

UNIVERSIDAD DE COSTA RICA

**INSTITUTO DE INVESTIGACIONES
EN CIENCIAS ECONÓMICAS**

**PROYECTO:
ENCUESTA DE SEGUIMIENTO DEL GASTO PÚBLICO:
PROGRAMAS CEN-CINAI Y COMEDORES ESCOLARES**

INFORME FINAL

(Documento preliminar)

EQUIPO DE TRABAJO:

¹ Keylor Carmona

² Gabriela González

³ Isabel Monge

⁴ Freddy Rojas

⁵ Inés Sáenz

⁶ Juan Diego Trejos

**SAN JOSÉ, COSTA RICA
SEPTIEMBRE, 2007**

¹ Licenciado en Economía, Investigador del IICE-UCR, keylor.cv@gmail.com.

² Máster en Estadística, Investigadora del IICE-UCR

³ Bachiller en Informática, programadora del IICE-UCR

⁴ Licenciado en Estadística, Investigador del IICE-UCR

⁵ Licenciada en Estadística, Investigador del IICE-UCR

⁶ Licenciado en Economía, Investigador del IICE-UCR

Se agradece la participación del personal que laboró como asistente de investigación y quienes facilitaron las labores de este trabajo: Verania Rodríguez, Juan Carlos Umaña, Stephanie González, Johnny Aguilar, Ileana Delgado, Andrey Mora y Fabián Víquez.

Igualmente se agradece la colaboración de los siguientes funcionarios institucionales quienes con sus conocimientos, y voluntad de participación favorecieron los resultados aquí presentados:
Sonia Camacho (DCNDI), Gabriela Castro (DCNDI), Jorge Araya (MS), Jorge Rodríguez (DESAF), Gustavo Brade (DANEA), Axel Áviles (DANEA), y Minor Cordero (DANEA).

INDICE DE ILUSTRACIONES

Figura 1: Evolución de los recursos totales del FODESAF en el periodo 1978-2006 (Millones de colones constantes del 2000)	37
Figura 2: Presupuesto y giro de recursos a FODESAF por concepto de impuesto de ventas (Millones de colones constantes de 1992)	41
Figura 3: Evolución de los recursos presupuestados, recibidos y ejecutados por el FODESAF (Millones de colones constantes de 1992).....	43
Figura 4: Recursos del Ministerio de Salud presupuestados y ejecutados por el programa CEN-CINAI. Periodo 2000 – 2001 (Millones de colones constantes del año 2000)	47
Figura 5: Recursos girados por el FODESAF al programa CEN-CINAI, y su ejecución efectiva (Millones de colones del año 2000).....	55
Figura 6. Presupuesto y ejecución de los recursos del MS con cargo al presupuesto del Gobierno Central para el programa CEN-CINAI.....	58
Figura 7: Dispersión de precios en 12 productos consumidos por los CEN-CINAI.....	64
Figura 8. CC: (Directores) ¿Ha enfrentado problemas considerables por descomposición de alimentos?.....	66
Figura 9: Flujo de recursos del Programa de Comedores Escolares	73
Fuente: Elaboración propia con información de DESAF	76
Figura 10: Recursos del FODESAF, girados y ejecutados para el programa de Comedores Escolares (Millones de colones constantes del 2000)	77
Figura 11: Dispersión de precios en 12 productos consumidos por los Comedores Escolares. 79	
Figura 12. CE: (Directores, Representantes) ¿Han enfrentado problemas considerables por descomposición de alimentos?	81

LISTA DE ACRONIMOS Y ABREVIACIONES

Sigla	
ADPCC	Asociación de Desarrollo Pro CEN-CINAI
CCSS	Caja Costarricense del Seguro Social.
CE	Comedores Escolares
CEN	Centros de Nutrición
CENCE	Centros de Educación y Nutrición y Comedores Escolares.
CC	CEN-CINAI
CINAI	Centro Infantil de Atención Integral.
CPV-2000	Censo de Población y Vivienda del año 2000
DAF	Distribución de Alimento a Familias.
DANEA	Dirección de Alimentación y Nutrición del Escolar y el Adolescente.
DCNDI	Dirección de Centros para la Nutrición y Desarrollo Infantil
DESAF	Dirección General de Desarrollo Social.
DGPN	Dirección General de Planificación Nacional
DINADECO	Dirección Nacional de Desarrollo a la Comunidad.
ESGP-2007	Encuesta de Seguimiento del Gasto Público - 2007
EHPM	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples
FAO	Organización para la Alimentación y Cultura.
FODESAF	Fondo para el Desarrollo y Asignaciones Familiares.
IMAS	Instituto Mixto de Ayuda Social.
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
MEP	Ministerio de Educación Pública.
MH	Ministerio de Hacienda
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación Nacional.
MTSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
OCIS	Oficina de Cooperación Internacional de la Salud
OMS	Organización Mundial de la Salud.
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas de Ayuda a la Infancia.

1. Resumen Ejecutivo

El presente documento corresponde al tercer y último informe del proyecto: Costa Rica: Evaluación del Gasto Público en los Programas CEN-CINAI y Comedores Escolares. Patrocinado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM), y

ejecutado por el Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica. Éste tiene como objetivo identificar y cuantificar las pérdidas de los programas a través de su flujo de recursos, estudiar la aplicación operativa de los programas, y evaluar con la información disponible, las condiciones de calidad e impacto de los programas en la población beneficiaria.

Como principales resultados se destaca una cuantificación de pérdidas en el flujo de recursos del 66% los ingresos totales del programa CEN-CINAI, y del 90% para el programa de Comedores Escolares. Del total contabilizado, las más importantes para ambos programas corresponde a las pérdidas por ingresos no percibidos (55% del total de pérdidas para ambos programas), fuga de recursos por filtración de beneficiarios de alto nivel socioeconómico (32% para CEN-CINAI y 38% para comedores escolares), y pérdidas por faltantes de ejecución (13% y 5% respectivamente).

En cuanto a temas de impacto, se confirma la necesidad de extender el servicio de comedor escolar a los centros de educación secundaria, por lo menos a las áreas de mayor interés de atención socioeconómico. Y se propone la evaluación de extensión del servicio de atención integral del programa CEN-CINAI a las regiones Huetar Atlántico y Huetar Norte. Ambos programas requieren además, un programa continuo de análisis de los efectos nutricionales de sus beneficiarios.

2. Introducción

La pobreza en Costa Rica se extiende a aproximadamente al 20% de las familias y su incidencia muestra pocos cambios desde el año 1994. A pesar de los considerables presupuestos destinados a los programas sociales selectivos, equivalentes al 1,5% del PIB; los efectos de estos esfuerzos no parecen materializarse en la reducción de esta cifra. Actualmente el gobierno de Costa Rica financia a través del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) cerca de cuarenta y siete programas de la red de protección social ejecutados por distintas instituciones públicas, incluyendo ministerios y otras entidades especializadas en el campo de la pobreza como el Instituto Mixto de Ayuda Social.

Pese a esta dispersión de programas, los recursos se concentran en pocos de éstos. Dos de gran interés pues se dirigen a la población pobre infantil y tienen como objetivo facilitar la adquisición de capital humano y romper de esa forma la reproducción intergeneracional de la pobreza, son los Centros Atención Infantil (CEN-CINAI) a cargo del Ministerio de Salud (MS), y los Comedores Escolares (CE) a cargo del Ministerio de Educación Pública (MEP).

Ambos programas representan cerca del 4% del gasto de gobierno en Protección Social, el 1% del gasto total del Gobierno General, y el 0,2% del PIB. Además se han visto expuestos recientemente a una merca en sus ingresos reales como resultado del comprometido presupuesto del Gobierno Central particularmente durante el periodo 2003 – 2006.

Tres líneas de interés dan origen al estudio actual. Primero conocer el flujo de recursos de ambos programas y cuantificar pérdidas en el proceso desde la administración central hasta la aplicación a la población objetivo. Segundo, evaluar la efectividad operativa de los programas y determinar líneas de recomendación que permitan una mejor eficacia y eficiencia en la prestación de los servicios. Y tercero, evaluar con la información disponible, el estado actual de calidad e impacto de los servicios en la población beneficiaria.

Adicionalmente, en este contexto, el presente informe constituye parte del programa interinstitucional de apoyo al gobierno de Costa Rica en la evaluación de su gasto público social, con especial énfasis a los resultados para estos programas. Esfuerzo promovido por el propio gobierno, con la colaboración del Banco Mundial (BM), y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Labor para la que se ha solicitado la colaboración de la Universidad de Costa Rica mediante su Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas (IICE-UCR).

El presente informe se constituye como el tercer informe y final del proyecto, y está organizado de la siguiente manera, el capítulo 3 describe las consideraciones metodológicas del estudio, incluyendo definiciones sobre la estimación de pérdidas, y la aplicación a Costa Rica de la Encuesta de Seguimiento del Gasto Público 2007 (ESGP-07). El capítulo 4 presenta una descripción general de ambos programas incluyendo aspectos como antecedentes, organización, objetivos, servicios, beneficiarios y financiamiento. El capítulo 5 muestra la evolución de los ingresos por fuente de ingreso en cada programa y el Fondo de Desarrollo y Asignaciones Familiares (FODESAF), con el objetivo de cuantificar las pérdidas en cada etapa del flujo de recursos. El capítulo 6 presenta los resultados de la encuesta con respecto a las características operativas de ambos programas. El capítulo 7 muestra las consideraciones analizadas sobre calidad e impacto en la población beneficiaria. Y finalmente el capítulo 8 presenta las conclusiones y recomendaciones derivadas del análisis realizado.

3. Metodología de investigación

Como se desarrolló en la sección introductoria, los principales objetivos de esta investigación se pueden resumir en: la identificación de ineficiencias de organización, cuantificación de pérdidas de recursos, evaluación del impacto de los programas en la población beneficiaria, y el desarrollo de recomendaciones para mejorar la eficiencia y efectividad de los programas.

La información necesaria para cumplir con estos objetivos se recolectó y generó a partir de fuentes directas en el caso de las instituciones involucradas; fuentes complementarias como el Censo de Población y Vivienda y las Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples, particularmente para el año 2006 que incluyó el módulo sobre atención de programas sociales; y finalmente fuentes de información generada a partir de muestreo, visitas y entrevistas a un grupo de personas clave en la prestación y recepción de los servicios. Esta última se conocerá de ahora en adelante como la “Encuesta de Seguimiento del Gasto Público 2007” (ESGP-2007), cuya aplicación incluye únicamente a los programas CEN-CINAI y Comedores Escolares.

3.1 Encuestas de Seguimiento del Gasto Público

Este procedimiento de encuesta a personas clave en la prestación y recepción de los servicios sociales, constituye desde 1999 uno de los instrumentos que tanto el Banco Mundial como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) utilizan para evaluar el gasto público en su llamado tercer nivel: el de la efectividad y eficiencia de la prestación de servicios públicos.

Estas encuestas se han denominado PETS por sus siglas en Inglés correspondientes a *Public Expenditure Tracking Survey*, y sus objetivos y alcances dependen de las condiciones e intereses para cada país. Entre sus usos actuales y potenciales se incluyen la detección de deficiencias en la organización y ejecución de los programas sociales, el análisis costo eficiencia de los servicios, evaluaciones de impacto en la población meta, y evaluaciones de la calidad de los sistemas de información presupuestaria. Su diseño se hace considerando la necesidad de obtener resultados cuantitativos objetivos, susceptibles de ser analizados en el ámbito nacional o intersectorial, permitiendo además, realizar comparaciones con los resultados de las encuestas de hogares tradicionales de cada país u otras fuentes complementarias.

En la actualidad, alrededor de una decena de países han emprendido PETS con resultados preliminares muy valiosos (Filipinas, Macedonia, Uganda, Tanzania, Albania, Ghana, Burkina Faso, Perú, Honduras y Brasil). Específicamente la experiencia en la evaluación del programa Vaso de Leche en Perú, y el del sistema de salud en Brasil en los que participaron el BID y el Banco Mundial, han funcionado como guía de la encuesta realizada en Costa Rica.

Entre las principales razones para llevar a cabo estas encuestas se incluyen: Primero, ofrecen una oportunidad para identificar problemas de focalización en el gasto del sector público, lo que es una de las principales limitaciones para la efectiva reducción de la pobreza. Y segundo,

permiten analizar los obstáculos se encuentran para una eficiente provisión de servicios sociales tales como: retrasos en las transferencias de recursos, gastos excesivos en burocracia, uso de mecanismos de transferencia financiera obsoletos, entre otros. En este sentido, la literatura microeconómica ha encontrado que no se puede garantizar el logro de los objetivos sociales esperados en el tercer nivel (prestación concreta de los servicios) si solamente se preserva la disciplina fiscal (el llamado primer nivel) y se aumenta la asignación del presupuesto a sectores prioritarios (el llamado segundo nivel). En suma, solamente reasignando más recursos hacia sectores o programas sociales prioritarios no se logra garantizar que estos recursos lleguen a su destino final, ni que se obtengan los resultados de impacto social esperado.

3.1.1 Identificación de ineficiencias en la organización de los programas

Este objetivo se desarrollará a partir de la información suministrada por funcionarios de la organización central de ambos programas así como por las declaraciones de las personas entrevistadas en la ESGP -2007. Para esto la información necesaria ha sido organizada según los lineamientos de la gestión administrativa de los programas, concentrándose en seis grandes áreas, cada una con los siguientes contenidos generales:

1. Planeación y Presupuesto. En este sentido se evalúa el proceso administrativo que da lugar a la planeación y presupuesto, y con la información de la encuesta la participación de las personas involucradas, consistencia con las necesidades del centro, coherencia interna, atrasos en su aprobación, etc.
2. Ejecución de Recursos. Se evalúa la organización administrativa de las unidades ejecutoras, y con la información de la encuesta, aspectos como si se han enfrentado problemas por atrasos en el giro de recursos, principales efectos de los atrasos, otros problemas de ejecución, la existencia de controles, y valoraciones de su aplicación y calidad.
3. Administración de Instalaciones. Se evalúan aspectos relacionados con las posibilidades, responsabilidades y procedimientos de mantenimiento, ampliación y construcción de las instalaciones, y a través de la encuesta aspectos como capacidad y estado de las instalaciones, principales limitaciones de capacidad, y principales problemas de mantenimiento.
4. Administración de Materiales. Se evalúan aspectos administrativos con respecto a los procedimientos de contratación de proveedores, y con información de la encuesta se complementan aspectos como: el uso efectivo de lineamientos nutricionales, manejo de sobros de alimentos, posibles problemas por descomposición de alimentos, y eventos de pérdida de alimentos, materiales y equipo.
5. Administración de Personal. Se evalúan los principales aspectos administrativos de contratación y movilidad de personal, así como la existencia de personal fantasma en las distintas unidades administrativas. Con la información de la encuesta se evalúan

aspectos sobre el número, motivación, conocimiento, y cumplimiento del personal, así como necesidades percibidas de capacitación.

6.

3.1.2 Definición de pérdidas en el flujo de recursos de los programas sociales

Para efectos de esta investigación se definen cinco tipos de pérdidas de los programas sociales, los cuales se detallan a continuación:

1. Pérdida por recursos no percibidos. Refiere a la verificación en el cumplimiento de ciertas transferencias interinstitucionales normadas por ley, particularmente en los niveles de administración central.
2. Pérdidas por dificultades de ejecución. Si bien los presupuestos constituyen instrumentos de planificación y programación cuyo cumplimiento no es obligatorio; para efectos de este análisis, los déficit de ejecución presupuestaria constituyen también desaprovechamiento de recursos disponibles que podrían emplearse para mejorar la calidad de atención de los beneficiarios. En este sentido se evalúa el cumplimiento presupuestario en los distintos niveles de transferencia de los recursos.
3. Pérdidas por dificultades de control administrativo. Para esta investigación se identifican dos tipos:
 - a. contratación de personal fantasma, es decir diferencias entre el personal que labora en los centros y el personal inscrito en cada centro. Estas diferencias pueden evidenciar tanto personal faltante como sobrante en determinados centros, y aunque para el programa a nivel global sólo puede corresponder a un problema de ubicación del personal en cada centro, a nivel local implica la asignación errónea de recursos para la contratación de personal.
 - b. Dispersión de precios de los productos. Para esto se evaluaron las facturas de compra de algunos productos clave.
4. Pérdidas por robo o extravío de alimentos, materiales y equipo. Para esto se preguntó en las escuelas y centros infantiles la frecuencia de estos eventos así como las valoraciones de las pérdidas.
5. Pérdidas por filtración de beneficiarios. Para determinar las filtraciones se empleó la información complementaria de las encuestas de hogares de propósitos múltiples (EHPM-2006) del año 2006.

3.1.3 Evaluación del impacto

Pocos son las observaciones que se pueden hacer en cuanto a la evaluación del impacto de ambos programas en el estado nutricional de los niños debido a la ausencia de un

procedimiento técnico estandarizado, de aplicación frecuente y extensa para medir el estado nutricional de los niños beneficiarios y no beneficiarios de ambos programas, circunstancia que se plantea como una necesidad de la administración de ambos programas y que se podría coordinar a través del Ministerio de Salud y los centros de atención médica local.

Para efectos de esta investigación se profundizará en determinar otros aspectos de impacto como la focalización de atención a las personas en condición de pobreza, y las filtraciones de beneficiarios de niveles socioeconómicos superiores. Además a través de la encuesta se evaluará la opinión de los beneficiarios en cuanto a aspectos de calidad del servicio así como de impacto en cuanto a la asistencia a clases, el rendimiento escolar para el caso de comedores escolares; y la condición laboral de los padres beneficiarios en el caso del programa CEN-CINAI.

3.2 Aplicación a Costa Rica de la Encuesta de Seguimiento del Gasto Público

La ejecución de la CR-ESGP 2007 constó de las siguientes etapas:

1. Revisión de los listados de escuelas de primaria que tienen comedor estudiantil y los CEN-CINAI ubicados ambos en las seis Regiones de Planificación de Costa Rica.
2. Determinar el número de casos y la selección de los casos.
3. Construcción de los instrumentos de medición.
4. Trabajo de campo.
5. Revisión de inconsistencias, procesamiento y tabulación de los datos.

A continuación se detallan los contenidos e implicaciones de cada etapa.

3.2.1 Revisión de los listados

A partir del listado proporcionado por la División de Alimentación y Nutrición Escolar y del Adolescente (DANEA), se creó el listado de escuelas, que contiene 3.289 centros con las siguientes variables: nombre de la escuela, provincia, cantón y distrito, teléfono, nombre del director, y región de planificación; además, se agregó dos variables, estrato de pobreza por distrito para todo el país y zona urbano/rural (estos datos provienen del Instituto Nacional de Estadística y Censos).

La variable estrato se construyó a partir de la variable severidad de la pobreza, la que se clasificó en tres grupos: el primer grupo, denominado no pobres, incluye valores de severidad inferiores a 0.035; el segundo, pobres considera valores entre 0.036 a 0.094 y el último grupo, pobres extremos, incluye valores de superiores a 0.095.

La variable zona (urbano/rural), se elaboró según la clasificación dicotómica definida por el INEC e implementada para el Censo 2000, en el caso de los distritos con población en ambas categorías, se clasificaron como urbanas si el número de hogares en esta categoría era mayor al 60%.

De igual forma, con la información suministrada por la actual Dirección de Centros de Nutrición y Desarrollo Infantil (DCNDI), se construyó el listado para los CEN-CINAI, formado por las mismas variables mencionadas anteriormente, más el tipo de centro CEN Y CINAI, registrándose un total de 517 registros.

3.2.2 Determinación del número de casos y selección de los casos

Se realizó una selección de casos para la investigación. Dado que existe un presupuesto fijo y un plazo reducido para el levantamiento, procesamiento y análisis de la información, para la realización del estudio, el número de casos a seleccionar se determinó al distribuir el presupuesto por el costo por entrevista de cada caso seleccionado considerando los costos del personal profesional, de viáticos, transporte, pago de encuestadores y supervisores, los materiales y la extensión de los cuestionarios.

Para este estudio se seleccionaron 685 casos en total, los cuales se distribuyeron entre CE y CEN-CINAI. Estas 685 entrevistas están distribuidas entre toda la estructura del flujo del presupuesto de ambos programas. En los comedores escolares (CE), se seleccionaron 68 centros educativos y 351 hogares con niños beneficiarios. Para el caso de los centros infantiles CEN-CINAI (CC) se escogieron 33 centros, y 132 hogares beneficiarios.

La muestra efectiva quedó de la siguiente manera:

Cuadro 1: Muestra Efectiva de la ESGP-07

Tipo de informante	Comedores	CEN-CINAI	Total
Administrativos (Directores)	68	30	98
Representantes (Presidentes)	64	26	90
Hogares beneficiarios	351	123	474
Total	483	179	662

Fuente: Elaboración propia.

La selección de los casos para el Programa de Comedores Escolares, se realizó en forma representativa de acuerdo con la estructura de la población por región, zona y estrato de pobreza. Se hicieron algunos ajustes en la selección de centros, para facilitar el trabajo de campo, siempre considerando las exigencias de región, zona y estrato de pobreza. Los informantes fueron: el director de la escuela (o administrativo en cargo al momento de la

encuesta), uno de los miembros de la Junta de Educación (principalmente su presidente), y por último la madre del niño beneficiario.

Para el caso del programa CEN-CINAI, se empleó el mismo procedimiento, igualmente considerando para la selección, la estructura por región, zona y estrato de pobreza. Se consideró la posibilidad de incluir como criterio de selección la cercanía con las escuelas seleccionadas con el objetivo de facilitar la recolección de la información, aunque sólo en pocos casos esto fue posible. Como informantes se seleccionó: la encargada administrativa del centro, el presidente de la ADPCC o un miembro en su defecto, y mujeres beneficiarias o madres de niños beneficiarios.

3.2.3 Construcción de los instrumentos

La confección de los instrumentos de medición (cuestionarios) lo realizó el equipo de investigadores del IICE-UCR.

Para la recopilación de los datos en los comedores de las escuelas y CEN-CINAI, se confeccionaron siete cuestionarios para: “directores” de escuelas, para “representantes” de Juntas de Educación, “beneficiarios” en las Escuelas, “directores o encargados” de los CEN-CINAI, “presidentes” de Asociaciones, “beneficiarios” y una encuesta de percepción de las instalaciones.

Una vez confeccionados éstos, se realizó una prueba piloto, para determinar su funcionalidad, a continuación se presenta un cuadro con el número de instrumentos aplicados en la prueba:

Cuadro 2: Número de cuestionarios realizados en la prueba piloto

Tipo de Informante	N° de Cuestionarios
Directores de Escuela	4
Representantes Junta de Educación	4
Beneficiarios de Comedor Escolar	21
Directores Cen-Cinai	5
Presidentes Asociación de Desarrollo	4
Beneficiarios Cen-Cinai	20
Percepción del Entrevistador	9
Total	67

Fuente: Elaboración propia

3.2.4 Trabajo de Campo

Una vez determinados los componentes de los conceptos que se iban a investigar y establecido el criterio de cuáles eran las variables de interés, se planteó la realización de la encuesta en tres fases.

En la primera fase se contactaron a todos los coordinadores (directores) de las instituciones seleccionadas, solicitándoles una cita para ser visitados y a la vez informándoles la necesidad de que ellos convocaran ese mismo día a los presidentes de las Juntas y Asociaciones, así como a cuatro o cinco padres de familia.

En la segunda fase se reconfirmo la asistencia y se volvió a citar al coordinador, presidente de la junta o asociación y a los padres de familia.

En la tercera fase se recogió la información de todos los miembros y también se realizó una batería de preguntas sobre el estado de la escuela y comedor entre otros.

El método de recolección de la información fue el de entrevista personal, que fue complementada, cuando era necesario y en casos excepcionales, mediante entrevista telefónica.

3.2.5 Tareas previas al trabajo de campo

El trabajo de campo se planeó para llevarse a cabo con rapidez, precisión y seguridad en los meses de abril y mayo del año 2007. Dentro de las actividades previas al trabajo se pueden citar las siguientes:

1. Impresión del cuestionario final. Se imprimieron las copias necesarias del cuestionario final aprobado para la recolección de los datos y la capacitación del personal.
2. Reclutamiento de los enumeradores y supervisores. Se contrataron enumeradores y supervisores con experiencia comprobada de haber trabajado en otras encuestas. Se contó con un equipo de trabajo de 6 entrevistadoras, y 1 supervisora, quienes recibieron el Curso de Capacitación.
3. Confección del material didáctico. La realización de esta tarea estuvo a cargo de la coordinadora de la encuesta. Se confeccionaron hojas auxiliares para control de entrevistas, pago de viáticos, registro de boletas enumeradas, así como cartas de presentación, identificaciones, fólderes para la protección del material, y demás materiales necesarios. Además se solicitó una carta de presentación personalizada para cada director y presidente y firmada por el ministro del ramo.
4. Entrenamiento de los enumeradores y supervisores. Se realizaron charlas sobre los temas del cuestionario y descripción del estudio, en las cuales se ofreció una descripción de la metodología y se explicaron ampliamente las partes teóricas de la misma.

Además de los puntos meramente informativos, se capacitó a los entrevistadores en los siguientes aspectos:

- Forma de contacto con los encuestados
- Plan de obtención de datos
- Material que debían tener
- Presentación
- Motivación del entrevistado
- Confidencialidad del estudio
- Instrucciones específicas para la preguntas de percepción.

3.2.6 Ejecución del trabajo de campo

Después de haber realizado las tareas previas, se realizó el trabajo de campo. Se hizo del 16 de abril al 18 de mayo, organizado en 6 giras por región. Se usó 1 vehículo con su respectivo chofer.

La forma en que se llevó a cabo el trabajo por gira, fue la siguiente:

- a) Trabajo en campo. Los días de cada gira fueron determinados según las necesidades de desplazamiento y el cronograma de citas, dejando un día para entrevistas incompletas.
- b) Revisión diaria del trabajo. Esta tarea consistió en la revisión general de la información por parte del personal supervisor en campo y en la sede de digitación. Cuando existían malos entendidos, se efectuaron reuniones con los encuestadores para corregirlos inmediatamente, y se evaluaba después para verificar que no se volvieran a cometer.
- c) Se implemento una hoja de recibido de las copias de las cartas de los Ministros y una hoja de compromiso por parte de los entrevistados de enviar la información que no tenían en ese momento.

Durante todo el trabajo de campo, además de los enumeradores y supervisores se contó con jefe de campo. Por último, se solicitó un informe al jefe de campo del trabajo efectuado.

En términos particulares, la mecánica del trabajo de campo siguió el esquema siguiente:

1. Ubicación espacial correcta de cada una de las instituciones a entrevistar.
2. Ubicación en los hogares de los padres de familia o de los miembros de la Junta o Asociación en las instituciones donde no habían citado alguno

Se organizaron dos grupos de trabajo, siempre con una supervisora, particularmente en aquellos lugares donde se establecían citas de entrevista a la misma hora en centros distintos. Hubo un control constante del trabajo de campo, ya que el grupo permanecía en el área de

trabajo hasta completar las entrevistas. En ningún momento las encuestadoras trabajaron solas, sin control de parte de la supervisora y de la coordinadora de la encuesta.

3.2.7 Limitaciones del trabajo de campo

Entre los problemas comunes del trabajo de campo destacan; la reticencia del encuestado, los problemas con la obtención de la información de ingresos y gastos; y las zonas inseguras.

En casos donde la información no se encontraba a mano, se autorizó el envío de información por fax, solicitando que fuese en un plazo no mayor a 8 días.

En los cuadros A1 y A2 de los anexos presentan los comedores y CEN-CINAI que se visitaron y el número de encuestas totales por centro.

Como se desprende de los resultados obtenidos los CEN CINAI fueron las instituciones más difíciles de visitar debido a la fuerte reticencia de los coordinadores para realizar la entrevista.

3.2.8 Revisión de inconsistencias, procesamiento y tabulación de los datos

Una vez recolectada la información en el campo se realizó la revisión y crítica de la misma, con el fin de lograr determinar las posibles inconsistencias que presentaron los datos.

Se procedió a codificar la información, la cual fue capturado en Visual Fox, para esto se confeccionaron siete entradas de datos, las cuales generaron nueve archivos de datos. Directores de Escuela (PETS_05_1), Representantes de la Junta de Educación (PETS_02), Beneficiarios de los comedores escolares (PETS_06_1 y PETS_06_2), Directores del CEN-CINAI (PETS_04_1), Presidentes de las Asociaciones de Desarrollo (PETS_03), Beneficiarios de los CEN-CINAI (PETS_01_1 y PETS_01_2) y Percepción del entrevistador (PETS_07).

Posteriormente, se confeccionaron los reportes para ser impresos en papel, con el objetivo de verificar la digitación, una vez seguros de los datos, se convirtieron las bases de datos a SPPS. Luego se generaron estadísticas descriptivas preliminares con el fin de revisar y eliminar cualquier inconsistencia.

4. Características generales de los programas

Los Centros de Atención Infantil para los menores de seis años, conocidos como CEN-CINAI (Centros de Educación y Nutrición y Centros Infantiles de Atención Integral) y los Comedores Escolares (CE) son dos programas que se dirigen a la población infantil de menores recursos con el objetivo de facilitar el desarrollo infantil temprano y la adquisición de capital humano con miras a romper la reproducción intergeneracional de la pobreza. Dentro de la política social, corresponden a programas del sector de protección social, específicamente a aquellos

de carácter promocional, aunque tradicionalmente se ubican en el país dentro de los sectores de Salud y Educación, por estar bajo la rectoría de los respectivos ministros.

Ambos programas manejan recursos de magnitudes relativas similares. Entre el año 2000 y el 2005 cada programa representó, en promedio, cerca del 2,2% del gasto en protección social, el 0,7% del gasto social total, el 0,5% del gasto total del gobierno general y el 0,1% del producto interno bruto (Trejos, 2007). Ambos programas también vieron mermados sus recursos reales en ese lapso y en conjunto son responsables de una cuarta parte del gasto en los programas promocionales, de una sexta parte de los programas de promoción y asistencia social y cerca del 5% de los programas de protección social.

4.1 Los Centros de Atención Infantil (CEN-CINAI)

El Programa de Centros de Atención Infantil (CEN-CINAI) del Ministerio de Salud, se difunde en todos los 81 cantones del país y brindan atención diaria y alimentación a los niños pobres en edad preescolar o en situación de riesgo social (menores de 7 años), facilitando la inserción laboral de las madres de hogares pobres. Los CEN-CINAI ofrecen además alimentación complementaria a las madres en período de lactancia o durante su embarazo, junto con un control de su estado y nutrición. El programa comprende también ayuda alimentaria (leche y paquetes de alimentos) a las familias con niños en situación de desnutrición y remitidos por el nivel primario de atención de la salud.

4.1.1 Antecedentes

El origen del programa se remonta al año 1950 cuando se establece el Programa Costarricense de Alimentación Complementaria a través de un convenio entre el Ministerio de Salud y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). El objetivo de este programa era suplir de alimentación a los grupos más vulnerables desde una perspectiva nutricional: niños menores de ocho años, madres embarazadas y madres en período de lactancia, ya que existía un problema severo de desnutrición (Rivas, 1999). Esto último lo viene a corroborar la primera encuesta nacional sobre nutrición (1966), la cual revela severas deficiencias en toda la población (Rivas, 1999).

Para la administración y seguimiento del programa se crea, en 1951, el Departamento de Nutrición del Ministerio de Salud. Este programa emprendió, la apertura de Centros de Nutrición (CN) para la alimentación complementaria, con la participación activa de las comunidades y ayuda financiera externa. Los primeros centros de nutrición se ubicaron en las comunidades más pobladas de las provincias centrales y brindaban un vaso diario de leche descremada, complementado con una porción de carne, huevo o queso con tortilla cocinado con cal para incorporar el calcio. Posteriormente se complementó la dieta con mantequilla, cereales y otros alimentos, según su disponibilidad (Mora, 1989). A inicios de los años sesenta (1963), se le aportan recursos internos adicionales (6% del impuesto por la venta de

licores) y para finales de esa década se complementa con centros y clínicas de recuperación nutricional, para la atención y seguimiento de menores de seis años con desnutrición moderada y severa. Estas clínicas que se consolidan posteriormente en lo que hoy es el INCIENSA.

La integración del componente educativo al nutricional, para niños y padres, se concreta a partir del año 1971, a través del apoyo de maestras pensionadas en los centros y clínicas de recuperación nutricional y con la transformación de los Centros de Nutrición en Centros de Educación y Nutrición (CEN). Para 1975, la educación preescolar en los CEN se formaliza mediante la firma de un convenio con el Ministerio de Educación Pública (Rivas, 1999) y, un año más tarde, se abren los primeros Centros Infantiles de Atención Integral (CINAI), con horario extendido para atender hijos de madres trabajadoras. Durante 1977 se agrega el componente de atención integral del preescolar a los componentes ya existentes de educación nutricional y nutrición (Rivas, 1999). El Programa es extendido durante 1989 (Rivas, 1999), mediante la creación del CEN-Puesto de Salud Rural para la distribución de leche integra y en algunos lugares, donde no existe escuela con comedor escolar, se estableció la modalidad de Centro de Educación y Nutrición y Comedor Escolar (CENCE).

Con la creación el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) en diciembre de 1974 (Ley N° 5662: Ley de Desarrollo Social y de Asignaciones Familiares), el programa obtiene recursos adicionales que posibilitan su expansión por todo el territorio nacional (MIDEPLAN, 1996). Estos recursos son manejados no por el Ministerio de Salud dentro de su presupuesto ordinario sino por la Oficina de Cooperación Internacional de la Salud (OCIS), ente financiero adscrito al Ministerio. En 1983, se emite la Ley N° 6879 (Ley de Timbre de Educación y Cultura) que establece un impuesto del 1% sobre el valor aduanero de las mercancías importadas, destinado a financiar la expansión de los CEN-CINAI hacia zonas marginales con gran densidad de mujeres trabajadoras. Estos recursos son administrados por otro ente financiero adscrito al Ministerio de Salud, conocido como el Consejo Técnico de Asistencia Médico Social (CTAMS). El CTAMS administra estos recursos hasta el año 2000. A partir del 2001 se crea un programa presupuestario dentro del presupuesto ordinario del Ministerio de Salud (Programa 625: Nutrición y Desarrollo Infantil) que consolida el manejo de estos recursos y los aportados directamente por el gobierno, quedando la OCIS con la administración de los recursos provenientes del FODESAF.

Como parte de la reforma del sector salud, en 1998, el Programa de Nutrición y Desarrollo Infantil es reestructurado para convertirse en la Dirección de Centros de Nutrición y Desarrollo Infantil. En el año 2006, siguiendo con el proceso de desarrollo organizacional del Ministerio de Salud, se propone la desconcentración funcional de la Dirección en un ente adscrito al Ministerio. En la actualidad se trabaja en esa dirección pero aún no se ha concretado la propuesta (MS, 2007a).

4.1.2 Organización

La gestión del Programa de Nutrición Infantil cuenta con tres niveles no verticalizados, el primer nivel está regido por la Dirección de Centros de Nutrición y Desarrollo Infantil (DCNDI), la cual como nivel central está encargada de normalizar, planificar, evaluar y dirigir

el programa, además de la elaboración del Plan Operativo Anual (POA) con su correspondiente presupuesto bajo el cual trabajará el programa.

El segundo nivel está constituido por las Unidades Regionales de Centros de Nutrición y Desarrollo Infantil (URCNDI). Cada una está al mando de un jefe de unidad regional, que se encarga de la asesoría, supervisión, control y planificación que necesiten las unidades operativas (CEN-CINAI) y de la distribución de los paquetes de alimentos y de leche íntegra. Estas unidades son dependencias que se ubican dentro de las nueve Direcciones Regionales del Ministerio de Salud, que son las representantes del Ministerio en la región y que se encargan de la rectoría del programa de salud.

En el tercer nivel están los Equipos Locales de Centros de Nutrición y Desarrollo Infantil (ECENDI) más los establecimientos, esta unidad local está al mando de un coordinador que se encarga de la dirección de este nivel ejecutor en la prestación de servicios y tiene bajo su cargo a varias unidades operativas. Finalmente cada unidad operativa cuenta con un encargado o director del Centro Infantil, quién es responsable de la administración de la unidad. Cada centro cuenta también con el apoyo de una Asociación de Desarrollo Pro CENCINAI. Esta asociación, que requiere personería jurídica, representa la participación de la comunidad, administra los recursos estatales destinados a la compra de productos perecederos, promueve la captación de recursos de la comunidad para los gastos operativos y las mejoras del centro y colabora en la selección de los beneficiarios del programa.

A junio del 2007, el programa contaba con 37 plazas al nivel central (2% del total), 63 en su nivel regional (3%) y 1.842 en su tercer nivel operativo (95%) para un total de 1.942 plazas, pues no todas ellas estaban ocupadas en ese momento. En términos del costo de la planilla, el nivel central absorbe el 4%, el nivel regional el 5% y el nivel operativo el 91% del gasto.

4.1.3 Objetivos

El objetivo central del Programa consiste en lograr condiciones óptimas de nutrición y desarrollo en forma prioritaria para la población menor de siete años, su familia y su comunidad, mujeres gestantes y en periodo de lactancia que viven en situación de pobreza a nivel nacional. Esto significa (Román, 1992):

- Promover el bienestar socioeconómico, educativo y de salud del grupo materno infantil.
- Promover la participación del grupo familiar y de la comunidad en asuntos de educación y nutrición.
- Promover la definición de una política de protección integral al niño preescolar costarricense.
- Contribuir a solucionar problemas socioeconómicos, de educación y salud del grupo materno infantil.

Este objetivo general deriva en los siguientes objetivos específicos:

- Permitir a la madre costarricense participar en el desarrollo socioeconómico del país.
- Organizar y educar, en asuntos de salud, a madres y padres, para promover su responsabilidad familiar.
- Brindar al niño preescolar la oportunidad de desarrollar su potencial físico, psíquico, intelectual y social.
- Preparar al niño en forma sistemática, para un alto rendimiento en su etapa escolar.
- Estimular a la comunidad para que colabore en el mantenimiento de los centros.
- Contribuir a la fundación de otros centros de atención integral y de otros centros de educación y nutrición.

4.1.4 Servicios ofrecidos

Los centros infantiles (CEN-CINAI) ofrecen, servicios directos de atención integral para niños entre 2 y 6 años con el fin de crear las condiciones necesarias que le permitan un crecimiento físico adecuado y el desarrollo de sus potencialidades psicomotoras, sociales y afectivas. Desde el año 2004 se ha incorporado una modalidad de atención integral extramuros, que consiste en que los niños solo asisten dos o tres días a la semana al centro infantil. También se ofrecen servicios de alimentación in situ (comidas servidas) para estos niños más otros menores que viven cerca del centro, escolares en el caso de CENCES y a las madres embarazadas o en período de lactancia. Este servicio incluye desayuno, merienda y almuerzo, según el horario de asistencia, más 800 gramos de leche para los niños que solo almuerzan (a partir del 2006), y se acompaña con educación en nutrición. Junto a la atención integral extramuros, también se ha incorporado las comidas servidas extramuros, para atender niños y padres que asisten pocos días a la semana.

El programa se complementa con apoyo alimentario extramuros. Este consiste en leche en polvo (1,6 kg por mes) para niños que residen fuera del perímetro del CEN-CINAI (normalmente un kilómetro a la redonda). También contempla la distribución de alimentos a familias (DAF), dirigido a hogares que tienen niños en situación de desnutrición moderada o severa. Este consiste en un paquete mensual que consta de 8 kg de arroz, 3,6 kg de frijoles, 4 kg de azúcar, 2 litros de aceite vegetal, 1 kg de pastas y 6 latas de atún. Estas entregas de alimentos se complementan con actividades de capacitación a las madres sobre aspectos nutricionales.

El cuadro 3 muestra la distribución de beneficiarios reportados por el programa para el año 2006 según modalidad de atención y tipo de beneficiario. Pese a que pueden presentarse casos de niños (menores de siete años) que asisten a atención integral y no reciben comida servida, se han tomado los casos de alimentación complementaria como una aproximación de la población atendida. Para ello, no se suman los beneficiarios de paquetes de leche de 800

gramos, pues se entregan a niños y madres que asisten regularmente al servicio de comidas servidas. También se incorpora una estimación ajustada de los beneficiarios de los paquetes de alimentos. Con esta estimación se obtendrían una población beneficiaria cercana a los 125 mil personas, como promedio mensual del año 2006, donde el 77% correspondería a niños menores de siete años, un 11% a madres embarazadas o en período de lactancia, un 10% a padres que asisten a talleres de capacitación y solo un 2% a escolares.

