

## APORTE ESPECIAL

# Las políticas de superación de la pobreza de la última década: reflexiones de la Contraloría General de la República

### Introducción

Este aporte especial fue elaborado por la Contraloría General de la República (CGR) a partir de su *Memoria Anual 2008*, en la cual se presenta un análisis comparado de los programas de superación de la pobreza desarrollados por los últimos gobiernos, su diseño, ejecución y evaluación, así como su incidencia sobre la Hacienda Pública y las poblaciones atendidas (CGR, 2009c). A través de las fiscalizaciones que ha realizado en el sector encargado de las políticas sociales selectivas, la CGR ha determinado que existen debilidades en la gestión de esos programas. El Decimoquinto Informe incluye esta reflexión del órgano contralor como un insumo valioso para enriquecer la discusión nacional sobre este tema, que ha sido objeto de seguimiento sistemático en anteriores ediciones de esta publicación.

### Diseño, ejecución y evaluación de las políticas de superación de la pobreza: ¿qué mejorar a partir de la experiencia del período 1998-2008?

El fenómeno de la pobreza es complejo por varias razones: afecta a amplios grupos de la población, tiene múltiples causas y manifestaciones, genera consecuencias irreversibles en las personas, es un agravio a la dignidad del ser humano y atenta contra la moral básica. Tras décadas de una visión limitada, el concepto de pobreza se ha ido ampliando

para incorporar dimensiones más complejas y cualitativas, como la vulnerabilidad y la exclusión social; así, hoy se considera la *privación* (bajos niveles de consumo<sup>1</sup>), la *vulnerabilidad* (distintas formas de inseguridad) y la *impotencia* (ausencia de participación). Ante esa amplitud y complejidad del fenómeno, se plantea la necesidad de políticas integrales<sup>2</sup> y se afirma que “una estrategia de superación de la pobreza es en realidad una estrategia de desarrollo del país y no solo un componente de ésta”; de allí que requiere políticas que “potencien la capacidad de consumo”, ofreciendo los medios para la satisfacción de las necesidades básicas, que “protejan ante contingencias exógenas”, especialmente de carácter económico y ambiental, y que “activen la voz” para que las personas puedan ser escuchadas y participar en las decisiones que las afectan (Trejos, 2000).

El Estado Social de Derecho costarricense se ha ido configurando a través de un proceso de construcción histórica. En los años cuarenta del siglo XX se inició la institucionalización de una política social, a raíz de las reformas en la seguridad social y laboral y en la educación superior; después de la Revolución de 1948, las políticas sociales se modernizaron con la implementación de programas universales a lo largo de todo el territorio nacional. A principios de los años setenta, y con el objetivo de superar la precariedad y marginalidad de importantes sectores de la población, las políticas universales

se complementaron con políticas selectivas<sup>3</sup>, lo que dio lugar a la creación del IMAS, con la finalidad de resolver el problema de la pobreza extrema, y del Fodesaf, para dar viabilidad económica a la atención de la pobreza. Posteriormente, durante las décadas de los ochenta y noventa, la institucionalidad social siguió creciendo, en virtud de la ampliación y profundización de los derechos ciudadanos, en particular de los niños, niñas, adolescentes, jóvenes, mujeres, adultos mayores y personas con discapacidad.

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%. Las reducciones más significativas de los últimos años han sido las de 2003 y 2007, que no fueron sostenibles; en 2008 la pobreza aumentó en un punto porcentual y alcanzó a un 17,7% de los hogares, como uno de los primeros síntomas de la actual crisis económica. Estos resultados se explican porque el crecimiento económico -generación de empleo e ingresos- no ha sido sostenible, es altamente vulnerable a la dinámica externa y está concentrado en algunas actividades que tienen débiles encadenamientos con el resto de la economía; de allí que la inversión social pública solo haya podido neutralizar la creciente desigualdad de los ingresos familiares, pero no ha logrado frenarla (Programa Estado de la Nación, 2004 y 2008a).

