

Información y descontrol en un programa público

Xinia Picado Gatgens*

PRESENTA UN NOVEDOSO ENFOQUE PARA EL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA, EL CUAL, SIN IGNORAR LAS CARACTERISTICAS DE HISTORICIDAD Y CONTEXTUALIDAD EN QUE SE ENCUENTRA INMERSO EL ACCIONAR ADMINISTRATIVO, PENETRA EN SU COMPLEJIDAD PARA CAPTAR LA DINAMICA QUE LO RIGE. ESTE ENFOQUE ES APLICADO PARA EL ESTUDIO DE UNA POLITICA PUBLICA: EL PROGRAMA DE COMEDORES ESCOLARES DE ASIGNACIONES FAMILIARES DE COSTA RICA DEL AÑO 1975 A 1982.

Introducción

En los últimos años se ha despertado un interés por el estudio de las políticas públicas desde una perspectiva integradora que, dejando atrás enfoques más estáticos y unidireccionales, traten de comprender la naturaleza dinámica y los intereses contrapuestos que subyacen en su ejecución.¹ Paralelamente, avances recientes en la Administración Pública,² han venido señalando la necesidad de estudiar su campo de acción como el punto de convergencia de distintas racionalidades: la racionalidad política como expresión de "lo político" en la administración del Estado, y la racionalidad productiva que basándose en enfoques más técnicos y prescriptivos pretende regular el quehacer administrativo.

Así, ha sido señalado por algunos autores que "el desarrollo teórico y práctico de la Administración Pública en América Latina, muestra cómo cada vez en forma más generalizada, se reconoce la importancia y el predominio de las consideraciones de carácter político en los procesos administrativos del Estado. Sin embargo, a este reconocimiento se han sumado muy pocos estudios encaminados a desentrañar las múltiples relaciones entre lo político y lo administrativo, más allá del plano formal e ideológico del discurso gubernamental".³ Se hace necesario por lo tanto ensayar nuevos enfoques en administración pública que sin ignorar las características de historicidad y contextualidad en que se encuentra inmerso el accionar administrativo, busque penetrar en su complejidad para poder captar la dinámica que lo rige.

En el desarrollo de este artículo se busca avanzar en esa línea del conocimiento tomando como caso de estudio la ejecución de una política pública: el programa de Comedores Escolares de Asignaciones Familiares de Costa Rica del año 1975 a 1982. Demostraremos en este trabajo que aún cuando se genera un cuantioso volumen de información sobre su

* Maestr en Administración Pública, Universidad de Costa Rica/Instituto Centroamericano de Administración Pública. Licenciada en Trabajo Social, Universidad de Costa Rica.

1. Cfr. Osziak, O. y O'Donell, J. *Estado y políticas estatales en América Latina. Hacia una estrategia de investigación*. CLACSO, 1978. Documento CEDES, No. 4, Buenos Aires, Argentina, 1976.

2. Cfr. Flores, Gilberto y Neé Jorge. *Administración Pública: Perspectivas críticas*, San José, ICAP, 1984, p. 161.

3. *Idem*.

funcionamiento el control del programa es muy incompleto; en parte porque el proceso que lo orienta responde a otra racionalidad que la meramente productiva. Finalmente, las conclusiones apuntan a destacar aspectos que en base a la observación del fenómeno empírico constituyan elementos de reflexión en la búsqueda de un nuevo paradigma para la administración pública.

El programa público

El Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares desde su fundación en 1974 ha venido empleando recursos económicos que alcanzan los $\$2.500^4$ millones en los últimos años y que se han invertido en asistencia social en programas de salud, alimentación y bienestar para los indigentes. El programa de Comedores Escolares es uno de los prioritarios no solamente por los recursos económicos absorbidos ($\$400$ millones como promedio anual), sino también por su amplia cobertura en todo el territorio nacional teniendo como objetivo fundamental brindar alimentación complementaria a los sectores pobres.

