondo de Compensación Social 1994-1998 y del Programa Triángulo de Solidaridad 1998-2002⁵⁴. Sobre este último, su Dirección gestionó y dispuso de recursos públicos y privados, con la finalidad de efectuar contrataciones y pagos al margen de la legislación, utilizó un mecanismo para evadir las leyes de Administración Financiera y de Contratación Administrativa, ya que los recursos no ingresaron al presupuesto nacional y se pudo disponer de esos dineros con la simple firma de un convenio; además, la citada Dirección no poseía registros contables ni de otra naturaleza para conocer con precisión la cantidad

Decreto Ejecutivo N° 34804-PLAN del 30 de agosto de 2008, se decretó una organización regional, pero desvinculada del Sistema de Planificación Nacional.

⁵² Establecida en el Decreto Ejecutivo N° 33151-MP "Reglamento orgánico del Poder Ejecutivo" del 8 de mayo de 2006, posteriormente derogado por el Decreto N° 34582-MP-PLAN del 4 de junio de 2008 y reformado por el N° 34986-MP-PLAN del 16 de diciembre de 2008.

⁵³ Meño analiza con profundidad la aplicación de la sectorialización en la actual Administración 2006-2010, ver *Estado de Situación de la Gestión Pública 2006*. Informe anual. Programa de Monitoreo de la Gestión Pública. Universidad de Costa Rica, enero 2007. p.17-26.

⁵⁴ Contraloría General de la República. Memorial Anual 2005, p. 57.

y el costo de los recursos materiales, financieros, humanos y tecnológicos que ha recibido y utilizado como apoyo para el desarrollo de sus funciones⁵⁵.

Otra situación que se ha presentado es que MIDEPLAN no ha sido participado en los procesos de planificación y diseño de los planes sociales del Gobierno, su labor de programación ha girado en torno a los Planes Nacionales de Desarrollo. Sin embargo, la legislación le asignó, a través de su rectoría sobre el Sistema Nacional de Planificación (SNP), la responsabilidad de elaborar propuestas de política y planes de desarrollo económico y social y participar en la formulación y adopción de políticas y planes de desarrollo nacional⁵⁶. La Viceministra de Planificación confirmó, con respecto al diseño de los planes y programas de superación de la pobreza, que *“la labor de MIDEPLAN ha sido la de asesorar en los temas estratégicos que aporten al desarrollo del país, dentro de una perspectiva de enfoque sectorial, analizando la evolución de los indicadores y evaluación los resultados.”* Además, confirma que MIDEPLAN no participó en el diseño de los programas dirigidos a superar la pobreza, dado que su participación se restringe fundamentalmente al *“diseño y divulgación de metodologías para la programación, seguimiento y evaluación de las acciones estratégicas de los Planes Nacionales de Desarrollo”*⁵⁷.

Por último, se determinó que usualmente los gobiernos inician su administración sin tener los planes formulados, por lo que recurren a su elaboración en forma relativamente rápida para empezar a ejecutarlos⁵⁸, y además, los diseñadores de los planes y programas son por lo general asesores que se encuentran fuera de la cotidianidad de la gestión pública⁵⁹, lo que incide en la viabilidad política y técnica de las propuestas y en su no continuidad al cambio de Administración. Esto se agrava porque no existe un contrapeso institucional sólido a nivel sectorial, regional y del propio MIDEPLAN como rector del SNP, que disponga de políticas y planes de largo plazo de desarrollo económico y social en los temas estratégicos, como es el caso de la pobreza.

Es así como se observa que los diferentes gobiernos, con excepción del actual, han tenido falta de claridad sobre quien debe ejercer la rectoría de cada sector de Gobierno, el rol que le corresponde a nivel intersectorial al Presidente de la República y al Sistema Nacional de Planificación; aún más, han desconocido que ese es el esquema

⁵⁵ Contraloría General de la República. Informe DFOE-SO-04-2002 del 15 de abril de 2002, Estudio de tipo financiero realizado en la Dirección General del Triángulo de Solidaridad.

⁵⁶ De conformidad con la Ley de Planificación Nacional, la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos y su Reglamento y el Reglamento General de MIDEPLAN.

⁵⁷ MIDEPLAN. Oficio DVM-010-09 26 de enero, 2009 de la Viceministra de Planificación a la Señora Contralora General de la República.

⁵⁸ Por lo general, cada Gobierno cuenta con su Programa de Gobierno elaborado por un equipo de su partido político, pero normalmente requiere de modificaciones y precisiones, además de algunos consensos institucionales y de los nuevos jerarcas designados.

⁵⁹ En las consultas realizadas como parte del presente estudio a autoridades, funcionarios y expertos, se obtuvo un total de 31 respuestas en relación con las personas que participaron en el diseño del plan social estratégico en las últimas tres administraciones. Alrededor de una tercera parte de las respuestas coinciden en que las ideas del diseño del plan o programa provenía de experiencias aprendidas apoyadas por organismos internacionales en otros países, otra tercera parte opinó que se originaron en sugerencias de personas que asesoraban al gobierno o que participaron en la elaboración del Plan de Gobierno, el resto de las respuestas hacen mención a funcionarios de nivel técnico sectorial, el Presidente o algún ministro, a MIDEPLAN y autores académicos. Lo anterior confirma que existen indicios de una tendencia de las administraciones de utilizar modelos de programas internacionales, así como de utilizar asesores para tomar las decisiones de política social.

organizativo que legalmente posibilita la dirección y coordinación políticas del plan o programas dirigidos hacia la superación de la pobreza, por lo que, las estructuras creadas no han sido efectivas para lograr los fines propuestos y menos aún, para capitalizar las experiencias y permitir el aprendizaje y el avance del país.

b. Integralidad de la política

Como se ha indicado, se requieren intervenciones públicas integrales para enfrentar con éxito los problemas que afectan la calidad de vida de los habitantes, como la desigualdad, la pobreza y la vulnerabilidad y exclusión social, que demandan la integración de las políticas económica y social y de la universal con la selectiva, en sus ámbitos regional y local, en el corto, mediano y largo plazo. Un enfoque de atención integral en políticas públicas refiere a la convergencia simultánea en territorio, población meta y tiempo, de las diferentes acciones institucionales.

Al respecto, se constató que los diferentes gobiernos han tenido una tendencia a fragmentar la política pública formulando planes por sectores independientes, planes nacionales sin la dimensión regional y planes regionales sin relación con el plan nacional ni sectoriales, ya que lo han hecho como procesos separados, paralelos y sin convergencia. En particular, con frecuencia los planes económicos adolecen de acciones concretas para la reducción de la pobreza, apostando a los efectos indirectos del desempeño de la economía y no se vinculan con los planes sociales; tampoco se prevén mecanismos claros de coordinación entre el consejo social y económico, cuando éstos han funcionado.

En relación con la integralidad a nivel de lo social exclusivamente, el Triángulo de Solidaridad (TS) fue conceptualizado como un mecanismo articulador de las acciones de varios actores en torno a un territorio y población específicos, por ende, tuvo como punto de partida la necesaria integralidad de las políticas. Por su parte, el diseño del Plan de Solidaridad (PS), si bien incluyó acciones en muchos ámbitos de los programas selectivos, previó la ejecución por parte de cada institución en particular, sin plantearse explícitamente la integralidad. A diferencia, el diseño del Plan Vida Nueva (PVN) propuso la intervención articulada, coordinada y cooperativa de las instituciones públicas alrededor de metas comunes, en zonas prioritarias y en familias identificadas en forma conjunta; planteando incluso que los programas sociales deben ser interinstitucionales, intersectoriales y multidisciplinarios.

Por otra parte, las metas consignadas para las acciones estratégicas del Sector Social y Lucha contra la Pobreza (SSLCP)⁶⁰ incluidas en el PND 2006-2010, fueron planteadas en función de los programas o acciones existentes en las instituciones, sin pretender al menos explícitamente, una mayor integralidad de las intervenciones mediante la articulación entre dichos programas, ya que no se establecen mecanismos que lo posibiliten. Claro está que algunas metas del SSLCP, por la naturaleza de las acciones o programas que las sustentan, contienen algún grado de integralidad, como el plan de

⁶⁰ Este Sector es uno de los 16 que definió la Administración Arias Sánchez como parte de la organización del Poder Ejecutivo e incluye los programas sociales selectivos (PSS) y las instituciones en los ámbitos de vivienda, asentamientos humanos, urbanismo, pensiones, fomento cooperativo y fomento municipal.

mejoramiento del acceso de la población indígena a los programas y servicios institucionales, el programa de erradicación de asentamientos en precario y condición de tugurio, el modelo de intervención integrada en Rincón Grande de Pavas y la atención de familias residentes en asentamientos campesinos.

