

Informe de gestión 2014-2018

Amparo Pacheco Oreamuno

Directora de la Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, Desaf

Resumen ejecutivo:

El Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, Fodesaf, fue creado en el año 1974 y fortalecido con una reforma a su ley en el año 2009. A través de él, el país ha asegurado durante décadas la inversión anual de cuantiosos montos de recursos económicos, en el financiamiento de programas sociales de educación, salud, vivienda y protección social, para las familias en condición de pobreza, que sin duda ha impactado en una mejor calidad de vida de la población costarricense.

La Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, Desaf, es una dependencia técnica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, MTSS, a la cual le compete administrar por ley este Fondo.

Al llegar a la Dirección de la Desaf en el año 2010, me correspondió dirigir el proceso de implementación de las reformas a la Ley, que se aprobaron en octubre del 2009, que básicamente tuvieron como consecuencia un aumento significativo de los recursos del Fodesaf, al incluir bajo su fiscalización grandes programas sociales que anteriormente no lo estaban y un incremento en el aporte de recursos que le debe girar el Ministerio de Hacienda del Presupuesto de la República anualmente. Esto significa que la Desaf, a raíz de la reforma a la legislación, enfrentaba en el año 2010 el reto de empezar a asignar, controlar y evaluar diez veces más recursos de los que tenía bajo su supervisión antes de ella, con básicamente el mismo personal, aunque sí con recursos adicionales para el financiamiento de la propia Dirección.

En ese sentido, en este Informe se hace referencia a las principales acciones realizadas para enfrentar el desafío señalado, en los dos períodos de gobierno que me correspondió ejercer la Dirección de la Desaf, 2010-2014 y 2014-2018, aunque con énfasis en las acciones del segundo período, acciones relacionadas con los dos macro procesos sustantivos de esta institución: la asignación de recursos, el control, el seguimiento y la evaluación de su uso, por parte de las instituciones ejecutoras de los recursos del Fodesaf; y, el control y cobro de la deuda de los patronos morosos del Fodesaf.

Cabe destacar que las tareas realizadas se llevaron adelante en estrecha coordinación con el Viceministro del Área Social del MTSS, con el Ministro de Trabajo y Seguridad Social (jerarca del Fodesaf), así como con otras autoridades del sector social. En particular, con el Ministerio de Desarrollo Humano e Inclusión Social, incluyendo al Imas, y la Vicepresidencia de la República, rectora del sector social y del Consejo Presidencial Social.

Este Informe tiene una Introducción, para poner en su contexto la gestión de la Desaf durante este período; una descripción de los macro procesos de la Desaf; una sección de los principales avances logrados; y, una final de los más importantes retos o desafíos se visualizan para los años venideros.

Introducción:

La Misión de la Desaf está definida como: “Somos el ente público que administra los recursos del Fodesaf, a través de una gestión eficiente, eficaz, oportuna y transparente, con la finalidad de facilitar la inclusión social y la eliminación de la pobreza en Costa Rica.”

La Visión es: “Seremos una organización ágil y transparente, que cuenta con funcionarios con una cultura de calidad y métodos modernos para el seguimiento y evaluación de los programas sociales que reciben recursos del Fodesaf y la recuperación de las deudas de los patronos morosos.”

El Fodesaf alcanza anualmente una suma cercana al 2% del PIB, equivalente a alrededor de 610 mil millones de colones en el 2018; transfiere recursos a alrededor de 20 instituciones y 30 programas sociales; y, se financia de dos fuentes principales, de un recargo del 5% que pagan los patronos sobre las planillas de sus trabajadores a la Caja Costarricense del Seguro Social, un poco más de la mitad, y de una transferencia del Presupuesto de la República, que hace el Ministerio de Hacienda, equivalente a 593 mil salarios del Poder Judicial, el resto.

FONDO DE DESARROLLO SOCIAL Y ASIGNACIONES FAMILIARES

Ingresos efectivos del FODESAF, según fuente de financiamiento, 2014-2018 (En millones de colones)

Fuente de financiamiento	2014	2015	2016	2017	2018 1/
TOTAL	529602,40	553947,10	582310,50	609100,46	610196,75
Porcentaje sobre planillas (5%)	266223,50	288091,40	310064,60	330263,49	352659,45
Planillas de patronos morosos	6726,00	6116,10	5268,50	4324,02	4800,00
Multas del Poder Judicial (593.000 salarios base) 2/	224984,20	236844,20	235812,40	251550,60	252736,60
Reintegros de unidades ejecutoras	3916,10	4597,90	8943,30	5903,44	0,00
Otros ingresos (reintegros en efectivo)	613,90	0,00	0,00	0,00	0,00
Intereses	4,20	4,70	0,60	0,78	0,70
Superávit del año anterior	27134,50	18292,80	22221,10	17058,13	0,00

1/ Presupuesto Ordinario 2018

2/ Asignación equivalente a 593.000 salarios base, utilizados por el Poder Judicial para fijar multas y penas por la comisión de diferentes infracciones, proveniente de la recaudación del impuesto sobre las ventas.

Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares
Egresos efectivos (transferencias) del FODESAF,
según unidad ejecutora, 2014-2017, Presupuesto 2018
(En millones de colones)

Unidad ejecutora	2014	2015	2016	2017	2018 1/
TOTAL	511 309,26	531 725,84	565 252,50	566 142,03	610 196,75
Banco Hipotecario de la Vivienda	92 648,60	99 451,00	104 575,30	101 523,31	110262,55
Caja Costarricense de Seguro Social	150 744,99	164 951,60	171 232,80	169 277,60	182816,96
- Régimen No Contributivo de Pensiones	122 145,76	126 768,80	131 834,50	126 134,78	140000,00
- Programa Asegurados por cuenta del Estado (Indigentes)	24 657,17	34 000,00	35 000,00	36 715,00	36715,00
- Programa Construcción y Equipamiento EBASIS	0,00	0,00	-	-	-
- Programa Pacientes en Fase Terminal	1 333,07	1 431,00	1 504,70	3 394,71	3050,98
- Comisiones Gastos por Servicios Financieros Comerciales	2 608,99	2 751,80	2 893,60	3 033,11	3050,98
Ciudad de los Niños	665,38	715,50	756,70	762,51	793,25
Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor	11 065,65	11 869,50	13 037,30	14 930,79	14785,93
Consejo Nacional de Personas con Discapacidad	4 328,10	4 565,60	5 025,70	5 757,43	5969,32
Fondo Nacional de becas	20 480,47	13 978,40	18 484,20	18 431,94	18640,03
Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia	87,56	87,96	89,70	83,24	89,72
Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados	4 059,45	2 191,60	1 958,60	1 490,04	2500,00
Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación	3 845,40	3 555,05	4 913,50	4 213,75	4576,48
Instituto Mixto de Ayuda Social	99 600,50	117 719,70	123 711,30	125 727,34	133094,03
- Programa Bienestar y Promoción Familiar	51 100,50	47 205,10	51 624,60	57 867,64	58686,16
- Red de Cuido	0,00	22 014,60	23 116,70	23 923,37	24407,87
- Programa AVANCEMOS	48 500,00	48 500,00	48 970,00	43 936,33	50000,00
Instituto Nacional de Mujeres	10 254,40	11 007,31	11 574,50	11 236,67	12203,94
Ministerio de Educación Pública - Comedores Escolares	46 161,52	46 574,00	48 119,80	48 777,92	49346,47
Ministerio de Salud - Dirección CEN CINAI - OCIS Sanear	16 147,59	17 283,60	20 481,30	29 820,53	35300,00
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social ^{2/}	8 262,88	13 819,34	15 112,80	10 501,59	18254,44
- Programa Nacional de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa	900,00	1 200,00	2 000,00	1 350,00	1800,00
- Programa Nacional de Empleo	6 127,37	11 306,27	11 806,40	7 886,42	13403,46
- Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares	1 235,51	1 313,07	1 306,40	1 265,17	3050,98
Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo	2 199,99	-	-	-	0,00
Ministerio de Cultura y Juventud	0,00	-	1 147,40	-	1000,00
Ministerio de Obras Públicas y Transportes	0,00	-	-	-	0,00
JAPDEVA	0,00	74,00	-	-	0,00
Municipalidades	4 868,49	767,80	500,00	365,45	0,00
Patronato Nacional de la Infancia	15 887,71	15 800,70	16 276,80	14 551,49	15804,10
Asociación Pro Construcción Hospital Nacional de Niños	3 999,21	4 292,90	4 514,00	4 382,30	4759,53
Fideicomiso Apoyo a Produc. Café Afectados por Ley 9153	11 133,17	0,00	-	-	0,00
Reintegros al Gobierno Central	4 868,20	3 020,28	3 740,80	4 308,13	0,00

1/ PRESUPUESTO 2018

Macroproceso de la asignación de recursos del Fodesaf a las instituciones ejecutora, su control, seguimiento y evaluación

Como fue señalado en el Informe de Gestión 2010-2014, al inicio de ese período se consideró que para enfrentar las nuevas y mayores responsabilidades que la otorga la reforma a la legislación del 2009, era necesario diseñar un nuevo sistema de información y control de los programas sociales que permitiera seguirle la pista a un monto de recursos significativamente superior al de antes del 2010, y evaluar dichos programas. También por la dificultad para obtener más plazas para la Desaf, fue necesario maximizar la utilización del recurso tecnológico y subsanar las limitaciones para contratar más personal para hacerle frente a las mayores tareas, con la contratación de algunos servicios profesionales que atendieran las nuevas necesidades. En particular, se contrató con el Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, IIICE, de la Universidad de Costa Rica, UCR, para proponer el diseño y la implementación de un nuevo sistema de información y evaluación de los programas sociales.

En ese sentido, el macro proceso de asignación de recursos, el control, el seguimiento y la evaluación, fue rediseñado en el año 2010 e implementado a partir de enero del 2011, después de instruir a las instituciones ejecutoras de los recursos del Fodesaf de los nuevos requerimientos de informes trimestrales y anuales a la Desaf, sobre el uso de los recursos transferidos, en un formato que se les hizo llegar. Lo relacionado con la asignación de recursos es responsabilidad del Departamento de Presupuestos; el control y seguimiento, lo tiene asignado la Unidad de Control y Seguimiento del Departamento de Evaluación, Control y Seguimiento de la Desaf; y, lo relacionado con la Evaluación, la Unidad de Evaluación del mismo Departamento.