Ante la persistencia de la pobreza, para impulsar y fortalecer la acción del

Estado en este ámbito cada Gobierno ha elaborado estrategias particulares, como los planes nacionales de desarrollo y otros usualmente denominados “de solidaridad”, de “lucha contra o de superación de la pobreza”. Se han diseñado planes que contienen tanto políticas universales como selectivas, así como planes que comprenden solo programas sociales selectivos (PSS) o solo los que financia el Fodesaf. También se han definido mecanismos de coordinación de los programas existentes para enfocarlos hacia metas y objetivos específicos.

La CGR, con fundamento en alrededor de once fiscalizaciones realizadas durante los últimos ocho años<sup>4</sup> en el ámbito de las políticas sociales selectivas, ha determinado que existen debilidades en el diseño, ejecución y evaluación de los planes y programas de superación de la pobreza, que es preciso afrontar por su incidencia sobre la Hacienda Pública y las poblaciones afectadas.

### Organización para la dirección política y la coordinación

A nivel de diseño, se tiende a designar como responsables a entidades existentes o nuevas, que no ostentan la facultad legal de dirección política y coordinación, y en ocasiones se les asignan funciones de otras instancias, lo que genera duplicaciones e ineficiencia en el uso de los recursos públicos. Así por ejemplo, los órganos designados o constituidos en la Administración Rodríguez Echeverría (1998-2002) para la ejecución del Plan de Solidaridad y el Triángulo de Solidaridad, y en la Administración Pacheco de la Espriella (2002-2006) para el Plan Vida Nueva, no tenían las facultades legales antes mencionadas, en virtud de su carácter de entes descentralizados, dependencias ministeriales y cuerpos colegiados de ministros y jerarcas, con participación o no de un Vicepresidente de la República. Por otra parte, en el Consejo Social del período 2002-2006 participaron con voz y voto los jerarcas de los entes descentralizados, que más bien están sujetos a la dirección y

coordinación de los ministros de Gobierno. Además, el Presidente de la República -máximo jerarca y director político- tuvo una participación marginal<sup>5</sup>, lo que incidió en que el órgano no tuviera un mecanismo para hacer cumplir sus acuerdos.

A este respecto, la Ley General de la Administración Pública (LGAP) es clara al establecer que corresponde al Poder Ejecutivo en sentido estricto -Presidente de la República y ministros de Gobierno- dirigir y coordinar a las entidades de cada ramo o sector de actividad gubernamental para el logro de objetivos y metas comunes. Como el plan de superación de la pobreza es por definición intersectorial, corresponde al Presidente de la República<sup>6</sup>, mediante su participación en cada ramo, armonizar los objetivos y metas de los sectores, para que juntos coadyuven al logro de los objetivos y metas del plan de superación de la pobreza.

Otro aspecto que se ha presentado es que el Mideplan no ha 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, pese a que la legislación le asigna la responsabilidad de elaborar propuestas de política y planes de desarrollo económico y social, además de participar en la formulación y adopción de políticas y planes de desarrollo nacional<sup>7</sup>.

Por otra parte, no ha sido práctica de los diferentes Gobiernos organizarse en forma sectorial y regional como mecanismo para la planificación integral del Estado y el ejercicio de la función de dirección política y coordinación. Es por ello que, como indicó la CGR en su *Memoria Anual* del 2006, las políticas y la canalización de los recursos públicos operan de modo disperso, descoordinado y desarticulado, al tiempo que generan duplicidades. Ha habido excepciones: los esquemas sectoriales y regionales que operaron durante las décadas de los setenta y ochenta, la organización regional que se implementó en el período 2002-2006<sup>8</sup>, descontinuada en la presente Administración<sup>9</sup>, y la división sectorial que esta última tuvo el acierto

de reactivar<sup>10</sup>, con lo que actualmente se tiene un mayor apego al marco constitucional y legal del país. Sin embargo, no se incorpora la dimensión regional y no existe 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 2001.