Cuadro 3: Población promedio mensual atendida en el programa CEN-CINAI según modalidad y grupo poblacional. 2006

Modalidad de atención	Población atendida					Peso relativo Niños		Distribución Beneficiarios
	Total	Niños	Escolares	Madres ¹	Padres	Incidencia	Distribución	
Atención Integral	21.696	21.696	0	0	0	100,0	22,6	17,5
Intramuros	12.539	12.539				100,0	13,1	10,1
Extramuros	9.157	9.157				100,0	9,5	7,4
Alimentación Complementaria ²	124.258	95.903	2.277	13.663	12.415	77,2	100,0	100,0
<i>Distribución relativa</i>	<i>100,0</i>	<i>77,2</i>	<i>1,8</i>	<i>11,0</i>	<i>10,0</i>			
Comidas Servidas	45.053	30.113	1.732	2.791	10.417	66,8	31,4	36,3
Intramuros	27.289	22.766	1.732	2.791	0	83,4	23,7	22,0
Extramuros	17.764	7.347	0	0	10.417	41,4	7,7	14,3
Distribución de Leche Íntegra	92.498	79.049	0	13.449	0	85,5	82,4	74,4
Paquetes de 1.600 g.	74.755	63.883	0	10.872		85,5	66,6	60,2
Paquetes de 800 g.	17.743	15.166	0	2.577	0	85,5	15,8	14,3
Distribución alimentos a familias Personas ³	4.450	1.907	545	0	1.998	42,9	2,0	3,6

1/Mujeres en periodo de gestación o lactancia

2/No se suman los beneficiarios de paquetes de 800 g de leche pues también se contabilizan en comidas servidas.

3/ Estimación utilizando promedio histórico de 3,5 miembros por familia beneficiada en el programa y suponiendo 1,5 niños por hogar.

Fuente: Ministerio de Salud, Dirección de Centros de Nutrición y Desarrollo Infantil, Unidad de Información. Datos básicos 2006.

Dentro de los niños beneficiarios, un 23% recibe atención integral (servicio que incluye comidas servidas), un 9% sólo recibiría comidas servidas (total de comidas servidas menos atención integral), un 67% recibiría sólo paquetes de leche de 1.600 gramos y sólo un 2% correspondería a la entrega de paquetes de alimentos por desnutrición. Cuando se considera la totalidad de los beneficiarios, la entrega de leche se mantiene como el programa con más beneficiarios (74% del total), en tanto que la distribución de alimentos se mantiene como el de menor amplitud con solo un 4% de los beneficiarios atendidos.

La distribución geográfica de los beneficiarios por grupo poblacional y modalidad de atención muestra que esta tiende a concentrarse con mayor peso relativo de lo que lo hace la población total del país en las regiones periféricas, pese a que los servicios más sofisticados tienden a mostrar una mayor presencia en la región central del país (ver cuadro 4). Si partimos que dos tercios de la población del país, y de la población infantil, reside en la región central, se

observa en el cuadro 4 que el 43% de los beneficiarios viven en esta región, porcentaje que resulta similar para los niños (45%) y madres atendidas (40%), en tanto que los escolares y padres que acuden a comidas servidas se ubican en las regiones periféricas, particularmente en la Región Brunca, ubicada al sur oeste del país y que contiene las poblaciones indígenas más numerosas.

Cuadro 4: Población promedio mensual atendida en el programa CEN-CINAI por región según modalidad y grupo poblacional. 2006

Región	Población atendida ¹					Atención Integral		Comida Servida		Leche Íntegra		Distribución Alimentos
	Total	Niños	Escolares	Madres ²	Padres	Intramuro	Extramuro	Intramuro	Extramuro	1.600 gr	800 gr	
Total	124.255	95.903	2.275	13.662	12.415	12.539	9.157	27.286	17.764	74.755	17.743	4.450
Estructura Relativa	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Región Central	43,5	45,1	22,6	40,2	38,6	62,0	47,6	52,9	40,4	41,0	53,4	39,4
Central Sur	12,3	13,1	2,6	9,3	11,6	27,4	13,7	17,1	12,9	10,7	12,3	8,7
Central Norte	10,9	10,6	4,2	7,0	18,2	16,8	21,2	10,7	20,1	8,7	13,4	11,1
Central Oeste	7,8	8,2	2,4	7,7	6,1	5,2	5,9	5,8	6,1	8,9	7,3	8,6
Central Este	12,4	13,1	13,5	16,2	2,6	12,6	6,8	19,3	1,2	12,7	20,4	11,0
Regiones Periféricas	56,5	54,9	77,4	59,8	61,4	38,0	52,4	47,1	59,6	59,0	46,6	60,6
Chorotega	13,8	14,3	14,6	15,0	8,8	15,1	8,6	14,0	7,5	15,2	13,0	14,9
Pacífico Central	7,0	6,8	1,9	10,2	5,9	6,0	7,4	5,8	6,7	7,6	6,6	6,8
Brunca	15,3	13,2	54,1	9,0	31,4	4,4	21,7	12,7	30,0	12,6	8,4	19,1
Huetar Atlántica	10,9	10,9	5,4	18,8	3,3	8,4	1,7	10,7	0,7	13,2	13,8	15,6
Huetar Norte	9,4	9,6	1,4	6,7	11,9	4,2	12,9	3,9	14,7	10,5	4,8	4,3

1/ Para evitar duplicaciones, no se suman los beneficiarios de paquetes de 800 g de leche ni los de atención integral.

2/ Mujeres en período de gestación o lactancia.

Fuente: Ministerio de Salud, Dirección de Centros de Nutrición y Desarrollo Infantil, Unidad de Información. Datos básicos 2006.

Por modalidad, la atención integral intramuro, el servicio más sofisticado y costoso, se concentra en la Región Central donde residen el 62% de los beneficiarios, lo que representa una concentración similar a la de la población infantil total. Dentro de ella, en la subregión sur, que incluye la capital, muestra una concentración importante de beneficiarios de estos servicios. La atención integral extramuro (solo unos días a la semana) se concentra en mayor medida en las regiones periféricas como opción seguida para aumentar la cobertura del programa. En una situación intermedia se encuentra la concentración de los servicios de comida servida, especialmente la intramuro, mientras que la entrega de leche (1.600 gramos) y los paquetes de alimentos se canalizan mayoritariamente hacia las regiones periféricas y rurales, donde la baja densidad poblacional no facilita la expansión de los servicios intramuros.

Como se ha mencionado, el Programa cuenta además con tres tipos de establecimientos:

- Centros Infantiles de Atención Integral (CINAI): que brindan atención a niños o niñas durante doce horas al día, permitiendo así a la mujer su inserción a la fuerza laboral.
- Centros de Educación y Nutrición (CEN): atiende a los beneficiarios medio tiempo, en la mañana o en la tarde y que operan durante ocho horas y donde algunos pueden no tener el servicio de comidas servidas o los servicios de atención integral.

- Centros de Educación y Nutrición y Comedores Escolares (CENCE): además de brindar el mismo servicio que los CEN atiende a la población escolar en comunidades rurales que no disponen de comedor escolar.

Para el año 2006 el programa contaba con 617 establecimientos de los cuales: 460 eran CEN, 38 CENCE, 68 CEN extramuros, 51 CINAI. Además, 23 Puestos de Salud Rural apoyaron en la distribución de leche íntegra. En dos de cada tres centros (405) se ofrecía la atención integral y en el tercio restante solo las modalidades de alimentación complementaria, dentro y fuera del establecimiento (MS, 2007b). El cuadro 5 presenta la distribución de los establecimientos por región para el año 2006.

Los CINAI representan solo el 8% del total de establecimientos y su ubicación tiende a concentrarse en la Región Central, donde está el 78% de ellos y como se ha mencionado, donde se concentran los beneficiarios de la atención integral, aunque estos no son los únicos que la brindan. Esto significa que los CEN son el establecimiento típico (92% de ellos) y la forma dominante es con atención integral y extramuros, aunque con horario menor a los CINAI (CEN básico). Tres de cada cuatro establecimientos tienen esta modalidad. Los CENCE son limitados (6% del total) y concentrados en la región Brunca, en tanto que los CEN sin comidas servidas o con sólo atención extramuros (11% del total), tienden a ser más numerosos en las regiones Huetar Atlántica y Norte. Los puestos de salud rural que participan en la distribución de leche se concentran en la región Central Norte y la región Chorotega.

Cuadro 5: Establecimientos del programa CEN-CINAI por región y tipo de establecimiento. 2006

Región	Centros de Educación y Nutrición (CEN)				CINAI	Total CEN-CINAI	Puesto Salud ¹	Con atención Integral ²	
	Básicos	CENCE	CEN sin CS	Total				Centros	Porcentaje
Total	460	38	68	566	51	617	23	405	65,6
Región Central	208	6	19	233	40	273	14	217	79,5
Central Sur	58	1	0	59	29	88	0	76	86,4
Central Norte	52	1	2	55	8	63	14	61	96,8
Central Oeste	27	0	4	31	2	33	0	28	84,8
Central Este	71	4	13	88	1	89	0	52	58,4
Regiones Periféricas	252	32	49	333	11	344	9	188	54,7
Chorotega	84	7	4	95	4	99	6	71	71,7
Pacífico Central	38	0	1	39	4	43	0	31	72,1
Brunca	47	23	3	73	1	74	3	32	43,2
Huetar Atlántica	53	1	18	72	1	73	0	31	42,5
Huetar Norte	30	1	23	54	1	55	0	23	41,8

1/ Puestos de Salud Rural con modalidad de Distribución de Leche Íntegra

2/ CEN-CINAI que cuentan con servicio de atención integral

Fuente: Ministerio de Salud, Dirección de Centros de Nutrición y Desarrollo Infantil, Unidad de Información. Datos básicos 2006.

La atención integral se imparte en el 66% de los CEN-CINAI y estos establecimientos tienden a concentrarse en la Región Central donde se ubican el 57% de ellos. Esta concentración es mayor a la mostrada por el total de establecimientos lo que significa que la atención integral es más frecuente en esta región. En efecto, el 80% de los CEN-CINAI de la Región Central ofrecen la atención integral y su presencia varía entre el 97% de los centros de la Región

Central Norte hasta el 54% en la Región Central Este, este último porcentaje similar al mostrado por las regiones periféricas en su conjunto. En las regiones periféricas, se observan claramente dos grupos. Por una parte, las regiones Chorotega y Pacífico Central, muestran en el 72% de sus centros los servicios de atención integral en tanto que en el resto de las regiones más rurales (Brunca y Huetares) la atención integral está presente sólo en cerca del 42% de sus establecimientos. Esto significa una combinación de servicios diferenciada regionalmente (ver cuadro 4).

4.1.5 Beneficiarios y sistema de selección

El programa cubre una población formada básicamente por niños preescolares, embarazadas y madres en periodo de lactancia (Román, 1992). Los niños preescolares, deben presentar ciertas condiciones para calificar dentro del programa, estas características son:

- Desnutrición
- Formar parte de hogares con escasos recursos económicos.
- Ser calificados como niños en riesgo social (abandono, agresión u otros).

Actualmente el sistema de selección de beneficiarios está a cargo de un equipo en el que participa el coordinador del CEN-CINAI, la directora o encargado del centro y un miembro de la Asociación de Desarrollo Pro CENCINAI con la información documentada por el director de cada centro. Para seleccionar niños y niñas para los componentes del programa se deben seguir los siguientes criterios:

- Ingreso familiar per cápita igual o inferior a la línea de pobreza determinada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC).
- Vivir o trabajar en el área de atracción del establecimiento.
- Desnutrición o problemas de desarrollo o riesgo social, o hijos de madres que trabajan.
- Para seleccionar madres gestantes o lactantes tienen prioridad las mujeres adolescentes o con peso inadecuado durante el embarazo, de acuerdo a la curva de ganancia de peso del carné, o con niños de bajo peso al nacer.

Para realizar la selección de los beneficiarios se da prioridad a todos los niños que sufran desnutrición o que presenten riesgo de agresión o abandono. Posteriormente se seleccionan los beneficiarios que obtengan los puntajes más altos en la ficha a partir de tres variables: la educación de la madre o encargada, la condición de actividad del jefe del hogar y el ingreso per cápita del hogar. En el caso de las mujeres embarazadas o en período de lactancia se le da prioridad a las que son adolescentes.

El perfil de los beneficiarios y de sus hogares permite hacerse una idea del peso relativo de algunos de estos criterios, aunque es claro que se pueden presentar superposiciones. De paso también se puede tener una primera idea del grado de enfoque de cada modalidad de atención. El cuadro 6 muestra algunos indicadores asociados con los beneficiarios y sus hogares. Según estas estimaciones, por lo menos el 80% de los hogares reportan ingresos per cápita iguales o inferiores a la línea de pobreza vigente y este porcentaje aumenta conforme se pasa a servicios de extramuros. Aunque el dato puede sobreestimar los hogares pobres atendidos, ya que la captación de los ingresos no es muy elaborada (se pregunta el monto global del ingreso familiar), lo que es claro que el servicio más sofisticado y costoso, es donde hay más beneficiarios no pobres. Ello es así porque existe la restricción de residencia cercana para ser aceptado y porque existen otros criterios de acceso como el riesgo social y la necesidad de la madre a trabajar.

Cuadro 6: Algunas características de los beneficiarios del programa de CEN-CINAI. 2006

Indicador	Modalidad de atención			
	Atención Integral	Comidas Servidas	Leche Íntegra	Paquetes de Alimentos
Niños beneficiarios				
% con desnutrición leve a severa	21,5	27,0	44,0	¿100,0?
% con bajo desarrollo en				
Motra gruesa	3,1	4,8	6,3	
Matora fina	4,3	6,2	6,9	
Lenguaje	9,4	12,1	12,3	
Socio afectiva	4,9	5,4	6,6	
Cognitiva	15,8	11,7	13,9	
Hábitos	5,1	7,4	9,2	
% en riesgo social	14,0	12,1	10,9	19,0
% con discapacidad	1,6	0,8	1,3	8,3
% Beneficiario extranjero	2,7	3,8	3,7	0,8
Hogares				
% con ingreso menor línea pobreza	79,3	88,6	96,3	96,2
% con Jefes desocupado	4,1	3,0	3,3	3,7
% con Jefe inactivo (amas de casa)	12,1	13,6	15,2	17,9
% con Jefes técnico-profesional	25,3	11,3	5,4	4,4
Madres				
% con primaria completa o menos	50,8	72,0	81,2	86,4
% con secundaria completa o más	20,4	6,5	4,3	2,5
% como jefes de familia	29,4	16,8	20,3	23,0
% madres adolescentes	1,6	3,0	4,1	1,4

Fuente: Ministerio de Salud, Dirección de Centros de Nutrición y Desarrollo Infantil, Unidad de Información. Datos básicos 2006.

Es por ello que se observa un porcentaje mayor de niños con riesgo social (14%) o con una mujer como jefe del hogar (29%) entre los beneficiarios de atención integral. No obstante, la incidencia de la desnutrición es mayor entre los niños que reciben los beneficios de las otras modalidades. Esta menor incidencia de la desnutrición entre los niños que reciben atención integral, junto al mayor desarrollo de las capacidades (con excepción de las cognitivas), y la mayor presencia de madres con mayor educación y de jefes con ocupaciones técnico profesionales, sugieren que la modalidad de atención integral es la menos enfocada en los estratos más pobres.

El cuadro 7 presenta la evolución de los beneficiarios por modalidad de atención desde el año 2000. Globalmente se observa una expansión de los beneficiarios en todas las modalidades, luego de la contracción sufrida en el año 2002. Esta expansión se acrecienta en los últimos años con la incorporación de otras modalidades extramuros (atención integral y comidas servidas) y paquetes adicionales de leche (800 g). En este cuadro se han incorporado ajustes en el número de familias beneficiarias de paquetes de alimentos para los años 2005 y 2006 pues en ambos años el servicio sólo se prestó durante pocos meses del año. No se cuenta con información para años previos de modo que hay que ver la evolución general del número de beneficiarios del servicio de entrega de alimentos con cautela.

Cuadro 7: Población promedio mensual atendida en el programa CEN-CINAI según modalidad. 2000 – 2006

Modalidad de atención	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Promedio
Atención Integral	12.869	13.506	16.488	17.752	21.611	23.664	21.696	18.227
Intramuros	12.869	13.506	16.488	17.752	14.132	13.186	12.539	14.353
Extramuros					7.479	10.478	9.157	9.038
Alimentación Complementaria ¹	104.948	111.282	83.652	106.708	119.597	118.403	124.258	109.836
Comidas Servidas	28.420	28.381	30.740	28.750	29.764	36.485	45.053	32.513
Intramuros	28.420	28.381	30.740	28.750	29.764	27.767	27.289	28.730
Extramuros						8.718	17.764	13.241
Distribución de Leche Íntegra	71.438	77.549	46.326	70.643	78.765	72.321	92.498	72.791
Paquetes de 1.600 g.	71.438	77.549	46.326	70.643	78.765	72.321	74.755	70.257
Paquetes de 800 g.							17.743	17.743
Distribución alimentos a familias								
Familias	1.454	1.689	1.882	3.251	3.162	2.742	1.272	2.207
Personas ²	5.090	5.352	6.586	7.315	11.068	9.597	4.450	7.066
Beneficiarios equivalentes ³	104.948	111.282	83.652	106.708	119.597	114.044	115.376	107.944
Índice 2000 = 100	100,0	106,0	79,7	101,7	114,0	108,7	109,9	
Variación porcentual		6,0	-24,8	27,6	12,1	-4,6	1,2	1,6

1/ No se suma los beneficiarios de paquetes de 800 g de leche pues también se contabilizan en comidas servidas.

2/ Utilizando promedio histórico de 3,5 miembros por familia beneficiada en el programa, para últimos dos años.

3/ Solo alimentación complementaria, sin leche de 800 gramos y con extramuros (2 o 3 días /semana) como la mitad de intramuros (5 días/semana)

Fuente: Ministerio de Salud, Dirección de Centros de Nutrición y Desarrollo Infantil, Unidad de Información. Datos básicos 2006.

Como estas modalidades de atención extramuros implican un servicio para un número limitado de días, se ha estimado una especie de beneficiario equivalente donde se busca evitar la duplicación de beneficiarios (atención integral – comidas servidas – paquetes de leche) y donde los beneficiarios extramuros de las dos primeras, como están la mitad del tiempo, se consideran de esa forma. Con estos ajustes, los beneficiarios mantienen una expansión en el período pero de manera más limitada, como promedio, aunque manteniendo amplias oscilaciones. Esta volatilidad está asociada con la fuerte contracción que mostró la entrega de leche íntegra durante el año 2002.

4.1.6 Financiamiento, recursos y costos

El programa CEN-CINAI cuenta con cinco fuentes de financiamiento, cuatro fuentes institucionales y una fuente de apoyo externo a partir de los recursos generados por la propia comunidad. De las fuentes institucionales, dos son dominantes, el presupuesto ordinario del MS, y los recursos girados por el FODESAF y administrados a través de la OCIS, juntas conforman cerca del 99% de los recursos institucionales del programa. Las otras dos fuentes institucionales se incorporan respectivamente en los años 2003 y 2006 y corresponden a los aportes de DINADECO a las ADPCC, y el fideicomiso del MS administrado por la CTAMS. En cuanto a la quinta fuente, los recursos generados por la comunidad, es importante mencionar que estos no han sido objeto de análisis por las instituciones involucradas, por lo que no se cuenta con reportes de su peso relativo en los ingresos del programa.

En el cuadro 8 se incorpora una estimación del gasto real desde el año 2000 y hasta el 2006 para el programa en su conjunto, lo que obligó a un trabajo minucioso de compilación y consolidación. Esto es así, pues cada fuente se maneja por aparte y para cada fuente es frecuente encontrar datos disímiles que surgen incluso de la misma oficina. Estas discrepancias son mayores para los años anteriores al 2000 por lo que no se incorporan cifras para ese período, pese a que se realizó una recopilación de las liquidaciones presupuestarias de cada fuente y para cada año. La evolución del gasto muestra una contracción real en el año 2001, seguido de dos años de expansión hasta alcanzar el mayor nivel durante el 2003. Le siguen dos años de contracción, de modo que para el 2005 se gastaba por debajo de lo asignado en el año 2000, pero se logra recuperar durante el año 2006 para terminar con un gasto que resulta 10% mayor al existente seis años atrás y para un crecimiento medio anual del 1,5%.

Si se agrupa el gasto efectivo en dos fuentes de financiamiento, una que surge del presupuesto nacional y que incluye lo manejado por CTAMS (2000), el MS y el fideicomiso (2006) y otra que engloba lo aportado por el FODESAF a través de la OCIS, se tiene un creciente protagonismo del aporte vía presupuesto nacional. Este protagonismo se reduce inicialmente al pasar de la CTAMS al MS pero luego con el traspaso de las plazas de personal del OCIS al MS en el año 2003, el aporte del presupuesto nacional se torna dominante en torno al 60%, monto que se dedica fundamentalmente al pago de sueldos (incluyendo cargas sociales).

Cuadro 8: Gasto en el Programa de Centros Infantiles por fuente y rubro. 2000 – 2006.
(En colones del 2000)

Indicador	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Promedio
Gasto total (millones)	5.236	4.907	5.135	6.121	5.753	5.192	5.736	5.440,0
Índice 2000 = 100	100,0	93,7	98,1	116,9	109,9	99,2	109,5	
Variación porcentual		-6,3	4,6	19,2	-6,0	-9,8	10,5	1,5
Estructura relativa								
Por fuente	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Presupuesto Nacional ¹	43,0	34,2	27,3	54,9	60,5	66,1	61,4	49,6
OCIS - FODESAF	57,0	65,8	72,7	45,1	39,5	33,9	38,6	50,4
Por Rubro	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Sueldos	65,3	59,0	62,6	56,0	58,2	62,8	59,1	60,4
Alimentos	26,6	29,7	34,4	41,9	39,0	33,9	36,0	34,5
Otros	8,1	11,3	3,0	2,1	2,8	3,3	4,9	5,1
Por Nivel de ejecución	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Administración Central y Regional	7,0	6,3	6,7	6,0	6,2	6,7	6,3	6,5
Ejecución Local	93,0	93,7	93,3	94,0	93,8	93,3	93,7	93,5
De la Ejecución Local	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Sueldos	63,9	57,3	61,1	54,2	56,5	61,3	57,5	58,9
Alimentos	28,5	31,7	36,9	44,5	41,6	36,3	38,5	36,9
Otros	7,5	11,0	2,0	1,2	1,9	2,3	4,1	4,3
Gasto total por beneficiario	49.891	44.097	61.387	57.363	48.103	45.526	49.713	50.869
Índice 2000 = 100	100,0	88,4	123,0	115,0	96,4	91,2	99,6	
Variación porcentual		-11,6	39,2	-6,6	-16,1	-5,4	9,2	-0,1
Gasto alimentos por beneficiario	13.250	13.085	21.133	24.028	18.779	15.434	17.916	17.661
Índice 2000 = 100	100,0	98,7	159,5	181,3	141,7	116,5	135,2	
Variación porcentual		-1,3	61,5	13,7	-21,8	-17,8	16,1	5,2

1/ hasta el año 2000 se manejaba por CTAMS y para el 2006 incluye fideicomiso CTAMS.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Dirección de Centros de Nutrición y Desarrollo Infantil del Ministerio de Salud.

En efecto, el pago de sueldos representa en los últimos años cerca del 60% del gasto efectivo del programa y ahora con manejo centralizado desde el Ministerio de Salud vía presupuesto nacional. En los primeros años, el monto dedicado a sueldos era mayor, de modo que se observa en el período una expansión relativa y absoluta de los recursos destinados a alimentos. Estos recursos provienen exclusivamente del FODESAF y se fortalecieron en el 2003, cuando FODESAF se liberó del pago de personal. Pese a que en los dos años siguientes, la partida de alimentos sufre los embates de la contracción real de recursos que experimenta el FODESAF, logra recuperarse en el 2006. En términos reales, mientras que los gastado en remuneraciones se mantiene prácticamente constante (se reduce un 0,8% en todo el período), la partida de alimentos crece casi un 50% en esos seis años y llega a representar cerca de un tercio del gasto total. El resto de los rubros de gasto, tienen un limitado y decreciente peso, mostrando un menor gasto en materiales, mantenimiento, equipos y ampliación de infraestructura.

En el cuadro en marras se ha incorporado una estimación del gasto asociado con la administración, central y regional, partiendo de la estructura de la planilla proporcionada para el año 2007 y haciendo supuestos sobre su constancia relativa y sobre el componente no salarial. Ello arroja un gasto administrativo cercano al 6%, de modo que el 94% de los

recursos se asigna al funcionamiento de las unidades operativas donde los salarios llegan a representar casi el 60% del costo. Esto es importante pues este costo salarial está recargado en la modalidad de atención integral que no es la más masiva ni la mejor enfocada. En esta dirección, los gastos medios por beneficiario equivalente que se incorporan en el cuadro, no representan fielmente las diferencias de costos asociadas con las distintas modalidades de atención. Aún con estas limitaciones, las estimaciones sugieren un gasto total medio por beneficiario equivalente bastante constante en los últimos seis años, en tanto que el gasto medio en alimentos por beneficiario si manifiesta un claro aumento a un ritmo real anual del orden del 5,2%.

De los gastos en alimentos, el 30% se presupuestó en el año 2006 para atender las comidas servidas, el 60% se destinó a la compra de leche y el 10% restante a los paquetes de alimentos. La leche y los paquetes de alimento son adquiridos centralmente por el MS a través de licitaciones, que de paso a veces se atrasan y crean desabastecimientos como sucedió en los años 2005 y 2006. Estos alimentos son distribuidos a las direcciones regionales y de ahí a los distintos CEN-CINAI. Estos centros lo que manejan son inventarios físicos de leche y paquetes de alimentos, para lo cual llevan registros mensuales que remiten a las unidades regionales y central. El personal a su vez es nombrado y pagado directamente desde la dirección central. Esto significa, que los únicos recursos monetarios de origen estatal que manejan los centros a través de las asociaciones de desarrollo, son los referidos a la compra de productos frescos para las comidas servidas. Como ellos representan el 30% del gasto en alimentos, equivale a cerca del 12% de los gastos asociados con el funcionamiento de los centros y alrededor del 11% del gasto total del programa (incluyendo administración central y regional). Esto significa que las ganancias de eficiencia que se pueden producir dependerán de cómo se administre el personal (57% del gasto) y como se manejen las compras de leche y de paquetes de alimentos (23% del gasto de las unidades operativas).

Esto es importante, pues el personal está asociado con el servicio de atención integral, que favorece solo a cerca de una quinta parte de los niños atendidos, mientras que el gasto en alimentos se canaliza principalmente para las modalidades extramuros. Aunque estas modalidades extramuros, así como las comidas servidas, las actividades del control del desarrollo y del crecimiento, las acciones de capacitación de los padres en temas de nutrición y salud, demandan también del tiempo del personal de los CEN-CINAI, no se dispone de estimaciones al respecto. Si bien el programa cuenta con una larga tradición de recopilación de estadísticas a nivel de centro y con carácter mensual sobre la población atendida y las raciones entregadas, esta no incorpora información sobre personal ni costos y luego se agrega de modo que no se dispone de una base por centro que permitiría conocer con detalle los costos unitarios y hacer un seguimiento más claro por centro sobre la eficiencia con que se usan los recursos. Lo mismo sucede con la información sobre el control del desarrollo y el crecimiento de los niños, incluyendo el estado nutricional de la población atendida. La agregación de la información, en lugar de una estadística tipo panel (por beneficiario) no permite evaluar el impacto del programa, pese a existir la información de base. Por ser un programa relativamente pequeño (cerca de 600 establecimientos y alrededor de 100 mil beneficiarios), se torna en un candidato para un programa piloto de mejoramiento en el uso de la información para el seguimiento y la evaluación.

A pesar de estas limitaciones, se han hecho esfuerzos para estimar los costos medios de la modalidad de atención integral en los CINAI y tentativamente en los CEN, pese a ser estos últimos los mayoritarios. Estas estimaciones parten de la especificación de una función de producción que supone uso pleno de los recursos (Esquivel, 2000 y 2006) y utiliza los precios vigentes en cada caso. Según estas estimaciones, el costo mensual por un niño en atención integral, incluyendo alimentación, alcanzaría los 30.986 colones en el 2006 para un CINAI con una capacidad de atención de 100 niños y los 24.293 colones en un CEN con una capacidad instalada para 80 niños en dos turnos. El costo mensual de la ración de la comida servida, sin costo de preparación, fue en el 2006 de 3.471 colones por beneficiario mensual, en tanto que el paquete de leche de 1.600 gramos alcanzó un costo de 2.664 colones y el paquete de alimentos mensual por familia asciende a los 9.610 colones, ambos sin incorporar el costo de compra, traslado y entrega, ni el de los talleres asociados con su entrega.

Cabe señalar que los costos por la atención integral, resultaron, tanto en el 2000 como en el 2006, inferiores a las otras modalidades de atención que existen en el país. Este costo fue incluso menor al incurrido por el IMAS en los hogares comunitarios, servicio de atención de niños sin personal especializado y sin instalaciones apropiadas. También se tornó menor al costo del Ministerio de Educación en su modalidad de preescolar. Esto último se debe a que el MEP paga salarios superiores a las maestras de preescolar que los pagados por el MS a las encargadas de la atención de los niños. Estos costos también se encuentran por debajo de los servicios que existen en ciertas instituciones públicas para los hijos de funcionarios y menores a los estimados para centros privados analizados, algunos incluso sin servicio de alimentación.

En la siguiente sección, se hará un análisis más detallado del flujo de recursos así como de su evolución por fuente de financiamiento, con el objetivo de profundizar en el proceso de giro y administración de recursos como preámbulo al cálculo de pérdidas en este proceso. Adicionalmente se hará una evaluación de los ingresos percibidos por el aporte comunal, esto con la información disponible de la ESGP-07.

4.2 Los Comedores Escolares (CE)

El programa de Comedores Escolares es un programa específico del Ministerio de Educación Pública, dirigido a la alimentación complementaria y educación nutricional de los niños en condición de pobreza que asisten a las escuelas públicas. Para el año 2007, está presente en 4.109 escuelas primarias (98% de las escuelas públicas) distribuidas en todo el país y aunque también abarca a una pequeña proporción de estudiantes de colegios de secundaria, cerca del 83% del presupuesto se dirige a la atención de las escuelas primarias. El servicio de alimentación puede incluir desayuno, almuerzo o un refrigerio, dependiendo del horario y prioridad asignada a cada centro educativo, aunque la cuota asignada por la administración central es para un almuerzo.

4.2.1 Antecedentes

El Programa de Comedores Escolares cuenta con una serie de antecedentes que marcan su inicio desde el primer cuarto del siglo XX, como parte de los programas de alimentación dirigidos a los escolares y un estrecho accionar con los esfuerzos del Ministerio de Salud. Desde el año 1915 se estableció que el MS debía dar al Ministerio de Educación Pública (MEP), un aporte para el financiamiento de este tipo de programa, aporte que se fortaleció entre 1947 y 1950 con un impuesto por fanega de café producida.

En la Constitución Política de 1949 se introdujo el artículo 82, que establece que: “El Estado proporcionará alimentos y vestidos a los escolares indigentes, de acuerdo con la ley”. Este artículo abre espacio para la consolidación de los Comedores Escolares. De este modo, con la suscripción del convenio mencionado entre el Ministerio de Salud y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), en 1950, se inició un programa por medio del cual 105 mil niños de escuelas públicas rurales recibieron diariamente, leche, mantequilla, carne y frutas.

En 1961 se establece un Programa Cooperativo de Nutrición (Picado, 1984), con fondos de la Alianza para el Progreso, e integra los Ministerios de Educación, Agricultura y Salud con el UNICEF, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y la Organización Mundial de la Salud (OMS). Con este programa se da impulso a las huertas escolares y familiares con el fin de aumentar la producción, mejorar el manejo de los alimentos, los hábitos alimentarios y el estado nutricional de la población (Rivas, 1999).

La consolidación del programa se da en la década de los años setenta con la creación del FODESAF (1974), que posibilita dotar al programa de recursos económicos permanentes a partir de 1975. Estos recursos se obtienen por la vía de un convenio anual entre el MEP y el Ministerio de Trabajo, superior jerárquico del FODESAF hasta el año 1998, donde por medio de reformas legales se establece que: “Del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares se destinará al Ministerio de Educación Pública un porcentaje que oscile entre el diez por ciento (10%) y el quince por ciento (15%) de su presupuesto ordinario y extraordinario, para que desarrolle y ejecute el programa nacional de los comedores escolares distribuidos en todo el país. De este porcentaje, se destinará el treinta por ciento (30%) como máximo, para pagar los salarios de las funcionarias de estos comedores escolares, y el resto, a la compra de alimentos para los niños beneficiarios y participantes de los comedores escolares” (Ley 7763). En ese mismo año y mediante la Ley No. 7097, se consolida además la obligación para el FODESAF de transferir el 0,5% de sus recursos a las Juntas de Educación para equipar y mantener el comedor escolar.

En 1987, mediante el Decreto Ejecutivo No. 18753-MEP se crea la División de Alimentación y Nutrición del Escolar y el Adolescente (DANEA), la cual a partir de ese momento se encarga de la administración del Programa de Comedores Escolares. Con el mismo decreto se crea el Programa de Alimentación y Nutrición del Escolar y el Adolescente (PANEA), el cual bajo la supervisión de la DANEA, se pone al cargo del Programa de Comedores Escolares. La finalidad de PANEA es abrir oportunidades de acceso a los alimentos para poblaciones estudiantiles más vulnerables económicamente (PANEA, 2007).

A partir del año 2003, se aplica al PANEA la Ley 8220 (ley de protección al ciudadano de exceso de requisitos y tramites administrativos) y el decreto No. 31024-MEP, el cual pretende “establecer los lineamientos y políticas de trabajo y hacerlo del conocimiento de los funcionarios involucrados en ámbito central, regional y local”. Con estos nuevos controles, se pretende un mejor manejo del Programa y los recursos. En el 2007, se publican los Lineamientos de Trabajo de PANEA, bajo los cuales se desarrolla actualmente el Programa de Comedores Escolares.

4.2.2 Organización

La gestión del Programa de Comedores Escolares cuenta con tres niveles, el primer nivel esta regido por la División de Alimentación y Nutrición del Escolar y el Adolescente (DANEA), la cual como nivel central está encargada de normalizar, planificar, evaluar y dirigir el programa. Como parte de sus funciones, esta dirección está a cargo de elaborar el Plan Operativo Anual (POA) con su correspondiente presupuesto, y calcular el giro correspondiente a cada Comedor Escolar (CE). También administra los recursos para equipamiento y mejoras, recursos que asigna en función de las solicitudes y bajo un sistema de prioridades. La DANEA también elabora, con el apoyo del MS, los menús adecuados a las características de las distintas regiones del país.

El segundo nivel es el regional, ubicado en las 20 Direcciones Regionales del MEP, el departamento de Juntas de Educación de cada regional debe revisar la ejecución de compras.

El tercer nivel es el local, en cada escuela donde existe un CE. Aquí la responsabilidad del programa recae en los directores de los centros y en las Juntas de Educación, en el caso de las escuelas, y en las Juntas Administrativas en el caso de los colegios y las escuelas de enseñanza especial. El director es el responsable directo ante el personal que labora en los comedores así como de la actividad diaria del comedor. Las Juntas cumplen las funciones de manejo del dinero para la compra de alimentos y la contratación de servidoras temporales. Existe otro conjunto de servidoras que se encuentran dentro de la planilla del MEP y se manejan centralmente, incluso con independencia de la DANEA.

4.2.3 Objetivos

El Programa Comedores Escolares, cumple con dos objetivos específicos, según los Lineamientos de Trabajo de PANEA, estos objetivos son:

- Contribuir a mejorar el estado nutricional de la población estudiantil con problemas de mal nutrición, mediante el consumo de alimentos nutritivos en el Comedor Escolar y mediante su participación en el desarrollo de una cultura alimentaria nutricional.
- Facilitar el acceso y la permanencia dentro del sistema educativo de los(as) niños(as) provenientes de familias en condiciones de pobreza o de extrema pobreza.

Este Programa, tiene una serie de objetivos específicos, los cuales permiten cumplir de mejor manera con su propósito, estos son:

- Prestar un servicio de alimentación a la población estudiantil de los centros educativos incluidos dentro del Programa, según su estado nutricional.
- Desarrollar el componente educativo del Programa con la participación de la comunidad estudiantil, que estimule la adquisición de conocimientos, actitudes y costumbres alimentarias saludables.
- Promover la participación comunitaria en el desarrollo del servicio de alimentación escolar.
- Promover la educación para la salud integral, como el logro de ambientes saludables y el acceso a servicios de salud, desde el ámbito escolar, mediante el desarrollo de estrategias de participación de todos los miembros de la comunidad educativa, con el apoyo interinstitucional.
- Mejorar la gestión del Programa de Alimentación y Nutrición del Escolar y del Adolescente, en los ámbitos central, regional y local.

4.2.4 Servicios ofrecidos

El principal servicio ofrecido por el Programa de Alimentación y Nutrición para el Escolar y el Adolescente (PANEA) es el de alimentación complementaria, generalmente una almuerzo, a través del subsidio monetario a los centros educativos para la compra de alimentos, el pago de los servicios de preparación (cocineras) o la compra completa del servicio. También apoya financieramente para el equipamiento y mantenimiento de los comedores.

El PANEA además de ofrecer una alimentación complementaria mediante el comedor escolar, debe reforzar hábitos alimentarios saludables en la población escolar, aprovechando este espacio para ofrecer alimentos nutritivos, reforzar adecuados hábitos de higiene y comportamiento en torno a la alimentación diaria. Es así como, el comedor estudiantil es una valiosa oportunidad para promover los procesos de educación alimentaria nutricional en los educandos.

El programa contempla también el apoyo con insumos y herramientas agrícolas para establecer proyectos productivos (huertas) en las escuelas primarias y apoya también con material didáctico y capacitación para el desarrollo del Programa de Estudio de Educación Agrícola para las escuelas y de la Educación para la Salud en preescolar, primaria y en educación secundaria.

4.2.5 Beneficiarios y sistema de selección

La ley de asignaciones familiares establece en el artículo 2 que: “son beneficiarios de este fondo los costarricenses de escasos recursos económicos”. Este artículo abre paso para que muchos costarricenses califiquen como beneficiarios, apertura que se consolida con un diseño

del programa centrado en la totalidad de los centros educativos públicos. En efecto, según los Lineamientos de Trabajo del Programa PANEA, son beneficiarios del programa los estudiantes de preescolar, primaria y secundaria, aunque también está presente en la educación especial y en algunas modalidades de educación de adultos. El programa tiene una concentración en la educación primaria y un diseño básicamente universal en estos centros basados en argumentos de evitar la estigmatización de los niños pobres y en las dificultades de hacer comprender a los niños menores de 12 años que unos pueden asistir al comedor y otros no.

Dada las limitaciones de recursos para atender adecuadamente a la totalidad de la población estudiantil, desde la segunda mitad de los años ochenta se ha venido aplicando una focalización de tipo geográfica, que se aplica en el subsidio otorgado por niño más que en la exclusión de centros. Del mismo modo, en los centros con alta matrícula si se plantea una selección de beneficiarios pues no existe capacidad instalada para atenderlos a todos. Esto significa que la focalización también contempla características de los centros y no solo de la zona en que se ubica. En el pasado han existido hasta cuatro categorías de prioridad asociadas cada una con una cuota por alumno diferente. Así por ejemplo, entre el año 2000 y el 2003 existieron cuatro prioridades. La prioridad uno contaba con una cuota diaria por estudiante para alimentos de 120 colones, la dos de 85 colones, la tres de 65 y la cuarta de 45 colones. Para el 2004 se suprime la última categoría, de modo que esos centros pasan a la cuota de 65 colones y para el 2006 existen solo dos prioridades, una de 120 colones y otra de 90 colones. Ello muestra un fenómeno que se presenta al establecer las cuotas y que también sucedió en el pasado, este consiste en una presión de los centros con menos prioridad para buscar aumentar la cuota, o subir de prioridad de modo que las cuotas que aumentan en el tiempo son la de los centros menos prioritarios.