En resumen, se puede decir que este macro proceso inicia con que la Dirección someta cada año a la consideración del Ministro una propuesta de asignación de recursos para el año siguiente, elaborada por el Departamento de Presupuesto, conforme los recursos disponibles, lo dispuesto en la legislación y las prioridades de las autoridades del sector social, en el caso de los recursos no distribuidos por ley. Una vez aprobada dicha distribución, se comunica a las instituciones y se les solicita la presentación de Planes Presupuesto, que son analizados por los Departamentos de Presupuesto; de Evaluación, Control y Seguimiento; y, de Asuntos Legales. Dentro del Plan Presupuesto se incluye la presentación de: Ficha Descriptiva, que describe el programa; Cronograma de metas e inversión, que propone la distribución de recursos y metas durante el año a financiar; y, Módulo presupuestario, que distribuye los recursos según partidas presupuestarias. Una vez aprobado el Plan Presupuesto se suscribe un Convenio o Adenda, en el caso de ampliar un Convenio suscrito, para definir el marco jurídico que rige el traslado de los recursos a cada programa.

Al inicio de cada año, se empiezan a girar los recursos conforme el Cronograma de metas de inversión y trimestral y anualmente, las instituciones deben presentar los informes en que se detallan los recursos gastados por programa y producto, por número de beneficiarios, por partida presupuestaria, así como el flujo de caja. También deben brindar informes sobre el registro de beneficiarios, con la lista de las personas beneficiadas por cada institución; distribución de la inversión y beneficiarios por cantón; y, liquidaciones financieras anualmente.

Es así como a partir del 2011 las instituciones empezaron a enviar informes trimestrales y anuales con la información mencionada con la que se construyen 17 indicadores en los temas de cobertura, resultado, avance, composición, expansión, gasto medio y giro de recursos, que se plasman, desde ese año en Cuadros de indicadores e Informes de ejecución anual de los recursos y que, a partir del año 2012, incluye una sección de comparación con los años anteriores.

A inicios del año 2013 se construyó una página web del Fodesaf, que incluye, entre otras cosas, desde esa fecha toda la información que se ha mencionado que las instituciones ejecutoras envían a la Desaf y los informes que se elaboran con dicha información, como parte de un necesario ejercicio de transparencia y rendición de cuentas a la ciudadanía.

Se debe mencionar que la mayoría de las instituciones mostraron algún nivel de resistencia a incluir dentro de sus procesos el envío sistemático de la información trimestral y anual que empezó a solicitar la Desaf a partir del 2011. Además del envío oportuno de la información, también la Desaf ha debido lidiar con problemas de calidad de la información recibida por parte de las instituciones, en especial las más pequeñas, que no cuentan con sistemas de información modernos. No obstante, con el paso de los años, las instituciones se han comprometido más con esta labor.

Más recientemente, a partir del 2017, una vez que la Desaf logró incorporar dentro de su planilla de profesionales a especialistas en estadística y economía, para complementar el espectro de los especialistas de la Dirección de Evaluación, Control y Seguimiento, se empezaron a elaborar,

adicionalmente a lo mencionado, Informes de ejecución anuales por institución e Informes trimestrales de giro de recursos por institución.

Seguidamente se enlista el diferente tipo de información disponible en la página web y la fecha desde que se inició la publicación de esa información en la misma:

- Cuadros de informes de ejecución trimestrales y anual (2011 en adelante)
- Indicadores de ejecución trimestrales y anual (2011 en adelante)
- Informe de ejecución anual del Fodesaf y comparación con anteriores (2011 en adelante)
- Registro de beneficiarios (2012 en adelante)
- Ficha descriptiva de los programas sociales (2014 en adelante)
- Cronogramas de metas e inversión (2014 en adelante)
- Informes de ejecución anuales por institución (2016 en adelante)
- Informes de ejecución trimestrales por institución (2016 en adelante)
- Informes de giro de recursos por institución (I, II y III trimestre) (2016 en adelante)

La información e informes anteriores, se relacionan con la parte del control y el seguimiento de los recursos del Fodesaf (Unidad de Control y Seguimiento) y la de evaluación, (Unidad de Evaluación) con la evaluación de la eficacia y eficiencia de los programas, a través de análisis en aspectos cuantitativos y cualitativos. Esta labor es la que se inició más tardíamente, dado que el inicio los esfuerzos estuvieron concentrados en lograr por parte de las instituciones el envío de información en tiempo y calidad adecuados; y, en un segundo momento es que fue posible dedicar recursos más significativos a realizar estudios que tienen de base dichas información.

Es así como complemento a los Informes descritos, también con apoyo de la contratación del IICE de la UCR, se elaboraron otros informes, que a partir del 2017 se empezaron a elaborar internamente, (Unidad de Evaluación), nos referimos a:

- Informe anual de distribución cantonal de la inversión y beneficiarios (2012 en adelante)
- Informe anual de cobertura, enfoque, razones de exclusión de programas financiados por el Fodesaf (apoyados en un módulo especial en la Encuesta de Hogares) (2013 en adelante)
- Otros estudios (entre ellos de impacto) (2010 en adelante)
- Informe anual de registro de beneficiarios (2016 en adelante).