En cuanto a la organización sectorial adoptada por la actual Administración, inicialmente la rectoría del sector social y de lucha contra la pobreza (SSLCP) fue asignada al Ministro de Vivienda y Asentamientos Humanos (Mivah). No obstante, a partir de agosto de 2008 se asignó esa responsabilidad a la Ministra de Salud, lo cual interrumpió varios procesos orientados a la consolidación de una estructura técnica para el ejercicio de la rectoría de los PSS<sup>11</sup>, lo que a su vez generó ineficiencia en el uso de recursos humanos, financieros y de tiempo, ya que se realizaron cambios del enfoque. En particular, la Ministra de Salud está invirtiendo nuevos recursos y esfuerzos para unificar el sector salud y el SSLCP, por lo que el Viceministerio de Desarrollo Social creado en el Mivah y su personal enfrentan la posibilidad de un traslado al Ministerio de Salud. A nivel jurídico, la nueva rectoría está proponiendo que este último se transforme en el Ministerio de Salud y Desarrollo Social, por lo cual desestimó el proyecto de ley de creación del Ministerio de Vivienda y Desarrollo Social, presentado por la anterior rectoría en febrero de 2008<sup>12</sup>, así como el tiempo y los recursos financieros invertidos en él.

La propuesta jurídica de la actual rectoría consiste en un proyecto de ley de seis artículos -en su versión borrador de enero de 2009- que modifica la Ley Orgánica del Ministerio de Salud, básicamente para cambiar el nombre a Ministerio de Salud y Desarrollo Social y trasladar la Desaf y el Fodesaf a esa cartera. Sin embargo, es omiso en señalar cómo se ampliarían su ámbito de acción, sus fines y sus competencias para abarcar el “desarrollo social”, concepto que no define ni delimita. Por ello ese proyecto, en su estado actual,

genera un elevado riesgo de que la política pública de los PSS tenga un lugar marginal o reducido en el ejercicio de la rectoría, situación preocupante puesto que la tendencia internacional ha sido a constituir un ministerio específico de desarrollo social o con similar denominación<sup>13</sup>. Por lo indicado, el Gobierno está hoy un paso atrás con respecto a febrero de 2008, fecha en la que se había presentado al Ministerio de la Presidencia una propuesta concreta en los ámbitos de vivienda, asentamientos humanos, pobreza, vulnerabilidad y exclusión social.

Aunado a lo anterior, se debe recordar que el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) tiene competencias legales en el ámbito que cubren los PSS, en particular el bienestar social y las funciones de dirección, estudio y formulación de la política nacional en esa materia, así como la coordinación, organización y administración de los servicios respectivos<sup>14</sup>. No obstante, se considera que el área de bienestar social<sup>15</sup> abarca solo una parte del ámbito de los PSS, en especial de los programas que existían hacia mediados de los años noventa, pero no de los creados hacia finales de esa década, especializados en la promoción y defensa de los derechos de grupos sociales como los niños, niñas y adolescentes, las mujeres, los jóvenes y los adultos mayores<sup>16</sup>. De allí que la legislación nacional referente a la cartera ministerial que atiende el área de los programas sociales selectivos sea insuficiente, pues no contribuye a su visualización como un eje transversal dentro la globalidad de las políticas públicas.

### Integralidad de los planes y programas

Un enfoque de atención integral en políticas públicas refiere a la convergencia simultánea en territorio, población meta y tiempo, de las diferentes acciones institucionales. El Triángulo de la Solidaridad (TS) fue conceptualizado como un mecanismo articulador de las acciones de varios actores en torno a un territorio y una 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. Por el contrario, el 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, señalando incluso que los programas sociales debían ser interinstitucionales, intersectoriales y multidisciplinarios. A su vez, las acciones estratégicas y las metas sociales de la actual Administración, contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2006-2010, fueron planteadas desde una perspectiva sectorial e institucional, sin pretender, al menos de manera explícita, un abordaje integral de las problemáticas de las familias y los grupos sociales; sin embargo, algunas acciones estratégicas del SSLCP<sup>17</sup>, por su naturaleza, demandan algún grado de integralidad, como el plan de 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 y la atención de familias residentes en asentamientos campesinos.