El análisis realizado sobre la capacidad del Estado de implementar mecanismos de *integralidad*, mostró que ni el TS ni el PVN pudieron hacer realidad la atención integral, por dificultades al coordinar muchas entidades con diferente grado de desconcentración administrativa y presupuestaria, disponibilidad de recursos, capacidad de ejecución, reglamentaciones y procesos internos. Todo esto en un contexto de cultura individualista y con incipientes estructuras regionales y locales de planificación y coordinación, sin potestades de obligar al cumplimiento de los compromisos que se adquieren. Además, ambos planes permitieron demandas casi ilimitadas de parte de las poblaciones de los distritos y comunidades, que exacerbaron las expectativas frente a las posibilidades institucionales reales y en el caso del TS las metas de cobertura distrital para el período de gobierno desbordaron también esas posibilidades. Estos elementos le restaron integralidad a las acciones efectivamente realizadas. En el caso de proyectos, se careció de la definición del ente responsable de la totalidad del proyecto con potestades sobre los otros participantes, además, la conclusión de los mismos se dificultó pues hubo actores que no lograron cumplir con lo comprometido.

En el PVN, otro elemento que dificultó la atención integral fue la reglamentación existente sobre el acceso a la información individualizada del Sistema de Información de la Población Objetivo (SIPO)⁶¹ del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), que imposibilitó la disponibilidad de la misma por parte de los Consejos Regionales y por ende, la planificación y la atención en torno a las familias a beneficiar.

Durante la presente administración, la integralidad de las metas de las acciones estratégicas citadas del SSLCP también se ha visto limitada por las dificultades de coordinación como las que afectaron al TS y al PVN, ya que aunque se observan esfuerzos por parte de algunos de los entes participantes en la consecución de las metas, no existe un esfuerzo conjunto e integral, sino que cada institución realiza acciones individuales de manera desarticulada. *Un factor explicativo es, según palabras de directores regionales, la no existencia en las regiones de un espacio de coordinación del sector social y se agrega que "en el Año 2006 y principios del 2007, la existencia de un espacio de coordinación a nivel nacional del IDA y el IMAS facilitó el seguimiento al proceso en los asentamientos y la aplicación de la metodología de diálogo social en los asentamientos seleccionados, elaboración de planes de trabajo comunales e involucramiento de otras instituciones. Es necesario que se establezca de nuevo el vínculo entre estas instituciones, con el fin de cumplir con las comunidades y lograr el mejoramiento en la calidad de vida..."*⁶².

Es así como, para que la integralidad sea efectiva, demanda una perfecta coordinación de los diversos actores, de sus procesos, instrumentos y recursos; que

⁶¹ Es el único sistema diseñado en el país que permite registrar, caracterizar y calificar bajo dos criterios, pobreza por ingresos y pobreza según carencias (puntaje) a las familias potenciales beneficiarias de los servicios de los programas selectivos, así como establecer prioridades de atención y darles seguimiento.

⁶² Ver Informe DFOE-SOC-16-2009 del 16 de marzo de 2009, p.15.

requiere de potestad de dirección política pero también de mecanismos e instrumentos de gestión horizontal y transversal necesarios para la gestión a nivel local. Sin embargo, el primero no fue ejercido ni a nivel de cada sector ni a nivel intersectorial hasta la presente Administración, como se indicó anteriormente. Respecto a los segundos, el país había desmantelado las estructuras regionales y sectoriales creadas en la década de los años setenta y además, la institucionalidad pública carece de otro tipo de mecanismos e instrumentos útiles en el ámbito local, como sistemas de información y gestión interinstitucionales que apoyen los procesos de dirección política, gestión, seguimiento y evaluación de los planes y programas.

c. Asignación de recursos

Un aspecto importante es que no hay viabilidad técnica de la intersectorialidad-integralidad si no se asegura su financiamiento. El examen de las experiencias internacionales indica que no basta con que exista una planificación y definición de atribuciones conjuntas entre los sectores, sino que es imprescindible además, que aquellas sean reafirmadas en los planes y presupuestos de los entes concretos⁶³.

El Triángulo de Solidaridad y el Plan Vida Nueva fueron diseñados sin presupuesto específico, entonces la dotación de recursos quedó dependiendo de la capacidad de las instituciones para disponer y direccionar sus recursos en el ámbito local; lo cual incidió en una baja ejecución de las metas. Sobre el particular, la disponibilidad de recursos para el plan o programa se enfrenta a la limitación de que la mayoría de las instituciones del sector social tienen los recursos asignados por medio de leyes específicas. Esta situación generó un reducido margen para incidir en la determinación de los presupuestos anuales y su direccionamiento. Además, los presupuestos altamente centralizados en muchas de las instituciones generan poca capacidad de decisión de los directores regionales y los recursos disponibles son más limitados en las localidades rurales y dispersas.

A diferencia de lo anterior, el PS y el Programa Avancemos (PA)⁶⁴ fueron diseñados y contaron con recursos específicos en función de las metas planteadas -la prioridad política se concretó en prioridad fiscal, lo cual facilitó el cumplimiento de sus metas. Sin embargo, ambos estuvieron concentrados en pocas instituciones, en comparación con el TS y el PVN, por lo que su ejecución fue más institucional que interinstitucional. No obstante, otra perspectiva es visualizar al TS y al PVN como mecanismos y enfoques para romper la existente tradición de ejecutar las acciones públicas solo en forma institucional, lo que llevaría, como seguro llevó a sus diseñadores, a partir de los recursos humanos, financieros y materiales ya existentes en las diferentes entidades para reorientarlos en función de metas y territorios comunes.

⁶³ Cunill Grau, Nuria. *La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social*. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 al 21 de octubre de 2005.

⁶⁴ Programa de transferencia monetaria condicionada a familias en condición de pobreza para favorecer la permanencia y conclusión de adolescentes en la educación secundaria; diseñado e implementado en la Administración Arias Sánchez (2006-2010).

De acuerdo con lo anterior, los planes, programas, mecanismos y enfoques que no han contado con presupuesto específico no han logrado el cumplimiento de sus objetivos y metas, de allí la importancia de contar con recursos específicos si se trata de programas nuevos o de esquemas de gestión que requieren de tiempo para que las instituciones puedan redireccionar los recursos.

d. Sistemas de información

La política dirigida hacia la superación de la pobreza si bien implica la implementación de políticas económicas y sociales universales como en educación y salud, también requiere de políticas sociales de carácter selectivo. Varias de éstas últimas, requieren de la aplicación de criterios que permitan identificar las familias en el territorio, valorar su condición de pobreza, vulnerabilidad o exclusión social, definir criterios de selección y posteriormente, registrar el tipo de beneficio otorgado en cierto periodo o momento, así como medir los resultados (efectos e impactos) de los servicios recibidos. En Costa Rica habitan casi 5 millones de personas y alrededor del 18% de los hogares se encuentra en condición de pobreza (2008) y el 36% es simultáneamente pobre, vulnerable y excluido⁶⁵, por lo que se hace indispensable que se establezca un sistema único de información de población objetivo y beneficiaria para el uso por parte de los programas selectivos, con el fin de aprovechar economías de escala que reducen los costos de operación y aumentan la cobertura en el registro de la población objetivo; además de estandarizar los criterios de selección entre las distintas entidades públicas, posibilitar establecer un orden de prioridad entre las diferentes personas u hogares en función de sus necesidades y brindar mayor transparencia a los procesos de selección.

Respecto a sistemas de población objetivo y beneficiarios, el Plan de Solidaridad como el Plan Vida Nueva establecieron que los beneficios se otorgarían en función de los criterios de selección del SIPO, incluso, se propone “transversalizar” el SIPO en todo el Sector Social; sin embargo, no se hicieron previsiones financieras, normativas ni de recursos humanos que posibilitaran ese propósito.

En el año 2006 este órgano contralor indicó al Consejo Social de la Administración Pacheco de la Espriella y luego a las autoridades que asumieron la rectoría del Sector Social y Lucha contra la Pobreza en la presente Administración, sobre la existencia de deficiencias en los procesos de identificación, selección y registro de los beneficiarios, filtraciones de los servicios públicos hacia población no meta, exceso de requisitos para los beneficiarios y obstáculos para validar la información presentada por

⁶⁵ “El traslape con la pobreza de las demás dimensiones es muy elevado, de forma tal que cuando se considera la pobreza propiamente (privación material), se está contemplando la concreción de muchos riesgos (vulnerabilidades) y la exclusión en situaciones de pobreza propiamente”. Sauma, Pablo. *Variables e indicadores de pobreza, vulnerabilidad y exclusión para el Sistema de Información y Gestión Integrada de los Programas Sociales Selectivos*. Consultoría realizada para el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH), en su calidad de Rector del Sector Social y Lucha contra la Pobreza, con el financiamiento del Banco Mundial. San José, junio del 2008, p. 58.