Para el 2007 se mantienen dos prioridades pero una cuota única de 183 colones, con la variante que el ajuste es por el porcentaje de beneficiarios por centro, porcentaje que se asocia con la prioridad y el tamaño. La prioridad uno (A) contempla a todos los centros (escuelas o colegios) ubicados en las zonas de pobreza extrema según un índice de rezago social a nivel de distrito. También incluye a las escuelas unidocentes o de dirección 1 (de menos de 50 alumnos), las ubicadas en zonas indígenas, las escuelas del programa PROMECUN (zonas urbanas marginales) y las de horario ampliado. Se completa con la telesecundaria y los centros de educación especial. En este grupo se beneficia a la totalidad de la matrícula excepto en las escuelas de mayor tamaño que son las de PROMECUN y de horario ampliado. En este caso se atiende a la totalidad de los estudiantes si la matrícula resulta igual o menor a 400 (horario ampliado) o 500 (PROMECUN). Si el tamaño es mayor la cobertura desciende por tramos hasta el 85% (PROMECUN) u 80% (horario ampliado) si la matrícula supera los mil estudiantes.

La prioridad B contempla al resto de las escuelas, más los colegios no ubicados en los distritos de pobreza extrema, más las modalidades de educación de adultos o educación abierta (centros nocturnos, CINDEA e IPEC). Para las escuelas no prioritarias, si cuentan con hasta 500 estudiantes se beneficia el 83% de ellos y si supera ese monto, la cobertura baja al 76%. La educación secundaria no prioritaria y la de adultos tiene una cuota de 100 estudiantes, si la matrícula es de 200 o menos y si supera ese monto, el porcentaje se establece en 40% (adultos) y 53% (colegios).

En aquellos centros educativos que no tengan cubierto el 100% de matrícula con los subsidios asignados por el PANEA, deben priorizar los beneficiarios al servicio de comedor, considerando los siguientes criterios:

- Los estudiantes provenientes de familias con un ingreso económico bajo, para determinarlo puede utilizarse como apoyo la ficha socioeconómica del Fondo Nacional de Becas.
- Los estudiantes con problemas en su estado nutricional, tales como desnutrición, sobrepeso u obesidad, anemia u otras deficiencias.
- Los estudiantes con sospecha de riesgo psicosocial, tal como problemas de violencia, adicciones y abuso.

El docente a cargo o en su defecto el comité de nutrición, debe priorizar la selección de beneficiarios al comedor de la siguiente manera:

Prioridad 1: Estudiante con problemas en los tres indicadores (nivel socioeconómico, estado nutricional y sospecha de riesgo psicosocial).

Prioridad 2: Estudiantes con problemas en los indicadores de estado nutricional y nivel socioeconómico.

Prioridad 3: Estudiantes con problemas en su estado nutricional y con sospecha de riesgo psicosocial.

Prioridad 4: Estudiantes únicamente con problemas en su estado nutricional.

Prioridad 5: Estudiantes únicamente con sospecha de riesgo psicosocial .

Cada docente o en su defecto el comité de nutrición del centro educativo, con base en los criterios mencionados y las categorías de priorización, debe levantar un listado actualizado de su(s) grupo(s) con la selección de beneficiarios del comedor y entregarlo al Director y a la Junta respectiva. Esta información junto a una fórmula de asistencia diaria al comedor queda en manos del Director pero no se remite a la DANEA ni se procesa de modo que el programa cuenta con escasa información sobre los beneficiarios efectivos. Cabe mencionar que las cuotas de beneficiarios por centro educativo son muy elevadas, por ejemplo en las escuelas no baja del 76% de la matrícula, lo cual sugiere que se termina atendiendo a una población bastante superior a la definida como prioritaria. También el programa contempla la posibilidad de asistir fuera de cuota y sin ser prioritario, contra el pago de un monto reducido y las escuelas buscan otros recursos de la comunidad para atender a todos los estudiantes si cuentan con la capacidad instalada.

La información disponible sobre beneficiarios tiende a reflejar los beneficiarios programados o autorizados, no los efectivamente atendidos por la falta de sistematización de la información. Ello se ha agravado a partir del 2003 cuando el programa deja de dar cuentas al FODESAF, interpretando que la reforma de 1998 al asignar un monto porcentual del Fondo los faculta a no dar informe alguno. Esta información, cuando existe, tampoco se presenta separada por tipo

de centro según prioridad o nivel educativo atendido. Esto resulta paradójico pues el programa construye anualmente una base de datos por centro educativo para determinar los beneficiarios a programar y los recursos a distribuir, y si bien le sigue la pista a los recursos girados, no se hacen actualizaciones sobre los beneficiarios efectivos.

Pese a estas limitaciones, el cuadro 9 muestra la evolución de los comedores existentes desde el año 2000, así como los beneficiarios y el promedio por centro educativo.

Cuadro 9: Beneficiarios del Programa de Comedores Escolares. 2000 – 2006

Indicador	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Promedio
Centros Educativos	3.697	3.757	3.766	3.751	3.979	4.000	4.058	3.858
Índice 2000 = 100	100,0	101,6	101,9	101,5	107,6	108,2	109,8	
Variación porcentual		1,6	0,2	-0,4	6,1	0,5	1,5	1,6
Beneficiarios	471.111	470.643	471.432	470.075	529.487	581.352	579.897	510.571
Índice 2000 = 100	100,0	99,9	100,1	99,8	112,4	123,4	123,1	
Variación porcentual		-0,1	0,2	-0,3	12,6	9,8	-0,3	3,5
beneficiarios por centro	127	125	125	125	133	145	143	132
Índice 2000 = 100	100,0	98,3	98,2	98,3	104,4	114,1	112,1	
Variación porcentual		-1,7	-0,1	0,1	6,2	9,2	-1,7	1,9

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la División de Alimentación y Nutrición del Escolar y el Adolescente.

La información presenta un crecimiento durante el período analizado de los comedores en funcionamiento, con solo una contracción en el año 2003. En el año 2006 funcionaron 4.058 comedores escolares, un 10% más de los existentes seis años atrás. Los beneficiarios, si bien aumentan en el período, a un ritmo mayor para un crecimiento acumulado del 23%, muestra leves contracciones o casi estancamientos en los años 2001, 2003 y 2006. Para el año 2006 se estima cerca de 580 mil estudiantes participando en los comedores escolares. Este aumento en los beneficiarios más rápido que el de los comedores sugiere una entrada de nuevos centros con tamaño mayor a la media, o ampliaciones de la cobertura permitida por centro. No obstante, el tamaño de los comedores resulta limitado aunque creciente, de modo que se sitúa en torno a los 143 estudiantes por comedor.

4.2.6 Financiamiento, recursos y costos

El programa de comedores escolares se financia mayoritariamente del FODESAF. Es administrado localmente por las Juntas de Educación de cada centro educativo, y sus recursos provienen de tres fuentes. En primer lugar están los recursos del Fondo de Desarrollo y Asignaciones Familiares (FODESAF). Para el año 2006 estos recursos ascendieron a los 12.700 millones de colones, y hasta el año 2005 estos recursos constituyeron la única fuente de financiamiento oficial para la compra de alimentos, subsidios para pago de cocineras contratadas localmente y para mantenimiento. La asignación de recursos del FODESAF se hace de acuerdo a la ley 7763 de 1998, por medio de la cual se asigna entre un 10 y un 15% del Fondo al programa de Comedores Escolares, y de este monto se debe destinar como

máximo el 30% para el pago de salarios a los funcionarios de estos comedores, el resto se debe destinar para la compra de alimentos para niños y demás beneficiarios del programa. Adicionalmente la ley 7097 de 1988, agrega a esta normativa el giro del 0,5% de los recursos recaudados por el FODESAF para equipamiento y mantenimiento de comedores escolares.

La segunda fuente corresponde a los recursos del MEP. Estos corresponden a los costos de la DANEA y al pago de salarios al personal nombrado por el MEP y que labora en el programa de Comedores Escolares, específicamente las cocineras. Al respecto es importante mencionar que, al igual que las limitaciones en la cuantificación de los beneficiarios, también se presentan problemas en el registro presupuestario del programa. Por una parte, si bien a partir del año 2005 se crea un programa presupuestario para incorporar los programas de equidad, incluido el de comedores escolares, este rubro presupuestario sigue sin incluir lo correspondiente a la DANEA y al costo de las cocineras incorporadas en presupuesto nacional a partir del 2003.

Cabe señalar que para el año 2006, se incorpora un giro específico de 1.280 millones de colones del presupuesto ordinario del MEP para apoyar el rubro de alimentos y para el año 2007, se introduce un presupuesto de 11.335 millones de colones para complementar los recursos del FODESAF, prácticamente duplicando así los recursos disponibles del programa para los usos tradicionalmente financiados por el FODESAF. Estos recursos provienen de todos los recursos asignados al Ministerio de Educación con cargo al presupuesto del Gobierno Central que por mandato constitucional se supone deben corresponder por lo menos a un 6% del PIB, medida que históricamente se ha incumplido.

La tercer fuente de recursos proviene de las actividades comunales. Este incluye las actividades de la Junta de Educación de cada centro educativo para recaudar fondos y apoyar los comedores escolares, así como el trabajo voluntario y el aporte del sector privado a este programa. Aunque no se tiene una cifra oficial con respecto al aporte privado al programa, es sabido que un acuerdo común de las Juntas de Educación es realizar las actividades necesarias para extender el servicio de comedor a la totalidad de alumnos en el centro educativo en lugar de seleccionar los beneficiarios por su prioridad socioeconómica o nutricional. Es por este motivo que existe una convicción de que los recursos privados constituyen una parte importante al financiamiento total del programa, aunque no existen estimaciones al respecto.

Teniendo estas limitaciones de los datos, se ha tratado de estimar la evolución del gasto del programa desde el año 2000, incorporando una estimación del gasto asociado con la DANEA y con las cocineras con cargo al presupuesto ordinario. Para lo primero se toma los montos presupuestados para la DANEA en su conjunto y para lo segundo se estima una reducción lineal del gasto en las cocineras para llegar a la cifra reportada del 2006. El cuadro 10 muestra los resultados, donde globalmente se observa una fuerte contracción del gasto real en el programa (20% entre el 2000 y el 2006), contracción que se concentra en el rubro salarial y que dependerá de lo que efectivamente sucedió con el pago de las cocineras con cargo al presupuesto nacional.

Cuadro 10: Gasto en el Programa de Comedores Escolares por fuente y rubro. 2000 – 2006.
(En colones del 2000)

Indicador	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Promedio
Gasto total (millones)	7.325	6.491	6.482	5.290	6.950	6.508	5.834	6.411,4
Indice 2000 = 100	100,0	88,6	88,5	72,2	94,9	88,9	79,7	
Variación porcentual		-11,4	-0,1	-18,4	31,4	-6,4	-10,4	-3,7
Estructura relativa								
Por fuente	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Presupuesto Nacional	1,5	2,4	2,2	17,5	8,8	6,5	13,1	7,4
FODESAF	98,5	97,6	97,8	82,5	91,2	93,5	86,9	92,6
Por Rubro	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Administración Central	1,5	2,4	2,2	2,5	1,4	1,6	1,7	1,9
Ejecución Local	98,5	97,6	97,8	97,5	98,6	98,4	98,3	98,1
Sueldos	26,4	27,7	26,6	22,5	14,8	12,9	7,8	19,8
Alimentos	71,5	69,2	71,0	75,0	79,3	81,1	89,4	76,6
Otros	0,7	0,7	0,2	0,0	4,4	4,5	1,1	1,7
De la Ejecución Local	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Sueldos	26,8	28,4	27,2	23,1	15,0	13,1	7,9	20,2
Alimentos	72,6	70,9	72,6	76,9	80,5	82,3	90,9	78,1
Otros	0,7	0,7	0,2	0,0	4,5	4,5	1,2	1,7
Gasto total por beneficiario	15.548	13.791	13.749	11.254	13.125	11.195	10.061	12.675
Indice 2000 = 100	100,0	88,7	88,4	72,4	84,4	72,0	64,7	
Variación porcentual		-11,3	-0,3	-18,1	16,6	-14,7	-10,1	-7,0
Gasto alimentos por beneficiario	11.115	9.541	9.764	8.444	10.410	9.075	8.990	9.620
Indice 2000 = 100	100,0	85,8	87,8	76,0	93,7	81,6	80,9	
Variación porcentual		-14,2	2,3	-13,5	23,3	-12,8	-0,9	-3,5

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la División de Alimentación y Nutrición del Escolar y el Adolescente.

La estructura del financiamiento del gasto efectivo muestra un creciente pero reducido peso del presupuesto nacional, relación que podría cambiar radicalmente durante el año 2007 si se logran ejecutar los recursos presupuestados con cargo a presupuesto ordinario del MEP. Para el año 2006 el aporte directo del MEP se estima en un 13% del gasto total, en tanto que la media del período es de solo un 7%. El costo de la administración central es limitado estimándose en torno al 2% del gasto total⁷, debido en parte a su limitada función de autorizadora de fondos y sin mayor esfuerzo en la parte de seguimiento y evaluación. Esto significa que el 98% del gasto es ejecutado a nivel local, por las Juntas de Educación, excepto la pequeña parte aportada por el MEP directamente por concepto de la planilla de la cocineras (4% del gasto a nivel local en el 2006).

La estructura del gasto a nivel local, muestra una limitada y decreciente participación de los salarios en el costo total pasando del 27% en el año 2000 a tan sólo un 8% en el 2006. Ello sugeriría que el traslado de ese gasto a las Juntas ha redundado en un ahorro. Este ahorro se genera porque el programa solo subsidia parte del costo de la cocinera de modo que las Juntas deben conseguir el resto de los recursos de fondos generados por ellos. También la contratación por parte de las Juntas es una contratación privada, posiblemente temporal y sólo

⁷ Estimado según Ley de Presupuesto Nacional de la República, y su asignación a DANEA.

por el período en que funciona el comedor. En esta situación no se aplican todos los aumentos anuales automáticos de que disfruta un empleado público. Esto también significa que los alimentos son el rubro principal, pues los recursos para mejoras y mantenimiento se tornan marginales. Como las Juntas administran el 94% de los recursos y ello se dirige mayoritariamente a la compra de alimentos, es en este rubro donde se pueden lograr mejoras en la eficiencia.

Como los comedores manejan recursos similares a los CEN-CINAI pero atienden una población que resulta cerca de cinco veces mayor, el gasto total por beneficiario y el gasto en alimentos por beneficiario se torna más reducido y ello pese a que operan menos tiempo. Este gasto por beneficiario no solo es reducido, sino que muestra una amplia contracción. El gasto total por beneficiario se reduce en el período un 35% real mientras que el gasto en alimentos por beneficiarios cae un 19%.

5. Flujo de recursos y estimación de pérdidas

Esta sección tiene como objetivo describir el flujo de recursos de ambos programas así como estimar las pérdidas en cada paso de su transferencia desde la administración central hasta la atención de la población objetivo. Se consideran como pérdidas de recursos las situaciones descritas en la sección metodológica, específicamente: recursos no percibidos, recursos no ejecutados, asignación errónea de personal, dispersión de precios, robo o daño de materiales, y filtración de beneficiarios no prioritarios por su condición socioeconómica.

Se considera pertinente para esta investigación comenzar la descripción del flujo de recursos y la estimación de pérdidas, a partir de la recaudación y distribución de recursos del Fondo de Desarrollo y Asignaciones Familiares (FODESAF). Esto debido a que este fondo constituye una importante fuente de financiamiento para ambos programas, aportando cerca del 90% de los recursos del programa de Comedores Escolares y el 35% del programa CEN-CINAI. Así mismo, como se ampliará en esta sección, los ingresos de este fondo se encuentran sometidos a restricciones que a su vez afectan directamente las transferencias a los programas en análisis.

5.1 Análisis del Flujo de Recursos del FODESAF

Parte importante de los recursos destinados a la atención de la pobreza en Costa Rica, son recaudados y canalizados a través del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF). Este fondo, creado en 1974 por la ley 5662 se encuentra administrado por la Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (DESAF), organismo adscrito al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS).

A continuación se describen los ingresos y transferencias del fondo para posteriormente profundizar en la estimación de las posibles pérdidas que tienen injerencia en la asignación de recursos del programa de Comedores Escolares y CEN-CINAI.

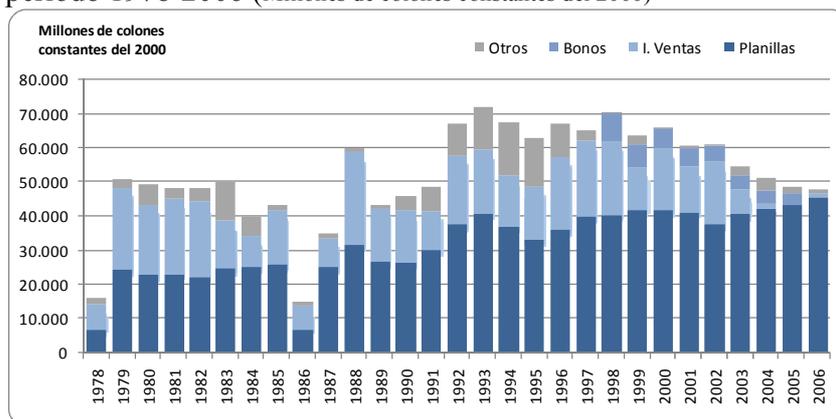
5.1.1 Descripción de Ingresos

Tal y como lo establece la ley 5662, FODESAF se financia a partir de las siguientes fuentes de recursos:

1. El aporte patronal de un 5% sobre el valor de los sueldos y salarios reportados a la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), y
2. Un 20% del valor recaudado por el Ministerio de Hacienda por concepto del impuesto de ventas. (leyes de modificación 6914 de 28 de noviembre de 1983 y 6826 del 10 de noviembre de 1982)

El cuadro A3 en los anexos, muestra los recursos disponibles del fondo desde 1978, y la figura 1 muestra su evolución y composición en colones del 2000. Si bien entre 1990 y el año 2000, estos presentan un crecimiento anual promedio en términos reales de 4%, en el periodo siguiente se registra una reducción superior al 6% anual. Una parte importante de esta reducción se debe al incumplimiento del Ministerio de Hacienda (MH) en lo que respecta al porcentaje de las transferencias del impuesto de ventas, a tal punto que en el año 2005 se suspendió totalmente el giro de estos recursos. Bajo estas condiciones, la principal fuente de financiamiento del fondo proviene del cargo a las planillas, el que pasó de representar un 63% en el año 2000, a un 96% en el 2006.

Figura 1: Evolución de los recursos totales del FODESAF en el periodo 1978-2006 (Millones de colones constantes del 2000)



Nota: El rubro de “otros recursos” incluye los ingresos del FODESAF por reintegros de recursos no utilizados por las unidades ejecutoras, y anteriores superávit. Valores deflactados con el Índice Implícito del Gasto del Consumo Final del Gobierno General.

Fuente: Elaboración propia con datos de las liquidación presupuestarias del FODESAF.

5.1.2 Descripción de Egresos

Desde su concepción, los recursos del fondo no pueden destinarse a su gestión administrativa, por lo que este rubro no constituye ninguna fuga en su utilización. Las operaciones de DESAF son financiadas con los recursos del MTSS girados para este fin por el Gobierno Central. Para el año 2007 se han presupuestado como gastos administrativos cerca de 430 millones de colones, de los cuales un 62% se dirige al pago de salarios correspondientes a 42 funcionarios, mientras que el resto corresponde a otras partidas como alquileres, transportes, actividades de representación, materiales, y mobiliario y equipo.

En cuanto a las transferencias propiamente del fondo a los programas sociales, tal y como lo muestra el cuadro A4, estas se dirigen actualmente a 30 programas, distribuidos en 7 áreas generales: Vivienda, Protección Social, Educación, Salud y Protección a la Niñez, Empleo, Equipamiento Comunal, y Organizaciones de apoyo a la mujer. Para un aporte total en el año 2006 correspondiente a 99.730,6 millones de colones.

Entre los principales programas que financia este fondo se pueden citar: subsidios para vivienda, becas, comedores escolares, atención a niños y ancianos de escasos recursos, prevención para el consumo de drogas, proyectos del Instituto Nacional de Mujeres, pensiones del régimen no contributivo, y programas varios del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS).

Los programas financiados por el FODESAF, se clasifican en dos categorías generales según el compromiso legal que los sustenta. Así, programas como el de “Comedores Escolares”, los recursos para el “Régimen no contributivo de Pensiones”, y los subsidios para la construcción de vivienda son programas financiados por el compromiso legal estipulado en la ley 5662 y sus modificaciones. Por otra parte, programas como el CEN-CINAI, el programa de mejoramiento de viviendas, y ciertos programas del IMAS son financiados por convenio institucional.

La diferencia fundamental entre ambos regímenes está en que los programas por ley se cargan en forma automática a los recursos del fondo, dejando a DESAF sin la potestad real de exigir controles sobre el uso de los recursos, situación contraria ocurre en los programas financiados por convenio institucional ya que bajo esta modalidad las unidades ejecutoras responsables de cada programa están comprometidas a presentar las regulaciones que establece la Contraloría General de la República, y la propia DESAF.

Para el año 2006, el 81% aproximadamente de los recursos del FODESAF están comprometidos bajo el régimen de ley, mientras que el 19% restante se encuentra bajo régimen de convenio⁸. Si bien las unidades ejecutoras de los distintos programas financiados por el fondo, han logrado a través de los años asegurar sus recursos promoviendo su traslado al régimen legal, el resultado ha sido una marcada restricción al margen de decisión y

⁸ Esta distribución no incluye el compromiso legal asignado a FODESAF en el año 2007 para financiar los costos de la atención médica de los pobres no asegurados, pago que se encuentra suspendido hasta que el MS determine con certeza los costos incurridos por este concepto. Una vez cumplido este requisito es claro que los recursos del fondo quedarán en una grave condición de déficit.

evaluación con el que trabaja DESAF, desvirtuando así las intenciones de su creación, y limitando la capacidad del fondo de reinvertir en el sector social los escasos recursos recuperados al final de cada periodo, recursos que al año 2006 representaron un 2% de los recursos disponibles del fondo.

5.1.3 Evaluación de Pérdidas

Las pérdidas del FODESAF, por ingresos no percibidos, o por eventuales problemas de ejecución, se traducen en forma directa en reducciones en su transferencia a los programas en estudio. A continuación se evalúan la magnitud de estas restricciones. En cuanto al giro de recursos del FODESAF a los programas en estudio, el grado de cumplimiento con respecto a su presupuesto y fondos disponibles se desarrollará en las secciones a continuación.

5.1.3.1 Pérdidas por ingresos no percibidos

Como se mencionó anteriormente el fondo cuenta con dos pilares de financiamiento, ambos con las restricciones que se analizan a continuación:

Problemas en la captación de los aportes patronales

Para el año 2006 cerca del 96% de los recursos recibidos por el FODESAF provinieron del 5% de las cargas patronales. El cuadro 11 muestra una estimación de la proporción de estos recursos que no fueron girados a FODESAF por morosidad patronal. Lamentablemente la información presentada se encuentra sobreestimada en una magnitud incierta debido al registro de patronos públicos exentos de este requerimiento, pero que no han hecho la solicitud formal de exclusión a DESAF. Con estas consideraciones, para el año 2006 el pendiente de recaudación ascendió a los 25.733 millones de colones, alrededor de un 25% de los recursos que actualmente recibe el fondo, y deuda que se ha incrementado desde 1999 en un 15,2% anual en términos nominales, y un 1,3% en términos reales.

Actualmente la Caja Costarricense del Seguro Social, es la encargada de recaudar las cargas patronales. Cuando un patrono se reporta moroso, las cargas sociales se distribuyen entre las distintas instituciones acreedoras (CCSS, INS, IMAS, FODESAF, y Banco Popular) para que cada una asuma en forma individual el cobro de estos recursos. Sin embargo, no les es autorizado a estas instituciones recurrir al cobro judicial, por lo que su labor se limita a la emisión de notificaciones.

Cuadro 11: Recursos del FODESAF pendientes de recaudación por morosidad en las cargas patronales

Año	Cantidad de Patronos Morosos	Deuda Acumulada ¹	Recaudación de morosidad	Pendiente de recaudación	Deuda Acumulada ¹	Recaudación de morosidad	Pendiente de recaudación	Recaudación por morosidad/ Recaudación por cargas patronales	Recaudación/ Deuda Acumulada	Pendiente de recaudación/ Recaudación por cargas patronales	Pendiente de recaudación/ Total de ingresos de FODESAF
		(Millones de colones corrientes)			(Millones de colones constantes del 2000)			Porcentajes			
1999	48.656,0	10.705,5	1.131,8	9.573,7	12.186,3	1.288,4	10.898,0	3,1%	10,6%	26,1%	17,1%
2000	56.084,0	12.885,2	1.075,6	11.809,6	12.885,2	1.075,6	11.809,6	2,6%	8,3%	28,3%	17,8%
2001	59.509,0	14.161,0	1.014,3	13.146,7	12.394,1	887,7	11.506,4	2,2%	7,2%	27,9%	19,0%
2002	61.032,0	14.406,4	1.029,6	13.376,8	11.091,5	792,7	10.298,8	2,1%	7,1%	27,4%	16,8%
2003	64.391,0	18.253,1	1.375,8	16.877,2	12.446,8	938,2	11.508,6	2,3%	7,5%	28,3%	21,0%
2004	68.382,0	22.866,5	1.942,4	20.924,2	13.883,2	1.179,3	12.703,9	2,8%	8,5%	30,0%	24,7%
2005	79.589,0	25.583,4	1.788,1	23.795,3	13.594,8	950,2	12.644,6	2,2%	7,0%	29,0%	26,0%
2006	82.303,0	27.346,3	1.613,0	25.733,3	12.639,2	745,5	11.893,7	1,6%	5,9%	25,9%	24,8%
Variación anual media	7,8%	14,3%	5,2%	15,2%	0,5%	-7,5%	1,3%	-8,7%	-8,0%	-0,1%	5,5%

1/ Deuda Bruta excluyendo la recaudación del periodo. No incluye intereses ni multas por atraso. Incluye instituciones estatales exoneradas del pago según la ley 5662, pero que no han solicitado su exclusión, entre estas: municipalidades, centros educativos, instituciones del estado, etc. Datos deflactados con el Índice Implícito del Gasto del Consumo Final del Gobierno General.

Fuente: Elaboración propia con estadísticas de la dirección de tesorería de DESAF

De esta forma, se identifican dos dificultades para el cobro de las cargas patronales atrasadas. La primera se establece a nivel nacional y consiste en una replicación excesiva en la asignación de recursos para la recaudación, puesto que cada institución debe hacer el análisis correspondiente a cada patrón moroso, realizar las notificaciones, y recibir el eventual pago. La segunda tiene que ver con restricciones legales que imposibilitan el recurso del cobro judicial sobre las cargas patronales. Desde esta perspectiva una propuesta constructiva, es el desarrollo de una organización de carácter inter-institucional encargada de la labor de cobro de cargas patronales atrasadas, que cuente con la autorización para negociar arreglos de pago y recurrir a medidas legales de penalización.

Problemas en la captación de los recursos por Impuesto de Ventas

Si bien los recursos que actualmente FODESAF recibe por concepto de impuesto de ventas no representan una proporción importante de los mismos (2,2% en el 2006), el monto no girado por el MH en el año 2006 correspondió a 123.076,4 millones de colones, es decir 119% de los recursos totales del fondo durante ese año.

El cuadro 12 presenta los recursos presupuestados y girados a FODESAF por concepto de impuesto de ventas (los datos incluyen correcciones luego de una bonificación de la deuda entre 1990 y 1995, la que fue cancelada en el año 2005). En este sentido, si bien el fondo ha presentado un faltante crónico en las transferencias por parte del MH, si se observa un efecto positivo en cuanto a recuperación de recursos a través de la bonificación realizada en 1997.

Posterior a esa medida, los faltantes de giro se reanudan a tal punto que la deuda total del MH con FODESAF asciende actualmente a los 515.744,9 millones de colones, sin incluir intereses, es decir poco más de 5 veces los ingresos actuales del fondo.

La figura 2, ilustra la evolución en términos reales de los recursos correspondientes a FODESAF frente a los efectivamente girados por el MH. En este sentido vale la pena resaltar

que mientras que los recursos girados se han reducido en cerca de un 40% anual en términos reales, los recursos correspondientes por ley han crecido en términos reales durante lo que va de la década a un promedio anual del 4,5%.

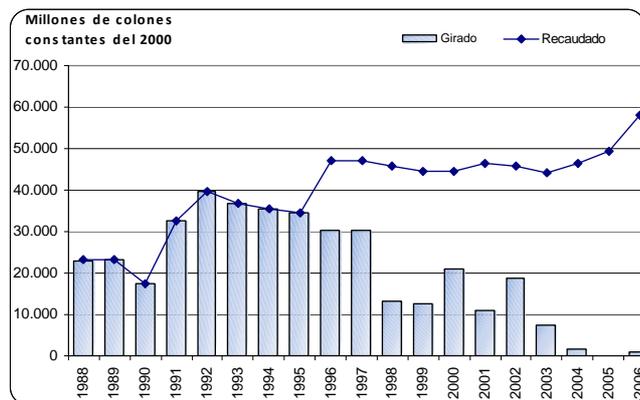
Cuadro 12: Recursos recaudados y girados a FODESAF por concepto de impuesto de ventas

Año	Recaudado (20% IV)	Girado	Faltante	Recaudado (20% IV)	Girado	Faltante	Porcentaje cumplimiento de recursos recaudado	Porcentaje cumplimiento respecto al Impuesto de Ventas
	Millones de colones corrientes			Millones de colones constantes del 2000				
1988	2.617,0	2.571,9	45,1	23.191,7	22.792,4	399,3	98,3%	19,7%
1989	3.370,3	3.360,7	9,5	23.379,1	23.313,0	66,1	99,7%	19,9%
1990	3.208,3	3.208,3	0,0	17.282,0	17.282,0	0,0	100,0%	20,0%
1991	7.041,7	7.041,7	0,0	32.577,7	32.577,7	0,0	100,0%	20,0%
1992	10.163,8	10.163,8	0,0	39.550,9	39.550,9	0,0	100,0%	20,0%
1993	11.299,4	11.299,4	0,0	36.721,3	36.721,3	0,0	100,0%	20,0%
1994	13.552,5	13.552,5	0,0	35.350,8	35.350,8	0,0	100,0%	20,0%
1995	16.543,1	16.543,1	0,0	34.585,7	34.585,7	0,0	100,0%	20,0%
1996	26.239,1	16.864,1	9.375,0	46.965,7	30.185,3	16.780,4	64,3%	12,9%
1997	29.607,7	19.098,2	10.509,5	46.937,6	30.276,7	16.660,9	64,5%	12,9%
1998	34.000,3	9.865,3	24.135,0	45.737,3	13.270,9	32.466,5	29,0%	5,8%
1999	39.055,5	11.156,4	27.899,1	44.457,7	12.699,6	31.758,1	28,6%	5,7%
2000	44.555,0	21.098,0	23.457,0	44.555,0	21.098,0	23.457,0	47,4%	9,5%
2001	53.256,4	12.500,0	40.756,4	46.611,4	10.940,3	35.671,1	23,5%	4,7%
2002	59.524,3	24.183,7	35.340,6	45.827,9	18.619,1	27.208,8	40,6%	8,1%
2003	65.013,4	10.845,3	54.168,1	44.332,9	7.395,5	36.937,5	16,7%	3,3%
2004	76.588,0	2.550,0	74.038,0	46.499,6	1.548,2	44.951,4	3,3%	0,7%
2005	92.935,2	0,0	92.935,2	49.385,0	0,0	49.385,0	0,0%	0,0%
2006	125.345,9	2.269,5	123.076,4	57.933,9	1.048,9	56.885,0	1,8%	0,4%
Deuda Total	713.917,0	198.172,1	515.744,9	761.883,4	389.256,3	372.627,1	51,1%	10,2%
Crecimiento 90-00	30,1%	20,7%	--	9,9%	2,0%	--	-7,2%	-7,2%
Crecimiento 00-06	18,8%	-31,0%	31,8%	4,5%	-39,4%	15,9%	-42,0%	-42,0%

Notas: Datos deflactados con el Índice Implícito del Gasto del Consumo Final del Gobierno General. Entre 1990 y 1995, los recursos girados fueron corregidos con el pago en bonos del gobierno realizado en 1997 y cancelado en julio del 2005.

Fuente: Elaboración propia con datos del MH.

Figura 2: Presupuesto y giro de recursos a FODESAF por concepto de impuesto de ventas (Millones de colones constantes de 1992)



Nota: Datos deflactados con el Índice Implícito del Gasto del Consumo Final del Gobierno General.

Fuente: Elaboración propia con datos brindados por el FODESAF.

En el oficio AJ-183-2006-DGPN del 4 de mayo del 2006, escrito por la Dirección General de Presupuesto Nacional y dirigido al subdirector de la DESAF, explica que los motivos de la suspensión del giro de recursos se deben a las propias limitaciones del presupuesto del Gobierno, a tal punto que para el año 2006 (al momento del oficio) el déficit presupuestario del Gobierno Central era cercano al 50%, y los recursos disponibles debían ser asignados en forma ineludible al pago de salarios, pensiones, y el servicio de la deuda.

Dadas estas condiciones es evidente que el sustento legal que otorga una parte importante de los recursos del FODESAF, no cuenta con el sustento presupuestario respectivo, y se ha visto cercenado por el crecimiento de los gastos del Gobierno Central en cuanto a salarios, pensiones y el servicio de la deuda. En este sentido, es claro que de existir un interés nacional por mantener la asignación original de recursos al fondo, esta deberá proponer nuevas fuentes de financiamiento para FODESAF o para el gasto corriente del MH.

5.1.3.2 Pérdida por dificultades de ejecución

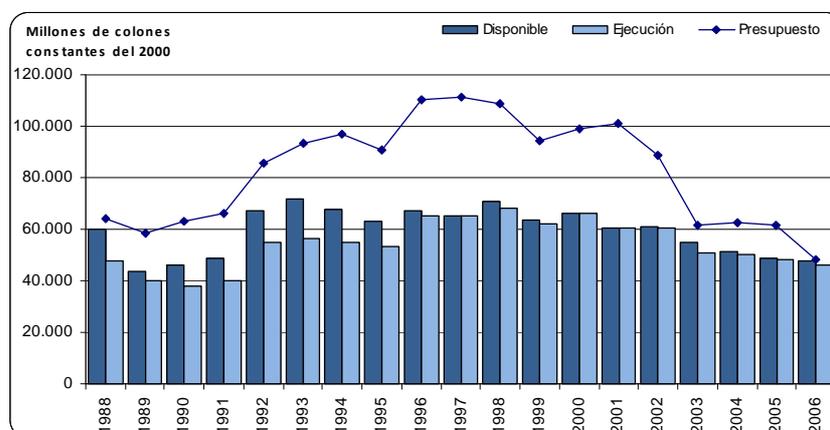
El cuadro 13 muestra los porcentajes de ejecución contra presupuesto y contra recursos disponibles del fondo para el periodo entre 1988 y el año 2006, la misma información se muestra en la figura 3, en valores constantes del año 2000. Como se observa, si bien existe un serio problema de ejecución contra presupuesto, particularmente entre 1992 y el año 2003, la ejecución de DESAF con respecto a sus recursos disponibles es cercana al 100%, especialmente a partir del año 1996. Este resultado descarta problemas serios de gestión interna o interinstitucional, y es consistente además con el rígido compromiso de los recursos del fondo para con los programas en régimen de ley.

Cuadro 13: Evolución de los recursos disponibles del FODESAF y su ejecución

Año	Recursos presupuestados	Recursos Disponibles	Recursos ejecutados	Faltante de ejecución sobre disponible	Recursos presupuestados	Recursos Disponibles	Recursos ejecutados	Faltante de ejecución sobre disponible	Porcentaje de Ejecución contra Presupuesto	Porcentaje de Ejecución contra Disponible
	Millones de colones corrientes				Millones de colones constantes del 2000					
1988	7.228,6	6.788,1	5.403,8	1.384,3	64.059,5	60.156,1	47.888,4	12.267,7	74,8%	79,6%
1989	8.393,9	6.279,7	5.738,7	541,0	58.227,5	43.561,2	39.808,3	3.752,9	68,4%	91,4%
1990	11.713,6	8.532,0	7.046,6	1.485,4	63.096,3	45.958,8	37.957,5	8.001,3	60,2%	82,6%
1991	14.314,3	10.518,2	8.596,3	1.921,9	66.223,7	48.661,4	39.769,9	8.891,5	60,1%	81,7%
1992	22.014,8	17.300,7	14.119,6	3.181,1	85.667,1	67.323,1	54.944,2	12.378,9	64,1%	81,6%
1993	28.752,8	22.143,2	17.398,2	4.745,0	93.442,2	71.962,2	56.541,6	15.420,6	60,5%	78,6%
1994	37.195,5	25.885,7	20.992,6	4.893,1	97.021,9	67.521,2	54.757,9	12.763,3	56,4%	81,1%
1995	43.457,9	30.174,2	25.469,1	4.705,2	90.854,8	63.083,4	53.246,6	9.836,8	58,6%	84,4%
1996	61.596,6	37.634,3	36.324,6	1.309,7	110.252,3	67.362,0	65.017,7	2.344,3	59,0%	96,5%
1997	70.152,1	41.116,4	41.037,4	79,0	111.213,2	65.182,5	65.057,2	125,3	58,5%	99,8%
1998	80.949,1	52.601,1	50.676,3	1.924,8	108.892,8	70.759,1	68.169,8	2.589,3	62,6%	96,3%
1999	82.830,0	56.000,1	54.577,0	1.423,1	94.287,2	63.746,2	62.126,2	1.620,0	65,9%	97,5%
2000	99.084,9	66.164,1	66.157,9	6,2	99.084,9	66.164,1	66.157,9	6,2	66,8%	100,0%
2001	115.223,6	69.372,7	69.363,4	9,3	100.846,8	60.716,9	60.708,7	8,1	60,2%	100,0%
2002	115.493,7	79.487,3	78.805,7	681,6	88.918,9	61.197,5	60.672,7	524,8	68,2%	99,1%
2003	90.298,7	80.393,2	74.622,7	5.770,5	61.575,1	54.820,5	50.885,6	3.934,9	82,6%	92,8%
2004	103.450,3	84.792,0	82.699,2	2.092,7	62.808,8	51.480,5	50.209,9	1.270,6	79,9%	97,5%
2005	116.170,8	91.524,0	91.129,7	394,3	61.732,3	48.635,2	48.425,7	209,5	78,4%	99,6%
2006	103.886,5	103.628,8	99.730,6	3.898,1	48.015,6	47.896,4	46.094,7	1.801,7	96,0%	96,2%
Crecimiento 90-00	23,8%	22,7%	25,1%	-42,2%	4,6%	3,7%	5,7%	-51,1%	1,0%	1,9%
Crecimiento 00-06	0,8%	7,8%	7,1%	192,7%	-11,4%	-5,2%	-5,8%	157,4%	6,2%	-0,6%

Fuente: Elaboración propia con datos de las liquidaciones presupuestarias anuales de DESAF.

Figura 3: Evolución de los recursos presupuestados, recibidos y ejecutados por el FODESAF (Millones de colones constantes de 1992)



Fuente: Elaboración propia con datos de las liquidaciones presupuestarias anuales de DESAF.

Las diferencias entre presupuesto y ejecución hasta el año de 1996, se pueden justificar en parte a ineficiencias en el proceso de programación presupuestaria, debido a que hasta esta fecha se exigía a las instituciones incluir en sus presupuestos los recursos especificados por ley y convenios institucionales, sin considerar las restricciones previstas por el propio MH.

5.2 Análisis del Flujo de Recursos del Programa CEN-CINAI

5.2.1 Principales Ingresos y Egresos

El programa CEN-CINAI se encuentra actualmente en un proceso de reestructuración. Uno de los cambios más profundos y recientes ha sido la descentralización en la administración de parte de sus recursos hacia organizaciones comunales denominadas Asociaciones de Desarrollo Pro CEN-CINAI, cambio que se inició en el año 2003 y actualmente aplica a todos los CEN-CINAI.

A pesar de este cambio en el modelo administrativo del programa, sus fuentes de financiamiento continúan siendo esencialmente las mismas, a saber: el Fondo de Desarrollo y Asignaciones Familiares (FODESAF), el Ministerio de Salud, y los recursos propios generados por las ADPCC. Dos fuentes adicionales las constituyen: la Dirección Nacional de Asociaciones de Desarrollo Comunal (DINADECO) que gira una muy pequeña porción de recursos al programa, y el Fideicomiso del Ministerio de Salud con el Banco Nacional de Costa Rica, el cual ha presupuestado recursos en los últimos dos años para labores de mantenimiento y reparación de instalaciones de los CEN-CINAI. Anteriormente, hasta el año 2001, el programa se benefició de fondos recaudados por el impuesto del 1% a las importaciones y administrado por el Consejo Técnico de Asistencia Médico Social (CTAMS), giro que ha sido permanentemente suspendido en la actualidad.