En relación con este último informe cabe señalar que, a finales del año 2017, el Consejo Presidencial Social giró instrucciones para que, a partir de enero del 2018 las instituciones del sector social siguieran enviando los informes del registro de beneficiarios de todos los recursos de los programas sociales, y no solo los que se financian con el Fodesaf, al Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios, SINIRUBE, del IMAS, con el propósito de no duplicar esa labor. El SINIRUBE está llamado a convertirse en la gran base de datos del sector social y por ello la Desaf seguirá tomando de allí la información sobre el registro de beneficiarios. El resto de información relacionada con la ejecución de los recursos del Fodesaf la seguirá recibiendo la Desaf directamente. Asimismo, la información sobre el Registro de beneficiarios del Fodesaf, seguirá disponible en la web del Fondo para el período 2012 y 2017; y, la información correspondiente a enero del 2018 en adelante, estará en la web del Fodesaf, a finales de mayo del 2018, a través de un enlace con la web del SINIRUBE.

En este sentido, en el período en cuestión se consolidó un sistema de información, control, seguimiento y evaluación de la Desaf de los programas sociales que financia el Fodesaf, que fue diseñado en el año 2010, después de la reforma a la Ley del 2009, e implementado a partir del 2011, con el apoyo de una contratación externa del IICE de la UCR, y que luego se fueron creando las condiciones para que la Desaf asumiera esos estudios, con la contratación de profesionales que vinieran a ampliar las especialidades de la Desaf, lo que fue posible hacer a partir del año 2017, con estudios del 2016.

Este sistema de información, control, seguimiento y evaluación de la Desaf de las instituciones que reciben recursos del Fodesaf, permite con transparencia y como un instrumento de rendición de cuentas, poner a disposición del público, (www.fodesaf.go.cr), por una parte, la información que se recibe anualmente de las instituciones y programas que se financian del Fodesaf, que incluye: Ficha Descriptiva, Cronograma de metas e inversión, Módulo presupuestario, Convenio y Adendas suscritas entre cada institución y la Desaf. Por otra parte, también están disponibles informes y estudios diversos, sobre los informes de ejecución trimestral y anual, sobre la distribución de los recursos del Fodesaf, en términos de: programas, beneficios, beneficiarios, distribución cantonal de la inversión y los beneficiarios, listado de beneficiarios, características de los principales programas sociales según los beneficiarios (según la Encuesta de Hogares), estudios puntuales de procesos y de impacto de los programas, entre otros.

También dentro de este macro proceso relacionado con el uso de los recursos del Fodesaf, la Desaf ha desarrollado una activa coordinación con otras instituciones del sector social. Particularmente en esta Administración 2014-2018, con la creación del Consejo Presidencial Social y la rectoría del mismo por parte de la Segunda Vicepresidenta de la República.

Esto incluye la participación en el diseño y utilización de herramientas como el Índice de Pobreza Multidimensional, la Ficha de Inclusión Social, el Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios (SINIRUBE), los Mapas sociales; todos orientados a mejorar la información sobre la población objetivo de los programas sociales. También se trabajó en forma coordinada para potenciar la aplicación y el impacto de la Estrategia Puente al Desarrollo, principal iniciativa de la Administración en la lucha contra la pobreza extrema, coordinada desde el Imas, en aras de una mayor eficiencia e impacto de los recursos. Todos estos instrumentos y políticas desarrolladas han permitido una mayor articulación de las diferentes instituciones y un tratamiento integral del tema de la pobreza, basado en un enfoque de derechos humanos, cuyos buenos resultados se han reflejado en los indicadores nacionales, lo que constituye uno de los principales logros de esta administración en materia de política social.

Control y cobro de la deuda de los patronos morosos del Fodesaf

El segundo macro proceso de la Desaf, se relaciona con el control y cobro de la deuda de los patronos morosos del Fodesaf, lo que incluye el control de la deuda (Unidad de Control de Deuda) que actualiza y busca evitar la prescripción de las deudas y realiza los arreglos de pago correspondientes; el cobro administrativo (Unidad de Cobro Administrativo) y el cobro judicial, (Unidad de Cobro Judicial) de las deudas de los patronos. Esto requiere de una estrecha coordinación con la C.C.S.S. encargada por ley de la recaudación y administración del Fodesaf.

En este campo se impulsaron las siguientes iniciativas:

- Se implementó la conectividad bancaria con el Banco de Costa Rica, para permitir los pagos en línea.
- Se implementó un servicio de certificación digital de “patrono al día con el Fodesaf”, desde la página web, requerido para realizar diversos trámites en el sector público, que ha sido utilizado para la elaboración de 30 mil certificaciones mensuales con firma digital generadas desde la página web, recientemente.
- Se suscribió un Convenio para que el Registro Nacional exija estar al día con los pagos del Fodesaf.
- Se coordinó con la C.C.S.S. la actualización masiva de los datos personales de decenas de miles de patronos, para facilitar la localización y notificación de los patronos morosos e incentivar la recaudación, evitar la prescripción de deudas y contribuir a una defensa de los casos presentados en la vía judicial.
- Se contrató una empresa externa para apoyar las labores de la Desaf de cobro administrativo y judicial, dadas las limitaciones de personal.
- Se implementó un servicio de suscripción de arreglos de pago vía correo electrónico, para los usuarios que cuentan con firma digital.
- Se impulsaron desarrollos de Web Service realizados con recurso humano de la Desaf, para lograr establecer una adecuada intercomunicación entre los sistemas de cobro de la C.C.S.S. y la Desaf, con el fin de implementar la disposición de la Contraloría General de la República, para que la C.C.S.S. realizara el cobro administrativo y judicial de las deudas correspondientes al Fodesaf a partir de febrero del 2015, y la Desaf únicamente con las deudas anteriores a dicha fecha.
- Acceso de la Desaf al sistema centralizado de recaudación de la C.C.S.S. (SICERE), lo que permite dar trámite rápido a gestiones presentadas por los usuarios.
- Se suscribió un segundo convenio con el Registro Nacional, para dar acceso gratis a personerías jurídicas a través del portal digital del Registro, que permite tener acceso directo a las certificaciones de personerías jurídicas de los patronos morosos, para la presentación de demandas de cobro judicial.
- Se implementó un módulo, que forma parte del sistema de patronos morosos de la Desaf, que permite contar con registros contables diarios y mensuales de la deuda total y la clasificación de la misma y trasladar a la C.C.S.S. la conciliación mensual de la cuenta por cobrar para el registro en los estados financieros del Fodesaf.
- Revisión del ordenamiento y foleo de expedientes digitales de patronos morosos, con el objetivo de contar con expedientes digitales y físicos que cumplan con las regulaciones en materia de archivo.
- Entrada en vigencia del nuevo Reglamento para el Cobro a Patronos Morosos, a través del Decreto N° 40709, orientado a aumentar la recaudación y perfeccionar la coordinación de la gestión de cobro con la C.C.S.S.

**Monto de deuda de patronos morosos y de
recuperación de deudas
(2014-2017)**

Año	Monto de deuda a diciembre	Cantidad de patronos	Monto de recaudación anual
2014	¢175 mil millones	129 mil	¢6.893 millones
2015	¢182 mil millones	125 mil	¢6.279 millones
2016	¢189 mil millones	118 mil	¢5.313 millones
2017	¢184 mil millones	114 mil	¢4.327 millones
Total			¢22.813 millones

Nota: Según disposición de la Contraloría General de la República, a partir de febrero del 2015 la C.C.S.S. empieza a realizar las gestiones de cobro administrativo y judicial de los patronos morosos del Fodesaf, por lo que a partir de esa fecha la Desaf solo gestiona la recuperación de las deudas contraídas con anterioridad a esa fecha.

Además de estos dos macro procesos sustantivos de la Desaf existe un tercer macro proceso más operativo, a cargo del Departamento de Gestión, que constituye un apoyo fundamental para el sostén de los dos macro procesos ya mencionados. Dicho Departamento está a cargo principalmente de: la ejecución del Presupuesto de la Desaf; de suplir en tiempo y contenido los recursos humanos, bienes y servicios necesarios a la Desaf; de la relación con otras dependencias del MTSS (Financiero, Capital Humano, Planificación); y, de la relación con otras instituciones de la Administración (entre ellas el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Planificación).

Cabe mencionar que para facilitar un acceso fluido y amplio a cierta información interna de la Desaf y como un ejercicio de transparencia al interior de la misma, se ha creado una Intranet que contiene la siguiente información:

- ❖ Estudios anteriores al 2016 de la Unidad de Evaluación
- ❖ Estudios anteriores al 2016 de la Unidad de Control y Seguimiento
- ❖ Actividades de capacitación
- ❖ Actividades de capacitación interna
- ❖ Informes de la Contraloría General de la República sobre la Desaf
- ❖ Otros documentos de interés nacional
- ❖ Otros documentos de interés internacional
- ❖ Planes de Trabajo de los Departamentos (2017 y 2018)
- ❖ Informes de Control Interno (2017 y 2018)
- ❖ Presupuestos de la Desaf (2010 a 2018)

Tanto los informes de la Contraloría General de la República, como los Informes de Auditoría, contiene un cuadro con el estado actual de las disposiciones de dichos Informes.

Después de describir la labor sustantiva de la Desaf y los cambios habidos en el entorno, por los cambios en el ordenamiento jurídico, se hará referencia a los principales avances y retos de la Dirección.

Principales avances:

Seguidamente se mencionan los principales avances de la labor de la Desaf de este período:

- Consolidación del sistema de información, control, seguimiento y evaluación de la Desaf, de los programas sociales que financia el Fodesaf, a través de un gran apoyo de las autoridades del

Ministerio y la Segunda Vicepresidencia, un mayor compromiso de parte de las instituciones en el envío de los informes de ejecución trimestrales y anuales a la Desaf; un gran compromiso de los funcionarios de la Desaf; y, el apoyo técnico inicial del IICE de la UCR, que luego fue sustituido por el personal de esta Dirección, que a partir del 2017 empezó a realizar los informes correspondientes al 2016, tanto de ejecución, giro de recursos, cantonal, de beneficiarios y de características de los principales programas y beneficiarios según la Encuesta de Hogares, ENAHO.