éstos, que producía inequidad e ineficiencia en el uso de los recursos⁶⁶. Además, el órgano contralor indicó que el uso de diversos sistemas y procedimientos de selección de beneficiarios en las instituciones y programas sociales, conducía a duplicidades en los requisitos que se solicitan, con un aumento en los costos para los potenciales beneficiarios⁶⁷. Lo anterior dificulta el diseño y ejecución de políticas y planes integrados, pues cada institución y programa trabaja con su propia población objetivo, que aunque en el territorio puede coincidir, ello no resulta de un proceso planificado y articulado y no queda documentado para efectos de seguimiento y evaluación.

A pesar de los esfuerzos en las administraciones Rodríguez Echeverría y Pacheco de la Espriella, fueron pocas las entidades y programas que utilizaron la información del SIPO y el Sistema no logró ser implementado en el resto de instituciones⁶⁸. La actual Administración incluyó en el Plan Nacional de Desarrollo emitido en enero de 2007, la implantación de un Registro Único de Beneficiarios (RUB) con la meta de que al 2010 todos los programas selectivos estuvieran articulados a él. Posteriormente el RUB fue conceptualizado como parte del denominado Sistema de Información y Gestión Integrada de los Programas Sociales Selectivos (SIGIPSS). Entre los años 2007 y 2008, la Administración indica que se determinaron las necesidades informáticas, la capacidad de las instituciones, los parámetros conceptuales sobre la población beneficiaria, los requerimientos del sistema y las variables a incluir. No obstante, este órgano contralor está en proceso de seguimiento de los avances hasta la fecha.

Asimismo, en ese contexto de la política dirigida hacia la superación de la pobreza, son necesarios sistemas interinstitucionales e intersectoriales de información de ejecución física y financiera de las diferentes prestaciones que brindan las entidades públicas, con el fin de conocer los recursos invertidos y la producción realizada en forma intersectorial. Estos sistemas son fundamentales para apoyar la adecuada dirección, planificación, monitoreo y evaluación de los programas dirigidos hacia la superación de la pobreza.

En el diseño de los planes Solidaridad como Vida Nueva se contempló la implementación de sistemas para centralizar la información de ejecución de los diferentes programas. El PS estipuló el uso de un sistema de información gerencial para controlar la ejecución del presupuesto y las metas, desarrollado por la Organización Panamericana de la Salud (OPS). En el caso del PVN, a la Secretaría Técnica del Consejo Social se le encargó desarrollar un sistema de información de programas, proyectos y presupuesto que involucrara a todas las instituciones que conformaban el Consejo.

Fue así como en la Administración Rodríguez Echeverría se adaptó el Sistema de Información Gerencial (SIG) y fue utilizado para registrar la ejecución física y

⁶⁶ Contraloría General de la República. Informe No. DFOE-SO-11-2006. "Utilización del Sistema de Información de la Población Objetivo del Instituto Mixto de Ayuda Social en el Sector Social". 15 de marzo de 2006.

⁶⁷ Contraloría General de la República. Informe No. DFOE-SOC-03-2007 del 2 de febrero de 2007 "Gestión de los principales programas de asistencia y promoción social". 15 de marzo de 2006.

⁶⁸ El Informe No. DFOE-SO-11-2006 del 15 de marzo de 2006 indica que el uso del SIPO hasta fines del 2005 se concentró en tan sólo 6 instituciones de un total de 23, de las cuales 3 lo usaban sólo como referente y no como criterio de selección.

financiera con desagregación distrital, de los programas financiados por el FODESAF que incluía los del PS. En la Administración Pacheco de la Espriella, se utilizó el Sistema DevInfo desarrollado por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF por sus siglas en inglés), para registrar la información de los diferentes programas sobre cantidad de bienes, servicios y recursos ejecutados a nivel distrital. No obstante, en ambos casos, estos sistemas fueron utilizados únicamente como bases de datos, es decir, de registro una vez que las prestaciones de bienes y servicios se dieron; además dejaron de utilizarse al cambiar los gobiernos, con la consiguiente pérdida de recursos y de la experiencia.

Dado lo anterior, el país aún no cuenta con sistemas *interinstitucionales* de información presupuestaria y de prestación de bienes y servicios; y tampoco de población objetivo y beneficiarios de los programas, los cuales funcionen como sistemas para su gestión integrada y permitan retroalimentar los procesos de dirección política, seguimiento y evaluación. Al día de hoy, las entidades continúan utilizando sus propios métodos de selección y registro de beneficiarios, con duplicación de esfuerzos, diferentes criterios y metodologías para determinar condiciones de pobreza, vulnerabilidad y exclusión social. Lo anterior no ha permitido cuantificar el total de recursos invertidos en los programas o planes sociales ni conocer con certeza los costos unitarios, la cobertura y los bienes y servicios suministrados a cada unidad familiar.

2.2. La evaluación de las políticas de superación de la pobreza

En este acápite se exponen los resultados en relación con la evaluabilidad de los planes y programas en términos de la formulación de sus objetivos y metas, así como, el alcance que tuvieron las evaluaciones realizadas a los mismos, tanto por MIDEPLAN como por los órganos que los tuvieron a cargo en las anteriores administraciones y la Rectoría del Sector Social y Lucha contra la Pobreza de la actual Administración.

La capacidad del Estado para evaluar este tipo de políticas y determinar si la acción pública alcanza aquellos objetivos y metas propuestos en forma fehaciente⁶⁹, hace referencia a analizar el grado en que se dispone de mecanismos, metodologías e informes y el uso de los mismos para la toma de decisiones y la rendición de cuentas.

El marco normativo general de los procesos de evaluación de resultados de las políticas, planes y programas públicos, lo constituye el artículo 11 constitucional que establece la obligación de la Administración Pública de someterse a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas. Más específicamente, se definen los componentes orgánicos y funcionales del Sistema Nacional de Evaluación (SINE), principalmente en la Ley de Planificación Nacional N° 5525 y la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (LAFRPP) N° 8131, las cuales constituyen los dos ejes legales fundamentales. De este marco jurídico se desprenden claramente las potestades de MIDEPLAN como el órgano rector del SNP, con funciones de seguimiento y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo (PND) y con la responsabilidad de definir los criterios y lineamientos técnicos, metodológicos e

⁶⁹ Repetto, Fabián. *Capacidad Estatal Requisito para el Mejoramiento de la Política Social en América Latina*. Washington D.C: INDES-BID. 2004.

instrumentos y ejecutar el seguimiento y la evaluación. Teniendo en cuenta además, el papel fundamental que desempeñan el resto de componentes orgánicos, tales como las rectorías sectoriales que operan a partir del 2006, los jerarcas públicos en general, las unidades de planificación de las entidades públicas y el Ministerio de Hacienda como rector del Sistema de Administración Financiera⁷⁰. MIDEPLAN, además, tiene la responsabilidad de remitir a este órgano contralor el informe final sobre los resultados de la ejecución del presupuesto, el cumplimiento de las metas, los objetivos, las prioridades y acciones estratégicas del PND y su aporte al desarrollo económico-social del país.

Los informes de gestión del PND elaborados por MIDEPLAN durante el período 2003-2008 no permiten conocer los resultados logrados por los planes sociales o programas prioritarios, pues solo se refieren al porcentaje de cumplimiento de las metas, reportado por el órgano coordinador del plan social, la rectoría sectorial o las instituciones ejecutoras. La metodología adoptada por el Sistema Nacional de Evaluación (SINE) de MIDEPLAN no establece mecanismos que le permitan la verificación de la información en el campo y realizar estudios sobre los resultados de la gestión como los efectos e impactos⁷¹ y su contribución al desarrollo económico y social del país, la efectividad de los programas, el costo unitario de los servicios y la eficiencia en el uso de los recursos públicos, tal y como lo establece la LAFRPP en su artículo 52⁷². Este incumplimiento de MIDEPLAN, se repite a nivel institucional, las cuales están obligadas a informar sobre este tipo de indicadores evaluativos anualmente, según se prevee en el artículo 51 de la citada Ley.

El poco alcance que han tenido las evaluaciones citadas y la ausencia de verificación de campo, se presentan también a nivel del órgano coordinador del plan o programa social de las últimas dos Administraciones y de la Rectoría del Sector Social y Lucha contra la Pobreza de la actual Administración. La rendición de cuentas y las evaluaciones fueron insuficientes, con un fuerte sesgo hacia los indicadores de producto, de recursos ejecutados y con limitaciones en su desagregación geográfica, ya que las evaluaciones de efectos e impactos son más complejas y costosas⁷³. En el proceso de elaboración del informe sectorial, la Rectoría del Sector Social y Lucha contra la Pobreza, realiza una labor de consolidación de la información documental que reportan las instituciones responsables de cada meta, pero no se realiza verificación de campo, que permita validar esos reportes.