En cuanto a los gastos del programa estos se dirigen especialmente a: compra de alimento empacado para su distribución directa (leche en polvo y paquetes de alimentos), compra de alimentos perecederos, pago de personal, mantenimiento de las instalaciones, y compra de materiales y equipo.

El cuadro 14, muestra los ingresos y gastos del programa desde el año 2000, las estadísticas no incluyen el aporte comunal por no contarse con estimaciones efectivas. En este se observa que tanto ingresos como gastos han enfrentado una ligera reducción en términos reales, y se han dado cambios importantes en su composición. En cuanto a los ingresos, mientras que en el año 2000, cerca del 36% de los recursos eran suministrados por el CTAMS, y el 64% restante por el FODESAF, para el año 2006, el 61% de los recursos fueron suministrados por el Ministerio de Salud con cargo al presupuesto del Gobierno Central, y cerca del 38% correspondió a los recursos suministrados por el FODESAF. Como se profundizará más adelante, estas diferencias se deben fundamentalmente al cierre del CTAMS como fuente de financiamiento del programa a partir del año 2001, y a la transferencia de cargos para el pago de personal del FODESAF al Ministerio de Salud a partir del año 2003.

Cuadro 14: Ingresos y Gastos del Programa CEN-CINAI en el periodo 2000 – 2006
(Millones de colones corrientes)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Variación anual media (colones corrientes)	Variación anual media (colones del 2000)	Composición porcentual año 2000	Composición porcentual año 2006
Ingresos	6.447,9	6.147,8	6.952,1	9.236,9	10.646,4	10.573,5	13.040,3	12,5%	-1,1%	100,0%	100,0%
FODESAF	4.154,0	4.501,2	5.189,7	4.083,9	3.757,0	3.626,7	4.937,1	2,9%	-9,5%	64,4%	37,9%
MS	0,0	1.646,6	1.762,4	5.150,4	6.876,0	6.801,3	7.979,8	--	--	0,0%	61,2%
CTAMS/Fideicomiso	2.293,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	--	--	35,6%	0,8%
DINADECO	0,0	0,0	0,0	2,5	13,4	145,4	23,3	--	--	0,0%	0,2%
Gastos	5.829,0	6.614,5	6.667,4	8.976,5	9.475,6	9.780,4	12.115,5	13,0%	-0,7%	100,0%	100,0%
Servicios Personales	3.108,3	3.042,7	3.609,3	4.276,1	4.698,0	5.246,2	7.335,0	15,4%	1,5%	53,3%	60,5%
Servicios No Personales	207,0	477,9	154,3	140,0	200,1	258,5	213,2	0,5%	-11,6%	3,6%	1,8%
Materiales Y Suministros	1.449,4	2.287,2	2.329,4	3.789,5	3.727,7	2.399,5	3.040,5	13,1%	-0,5%	24,9%	25,1%
Maquinaria Y Equipo	19,9	17,7	0,0	5,9	18,4	18,9	17,3	-2,3%	-14,1%	0,3%	0,1%
Construc., Adic. Y Mejoras	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	--	--	0,0%	0,0%
Transferencias Corrientes	550,5	457,7	565,4	737,7	812,2	1.833,8	1.509,6	18,3%	4,0%	9,4%	12,5%
Transferencias De Capital	0,0	5,5	6,7	17,9	19,3	23,6	0,0	--	--	0,0%	0,0%
Servicio De La Deuda Pública	494,0	325,8	2,4	9,4	0,0	0,0	0,0	--	--	8,5%	0,0%
Reembolso a FODESAF	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	316,8	--	--	0,0%	2,6%
Saldo de ejecución	618,8	-466,7	284,7	260,3	1.170,8	793,1	924,8	6,9%	-6,0%		

Fuente: Elaboración propia con liquidaciones suministradas por el MS.

En cuanto a los gastos, aunque no se observan cambios sustanciales en su composición entre el año 2000 y el año 2006. Han ocurrido importantes modificaciones en el ordenamiento presupuestario, entre los que se incluyen la inclusión en la cuenta de “Transferencias Corrientes”, las transferencias a las ADPCC a partir del año 2003. El cierre de la cuenta de “Servicio a la Deuda Pública” de tal forma que a partir del año 2004 los faltantes de ejecución de años anteriores se registran en las cuentas respectivas, y no en una cuenta aparte. Y el reembolso a FODESAF por ingresos no ejecutados e intereses generados con estos fondos, a partir del año 2006 (decreto N° 32452-H, del 6 de julio del 2005).

A continuación se estudia la evolución específica de los recursos generados por las principales fuentes de financiamiento del programa.

5.2.1.1 Recursos del Fondo de Desarrollo y Asignaciones Familiares

El cuadro 15 muestra la proporción de recursos del fondo asignada al programa CEN-CINAI y el porcentaje de cumplimiento presupuestario desde el año 1992. En este se observa que actualmente el programa representa entre un 4% y un 5% de los recursos del fondo, y que a pesar del fuerte incremento de las transferencias en términos nominales, particularmente durante la década de los noventa, esto ha representado más bien una reducción en términos reales del orden del 10% anual durante lo que va de la década. Parte importante de esta reducción se justifica a partir del año 2003, por la sustitución del FODESAF como fuente de financiamiento para el pago de personal, pasando este cargo a los recursos del MS.

En cuanto al cumplimiento presupuestario, se observa que a pesar de que éste es restringido en algunos años, variando entre el 79% y el 100%, la asignación proporcional de recursos al programa con respecto a los recursos disponibles del fondo ha sido históricamente mayor que

la proporción presupuestaria original, es decir que los recortes al giro de recursos al programa han sido menos que proporcionales que los recortes de los ingresos del fondo, evidenciando un grado de prioridad por parte de DESAF en el cumplimiento presupuestario al programa CEN-CINAI a pesar de sus restricciones de ingreso.

Por otra parte, los faltantes recientes de ejecución se deben también en cierta medida al incumplimiento de requisitos de control impuesto por DESAF y la Contraloría General de la República, para el giro de recursos al programa. Incumplimientos que se han acentuado debido a la reciente implementación de las ADPCC, para las cuales se especifican controles de gestión, y cuya normalización ha tomado tiempo.

Cuadro 15: Recursos disponibles del FODESAF, y recursos girados al programa CEN-CINAI.

Año	Recursos presupuestados de FODESAF	Recursos Disponibles de FODESAF	Recursos Presupuestados al programa CEN-CINAI ¹	Recursos Girados al programa CEN-CINAI	Faltante de ejecución sobre disponible	Presupuesto a CEN-CINAI contra presupuesto FODESAF	Giro a CEN-CINAI contra Disponible FODESAF	Cumplimiento presupuestario
Millones de colones corrientes								
1992	22.014,8	17.300,7	1.409,0	1.288,9	120,0	6,4%	7,5%	91,5%
1993	28.752,8	22.143,2	1.915,1	1.542,8	372,3	6,7%	7,0%	80,6%
1994	37.195,5	25.885,7	2.208,3	1.848,1	360,2	5,9%	7,1%	83,7%
1995	43.457,9	30.174,2	2.678,2	2.229,5	448,7	6,2%	7,4%	83,2%
1996	61.596,6	37.634,3	2.962,9	2.758,1	204,8	4,8%	7,3%	93,1%
1997	70.152,1	41.116,4	3.148,9	2.509,3	639,5	4,5%	6,1%	79,7%
1998	80.949,1	52.601,1	3.347,6	2.216,1	1.131,5	4,1%	4,2%	66,2%
1999	82.830,0	56.000,1	3.806,8	3.009,4	797,4	4,6%	5,4%	79,1%
2000	99.084,9	66.164,1	4.429,7	4.053,0	376,8	4,5%	6,1%	91,5%
2001	115.223,6	69.372,7	5.259,7	4.479,4	780,4	4,6%	6,5%	85,2%
2002	115.493,7	79.487,3	5.611,6	5.147,3	464,3	4,9%	6,5%	91,7%
2003	90.298,7	80.393,2	4.075,6	3.725,3	350,3	4,5%	4,6%	91,4%
2004	103.450,3	84.792,0	3.744,3	3.744,3	0,0	3,6%	4,4%	100,0%
2005	116.170,8	91.524,0	3.959,0	3.547,8	411,2	3,4%	3,9%	89,6%
2006	103.886,5	103.628,8	5.545,3	4.612,4	932,9	5,3%	4,5%	83,2%
Variación media anual en colones corrientes								
Periodo 92-00	20,7%	18,3%	15,4%	15,4%	15,4%	-4,4%	-2,4%	0,0%
Periodo 00-06	0,8%	7,8%	3,8%	2,2%	16,3%	3,0%	-5,2%	-1,6%
Variación media anual en colones constantes del 2000								
Periodo 92-00	1,8%	-0,2%	-2,6%	-2,6%	-2,6%			
Periodo 00-06	-11,4%	-5,2%	-8,7%	-10,2%	2,3%			

1/ Corresponde al presupuesto ajustado de acuerdo a los recursos disponibles.

Fuente: Elaboración propia con datos de las liquidaciones presupuestarias anuales de DESAF.

5.2.1.2 Recursos de Ministerio de Salud

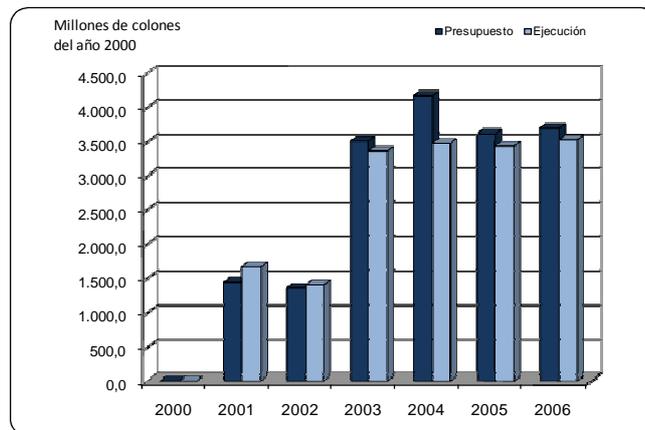
El Ministerio de Salud, financia desde el año 2001, parte del programa CEN-CINAI con sus recursos de cargo al presupuesto del Gobierno Central. El cuadro 16 muestra su evolución en cuanto a presupuesto y ejecución. Como principales resultados se destaca una sobre ejecución total durante los primeros dos años de implementación, particularmente en el rubro de servicios personales, es decir el pago de salarios, principal destino de estos recursos (cerca del 96% en el año 2006).

Cuadro 16: Recursos del Ministerio de Salud presupuestados y ejecutados por programa CEN-CINAI. Periodo 2000 – 2001 (Millones de colones corrientes)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Variación anual media 2001-2006 (colones corrientes)	Variación anual media 2001-2006 (colones del 2000)	Composición porcentual 2001	Composición porcentual 2006
Presupuesto											
Servicios Personales	0,0	1.160,1	726,7	4.114,7	4.940,9	5.463,2	7.560,2	45,5%	28,0%	70,5%	94,7%
Servicios No Personales	0,0	233,0	235,7	235,7	499,3	309,0	278,7	3,6%	-8,8%	14,2%	3,5%
Materiales y Suministros	0,0	47,6	32,8	32,8	188,3	46,4	69,0	7,7%	-5,2%	2,9%	0,9%
Maquinaria y Equipo	0,0	18,8	20,2	20,2	23,7	22,9	36,7	14,3%	0,6%	1,1%	0,5%
Construc., Adic. y Mejoras	0,0	0,0	0,0	0,0	150,0	0,0	0,0	--	--	0,0%	0,0%
Transferencias Corrientes	0,0	181,7	718,4	718,4	866,3	935,2	35,3	-27,9%	-36,6%	11,0%	0,4%
Transferencias de Capital	0,0	5,5	19,2	19,2	22,1	24,6	0,0	--	--	0,3%	0,0%
Servicio de la Deuda Pública	0,0	0,0	9,5	9,5	185,4	0,0	0,0	--	--	0,0%	0,0%
Subtotal	0,0	1.646,6	1.762,4	5.150,4	6.876,0	6.801,3	7.979,8	37,1%	20,7%	100,0%	100,0%
Ejecución											
Servicios Personales	0,0	1.226,8	1.452,4	4.070,9	4.698,0	5.246,2	7.335,0	43,0%	25,9%	64,1%	96,0%
Servicios No Personales	0,0	382,3	93,5	140,0	200,1	258,5	213,2	-11,0%	-21,7%	20,0%	2,8%
Materiales y Suministros	0,0	64,4	31,7	8,1	28,4	29,8	42,4	-8,0%	-19,0%	3,4%	0,6%
Maquinaria y Equipo	0,0	16,7	0,0	5,9	18,4	18,9	11,5	-7,1%	-18,2%	0,9%	0,2%
Construc., Adic. y Mejoras	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	--	--	0,0%	0,0%
Transferencias Corrientes	0,0	219,3	237,0	677,5	767,9	891,2	35,3	-30,6%	-38,9%	11,5%	0,5%
Transferencias de Capital	0,0	5,5	6,7	17,9	19,3	23,6	0,0	--	--	0,3%	0,0%
Servicio de la Deuda Pública	0,0	0,0	0,0	9,4	0,0	0,0	0,0	--	--	0,0%	0,0%
Subtotal	0,0	1.915,0	1.821,3	4.929,7	5.732,1	6.468,1	7.637,4	31,9%	16,1%	100,0%	100,0%
Porcentaje de ejecución											
Servicios Personales	--	105,8%	199,9%	98,9%	95,1%	96,0%	97,0%				
Servicios No Personales	--	164,1%	39,7%	59,4%	40,1%	83,7%	76,5%				
Materiales y Suministros	--	135,3%	96,6%	24,7%	15,1%	64,3%	61,5%				
Maquinaria y Equipo	--	89,0%	0,0%	29,2%	77,4%	82,3%	31,5%				
Construc., Adic. y Mejoras	--	--	--	--	0,0%	--	--				
Transferencias Corrientes	--	120,7%	33,0%	94,3%	88,6%	95,3%	100,0%				
Transferencias de Capital	--	100,0%	34,9%	93,6%	87,3%	95,7%	--				
Servicio de la Deuda Pública	--	--	0,0%	98,9%	0,0%	--	--				
Subtotal	--	116,3%	103,3%	95,7%	83,4%	95,1%	95,7%				

Fuente: Elaboración propia con las liquidaciones del presupuesto del MS.

Figura 4: Recursos del Ministerio de Salud presupuestados y ejecutados por el programa CEN-CINAI. Periodo 2000 – 2001 (Millones de colones constantes del año 2000)



Fuente: Elaboración propia con información de las liquidaciones anuales del presupuesto del MS.

5.2.1.3 Otros recursos que favorecen al programa CEN-CINAI

5.2.1.3.1 Recursos del Fideicomiso del MS

Como se mencionó anteriormente en el año 2006, el Consejo Técnico de Asistencia Médico Social asignó 100 millones de colones al programa CEN-CINAI para apoyar las labores de mantenimiento y otros requerimientos operativos del programa, a través de un fideicomiso que este administra con el Banco Nacional de Costa Rica. Este fideicomiso se nutre principalmente de los recursos del Ministerio de Salud por concepto de timbres y el cobro del servicio de inspección para la obtención de permisos de salud en establecimientos comerciales.

Para el año 2007, el presupuesto asignado por este fideicomiso al programa CEN-CINAI fue de 350 millones de colones, con lo que esta fuente de financiamiento aumenta aceleradamente el valor de su contribución. Sin embargo, a la fecha la capacidad de ejecución de esos recursos no ha sido suficiente, tal que para el año 2006 sólo se utilizaron 5 millones.

Este resultado muestra la necesidad de mejorar el detalle de programación de las necesidades del programa, particularmente cuando se genera la asignación de recursos a partir de nuevas fuentes de financiamiento.

5.2.1.3.2 Recursos de DINADECO

Las Asociaciones de Desarrollo Pro CEN-CINAI (ADPCC), se encuentran asociadas a la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad (DINADECO), institución adscrita al Ministerio de Planificación, y que tiene como objetivo coordinar los esfuerzos de las asociaciones comunales nacionales para atender los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social.

De acuerdo a su ley constitutiva, DINADECO recibe y distribuye entre sus asociaciones inscritas recursos provenientes del 2% de lo recaudado por el Ministerio de Hacienda por Impuesto de Ventas.

El cuadro 17 muestra los resultados de captación de recursos de DINADECO y su distribución al programa CEN-CINAI. Es claro que los recursos recibidos por DINADECO no han superado el 0,4% de los recursos percibidos por el MH por concepto de Impuesto de Ventas, siendo el año 2005 el año en que mayor aporte ha recibido. De sus recursos, actualmente esta institución gira cerca del 8% a las ADPCC, para un giro promedio por asociación de 64.600 colones durante el año 2006.

Cuadro 17: Recursos de DINADECO y su aporte al programa CEN-CINAI

	Ingresos del MH por IV (millones)	Giro MH - DINADECO (millones)	Giro DINADECO - ADPCC (millones)	N° de ADPCC beneficiadas	Proporción MH - DINADECO	Proporción DINADECO - ADPCC	Giro DINADECO por asociación (colones)
2003	325.067,2	270,0	2,5	30	0,08%	0,92%	82.974,8
2004	382.940,2	270,0	13,4	196	0,07%	4,95%	68.130,2
2005	464.675,8	1770,0	145,4	336	0,38%	8,22%	432.877,4
2006	626.729,7	288,9	23,3	361	0,05%	8,07%	64.580,9
Variación anual media (colones constantes)	24,5%	2,3%	110,8%	129,2%	-17,8%	106,1%	-8,0%
Variación anual media (colones del 2000)	9,3%	-10,2%	85,2%	129,2%	-17,8%	106,1%	-19,2%

Fuente: Elaboración propia con estadísticas suministradas por DINADECO.

5.2.1.3.3 Recursos de las actividades comunales

Un aporte muy importante de recursos al programa lo constituye el aporte comunal. Este se compone de la generación de recursos por actividades comunales, y contribuciones privadas. Una estimación de estos aportes para el año 2006 se muestra en el cuadro 18, como parte de los resultados de la ESGP-06. Debido a las restricciones en la recopilación de información, sólo se pudo completar el desglose de ingresos y gastos para 17 centros, como se aprecia en éstos, el aporte comunal representa cerca de un 28% de los ingresos totales por beneficiario de los centros, cifra que es similar tanto para el área urbana como rural.

Un resultado adicional que surge de la interpretación del cuadro, es el alto saldo de ejecución del año anterior, que representó para la muestra de establecimientos, cerca del 25% de los recursos totales del año 2006, contrario al programa de comedores escolares que como se verá más adelante para una muestra de escuelas, éste es cercano al 5%. Este resultado refleja principalmente en parte las dificultades de ejecución durante el año 2005 por la implementación de las ADPCC, y posiblemente las dificultades denunciadas en el giro de recursos durante el primer trimestre del año.

Cuadro 18: Cálculo del aporte comunal para un grupo específico de establecimientos del programa CEN-CINAI. Año 2006 (Colones corrientes)

Centro	Zona	Beneficiarios en atención integral y comida servida	Ingreso total per cápita	Saldo anterior per cápita	Aporte DINADECO per cápita	Aporte Comunal per cápita	Subvención MS per cápita
Los Sauces	Urbano	75	56.271,0	11.143,3	861,1	6.463,2	37.803,5
Hatillo 8	Urbano	100	71.913,7	20.331,5	0,0	13.452,3	38.129,8
Sabanilla	Urbano	90	81.305,2	27.001,4	717,6	15.143,3	38.442,9
Desamparados	Urbano	100	85.338,5	10.991,4	645,8	35.269,6	38.431,7
Pavas Centro	Urbano	53	78.459,2	14.343,9	0,0	24.891,7	39.223,6
Turrialba	Urbano	100	63.111,4	18.136,3	645,8	7.004,6	37.324,8
San Isidro	Urbano	95	93.330,4	27.305,8	679,8	19.143,4	46.201,4
Puntarenas Centro	Urbano	75	258.224,4	101.451,7	0,0	110.755,1	46.017,6
Tilarán	Urbano	99	57.101,3	3.174,5	0,0	12.041,2	41.885,6
Subtotal Urbano		787	91.002,2	24.763,9	410,3	25.485,2	40.342,7
Proporción del ingreso total			100,0%	27,2%	0,5%	28,0%	44,3%
Carrillo Alto de Poás	Rural	75	81.312,6	21.852,5	861,1	17.919,9	40.679,1
Rivas de P.Z.	Rural	56	91.242,0	24.729,7	1.153,2	16.674,2	48.684,9
El Clavel	Rural	70	61.003,8	4.207,5	922,6	15.131,4	40.742,3
Tierras Morenas	Rural	20	185.493,9	26.808,6	0,0	117.335,3	41.350,0
La Fortuna de San Carlos	Rural	36	88.574,7	18.504,7	1.793,9	15.508,0	52.768,1
Florencia	Rural	26	132.066,3	25.087,9	2.483,9	53.390,9	51.103,6
San Francisco	Rural	60	61.975,8	10.934,8	1.076,3	4.052,8	45.911,9
Platanar	Rural	21	126.324,5	31.930,0	0,0	45.760,5	48.634,0
Subtotal Rural		364	88.411,9	17.856,0	1.064,5	24.269,9	45.221,5
Proporción del ingreso total			100,0%	20,2%	1,2%	27,5%	51,1%
TOTAL		1151	90.183,0	22.579,3	617,2	25.100,9	41.885,6
Proporción del ingreso total			100,0%	25,0%	0,7%	27,8%	46,4%

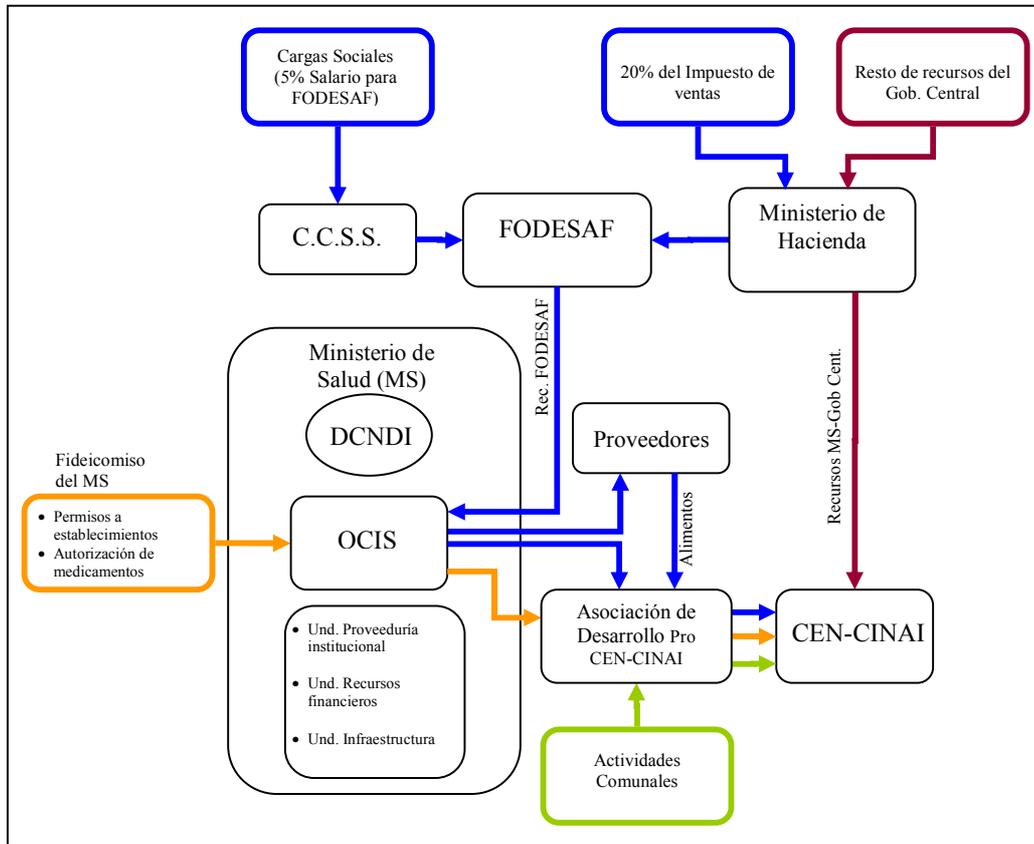
Fuente: ESGP-07

5.2.2 Dinámica del flujo de recursos

De acuerdo a la ley 6879 de 1983 y sus modificaciones recientes, el programa CEN-CINAI es dirigido y administrado a nivel nacional por la Dirección de Centros para la Nutrición y Desarrollo Infantil (DCNDI), ente adjunto a la Dirección de Nutrición del Ministerio de Salud. En el año 2003, inició un proceso de descentralización en su administración, otorgándole recursos y poder de gestión para la compra alimentos perecederos, a las creadas Asociaciones de Desarrollo Pro CEN-CINAI (ADPCC). Estas asociaciones cuentan con, la personería jurídica necesaria para recibir y administrar recursos públicos, amparadas además en la Ley de la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad (DINADECO), ley 3859 del 7 de abril de 1967.

La Ilustración 4 muestra el flujo de los recursos que financian el programa CEN-CINAI. Como se muestra, el programa se nutre actualmente de cinco fuentes: recursos del FODESAF para la compra de alimentos, recursos del fideicomiso del MS para mantenimiento de vehículos e instalaciones, recursos del Gobierno Central para el pago de salarios al personal que labora en los centros, recursos de DINADECO para las labores que la ADPCC considere necesarias, e igualmente, recursos de las actividades comunales.

Ilustración 4: Flujo de recursos del Programa CEN-CINAI



Fuente: Elaboración propia

El flujo comienza con la recaudación de ingresos del FODESAF, específicamente el 5% de carga patronal a los salarios reportados a la CCSS, y el 20% (así se establece por ley) de la recaudación del impuesto de ventas por parte del MH. Estos recursos son girados a FODESAF, y posteriormente de acuerdo a los términos del convenio interinstitucional, los recursos correspondientes al programa CEN-CINAI son girados a la Oficina de Cooperación Internacional de la Salud (OCIS), ente adscrito al MS y dirigido a través de su Dirección Administrativa.

En los últimos 2 años, los recursos de OCIS se han complementado con el giro respectivo de 100 y 350 millones de colones del Fideicomiso del MS, esto por acuerdo institucional y con el objetivo de brindar recursos al programa para mantenimiento de vehículos e instalaciones.

Los recursos de OCIS son dirigidos por DCNDI a través de la organización institucional del MS, girando a cada Asociación de Desarrollo Pro CEN-CINAI (ADPCC) lo correspondiente a los recursos para mantenimiento y para la compra de alimentos frescos según la programación autorizada para cada asociación. Puesto que parte de los recursos del FODESAF son asignados a la compra de alimentos empacados, resulta conveniente su compra en altos volúmenes, por lo que el departamento de proveeduría del MS gestiona la compra de estos insumos; OCIS

gestiona el pago directo con los recursos del programa a los proveedores de leche en polvo y de los paquetes de alimento DAF⁹, quienes los distribuyen a las ADPCC de cada comunidad.

Finalmente, el MS a través de su Unidad de Recursos Humanos coordina el giro de los recursos del Gobierno Central a través del MH para el pago de salarios a los funcionarios de los centros.

Recientemente se observa un mayor interés por parte del FODESAF a evaluar las condiciones en que se brindan los programas que financia y el impacto final del mismo de acuerdo a sus objetivos en las comunidades. Es por este motivo que esta institución ha iniciado el desarrollo de informes de evaluación de impacto, comenzando por los programas dirigidos a través de convenios interinstitucionales como el de CEN-CINAI. Esta iniciativa promete complementar el proceso de asignación de recursos con la elaboración de mejores instrumentos de control.

5.2.3 Evaluación de Pérdidas

5.2.3.1 Pérdidas por ingresos no percibidos

Para el programa CEN-CINAI, las pérdidas por ingresos no percibidos se cuantifican con respecto a los recursos girados por el FODESAF y DINADECO. Esto debido a que los demás recursos incluidos en el presupuesto del propio Ministerio de Salud, el Fideicomiso, y los aportes comunales, son recursos disponibles en su totalidad tal y como son presupuestados o generados; así lo dispone el marco legal que los sustenta o la naturaleza misma de su generación.

En este sentido, se estimó desde el año 2000, los recursos no recibidos del FODESAF por el incumplimiento en el giro del 20% del impuesto de ventas y por morosidad en las cargas sociales. Posteriormente se determinó la pérdida que esto representa para el programa CEN-CINAI, utilizando la proporción presupuestada de recursos para el programa en cada año. Esto implica que la estimación se hace bajo el supuesto de que la disposición del FODESAF de nuevos recursos, se reflejaría en un aumento proporcional en los recursos presupuestados del programa CEN-CINAI.

Para el cálculo de las pérdidas por problemas de ejecución en la relación FODESAF-DCNDI, se contrastó la proporción presupuestada de recursos para el programa, contra la proporción efectiva de giro, tal y como se mostró en el cuadro 15. Así se cuantifican pérdidas por problemas de ejecución cuando la proporción de recursos girados es menor que la presupuestada, lo que ocurre únicamente en el año 2006. Por el contrario, durante el periodo 2000 - 2005, el programa se vio favorecido ya que aunque no siempre se cumplió con lo establecido en el presupuesto, la reducción en el giro de recursos fue menos que proporcional

⁹ Distribución de Alimentos a Familias (DAF)

a la reducción en los ingresos percibidos por el FODESAF, este favorecimiento se registra en este estudio como “ingresos por prioridad presupuestaria”.

Un procedimiento similar se empleó para estimar las pérdidas en el giro de recursos de DINADECO a las ADPCC, salvo que para este caso no se contó con una estimación de los recursos presupuestados a las Asociaciones, por lo que para la estimación de pérdida por ingresos no percibidos se utilizó la proporción efectiva de recursos girados, en lugar de la proporción presupuestada. Este procedimiento agrega a la estimación el supuesto de que no existen diferencias por dificultades de ejecución en la relación DINADECO-CC, y que la disposición de nuevos recursos por parte de DINADECO se distribuyen en forma proporcional a todas las Asociaciones de Desarrollo del país, incluyendo las ADPCC.

Los resultados de las estimaciones se presentan en el cuadro 19. El faltante de giro total del FODESAF-CC asciende a más de 4.000 millones de colones en el año 2006, lo que equivale aproximadamente al 31% de los ingresos totales del programa en ese año, y el mismo ha crecido desde el año 2000 a una tasa anual media superior del 8,5% en términos reales. De este faltante, entre el 75% y el 90% se ha debido a los problemas de captación del FODESAF del 20% del impuesto de ventas que recibe el Ministerio de Hacienda, y entre un 1% y un 9% aproximadamente, se ha debido a los problemas de captación por patronos morosos.

En cuanto a los problemas de ejecución en la relación FODESAF-DCNDI si bien con este procedimiento de cálculo, el programa presenta una pérdida en el año 2006 cercano a los 920 millones de colones; durante el año 2000 al 2005 el programa se ha visto favorecido por una defensa de su presupuesto ante las restricciones de ingreso del fondo por montos entre 97 y 1300 millones de colones aproximadamente, lo que ha representado hasta un 21% de los ingresos totales del programa en el año 2001. Como se ha mencionado anteriormente, los problemas recientes de ejecución de este programa se han debido a las dificultades de implementación del modelo descentralizado basado en las ADPCC.

Cuadro 19: Pérdidas del programa CC por ingresos no percibidos (Millones de colones corrientes)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Variación anual media (en colones corrientes)	Variación anual media (en colones del 2000)
Ingresos totales del programa	6.447,9	6.147,8	6.952,1	9.236,9	10.646,4	10.573,5	13.040,3	12,5%	-1,1%
Faltante de giro FODESAF-CC	1.148,6	1.689,4	1.333,2	1.825,1	1.773,5	1.780,8	4.059,0	23,4%	8,5%
Por impuesto de ventas	1.048,7	1.628,3	1.322,0	1.667,1	1.627,0	1.683,0	3.036,4	19,4%	5,0%
Por patronos morosos	100,0	61,0	11,2	158,0	146,5	97,8	103,4	0,6%	-11,6%
Por problemas de ejecución DESAF-DCNDI	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	919,1	--	--
Ingresos por prioridad presupuestaria (DESAF-DCNDI)	1.095,0	1.312,6	1.285,2	96,8	675,3	428,7	0,0	--	--
Faltante de giro DINADECO-CC	0,0	0,0	0,0	57,4	365,4	618,2	988,2	--	--
Por impuesto de ventas	0,0	0,0	0,0	57,4	365,4	618,2	988,2	--	--
Por problemas de ejecución DINADECO-CC	--	--	--	--	--	--	--	--	--
Composición porcentual									
Ingresos totales del programa	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%		
Ingresos por prioridad presupuestaria (DESAF-DCNDI)	17,0%	21,4%	18,5%	1,0%	6,3%	4,1%	0,0%		
Faltante de giro FODESAF-CC	17,8%	27,5%	19,2%	19,8%	16,7%	16,8%	31,1%		
Faltante de giro DINADECO-CC	0,0%	0,0%	0,0%	0,6%	3,4%	5,8%	7,6%		
Faltante de giro FODESAF-CC	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%		
Por impuesto de ventas	91,3%	96,4%	99,2%	91,3%	91,7%	94,5%	74,8%		
Por patronos morosos	8,7%	3,6%	0,8%	8,7%	8,3%	5,5%	2,5%		
Por problemas de ejecución DESAF-DCNDI	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	22,6%		
Faltante de giro DINADECO-CC	--	--	--	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%		
Por impuesto de ventas	--	--	--	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%		
Por problemas de ejecución DINADECO-ADPCC	--	--	--	--	--	--	--		

Fuente: Elaboración propia con estadísticas de DESAF y del Ministerio de Hacienda.

5.2.3.2 Pérdidas por dificultades internas de ejecución

Una vez percibidos los ingresos del programa, la responsabilidad de su ejecución corresponde a la Dirección de Centros de Nutrición y Desarrollo Infantil (DCNDI) a través de la infraestructura institucional del Ministerio de Salud, y de las propias ADPCC de cada centro.

A continuación se detallan las dificultades de ejecución del programa según fuente de ingreso. Inicialmente se analizan los recursos girados por la Administración Central en sus cuatro presupuestos: OCIS, Gobierno Central, CTAMS, y el Fideicomiso. Posteriormente se utiliza la información de la ESGP-07 para evaluar la ejecución a nivel local.

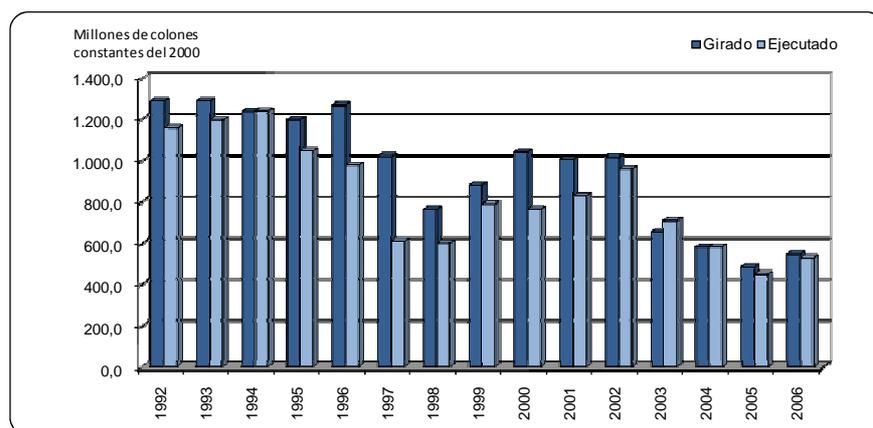
El cuadro 20, presenta las dificultades de ejecución de los recursos del FODESAF registrados en el presupuesto de la Oficina de Cooperación Internacional (OCIS) del MS. En este se observa que el porcentaje de ejecución ha variado entre el año 2000 y el 2006 entre un 82% y un 100%. A nivel desagregado por partida de gasto, se observa que en el año 2005 se presentaron los problemas más serios de ejecución en cuanto a transferencias corrientes, fecha en la que se exigió la totalidad de inscripciones de las ADPCC enfrentándose serios problemas en el giro de recursos debido a atrasos en los refrendos de contrato de estas asociaciones con el MS.

Cuadro 20: Dificultades de ejecución de los recursos del FODESAF por partida. Periodo 2000 – 2006 (Millones de colones corrientes)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Variación anual media 2001-2006 (colones corrientes)	Variación anual media 2001-2006 (colones del 2000)	Composición porcentual 2000	Composición porcentual 2006
Presupuesto											
Servicios Personales	1.411,7	1.852,9	2.475,8	205,6	0,0	0,0	0,0	--	--	32,0%	0,0%
Servicios No Personales	87,9	116,8	95,2	0,0	0,0	0,0	0,0	--	--	2,0%	0,0%
Materiales y Suministros	2.166,4	2.710,0	2.629,6	3.802,3	3.700,0	2.437,6	3.646,8	9,1%	-4,1%	49,1%	65,8%
Maquinaria y Equipo	32,0	10,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	--	--	0,7%	0,0%
Transferencias Corrientes	188,7	238,3	408,6	60,5	44,3	1.521,4	1.898,6	46,9%	29,2%	4,3%	34,2%
Reembolso a FODESAF	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	--	--	0,0%	0,0%
Servicio de la Deuda Pública	521,8	331,7	2,4	0,0	0,0	0,0	0,0	--	--	11,8%	0,0%
Subtotal	4.408,4	5.259,7	5.611,6	4.068,5	3.744,3	3.959,0	5.545,3	3,9%	-8,6%	100,0%	100,0%
Ejecución											
Servicios Personales	1.407,7	1.815,9	2.156,9	205,2	0,0	0,0	0,0	--	--	39,1%	0,0%
Servicios No Personales	80,5	95,6	60,8	0,0	0,0	0,0	0,0	--	--	2,2%	0,0%
Materiales y Suministros	1.429,3	2.222,9	2.297,7	3.781,4	3.699,3	2.369,7	2.998,1	13,1%	-6,6%	39,7%	58,7%
Maquinaria y Equipo	14,2	1,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	--	--	0,4%	0,0%
Transferencias Corrientes	172,3	238,3	328,4	60,2	44,3	942,6	1.791,1	47,7%	29,9%	4,8%	35,1%
Reembolso a FODESAF	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	316,8	--	--	0,0%	6,2%
Servicio de la Deuda Pública	494,0	325,8	2,4	0,0	0,0	0,0	0,0	--	--	13,7%	0,0%
Subtotal	3.598,1	4.699,5	4.846,1	4.046,8	3.743,6	3.312,3	5.105,9	6,0%	-6,8%	100,0%	100,0%
Porcentaje de ejecución											
Servicios Personales	99,7%	98,0%	87,1%	99,8%	--	--	--				
Servicios No Personales	91,6%	81,8%	63,8%	--	--	--	--				
Materiales y Suministros	66,0%	82,0%	87,4%	99,4%	100,0%	97,2%	82,2%				
Maquinaria y Equipo	44,4%	9,7%	--	--	--	--	--				
Transferencias Corrientes	91,3%	100,0%	80,4%	99,4%	100,0%	62,0%	94,3%				
Reembolso a FODESAF	--	--	--	--	--	--	--				
Servicio de la Deuda Pública	94,7%	98,2%	97,5%	--	--	--	--				
Subtotal	81,6%	89,3%	86,4%	99,5%	100,0%	83,7%	92,1%				

Fuente: Elaboración propia con estadísticas recopiladas de las liquidaciones del presupuesto de OCIS del MS.