El poner a disposición de la ciudadanía, a través de la página web del Fodesaf (www.fodedaf.go.cr) toda esta información sobre los montos, la ejecución y la evaluación de los programas sociales selectivos o de lucha contra la pobreza, a los que se destina aproximadamente el 2% del PIB, (a partir del 2013, con información a partir del 2011, hasta la fecha) constituye uno de los principales logros de estos años. Sin duda alguna, falta mejorar la oportunidad y la calidad de esta información, pero están sentadas las bases para que con apoyo de la rectoría del sector social y del Ministerio se continúe avanzando en este ejercicio de transparencia, rendición de cuentas y buen gobierno.

- A pesar de las limitaciones de recursos para la ampliación de la planilla del personal de la Desaf, se logró avanzar en la incorporación de profesionales con las especialidades que hacían falta en la Desaf (estadística y economía), para poder asumir desde adentro los distintos análisis requeridos, en particular, estudios de evaluación cuantitativos. Para ello gradualmente se fue cambiando la especialidad de los funcionarios que se fueron pensionando los últimos años, después de gestionar y justificar el no congelamiento de las plazas, como requería la normativa vigente, por los problemas fiscales. Ello permitió que la Desaf empezara a realizar estudios de evaluación de los programas sociales financiados con recursos del Fodesaf, que deberán multiplicarse en los próximos años, como una de las principales funciones de la Desaf.
- Mayor articulación y coordinación dentro de las instituciones del sector social, en gran medida como resultado de la coordinación que ejerció el Consejo Presidencial Social, bajo la conducción de la Segunda Vicepresidenta. Este Consejo se reunió con una regularidad en general mensual, lo que facilitó el avance de varios proyectos a nivel interinstitucional, como la implementación de la Estrategia Puente al Desarrollo, los Mapas sociales, el Índice de Pobreza Multidimensional, la Ficha de Inclusión Social, el SINIRUBE, involucrando a instituciones como el Imas, el Inec, la C.C.S.S, la Desaf, entre muchas otras. Lo anterior, se traduce en que las instituciones del sector social quedaron con mejores instrumentos para analizar la condición socioeconómica de las familias en condición de pobreza y seleccionar a sus beneficiarios; y, la Desaf con mayores posibilidades de controlar que los recursos del Fodesaf se dirijan a la población objetivo del Fondo, es decir a las familias en condición de pobreza. Lo anterior tuvo como consecuencia una mayor eficacia en el logro de los objetivos de los programas sociales y más eficiencia, en la medida en que se obtuvieron mejores resultados con los mismos recursos económicos. Cabe destacar que los buenos resultados en la lucha contra la pobreza, tanto por el enfoque de derechos humanos que prevaleció en la Estrategia Puente al Desarrollo, como en los indicadores de pobreza y pobreza extrema que estima el INEC, se alcanzaron con los mismos recursos que se venían invirtiendo en política social selectiva.
- También se avanzó en la consolidación del Consejo Rector del SINIRUBE, el que se reunió regularmente en el transcurso de este período (2014-2017), logrando un significativo avance en el objetivo de crear la gran base de datos del sector social. En esta línea cabe destacar que en

coordinación con el Consejo Presidencial Social y el SINIRUBE, se empezó a solicitar a las instituciones que ejecutan programas sociales, que cuentan con fuentes de recursos diferentes al Fodesaf, presentar mensualmente al SINIRUBE informes de ejecución, sobre la base del mismo formato utilizado por la Desaf. Esto permite empezar a tener información de toda la inversión social y no solo la financiada por el Fondo, que se estima que representa alrededor del 80% de toda la inversión.

- Se apoyó con recursos del presupuesto de la Desaf algunos proyectos de otras instituciones del sector social que se considera que son de beneficio para los propósitos de la institución, como el financiamiento de una parte del proceso de digitalización de fichas de la C.C.S.S., la impresión de las fichas sociales del Cen Cinai. Se consideró como posible destinar recursos a apoyar a instituciones pequeñas que ejecutan recursos del Fodesaf y tienen sistemas informáticos muy deficientes a mejorar su infraestructura tecnológica y de sistemas, aunque no se concretó a la fecha.
- Se destinaron recursos de la Desaf a financiar durante un período significativo de tiempo una campaña publicitaria en radio y televisión de educación sobre lo que es Fodesaf y la importancia de que los patronos estén al día con sus aportes.
- Simplificación de trámites para facilitar a los patronos la obtención de certificaciones, arreglos de pago y otros trámites relacionadas.
- Se coordinó con éxito el traslado a la C.C.S.S. del cobro administrativo y judicial de las deudas de los patronos morosos con el Fodesaf, posteriores a febrero de 2015.
- Se implementó un módulo dentro del sistema de patronos morosos de la Desaf, que permite contar con registros contables diarios y mensuales de la deuda total y la clasificación de la misma; así como el traslado a la C.C.S.S. de la conciliación mensual de la cuenta por cobrar para el registro en los estados financieros del Fodesaf, con lo que se está atendiendo una debilidad señalada por la Contraloría General de la República, referente a los estados financieros del Fodesaf.
- Alquiler y luego compra de un edificio para la Desaf, que reúne las condiciones adecuadas para el funcionamiento de la institución