Lo anterior implica que existe un desconocimiento de los resultados de las políticas, los propios funcionarios públicos desconocen los efectos e impactos de sus acciones y en particular por ejemplo, las filtraciones en los programas de personas que no

⁷⁰ Contraloría General de la República. Informe No. DFOE-SAF-09-2008. Estudio sobre el Proceso de Evaluación y Seguimiento del Plan Nacional de Desarrollo. 31 de julio de 2008.

⁷¹ Las explicaciones dadas por MIDEPLAN entre otros, es la falta de recursos dado el alto costo de estas verificaciones. Informe No. DFOE-SAF-01-2007

⁷² La Contraloría General señaló a MIDEPLAN tal omisión en sus informes (Oficio 7107 (FOE-SAF-0251) del 3 de julio del 2007). No obstante, MIDEPLAN envió a todas las instituciones públicas una circular haciéndoles saber sobre la necesidad de atender los contenidos de los informes conforme a el artículo 52 de la LAFRPP. En relación con los costos, MIDEPLAN argumenta que es el Ministerio de Hacienda quien debe establecer un Sistema de Contabilidad de Costos.

⁷³ Tal como ocurrió con las Auditorías de Calidad en el MIVAH, que se suspendieron en el 2006 (ver Informe No. DFOE-SOC-51-2008, p.14-16).

son población meta⁷⁴. Un elemento importante de considerar es que las instituciones usualmente no cuentan con equipos técnicos especializados en materia evaluativa ni mecanismos de retroalimentación de sus informes para orientar el diseño y la ejecución de las políticas, planes y programas en el ámbito nacional, regional y mucho menos local.

En relación con la evaluabilidad de los planes, se determinó que con frecuencia las metas se diseñan con deficiencias que dificultan el seguimiento y la evaluación, como las siguientes: a) no se incluye la totalidad de entes con responsabilidad de intervención en el logro de la meta, lo que dificulta su cumplimiento; b) no definen claramente lo que comprenden o no cuantifican lo que se desea lograr ni en qué plazo, por lo que no existen criterios para determinar si fue cumplida; c) se formulan en forma más amplia que la acción estratégica a la que pertenecen, por lo que no necesariamente su cumplimiento lleva a cumplir totalmente con el objetivo de su acción estratégica⁷⁵; y d) se fijan en un nivel bajo respecto a la capacidad de ejecución existente, que luego requiere reformulación por parte de la entidad.

También es una práctica que el órgano coordinador del plan o programa social para la superación de la pobreza y las instituciones ejecutoras, cambian los criterios de evaluación inicialmente definidos al modificar el volumen de la meta, reportar lo ejecutado bajo un criterio ampliado⁷⁶ y modificar el concepto del indicador para reducir su alcance⁷⁷ conforme a lo que la entidad normalmente puede realizar. Todo ello tiene el efecto de sobreestimar el cumplimiento de las metas. Sobre el particular, el SINE de MIDEPLAN y la Rectoría del Sector Social y Lucha contra la Pobreza dan trámite a las solicitudes e informes de ejecución, pero no controlan estas situaciones. Esta situación se dio en todos los programas dirigidos hacia la superación de la pobreza durante las últimas tres administraciones, incluyendo la actual. Por lo anterior, la fijación de metas desafiantes se puede estar realizando únicamente para efectos de configurar los planes de desarrollo e institucionales, ante la posibilidad de realizar ajustes como los indicados. Esto significa que la evaluación en estas condiciones pierde su razón de ser ya que no incentiva el esfuerzo institucional e interinstitucional ni los mecanismos de articulación para su cumplimiento y tampoco retroalimenta el diseño de las metas para el período siguiente.

⁷⁴ De acuerdo con el Informe XIV sobre el Estado de la Nación correspondiente al 2007, las filtraciones (beneficiarios fuera de la población meta) más altas se dan en los siguientes programas: Bono Familiar de vivienda (74,4%), Becas en secundaria (56,6%), Pensiones no contributivas (53,9%) y los CEN-CINAI (40,5%) (cuadro 2.26, p.139).

⁷⁵ Del PND 2006-2010, meta 10.3 "Otorgar 51.805 créditos para vivienda" de la acción estratégica "la atención del déficit habitacional y alivio a la pobreza, con énfasis en asentamientos en precario y condición de tugurios". Además, meta 4.1 "Capacitar y certificar a 3.221 jóvenes en competencias laborales" de la acción estratégica "Impulsar y desarrollar una oferta de capacitación en competencias laborales dirigida a la población pobre, con énfasis en jóvenes."

⁷⁶ Por ejemplo, la cantidad global de beneficiarios que se incorporaron al Programa Avancemos durante el 2007, incluye personas de mayor edad y de características socioeconómicas más amplias a las definidas para cuantificar la meta original establecida en el PND 2006-2010, ya que se amplió la definición de la población objetivo del Programa, pero no se hizo el ajuste correspondiente en la magnitud de la meta (Ver informe DFOE-SOC-17-2008 del 8 de abril de 2008, p. 14).

⁷⁷ Por ejemplo, en la meta 5.1 del Sector Social y Lucha contra la Pobreza de la presente Administración, se cambió de "comunidades organizadas", planteado al inicio, a "acercamiento con organizaciones comunales", con lo cual, no se logra el objetivo propuesto, que es desarrollar procesos de organización de las comunidades y permitió aumentar la ejecución de 10 en el 2007 a 342 en el 2008.

En relación con los procesos de evaluación, se concluye que a pesar de que en el diseño de los planes se expresa que se van a evaluar sus efectos e impactos, ya en el desempeño del Gobierno, los órganos que los dirigen no le otorgan la importancia debida a la evaluación y se conforman con los reportes de ejecución de recursos y de producción. Por otra parte, MIDEPLAN aún no se ha organizado para realizar el control y verificación de la información reportada -ni siquiera de forma selectiva- y tampoco para evaluar los efectos e impactos. También son de considerar las limitaciones técnicas que aún se evidencian en el planteamiento de las metas y sus indicadores. Todo lo anterior es preocupante ya que no hay información relevante para tomar medidas correctivas, continuar lo que funciona y discontinuar lo que no y con ello, aumentar la eficiencia y eficacia de los recursos invertidos en la implementación de políticas y programas dirigidos hacia la superación de la pobreza.

2.3. El Sector Social y Lucha contra la Pobreza (SSLCP) de la Administración Arias Sánchez 2006-2010

En este apartado del informe se presenta una valoración de la manera en que la actual Administración conceptualizó y organizó el Sector Social y Lucha contra la Pobreza (SSLCP) y de algunos elementos del ejercicio de la rectoría.

a. Conceptualización y organización del Sector

La implementación de la rectoría en el ámbito específico de los programas sociales selectivos (PSS) durante la presente Administración tuvo algunas características que es importante indicar como lecciones aprendidas.

El cambio de Ministro rector, del Ministro de Vivienda y Asentamientos Humanos a la Ministra de Salud, en agosto de 2008 cuando el primero de ellos se retiró del Gobierno, se justificó en un concepto más amplio e integral de la salud⁷⁸, que hace más complejo el ejercicio de la rectoría en salud y plantea el riesgo de reducir el alcance de la rectoría en pobreza, vulnerabilidad y exclusión social. A pesar que existen estructuras técnicas de apoyo a la labor rectora en ambos sectores, la rectoría es por disposición de ley competencia exclusiva de la Ministra del ramo y del Presidente de la República, como se indicó en el punto 2.1 inciso a) de este informe, siendo quienes tienen que tomar las decisiones estratégicas de política pública en cada ámbito sectorial. Además, la complejidad surge porque, tanto el Sector Salud como el Social y Lucha contra la Pobreza, tienen sus ámbitos particulares que son amplios, complejos y

⁷⁸ Considérese que en el Decreto Ejecutivo No. 34741-MP-PLAN del 10 de setiembre de 2008 que cambia la citada rectoría, entre los considerandos se afirma que: “■ La salud es un componente esencial para el desarrollo social./ ■ Los factores determinantes para lograr condiciones de vida saludables en la población y promover el desarrollo social tienen que ver especialmente con la reducción de la pobreza, el hambre, la mortalidad materna infantil, el saneamiento ambiental, la lucha contra la violencia y toda forma de exclusión y discriminación especialmente en grupos vulnerables./ ■ La nueva perspectiva sociológica de la salud, ve a ésta como el resultado de la ejecución de políticas y programas, dirigidos a mejorar las condiciones de alimentación, vivienda, educación, ingreso, medio ambiente, empleo y la protección y atención a los grupos vulnerables; lo que reafirma una concepción más integral de la salud como base del desarrollo social sostenible.” Mediante el oficio DM-SS-674-2009 del 6 de febrero de 2009, ante consulta del órgano contralor, la Ministra de Salud indica estas mismas razones como justificantes del cambio de la rectoría.

especializados, como lo muestran los hechos de que las políticas hacia la superación de la pobreza, vulnerabilidad y exclusión social son propias de la estrategia de desarrollo del país, que el sector salud absorbe cerca del 6% del PIB⁷⁹ y los programas sociales selectivos (parte del SSLCP) cerca del 2%, y además, que el SSLCP cobija a 36 entidades y el sector salud a 6, todas de diverso tamaño y naturaleza.