Figura 5: Recursos girados por el FODESAF al programa CEN-CINAI, y su ejecución efectiva (Millones de colones del año 2000)



Fuente: Elaboración propia a partir de informes de liquidación del FODESAF

En términos generales, las principales dificultades para la ejecución de los recursos ya girados por el FODESAF a OCIS, están:

1. Desactualización del contrato de proveedores. Este es un problema que se ha solucionado recientemente. De acuerdo a la ley 7494 de contratación administrativa, el proceso de contratación de proveedores debe seguir un conjunto de procedimientos que hasta hace pocos años debía replicarse una vez al año, y cuyo trámite administrativo requería entre 3 y 6 meses. Actualmente los contratos se hacen por un periodo de 4 años y su actualización puede iniciarse con la anticipación necesaria salvo por negligencia o descuido administrativo. Entre los requerimientos de la ley 7494 se incluyen:
 - a. Invitación a proveedores
 - b. Publicación de cartel
 - c. Recepción de ofertas
 - d. Apertura de ofertas ante participantes
 - e. Acuerdo de selección de proveedor

2. Incumplimiento de requisitos por parte de las ADPCC. A partir del año 2002 la Contraloría General de la República determinó mediante la circular 14299, los requerimientos de evaluación previa, durante y después, que debe contar OCIS para solicitar fondos a FODESAF. Requerimientos que a partir del año 2006 deben ser brindados a OCIS por las ADPCC como condición para el giro de recursos. Entre los requerimientos se incluyen:
 - a. Requerimientos previos: Plan anual de trabajo, presupuesto, personería y cédula jurídica, convenio entre la ADPCC y el MS.
 - b. Requerimientos durante: Estados mensuales de cuenta, Informes semestrales de ejecución y cumplimiento, copia del libro de banco.
 - c. Requerimientos después: Liquidación anual.

Durante el año 2006, uno de los principales requisitos que causó retrasos y eventuales faltantes de ejecución fue el refrendo de los convenios entre el MS y las ADPCC que les permite disponer de recursos de acuerdo a los reglamentos de DINADECO. Este problema causó retrasos en el giro de los recursos de hasta 6 meses en algunas ADPCC. Para este año el incumplimiento más grave son los estados de cuenta y las copias de los libros de banco, a tal punto que al 27 de abril del 2007, 142 centros de los 617 que actualmente operan, presentan incumplimiento de estos u otros requisitos a la OCIS con lo que esta oficina es probable que no pueda girarles los recursos correspondientes al segundo trimestre de este año.

El cuadro 21, muestra el presupuesto y ejecución de recursos del Ministerio de Salud con cargo al presupuesto del Gobierno Central. En este, se puede observar que en el periodo 2000 – 2006, el porcentaje de ejecución es muy cercano al 100%, incluso con sobre ejecución en los primeros dos años en que se giraron recursos de este presupuesto, particularmente en las partidas de “Servicios Personales” y “Transferencias Corrientes”, en las que de acuerdo al destino de recursos de este presupuesto, se registran el pago de salarios y de cargas sociales,

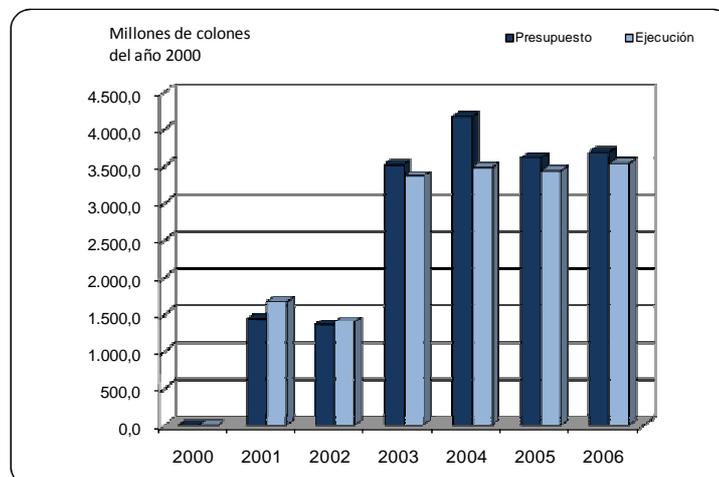
respectivamente, vale recordar que se empezaron a girar recursos de este presupuesto con el objetivo de transferir el cargo del pago al personal de los recursos del FODESAF a los recursos del Ministerio. Actualmente de este presupuesto también se asigna una pequeña proporción de recursos para el pago de viáticos del programa (“servicios no personales”) y la compra de materiales y equipo, siendo estas además las partidas con menores niveles de ejecución: 77%, 61% y 31% respectivamente.

Cuadro 21: Dificultades de ejecución de los recursos de Ministerio de Salud por partida. Periodo 2000 – 2006 (Millones de colones corrientes)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Variación anual media 2001-2006 (colones corrientes)	Variación anual media 2001-2006 (colones del 2000)	Composición porcentual 2001	Composición porcentual 2006
Presupuesto											
Servicios Personales	0,0	1.160,1	726,7	4.114,7	4.940,9	5.463,2	7.560,2	45,5%	28,0%	70,5%	94,7%
Servicios No Personales	0,0	233,0	235,7	235,7	499,3	309,0	278,7	3,6%	-8,8%	14,2%	3,5%
Materiales y Suministros	0,0	47,6	32,8	32,8	188,3	46,4	69,0	7,7%	-5,2%	2,9%	0,9%
Maquinaria y Equipo	0,0	18,8	20,2	20,2	23,7	22,9	36,7	14,3%	0,6%	1,1%	0,5%
Construc., Adic. y Mejoras	0,0	0,0	0,0	0,0	150,0	0,0	0,0	--	--	0,0%	0,0%
Transferencias Corrientes	0,0	181,7	718,4	718,4	866,3	935,2	35,3	-27,9%	-36,6%	11,0%	0,4%
Transferencias de Capital	0,0	5,5	19,2	19,2	22,1	24,6	0,0	--	--	0,3%	0,0%
Servicio de la Deuda Pública	0,0	0,0	9,5	9,5	185,4	0,0	0,0	--	--	0,0%	0,0%
Subtotal	0,0	1.646,6	1.762,4	5.150,4	6.876,0	6.801,3	7.979,8	37,1%	20,7%	100,0%	100,0%
Ejecución											
Servicios Personales	0,0	1.226,8	1.452,4	4.070,9	4.698,0	5.246,2	7.335,0	43,0%	25,9%	64,1%	96,0%
Servicios No Personales	0,0	382,3	93,5	140,0	200,1	258,5	213,2	-11,0%	-21,7%	20,0%	2,8%
Materiales y Suministros	0,0	64,4	31,7	8,1	28,4	29,8	42,4	-8,0%	-19,0%	3,4%	0,6%
Maquinaria y Equipo	0,0	16,7	0,0	5,9	18,4	18,9	11,5	-7,1%	-18,2%	0,9%	0,2%
Construc., Adic. y Mejoras	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	--	--	0,0%	0,0%
Transferencias Corrientes	0,0	219,3	237,0	677,5	767,9	891,2	35,3	-30,6%	-38,9%	11,5%	0,5%
Transferencias de Capital	0,0	5,5	6,7	17,9	19,3	23,6	0,0	--	--	0,3%	0,0%
Servicio de la Deuda Pública	0,0	0,0	0,0	9,4	0,0	0,0	0,0	--	--	0,0%	0,0%
Subtotal	0,0	1.915,0	1.821,3	4.929,7	5.732,1	6.468,1	7.637,4	31,9%	16,1%	100,0%	100,0%
Porcentaje de ejecución											
Servicios Personales	--	105,8%	199,9%	98,9%	95,1%	96,0%	97,0%				
Servicios No Personales	--	164,1%	39,7%	59,4%	40,1%	83,7%	76,5%				
Materiales y Suministros	--	135,3%	96,6%	24,7%	15,1%	64,3%	61,5%				
Maquinaria y Equipo	--	89,0%	0,0%	29,2%	77,4%	82,3%	31,5%				
Construc., Adic. y Mejoras	--	--	--	--	0,0%	--	--				
Transferencias Corrientes	--	120,7%	33,0%	94,3%	88,6%	95,3%	100,0%				
Transferencias de Capital	--	100,0%	34,9%	93,6%	87,3%	95,7%	--				
Servicio de la Deuda Pública	--	--	0,0%	98,9%	0,0%	--	--				
Subtotal	--	116,3%	103,3%	95,7%	83,4%	95,1%	95,7%				

Fuente: Elaboración propia con estadísticas recopiladas de las liquidaciones del presupuesto de Gobierno Central del MS.

Figura 6. Presupuesto y ejecución de los recursos del MS con cargo al presupuesto del Gobierno Central para el programa CEN-CINAI



Fuente: Elaboración propia con datos brindados por la Dirección Administrativa del MS.

Finalmente, el cuadro 22, presenta las dificultades de ejecución de los recursos girados hasta el año 2000 por el CTAMS y a partir del año 2006 por el Fideicomiso del MS; ambas se presentan en forma conjunta por razones prácticas y de conveniencia, y no por una sustituibilidad implícita institucional. En este se observa cómo, hasta el año 2000 los recursos del CTAMS eran dirigidos especialmente al pago de personal y su ejecución alcanzó el 97%. Por su parte, los recursos asignados por el Fideicomiso se dirigen en un 100% a la partida de “maquinaria y equipo” que corresponde al mantenimiento de las instalaciones y vehículos del programa, sin embargo durante el primer año de su implementación sólo se pudo ejecutar cerca del 6% de los recursos asignados, con lo que se muestra la necesidad de prestar mayor atención a las verdaderas necesidades de asignaciones complementarias de recursos, o velar en mejor medida por su futuro cumplimiento.

Cuadro 22: Dificultades de ejecución de los recursos de CTAMS y del Fideicomiso del MS, por partida. Periodo 2000 – 2006 (Millones de colones corrientes)

	2000 CTAMS	2001	2002	2003	2004	2005	2006 FIDEIC.	Composición porcentual 2000	Composición porcentual 2006
Presupuesto									
Servicios Personales	1.705,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,8	74,3%	0,8%
Servicios No Personales	157,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	6,9%	0,0%
Materiales y Suministros	30,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	6,2	1,3%	6,2%
Maquinaria y Equipo	17,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	93,0	0,7%	93,0%
Transferencias Corrientes	382,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	16,7%	0,0%
Servicio de la Deuda Pública	1,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0%	0,0%
Subtotal	2.293,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	100,0%	100,0%
Ejecución									
Servicios Personales	1.700,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	76,2%	0,0%
Servicios No Personales	126,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	5,7%	0,0%
Materiales y Suministros	20,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,9%	0,0%
Maquinaria y Equipo	5,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	5,7	0,3%	100,0%
Transferencias Corrientes	378,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	16,9%	0,0%
Servicio de la Deuda Pública	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0%	0,0%
Subtotal	2.231,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	5,7	100,0%	100,0%
Porcentaje de ejecución									
Servicios Personales	99,7%	--	--	--	--	--	0,0%		
Servicios No Personales	80,3%	--	--	--	--	--	--		
Materiales y Suministros	66,0%	--	--	--	--	--	0,0%		
Maquinaria y Equipo	33,1%	--	--	--	--	--	6,1%		
Transferencias Corrientes	98,9%	--	--	--	--	--	--		
Servicio de la Deuda Pública	0,0%	--	--	--	--	--	--		
Subtotal	97,3%	--	--	--	--	--	5,7%		

Fuente: Elaboración propia con estadísticas recopiladas de las liquidaciones del presupuesto de CTAMS y del Fideicomiso del MS.

Finalmente, el cuadro 23, presenta los ingresos, gastos y saldo de ejecución por beneficiario de 17 establecimientos del programa CEN-CINAI. Para la muestra seleccionada, se observa que el porcentaje de ejecución es cercano al 84% y sin mayores diferencias entre los centros ubicados en el área urbana y el área rural. Sin embargo a nivel individual se observan variaciones importantes en los porcentajes de ejecución que van entre el 17% y el 100% en el área urbana, y el 62% y el 97% en el área rural, poco se conoce sobre los motivos de estas variaciones sin embargo una crítica frecuente de la administración de recursos del programa es la dificultad en el giro de recursos durante el primer trimestre del año, lo que en muchas ocasiones se abastece con recursos del aporte comunal, ocasionando que en procesos cíclicos, muchos centros tengan excedentes al final del periodo.

Cuadro 23: Ingresos, Gastos y Saldo de Ejecución por beneficiario de 17 establecimientos del programa CEN-CINAI

Centro	Zona	Beneficiarios en atención integral y comida servida	INGRESOS					GASTOS			SALDO	
			TOTAL	Saldo anterior	Aporte DINADECO	Aporte Comunal	Subvención MS	TOTAL	Gasto en alimentación	Gasto en materiales y mantenimiento	Saldo de ejecución	Porcentaje de ejecución
Los Sauces	Urbano	75	56.271,0	11.143,3	861,1	6.463,2	37.803,5	54.667,1	40.805,4	13.861,7	1.603,9	97,1%
Hatillo 8	Urbano	100	71.913,7	20.331,5	0,0	13.452,3	38.129,8	61.854,8	--	--	10.058,9	86,0%
Sabanilla	Urbano	90	81.305,2	27.001,4	717,6	15.143,3	38.442,9	64.235,1	45.481,7	18.753,4	17.070,1	79,0%
Desamparados	Urbano	100	85.338,5	10.991,4	645,8	35.269,6	38.431,7	84.602,6	46.296,9	38.305,8	735,8	99,1%
Pavas Centro	Urbano	53	78.459,2	14.343,9	0,0	24.891,7	39.223,6	59.051,2	34.520,2	24.531,0	19.408,0	75,3%
Turrialba	Urbano	100	63.111,4	18.136,3	645,8	7.004,6	37.324,8	50.933,2	38.529,8	12.403,3	12.178,3	80,7%
San Isidro	Urbano	95	93.330,4	27.305,8	679,8	19.143,4	46.201,4	78.669,9	53.788,8	24.881,2	14.660,5	84,3%
Puntarenas Centro	Urbano	75	258.224,4	101.451,7	0,0	110.755,1	46.017,6	259.573,5	--	--	-1.349,1	100,5%
Tilarán	Urbano	99	57.101,3	3.174,5	0,0	12.041,2	41.885,6	9.908,9	--	--	47.192,3	17,4%
Subtotal Urbano		787	91.002,2	24.763,9	410,3	25.485,2	40.342,7	77.093,5	44.007,7	33.085,8	13.908,7	84,7%
Porcentaje del ingreso/gasto total			100,0%	27,2%	0,5%	28,0%	44,3%	100,0%	57,1%	42,9%		
Carrillo Alto de Poás	Rural	75	81.312,6	21.852,5	861,1	17.919,9	40.679,1	55.215,5	--	--	26.097,1	67,9%
Rivas de P.Z.	Rural	56	91.242,0	24.729,7	1.153,2	16.674,2	48.684,9	88.734,2	64.329,6	24.404,5	2.507,8	97,3%
El Clavel	Rural	70	61.003,8	4.207,5	922,6	15.131,4	40.742,3	54.245,3	41.733,9	12.511,3	6.758,6	88,9%
Tierras Morenas	Rural	20	185.493,9	26.808,6	0,0	117.335,3	41.350,0	115.542,1	56.903,5	58.638,6	69.951,8	62,3%
La Fortuna de San Carlos	Rural	36	88.574,7	18.504,7	1.793,9	15.508,0	52.768,1	64.453,5	--	--	24.121,2	72,8%
Florencia	Rural	26	132.066,3	25.087,9	2.483,9	53.390,9	51.103,6	127.449,2	61.239,8	66.209,5	4.617,1	96,5%
San Francisco	Rural	60	61.975,8	10.934,8	1.076,3	4.052,8	45.911,9	56.521,1	45.911,9	10.609,2	5.454,8	91,2%
Platanar	Rural	21	126.324,5	31.930,0	0,0	45.760,5	48.634,0	103.973,5	52.776,1	51.197,3	22.351,0	82,3%
Subtotal Rural		364	88.411,9	17.856,0	1.064,5	24.269,9	45.221,5	72.601,6	51.846,4	20.755,2	15.810,2	82,1%
Porcentaje del ingreso/gasto total			100,0%	20,2%	1,2%	27,5%	51,1%	100,0%	71,4%	28,6%		
TOTAL		1151	90.183,0	22.579,3	617,2	25.100,9	41.885,6	75.673,0	46.596,7	29.076,3	14.510,0	83,9%
Porcentaje del ingreso/gasto total			100,0%	25,0%	0,7%	27,8%	46,4%	100,0%	61,6%	38,4%		

Fuente: ESGP-07

5.2.3.3 Pérdidas por Dificultades de Control Administrativo

Las pérdidas que se evalúan por dificultades de control administrativo, incluyen las inconsistencias en el registro de personal, y la dispersión de precios en una lista específica de productos. En ambos casos no fue posible cuantificar las pérdidas que estas dificultades generan para el programa en general, aunque el análisis permite evaluar las condiciones en que estas pueden estar ocurriendo.

5.2.3.3.1 Inconsistencias en el registro de personal

En cuanto al personal que labora en los establecimientos del programa CEN-CINAI, estos se pueden clasificar en:

1. Directores. Que realizan actividades de gestión permanente en los Centros Infantiles de Nutrición y Atención Integral (CINAI).
2. Técnicos de Salud 2. Que realizan actividades administrativas tanto en los CEN (Centros de Nutrición) como en los CINAI, pueden hacer actividades en forma itinerante entre diversos centros.

3. Administrativos. Personal que labora en forma específica como asistente administrativo.
4. Profesionales en salud. Que consisten de nutricionistas, psicólogos, odontólogos y demás personal especializado en salud para atender a los beneficiarios del programa.
5. Técnicos en salud 1. Que corresponden a docentes especializadas.
6. Trabajadores Auxiliares. Que corresponden a cocineras especializadas con habilidades en el cuidado y atención de niños y demás beneficiarios.
7. Trabajadores de servicios generales. Que corresponden a guardas que laboran en los centros ubicados en zonas de mayor riesgo por violencia social.

Propiamente, en cuanto al registro de personal, se observaron sustanciales diferencias en el personal inscrito en el Ministerio de Salud, y el personal que realmente labora en los centros. Lamentablemente, el estudio no incluye información suficiente para determinar si estas anomalías se deben a errores simples de ubicación en el personal del programa entre los distintos centros, o a problemas serios donde se pague a personas que no estén laborando, o a que los establecimientos estén desviando recursos para el pago de personal no inscrito.

El cuadro 24 muestra estas inconsistencias para las distintos tipos de personal que laboran en el programa. En términos generales, se observó una subestimación global del personal en el registro, tal que el número de empleados según las visitas a los centros fue de 118, mientras que el total de personal reportado por el MS fue de 96, es decir el personal observado fue un 23% mayor al personal inscrito según los registros del MS.

A pesar de que se registró en la encuesta un número mayor de personal del que aparecen en los registros del MS, a nivel de cada centro también se identificó numerosos casos con personal faltante. En general, el personal inconsistente con el registro del MS (faltante o demás), representa cerca del 62% de la planilla total registrada, y se compone principalmente de técnicos de salud 1 (24%) y trabajadoras auxiliares (22%), administrativos (19%), y técnicos de salud 2 (18%). Sin embargo, por tipo de personal, las anomalías tienen un mayor peso en las plazas de menor frecuencia (directores, técnicos 2, profesionales en salud, y trabajadores de servicios generales).

Cuadro 24: Personal inconsistente en los establecimientos según el registro del MS

Estadísticas	Área Urbana	Área Rural	Total General	Área Urbana	Área Rural	Total General	Área Urbana	Área Rural	Total General
	Frecuencia nominal			Composición porcentual			Porcentaje según registro y tipo de personal		
N° de establecimientos	11	10	21						
Total de personal según el registro	65	31	96	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Directores	2	0	2	3,1%	0,0%	2,1%	100,0%	--	100,0%
Técnicos en salud 2	5	3	8	7,7%	9,7%	8,3%	100,0%	100,0%	100,0%
Administrativos	7	3	10	10,8%	9,7%	10,4%	100,0%	100,0%	100,0%
Profesionales en salud	1	0	1	1,5%	0,0%	1,0%	100,0%	--	100,0%
Técnicos en salud 1	26	9	35	40,0%	29,0%	36,5%	100,0%	100,0%	100,0%
Trabajadores Auxiliares	23	16	39	35,4%	51,6%	40,6%	100,0%	100,0%	100,0%
Trab. Servicios Generales	1	0	1	1,5%	0,0%	1,0%	100,0%	--	100,0%
Total de personal en los establecimiento	78	40	118	100,0%	100,0%	100,0%	120,0%	129,0%	122,9%
Directores	2	1	3	2,6%	2,5%	2,5%	100,0%	--	150,0%
Técnicos en salud 2	6	4	10	7,7%	10,0%	8,5%	120,0%	133,3%	125,0%
Administrativos	3	5	8	3,8%	12,5%	6,8%	42,9%	166,7%	80,0%
Profesionales en salud	3	2	5	3,8%	5,0%	4,2%	300,0%	--	500,0%
Técnicos en salud 1	30	11	41	38,5%	27,5%	34,7%	115,4%	122,2%	117,1%
Trabajadores Auxiliares	29	17	46	37,2%	42,5%	39,0%	126,1%	106,3%	117,9%
Trab. Servicios Generales	5	0	5	6,4%	0,0%	4,2%	500,0%	--	500,0%
Personal con registro inconsistente	38	21	59	100,0%	100,0%	100,0%	58,5%	67,7%	61,5%
Directores	2	1	3	5,3%	4,8%	5,1%	100,0%	--	150,0%
Técnicos en salud 2	7	3	10	18,4%	14,3%	16,9%	140,0%	100,0%	125,0%
Administrativos	5	6	11	13,2%	28,6%	18,6%	71,4%	200,0%	110,0%
Profesionales en salud	2	2	4	5,3%	9,5%	6,8%	200,0%	--	400,0%
Técnicos en salud 1	10	4	14	26,3%	19,0%	23,7%	38,5%	44,4%	40,0%
Trabajadores Auxiliares	8	5	13	21,1%	23,8%	22,0%	34,8%	31,3%	33,3%
Trab. Servicios Generales	4	0	4	10,5%	0,0%	6,8%	400,0%	--	400,0%
Personal de más	26	15	41	100,0%	100,0%	100,0%	40,0%	48,4%	42,7%
Directores	1	1	2	3,8%	6,7%	4,9%	50,0%	--	100,0%
Técnicos en salud 2	4	2	6	15,4%	13,3%	14,6%	80,0%	66,7%	75,0%
Administrativos	1	4	5	3,8%	26,7%	12,2%	14,3%	133,3%	50,0%
Profesionales en salud	2	2	4	7,7%	13,3%	9,8%	200,0%	--	400,0%
Técnicos en salud 1	7	3	10	26,9%	20,0%	24,4%	26,9%	33,3%	28,6%
Trabajadores Auxiliares	7	3	10	26,9%	20,0%	24,4%	30,4%	18,8%	25,6%
Trab. Servicios Generales	4	0	4	15,4%	0,0%	9,8%	400,0%	--	400,0%
Personal faltante	12	6	18	100,0%	100,0%	100,0%	18,5%	19,4%	18,8%
Directores	1	0	1	8,3%	0,0%	5,6%	50,0%	--	50,0%
Técnicos en salud 2	3	1	4	25,0%	16,7%	22,2%	60,0%	33,3%	50,0%
Administrativos	4	2	6	33,3%	33,3%	33,3%	57,1%	66,7%	60,0%
Profesionales en salud	0	0	0	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	--	0,0%
Técnicos en salud 1	3	1	4	25,0%	16,7%	22,2%	11,5%	11,1%	11,4%
Trabajadores Auxiliares	1	2	3	8,3%	33,3%	16,7%	4,3%	12,5%	7,7%
Trab. Servicios Generales	0	0	0	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	--	0,0%

Fuente: Elaboración propia con estadísticas suministradas por el MS y la ESGP07

Finalmente, en cuanto al detalle de las anomalías en el registro de personal, se identificaron 41 personas de más con respecto al registro del MS, es decir cerca de un 43% de la planilla inscrita, compuesto principalmente por técnicos 1 y auxiliares. En cuanto a personal faltante, se identificaron 18 personas, es decir cerca de un 19% del registro original y se compone principalmente por administrativos, y técnicos de salud 1 y 2.

Estas anomalías en el registro de personal, si bien no se pueden identificar como pérdidas generales del programa, si se pueden considerar pérdidas de recursos a nivel local en el sentido de que los centros con este problema, tienen un registro de ingreso para el pago de personal

cuyo gasto no se está ejecutando, o tienen a su cargo personal cuyo registro de ingreso no perciben. Estas anomalías de ordenamiento, no son percibidas por los centros debido a que los ingresos y gastos para el pago de personal no se incluyen en la liquidación anual de los recursos del centro.

Adicional a la condición anterior, el desorden de registro, puede estar encubriendo pérdidas no consideradas por anomalías de mayor impacto en el uso total de los recursos del programa como eventuales pagos a personal que no labora en los centros (aunque labore para otras instancias del MS), o el desvío de recursos de los centros para el pago de personal no inscrito. Es por este motivo que se recomienda una revisión profunda de los registros de personal del programa.

5.2.3.3.2 Dispersión de precios en la compra de alimentos

Como se mencionó en la descripción de los recursos del programa, los gastos de éste para la compra de alimentos han aumentado sustancialmente en los últimos 6 años (cerca de un 50% en cifras reales), y representando actualmente un tercio del gasto total. De estos, el 30% es administrado actualmente por las ADPCC para la compra de alimentos y su procesamiento dentro del centro.

En este sentido, resulta importante conocer la dispersión en los precios de los productos básicos que compran estas asociaciones con el objetivo de verificar posibles ineficiencias en el proceso de compra. Para esto se aprovechó la información complementaria de la ESGP-07, la que incluía facturas de compra de productos para nueve centros infantiles. Con esta información se seleccionó los productos de consumo más frecuente, y se seleccionó una factura por producto por centro (la factura más próxima al 28 de marzo del 2007). Esta información se utilizó para calcular el precio promedio y su variabilidad para 12 productos alimenticios. No se distinguió la diferencias de precios entre el área urbana y rural por considerarse que la muestra no era representativa para este nivel de desagregación.

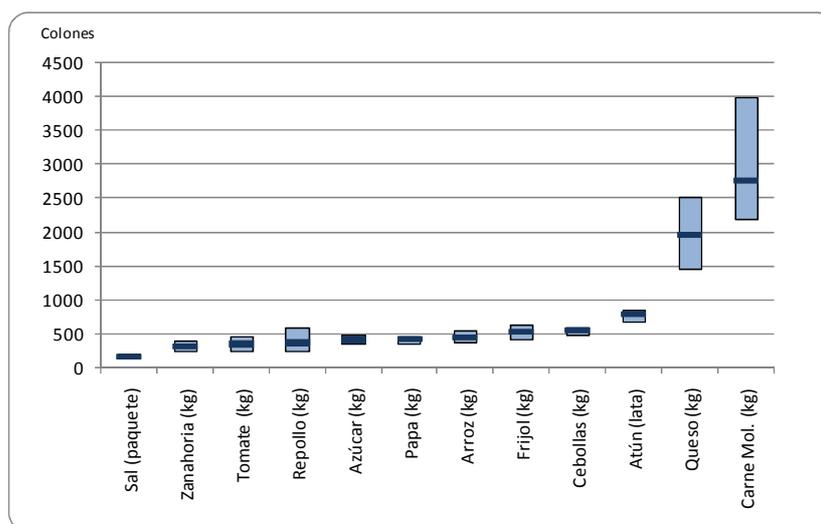
El cuadro 25 muestra los resultados de este análisis. De acuerdo al coeficiente de variación se puede concluir que los productos con precios más homogéneos son: las cebollas (7,5), la papa (10,2), y el azúcar (11,7). Mientras que los productos con mayor dispersión de precios son: el repollo (26,8), la carne molida (22,5), la zanahoria (19,2), los frijoles (17,8) y el tomate (17,4). Esta variabilidad se deben en gran medida a las diferencias regionales en el precio de compra de los productos de abarrotes. En el caso del arroz, si bien su precio es fijo a nivel nacional, este varía de acuerdo a la calidad y a la cantidad del empaque.

Cuadro 25: Dispersión en los precios de compra de ciertos productos entre CEN-CINAI

Alimento	U.M.	Centros	Precio Maximo	Precio Minimo	Precio Promedio	Desviación Estándar	Coficiente variación*100
Sal	paquete	5	195	145	162	19,6	12,1
Zanahoria	kg	7	400	250	313	60,1	19,2
Tomate	kg	7	450	249	342	59,6	17,4
Repollo	kg	8	583	250	366	98,0	26,8
Azúcar	kg	6	488	351	407	47,8	11,7
Papa	kg	7	467	350	419	42,9	10,2
Arroz	kg	8	552	361	447	72,3	16,2
Frijol	kg	6	620	425	521	92,5	17,8
Cebollas	kg	7	595	480	544	40,6	7,5
Atún	lata	4	845	665	779	81,6	10,5
Queso	kg	8	2500	1453	1950	305,3	15,7
Carne Molida	kg	7	3972	2185	2751	620,0	22,5

Fuente: ESGP-07

Figura 7: Dispersión de precios en 12 productos consumidos por los CEN-CINAI



Fuente: ESGP-07

La figura 7, muestra además como los productos: carne molida, queso, y repollo son los que presentan los mayores rangos de variación. Así mismo, pequeñas diferencias en productos como el arroz, podrían generar grandes diferencias en los costos cuando se considera el consumo en grandes volúmenes.

Lamentablemente la información disponible para esta investigación no permite cuantificar el peso relativo de las variabilidades de precio en el costo del alimento ni a nivel de cada centro ni a nivel general del programa. Futuros esfuerzos podrían profundizar en este análisis.

5.2.3.4 Pérdidas por Robo o Daño de Materiales

Una pérdida poco contabilizada en los programas de atención social en Costa Rica, es la pérdida por robo o extravío de materiales en general. Por su importancia en el presente estudio, se incluyeron preguntas a los directores y representantes de los centros infantiles, con el objetivo de determinar la proporción de centros afectados, así como su frecuencia y una estimación general de las pérdidas.

Los principales resultados se presentan en el cuadro 26. Para mejorar el conocimiento de los elementos sujetos a pérdida, se distinguió los activos de los centros en tres categorías: alimentos, materiales (didácticos, de oficina y otros), y equipo (electrodomésticos, proyectores, etc); posteriormente, con la información disponible se calculó el porcentaje de centros afectados, la frecuencia anual en la que ocurren los eventos, y las pérdidas por centro y beneficiario.

Cuadro 26: Estimación de pérdidas por robo o extravío de alimentos, materiales y equipo, según declaraciones del personal administrativo (directores) de diversos centros infantiles

	Datos disponibles para el cálculo de:				Resultados			
	Centros afectados	Frecuencia anual por centro afectado	Pérdida anual por centro afectado	Pérdida anual por beneficiario (entre los centros afectados)	Centros afectados (%)	Frecuencia anual por centro afectado	Pérdida anual por centro afectado	Pérdida anual por beneficiario (entre los centros afectados)
Total General								
Pérdida de activos	16	14	10	10	48,5%	1,5	98.216,7	1.647,9
Alimentos	13	11	7	7	39,4%	1,6	55.309,5	1.029,7
Materiales	3	2	2	2	9,1%	2,3	26.666,7	433,6
Equipo	11	10	8	8	33,3%	1,2	67.708,3	1.062,1
Área Urbana								
Pérdida de activos	10	9	6	6	62,5%	1,6	106.111,1	1.433,9
Alimentos	8	7	4	4	50,0%	1,8	58.333,3	933,3
Materiales	2	1	1	1	12,5%	1,3	3.333,3	62,9
Equipo	8	7	5	5	50,0%	0,9	80.000,0	1.015,2
Área Rural								
Pérdida de activos	6	5	4	4	35,3%	1,4	86.375,0	2.273,0
Alimentos	5	4	3	3	29,4%	1,4	51.277,8	1.220,9
Materiales	1	1	1	1	5,9%	3,3	50.000,0	714,3
Equipo	3	3	3	3	17,6%	1,8	47.222,2	1.221,3

Fuente: ESGP-07

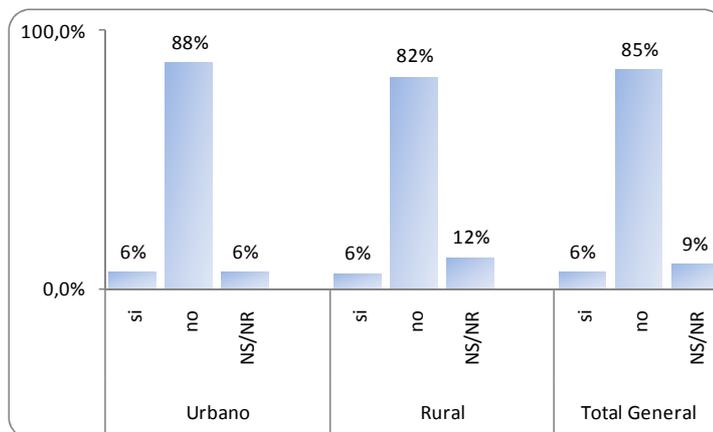
Como se puede observar, cerca de un 48% de los centros entrevistados se ha visto afectado por algún tipo de pérdida de activos, particularmente en el área urbana (62%). La frecuencia con que estos eventos de pérdida ocurren, es generalmente superior a una por año y en muchos casos superior a dos. Las pérdidas anuales por este concepto se estiman alrededor de los 100.000 colones por centro afectado, lo que equivale a unos 1.434 colones por beneficiario en el área urbana, y unos 2.273 colones en el área rural. Esto demuestra que aunque las pérdidas de activos son más frecuentes y de mayor valor en el área urbana, el peso relativo en la atención de los beneficiarios es mayor en el área rural, haciendo de estos centros los más afectados.

En cuanto al desglose de activos, los alimentos constituyen el activo de mayor pérdida, presentándose en cerca del 40% de los centros entrevistados (con mayor incidencia en el área urbana con un 50%), para un valor de pérdida por centro afectado cercano a los 55.300 colones.

El segundo activo con mayor frecuencia de pérdida son los equipos (cocina, administrativos, y didácticos), la que se evidenció en una tercera parte de los centros y con un costo anual particularmente alto en las áreas urbanas (80.000 colones por centro afectado) donde es más frecuente la tenencia de estos activos. A pesar de este resultado, el mayor costo por beneficiario se da en el área rural (aproximadamente 200 colones por beneficiario en el área urbana y 400 colones en el área rural).

Otra posible pérdida de alimentos no considerada en el análisis anterior, y analizada a partir de la información de la encuesta, es la posibilidad de pérdidas por descomposición de alimentos. En este sentido, se preguntó a los directores de cada centro, si ha enfrentado este problema en una forma tal que afecte el presupuesto del centro. Como resultado 2 de los centros respondieron en forma afirmativa lo que equivale a un 6% de los centros entrevistados.

Figura 8. CC: (Directores) ¿Ha enfrentado problemas considerables por descomposición de alimentos?



Fuente: Encuesta de Seguimiento del Gasto Público, mayo 2007.

5.2.3.5 Pérdidas por Filtración de Beneficiarios

Al igual que en el caso del programa de comedores escolares, una pérdida que requiere una precavida interpretación, es la fuga de recursos por filtración de beneficiarios al programa, alejados de la condición de pobreza o vulnerabilidad social a la pobreza.

Su interpretación resulta restringida debido a que el programa de CEN-CINAI, es un programa con objetivos claros de mejorar la condición de nutrición de los niños desde su gestación hasta los 7 años de edad, sin que necesariamente medien consideraciones socioeconómicas al respecto. Sin embargo, debido a que parte importante de su financiamiento proviene del FODESAF, el uso de sus recursos debe enfocarse a la atención de la población en condiciones de pobreza.

El cuadro 27, presenta una estimación general de las pérdidas por filtración de beneficiarios según estimaciones realizadas con la EHPM-06. En este se calculan las pérdidas por atención a población no pobre, y por atención a población que pertenece al 60% de mayor ingreso. En este sentido, las pérdidas con respecto a los recursos institucionales del programa se estiman en un 45% y un 25% respectivamente.

Cuadro 27: Estimación de la asignación de recursos a beneficiarios no pobres. 2006

	N°	Gasto por unidad	Gasto Total	%
Total de beneficiarios equivalentes	115.376	105.006,2	12.115.200.000,0	100,0%
Beneficiarios no pobres	51.804	105.006,2	5.439.724.800,0	44,9%
Beneficiarios 60% mayor ingreso	28.613	105.006,2	3.004.569.600,0	24,8%

Fuente: Elaboración propia con estadísticas de filtración de beneficiarios calculadas por Juan Diego Trejos a partir de la EHPM-06

5.3 Análisis del Flujo de Recursos del Programa de Comedores Escolares

5.3.1 Principales Ingresos y Egresos

El programa de comedores escolares es administrado localmente por las Juntas de Educación de cada centro educativo (JE). Estas reciben financiamiento de tres fuentes: FODESAF, el MEP, y sus propios aportes. Los recursos del FODESAF y el MEP, son otorgados a las respectivas JE a través de una instancia del MEP denominada Dirección de Alimentación y Nutrición del Escolar y el Adolescente (DANEA). Y los recursos de las Juntas de Educación son generados por sus propias actividades comunales, incluyendo la concesión de la Soda Escolar.

Es importante señalar que una pequeña porción de los recursos otorgados por el MEP no son asignados a las Juntas de Educación, ya que tienen como destino específico el pago de las cocineras contratadas bajo el régimen de este ministerio, según las directrices del respectivo departamento de recursos humanos.

En cuanto a los gastos comunes de este programa se incluyen: la compra de alimentos, el pago de cocineras, y el equipamiento y mantenimiento del comedor escolar. En cuanto al pago de cocineras existen dos modalidades en su contratación, la contratación institucional como parte del personal del MEP, y la contratación local realizada por las Juntas de Educación y subvencionada parcialmente con recursos asignados por DANEA.

A continuación se detallan las fuentes de ingreso y sus usos específicos, así como el funcionamiento institucional del flujo de recursos.

5.3.1.1 Recursos del Fondo de Desarrollo y Asignaciones Familiares (FODESAF).

La participación del FODESAF en el programa de Comedores Escolares, se establece en su propia ley constitutiva que data de 1974 y sus modificaciones recientes. Actualmente esta ley establece que:

- a. Del fondo se asigna entre un 10% y un 15% al programa de Comedores Escolares, y de este monto se debe destinar como máximo el 30% para el pago de las cocineras contratadas por las Juntas de Educación, el resto se debe destinar para la compra de alimentos. (Así modificado por la ley 7763 de 1998)
- b. Del fondo se asigna además, el 0,5% al programa de Comedores Escolares, con el objetivo de financiar el equipamiento y mantenimiento de éstos. (Así modificado por la ley 7097 de 1988)

Para el año 2006 el aporte del fondo al programa ascendió a cerca de 11.000 millones de colones y, a pesar de que el cumplimiento presupuestario ha variado entre un 68% y un 97%, como se muestra en el cuadro 28, el giro con respecto a los recursos disponibles del FODESAF ha sido cercano o superior al 10%, lo que valida el cumplimiento de la ley 5662. Sin embargo, en términos reales esto ha significado en lo que va de la década, una reducción promedio anual de 5% en los recursos disponibles para el programa. Parte de esta reducción se explica a partir del año 2003 por el traslado del financiamiento para el pago de cocineras del FODESAF al presupuesto del MEP.

Cuadro 28: Recursos disponibles del FODESAF, y recursos girados al programa de Comedores Escolares

Año	Recursos Disponibles de FODESAF	Recursos Presupuestado al programa de Comedores Escolares	Recursos Girados al programa de Comedores Escolares	Faltante de ejecución contra presupuesto	Recursos Disponibles de FODESAF	Recursos Presupuestados al programa de Comedores Escolares	Recursos Girados al programa de Comedores Escolares	Faltante de ejecución contra presupuesto	Presupuesto a CE contra FODESAF	Giro a CE contra Disponible FODESAF	Cumplimiento presupuestario
	Millones de colones corrientes				Millones de colones constantes del 2000						
1992	17.300,7	1.954,6	1.414,5	540,1	67.323,1	7.606,1	5.504,4	2.101,7	11,3%	8,2%	72,4%
1993	22.143,2	2.178,0	1.773,7	404,3	71.962,2	7.078,1	5.764,2	1.313,9	9,8%	8,0%	81,4%
1994	25.885,7	2.800,3	2.492,2	308,0	67.521,2	7.304,3	6.500,8	803,5	10,8%	9,6%	89,0%
1995	30.174,2	4.242,6	2.942,7	1.299,9	63.083,4	8.869,8	6.152,1	2.717,7	14,1%	9,8%	69,4%
1996	37.634,3	4.850,1	3.709,9	1.140,2	67.362,0	8.681,2	6.640,3	2.040,9	12,9%	9,9%	76,5%
1997	41.116,4	5.306,6	4.753,3	553,3	65.182,5	8.412,6	7.535,5	877,1	12,9%	11,6%	89,6%
1998	52.601,1	6.002,5	5.309,6	692,9	70.759,1	8.074,5	7.142,5	932,1	11,4%	10,1%	88,5%
1999	56.000,1	8.803,4	6.402,0	2.401,4	63.746,2	10.021,1	7.287,5	2.733,6	15,7%	11,4%	72,7%
2000	66.164,1	8.005,2	6.899,9	1.105,3	66.164,1	8.005,2	6.899,9	1.105,3	12,1%	10,4%	86,2%
2001	69.372,7	7.405,4	7.192,8	212,6	60.716,9	6.481,4	6.295,3	186,1	10,7%	10,4%	97,1%
2002	79.487,3	12.153,2	8.222,0	3.931,2	61.197,5	9.356,8	6.330,1	3.026,7	15,3%	10,3%	67,7%
2003	80.393,2	9.396,2	6.889,7	2.506,5	54.820,5	6.407,3	4.698,1	1.709,2	11,7%	8,6%	73,3%
2004	84.792,0	11.118,1	9.898,4	1.219,7	51.480,5	6.750,2	6.009,7	740,5	13,1%	11,7%	89,0%
2005	91.524,0	12.197,9	11.365,4	832,6	48.635,2	6.481,9	6.039,5	442,4	13,3%	12,4%	93,2%
2006	103.628,8	11.398,3	10.980,2	418,1	47.896,4	5.268,2	5.075,0	193,3	11,0%	10,6%	96,3%
Crecimiento medio 92-00	18,3%	19,3%	21,9%	9,4%	-0,2%	0,6%	2,9%	-7,7%	0,9%	3,1%	2,2%
Crecimiento medio 00-06	7,8%	6,1%	8,1%	-15,0%	-5,2%	-6,7%	-5,0%	-25,2%	-1,6%	0,3%	1,9%

Fuente: Elaboración propia con datos de las liquidaciones presupuestarias anuales de DESAF.