El análisis sobre la capacidad del Estado para implementar mecanismos de integralidad mostró que ni el TS ni el PVN pudieron lograr ese objetivo, por las dificultades que implicó coordinar muchas entidades con diferentes grados de desconcentración administrativa y presupuestaria, disponibilidad de recursos, capacidad de ejecución, reglamentaciones y procesos internos, en un contexto cultural individualista y con incipientes estructuras regionales y locales de planificación y coordinación, sin potestades de obligar al cumplimiento de los compromisos adquiridos. Además, ambos planes permitieron demandas casi ilimitadas de parte de las comunidades, lo que elevó las expectativas más allá de las posibilidades institucionales reales; en el caso del TS, las metas de cobertura distrital

para el período de gobierno desbordaron también esas posibilidades. Estos elementos restaron integralidad a las acciones efectivamente realizadas. En el PVN, otro aspecto que resultó problemático fue la reglamentación sobre el acceso al Sistema de Información de la Población Objetivo (SIPO)<sup>18</sup> del IMAS, que imposibilitó el uso de información individualizada por parte de los Consejos Regionales y, por ende, la planificación y la atención a las familias. Más recientemente, la integralidad de las acciones estratégicas del SSLCP también se ha visto limitada por dificultades de coordinación como las que afectaron al TS y al PVN.

Para ser efectiva, la integralidad requiere, por un lado, una perfecta coordinación de los diversos actores, sus procesos, instrumentos y recursos, y por otro, potestad de dirección política, pero también mecanismos e instrumentos de gestión horizontales y transversales, necesarios para la gestión en el plano local. Sin embargo, la primera no se logró ni a nivel de cada sector ni a nivel intersectorial, y en el segundo caso, como ya se indicó, el país desmanteló las estructuras regionales y sectoriales que existieron en el pasado. Además, la institucionalidad pública carece de otros tipos de mecanismos e instrumentos útiles en el ámbito local, tales como sistemas de información y gestión interinstitucional integrados, que apoyen los procesos de dirección política, gestión, seguimiento y evaluación de los planes y programas dirigidos a superar la pobreza.

Por otra parte, en lo que concierne a la labor de planificación de los diferentes gobiernos, se dio una tendencia a fragmentar la política pública, formulando planes nacionales y sectoriales sin la dimensión regional, y planes regionales sin relación con el plan nacional, es decir, se realizaron procesos separados, paralelos y sin convergencia. En particular, los planes económicos adolecieron de falta de acciones concretas y directas para la reducción de la pobreza y no se vincularon con los planes sociales; tampoco los Consejos Social y Económico trabajaron en forma integrada, en los Gobiernos en que se conformaron estos órganos.

## Asignación de recursos

Un factor clave de éxito para una ejecución óptima de los programas sociales es contar con presupuestos específicos. El TS y el PVN fueron diseñados sin ellos, por lo que la dotación de recursos quedó dependiendo de la capacidad de las instituciones para disponer y dirigir sus recursos hacia el ámbito local, lo cual incidió en una baja ejecución de las metas. Cabe resaltar que la disponibilidad de financiamiento para los planes o programas enfrenta la limitación de que los recursos de la mayoría de las instituciones del sector social son asignados por medio de leyes específicas. Esta situación generó un reducido margen para incidir en la determinación de los presupuestos anuales y su destino. Además, los presupuestos altamente centralizados en muchas de las instituciones brindan poca capacidad de decisión a los directores regionales.

A diferencia de los anteriores, en el diseño del PS y el programa “Avancemos”<sup>19</sup> se previó la dotación de recursos específicos en función de las metas planteadas -la prioridad política se tradujo en prioridad fiscal-, lo cual facilitó el cumplimiento de sus metas. Sin embargo, ambos estuvieron concentrados en pocas entidades, en comparación con el TS y el PVN, por lo que su ejecución fue más institucional que interinstitucional. Otra perspectiva es visualizar el TS y el PVN como mecanismos y enfoques orientados a romper la tradición institucional en la ejecución de las acciones públicas, lo que llevaría, como seguramente llevó a sus diseñadores, a partir de los recursos humanos, financieros y materiales ya existentes en los diversos entes.