Sobre el particular, la Ministra de Salud en su carácter de Rectora del SSLCP indica que no comparte esta conclusión, afirmando lo que de seguido se cita, pero sin explicar por qué no es más complejo ejercer la rectoría en salud, teniendo además la rectoría en el tema de pobreza:

“se debe entender en forma separada e independiente el funcionamiento de la Rectoría del Sector Salud y el de la Rectoría del Sector Social y Lucha contra la Pobreza. Cada uno de estos sectores, cuenta con un equipo de profesionales y una estructura administrativa propia que sirve de apoyo, coadyuva y facilita el rol de Rectoría que se ejerce entre las instituciones que integran cada uno de los Sectores. Además, cabe afirmar que en ningún momento se ha descuidado el quehacer y las responsabilidades a cargo de la Ministra Rectora ni en el Sector Salud ni en el Sector Social y ambos sectores han venido laborando con normalidad.”⁸⁰

Por otra parte, la decisión de trasladar a medio período de Gobierno el ejercicio de la rectoría del SSLCP a la Ministra de Salud, mostró una ruptura de la línea conceptual y política con que se había iniciado, de vincular los programas sociales selectivos al ámbito de vivienda y asentamientos humanos, para poner un mayor énfasis en el fenómeno de la pobreza como uno de los determinantes de la condición de salud. El cambio conceptual, además, tuvo implicaciones en el nivel operativo, según se comenta en los párrafos siguientes.

A partir de mayo de 2006, se invirtieron recursos en la conformación del Viceministerio de Desarrollo Social en el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, el diseño de su estructura y la posterior gestión y nombramiento de 25 plazas. También se trabajó en la conceptualización de una ley que le brindara sustento al ámbito de los PSS y a la vez resolviera la ausencia de una Ley de creación del Ministerio de Vivienda, lo cual llevó a la elaboración del proyecto de Ley de creación del Ministerio de Vivienda y Desarrollo Social dado a conocer en febrero de 2008⁸¹. Adicionalmente, se trabajó en la implementación de los sistemas de información para el ejercicio de la citada rectoría que derivó en la propuesta del Sistema de Información y Gestión Integrada de los Programas Sociales Selectivos (SIGIPSS), ya mencionado. Todo lo anterior pretendía

⁷⁹ Producto Interno Bruto.

⁸⁰ Oficio DM-SS-3620-2009 del 12 de mayo de 2009, p.4.

⁸¹ Mediante el oficio DM-0096-08 del 15 de febrero de 2008, el Ministro de Vivienda y Asentamientos Humanos, y Rector del Sector Social y Lucha Contra la Pobreza, remitió al Ministro de la Presidencia, la propuesta de Ley de Creación del Ministerio de Vivienda y Desarrollo Social, en cumplimiento con el PND y con la disposición 4.1 a) del informe DFOE-SOC-38-2007 del 18 de julio de 2007.

atender disposiciones de esta Contraloría General y fueron incluidas como acciones estratégicas en el PND 2006-2010.

Desde agosto de 2008, la Ministra Rectora del SSLCP está invirtiendo recursos y esfuerzos para unificar los sectores Salud y Social y Lucha contra la Pobreza, según se constata de sus proyectos para el desarrollo organizacional del Viceministerio de Desarrollo Social, que lo trasladan a la estructura orgánica del Ministerio de Salud⁸². A nivel jurídico, la nueva rectoría está proponiendo que el Ministerio de Salud sea transformado en el Ministerio de Salud y Desarrollo Social⁸³, por lo cual desestimó el proyecto de ley de creación del Ministerio de Vivienda y Desarrollo Social.

Sobre el particular, a pesar que la Ministra de Salud, en su condición de Rectora del Sector Social, no comparte que hubo una ruptura de la línea conceptual y política, indica que *"...se amplió el enfoque de programas sociales selectivos bajo el enfoque de producción social de la salud,, y todo ello ha venido a mejorar, ampliar, fortalecer el quehacer del Sector Social y Lucha contra la Pobreza, dentro del cual sigue siendo parte importante lo relativo al ámbito de vivienda y asentamientos humanos, tal y como fue definido originariamente en el PND 2006-2010."*⁸⁴

La propuesta jurídica de la rectoría actual, en su versión de enero de 2009, que se mantiene a la fecha de emisión del presente informe, consiste de un proyecto de Ley de 6 artículos que modifica la Ley Orgánica del Ministerio de Salud, básicamente para cambiar el nombre a Ministerio de Salud y Desarrollo Social y para trasladar la DESAF y FODESAF a ese ministerio. Sin embargo, es omiso en ampliar su ámbito de acción, sus fines y sus competencias para abarcar el "desarrollo social", concepto que no define ni delimita. Además, no indica si incluiría los ámbitos de vivienda, asentamientos humanos, ordenamiento territorial, pensiones y fomento cooperativo, así como la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social, que comprenden el actual SSLCP.

Adicionalmente, el proyecto agrega al término "salud" el término "y desarrollo social", pero solo en el nombre del Ministerio y no donde la ley se refiere al ámbito de salud, con lo cual el Ministerio tendría un nombre más amplio de lo que abarcaría y cabe recordar que una competencia debe ser expresa y no por interpretación del nombre. Por lo anterior, ese proyecto de Ley en su estado actual genera un elevado riesgo de que el ámbito de política pública de los PSS, que es la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social, sea marginal o reducido en el ejercicio de la rectoría, situación inconveniente para las poblaciones afectadas, puesto que la tendencia

⁸² "Proceso de Desarrollo Organizacional en el Viceministerio de Desarrollo Social", Escuela de Ingeniería Industrial de la Universidad de Costa Rica. Enero 2009. Informe final de la consultoría realizada entre los meses de agosto del 2008 y enero del 2009, mediante un trabajo coordinado entre personal de dicho Viceministerio, Ministerio de Salud y la Escuela de Ingeniería Industrial de la Universidad de Costa Rica.

⁸³ "Proyecto de Ley: Cambio de nombre al Ministerio de Salud para que en lo sucesivo se denomine "Ministerio de Salud y Desarrollo Social" y traslado de la Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social al Ministerio de Salud y Desarrollo Social". Versión Borrador. Viceministerio de Desarrollo Social. Enero 2009.

⁸⁴ Oficio DM-SS-3620-2009 del 12 de mayo de 2009, p.3-4..

internacional ha sido la de constituir un Ministerio específico de Desarrollo Social o con similar denominación⁸⁵.

A diferencia, el proyecto de ley de creación del Ministerio de Vivienda y Desarrollo Social consta de 38 artículos y 7 transitorios. Los tres primeros artículos establecen, de manera clara, los fines, el ámbito funcional de la rectoría y la población objetivo; los artículos 4 al 9, establecen aspectos de organización como la creación del Consejo Sectorial y el Consejo Intersectorial de Ordenamiento Territorial. Así mismo, en estos artículos se definen las funciones del Ministerio, entre las que destaca, la potestad de normar y aprobar los presupuestos de las entidades y programas integrados al Sector para verificar que -junto con los planes anuales- estén alineados a las políticas, directrices y lineamientos emanados de la rectoría sectorial. En los artículos 12 al 37 se proponen reformas a las leyes de creación de instituciones como el IMAS, INA, IDA, INVU, Comisión Nacional de Emergencia, BANHVI, INAMU, CONAPAM y DINADECO y a las leyes de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, Atención de las mujeres en condición de Pobreza, Planificación Urbana y al Código de la Niñez y la Adolescencia. La mayoría de estas reformas establecen la incorporación del Ministro de Vivienda y Desarrollo Social en las respectivas Juntas Directivas, pero otras reformas son el traslado al Ministerio de Vivienda y Desarrollo Social de dos entidades: la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad (DINADECO), dependencia del Ministerio de Gobernación y Policía y la Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones familiares (DESAF) y el FODESAF, pertenecientes al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Adicionalmente, el proyecto establece diez principios: universalidad, igualdad de oportunidades, solidaridad, integralidad, participación social, desarrollo sostenible, diversidad sociocultural, exigibilidad de los derechos sociales, irrenunciabilidad y transparencia.