Principales retos:

Dentro de los principales retos de la Desaf se pueden citar los siguientes:

- Uno de los más importantes retos se relaciona con la cobertura limitada de algunos programas sociales, que atienden a la población más vulnerable del país. Es urgente dar una mayor cobertura o una cobertura universal a programas muy importantes como Pensiones del régimen no contributivo, Aseguramiento por cuenta del Estado, Red de cuidado, infantil y de adulto mayor y programas de apoyo a personas con discapacidad. En el caso de las pensiones, la cobertura es bastante alta, por lo que es un objetivo viable en el corto plazo, menos fácil en el programa de Aseguramiento por el Estado y mucho más difícil en el resto, en que en la actualidad la cobertura

es pequeña. El gran desafío que esto representa es que eso es posible solo reduciendo las transferencias de recursos a otros programas, por ello requiere una definición política de prioridades al más alto nivel de la Administración.

- La Ley del Fodesaf permite financiar instituciones que no son programas de lucha contra la pobreza y que deberían financiarse idealmente del Presupuesto General de la República. Es el caso del Inamu, Icoder y Olimpiadas Especiales, que son instituciones y programas de gran importancia, pero su financiamiento no debería provenir de recursos destinados a la lucha contra la pobreza. Dada la limitación de recursos recurrente del sector público, son recurrentes las iniciativas de ley que buscan utilizar los recursos del Fodesaf para muchos objetivos muy loables, pero que no tienen relación directa con la atención de la población en condición de pobreza.

En el caso de otras instituciones o programas, principalmente en el caso del Banhvi, el reto proviene de que su población objetivo no es necesariamente familias en condición de pobreza, sino que incluye otros sectores de clase media. En este caso se considera que las autoridades políticas pueden decidir que los recursos de este Fondo se orienten exclusivamente a las familias y personas en condición de pobreza, lo que naturalmente implica que se deben buscar otras fuentes de financiamiento para otros sectores, cuyas necesidades también deben ser atendidas.

En el caso del programa de Pacientes en Fase Terminal, que por ley se financia con recursos del Fodesaf, al ser un programa que solo va orientado a los trabajadores empleados, produce involuntariamente una discriminación en contra de las personas desempleadas. En ese sentido, lo recomendable sería promover una reforma de ley orientada a que el Fodesaf financie el subsidio para los familiares de los Pacientes en fase terminal que son trabajadores desempleados o en condición de pobreza y que la C.C.S.S., u otra fuente de financiamiento, aporte lo correspondiente a los subsidios de los asalariados no pobres. Esa no es la situación hoy en día.

También en el campo de la legislación, se debe mencionar, que una ley aprobada en abril del 2010, Ley de creación de la Dirección Nacional de los Cen Cinai, definió que a esa institución el Fodesaf debía destinar un monto de recursos muy superior al que se venía trasladando. El porcentaje se definió en 15% cuando se venía dando a ese programa alrededor de una quinta parte de esos recursos. Esta Dirección desde el primer momento señaló que consideraba ese porcentaje un error, originado en que a los legisladores se les indujo a error, al estimar dicho porcentaje sobre un monto del Fondo muy inferior al que fue el del 2010, después de la reforma a la legislación mencionada. Esta Dirección llamó la atención sobre el inconveniente de aumentar exponencialmente los recursos para esa institución, sin que la realidad justificara dicho incremento. Se optó como medida transitoria, a la espera de una modificación de la legislación, que fue suscribir convenios anuales con la Dirección de los Cen Cinai, para asignar montos de recursos significativamente menores a los asignados en la mencionada ley, que incluso no han sido utilizados en su totalidad, demostrando la inconveniencia de sacrificar otros programas para poder cumplir con ese monto.

Sobre los temas mencionados, que requieren ajustes en la legislación, para ser resueltos, solo queda que exista una voluntad política férrea de la Administración y las autoridades del sector social para tomar decisiones políticas que prioricen a los sectores menos favorecidos. También se debe mantener una actitud vigilante para evitar nuevas desviaciones de recursos del Fondo para propósitos que lo alejen de su razón de ser.

- A pesar de algunos avances, persisten todavía limitaciones para asegurar el acceso en igualdad de condiciones a las personas con discapacidad a los programas sociales financiados por el

Fodesaf, conforme lo establece la Ley del Fodesaf. Es un área en la que se debe avanzar más, en coordinación con el Consejo Nacional de la Persona con Discapacidad y la rectoría del sector social.