## Sistemas de información

Otro factor relevante en la ejecución de los planes y programas de superación de la pobreza son los sistemas de información. En el diseño del PS y el PVN se contempló la implementación de sistemas para centralizar la información sobre la 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. 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. En cuanto a la definición de beneficiarios, tanto el PS como el PVN establecieron que los beneficios se otorgarían en función de los criterios de selección del SIPO.

Fue así como en la administración Rodríguez Echeverría se adaptó y utilizó el Sistema de Información Gerencial (SIG) para registrar, con desagregación distrital, la ejecución física y financiera de los programas financiados por el Fodesaf, entre los que estaban los del PS. En la administración Pacheco de la Espriella se usó el sistema DevInfo, desarrollado por Unicef, para registrar la información de los diferentes programas en términos de cantidad de bienes, servicios y recursos ejecutados a nivel distrital. No obstante, en ambos casos estos sistemas se emplearon únicamente como bases de datos, es decir, de registro, una vez que los bienes y servicios habían sido prestados; además quedaron en desuso al cambiar los gobiernos, con la consiguiente pérdida de recursos y experiencia acumulada.

En materia de población objetivo y beneficiarios, a pesar de los esfuerzos realizados en las administraciones Rodríguez Echeverría y Pacheco de la Espriella, fueron pocas las entidades y programas que utilizaron la información del SIPO y no se logró que el Sistema fuera implementado en el resto de instituciones<sup>20</sup>; de esta forma, al día de hoy éstas continúan empleando sus propios métodos de selección y registro de beneficiarios, con duplicación de esfuerzos, descoordinación interinstitucional, diferentes criterios y metodologías para determinar niveles de pobreza.

La actual administración incluyó en el Plan Nacional de Desarrollo la implantación de un Registro Único de Beneficiarios (RUB), ampliado con un sistema de seguimiento y evaluación de

desempeño e impactos. En la fase de ejecución, el Sistema se ha denominado Sistema de Información y Gestión Integrada de los Programas Sociales Selectivos (SIGIPSS) y su desarrollo se encuentra en proceso. Entre 2007 y 2008 se determinaron las necesidades informáticas, la capacidad de las instituciones, los parámetros conceptuales sobre la población beneficiaria, los requerimientos del sistema y las variables por incluir.

Dado lo anterior, el país aún no cuenta con sistemas interinstitucionales de información presupuestaria y de prestación de bienes y servicios de los programas -y tampoco de poblaciones objetivo y beneficiarios-, que permitan su gestión integrada y retroalimenten los procesos de dirección política, seguimiento y evaluación.

## Evaluación

Con respecto a la función de evaluación, y en particular sobre sus alcances, algunos planes contemplaron la evaluación de efectos e impactos, estableciendo que se diseñarían los indicadores y también las evaluaciones *ex ante*, concurrente y *ex post*. Sin embargo, éstas no se realizaron durante los períodos Gobierno, dado que no se les otorgó la relevancia debida. Se ha determinado que los informes de evaluación, elaborados tanto por Mideplan como por las unidades centrales que dirigían los planes o programas, no permiten conocer los resultados logrados, pues solo se refieren a los porcentajes de ejecución de acciones que reportaron las instituciones. Tampoco se verificó la información en el campo y se observa un sesgo hacia los indicadores de producto y de recursos ejecutados, usualmente con limitaciones en su desagregación geográfica.