5.3.1.2 Recursos del Ministerio de Educación Pública

Hasta el año 2005 los recursos del MEP solamente se dirigían al pago de salarios de las cocineras contratadas bajo el régimen de este ministerio. A partir del año 2006 y como se muestra en el cuadro 29, el MEP ha decidido aportar a las JE 1.280 millones de colones adicionales para alimentos, subsidio al pago de servidoras y mantenimiento; aporte que para el año 2007 se ha presupuestado en 11.335 millones de colones, casi duplicando los aportes del FODESAF para este programa. Esta nueva asignación de recursos proviene del financiamiento del Ministerio de Educación con cargo al presupuesto del Gobierno Central, que por mandato constitucional debe corresponder al menos a un 6% del PIB, aunque de facto esta ley ha presentado serios problemas de cumplimiento.

Cuadro 29: Recursos complementarios del MEP al programa de Comedores Escolares¹⁰
(Millones de colones corrientes)

Uso	2006	2007 ^a
Alimentos	1.000,0	11.186,5
Servidoras	280,2	148,7
Equipamiento	0,0	0,0
Total	1.280,2	11.335,2

Nota: a/ Recursos presupuestados. No incluye los recursos girados para el pago de salarios.

Fuente: DANEA

5.3.1.3 Recursos provenientes de las actividades comunales.

Este incluye los recursos provenientes de actividades de la Junta de Educación, entre las que se incluyen la concesión de la Soda Escolar, ferias, sorteos, ventas de alimentos preparados por padres de familia, así como donaciones privadas en efectivo o especie, y trabajo voluntario.

Aunque no se tiene una cifra oficial sobre el aporte comunal al programa, dos factores apoyaban la idea de que este representaba una amplia proporción del financiamiento total del programa. Por una parte el hecho de que los aportes dirigidos a través de DANEA son parciales en muchos centros educativos, y por otra el conocimiento de que las Juntas de Educación acuerdan comúnmente realizar las actividades necesarias para extender el servicio de comedor a la totalidad de alumnos en el centro educativo en lugar de seleccionar los beneficiarios por su prioridad socioeconómica o nutricional.

Sin embargo, la información recabada en la ESGP-07 para la estimación de recursos por actividades y donaciones en efectivo, aunque es limitada por que sólo se pudo completar la información para un grupo pequeño de escuelas, muestra que los aportes de las Juntas de Educación puede ser relativamente bajo, aún cuando todas las escuelas brindan el servicio de comedor a toda su población estudiantil. Específicamente en la sub-muestra de escuelas se observó que solamente el 2,5% de los recursos por estudiante fueron aportes adicionales de las JE.

¹⁰ En cuanto al pago de cocineras, la información con respecto al número total de estas y el valor girado para su pago en diversos años se encuentra en procesamiento actualmente por parte de las autoridades del Ministerio de Educación, se espera que antes de la conclusión de la consultoría esta información ya pueda ser incluida en el análisis histórico de los recursos del programa.

Pero también la ESGP-07 muestra que existen diferencias en el dinamismo de las Juntas de Educación para la generación de recursos, observándose casos de escuelas cubiertas en el 100% de su matrícula con el aporte de DANEA, y que aún así hacen actividades para aumentar los recursos del comedor; mientras que por otra parte, se observan escuelas cubiertas en forma parcial y cuya Junta de Educación no aporta recursos complementarios, lo que va posiblemente va en detrimento de la calidad del servicio que recibe esta población. No se observan distinciones en el dinamismo de los centros educativos estudiados por su condición urbana o rural.

Cuadro 30: Escuelas con información del aporte comunal al servicio de comedor según cobertura de DANEA

ESCUELA	Zona	Prioridad	Matricula	Cobertura (% de matrícula)	Ingresos totales de las JE ¹ por estudiante	Aporte comunal por estudiante	Aporte comunal / Ingreso Total JE (%)
ESCUELA LA FORTUNA	Urbano	PE/PRIM	760	100,0	13998,7	0,0	0,0%
ESCUELA QUIRCOT	Urbano	PE/PRIM	499	100,0	25062,7	0,0	0,0%
ESCUELA SAN MARTIN DE TURRIALBA	Urbano	D1	69	100,0	23889,1	0,0	0,0%
ESCUELA MIRA FLORES DE PEREZ ZELEDON	Urbano	D1	62	100,0	24855,8	16,1	0,1%
ESCUELA SAN RAFAEL DE TURRIALBA	Urbano	D1	43	100,0	41914,3	240,1	0,6%
CIUDAD DE LOS NINOS	Urbano	UNIDO	17	100,0	95999,8	0,0	0,0%
ESCUELA FRAY CASIANO, PUNTARENAS	Urbano	PROMECUM	946	90,0	14441,8	0,0	0,0%
ESCUELA LA MARGOT DE TURRIALBA	Urbano	D1	110	83,0	20710,0	0,0	0,0%
ESCUELA 12 DE MARZO DE 1948	Urbano	B/PRIM	940	76,0	24236,0	9505,5	39,2%
ESCUELA JUAN VASQUEZ DE CORONADO	Urbano	B/PRIM	933	76,0	14379,4	0,0	0,0%
Promedio Área Urbana					29948,8	976,2	3,3%
ESCUELA DE QUEBRADILLA DE CARTAGO	Rural	PE/PRIM	671	100,0	20837,7	0,0	0,0%
ESCUELA SIXTO CORDERO MARTINES BERMEJO	Rural	PROMECUM	330	100,0	26461,1	0,0	0,0%
ESCUELA FERNANDO VALVERDE VEGA	Rural	PRIMA/HA	171	100,0	27313,5	0,0	0,0%
ESCUELA SAN JOAQUIN DE CORRALILLO DE CARTAGO	Rural	D1	78	100,0	11550,8	0,0	0,0%
ESCUELA SAN JUAN DE MIRAMAR	Rural	UNIDO	34	100,0	24439,3	118,2	0,5%
ESCUELA VILLA LIGIA	Rural	B/PRIM	427	83,0	16195,0	0,0	0,0%
ESCUELA LOURDES DE PEREZ ZELEDON	Rural	B/PRIM	229	83,0	18171,9	2232,8	12,3%
ESCUELA SAN JUAN BOSCO	Rural	D1	103	83,0	19145,2	68,1	0,4%
ESCUELA JOSE MARIA CHAVERRI PICADO	Rural	B/PRIM	99	83,0	20461,9	0,0	0,0%
Promedio Área Rural					20508,5	268,8	1,3%
Promedio Total					25477,1	641,1	2,5%

Fuente: ESGP-07

5.3.2 Dinámica del flujo de Recursos

Conocidas las fuentes de financiamiento, es oportuno conocer el proceso de su asignación desde la administración central hasta la generación de los beneficios recibidos por la población atendida.

En este sentido, es importante mencionar que el flujo de recursos hacia los comedores escolares ha presentado múltiples variaciones en las que han participados instituciones como OCIS del MS, el Consejo Nacional de Producción (CNP), la OCIE (ente homólogo a OCIS

que anteriormente operó en el MEP), los Patronatos Escolares, y actualmente las Juntas de Educación. Todas estas variaciones han venido simplificando el proceso de transferencia y mejorando la eficiencia en la asignación de los recursos. La figura 9 presenta el actual funcionamiento del sistema de financiamiento del programa.

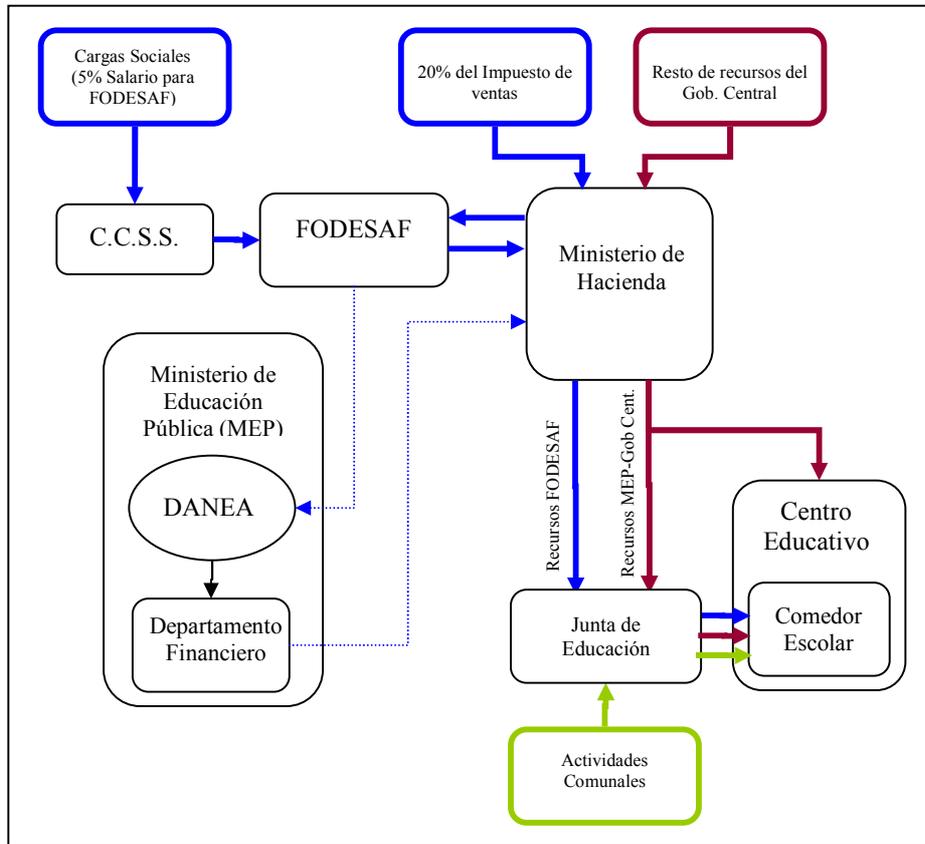
La descripción del proceso se puede iniciar con el giro de fondos del FODESAF, los cuales son asignados al programa de Comedores Escolares en la proporción que establece la Ley 5662 (generalmente el mínimo establecido en un 10%). Sin embargo, con el objetivo de aprovechar los instrumentos de pagó del MH, así como de cumplir mejor con el principio de caja única del estado¹¹, los recursos del FODESAF son devueltos a este ministerio (MH) en lugar de ser transferidos al MEP, a pesar de que este último es el responsable de su administración a través de DANEA.

En cuanto a los recursos del MEP, estos se pueden clasificar en dos categorías: para la operación del programa (alimentos, subvención al pago de cocineras y mantenimiento), y para el pago de planilla (cocineras contratadas bajo el régimen del MEP). Al igual que en el caso de los recursos del FODESAF, el MEP es el que se encarga de su administración a través de DANEA y el departamento de Recursos Humanos, sin embargo el MH es el que conserva los fondos y ejecuta los giros.

DANEA asigna a cada centro educativo los recursos como una cuota fija de 183 colones por almuerzo por niño beneficiario, y la cobertura de niños beneficiarios en cada institución, depende de la calificación de prioridad de cada centro educativo (prioridad A y B) y decrece con el número de niños matriculados, tal y como se muestra en el cuadro 31. Una vez determinado el monto que se le asigna a cada centro educativo, el departamento financiero del MEP da la autorización al MH de girar los recursos a las cuentas corrientes de las Juntas de Educación.

¹¹ Establecido en la ley 8131 del 16 de octubre del 2001, Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos.

Figura 9: Flujo de recursos del Programa de Comedores Escolares



Fuente: Elaboración propia

Cuadro 31: Porcentaje de matrícula cubierta con recursos de DANEA.

Prioridad A	Matrícula				
	De 1 a 5	De 6 a 8	De 9	De 10 a 100	Más de 100
Centros ubicados en zonas de pobreza y pobreza extrema (PE) ¹	200%	150%	110%	100%	100%
Centros indígenas (ind)	200%	150%	110%	100%	100%
Centros unidocentes (unido)	200%	150%	110%	100%	100%
Dirección uno (D1)				100%	83%
Telesecundaria (tel)	200%	150%	110%	100%	100%
Instituciones de educación especial (especial)				100%	100%
	De 101 a 500	De 501 a 800	De 801 a 1000	Más de 1000	
Centros del programa de mejoramiento de calidad urbano marginal (PROMECUM)	100%	95%	90%	85%	
	De 101 a 400	De 401 a 700	De 701 a 1000	Más de 1000	
Horario Ampliado (HA)	100%	90%	85%	80%	
Prioridad B	Menos de 500	Más de 500			
Resto de centros educativos de primaria	83%	76%			
Secundaria	Menos de 200	Más de 200			
Nocturno, CINDEA, IPEC	100 alumnos	40%			
Educación Académica (acad)	100 alumnos	35%			
Educación Técnica (tec)	100 alumnos	35%			

Fuente: MEP, Lineamiento de Trabajo de PANEA 2007

Uno de los principales retos del actual sistema de asignación de recursos al programa de Comedores Escolares es la labor de control y evaluación de su impacto. Esta responsabilidad aunque debe ser una labor compartida entre el Ministerio de Educación y FODESAF, no se ha llevado a cabo debido a las limitaciones de recursos. Sin embargo, el interés por su aplicación se ha materializado recientemente con la creación del departamento de evaluación de DANEA, mismo que ha hecho una propuesta reciente para realizar una prueba de evaluación a nivel nacional lo que vendrá a complementar los alcances de esta investigación.

5.3.3 Evaluación de Pérdidas

5.3.3.1 Pérdidas por ingresos no percibidos

De las tres fuentes de recursos del programa de comedores escolares, la única fuente externa es FODESAF y por tanto la única en la que es relevante estudiar las posibles pérdidas por recursos no percibidos. En el caso de los recursos del MEP estos son asignados al programa en el momento en que se incluyen en el presupuesto del Gobierno Central y no enfrenta

restricciones en su uso más que la propia necesidad y capacidad de ejecución por parte de DANEA. En cuanto a los recursos propios, corresponde a cada JE administrar y ejecutar sus recursos, haciéndose disponibles en el momento de su generación y depósito en la cuenta de recursos del programa.

El cuadro 32 muestra las pérdidas del programa de Comedores Escolares desde el año 2000 por recursos no percibidos y no girados por el FODESAF. Como resultado se observa que las pérdidas del programa ascienden al 57% del giro del FODESAF, y de estos la mayor parte se deben al problema de captación de la proporción del impuesto de ventas. Otro problema que se muestra en el cuadro corresponde al efecto inflacionario sobre el giro de recursos del FODESAF, de tal forma que tanto los recursos teóricos del programa como los recursos efectivos se han visto reducidos en términos reales en un 3% y un 5% anual respectivamente, a pesar de que sus valores nominales han crecido en un 10% y un 8%. Parte de este efecto ha sido contrarrestado con el giro respectivo de recursos del MEP desde el año 2005, como se mostrará posteriormente.

Cuadro 32: Pérdidas del programa de CE por ingresos no recaudados y no transferidos por el FODESAF

Año	Transferencias teóricas FODESAF - CE	Recursos Girados FODESAF - CE	Faltante total de giro FODESAF- CE	Faltante de giro FODESAF-CE por no recaudación del Impuesto de Ventas	Faltante de giro FODESAF-CE por patronos morosos	Faltante de giro FODESAF-CE por dificultades de Ejecución
Millones de colones corrientes						
2000	9.579,3	6.899,9	2.679,4	2.446,2	233,2	0,0
2001	11.029,9	7.192,8	3.837,1	3.698,5	138,6	0,0
2002	11.060,2	8.222,0	2.838,2	2.814,4	23,8	0,0
2003	11.504,9	6.889,7	4.615,1	3.165,6	300,0	1.149,6
2004	15.618,3	9.898,4	5.719,9	5.247,5	472,4	0,0
2005	17.854,5	11.365,4	6.489,1	6.132,6	356,5	0,0
2006	17.212,9	10.980,2	6.232,7	6.027,4	205,3	0,0
Variación media	10,3%	8,1%	15,1%	16,2%	-2,1%	--
Millones de colones constantes del año 2000						
2000	9.579,3	6.899,9	2.679,4	2.446,2	233,2	0,0
2001	9.653,7	6.295,3	3.358,4	3.237,0	121,3	0,0
2002	8.515,3	6.330,1	2.185,1	2.166,8	18,3	0,0
2003	7.845,2	4.698,1	3.147,1	2.158,6	204,6	783,9
2004	9.482,5	6.009,7	3.472,8	3.186,0	286,8	0,0
2005	9.487,8	6.039,5	3.448,3	3.258,8	189,5	0,0
2006	7.955,7	5.075,0	2.880,7	2.785,8	94,9	0,0
Variación media	-3,0%	-5,0%	1,2%	2,2%	-13,9%	--
Composición porcentual con respecto a los recursos girados por FODESAF al programa de CE						
2000	138,8%	100,0%	38,8%	35,5%	3,4%	0,0%
2001	153,3%	100,0%	53,3%	51,4%	1,9%	0,0%
2002	134,5%	100,0%	34,5%	34,2%	0,3%	0,0%
2003	167,0%	100,0%	67,0%	45,9%	4,4%	16,7%
2004	157,8%	100,0%	57,8%	53,0%	4,8%	0,0%
2005	157,1%	100,0%	57,1%	54,0%	3,1%	0,0%
2006	156,8%	100,0%	56,8%	54,9%	1,9%	0,0%

Fuente: Elaboración propia con estadísticas de DESAF y del Ministerio de Hacienda.

5.3.3.2 Pérdida por dificultades internas de ejecución

Las pérdidas por dificultades de ejecución pueden generarse en DANEA o en las respectivas JE de cada centro educativo. Lamentablemente no existe la información suficiente como para distinguir ambos efectos por lo que a continuación se estudiarán las pérdidas de ejecución en una forma global.

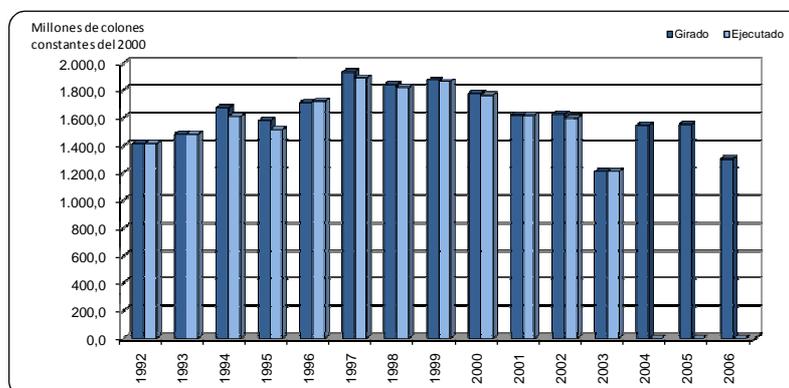
Con respecto a los recursos girados por el FODESAF, hasta el año 2003, DANEA brindó información necesaria para conocer los detalles de su ejecución. El cuadro 33, la figura 10 y con más detalle los cuadros A5, A6 y A7 de los anexos, muestran estas estadísticas. Como se observa, el porcentaje de cumplimiento de ejecución es cercano al 100% en todos los años, por lo que se descartan problemas en este sentido. Este resultado se confirma a nivel de cada centro educativo según estadísticas para 19 centros recopilados en la ESGP-07, como se muestra en el cuadro 34. En este último se observa que en promedio los comedores escolares estudiados presentan un porcentaje promedio de ejecución cercano al 95%, lo que descarta problemas serios en este sentido.

Cuadro 33: Recursos del FODESAF, girados y ejecutados por DANEA.

Año	Recursos de FODESAF girados al programa	Recursos Ejecutados por DANEA	Recursos girados al programa	Recursos Ejecutados por DANEA	Porcentaje de cumplimiento de ejecución
	Millones colones corrientes		Millones colones constantes del 2000		
1992	1.414,5	1.414,5	5.504,4	5.504,4	100,0%
1993	1.773,7	1.773,2	5.764,2	5.762,6	100,0%
1994	2.492,2	2.398,1	6.500,8	6.255,2	96,2%
1995	2.942,7	2.818,0	6.152,1	5.891,3	95,8%
1996	3.709,9	3.736,0	6.640,3	6.687,0	100,7%
1997	4.753,3	4.644,1	7.535,5	7.362,3	97,7%
1998	5.309,6	5.258,6	7.142,5	7.073,9	99,0%
1999	6.402,0	6.360,0	7.287,5	7.239,7	99,3%
2000	6.899,9	6.852,0	6.899,9	6.852,0	99,3%
2001	7.192,8	7.183,6	6.295,3	6.287,3	99,9%
2002	8.222,0	8.076,0	6.330,1	6.217,7	98,2%
2003	6.889,7	6.889,7	4.698,1	4.698,1	100,0%
2004	9.898,4	--	6.009,7	--	--
2005	11.365,4	--	6.039,5	--	--
2006	10.980,2	--	5.075,0	--	--
Crecimiento medio 92-00	21,9%	21,8%	2,9%	2,8%	-0,1%
Crecimiento medio 00-06	8,1%	--	-5,0%	--	--

Fuente: Elaboración propia con información de DESAF

Figura 10: Recursos del FODESAF, girados y ejecutados para el programa de Comedores Escolares (Millones de colones constantes del 2000)



Fuente: Elaboración propia con estadísticas de las liquidaciones anuales realizadas por DESAF
Nota. A partir del 2004 DANEA dejó de suministrar a DESAF información sobre ejecución

Cuadro 34: Promedio de ingresos y gastos por estudiante de 19 escuelas con comedor escolar, para el año 2006

	Promedio datos por estudiante		
	Urbana	Rural	Total general
Escuelas	10	9	19
Ingresos comedor escolar			
Girados por DANEA	28.972,6	20.239,7	24.836,0
Aportes Junta Educación	976,2	268,8	641,1
Total	29.948,8	20.508,5	25.477,1
Gastos comedor escolar			
Gasto en alimentos y materiales	24.458,0	17.752,0	21.281,5
Pago a cocineras	4.077,9	1.543,7	2.877,5
Total	28.535,9	19.295,7	24.158,9
Saldo	1.412,9	1.212,8	1.318,1
Porcentaje promedio de ejecución sobre ingresos	95,3%	94,1%	94,8%

Fuente: ESGP-07

5.3.3.3 Pérdidas por Dificultades de Control Administrativo

Para efectos de esta investigación, las pérdidas que se evalúan por dificultades de control administrativo incluyen únicamente las inconsistencias en el registro de personal, específicamente cocineras, y la dispersión de precios en la compra de una lista específica de productos.

En ambos casos no es posible efectuar una cuantificación precisa de las pérdidas del programa de comedores escolares por este concepto, sin embargo el presente análisis permite evaluar las condiciones en que estas pueden estar ocurriendo. Con respecto al registro de cocineras del MEP, se observó en 67 escuelas estudiadas en la ESGP-07 (cuadro 35), que 11 de ellas (aproximadamente el 16%) presentan inconsistencias en los registros de cocineras. Estas inconsistencias pueden consistir en: personal incluido en el registro del MEP pero ausente o faltante en las escuelas, lo que se observó con mayor frecuencia en el área urbana; o personal presente en las escuelas pero no incluido en el registro del MEP en el centro educativo respectivo, lo que se observó con mayor frecuencia en las escuelas del área rural.

Cuadro 35: Inconsistencias en el registro de cocineras del MEP en 67 escuelas

Estadísticas	Área Urbana	Área Rural	Total General	Área Urbana	Área Rural	Total General
	Frecuencia nominal			Frecuencia porcentual		
Escuelas	32	35	67	100,0%	100,0%	100,0%
Escuelas con inconsistencias en el número de cocineras	6	5	11	18,8%	14,3%	16,4%
Escuelas con cocineras faltantes según registro del MEP	5	1	6	15,6%	2,9%	9,0%
Escuelas con cocineras sobrantes según registro del MEP	1	4	5	3,1%	11,4%	7,5%
Cocineras según Registro del MEP	60	37	97	100,0%	100,0%	100,0%
Cocineras según encuesta	58	41	99	96,7%	110,8%	102,1%
Cocineras en condición inconsistente con el registro del MEP	8	6	14	13,3%	16,2%	14,4%
Cocineras faltantes según registro del MEP	5	1	6	8,3%	2,7%	6,2%
Cocineras sobrantes según registro del MEP	3	5	8	5,0%	13,5%	8,2%

Fuente: ESGP-07

A la fecha se desconocen los verdaderos motivos de las inconsistencias, mientras que por una parte se pueden deber a anomalías serias donde se pague a personas que no estén laborando, o donde las escuelas estén desviando recursos para el pago de personal no inscrito; por otra parte las anomalías pueden deberse simplemente a errores en la ubicación del personal en las escuelas.

Aún así, las anomalías de registro en el personal del MEP constituyen pérdidas en los recursos disponibles para cada centro educativo, tanto por el personal faltante como sobrante. En el primer caso se le están asignando recursos que no están siendo aprovechados por el comedor, y en el segundo se está perdiendo el registro de ingresos al programa para el pago de personal. En términos generales, estas pérdidas no son consideradas por los centros educativos ya que la asignación de personal en planilla del MEP no se incluye como parte de la liquidación del programa de cada escuela.

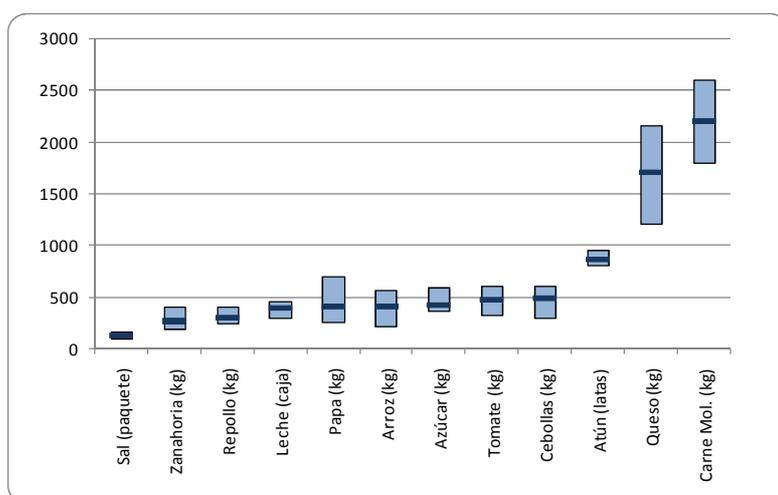
En cuanto a las posibles pérdidas por dispersión de precios en la compra de ciertos productos, el cuadro 36 muestra los resultados para 12 productos de consumo frecuente. De acuerdo al coeficiente de variación se puede concluir que los productos con precios más homogéneos son: el atún (5,1), la carne molida (14,1), el azúcar (15,4) y la leche (15,9). Mientras que los productos con mayor dispersión de precios son: la papa (28,5), la zanahoria (25,5), la sal (20,4), y el arroz (19,0). Estas diferencias se deben en gran medida a la estandarización de cada producto en el caso de los productos con baja dispersión de precios, y a las diferencias regionales en la consecución de los productos de abarrotes. En el caso del arroz, si bien su precio es fijo a nivel nacional, este varía de acuerdo a la calidad y a la cantidad del empaque.

Cuadro 36: Dispersión en los precios de compra de ciertos productos entre comedores escolares.

Alimento	U.M.	Escuelas	Precio Maximo	Precio Minimo	Precio Promedio	Desviación Estándar	Coefficiente variación*100
Sal	paquetes	18	167,0	100,8	130,1	26,6	20,4
Zanahoria	kg	10	400,0	184,0	268,2	68,4	25,5
Repollo	kg	19	400,0	250,0	305,5	56,8	18,6
Leche	litro	7	453,0	295,0	390,9	62,2	15,9
Papa	kg	11	698,0	253,0	404,1	115,2	28,5
Arroz	kg	7	564,0	217,4	405,2	76,9	19,0
Azúcar	kg	18	596,3	360,4	424,3	65,4	15,4
Tomate	kg	12	600,0	325,0	472,7	84,7	17,9
Cebollas	kg	6	600,0	300,0	490,0	85,4	17,4
Atún	latas	10	945,0	800,0	866,8	43,8	5,1
Queso	kg	10	2150,0	1200,0	1705,4	291,8	17,1
Carne Mol.	kg	10	2600,0	1800,0	2198,0	309,5	14,1

Fuente: ESGP-07

Figura 11: Dispersión de precios en 12 productos consumidos por los Comedores Escolares.



Fuente: ESGP-07

5.3.3.4 Pérdidas por Robo o Daño de Materiales

Similar al caso de los centros infantiles, se preguntó a los directores de centros educativos si habían sufrido pérdidas de activos, específicamente alimentos, materiales y equipo. Por defecto al momento de realizar el formulario, la interrogante se planteó para todo el centro educativo en lugar de únicamente para los activos del comedor escolar, lo que limita la interpretación de resultados para los activos de las categorías *materiales* y *equipo*.

El cuadro 37, presenta los principales resultados entre los que se observa que en general el 50% de los centros entrevistados declara a través de su director, que ha enfrentado algún tipo de pérdida por robo o extravío. Proporción que se conserva con ligeras diferencias en el área urbana y rural. La frecuencia de incidentes entre los centros afectados es de aproximadamente una por año (0.7), y el valor promedio observado asciende a cerca de 155.000 colones por centro, siendo el área rural la más afectada tanto en términos absolutos como relativos, con un costo anual por beneficiario superior a los 1.000 colones por beneficiario entre los centros afectados, mientras que en el área urbana este mismo valor es apenas cercano a los 300 colones por beneficiario.

La incidencia de pérdida¹² entre las tres categorías de activos resulta relativamente homogénea, particularmente en el área rural, mientras que en el área urbana la incidencia de pérdidas de *alimentos* y *materiales* es aproximadamente la mitad de la incidencia de pérdida de *equipo*.

En cuanto desperdicios de alimentos, la opinión resulta muy disímil entre directores y representantes, ya que aunque los primeros argumentan que no sobran y de hacerlo se botan, los representantes aunque con una alta proporción de no respuesta, aseguran que se dan a otras personas o sufren otro destino.

Por otra parte, en cuanto a la frecuencia de eventos de pérdida por descomposición de alimentos, solamente una escuela declaró haber sufrido problemas que afectaran su presupuesto, por lo que éste se considera un caso aislado, y la cuantificación por centro y beneficiario no se considera relevante. (figura 12).

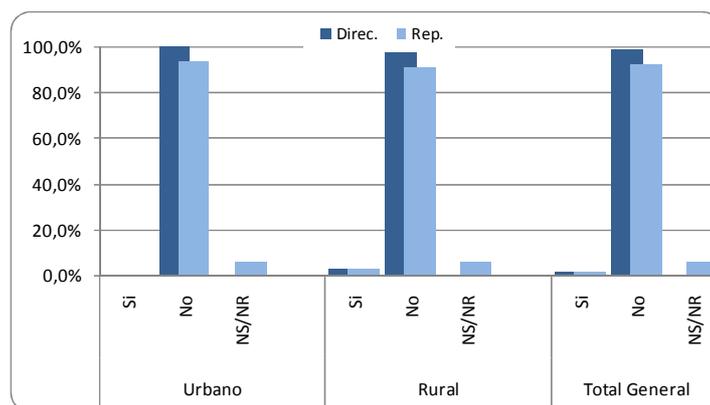
¹² Si bien la pregunta se formuló para robo o pérdida de activos, se observó en el trabajo de campo que las respuestas se enfocaron en reportar los eventos de pérdida por robo.

Cuadro 37: Estimación de pérdidas por robo o extravío de alimentos, materiales y equipo, según declaraciones del personal administrativo (directores) de diversos comedores escolares.

	Datos disponibles para el cálculo de:				Resultados			
	Centros afectados	Frecuencia anual por centro afectado	Pérdida anual por centro afectado	Pérdida anual por beneficiario (entre centros afectados)	Centros afectados (%)	Frecuencia anual por centro afectado	Pérdida anual por centro afectado	Pérdida anual por beneficiario (entre centros afectados)
Total General								
Pérdida de activos	33	32	29	29	49,3%	0,7	155.206,9	519,1
Alimentos	14	14	14	14	21,2%	0,9	71.809,5	317,9
Materiales	16	15	13	13	23,9%	0,8	116.282,1	488,4
Equipo	21	20	17	17	31,8%	0,6	116.705,9	363,0
Área Urbana								
Pérdida de activos	15	15	14	14	46,9%	0,7	134.523,8	297,2
Alimentos	4	4	4	4	12,9%	1,4	89.166,7	246,0
Materiales	5	5	5	5	15,6%	0,7	153.333,3	401,8
Equipo	10	10	9	9	32,3%	0,6	84.444,4	171,6
Área Rural								
Pérdida de activos	18	17	15	15	51,4%	0,7	174.511,1	1.121,5
Alimentos	10	10	10	10	28,6%	0,8	64.866,7	378,9
Materiales	11	10	8	8	31,4%	0,8	93.125,0	627,6
Equipo	11	10	8	8	31,4%	0,7	153.000,0	1.180,3

Fuente: ESGP-07

Figura 12. CE: (Directores, Representantes) ¿Han enfrentado problemas considerables por descomposición de alimentos?



Fuente: Encuesta de Seguimiento del Gasto Público, mayo 2007.

5.3.3.5 Pérdidas por Filtración de Beneficiarios

Una vez definidas las pérdidas en la generación y la ejecución de los recursos, una pérdida con restricciones de interpretación, se puede evaluar en términos de la filtración de beneficiarios alejados de la condición de pobreza.

Su interpretación es claramente restringida debido a que el programa de comedores escolares, si bien enfoca sus recursos a las áreas geográficas de mayor interés socioeconómico, su prestación se brinda en forma extensiva tanto en la población estudiantil de cada centro educativo como en centros de menor prioridad socioeconómica. En este sentido si bien se identifica una filtración de beneficiarios alejados de la condición de pobreza, por su modalidad de prestación del servicio, poco es lo que se puede proponer con el objetivo de focalizar más los recursos del programa.

El cuadro 38, presenta una estimación general de las pérdidas por filtración de beneficiarios según estimaciones realizadas con la EHPM-06. En este se estiman las pérdidas según la población no pobre, y según la población que pertenece al 60% de mayor ingreso, las pérdidas con respecto a los recursos totales del programa se estiman en un 63% y un 35% respectivamente.

Cuadro 38: Pérdidas por filtración de beneficiarios para el año 2006

	N°	Gasto por unidad	Gasto Total	%
Total de beneficiarios	4.058	3.021.291,3	12.260.400.000,0	100,0%
Beneficiarios no pobres	1.489	3.021.291,3	4.499.566.800,0	36,7%
Beneficiarios 60% mayor ingreso	1.404	3.021.291,3	4.242.098.400,0	34,6%

Fuente: Elaboración propia con estadísticas de filtración de beneficiarios calculadas por Juan Diego Trejos a partir de la EHPM-06

5.4 Análisis comparativo de las pérdidas de ambos programas

Una vez recorrido el flujo de ingresos y pérdidas de ambos programas, el cuadro 39 muestra los principales resultados en forma de resumen para el año 2006. Se incluyen los siguientes cálculos:

1. Pérdidas de los programas por problemas de captación y giro de recursos de FODESAF.
2. Pérdidas por faltantes de ejecución de los recursos suministrados por los ministerios. En el caso del programa de comedores escolares, esta cifra no se conoce, y los recursos suministrados por el ministerio no incluyen el pago a cocineras.
3. Pérdidas por problemas de giro o ejecución de recursos de fuentes complementarias. En el caso del programa CEN-CINAI incluye los ingresos por DINADECO y los ingresos del Fideicomiso del MS.
4. Estimación de los ingresos a nivel local por actividades comunales. En el caso del programa CEN-CINAI se estimaron como un 28% de los ingresos institucionales girados a los centros locales (FODESAF, MS, Fideicomiso, DINADECO). En el caso del programa de Comedores Escolares, se estimaron como un 2,5% de los ingresos institucionales totales (FODESAF, MEP).
5. Pérdida por dificultades de ejecución a nivel local. En el caso del programa CEN-CINAI se calculó como un 16% de los ingresos de las ADPCC. En el caso del programa de Comedores Escolares se estimó como un 5% de los ingresos institucionales totales.
6. Pérdidas por dificultades de control administrativo. Como se mencionó en la sección 5, estas pérdidas no pudieron ser cuantificadas para el total del programa por falta de información agregada sobre el valor global de las inconsistencias de personal, y el peso relativo de los productos estudiados en el consumo total de los centros infantiles y comedores escolares.
7. Pérdidas por robo, extravío o daño de materiales. Para el programa CEN-CINAI se estimó considerando una pérdida promedio de 100.000 colones por centro, en 300 centros infantiles. Para el programa de Comedores Escolares, se estimó como una pérdida promedio de 72.000 colones en 2.024 centros educativos.
8. Pérdidas por filtración de beneficiarios. Para ambos programas se tomaron los cálculos presentados en los cuadros 27, y 38.

Cuadro 39: Cuadro comparativo de ingresos y pérdidas de ambos programas

	Programa CEN-CINAI					Programa Comedores Escolares				
	Valor año 2006		Composic ión de Ingresos (%)	Composic ión de pérdidas (%)	% de pérdida contra ingreso	Valor año 2006		Composic ión de Ingresos (%)	Composic ión de pérdidas (%)	% de pérdida contra ingreso
	Ingresos	Pérdida				Ingresos	Pérdida			
TOTAL	13.441,8					12.566,9				
Pérdida por ingresos no percibidos		5.047,2		54,7%	37,5%		6.232,7		55,5%	49,6%
Pérdida por dificultades de ejecución		1.147,8		12,4%	8,5%		613,0		5,5%	4,9%
Pérdidas por dificultades de control administrativo		--		--	--		--		--	--
Pérdidas por robo, extravío o daño		30,0		0,3%	0,2%		145,7		1,3%	1,2%
Pérdida por filtración de beneficiarios		<u>3.005,0</u>		<u>32,6%</u>	<u>22,4%</u>		<u>4.242,1</u>		<u>37,8%</u>	<u>33,8%</u>
TOTAL	13.441,8	9.230,0	100,0%	100,0%	68,7%	12.566,9	11.233,5	100,0%	100,0%	89,4%
FODESAF	4.937,1					10.980,2				
Pérdida por ingresos no percibidos		<u>4.059,0</u>		<u>44,0%</u>			<u>6.232,7</u>		<u>55,5%</u>	<u>56,8%</u>
Subtotal	4.937,1	4.059,0	36,7%	44,0%	82,2%	10.980,2	6.232,7	87,4%	55,5%	56,8%
MINISTERIO (Presupuesto Nacional)	7.979,8					1.280,2				
Pérdida por dificultades de ejecución		<u>342,4</u>		<u>3,7%</u>			--		--	--
Subtotal	7.979,8	342,4	59,4%	3,7%	4,3%	1.280,2	--	10,2%	--	--
Fuentes Complementarias	123,3					0,0				
Pérdida por ingresos no percibidos		988,2		10,7%	801,5%		0,0		0,0%	--
Pérdida por dificultades de ejecución		<u>94,3</u>		<u>1,0%</u>	<u>76,5%</u>		<u>0,0</u>		<u>0,0%</u>	--
Subtotal	123,3	1.082,5	0,9%	11,7%	877,9%	0,0	0,0	0,0%	0,0%	--
A Nivel Operativo	401,6					306,5				
Pérdida por dificultades de ejecución		711,1		7,7%	1,8		613,0		5,5%	200,0%
Pérdidas por dificultades de control administrativo		--		--	--		--		--	--
Pérdidas por robo, extravío o daño		30,0		0,3%	7,5%		145,7		1,3%	47,5%
Pérdida por filtración de beneficiarios		<u>3.005,0</u>		<u>32,6%</u>	<u>748,2%</u>		<u>4.242,1</u>		<u>37,8%</u>	<u>1384,0%</u>
Subtotal	401,6	3.746,1	3,0%	40,6%	932,7%	306,5	5.000,8	2,4%	44,5%	1631,5%

Fuente: Elaboración propia

A manera de conclusión se observa que el total de pérdidas cuantificadas asciende a cerca del 66% de los ingresos actuales del programa CEN-CINAI, y a cerca del 90% de los del programa de Comedores Escolares. Los componentes más importantes corresponden a las pérdidas por ingresos no percibidos de FODESAF (cerca del 55% en ambos programas), y las pérdidas por filtración de beneficiarios (32% y el 38% respectivamente), seguido de las pérdidas por faltantes de ejecución de recursos, los que tienen un peso relativamente mayor en el programa CEN-CINAI, 13% frente al 5% estimado para el programa de Comedores Escolares.