Aunado a lo anterior, se debe recordar que existen en la cartera de Trabajo y Seguridad Social competencias legales en el ámbito que cubren los PSS; en particular, el bienestar social y en las funciones de *dirección, estudio, formulación de la política nacional, coordinación, organización y administración de los servicios*⁸⁶ y que en la especie son atinentes con una Rectoría del Sector Social. No obstante, se considera que el ámbito de bienestar social⁸⁷ abarca solo una parte del ámbito de los PSS, en particular los que prevalecieron hasta mediados de la década de los años noventa y no los creados hacia finales de esa década, especializados en la promoción y defensa de los derechos de grupos sociales como los niños, las niñas y adolescentes, las mujeres, los jóvenes y las personas adultas mayores⁸⁸. De allí que la legislación nacional referente a la cartera

⁸⁵ Esta Contraloría General analizó las formas de organización de los programas de carácter social selectivo en un total de 20 países seleccionados en Europa y América, a partir de información proveniente de revisión bibliográfica, bases de datos, sitios en línea (Internet) y consulta a expertos. Ejemplos de países con un Ministerio de Desarrollo Social son: México, Panamá, Argentina, Uruguay, Colombia; Perú, Brasil, Ecuador, Canadá, Dinamarca, Noruega y Alemania.

⁸⁶ Los cuales se establecen en los artículos 1 y 2 de la Ley de creación del MTSS, N° 1860 del 21 de abril de 1955.

⁸⁷ El concepto de bienestar social que prevalecía en el espíritu de los legisladores de entonces, comprende la resolución de los problemas de desempleo, prostitución, vivienda inadecuada, mendicidad, niñez desamparada, ancianos desvalidos y en general necesidades que por circunstancias especiales tienen las personas y las comunidades.

⁸⁸ La CEPAL, en el libro "La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad", publicado en el 2006, indica que ante los nuevos riesgos sociales derivados de los cambios en la producción y en el trabajo, en los perfiles epidemiológicos y demográficos, en las familias y en los roles de género, surgió la

ministerial que cubre el ámbito de los programas sociales selectivos es insuficiente, pues no contribuye a su visualización en la globalidad de las políticas públicas ni a su transversalización.

Por último, un aspecto importante de considerar, radica en el hecho de que la propuesta de creación del Ministerio de Vivienda y Desarrollo Social, como otras que en el pasado han sido elaboradas e incluso presentadas a la Asamblea Legislativa, pretendía resolver el problema del vacío legal que por años ha tenido el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, carencia que este órgano contralor solicitó resolver en el informe DFOE-SOC-38-2007 del 18 de julio de 2007. Al desestimarse dicha propuesta de ley y promoverse la del Ministerio de Salud y Desarrollo Social, el Poder Ejecutivo debe definir aún el medio para establecer por la vía legal al MIVAH y formalizar el ámbito de acción de esta estructura de sustento y apoyo al ejercicio de las funciones de dirección y coordinación políticas que competen al Ministro de la citada cartera.

Se concluye que el cambio conceptual operado en el Sector Social y Lucha contra la Pobreza interrumpió varios procesos orientados a la consolidación de una estructura técnica para el ejercicio de la rectoría de los PSS, ya que a menos de un año de finalizar el gobierno, no se dispone de una propuesta final de ministerio cuyo ámbito abarque los programas sociales selectivos, siendo que en febrero de 2008 hubo una propuesta concreta en ese sentido. Adicionalmente, se interrumpió el proceso orientado a que la cartera de Vivienda y Asentamientos Humanos contara con su ley orgánica.

Es así como, dentro de una misma administración de Gobierno puede romperse la línea conceptual y política inicial, ya que los ministros traen sus propios conceptos y enfoques, y no siempre optan por continuar esa línea como una política de gobierno. La consecuencia perjudicial para el país radica en el retraso e interrupción de procesos con efectos en términos de tiempo e ineficiencia en el uso de recursos de la Hacienda Pública.

b. El ejercicio de la rectoría del Sector

Para valorar el ejercicio de la rectoría del SSLCP se analizó la frecuencia de las reuniones del Consejo Sectorial, la emisión de directrices y el funcionamiento de comisiones de trabajo, según se expone de seguido.

i) Reuniones del Consejo Sectorial

Entre mayo y diciembre de 2008 el Consejo Sectorial del SSLCP se conformaba por los Ministros rectores del respectivo sector y los jefes administrativos de las instituciones descentralizadas que formaban parte de él⁸⁹. Sin embargo, a partir del

necesidad de reformas a los Estados de bienestar con vistas a proteger los derechos ciudadanos; y que en ese marco, el concepto de seguridad abarca nuevos ámbitos sociales que superan los clásicos y se extiende a la edad y a categorías adscriptivas como género y minoría étnica, y se vincula cada vez más a la ciudadanía, los derechos humanos y la profundización de la democracia (p. 33).

⁸⁹ Decreto Ejecutivo N° 33151-MP "Reglamento orgánico del Poder Ejecutivo" del 8 de mayo de 2006.

2009 se conforma por los Ministros Rectores del Sector Social, quien preside, Sector Salud, Sector Educativo, Sector Trabajo y Seguridad Social, la Ministra de Vivienda y Asentamientos Humanos y el Presidente Ejecutivo del Instituto Mixto de Ayuda Social⁹⁰, como un medio de hacerlo estratégicamente más gobernable⁹¹.

Se determinó que bajo la Rectoría del Ministro de Vivienda, transcurrieron casi 5 meses entre la primera y la segunda reunión del Consejo Sectorial y casi 7 meses entre la última y la penúltima⁹². Bajo la Rectoría de la Ministra de Salud, pasaron 5 meses para llevar a cabo la primera reunión, que fue en enero del 2009⁹³, por disposición de la Ministra rectora, para esperar los resultados del estudio de desarrollo organizacional del Viceministerio de Desarrollo Social.

Lo anterior indica que el espacio del Consejo Sectorial del Sector Social y Lucha contra la Pobreza ha sido poco utilizado como órgano de coordinación y consulta del Ministro Rector, en cuanto a los planes, programas y metas que le corresponde ejecutar según el Plan Nacional de Desarrollo.

ii) Emisión de directrices

La LGAP establece la directriz como el mecanismo mediante el cual se ejerce la rectoría en el respectivo sector, en ella se concreta la política gubernamental en forma de objetivos, metas, prioridades y lineamientos y en la medida de lo posible, deben indicar los plazos y términos en que se espera, razonablemente, se logren los resultados que se desean⁹⁴. Por lo anterior, se considera que la directriz debe ir firmada tanto por el Presidente de la República como por el Ministro del ramo, en tanto Poder Ejecutivo y además, debe ser publicada en el Diario Oficial para formalizarla y divulgarla en forma amplia.

De la revisión de los documentos referidos por el Viceministerio de Desarrollo Social como directrices emitidas, se determinó que, la directriz como instrumento de dirección ha sido un mecanismo de poca utilización por los Ministros que han sido rectores del SSLCP; se confunde con decretos ejecutivos, oficios de asuntos operativos y lineamientos que se orientan a otros aspectos como la definición de organización, solicitud de colaboración e información, comunicación de información relevante y no sobre la materia propia de la directriz en el sentido de concretar la política gubernamental en forma de objetivos, metas, prioridades y lineamientos; no son publicados formalmente por medio del Diario Oficial; y no son firmados por el Ministro del ramo y el Presidente de la República en forma conjunta, quienes tienen la potestad de dirección, como se ha indicado.

⁹⁰ Decreto Ejecutivo N° 34986-MP-PLAN, del 16 de diciembre de 2008.

⁹¹ Oficio DM-SS-3620-2009 del 12 de mayo de 2009, p.4.

⁹² La primera reunión con los representantes de las instituciones del Sector Social y de Lucha contra la Pobreza, se realizó el 8 de junio de 2006, para iniciar el proceso de coordinación y articulación sectorial, mediante la instalación del Sector. Posteriormente, se realizaron seis sesiones, el 31 de octubre y el 5 de diciembre de 2006, el 7 de febrero, 29 de mayo y 19 de setiembre de 2007 y el 8 de abril de 2008.

⁹³ Luego de asumir en agosto de 2008, las siguientes reuniones ocurrieron hasta en el 2009, el 12 y el 20 de enero, para tratar el tema de la emergencia nacional provocada por el terremoto del 8 de enero. No obstante, transcurrieron 9 meses entre la última reunión de la anterior rectoría y la primera reunión de la rectoría actual.

⁹⁴ Procuraduría General de la República, Opinión Jurídica OJ-037-97 del 11 de agosto de 1997.

iii) Comisiones de trabajo

En el artículo 8° del Reglamento del Consejo del SSLCP se constituyó la Comisión Técnica Interinstitucional (CTI), bajo la responsabilidad de la Secretaría Técnica del Sector (Viceministerio de Desarrollo Social), y compuesta por representantes institucionales designados por sus jerarcas por ser las personas con competencias de decisión encargadas de la gerencia y dirección técnica de las instituciones que conforman el Sector y de la dirección de los programas sociales selectivos correspondientes.