En relación con la posibilidad real de evaluar los planes, se determinó que con frecuencia las metas se diseñan con deficiencias, pues no definen con claridad lo que comprenden, no cuantifican lo que se desea lograr ni en qué plazo, o se fijan en niveles bajos; además se incluyen como metas acciones operativas rutinarias, todo lo cual

dificulta el seguimiento y la evaluación. Adicionalmente, se ha determinado que algunas entidades, y en ocasiones la unidad central, reportan la ejecución bajo criterios ampliados respecto del indicador de evaluación definido al inicio, con lo cual sobreestiman el cumplimiento de las metas, y también modifican el concepto del indicador para reducir su alcance y ajustarlo a lo que la entidad normalmente puede realizar. Por lo anterior, la fijación de metas desafiantes se puede estar realizando solo para efectos de configurar los planes de desarrollo e institucionales, dada la posibilidad de hacer ajustes como los señalados. 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.

### Conclusiones y recomendaciones

De las situaciones y análisis aquí planteados se puede concluir que, con cada cambio de administración, en materia de políticas de superación de la pobreza se cae en la tentación de “partir de cero”, “reinventar la rueda”, es decir, rehacer diagnósticos y reinventar planes y programas, para lo cual se destinan recursos públicos cuyos efectos e impactos se desconocen. No se capitalizan las experiencias y aprendizajes<sup>21</sup>, ni se retoman los avances de una administración a la siguiente, y esto sucede incluso en sectores particulares, con el cambio de rector en el transcurso de un mismo gobierno, tal como ha ocurrido en la administración Arias Sánchez.

Cabe anotar que, aun 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 planificación de largo plazo, el ejercicio de la dirección política del Poder Ejecutivo y una estructura técnica profesional con especialización 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 en el uso de los recursos de la Hacienda Pública.

De allí que el órgano contralor se permite formular algunas recomendaciones. Para empezar, como marco que oriente y dé mayor continuidad a los planes y programas de superación de la pobreza, es imperativo que el país configure las Políticas Nacionales de Desarrollo de largo plazo, en el entendido de que éstas tienen un carácter general y que los programas de superación de la pobreza están inmersos en ellas y no son solo uno de sus componentes. Este esfuerzo requiere la participación de al menos las fuerzas políticas representadas en la Asamblea Legislativa, así como de otros actores de la sociedad civil, y ser plasmado 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 que impulse cada Gobierno con el fin de superar la pobreza, y por constituir el único mecanismo legal que puede obligar a su cumplimiento, se debe continuar con el ejercicio de la rectoría por parte del Poder Ejecutivo en cada sector de actividad gubernamental -normada desde 1978 en la Ley General de la Administración Pública- 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, tanto de todo el Gobierno como de “macrosectores” como el social y el económico, se requiere establecer un consejo de alto nivel integrado por el Presidente de la República -ineludiblemente-, los dos Vicepresidentes y los Ministros de Presidencia y Planificación, que contaría con el apoyo de consejos de macrosectores formados por los ministros en su condición de rectores.

Adicionalmente, por ser 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 conso-

lidar las oficinas o secretarías de planificación sectorial, mediante la dotación de personal calificado, recursos materiales y adecuados sistemas de información y evaluación. A nivel normativo sería importante reformar 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 conforman un conjunto amplio y diverso que administra un considerable volumen de recursos. Sin embargo, su agrupación no responde a criterios funcionales, como sí sucede con 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 este ámbito requieren ser estables y permeable la totalidad de la institucionalidad del país, se considera importante que se reconozca a nivel legislativo la identidad propia de este conjunto de instituciones y programas, esto es, que se dejen de adscribir a la clasificación sectorial del Estado, se desvinculen del MTSS y se adscriban a una cartera ministerial de carácter transversal, como estructura de apoyo al ejercicio de la rectoría, proceso en el cual debe involucrarse de manera directa el Presidente de la República, lo cual ya es imperativo de ley. 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 para 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. Una alternativa al “ministerio transversal” es la creación de un ministerio de desarrollo social, como lo ha hecho una gran cantidad de países, con una clara especificación de su ámbito y funciones, sus fuentes de financiamiento, mecanismos de gestión horizontal y sistemas de información,

para que tenga capacidad de incidencia sobre la definición de las políticas de cada sector de gobierno, y evitar que los otros sectores y entidades tiendan a desentenderse de la atención de esas poblaciones y sus problemáticas.