Este resultado demuestra la necesidad de atender tres temas importantes en el fomento de estos programas sociales. Primero resolver los temas de financiamiento del FODESAF, o del Ministerio de Hacienda. Segundo, diseñar mecanismos de mejorar la focalización del gasto en la población pobre sin que esto necesariamente signifique reducir la cobertura de atención a la población de mayores ingresos. Y tercero mejorar niveles de ejecución de recursos, particularmente en el programa CEN-CINAI reconociendo que parte del incumplimiento se ha debido a las dificultades de implementación del nuevo modelo descentralizado de organización.

6. Evaluación de la organización y desempeño

Esta sección tiene como objetivo evaluar la calidad de gestión de ambos programas, con el afán de determinar fortalezas y debilidades que afecten directamente la calidad de los servicios brindados.

Para desarrollar este objetivo, la organización y desempeño de los programas ha sido clasificada en cinco áreas generales a saber:

1. Planeación, presupuesto, y ejecución
2. Controles administrativos
3. Administración de instalaciones
4. Gestión de materiales
5. Administración de personal

La mayor parte de la información ha sido generada a través de la ESGP-07, y muchos de los resultados pueden observarse con mayor detenimiento en el documento adjunto “Principales resultados de la ESGP-07”.

6.1 Planeación, presupuesto y ejecución

En cuanto a planeación y presupuesto, ambos programas operan bajo la modalidad de techos presupuestarios definidos por las autoridades que aportan la mayor parte de sus recursos, es decir, el propio presupuesto del FODESAF, y las disposiciones presupuestarias de cada ministerio. Posteriormente la entidad encargada de la administración de cada programa, asigna los recursos entre las distintas unidades ejecutoras en función del número de beneficiarios y criterios adicionales como la variedad de servicios brindados, o su prioridad socioeconómica.

Posterior a la asignación de recursos para cada unidad ejecutora, entre directores y miembros de la asociación comunal elaboran un plan anual de trabajo, con su respectivo presupuesto, y ambos deben ser aprobados por las instancias administrativas superiores para así poder autorizar el respectivo giro de los recursos.

La evidencia muestra que este procedimiento se encuentra más normalizado y estandarizado en el programa de comedores escolares que en el de CEN-CINAI, producto en parte de la tradición y la simplicidad operativa de este primero.

Por otra parte, ambos programas se caracterizan por una alta ejecución de sus recursos particularmente durante la presente década, especialmente el de comedores escolares cuya organización se encuentra notablemente consolidada. Por su parte el programa CEN-CINAI ha enfrentado recientemente problemas de ejecución debido a dificultades en la implementación del modelo organizacional basado en las Asociaciones de Desarrollo Pro CEN-CINAI (ADPCC), las que se implementaron a cabalidad en el año 2005, y cuyo giro respectivo de recursos está condicionado a una amplia serie de requerimientos y documentos de control.

6.1.1 CEN-CINAI

En términos de participación en planeación a través de recomendaciones, tanto representantes como directores coinciden en que tienen una alta participación (más del 75% en ambos casos), mientras que este no es el caso de los beneficiarios (sólo 30% declara participar con recomendaciones).

Salvo algunas anomalías, la extensa mayoría de los centros cuenta con un presupuesto anual y con un plan anual de trabajo. Sin embargo una alta proporción de directores particularmente en el área urbana (44%) declaró que este no es consistente con las necesidades del centro, en general un 24% de los directores declaró haber enfrentando problemas de coherencia interna del mismo, y cerca de la mitad declaró haber tenido problemas por atrasos en su aprobación.

En cuanto a la aprobación del plan anual de trabajo, un 12% declaró haber enfrentado dificultades en su aprobación, y aunque no todos justificaron los motivos, algunos declararon que se debió a problemas de organización de la propia ADPCC, a retrasos de la organización central y a la falta de la documentación necesaria.

En cuanto al giro de recursos, la mayoría de los directores (55%) declaró sufrir problemas de atraso, particularmente en el área urbana (69%). Esta situación ha causado fundamentalmente el atraso al pago de proveedores, y en menor medida reducción en el alcance del programa extramuros, y del programa de comida servida.

6.1.2 Comedores Escolares

En el caso de comedores escolares se identificaron algunos casos aislados en los que se declaró que no se contaba con un presupuesto de trabajo. Un 31% de los directores declaró que su presupuesto no es consistente con las verdaderas necesidades del centro, un 22% ha presentado dificultades de coherencia interna del mismo, y un 21% ha enfrentado atrasos en su aprobación.

En cuanto al giro de recursos, se observó que un 28% de los directores manifestó haber enfrentado atrasos en su giro, producto de anomalías por parte de DANEA (84%), y aunque esto no ha incidido en la cancelación del servicio, ha propiciado el atraso al pago de proveedores, reducción en la cantidad de alimentos servidos, y atrasos en el pago de salarios al personal.

6.2 Controles administrativos

En cuanto a la disposición de controles de operación, ambos programas declaran contar en gran medida con recursos como inventarios, registros de ingreso, registros de gasto, registros de compras, registros de beneficiarios, y controles de equipo y mobiliario. Sin embargo la frecuencia es menor cuando se trata de procesos de auditoría, controles de materiales en el caso de los CEN-CINAI, y controles de alimentos en el caso de los Comedores Escolares.

De las valoraciones de la calidad, se observa que para ambos programas se pueden proponer mejoras en los procesos de auditoría, y los controles de alimentos, materiales y equipo. Los contenidos de estas mejoras deberán estudiarse en el futuro con mayor detenimiento.

En particular para el caso del programa CEN-CINAI de las áreas rurales, se declara una baja valoración la calidad de los registros de compras, gastos, ingresos, beneficiarios, e inventarios. Lo que se podría atender a través del diseño de un programa de mejoramiento.

6.3 Administración de instalaciones

Un factor muy importante en el desarrollo de ambos programas es la capacidad y estado de las instalaciones físicas donde se brindan los servicios. En el caso de los comedores escolares la infraestructura se ve generalmente influida por el estado general de cada centro educativo. El programa CEN-CINAI por su parte, ha requerido desarrollar su propia infraestructura, tanto con recursos propios como con recursos brindados por la propia comunidad o el sector privado.

6.3.1 CEN-CINAI

En cuanto al programa CEN-CINAI, poco más de un 35% de los directores considera que las instalaciones son insuficientes o muy insuficientes para el número de beneficiarios que atienden, mismo porcentaje aplica a la opinión de los representantes. La principal restricción a la capacidad, aunque con un gran porcentaje de no respuesta, no parece asociarse propiamente a las instalaciones en el caso del área urbana, sino a un problema de equipo de trabajo, mientras que en el área rural las instalaciones y en menor medida el transporte parecen ser las principales limitantes. En cuanto al estado de las infraestructura, tanto directores, representantes y beneficiarios poseen una opinión dividida entre un estado regular y bueno, aunque en el área rural es más evidente la opinión disconforme por parte de los directores y representantes. Los principales problema de mantenimiento son: los sistemas eléctricos, los equipos de cocina, las paredes y el alcantarillado o aguas negras.

6.3.2 Comedores Escolares

Según la muestra seleccionada de comedores escolares, tanto directores como representantes de Juntas de Educación coinciden en que aproximadamente la mitad de los centros poseen una capacidad insuficiente para el número de beneficiarios que atienden. El estado de los mismos no es homogéneo y domina la calificación de regular. La principal restricción a la capacidad actual son las instalaciones. Y los principales problemas de mantenimiento corresponden a los sistemas eléctricos, el equipo de cocina, los techos y el sistema de alcantarillado o aguas negras.

6.4 Gestión de materiales

Para efectos de análisis, los materiales han sido clasificados en tres categorías: alimentos; materiales (oficina, didácticos o de cocina); y equipo (electrodomésticos de cocina, computadoras, televisores, etc).

Se incluye en el análisis de la gestión de materiales, aspectos como el proceso de selección y contratación de proveedores, el cumplimiento de los menues, la identificación de problemas por descomposición de alimentos, manejo de sobrantes de alimento, y problemas por robo o extravío de materiales.

6.4.1 CEN-CINAI

En cuanto al programa CEN-CINAI, la selección de proveedores considera especialmente la calidad de los productos ofrecidos. No se encontraron anomalías en cuanto al destino de los alimentos sobrantes, y solamente casos aislados con problemas por descomposición de alimentos.

En cuanto a las pérdidas por robo o extravío, se observó que al menos el 50% de los centros visitados han sufrido este problema en el caso de alimentos, materiales y equipo. El problema de pérdida de alimentos se acentúa en el área urbana, mientras que el problema de pérdida de equipo se acentúa en las áreas rurales. Los valores de las pérdidas oscilan entre los 150 000 y los 315.000 colones anuales.

6.4.2 Comedores Escolares

En cuanto al programa de comedores escolares, la muestra identificó casos aislados donde se declara que no se utiliza el menú proporcionado por DANEA. En cuanto al proceso de selección de proveedores los principales criterios son el precio y la calidad, aunque también se observaron casos aislados donde se declara haber enfrentado problemas para encontrar los alimentos de la lista debido a que en la zona no se disponen de ciertos productos.

El proceso de contratación recomendado por reglamento es por acuerdo de la Junta de Educación, sin embargo se observa que es el segundo más frecuente después de la contratación directa, particularmente en el área rural. Finalmente en algunos casos en el área urbana, se observó la anomalía de contratación por recomendación del director.

En cuanto desperdicios de alimentos, la opinión resulta muy disímil entre directores y representantes, ya que aunque los primeros argumentan que no sobran y de hacerlo se botan, los representantes aunque con una alta proporción de no respuesta, aseguran que se dan a otras personas o sufren otro destino. Muy aislados casos reportaron problemas por descomposición de alimentos. Y finalmente por extravío o robo, cerca de 30% de los centros (promedio entre la opinión de directores y representantes) declara haber sufrido pérdidas de alimento,

materiales, o equipo por valores totales que van entre los 72.000 y los 370.000 colones anuales.

6.5 Administración de personal

Ambos programas presentan necesidades distintas de personal. Mientras que el programa de comedores escolares requiere a los representantes comunales, el director, cocineras y personal de limpieza (se asume que el cuidado de los niños lo hace la maestra respectiva); el programa CEN-CINAI requiere a los representantes comunales, personal administrativo, personal con capacidades docentes, y sus cocineras deben tener además habilidades para el cuidado de niños, sin contar con la disposición de personal especializado en áreas específicas de nutrición u otros campos de la salud.

Para la evaluación en cuanto a número, motivación, conocimiento y cumplimiento del personal de ambos programas, se le solicitó a los directores y representantes evaluar estas características con respecto al personal de las asociaciones comunales, el personal administrativo, y el personal voluntario. Finalmente se les preguntó a los directores los principales temas de capacitación que recomiendan para este personal.

6.5.1 CEN-CINAI

Por su parte en cuanto al programa CEN-CINAI, se observa una ligera insatisfacción por parte de los mismos representantes en cuanto a la motivación, conocimiento y cumplimiento de los miembros de la ADPCC. Se manifiesta la necesidad de incrementar el personal administrativo y de servicio del programa, y fomentar el trabajo comunitario en las áreas urbanas. En cuanto a los principales temas de capacitación se destaca la necesidad por la formación en temas administrativos (49% de los directores), seguido de temas de trato a beneficiarios particularmente con necesidades especiales, y relaciones sociales y laborales.

6.5.2 Comedores Escolares

En cuanto al programa de comedores escolares, se aprecia que existe una satisfacción general con la motivación, conocimiento y cumplimiento de todo el personal. Pero si una disconformidad tanto en el área urbana como rural en cuanto al número del personal administrativo y de cocineras.

Como principales temas de capacitación recomendados por los directores se destaca, más formación en manejo de alimentos, en temas administrativos, en relaciones sociales y nutrición.

7. Observaciones sobre la calidad e impacto

El objetivo de la presente sección es profundizar el conocimiento en cuanto a la calidad de los servicios brindados de ambos programas, así como el impacto que estos servicios están generando en la población beneficiada.

La información disponible es la que se recopiló como parte de la descripción de ingresos y gastos de los programas, así como la opinión de los representantes de los hogares beneficiarios encuestados por la ESGP-07.

A continuación se detallan los principales resultados.

7.1.1 Calidad

Dadas las diferencias en los servicios brindados, las consideraciones de calidad son diferentes para cada programa.

En cuanto al programa CEN-CINAI, la valoración se hizo de acuerdo a tres tipos de servicios: distribución de alimentos (extramuros), cuidado de niños (atención integral), y comedor (comida servida). En cuanto al servicio de distribución de alimentos, un 26% de los beneficiarios manifestó disconformidad con la cantidad de comida distribuida, declarando que esta no es suficiente para atender las necesidades de sus hijos. Pocas quejas se manifestaron en cuanto a la regularidad con que se brinda el servicio, aunque por el flujo interanual de recursos, se concluye que en los últimos años ha habido serios atrasos en el dispensado de alimentos para la distribución extramuros.

Una opinión favorable se registró con respecto al servicio de atención integral. Sobre éste, el 85% de los beneficiarios respondió que el servicio se brinda con regularidad, y un 66% que su calidad es “buena” o “muy buena”. Como recomendaciones se incluye ampliar el horario, aumentar el personal, y promover una mayor participación de los padres.

En cuanto al servicio de comedor, la mayoría de los usuarios (89%) valoran su calidad como “buena” o “muy buena”. Por otra parte, un 15% de los usuarios considera que se debería ampliar el servicio a otros días, y entre las principales recomendaciones se incluye mejorar los equipos de cocina, y ampliar las instalaciones.

Finalmente, un servicio adicional que se identificó en ciertos CEN-CINAI es el desarrollo de talleres multi-temáticos tanto a padres como a niños. En cuanto a su calidad, a pesar de la no respuesta, la mayoría de los usuarios (62%) declaró que la valora como “buena” o “muy buena”. Adicionalmente se le preguntó a todas las madres de niños beneficiarios, o madres beneficiadas directamente, los temas que les gustaría recibir en forma de talleres, a lo cual respondieron con mayor frecuencia los temas de: manualidades, psicología, arte y deportes, y nutrición.

En el caso del programa de comedores escolares, la calidad percibida por parte de las madres de niños beneficiarios se concentra en las valoraciones de “buena” y “muy buena” (77%)

seguido de la valoración “regular” (19%). Esta satisfacción relativa con la calidad del servicio se justifica en parte por la constante regularidad con la que se brinda el servicio, y una extensa percepción de que se sigue un plan nutricional. Finalmente el 96% de las madres de niños entrevistados respondió su interés en seguir recibiendo el servicio.

7.1.2 Impacto

Con la información disponible, se pueden desarrollar dos frentes de análisis en cuanto al impacto de los programas en la población beneficiaria. El primero es la focalización efectiva en atención a la población de escasos recursos, y segundo las opiniones de los beneficiarios en cuanto a las ventajas derivadas de su participación en el programa.

En cuanto a la focalización de los programas, el cuadro 39 presenta los datos de cobertura efectiva y potencial de la población más pobre en ambos programas, definida ésta como el 20% y el 40% de la población infantil de menor ingreso.

Cuadro 39: Indicadores de cobertura de los principales programas de protección social

Indicador	Centros Infantiles			Comedor Escolar		
	1999	2003	2006	1999	2003	2006
Cobertura Potencial ¹						
20% más pobre	33,4	36,9	29,0	161,5	177,0	189,2
40% más pobre	18,4	20,2	15,3	84,9	100,0	103,1
Cobertura Efectiva ²						
20% más pobre	17,4	16,4	13,2	57,4	67,9	69,1
40% más pobre	14,2	13,9	10,3	54,3	64,3	66,1
Exclusiones ³						
20% más pobre	82,6	83,6	86,8	42,6	32,1	30,9
40% más pobre	85,8	86,1	89,7	45,7	35,7	33,9
Filtraciones ⁴						
20% más pobre	44,4	47,9	47,1	63,8	61,3	62,5
40% más pobre	17,5	19,2	21,8	34,7	35,0	34,3

1/ Beneficiarios totales como porcentaje de la población meta. Las poblaciones metas consideradas son: menores de 7 años (centros infantiles), estudiantes de 5 a 17 años en centros públicos (comedores escolares).

2/ Beneficiarios en la población meta como porcentaje de la población meta.

3/ Porcentaje de la población meta no atendida por el programa.

4/ Beneficiarios fuera de la población meta como porcentaje de los beneficiarios totales.

Fuente: Elaboración propia con información de la EHPM del INEC de 1999, 2003 y 2006

Como principal resultado se muestra que el programa de comedores escolares cuenta con sobrecapacidad para atender a la población más pobre, pudiendo atender al 103% del 40% de la población infantil más pobre, mientras que el programa CEN-CINAI sólo posee capacidad instalada para atender aproximadamente el 15% de esta población. Esta diferencia se debe

principalmente a la naturaleza organizacional de ambos programas y de los servicios que ambos suministran.

A pesar de esta capacidad instalada, la selección de beneficiarios del programa CEN-CINAI sólo cubre el 10% de la población infantil más pobre (es decir un 66% de su capacidad), mientras que de sus beneficiarios actuales, aproximadamente el 22% corresponde a beneficiarios alejados de la condición de pobreza. Este resultado muestra que la estrategia de focalización del programa es relativamente exitosa, en el tanto en que el 78% de sus beneficiarios pertenecen a la población meta escogida (40% de la población más pobre), sin embargo la capacidad de impacto en la población pobre resulta restringida por la propia capacidad instalada del programa.

Por su parte, el programa de comedores cubre al 66% de la población infantil más pobre (entre 5 y 17 años), situación que se justifica por la amplia cobertura de beneficiarios y la amplia presencia en los centros de educación primaria estatal (98%). Este resultado demuestra que con estas consideraciones de la población vulnerable, las iniciativas para mejorar la cobertura efectiva del programa en la población pobre se deben dirigir a extender el servicio a centros de educación secundaria, al menos a los centros con mayor prioridad socioeconómica.

Una consideración importante a partir del resultado anterior, es el hecho de que, aproximadamente el 35% de los beneficiarios actuales del programa pueden no considerarse prioritarios en términos socioeconómicos pues pertenecen al 60% de la población con mayores ingresos. Como se mencionó en el capítulo 5, las soluciones al tema de focalización de los recursos no necesariamente deben proponer reducir su cobertura en la población no prioritaria, sino más bien encontrar alternativas externas de financiamiento para su atención, liberando recursos públicos para focalizar su gasto en la población de prioridad socioeconómica.

Para más información con respecto a las características de los beneficiarios en ambos programas, el cuadro 40, presenta al respecto algunos resultados de la EHPM del 2006. En éste se observa entre otras características, la alta focalización de beneficiarios en el estrato del 40% más pobre.

Cuadro 40: Características de los beneficiarios de ambos programas. 2006

Variable	Descripción		Población Total	CEN-CINAI	Comedor Escolar
Estrato de ingreso ¹	10% más	Pobre	11,1	29,0	20,4
	20% más	Pobre	22,4	51,0	37,2
	40% más	Pobre	44,4	75,2	65,4
	20% más	Rico	15,7	0,9	3,7
Estrato de Pobreza	Pobres	Extremos	6,0	15,1	10,5
	No pobres		77,2	55,1	63,3
Características demográficas	Mujeres		50,7	52,6	47,8
	Menores de 18 años		33,6	91,1	98,2
	Mayores de 64 años		6,5	0,0	0,0
Lugar de residencia	Zona Rural		41,0	65,6	54,8
	Regiones Periféricas		35,9	59,5	45,5

Fuente: Elaboración propia con información de la EHPM-06

Programa CEN-CINAI

En cuanto a los beneficios percibidos por la población atendida por el programa CEN-CINAI, éstos se pueden valorar en términos de tres objetivos generales: mejorar la nutrición de niños en gestación, lactancia o antes de asistir al sistema educativo; favorecer las oportunidades de empleo de sus madres; y mejorar la calidad de vida de los niños mediante la atención de las necesidades de salud y socioeconómicas de sus núcleos familiares a través de talleres.

En cuanto a la condición nutricional de sus beneficiarios, las estadísticas recopiladas por la propia Dirección de Centros de Nutrición y Desarrollo Infantil (DCNDI), muestran que si bien los casos atendidos por desnutrición severa son pocos, el porcentaje de beneficiarios con desnutrición leve, varía entre un 19% para el servicio de atención integral, y un 37% para el programa de leche integra, con lo que es claro que el programa está atendiendo a una población en riesgo de salud por problemas de nutrición.

Sin embargo en cuanto al efecto real del programa para solucionar el problema de nutrición, éste no se ha evaluado, en parte debido a que aún con la información disponible, ésta no ha sido procesada en una base de datos global por beneficiarios, y además a problemas en la frecuencia y aplicación de las mediciones de la condición nutricional de los niños. Conocer el verdadero efecto del programa en la nutrición global de sus beneficiarios es importante con el objetivo de identificar el verdadero alcance del programa en el tema de nutrición, e identificar las iniciativas a desarrollar para mejorar su impacto.

Cuadro 56: Proporción de beneficiarios con problemas de nutrición, según servicio del programa CEN-CINAI

Servicio	Año						
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Atención Integral							
Sobrepeso	4,2%	4,1%	4,2%	3,8%	4,1%	4,3%	3,8%
Des. Leve	17,8%	18,8%	19,3%	20,7%	19,9%	19,8%	19,0%
Des. Mod.	2,2%	2,5%	2,5%	2,4%	2,7%	2,4%	2,4%
Des. Sev.	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
Comida Servida							
Sobrepeso	2,4%	2,4%	2,7%	2,7%	2,9%	2,6%	2,7%
Des. Leve	24,9%	25,3%	23,6%	24,3%	24,3%	24,4%	23,2%
Des. Mod.	4,2%	4,1%	4,3%	3,9%	4,2%	4,5%	3,6%
Des. Sev.	0,3%	0,2%	0,2%	0,2%	0,3%	0,2%	0,2%
Distribución de leche							
Sobrepeso	0,3%	0,3%	0,1%	0,2%	0,4%	0,3%	0,4%
Des. Leve	42,2%	40,9%	56,9%	44,6%	40,6%	39,7%	37,0%
Des. Mod.	6,9%	6,5%	10,4%	7,8%	7,8%	7,7%	6,6%
Des. Sev.	0,6%	0,5%	0,7%	0,4%	0,6%	0,5%	0,4%

Fuente: Ministerio de Salud, estadísticas de DCNDI.

A pesar del faltante de información sobre el efecto específico del programa en la nutrición de cada niño, la opinión de las madres es favorable en el tanto que la mitad afirma que efectivamente consideran que el programa les ayuda a mejorar la condición de nutrición de sus hijos. La otra mitad prefirió no responder ante la falta de información.

Otro efecto importante que pretende desarrollar el programa CEN-CINAI, es el favorecimiento de las condiciones de empleo de las madres. En este sentido, un 65% de las madres afirman que el programa les ha ayudado a mantener o conseguir empleo, lo que sugiere un adecuado impacto del programa en este objetivo. Sin embargo en el área rural, un 36% afirma que no tiene empleo, lo que se puede deber a que la demanda laboral en esta área no es tan alta como en la zona urbana, y a la limitada expansión del servicio de atención integral en las zonas rurales, particularmente en la región Huetar Norte y Atlántica como se mencionó en la sección 4.

Por su parte el objetivo de atención a las necesidades del núcleo familiar a través de talleres no es una labor que se haya registrado con gran frecuencia en la encuesta, sin embargo, los beneficiarios que reciben el servicio coinciden en que se encuentran satisfechos con las capacitaciones recibidas. Ante este resultado se recomienda desarrollar futuras evaluaciones específicas del impacto de los talleres en el desarrollo socioeconómico de las comunidades, así como en los hábitos nutricionales de sus pobladores.

A manera de conclusión, se solicitó a los directores y representantes del programa evaluar la evolución reciente de la demanda por el servicio, la calidad en general del mismo, y la participación ciudadana. Como resultado se declara un aumento en la demanda del programa en los últimos tres años, mientras que la percepción de la evolución de la calidad en este mismo periodo, se encuentra dividida entre los que opinan que ésta ha aumentado (53% de los directores) y los que opinan que se ha mantenido (35% de los directores). Finalmente la evolución de la participación ciudadana si bien la mayor frecuencia en la opinión de directores y representantes es que ésta se ha mantenido (48% de los directores, 42% de los

representantes), una alta proporción también declara que esta se ha reducido (21% de directores y 24% de representantes), Este último resultado explica la preocupación de padres y representantes por mejorar la integración de los padres de familia en las actividades realizadas por el CEN-CINAI.

Comedores Escolares

En cuanto al impacto del programa de comedores escolares, éste se debe evaluar en términos de sus tres objetivos fundamentales: mejorar la condición nutricional de los niños, mejorar su asistencia a clases, y mejorar su aprovechamiento en clases.

Serías dificultades se presentan cuando se trata de evaluar el impacto del programa en el estado nutricional de los niños. En este sentido, los escasos controles técnicos no permiten hacer mediciones al respecto, y dada la baja incidencia de desnutrición severa a nivel nacional, no hay una percepción clara entre directores y representantes comunales de que el servicio de comedor mejore el estado nutricional de los niños.

En cuanto a la asistencia y el aprovechamiento en clases, si bien los beneficiarios coinciden en que este programa es un factor importante para mejorar estos aspectos, cerca de un 26% de los mismos afirma que el servicio de comedor no es indispensable para su bienestar familiar. Estas declaraciones son consistentes con la modalidad extensiva con la que se brinda el servicio en todos los centros.

Otros aspectos como la evaluación de calidad del servicio en los últimos tres años, divide la opinión de directores y representantes comunales, ya que mientras los primeros afirman con mayor frecuencia que esta ha aumentado (65%), una alta proporción de representantes afirma que esta se ha mantenido (50%).

Finalmente en cuanto a la participación ciudadana, tanto directores como representantes manifiestan en mayor frecuencia que esta se ha mantenido en los últimos tres años, aunque en la opinión de un amplio grupo de directores (28%) que ésta se ha reducido.

8. Conclusiones y Recomendaciones

Como se mencionó al inicio, el presente informe tiene como objetivo evaluar los programas de Comedores Escolares y CEN-CINAI, identificando pérdidas en su flujo de recursos y alternativas operativas para mejorar la eficiencia en la prestación de sus servicios.

Características de los programas

El programa CEN-CINAI, es un programa dirigido a mejorar el estado nutricional de los niños gestantes, lactantes y preescolares, así como su desarrollo físico, social y económico durante sus primeros 7 años de vida. Para esto se les brinda alimentación, formación preescolar, y capacitación a sus padres.

El programa cuenta actualmente con 617 centros, atendiendo a una población de beneficiarios equivalentes de 115.000 personas, 77% niños menores de 7 años, 11% madres embarazadas, y 10% padres que asisten a programas de capacitación. El principal servicio dentro de la población infantil es la entrega única de paquetes de 1.600 g de leche.

Su cobertura se extiende por los 81 cantones del país, y su cobertura de beneficiarios se intensifica en mayor grado que la concentración de población, en las áreas periféricas, pese a que los servicios más sofisticados muestran mayor presencia en la región central del país.

Sus principales fuentes de financiamiento son: el Fondo de Desarrollo y Asignaciones Familiares (FODESAF, 37% de los gastos del programa), el Ministerio de Salud (60%), y las actividades comunales que según estimaciones representan cerca del 3% de los recursos totales del programa.

Las ADPCC administran cerca del 11% de los recursos totales del programa para compra de alimentos perecederos, mientras que la administración central se encarga de administrar el 89% restante compuesto de la siguiente forma: 57% para el pago de personal y 23% para la compra de leche y paquetes de alimento. Las iniciativas para mejorar la eficiencia de este programa, deben concentrarse en la utilización de recursos por parte de la administración central.

Finalmente en cuanto al gasto en términos reales, éste se caracteriza por presentar una evolución errática en la última década. Sin embargo su composición se ha caracterizado por una expansión relativa y absoluta del gasto en alimentos, hasta representar aproximadamente un tercio del gasto total. El gasto en personal, si bien se ha reducido ligeramente, siempre ha mantenido niveles cercanos al 60%.

El programa de Comedores Escolares, es un programa dirigido a proporcionar alimentos a niños de escasos recursos que asisten a las escuelas públicas. Actualmente se extiende a 4109 escuelas primarias (98% de las escuelas públicas) e incluye además ciertos centros de educación secundaria y adulta.

Su tradición operativa, y la simplicidad del servicio que ofrece, le permiten atender cerca de 4 veces el número de beneficiarios del programa CEN-CINAI, con volúmenes de recursos similares.

Sus principales fuente de recursos son: el FODESAF (87% de los recursos en el 2006), y el MEP (10% de los recursos en el 2006, y se programa que en el 2007 esta fuente duplique los recursos suministrados por el FODESAF), y los aportes de las actividades comunales que se estima que representan un 2% de los recursos totales del programa.

El 98% de los recursos del programa, los administran las Juntas de Educación, por lo que su atención resulta prioritaria en el estudio de iniciativas para mejorar la eficiencia en los gastos totales del programa.

Finalmente, la evolución de su gasto real, ha sido errática en la presente década. A pesar de esto, la participación del gasto total en el pago a cocineras se ha reducido en los registros de las fuentes normales de financiamiento hasta representar un 7,9% del gasto total registrado (se desconoce el comportamiento en número y costo de las cocineras en la planilla del gobierno central), y el peso del gasto en alimento ha aumentado notablemente hasta representar actualmente el 89% del gasto total del programa.

Estimación de pérdidas

Para la cuantificación de pérdidas de los programas, se definieron 5 tipos: pérdidas por recursos no percibidos, pérdidas por dificultades de ejecución, pérdidas por dificultades de control administrativo, pérdidas por robo o daño de activos, y pérdidas por filtración de beneficiarios no prioritarios por su condición socioeconómica.

Las pérdidas contabilizadas con referencia al año 2006, alcanzaron a representar cerca de un 66% de los recursos totales del programa CEN-CINAI, y cerca de un 90% de los recursos del programa de Comedores Escolares. Del total contabilizado, las más importantes para ambos programas correspondieron a las pérdidas por ingresos no percibidos (aproximadamente 55% de las pérdidas totales en ambos programas), las pérdidas por filtración de beneficiarios (32% y 38% para CEN-CINAI y comedores respectivamente), y pérdidas por faltantes de ejecución (13% y 5% respectivamente).

En cuanto a las pérdidas por recursos no percibidos, el principal componente en ambos programas nace en las restricciones del MH de girar a FODESAF el compromiso legal del 20% de la recaudación por Impuesto de Ventas. Este giro representó para el año 2006, el 119% de los recursos del fondo durante ese año (103.886 millones de colones), y la deuda total que data desde 1996 asciende a los 515.700 millones de colones, sin intereses.

En este sentido se recomienda encontrar arreglos de pago a la deuda adquirida, y mejorar el sustento financiero de FODESAF ya sea con fuentes alternativas para el fondo, o fuentes alternativas para el propio Ministerio de Hacienda.

El segundo componente de las pérdidas de recursos por parte del FODESAF, corresponde a la deuda por morosidad del pago de las cargas sociales, deuda acumulada que se estima a priori, en cerca de 25% de los recursos del fondo al año 2006.

Para este problema se recomienda gestionar acuerdos interinstitucionales para el cobro de deudas patronales incluyendo instituciones también afectadas como la CCSS, INS, IMAS, y el Banco Popular. Labor que a la fecha se realiza en forma individual. Así como la dotación a estas instituciones, o a la organización en representación de estas, de la potestad de ejercer medidas legales sobre los deudores.

Traducidos estos efectos al giro de recursos a los programas en estudio, se estima que el faltante de giro asciende a cerca de un 31% de los ingresos institucionales del programa CEN-CINAI durante el año 2006 (13.040 millones de colones), mientras que para el programa de comedores escolares, se estima que estos recursos ascendieron a cerca de un 60% de sus recursos institucionales durante el mismo año (12.260 millones de colones).

No se identificaron problemas serios de ejecución en el giro de recursos FODESAF – Juntas de Educación (JE) para el programa de comedores escolares, en parte debido a la normalización con que se asignan los recursos debido a que este programa opera bajo el régimen de ley de FODESAF. Sin embargo se identificaron ciertos problemas de ejecución en el giro FODESAF – MS para el programa CEN-CINAI, debido fundamentalmente a las restricciones de ingreso del propio fondo, y más recientemente a los problemas de implementación de las ADPCC. Sin embargo este último programa se ha visto favorecido históricamente por una defensa de su presupuesto frente a las restricciones de ingresos del FODESAF.

Una recomendación que surge de este análisis, es la necesidad de mejorar las medidas de control por parte de FODESAF con los programas bajo régimen de ley, particularmente en cuanto a uso de los recursos, y contabilización y seguimiento de beneficiarios.

En cuanto a las pérdidas por faltantes internos de ejecución, se observa que el programa CEN-CINAI presenta tanto restricciones en la aplicación de su presupuesto a nivel central, como a nivel local. A nivel central estas representan cerca del 5% de las pérdidas totales, mientras que a nivel local estas representan cerca del 8% de las pérdidas totales. En una muestra observada de centros, los faltantes de ejecución local alcanzan el 16% de los recursos administrados por las ADPCC. La explicación como se ha mencionado anteriormente, incluye las dificultades de ejecución de recursos a nivel local en el proceso de transición a la administración de las ADPCC, así como a denuncias por problemas en la gestión del giro de recursos durante el primer trimestre de cada año, debido al proceso normal de vacaciones de la administración central durante el fin de año.

A manera de recomendación, se incluye mejorar el sistema de trámite de recursos de tal forma que los recursos del primer trimestre del año puedan ser tramitados antes del periodo de vacaciones de las oficinas administrativas centrales del Ministerio de Salud. Y continuar con el proceso de normalización en la implementación de controles de las ADPCC:

En cuanto al programa de Comedores Escolares, prácticamente la totalidad de sus recursos son administrados por las JE, y una muestra de algunos centros educativos se observa que el

faltante de ejecución alcanza aproximadamente el 5% sobre los recursos disponibles. Con lo que este no se considera un problema que represente problemas al programa por el momento.

En cuanto a las denominadas pérdidas por dificultades de control administrativo, y definidas como pérdidas por dispersión de precios de compra en ciertos productos alimenticios, y pérdidas por inconsistencias en los registros de personal; es importante considerar que no se pudieron hacer cuantificaciones específicas sobre el valor que representan para los programas en general, debido a faltantes de información en cuanto a la estructura de compras por producto, al desconocimiento de la extensión de las anomalías observadas en los registros de personal.

A pesar de este inconveniente, los resultados muestran que estas pérdidas pueden resultar cuantiosas pues en ambos programas, las diferencias de precios en la mayoría de los productos alcanzan hasta un 100% del valor más bajo en cada producto. Y en cuanto a las anomalías en el registro de personal, estas representaron el 62% del registro de empleados en una muestra de centros infantiles, y al 15% en una muestra de comedores escolares.

Las anomalías de personal incluyen tanto personal de más como personal faltante en cada centro, y aunque a nivel global sólo puede deberse a problemas en la identificación del personal a nivel de centro, a nivel individual representa una asignación errónea de ingresos y gastos que actualmente no se está registrado en las liquidaciones anuales de cada centro. Adicionalmente a nivel general, estas diferencias pueden representar además anomalías graves como el pago a personal que no está laborando, o la desviación de recursos para la contratación de personal en forma informal por lo que resulta importante que las direcciones de ambos programas revisen y actualicen constantemente sus registros de personal.

Se recomienda un análisis más profundo sobre el peso relativo de las diferencias de precios en las compras de los centros de ambos programas, y los costos que representaría para el estado la implementación de un sistema centralizado de compra de alimentos.

En cuanto al registro de personal, resulta importante iniciar un proceso normalización y verificación cruzada del personal que labora en cada centro, particularmente en el caso del programa CEN-CINAI, con el objetivo de descartar posibles pérdidas por anomalías en el sistema de pago.

El presente análisis incluyó además una evaluación de las pérdidas por robo o extravío de materiales, a partir de las declaraciones de los directores tanto de centros educativos como centros infantiles. Como resultado, en ambos programas aproximadamente un 50% de los centros ha sido víctima de este mal en los últimos 3 años, situación que se replica tanto en el área urbana como rural, pero que parece ocurrir con mayor frecuencia y valor de pérdida por beneficiario en los CEN-CINAI. En estos últimos, los eventos de pérdida ocurren más de una vez al año, y con un valor de pérdida por beneficiario cercano a los 1.650 colones, mientras que en las escuelas los eventos de pérdida ocurren poco menos de una vez por año, y por un valor por beneficiario cercano a los 520 colones.

En ambos casos, aunque las pérdidas son más frecuentes y de mayor valor en el área urbana, el peso relativo en la atención por beneficiarios es mayor en el área rural, haciendo de estos centros los más afectados y vulnerables ante este tipo de pérdidas.

La solución a este problema requiere esencialmente la asignación de recursos de infraestructura dirigidos específicamente a mejorar la seguridad de las instalaciones.

En cuanto a las pérdidas por filtración de beneficiarios, lo que se observa en ambos programas es que mientras los recursos de FODESAF son dirigidos por ley a atender a las personas de escasos recursos, las unidades ejecutoras tanto del MEP como del MS cuentan además con objetivos más amplios que extienden la implementación de los servicios a la población no necesariamente pobre o de menor nivel socioeconómico.

En el caso del programa de CEN-CINAI, se estimó que la asignación de recursos a beneficiarios que pertenecen al 60% de mayor ingreso, durante el año 2006, fue de un 25%, mientras que para el programa de Comedores Escolares, este fue cercano al 35%.

La identificación de los problemas de focalización como un problema a atender, no necesariamente deben conducir a soluciones que restrinjan el servicio a la población de mayor ingresos, sino a soluciones que simplemente permitan una asignación más eficiente de los recursos. Una propuesta importante a evaluar es la de sistemas de cobro general por los servicios, con subsidios a la población pobre.

Observaciones sobre la organización de los programas

Programación, presupuesto y ejecución

El programa CEN-CINAI enfrenta actualmente un problema de ejecución anual de recursos a nivel local (25% de los recursos administrados por las ADPCC según una muestra de 9 centros infantiles). Este faltante de ejecución no necesariamente representa un deterioro de la calidad de los servicios sino a un desplazamiento en el giro de recursos durante la primera mitad del año, compensada seguramente en el periodo de escasez con los recursos generados por las propias ADPCC (28% de los recursos administrados por las ADPCC son generados por sus propias actividades). Este resultado puede deberse en parte a las dificultades de cumplimiento de los nuevos requisitos para el giro de recursos, sin embargo resulta recomendable revisar las condiciones en las que se programa el giro de recursos a los centros particularmente en el primer trimestre del año.

Otros problemas relacionados al proceso de planeación y presupuesto del programa CEN-CINAI son: la consistencia con las necesidades del centro, la coherencia interna de los presupuestos, y los procesos administrativos que conducen a su aprobación. Este resultado demuestra la necesidad de mejorar el sistema para integrar en mejor medida las necesidades por centro, con el proceso general de asignación de recursos.