La Comisión Técnica Interinstitucional se reunió hasta agosto de 2008, en 8 ocasiones⁹⁵, y luego en enero de 2009, transcurriendo así 5 meses. Ello obedeció a la solicitud de la nueva Rectoría de no llevar a cabo reuniones sectoriales hasta tanto no se contara con el Informe final presentado por la Escuela de Ingeniería Industrial de la UCR⁹⁶ sobre el proceso de desarrollo organizacional del Viceministerio de Desarrollo Social.

También se crearon Comisiones de Trabajo, coordinadas por el Viceministerio encargadas de abordar temas particulares que requieren del trabajo interinstitucional. Se informa que para agosto de 2008 se habían creado 18 comisiones⁹⁷. Por otra parte, de lo informado se desprende que cuatro comisiones no se constituyeron⁹⁸ y que ocho no continuaron su funcionamiento⁹⁹, lo que significa que continuaron funcionando 4 comisiones, la de Avancemos, la del SIGIPSS, la de población adulta con discapacidad y adulta mayor en condición de abandono y la de mujeres en condición de pobreza.

Sobre el cese de funciones de las comisiones se indicó que en la mayoría de los casos se decidió trasladar la información hacia las entidades con esas competencias y que cada una asuma la responsabilidad que tiene¹⁰⁰. No obstante, debe considerarse que las comisiones tienen relación con las acciones estratégicas y metas del PND y tratan temas intersectoriales como la intervención en Rincón Grande de Pavas, en

⁹⁵ Su primera sesión fue el 6 de diciembre de 2007 (Viceministra de Desarrollo Social, Op.Cit., pág. 43). Posteriormente se reunió en siete ocasiones más, en las fechas, 30 de enero, 3 de marzo, 3 de abril, 8 de mayo, 26 de mayo, 30 de junio y 20 de agosto, todos de 2008; según los documentos "Ayuda memoria de reunión".

⁹⁶ Según lo indicado por Erick Hess Araya, Director de Análisis, Monitoreo y Evaluación de Políticas y Programas Sociales Selectivos, Viceministerio de Desarrollo Social, en correo electrónico remitido al órgano contralor el 10 de febrero de 2009.

⁹⁷ Viceministra de Desarrollo Social, Op.Cit., p. 3.

⁹⁸ Atención integral de adolescentes embarazadas y madres; diseño de un programa de atención integral de la niñez en situación de vulnerabilidad y riesgo social; coordinación del uso de helicópteros para contribuir a intervenciones articuladas en territorios indígenas de difícil acceso y el mejoramiento de la atención y cuidado de niños y niñas.

⁹⁹ Comisión para el fortalecimiento del programa CEN CINAI, Comisión para la medición de Pobreza: INEC, MIVAH, IICE/UCR, Comisión para reducir la morosidad en el pago de las cuotas de la seguridad social por parte de los patronos y que no llegan a FODESAF, Comisión Interinstitucional para el diseño y ejecución del Plan de Inversión en Rincón Grande de Pavas, Comisión Interinstitucional para el diseño y ejecución del Plan de Inversión en territorios indígenas en la Región Huetar Atlántica, Comisión Interinstitucional para el diseño y ejecución del Plan de Inversión en territorios indígenas en la Región Brunca, Comisión para la identificación de proyectos y beneficiarios para el PRONAE, Comisión interinstitucional para la atención integral a la población en situación de dependencia con o en riesgo de abandono.

¹⁰⁰ Oficio DVM-DS-0071-09 del 23 de febrero de 2009, remitido por el Viceministro de Desarrollo Social, p. 8.

territorios indígenas, proyectos de empleo y el cuidado de niños y niñas; que por sus características es indispensable la coordinación y articulación de planes y programas, porque por definición no pueden ser realizadas por una sola entidad. Sobre el particular se debe indicar que una de las funciones esenciales de la Rectoría es la coordinación y articulación de los PSS, proceso que corresponde al Viceministerio promover y coordinar para lograr el cumplimiento de las acciones sectoriales contempladas en el PND.

Es así como se evidencian esfuerzos realizados por la actual Administración para establecer la estructura organizativa de apoyo a la labor de rectoría de los PSS, pero con ciertas debilidades en su ejercicio que es preciso subsanar, como la falta de utilización del espacio del Consejo Sectorial para la coordinación y consulta del Ministro Rector, el incumplimiento con los aspectos de fondo y forma de la directriz y menor énfasis a la coordinación de comisiones de trabajo interinstitucionales y que cada entidad asuma la responsabilidad que tiene, lo que ha reducido las labores de coordinación y articulación esenciales en la función rectora.

3. CONCLUSIONES

El fenómeno de la pobreza es complejo, dado que afecta a amplios grupos de la población en condiciones y con necesidades diversas, tiene múltiples causas así como manifestaciones, genera consecuencias irreversibles en las capacidades de las personas, constituye un agravio contra la dignidad del ser humano en una sociedad con una ética básica y pone en riesgo los derechos humanos universales.

Con cada cambio de Administración, en materia de políticas de superación de la pobreza se tiene la tentación de “partir de cero”, re-hacer diagnósticos y re-inventar planes y programas; destinando recursos públicos cuyos efectos e impactos se desconocen, sin capitalizar las experiencias y aprendizajes¹⁰¹, sin retomar los avances de una Administración a la siguiente; por lo cual, no se permite al país avanzar; e incluso ello ocurre en sectores particulares con el cambio de conceptos y enfoques dentro de un mismo Gobierno, tal como ocurrió en la actual Administración Arias Sánchez en el Sector Social y Lucha contra la Pobreza.

Sin embargo, aún en ese contexto, se han desarrollado enfoques conceptuales pertinentes para el abordaje de los fenómenos de pobreza, vulnerabilidad y exclusión social, pero no lograron trascender y consolidarse porque requieren de la planificación de largo plazo, del ejercicio de la dirección política del Poder Ejecutivo –reiteradamente señalado por el investigador Johnny Meoño Segura- y de una estructura técnica profesional con experticia en esas materias y con sistemas de información interinstitucionales, como elementos que permitirían la capitalización del conocimiento y la continuidad de los procesos, con beneficios en la eficiencia y eficacia de los recursos de la Hacienda Pública.

¹⁰¹ Caso contrario, son las políticas universales, las cuales tienden a ser política de Estado, continuas, trascienden a los gobiernos de turno, tienen cobertura nacional, gozan de apoyo financiero sostenido y están sujetas a un sistema de regulaciones; pero cuyo reto principal es su articulación, integración y coordinación para aumentar sus efectos e impactos sobre la población y sacar mayor provecho a los recursos de la sociedad.

De allí que el órgano contralor concluye que como marco orientador a los planes y programas de superación de la pobreza y dotarlos de mayor continuidad, es necesario partir de las políticas de Estado plasmadas en la Constitución Política y las diversas leyes, y configurar *Políticas Nacionales de Desarrollo de largo plazo*, entendiendo de su *carácter general* y que las *políticas de superación de la pobreza* están inmersas en ellas y no son uno de sus componentes. La configuración de las *Políticas Nacionales de Desarrollo de largo plazo* requiere la participación de al menos las fuerzas políticas representadas en la Asamblea Legislativa, y otros actores de la sociedad civil, y ser plasmadas en una Ley de la República, como lo han hecho algunos países.

Además, como un elemento necesario para la efectividad del diseño, ejecución y evaluación de los planes y programas de cada Gobierno enfocados a superar la pobreza, por constituir el único mecanismo legal que puede obligar al cumplimiento, es importante continuar con el ejercicio de la rectoría política, normada desde 1978 en la Ley General de la Administración Pública, por parte del Poder Ejecutivo en cada sector de actividad gubernamental, con la debida y necesaria articulación entre los sectores que corresponde al Presidente de la República. Para fortalecer la labor de dirección y coordinación políticas de todo el Gobierno como de macro-sectores, como el social y el económico, sería útil establecer un consejo de alto nivel integrado por el Presidente de la República - ineludiblemente, los dos Vicepresidentes y los Ministros de Presidencia y Planificación¹⁰², que contaría con el apoyo de consejos de macro-sectores formados por los ministros en su condición de rectores¹⁰³.

Adicionalmente, por constituir los órganos de apoyo técnico de las rectorías gubernativas y un mecanismo para capitalizar las lecciones aprendidas e imprimir visión de mediano y largo plazo a la planificación sectorial, se deben consolidar las oficinas o secretarías de planificación sectoriales, mediante la dotación de personal calificado, recursos materiales y adecuados sistemas de información y de evaluación. Sobre el particular, a nivel normativo sería importante reescribir el artículo 12 de la Ley de Planificación Nacional sobre las oficinas sectoriales de planificación, para especificar sus fines y competencias, en la línea del actual Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo o de los anteriormente emitidos.