- Otro reto importante se desprende de la inexistencia de un criterio único de pobreza dentro del sector social, para la definición de la población beneficiaria de los diferentes programas. En este campo se avanzó mucho con el desarrollo de varios instrumentos como los Mapas de pobreza, el IPM y los avances que ha producido el SINIRUBE, que es de esperar que en el corto plazo se traduzca en la adopción de un único criterio de pobreza para la selección de los beneficiarios de los programas sociales, lo que permitiría simplificar y estandarizar esa labor, evitando así que haya espacio para discrecionalidad y clientelismo político
- Dentro de los avances realizados en este período por la Desaf se mencionó la consolidación del sistema de información, control, seguimiento y evaluación de los programas sociales que financia el Fodesaf y el reforzamiento del equipo de la Desaf con profesionales de especialidades que permiten hacer los estudios requeridos internamente. No obstante, también es necesario señalar como un reto, la necesidad de utilizar de manera más eficiente toda esa información que se ha recopilado, con el propósito de convertirla en instrumentos cotidianos para la toma de decisiones por parte de los jefes de las instituciones involucradas, del Fodesaf y del sector social y convertir toda esa información en conocimiento, que permita realizar las mejores decisiones y las correcciones necesarias de rumbo en este gran instrumento de la política social.
- En el mismo sentido, dentro de los retos debe mencionarse que el envío de los informes de ejecución sea oportuno y de calidad. A pesar del avance señalado en los informes que las instituciones envían a la Desaf, ello aún dista de cumplir en tiempo y forma con los requerimientos necesarios solicitados.
- Adicionalmente, se enfrenta el reto de consolidación del SINIRUBE, como la gran base de datos del sector social, que ha avanzado en una primera etapa, con el apoyo de las instituciones más grandes, como el Imas y la C.C.S.S., pero que aún debe incorporar plenamente a la totalidad de las instituciones del sector social, para cumplir con el objetivo de creación establecido en su ley. Ello implica una necesaria coordinación Desaf –SINIRUBE, dado que los informes de ejecución de las instituciones del sector social van a estas instituciones, dependiente de si la fuente de financiamiento es del Fodesaf u otra distinta.
- En el campo relacionado con la gestión de cobro de la deuda de los patronos morosos, se han realizado importantes avances para promover la recaudación de recursos de estas deudas y la simplificación de trámites a los patronos, para cumplir con el requisito de estar al día con el Fodesaf. El gran reto es avanzar de manera más significativa en el cobro judicial de los patronos morosos, en particular, a partir de la disposición de la Contraloría General de la república, que se traslade a la C.C.S.S. el cobro administrativo y judicial de las deudas de los patronos con el Fodesaf, a partir de febrero del 2015.
- En este campo, está pendiente seguir dando seguimiento a los cambios a la ley constitutiva de la C.C.S.S., que debe impulsar esa institución para cumplir con lo dispuesto recientemente por algunos jueces, en el sentido de contar con facultad legal para certificar las deudas de los patronos morosos con el Fodesaf en la vía judicial.

- Es relevante también concluir la contratación que está en curso, de una empresa especializada, en el desarrollo de sistemas informáticos para la construcción de un sistema de gestión integral del Fodesaf. La misma tiene por objeto centralizar la recepción de la documentación, estandarizar la clasificación de la misma y dar el debido acceso físico y electrónico a dicha documentación. Con ello se busca evitar dificultades en el acceso a la información, riesgo de pérdida o daño de documentación o equipos y promover el aprovechamiento de la plataforma tecnológica actual de la Desaf, que incluye el sitio web institucional, hospedaje y firma digital institucional.
- Lo anterior se complementa con otra iniciativa, que se está desarrollando para ordenar y crear un archivo digital y físico tanto para la Dirección General de la Desaf, así como para el resto de los departamentos y unidades de trabajo, procurando que todos tengan un fácil acceso a la documentación que se genere y que esto facilite el trabajo diario. Este proceso debe fortalecerse y consolidarse.
- Cabe señalar como otro reto la conclusión de los Manuales de Procedimiento de la Desaf, conforme la metodología aprobada por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, que refleje el proceso de modernización que se ha venido impulsando en la Desaf, para atender de mejor manera los desafíos planteados a la institución con la reforma a la legislación del año 2009. Este proceso tiene un avance significativo.
- La Desaf siguiendo instrucciones emanadas de los jefes de la institución y del Gobierno, ha permitido que los funcionarios participen de horarios escalonados de trabajo y la opción del teletrabajo, concebida como una política que favorece al país, a la Administración y a los funcionarios. Debe evaluarse los resultados de esta experiencia para constatar que ese tipo de jornadas, orientadas a disminuir el tránsito vial en las horas consideradas de gran densidad, tiene los controles y requerimientos adecuados y permite a la institución cumplir con sus objetivos.
- Aunque se logró avanzar en una propuesta de Reglamento de la Desaf, para ajustarlo a los cambios en algunos de los procesos aquí descritos y a la realidad del día de hoy del sector social, queda pendiente la discusión y aprobación de esa propuesta, para que sea asumida por la nueva dirección de la Desaf.

Finalmente, cabe mencionar que ha sido fundamental para los avances logrados el apoyo claro y decidido de los jefes del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y del sector social en general, especialmente del Ministerio de Desarrollo Humano e Inclusión Social y la Segunda Vicepresidencia de la República.

También ha sido un gran apoyo la asesoría brindada por funcionarios del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas y la Escuela de Economía de la Universidad de Costa Rica en el diseño y la consolidación del sistema de información, control, seguimiento y evaluación de los programas sociales financiados por el Fodesaf, con que hoy se le siguen los pasos al presupuesto del Fodesaf, su ejecución y evaluación, en algunos casos.

Por último, el compromiso, profesionalismo y apertura de los funcionarios de la Desaf ha sido un elemento clave, sin el cual no se podrían haber logrado lo señalado en este informe.