El programa de comedores escolares enfrenta dificultades en menor escala en el proceso de planeación y presupuesto, problemas que normalmente se asocian a presupuestos no consistentes con las necesidades del centro, problemas de coherencia interna y atrasos administrativos para su aprobación. Aunque también se registra problemas de cumplimiento

en el giro de recursos, por la normativa de contratación de proveedores no permite que esto cause cancelación o deterioro del servicio brindado. Sistemas legales similares pueden ser considerados para el programa CEN-CINAI.

Controles administrativos

Ambos programas declaran poseer una amplia variedad de controles de operación, incluyendo inventarios, registros de ingresos, gastos, compras, equipos y mobiliarios, y beneficiarios. Sin embargo los directores y representantes de ambos programas, coinciden en la necesidad de mejorar el sistema de supervisión desde la administración central a través de procesos más frecuentes de auditoría.

Otra deficiencia observada en ambos programas es el procesamiento informático a nivel central de los reportes estadísticos y contables brindados por los centros locales. Este es el caso de los reportes contables de los centros del programa CEN-CINAI, así como los reportes de beneficiarios efectivos del programa de Comedores Escolares. Lo recomendable en este sentido, es poseer bases de datos con registros individuales por centro, que sean alimentadas por los mismos centros en tiempo real, a través de redes informáticas.

Otra recomendación que surge para ambos programas, es responsabilizar a las entidades administrativas centrales (DCNDI y DANEA) de brindar reportes contables no sólo de los recursos institucionales sino además de los recursos generados por las propias organizaciones comunales, así como los recursos de personal asignados por el gobierno a través de su presupuesto nacional. Esto permite conocer en mejor detalle las condiciones operativas de los programas.

A manera de resumen, ambos programas resultarían beneficiados de un programa de revisión y mejoramiento en el proceso de generación y procesamiento de estadísticas e información contable, tanto a nivel local como desde la administración central.

Administración de instalaciones

En ambos programas, directores y representantes coinciden en la necesidad de mejorar la capacidad y estado de las instalaciones. El tema de la capacidad parece ser más frecuente en el caso de las escuelas que en el de los centros infantiles, y los problemas de mantenimiento suelen coincidir en temas como equipo de cocina, paredes, y alcantarillado.

Otra deficiencia común observada en ambos programas, particularmente en el área rural es la escasez de áreas de juego bajo techo, tema que resulta importante en Costa Rica, donde la época lluviosa se extiende por 9 a 10 meses.

Nuevamente la recomendación se dirige a mejorar la identificación de problemas de infraestructura a nivel de centro y asignar recursos a este fin.

Administración de materiales

En el caso del programa CEN-CINAI no se reportaron anomalías por descomposición o desperdicio de alimentos, y se muestra además una alta preocupación por la calidad de los productos en el proceso de compra.

Una situación ligeramente contraria se observó en caso del programa de comedores escolares, donde particularmente los representantes, declararon casos aislados de anomalías en cuanto a contratación de proveedores, mal uso de desperdicios, e incumplimiento en el uso del menú proporcionado por DANEA.

En cuanto al proceso de compra, en ambos programas se encontraron variaciones importantes en los precios de los principales productos adquiridos por los establecimientos, con precios por unidad que varían hasta en más de un 100% entre centros. Si bien el impacto final de estas variaciones no se pudo contabilizar en las pérdidas de los programas, sí muestran que las diferencias de precios pueden representar un problema mayor en el uso de los recursos de los programas, posiblemente en mayor medida en las zonas más aisladas donde la formación de precios es menos sensible a las condiciones de demanda.

Esta situación es consistente con los problemas reportados en los comedores escolares de áreas alejadas, para el cumplimiento de los menús, debido a dificultades para encontrar los productos necesarios.

En términos generales, la opinión de directores y representantes de ambos programas coinciden en que el actual sistema de registro y control en el uso de materiales y alimentos, se puede mejorar. Lo que conduce al siguiente tema en el uso de materiales y que se asocia a las pérdidas por robo o extravío de materiales.

Como se mencionó en la sección 5, el 50% de los centros entrevistados (tanto CEN-CINAI como CE, y en proporciones similares en el área urbana y rural) declaró a través de su director, que ha sufrido pérdidas de alimentos, materiales, o equipo, producto principalmente del ampa. El valor anual de las pérdidas entre los centros afectados varía entre los 100.000 colones para los CEN-CINAI, y los 155.000 colones para el caso de las escuelas. Y en ambos el mayor costo por beneficiario lo enfrentan los centros de atención rural.

Administración de personal

Los requerimientos de personal son distintos entre ambos programas, siendo el programa CEN-CINAI el más complejo de los dos, debido a las características de su población atendida y por la variedad de servicios brindados, particularmente en la modalidad de atención integral.

En el caso del programa CEN-CINAI, el personal es contratado por el Ministerio de Salud, y su planilla se paga con cargo al presupuesto del Gobierno Central. Sin embargo es importante destacar que con la información de la encuesta, se identificó una subestimación global del personal del orden del 20%, así como muchas anomalías en el registro en todos los tipos de personal. Las anomalías incluyen tanto personal de más en ciertos centros, como personal

aparentemente faltante en otros, y en total, el personal anómalo representó el 62% de la planilla esperada según el registro del Ministerio de Salud.

Las anomalías en el registro de personal resultan menores para el programa comedores escolares, siendo sólo el 14% de las cocineras las que se identificaron en condición anómala. No se observó tampoco una sobre o subestimación global del personal entre los centros entrevistados.

No se puede afirmar que estas anomalías en el registro de personal representen pérdidas de recursos del programa en general, pero si representan pérdidas no percibidas por los centros a nivel local, debido a la asignación errónea de recursos y gastos sin contrapartida que pueden ser mejor utilizados. Sin embargo la identificación de anomalías particularmente en el programa CEN-CINAI abre la necesidad de realizar un chequeo cruzado con el objetivo de verificar que no se estén presentando casos graves de desviación de recursos del programa en general.

Otras características del personal fueron analizados a través de la opinión de los directores y representantes en la encuesta, particularmente aspectos relacionados con el número, motivación, conocimiento, y cumplimiento del personal, así como temas recomendados de capacitación.

En el caso del programa CEN-CINAI, se manifiesta la necesidad de incrementar el personal administrativo y de atención a los beneficiarios, así como la necesidad de fomentar el trabajo comunitario en las zonas rurales. Como temas de capacitación, se recomienda asuntos administrativos (contabilidad), temas de trato a beneficiarios (necesidades especiales), y temas de relaciones laborales y sociales.

En el caso del programa de Comedores Escolares, se manifiesta la necesidad de incrementar el número del personal administrativo y de cocineras, destacando la necesidad de mayor formación en temas sobre manejo de alimentos, temas de nutrición, aspectos administrativos (caso de directores), y temas relacionados con relaciones sociales y laborales.

Observaciones de Calidad e Impacto

En cuanto a la cobertura de la población más pobre, el programa CEN-CINAI se caracteriza por que su capacidad instalada le permite cubrir el 15 de los niños menores a 7 años y que pertenecen a los dos quintiles de menor ingreso del país. A pesar de esto su cobertura efectiva es del 10%, y con un porcentaje de beneficiarios del nivel socioeconómico más alto del 22%.

Por otra parte, el programa de Comedores Escolares, por su extensión en cobertura, es el que atiende a la mayor proporción de población infantil de escasos recursos, alcanzando el 66% de los jóvenes entre 5 y 17 años que pertenecen a los dos quintiles de menor ingreso. Por otra parte, su amplia presencia en los centros de educación primaria (98%), confirma la necesidad de extender el servicio a los centros de educación secundaria, por lo menos a las áreas de mayor interés de atención socioeconómico.

Es importante considera que se estima que actualmente el 35% de los beneficiarios de este programa pueden considerarse como no prioritarios, debido al carácter extensivo con que se

brinda este servicio en la población estudiantil. Como se ha mencionado anteriormente las soluciones al tema de focalización no necesariamente debe proponer reducir su cobertura en la población no prioritaria, sino más bien encontrar alternativas de financiamiento para su atención liberando recursos públicos para su efectiva focalización en la población de interés socioeconómico.

En cuanto a la calidad de los servicios brindados, si bien no se cuenta con información primaria sobre la calidad de los alimentos servidos o distribuidos, así como de la calidad de la atención brindada. Se dispone de opiniones favorables para ambos programas por parte de los beneficiarios, particularmente en cuanto a calidad de los alimentos y frecuencia del servicio, este es el caso del 77% de las madres entrevistadas de niños en el comedor escolar, y el 62% de las madres atendidas o con niños atendidos en el programa CEN-CINAI¹³.

A pesar de lo anterior, en cuanto al servicio de distribución de alimentos del programa CEN-CINAI, una proporción importante de los beneficiarios (26%) muestra disconformidad con la cantidad distribuida de estos, argumentando que no le es suficiente para atender las necesidades de sus hijos. Aspecto que sumado a los problemas recientes por la irregularidad con que se brinda el servicio, ponen una señal de monitoreo sobre este servicio, lo que es importante ya que es el más extensivo en cobertura y costo total del programa (23%)

Las opiniones de los beneficiarios resultan bastante favorables para el servicio de atención integral, y se descubre un interés de los beneficiarios por aumentar el horario de atención y el personal en algunos centros, así como promover una mayor participación e los padres de familia. Este resultado favorece una posible iniciativa de extender este servicio a las áreas rurales, particularmente en las regiones Huetar Atlántico, y Huetar Norte.

Opiniones similares se registraron en cuanto al servicio de comedor o comida servida, con recomendaciones para extender el horario y los días de atención, así como aspectos e infraestructura y capacidad de algunos centros.

No se identificaron muchos beneficiarios del servicio de talleres, pero se identificó el interés de las madres de los niños beneficiarios por recibir este servicio en temas como manualidades, psicología, nutrición, arte, y deportes. Se recomienda realizar un estudio más profundo sobre el impacto de este servicio.

Para mejorar el análisis de impacto, se recomienda en ambos programas iniciar una labor continua de análisis de los efectos nutricionales en los beneficiarios de ambos programas. Esta recomendación requiere la aplicación constante de pruebas de nutrición a los beneficiarios, así como registros de información completos por beneficiario.

¹³ Corresponde a la pregunta de ¿cómo considera la calidad del servicio brindado? Incluyendo las respuestas muy buena, buena, regular o mala. Los porcentajes de opinión favorable (muy buena y buena) resultan altos considerando que la otra proporción de la muestra no mostró insatisfacción, sino más bien corresponden a faltantes de respuesta.

9. Bibliografía

Programa para la Alimentación y Nutrición del Escolar y Adolescente (PANEA). 2007. *Lineamientos de Trabajo, Programa de Alimentación y Nutrición del Escolar y el Adolescente PANEA-AÑO2007*. San José, Costa Rica: Ministerio de Educación Pública, División de Programas de Equidad.

Esquivel, Francisco. 2006. *Costos de los programas de atención integral de la primera infancia*. San José, Costa Rica: UNICEF-Costa Rica.

_____. 2001. *Costos de los programas de atención integral para niños y niñas menores de seis años*. San José, Costa Rica: UNICEF-Costa Rica y Programa de la mano.

Instituto Apoyo. 2002. *Public Expenditure Tracking Survey: The Education Sector in Perú*. Perú: Instituto Apoyo.

Ministerio de Planificación Nacional (MIDEPLAN). 1997. *Panorama Nacional 1996*. San José, Costa Rica: MIDEPLAN.

Ministerio de Salud (MS). 2007a. *Modelo conceptual y estratégico del Instituto de Nutrición y Desarrollo Infantil*. San José, Costa Rica: Ministerio de Salud.

Ministerio de Salud (MS). 2007b. *Programa de Nutrición y Desarrollo Infantil, Datos básicos 2006*. San José, Costa Rica: Ministerio de Salud. Dirección de Centros de Nutrición y Desarrollo Infantil. Unidad de Información.

Mora, Rosa María. 1989. *La atención de la familia y la niñez en Costa Rica*. San José, Costa Rica: Editorial de la Universidad de Costa Rica.

Picado Gattgens, Xinia. 1984. *Análisis de las Políticas Públicas: El Subprograma de Comedores Escolares 1975-1982*. San José, Costa Rica: Universidad de Costa Rica, Trabajo Final de Graduación.

Rivas, Priscilla. 1999. "Cronología de Políticas de Seguridad Alimentación y Nutrición en Costa Rica". UNICEF(editor): *Nuestro derecho...la nutrición y Salud en Costa Rica*, año 3, número 1.

Román Sánchez, Erick. 1992. *Las políticas públicas de nutrición infantil en Costa Rica: los Centros Infantiles de Atención Integral (CINAI/1977-1992) y la necesidad del Desarrollo Humano*. San José, Costa Rica: Universidad de Costa Rica, Trabajo Final de Graduación.

Trejos, Juan Diego. 2007. *Evolución del Gasto Público Social en Costa Rica en la última década: 1995 – 2005*. Documento mimeografiado preparado para el Banco Mundial.

Villalta Guillén, Wilfer. 1996. *Necesidades de capacitación en el nivel operacional del Programa de Comedores Escolares del Ministerio de Educación Pública*. San José, Costa Rica: Universidad de Costa Rica, Trabajo Final de Graduación.

World Bank (WB). 2006. *Brazil: Improving the quality of health spending resource management in Brazil's Unified Health System*. Brazil: World Bank, report No. 36601 – BR.

10. Anexos

Cuadro A1: Centros educativos con comedor escolar visitados y encuestas realizadas (continua)

Nº	NOMBRE	DIRECTOR	REPRESENTANTE JUNTA	BENEFICIARIO	PERCEPCION	TOTAL
1	Centro Educativo Cinco Esquinas de Carrizal	Si	Si	5	SI	8
2	Escuela Ascención Esquivel	Si	Si	5	SI	8
3	Escuela Francisco Gamboa Mora	Si	Si	5, se visitaron los hogares	SI	8
4	Escuela Finca San Juan	Si	Si	5	SI	8
5	Escuela Monterrey Vargas Araya	Si	No	5 estudiantes había buseta	SI	7
6	Escuela Braulio Morales Cervantes	Si	Si	5	SI	8
7	Escuela José Figueres	Si	Si	5	SI	8
8	Escuela San Rafael Turrialba	Si	Si	5, se visitaron los hogares	SI	8
9	Escuela La Margot Turrialba	Si	Si	5	SI	8
10	Escuela San Martín	Si	Si	5, se visitaron los hogares	SI	8
11	Escuela Alberto Paniagua	Si	Si	5	SI	8
12	Escuela Quircot	No (Asistente)	No	5	SI	7
13	Escuela Linda Vista	Si	Si	5	SI	8
14	Escuela Betania	Si	Si	5	SI	8
15	Escuela de Quebradilla	Si	Si	5	SI	8
16	Escuela Juan Vázquez de Coronado	Si	Si	5	SI	8
17	Escuela Sixto Cordero Martínez	Si	Si	5	SI	8
18	Escuela Ciudad de los Niños	Si	Si	5 estudiantes es un internado	SI	8
19	Escuela San Joaquín Corralillo de Cartago	Si	Si	5	SI	8
20	Escuela Lourdes	Si	Si	5	SI	8
21	Escuela Villa Ligia	Si	Si	5	SI	8
22	Centro Educativo Enseñanza Especial Pérez Zeledón	Si	Si	5	SI	8
23	Escuela Miraflores Pérez Zeledón	Si	Si	5, se visitaron los hogares	SI	8
24	Escuela Doce de Marzo 1948	Si	Si	5	SI	8
25	Escuela La Hermosa	Si	Si	5	SI	8
26	Escuela Manuel Belgrano	Si	Si	5	SI	8
27	Escuela San Vicente de Ujarráz	Si	Si	5	SI	8
28	Escuela Fernando Valverde Vega	Si	Si	5	SI	8
29	Escuela San Juan Miramar	Si	Si	5, se visitaron los hogares	SI	8
30	Escuela de Platanillo de Pérez Zeledón	Si	Si	5	SI	8
31	Escuela San Martín Buenos Aires	Si	Si	5, se visitaron los hogares	SI	8
32	Escuela Ujarrás de Buenos Aires	Si	Si	5	SI	8
33	Escuela Líder Doris Z Stone	Si	Si	5, se visitaron los hogares	SI	8
34	Escuela El Peje de Buenos Aires	Si	Si	5	SI	8
35	Escuela San Juan Bosco	Si	Si	5	SI	8
36	Escuela San Cristóbal de la Fortuna	Si	Si	5	SI	8
37	Escuela de Buenos Aires	Si	Si	5, se visitaron los hogares	SI	8
38	Escuela Los Ángeles	Si	Si	5, se visitaron los hogares	SI	8
39	Escuela San Miguel de Cañas	Si	Si	5	SI	8
40	Escuela San Cristóbal de Cañas	Si	Si	5	SI	8

Fuente: Elaboración propia según resultado de las visitas de la ESGP-07

Cuadro A1: Centros educativos con comedor escolar visitados y encuestas realizadas (conclusión)

Nº	NOMBRE	DIRECTOR	REPRESENTANTE JUNTA	BENEFICIARIO	PERCEPCION	TOTAL	
41	Escuela San Juan Chiquito		Sí	Sí	5, se visitaron los hogares	8	
42	Escuela Líder José Ricardo Orlich Zamora		Sí	Sí	5	8	
43	Escuela San Francisco de Heredia		Sí	Sí	5, se visitaron los hogares	8	
44	Escuela El Roble		Sí	Sí	5	8	
45	Escuela Mora y Cañas		Sí	Sí	5	8	
46	Escuela Fray Casiano de Madrid		Sí	Sí	5	8	
47	Esuela Arturo Torres Martínez		No (Asistente)	No	5	7	
48	Escuela Marañonal		Sí	Sí	5	8	
49	Escuela Antonio Obando Espinoza		Sí	Sí	5	8	
50	Escuela Luis Leipold Helbet Cañas		Sí	Sí	5	8	
51	Escuela El Tanque de la Fortuna		Sí	Sí	5	8	
52	Escuela Quebrada Grande Tilarán		Sí	Sí	5	8	
53	Escuela Líder el Carmen		Sí	Sí	5	8	
54	Escuela La Sierra de Abangares		Sí	Sí	3	6	
55	Escuela Puente Casa en San Carlos		Sí	Sí	5	8	
56	Escuela Dulce Nombre de San Carlos		Sí	Sí	5	8	
57	Escuela Barrio Los Angeles de San Carlos		Sí	Sí	5	8	
58	Escuela La Fortuna		Sí	Sí	5	8	
59	Escuela Boca Arenal		Sí	Sí	5	8	
60	Escuela Platanar de San Carlos		No (Docente)	No	5	7	
61	Escuela Líder De Matina		Sí	Sí	5	8	
62	Escuela General Tomas Guardia		Sí	Sí	5	8	
63	Centro Educativo Río Blanco		Sí	No	5, se visitaron los hogares	7	
64	Escuela Portete		Sí	Sí	5	8	
65	Escuela Los Corales		Sí	Sí	5	8	
66	Escuela Rafael Iglesias		Sí	Sí	5	8	
67	Escuela de Baatan		Sí	Sí	5	8	
68	Escuela Monteverde		Sí	Sí	5	8	
TOTAL			68	63	338	68	537
ESCUELAS QUE NO QUISIERON DAR INFORMACIÓN							
	Escuela Dante Aligheri (Lourdes, Montes de Oca)		La sustituyo la Escuela José Figueres de Sabanilla de Montes de Oca				
	Escuela Cedros (Cedros de Montes de Oca)		La sustituyo la Escuela Monterrey Vargas Araya de Montes de Oca				

Fuente: Elaboración propia según resultado de las visitas de la ESGP-07

Cuadro A2: Centros infantiles visitados y encuestas realizadas

No.	NOMBRE	DIRECTOR	PRESIDENTE	BENEFICIARIO	PERCEPCION	TOTAL
1	CARRILLO ALTO	Si	No se presentó	4	SI	6
2	LOS SAUCES	Si	Si	4	SI	7
3	SAN PEDRO	Si	Si	4	SI	7
4	HATILLO 8	Si	No se presentó	4	SI	6
5	SABANILLA	Si	No se presentó	4	SI	6
6	DESAMPARADOS	Si	Si	4	SI	7
7	PAVAS CENTRO	Si	Si	4	SI	7
8	RIO AZUL	Si	Si	4	SI	7
9	TURRIALBA SAN RAFAEL	Si	Si	4 (Se visitaron los hogares)	SI	7
10	SAN ISIDRO	Si	Si	4	SI	7
11	RIVAS PEREZ ZELEDON	Si	Si	4	SI	7
12	SAN PEDRO PEREZ ZELEDON	Si	Si	4	SI	7
13	EL CLAVEL	Si	Si	4 (Se visitaron los hogares)	SI	7
14	BORUCA	Si	Si	4 (Se visitaron los hogares)	No Existe local	6
15	BUENOS AIRES CENTRO	Si	Si	4	SI	7
16	BARRANCA PUNTARENAS	Si	Si	4 (Se visitaron los hogares)	SI	7
17	PUNTARENAS CENTRO	Si	Si	4	SI	7
18	TIERRAS MORENAS	Si	Si	4	SI	7
19	TILARAN	Si	Si	4	SI	7
20	NUEVO ARENAL	No llegó, se dejó cuestionario	Si	4 (Se visitaron los hogares)	SI	6
21	CAÑAS GUANACASTE	Si	Si	4	SI	7
22	LA FORTUNA SAN CARLOS	Si	Si	4	SI	7
23	ABANGARES	Si	No se presentó	4	SI	6
24	ESPARZA	Rechazo	Rechazo	Rechazo	Rechazo	0
25	FLORENCIA	Si	Si	4 (Se visitaron los hogares)	SI	6
26	CIUDAD QUESADA	Si	Si	3 No hubo ayuda por parte del personal zona urbana	SI	5
27	SAN FRANCISCO	Si	Si	4 (Se visitaron los hogares)	SI	7
28	PLATANAR	Si	Si	4	SI	7
29	MATINA	Si	Si	4	SI	7
30	ZENT DE MATINA	No se encontraba estaba cerrado	Si	4 (Se visitaron los hogares)	SI	6
31	LIMONCITO	Si	Si	4	SI	7
32	LA ALEGRIA SIQUIRRES	Si	Si	4	SI	7
33	Carrizal	Rechazo	Rechazo	Rechazo	Rechazo	0
Total		29	27	121	30	207

Fuente: Elaboración propia según resultado de las visitas de la ESGP-07

Cuadro A3: Ingresos registrados por el FODESAF en el periodo 1978 - 2006
(Millones de colones)

Año	Ingresos Corrientes					Ingresos Constantes					Participación relativa				
	Planillas	I. Ventas	Bonos	Otros	TOTAL	Planillas	I. Ventas	Bonos	Otros	TOTAL	Planillas	I. Ventas	Bonos	Otros	TOTAL
	Millones de colones corrientes					Millones de colones del 2000									
1978	248,4	276,2	0,0	76,8	601,3	6.730,4	7.484,8	0,0	2.079,9	16.295,1	41,3%	45,9%	0,0%	12,8%	100,0%
1979	325,7	314,7	0,0	32,7	673,1	24.659,6	23.832,0	0,0	2.478,3	50.969,9	48,4%	46,8%	0,0%	4,9%	100,0%
1980	361,0	323,6	0,0	92,9	777,5	22.952,1	20.571,4	0,0	5.905,2	49.428,7	46,4%	41,6%	0,0%	11,9%	100,0%
1981	461,3	437,1	0,0	57,3	955,8	23.237,5	22.021,4	0,0	2.888,1	48.147,0	48,3%	45,7%	0,0%	6,0%	100,0%
1982	718,1	709,5	0,0	127,5	1.555,1	22.323,5	22.055,8	0,0	3.963,8	48.343,1	46,2%	45,6%	0,0%	8,2%	100,0%
1983	1.129,6	641,5	0,0	514,0	2.285,1	24.771,4	14.066,2	0,0	11.271,6	50.109,3	49,4%	28,1%	0,0%	22,5%	100,0%
1984	1.459,0	506,7	0,0	338,8	2.304,5	25.442,4	8.836,6	0,0	5.907,4	40.186,4	63,3%	22,0%	0,0%	14,7%	100,0%
1985	1.799,5	1.097,1	0,0	110,8	3.007,3	25.941,5	15.815,3	0,0	1.597,2	43.354,0	59,8%	36,5%	0,0%	3,7%	100,0%
1986	569,5	582,6	0,0	83,0	1.235,1	6.906,1	7.064,3	0,0	1.006,1	14.976,5	46,1%	47,2%	0,0%	6,7%	100,0%
1987	2.282,9	770,5	0,0	123,3	3.176,6	25.174,1	8.496,1	0,0	1.359,4	35.029,6	71,9%	24,3%	0,0%	3,9%	100,0%
1988	3.562,3	3.061,9	0,0	163,9	6.788,1	31.569,3	27.134,4	0,0	1.452,4	60.156,1	52,5%	45,1%	0,0%	2,4%	100,0%
1989	3.844,5	2.270,6	0,0	164,5	6.279,7	26.668,7	15.751,1	0,0	1.141,4	43.561,2	61,2%	36,2%	0,0%	2,6%	100,0%
1990	4.891,0	2.899,9	0,0	741,1	8.532,0	26.345,7	15.620,8	0,0	3.992,2	45.958,8	57,3%	34,0%	0,0%	8,7%	100,0%
1991	6.543,5	2.462,2	0,0	1.512,5	10.518,2	30.272,6	11.391,1	0,0	6.997,6	48.661,4	62,2%	23,4%	0,0%	14,4%	100,0%
1992	9.680,6	5.197,3	0,0	2.422,8	17.300,7	37.670,7	20.224,6	0,0	9.427,8	67.323,1	56,0%	30,0%	0,0%	14,0%	100,0%
1993	12.501,6	5.891,7	0,0	3.749,9	22.143,2	40.628,5	19.147,0	0,0	12.186,6	71.962,2	56,5%	26,6%	0,0%	16,9%	100,0%
1994	14.188,8	5.831,8	0,0	5.865,1	25.885,7	37.010,5	15.212,0	0,0	15.298,8	67.521,2	54,8%	22,5%	0,0%	22,7%	100,0%
1995	15.932,1	7.376,3	0,0	6.865,8	30.174,2	33.308,3	15.421,1	0,0	14.353,9	63.083,4	52,8%	24,4%	0,0%	22,8%	100,0%
1996	20.312,8	11.786,4	0,0	5.535,1	37.634,3	36.358,1	21.096,7	0,0	9.907,3	67.362,0	54,0%	31,3%	0,0%	14,7%	100,0%
1997	25.178,9	14.111,7	0,0	1.825,8	41.116,4	39.916,5	22.371,5	0,0	2.894,5	65.182,5	61,2%	34,3%	0,0%	4,4%	100,0%
1998	30.157,2	15.990,7	5.971,8	481,4	52.601,1	40.567,5	21.510,8	8.033,2	647,6	70.759,1	57,3%	30,4%	11,4%	0,9%	100,0%
1999	36.675,1	11.156,4	5.971,8	2.196,8	56.000,1	41.748,1	12.699,6	6.797,8	2.500,7	63.746,2	65,5%	19,9%	10,7%	3,9%	100,0%
2000	41.748,8	18.198,0	5.971,8	245,5	66.164,1	41.748,8	18.198,0	5.971,8	245,5	66.164,1	63,1%	27,5%	9,0%	0,4%	100,0%
2001	47.150,7	15.400,0	5.971,8	850,2	69.372,7	41.267,6	13.478,5	5.226,7	744,1	60.716,9	68,0%	22,2%	8,6%	1,2%	100,0%
2002	48.892,4	24.183,7	5.971,8	439,5	79.487,3	37.642,4	18.619,1	4.597,7	338,3	61.197,5	61,5%	30,4%	7,5%	0,6%	100,0%
2003	59.663,2	10.845,3	5.971,8	3.912,9	80.393,2	40.684,6	7.395,5	4.072,2	2.668,2	54.820,5	74,2%	13,5%	7,4%	4,9%	100,0%
2004	69.861,2	2.550,0	5.971,8	6.409,0	84.792,0	42.415,5	1.548,2	3.625,7	3.891,2	51.480,5	82,4%	3,0%	7,0%	7,6%	100,0%
2005	82.045,6	0,0	5.971,8	3.506,7	91.524,0	43.598,4	0,0	3.173,4	1.863,4	48.635,2	89,6%	0,0%	6,5%	3,8%	100,0%
2006	99.177,3	2.269,5	0,0	2.181,9	103.628,8	45.839,0	1.048,9	0,0	1.008,5	47.896,4	95,7%	2,2%	0,0%	2,1%	100,0%
Crecimiento 78-90	28,2%	21,6%	--	20,8%	24,7%	12,0%	6,3%	--	5,6%	9,0%	2,8%	-2,5%	--	-3,2%	--
Crecimiento 90-00	26,9%	22,6%	--	-11,6%	25,6%	5,2%	1,7%	--	-26,6%	4,1%	1,1%	-2,3%	--	-29,6%	--
Crecimiento 00-06	18,9%	-34,1%	-100,0%	54,8%	9,4%	1,9%	-43,5%	-100,0%	32,7%	-6,3%	8,7%	-39,7%	-100,0%	41,5%	--

Fuente: Elaboración propia con datos de las liquidación presupuestarias del FODESAF

Cuadro A4: FODESAF, Ejecución Presupuestaria año 2006 (Millones de colones corrientes)

SECTOR	%	PROGRAMA	INSTITUCIONES		Porcentaje del Total	
			POR CONVENIO	POR LEY		
VIVIENDA	34.626,0	34,7%	BANH V - Fondo de Subsidio para la vivienda (Ley 7208)		34.193,2	0,0%
			BANH V - Reactivación FOS UV - BTR	432,8		0,0%
			Comisión Nacional de Emergencias		0,0	0,0%
PROTECCIÓN SOCIAL	26.599,8	26,7%	CNREE - Atención a la Discapacidad	1.005,3		0,0%
			IMAS - Necesidades Básicas para Personas y Familias	2.994,0		0,0%
			IMAS - Mejoramiento de Vivienda	1.000,0		0,0%
			IMAS - Titulación	0,0		0,0%
			IAFA - Prevención para el Consumo de Drogas (Ley 5662)		12,0	0,0%
			Comisión Nacional de Emergencias		0,0	0,0%
			CCSS - Régimen no Contributivo de Pensiones (ART. 4 Ley 5662 - 20%)		20.723,1	0,0%
			CONAPAM	350,5	0,0	0,0%
CCSS - Pacientes Terminales (Ley 7756 - 0,5%)		514,8	0,0%			
EDUCACIÓN	15.943,8	16,0%	FONABE - Beca Inicial	758,4		0,0%
			Fondo Nacional de Becas (Ley 7658)		1.029,5	0,0%
			Fondo Nacional de Becas (Convenio)	2.928,6		0,0%
			IMAS - Acceso a la Educación	0,0		0,0%
			MEP - Comedores Escolares (Ley 7763)		10.836,2	0,0%
			MEP - Equip. Y Mant. De Comedores Escolares (Ley 7097)		144,0	0,0%
			MEP - Fondo Nacional de Becas de Solidaridad Social (Ley 7667)		0,0	0,0%
			Fondo de Apoyo para la Educación Superior y Técnica del Puntarenense (Ley 7667)		247,1	0,0%
SALUD NUTRICIÓN Y PROTEC. A LA NIÑEZ	11.835,7	11,9%	OCIS - Nutrición y Desarrollo Integral	4.613,1		0,0%
			OCIS - Saneamiento Básico	31,5		0,0%
			FECRUNAPA - Federación Cruzada Nacional Adulto Mayor	0,0		0,0%
			IMAS - Alternativa atención Niñez y Adolescencia	893,3		0,0%
			INCIESNA - Servicio de Integración en Salud y Nutrición (Ley 5662)		12,0	0,0%
			PANI - Promoc. Defensa, Atenc. Y Protec. De lod Der. De la Inf. Y la Adolec. (Ley 7648)		5.256,2	0,0%
ICODER - Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación		1.029,5	0,0%			
EMPLEO	7.646,5	7,7%	IDA - Proinfancia y Desarrollo Industrial	0,0	49,5	0,0%
			IMAS - Oportunidades de Capacitación	146,9		0,0%
			IMAS - Creciendo Juntas	660,6		0,0%
			IMAS - Ideas Productivas	1.191,0		0,0%
			IMAS - Construyendo Oportunidades	450,9		0,0%
			CNP - Reconversión Productiva (Ley 7742 - 5%)		5.147,5	0,0%
			MTSS - Programa Nacional de Empleo	0,0		0,0%
EQUIPAMIENTO COMUNAL	1.019,9	1,0%	IDA - Infraestructura Básica Rural	0,0	648,9	0,0%
			ICAA - Abastecimiento de Agua Potable de Sistemas Rurales	371,0		0,0%
			MOPT - Construcción de Comedores Estudiantiles	0,0		0,0%
ORGANIZACIONES DE APOYO A LA MUJER	2.059,0	2,1%	INAMU - Instituto Nacional de las Mujeres		2.059,0	0,0%
SUBTOTAL				17.828,1	81.902,6	0,0%
TOTAL DE EJECUCIÓN					99.730,6	0,0%

Fuente: Elaboración propia con estadísticas de las liquidaciones anuales realizadas por DESAF.

Cuadro A5: Presupuesto, giro y ejecución de los recursos del FODESAF al programa de Comedores Escolares (ley 7763)

Año	Presupuesto autorizado por FODESAF	Recursos girados al programa	Recursos Ejecutados por DANEA	Presupuesto autorizado por FODESAF	Recursos girados al programa	Recursos Ejecutados por DANEA	Porcentaje de cumplimiento presupuestario	Porcentaje de cumplimiento de ejecución
	Millones de colones corrientes			Millones de colones constantes de 1992				
1992	1.870,0	1.337,2	1.337,2	1.870,0	1.337,2	1.337,2	71,5%	100,0%
1993	2.071,5	1.715,4	1.714,9	1.899,5	1.572,9	1.572,5	82,8%	100,0%
1994	2.650,3	2.306,5	2.212,4	2.027,7	1.764,7	1.692,7	87,0%	95,9%
1995	4.050,2	2.942,7	2.818,0	2.528,3	1.836,9	1.759,0	72,7%	95,8%
1996	4.640,1	3.709,9	3.736,0	2.543,2	2.033,4	2.047,7	80,0%	100,7%
1997	5.086,6	4.679,3	4.594,7	2.507,1	2.306,4	2.264,7	92,0%	98,2%
1998	5.660,7	5.203,6	5.169,8	2.483,3	2.282,7	2.267,9	91,9%	99,4%
1999	8.446,4	6.352,0	6.310,0	3.365,0	2.530,6	2.513,9	75,2%	99,3%
2000	7.617,2	6.850,9	6.803,0	2.752,6	2.475,7	2.458,4	89,9%	99,3%
2001	7.350,5	7.139,3	7.133,2	2.393,9	2.325,1	2.323,1	97,1%	99,9%
2002	11.575,4	8.207,0	8.060,6	3.437,1	2.436,9	2.393,5	70,9%	98,2%
2003	8.912,9	6.889,7	6.889,7	2.408,8	1.862,0	1.862,0	77,3%	100,0%
2004	10.588,6	9.481,8	--	2.529,6	2.265,2	--	89,5%	--
2005	11.617,1	10.909,5	--	2.432,9	2.284,7	--	93,9%	--
2006	10.878,9	10.836,2	--	2.218,8	2.210,1	--	99,6%	--
Crecimiento 92-00	19,2%	22,7%	22,5%	5,0%	8,0%	7,9%	2,9%	-0,1%
Crecimiento 00-06	6,1%	7,9%	--	-3,5%	-1,9%	--	1,7%	--

Fuente: Elaboración propia con estadísticas de las liquidaciones anuales realizadas por DESAF
 Nota. A partir del 2004 DANEA dejó de suministrar a DESAF información sobre ejecución

Cuadro A6: Presupuesto, giro y ejecución de los recursos de FODESAF al programa de Comedores Escolares (ley 7097)

Año	Presupuesto autorizado por FODESAF	Recursos girados al programa	Recursos Ejecutados por DANEA	Presupuesto autorizado por FODESAF	Recursos girados al programa	Recursos Ejecutados por DANEA	Porcentaje de cumplimiento presupuestario	Porcentaje de cumplimiento de ejecución
	Millones de colones corrientes			Millones de colones constantes de 1992				
1992	84,6	77,3	77,3	84,6	77,3	77,3	91,4%	100,0%
1993	106,5	58,3	58,3	97,7	53,5	53,5	54,7%	100,0%
1994	150,0	185,7	185,7	114,8	142,1	142,1	123,8%	100,0%
1995	192,4	0,0	0,0	120,1	0,0	0,0	0,0%	--
1996	210,0	0,0	0,0	115,1	0,0	0,0	0,0%	--
1997	220,0	74,0	49,3	108,4	36,5	24,3	33,6%	66,7%
1998	341,8	106,0	88,8	149,9	46,5	39,0	31,0%	83,8%
1999	357,0	50,0	50,0	142,2	19,9	19,9	14,0%	100,0%
2000	388,0	49,0	49,0	140,2	17,7	17,7	12,6%	100,0%
2001	54,9	53,5	50,4	17,9	17,4	16,4	97,5%	94,3%
2002	577,9	15,0	15,4	171,6	4,5	4,6	2,6%	102,5%
2003	483,3	0,0	0,0	130,6	0,0	0,0	0,0%	--
2004	529,4	416,6	--	126,5	99,5	--	78,7%	--
2005	580,9	455,9	--	121,6	95,5	--	78,5%	--
2006	519,4	144,0	--	105,9	29,4	--	27,7%	--
Crecimiento 92-00	21,0%	-5,5%	-5,5%	6,5%	-16,8%	-16,8%	-21,9%	0,0%
Crecimiento 00-06	5,0%	19,7%	--	-4,6%	8,8%	--	14,0%	--

Fuente: Elaboración propia con estadísticas de las liquidaciones anuales realizadas por DESAF

Nota. A partir del 2004 DANEA dejó de suministrar a DESAF información sobre ejecución

Cuadro A7: Presupuesto, giro y ejecución de los recursos de FODESAF al programa de Comedores Escolares (leyes 7763 y 7097)

Año	Presupuesto autorizado por FODESAF	Recursos girados al programa	Recursos Ejecutados por DANEA	Presupuesto autorizado por FODESAF	Recursos girados al programa	Recursos Ejecutados por DANEA	Porcentaje de cumplimiento presupuestario	Porcentaje de cumplimiento de ejecución
Millones de colones corrientes			Millones de colones constantes de 1992					
1992	1.954,6	1.414,5	1.414,5	1.954,6	1.414,5	1.414,5	72,4%	100,0%
1993	2.178,0	1.773,7	1.773,2	1.997,1	1.626,4	1.626,0	81,4%	100,0%
1994	2.800,3	2.492,2	2.398,1	2.142,4	1.906,7	1.834,7	89,0%	96,2%
1995	4.242,6	2.942,7	2.818,0	2.648,4	1.836,9	1.759,0	69,4%	--
1996	4.850,1	3.709,9	3.736,0	2.658,3	2.033,4	2.047,7	76,5%	--
1997	5.306,6	4.753,3	4.644,1	2.615,5	2.342,8	2.289,0	89,6%	97,7%
1998	6.002,5	5.309,6	5.258,6	2.633,2	2.329,2	2.306,9	88,5%	99,0%
1999	8.803,4	6.402,0	6.360,0	3.507,2	2.550,5	2.533,8	72,7%	99,3%
2000	8.005,2	6.899,9	6.852,0	2.892,8	2.493,4	2.476,1	86,2%	99,3%
2001	7.405,4	7.192,8	7.183,6	2.411,8	2.342,5	2.339,5	97,1%	99,9%
2002	12.153,2	8.222,0	8.076,0	3.608,7	2.441,4	2.398,0	67,7%	98,2%
2003	9.396,2	6.889,7	6.889,7	2.539,5	1.862,0	1.862,0	73,3%	--
2004	11.118,1	9.898,4	--	2.656,1	2.364,7	--	89,0%	--
2005	12.197,9	11.365,4	--	2.554,5	2.380,1	--	93,2%	--
2006	11.398,3	10.980,2	--	2.324,7	2.239,4	--	96,3%	--
Crecimiento 92-00	19,3%	21,9%	21,8%	5,0%	7,3%	7,2%	2,2%	-0,1%
Crecimiento 00-06	6,1%	8,1%	--	-3,6%	-1,8%	--	1,9%	--

Fuente: Elaboración propia con estadísticas de las liquidaciones anuales realizadas por DESAF

Nota. A partir del 2004 DANEA dejó de suministrar a DESAF información sobre ejecución