Por otra parte, las instituciones y programas sociales selectivos (PSS) constituyen un conjunto amplio y diverso que administra un volumen de recursos importante, cuya agrupación no responde a criterio funcional, como sí lo hacen las carteras ministeriales, sino a criterios de pobreza, vulnerabilidad y exclusión social, que son de carácter transversal a cada una de las funciones del Estado. Por ello y partiendo de que las políticas en ese ámbito requieren de estabilidad y permear la totalidad de la institucionalidad del país, se considera importante que se reconozca a nivel legislativo la

¹⁰² Como el denominado Consejo Económico y Social Nacional establecido por el Decreto Ejecutivo No. 14184 del 8 de enero de 1983 que creó el Subsistema de Dirección y Planificación Sectorial, pero que no está vigente.

¹⁰³ En el sentido planteado por Meoño Segura, J. "Aspectos jurídicos, políticos e institucionales de una estrategia integral y viable de lucha contra la pobreza". En Revista de Ciencias Económicas, 25-No. 1: 2007 / 41-60 / ISSN: 0252-9521, p. 55

identidad propia de este conjunto de instituciones y programas; se dejen de adscribir a la clasificación sectorial del Estado, se desvinculen de la cartera de Trabajo y Seguridad Social y se vinculen con una cartera ministerial de carácter transversal, como estructura de apoyo al ejercicio de la rectoría, el cual debe tener un involucramiento directo del Presidente de la República –lo cual ya es imperativo de Ley.

Una alternativa al ministerio transversal es la creación de un ministerio de desarrollo social o de similar denominación, como lo han hecho una cantidad importante de países, con una clara especificación de su ámbito y funciones, las fuentes de financiamiento, sus mecanismos de gestión horizontal y sistemas de información, para que tenga capacidad de incidencia sobre la definición de las políticas de cada ramo o sector de gobierno; y evitar que los otros sectores y entidades tiendan a desentenderse de la atención de esas poblaciones y sus problemáticas. Además, es importante que en la ley de ese ministerio se incorpore la obligatoriedad para las instituciones y programas sociales selectivos, de utilizar un sistema único de Información de población objetivo y beneficiarios, para efectos de toma de decisiones y de identificación y selección de beneficiarios. Sólo mediante este fundamento normativo es posible garantizar su carácter vinculante, su sostenibilidad y la seguridad de la información.

Además, es imprescindible que MIDEPLAN en el ejercicio de sus competencias de planificación nacional, regional y sectorial, coordinación y evaluación, promueva la transversalidad de las políticas hacia la superación de la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social, que como se indicó, deben estar inmersas en las Políticas Nacionales de Desarrollo de largo plazo; así como en los Planes Nacionales de Desarrollo que se configuran cada cuatro años.

Respecto a los mecanismos de gestión y coordinación horizontales, la idea es apoyar la gestión en el ámbito local de *políticas integrales* para la superación de la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social, en el sentido de un mecanismo que seleccione a las familias con criterios técnicos y que las conduzca hacia las prestaciones públicas que requieran para mejorar el ejercicio de sus derechos y sus condiciones de vida; basado en un sistema de información de las características socioeconómicas de las familias y de las prestaciones que van obteniendo y con un proceso de seguimiento individualizado. El mecanismo que se defina debe promover que cada programa cumpla con la prestación de los servicios de su competencia en forma descentralizada en función de las familias seleccionadas, como un proceso sistemático sin necesidad de órdenes particulares –de allí su carácter horizontal y no vertical. Al respecto, la experiencia de Chile con el Sistema de Protección Social Chile Solidario puede arrojar luces al respecto.

4. DISPOSICIONES.

De conformidad con las competencias asignadas en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política y los artículos 12 y 21 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, No. 7428, se emiten las siguientes disposiciones, las cuales son de acatamiento obligatorio y deberán ser cumplidas dentro del plazo y en los términos conferidos para ello, por lo que su incumplimiento no justificado constituye causal de responsabilidad.

Este órgano contralor se reserva la posibilidad de verificar, mediante los medios que considere pertinentes, la efectiva implementación de las disposiciones emitidas, así como de valorar la aplicación de los procedimientos administrativos que correspondan, en caso de incumplimiento injustificado de tales disposiciones.

4.1. Al Presidente de la República y la Ministra de Salud, en su condición de Poder Ejecutivo del Sector Social y Lucha contra la Pobreza.

En el marco de la acción estratégica 1.1.2 del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, “Fortalecimiento de la Rectoría sobre los Programas Sociales Selectivos y de Lucha contra la Pobreza”, considerar en la elaboración del proyecto de ley de la cartera ministerial que abarcaría los programas sociales selectivos, al menos lo siguiente: i) definición clara del ámbito de acción del nuevo Ministerio para abarcar sin omisiones el ámbito de política pública de los programas sociales selectivos que comprende la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social; ii) dotación al Ministerio de los recursos humanos y materiales requeridos para que se constituya en la estructura técnica permanente de apoyo al ejercicio de la rectoría del Poder Ejecutivo; iii) establecimiento de la obligatoriedad de suministrar y utilizar la información del sistema único de Información de beneficiarios de los programas sociales selectivos, para efectos de toma de decisiones y de identificación, selección y registro de beneficiarios por parte de las instituciones y programas sociales; iv) facultades del Ministerio para mantener, administrar, desarrollar y perfeccionar el sistema único de Información de beneficiarios de los programas sociales selectivos; v) modificación de las leyes que sean necesarias como la ley del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social No. 1860 del 21 de abril de 1955. Lo anterior a más tardar el 30 de setiembre de 2009. (Ver lo expuesto en el punto 2.3 a) del presente informe).

4.2. A la Ministra de Vivienda y Asentamientos Humanos.

Elaborar un proyecto de ley para dotar a la cartera de Vivienda y Asentamientos Humanos de una ley de creación, en virtud de que la actual Administración de Gobierno pretendía solventar esa carencia con la acción estratégica 1.1.2 del PND que originó el proyecto de *Ley de Creación del Ministerio de Vivienda y Desarrollo Social* que finalmente no fue presentado a la Asamblea Legislativa. Lo anterior a más tardar el 30 de setiembre de 2009. (Ver lo expuesto en el punto 2.3 a) del presente informe).

4.3. Al Viceministro de Desarrollo Social.

Elaborar un plan de acciones con su respectivo cronograma para consolidar el funcionamiento de la Comisión Técnica Interinstitucional (CTI) y las comisiones interinstitucionales que operan y crear nuevas comisiones según se valore pertinente, como medios para mejorar la coordinación y articulación de los programas sociales selectivos que son funciones esenciales de la Rectoría del Sector Social y Lucha contra la Pobreza y que corresponde dirigir y promover al Viceministerio de Desarrollo Social. El plan de acciones y el cronograma deben ser presentados a más tardar el 30 de junio de 2009, considerando que las acciones queden implementadas a más tardar el 30 de setiembre de 2009. (Ver lo expuesto en el punto 2.3 b) del presente informe). Lo anterior debe ser realizado bajo las coordinaciones correspondientes con la Ministra de Vivienda y Asentamientos Humanos y bajo la dirección de la Ministra de Salud como Rectora del Sector Social y Lucha contra la Pobreza.

La información que se solicita en este informe, así como cualquier otro trámite para acreditar el cumplimiento de las disposiciones antes consignadas, deberán dirigirse, dentro de los plazos fijados en el presente apartado 4, al Área de Seguimiento de Disposiciones de este órgano contralor. Además, en un plazo no mayor de cinco días hábiles contados a partir de la fecha en que el presente informe sea entregado a cada entidad, se deberá proceder a designar y a comunicarle al Área de Seguimiento de Disposiciones, el nombre del funcionario que fungirá como contacto o enlace oficial, con autoridad para informar sobre el avance y cumplimiento de las disposiciones correspondientes. En caso de incumplimiento injustificado, será considerado como falta grave y podría dar lugar a la aplicación de las sanciones previstas en el artículo 69 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, con garantía del debido proceso.

De conformidad con lo establecido por el artículo 342 y siguientes de la Ley General de la Administración Pública, contra el presente acto caben los recursos de revocatoria y apelación, que deberán ser interpuestos dentro del tercer día a partir de la fecha de recibo de la presente comunicación, correspondiéndole a esta Área de Fiscalización la resolución de la revocatoria y a la Contralora General de la República, la apelación. Asimismo, contra este acto cabe el recurso extraordinario de revisión ante la Contralora General de la República, el cual debe formularse en los términos y plazos que señalan los artículos 353 y 354 de la indicada Ley General de la Administración Pública.