Con 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, estableciendo un mecanismo que seleccione a las familias con criterios técnicos y las conduzca hacia las prestaciones públicas que requieran para mejorar el ejercicio de sus derechos y sus condiciones de vida. Ese mecanismo debe apoyarse en un sistema de información que registre las características socioeconómicas de

las familias y de las prestaciones que van obteniendo, y que a la vez permita un proceso de seguimiento individualizado. Asimismo, debe promover que cada programa cumpla con la prestación de los servicios de su competencia en forma descentralizada y en función de las familias seleccionadas, como un proceso sistemático y sin necesidad de órdenes particulares: de allí su carácter horizontal y no vertical. En este sentido, la experiencia de Chile con el Sistema de Protección Social Chile Solidario puede arrojar luces interesantes.

Finalmente, en lo que concierne a los programas sociales selectivos existen otros retos que se desprenden de los hallazgos reportados en diversos informes de la CGR. Entre ellos destaca la conveniencia de definir cuáles

necesidades y derechos ciudadanos deben recibir financiamiento permanente y cuáles deben ser objeto de revisiones cada cierto tiempo, en función de las evaluaciones respectivas. De esta forma se constituiría un sistema de protección social que cubra a la población más vulnerable<sup>22</sup> ante los riesgos fundamentales. También es necesario garantizarle al Fodesaf la totalidad de los recursos que le corresponden por ley, así como flexibilizar la distribución de sus recursos. Igualmente importante es incorporar el Sistema de Información y Gestión Integrada de los Programas Sociales Selectivos (SIGIPSS) en la ley del ministerio que ampare estos programas, para garantizar su carácter vinculante, su sostenibilidad y la seguridad de la información.

## NOTAS

- 1** Incluye el consumo de bienes y servicios que se adquieren en el mercado, así como la satisfacción de necesidades asociadas a la provisión pública, como la seguridad y la educación.
- 2** Véase por ejemplo Engel, 2004; Kliksberg, 2003 y Trejos, 2000.
- 3** Las políticas universales son aquellas que proveen servicios o beneficios (derechos) fundamentales a todos los miembros de la sociedad por el solo hecho de ser ciudadanos, y con la finalidad de que estos se desarrollen plenamente. Por su parte, los mecanismos selectivos buscan facilitar el acceso de la población en condición de pobreza u otros grupos vulnerables a esos servicios o beneficios, lo que se materializa por medio de programas (selectivos), dirigidos a poblaciones meta específicas.
- 4** Con base en los siguientes Informes de Fiscalización de la CGR: DFOE-SO-3-2002, DFOE-SO-4-2002, DFOE-SO-22-2004, DFOE-SO-37-2005, DFOE-SO-11-2006, DFOE-SO-30-2006, DFOE-SOC-40-2006, DFOE-SOC-03-2007, DFOE-SOC-17-2008, DFOE-SOC-51-2008 y DFOE-SOC-16-2009, disponibles en el sitio *web* de la institución. 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.
- 5** Cfr. el Informe de Fiscalización DFOE-SO-22-2004, del 4 de agosto de 2004, página 22.
- 6** La Constitución Política y la Ley General de la Administración Pública (LGAP) establecen que el Consejo de Gobierno es 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), que es 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), el Presidente de la República es el designado para dirigir a varios sectores de Gobierno, con la concurrencia en cada ramo del ministro correspondiente en su carácter de rector (artículo 27, inciso 1) y con la asesoría del Consejo de Gobierno.
- 7** 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.
- 8** Se trabajó con una organización regional por la necesidad de implementar el Plan Vida Nueva en el nivel local. En un inicio se crearon los Consejos Sociales Regionales (Cosore), y posteriormente los Consejos Regionales, que ampliaron su conformación para incluir a todas las entidades públicas, ya no solo del área social. Estos órganos se integraban al Sistema Nacional de Planificación y se coordinaban por medio de Mideplan, según el decreto ejecutivo 31768-Mideplan, del 26 de marzo de 2004.
- 9** El sistema de regionalización establecido en el decreto ejecutivo 20432-Mideplan, del 21 de mayo de 1991, fue derogado por el decreto ejecutivo 33273-PLAN, del 7 de agosto de 2006. Luego, mediante el decreto ejecutivo 34804-PLAN, del 30 de agosto de 2008, se decretó una organización regional, pero desvinculada del Sistema de Planificación Nacional.
- 10** Establecida mediante el decreto ejecutivo 33151-MP, "Reglamento orgánico del Poder Ejecutivo", del 8 de mayo de 2006, luego derogado por el decreto 34582-MP-PLAN, del 4 de junio de 2008 y reformado por el 34986-MP-PLAN, del 16 de diciembre de 2008.
- 11** Una de las primeras decisiones fue la creación del Viceministerio de Desarrollo Social en el Mivah, el diseño de su estructura y la posterior gestión y nombramiento de veinticinco plazas. También se trabajó en la conceptualización de una ley que le brindara sustento a la nueva dependencia, así como en la implementación de los sistemas de información para el ejercicio de la citada rectoría, todo esto para atender disposiciones de la CGR, que fueron incluidas como acciones estratégicas en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010.
- 12** Mediante el oficio DM-0096-08, del 15 de febrero de 2008, el titular del Mivah y rector del SSLCP remitió al Ministro de la Presidencia la propuesta de Ley de Creación del Ministerio de Vivienda y Desarrollo Social, en cumplimiento con el Plan Nacional de Desarrollo y con la disposición 4.1 a) del Informe DFOE-SOC-38-2007, del 18 de julio de 2007.
- 13** La CGR analizó las formas de organización de los programas de carácter social selectivo en veinte países seleccionados de Europa y América, a partir de información proveniente de revisión bibliográfica, bases de datos, sitios en línea (Internet) y consulta a expertos. Algunos países que cuentan con un ministerio de desarrollo social son México, Panamá, Argentina, Uruguay, Colombia, Perú, Brasil, Ecuador, Canadá, Dinamarca, Noruega y Alemania.
- 14** Establecidos en los artículos 1 y 2 de la Ley de Creación del MTSS, n° 1860, del 21 de abril de 1955.
- 15** El concepto de bienestar social concebido en esa época comprende la resolución de 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.
- 16** La Cepal (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 necesidad de reformas a los Estados de bienestar con vistas a proteger los derechos ciudadanos. En ese marco, señala que el concepto de seguridad abarca ámbitos sociales que superan a los clásicos y se extienden a la edad y a categorías adscriptivas como género y minoría étnica, y se vinculan cada vez más a la ciudadanía, los derechos humanos y la profundización de la democracia.
- 17** Este sector es uno de los dieciséis que definió la administración Arias Sánchez como parte de la organización del Poder Ejecutivo. Incluye los PSS y las instituciones en los ámbitos de vivienda, asentamientos humanos, urbanismo, pensiones, fomento cooperativo y fomento municipal.
- 18** El SIPO es el único sistema existente 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 programas selectivos, así como establecer prioridades de atención y darles seguimiento.
- 19** Programa de transferencias monetarias condicionadas a familias en condición de pobreza y con hijos e hijas adolescentes, para favorecer la permanencia y conclusión de la educación secundaria. Fue diseñado e implementado en la administración Arias Sánchez (2006-2010).
- 20** Sobre el uso del SIPO en el sector social, cfr. el Informe DFOE-SO-11-2006, del 15 de marzo de 2006.
- 21** Caso contrario es el de las políticas universales, que tienden a ser políticas de Estado, continuas, que trascienden a los sucesivos gobiernos, 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 de los recursos públicos.
- 22** Cfr. el Informe DFOE-SO-30-2006, del 31 de agosto de 2006.