El control contable y administrativo del programa es responsabilidad de las siguientes instituciones:

Contraloría General de la República

Debe aprobar los presupuestos que le presenta la Oficina de Control de Asignaciones Familiares y fiscalizar el cumplimiento de la ley.

4. Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, *Liquidaciones de Presupuestos 1975-1984*.
5. Incluye únicamente el costo aproximado del SIN y no del préstamo total. Información proporcionada por la Embajada de Estados Unidos, Costa Rica.

Oficina de Control de Asignaciones Familiares (OCAF)

Tiene a su cargo la financiación, el control y la supervisión de los comedores.

Ministerio de Educación Pública (MEP)

Al Departamento de Asignaciones Familiares de esta institución le está asignado la ejecución del subprograma, empleando algunos recursos para el control del mismo.

Para efectos de nuestro trabajo nos circunscribiremos principalmente a la labor realizada por el MEP y la OCAF por ser éstas las instituciones más directamente relacionadas con el funcionamiento de los comedores, destacando adicionalmente algunos informes del Ministerio de Salud, que en alguna medida también colabora en el control del subprograma.

La información en torno al funcionamiento del programa

La generación regular de información de cierta calidad contribuye sustancialmente a orientar la ejecución de un programa. Examinaremos a continuación las distintas formas de obtención de información, presentando por cada una de ellas ejemplos de datos generados alrededor del funcionamiento e impacto de los comedores.

El Sistema de Información y Nutrición (SIN)

En el año 1976 con un costo de aproximadamente $\$1.342.000^5$ se firmó entre el Gobierno de Costa Rica y el de Estados Unidos, el acuerdo de préstamo AID 515T-026, autorizado por la Asamblea Legislativa para el establecimiento de un

proyecto de Alimentación y Nutrición. Este proyecto contemplaba entre otros estudios, la creación de un Sistema de Información y Nutrición para la toma de decisiones, en los programas de nutrición financiados con fondos de Asignaciones Familiares y de otras instituciones.

Desde su puesta en marcha en 1978 el SIN ha venido recabando información sobre los condicionantes socio-económicos de la desnutrición considerándola como un problema social, consecuencia de la desigualdad en la distribución de bienes y servicios. Con base en estas ideas, el SIN trabajó en la estimación de la magnitud de los distintos grupos pobres y desnutridos, ubicándolos en las distintas regiones de planificación nacional. Así se elaboró una Metodología de Clasificación Funcional para la identificación de grupos de familias con patrones de vida y condiciones socioeconómicas similares, considerándose que esta homogeneidad podía incidir, en una alta probabilidad de que estos grupos presentaran una respuesta similar a políticas y programas sociales.⁶

Utilizando esta información, y la obtenida con otros instrumentos, el SIN diseñó un perfil socio-económico de los 10 cantones del país con los niveles más altos y más bajos de retardo en talla. El grado más alto de retardo en talla se presentó en los cantones de: Coto Brus, Los Chiles, Buenos Aires, Aserrí, Pococí, Turrubares, Guatuso, Guácimo, Tarrazú y Golfito.

Al conocer con mayor precisión cuáles eran las regiones más vulnerables en el aspecto nutricional, era posible para las autoridades gubernamentales, encauzar las políticas de salud, para un mejoramiento de estas zonas. Este estudio fue presentado al Presidente Carazo y con

base en este documento el 28 de enero de 1981 el Primer Mandatario declaró a esas zonas "Cantones Prioritarios", enfatizando así la necesidad de concentrar esfuerzos, para la superación de los problemas económicos, sociales y nutricionales que presentaban estas poblaciones.

Dada la magnitud y cobertura del programa de Comedores Escolares, el SIN creó el Sistema de Información de Comedores Escolares (SICE) para racionalizar la utilización de los recursos del programa. Se llevó a cabo un Censo de Recursos Físicos y Humanos del programa; realizándose además estudios sobre los tipos de servicio brindados en los comedores, la asistencia de los beneficiarios y los costos por ración. También se inició una evaluación sobre su impacto nutricional con una muestra de 670 escuelas. Aún cuando este estudio no pudo procesar todas las variables investigadas, representó un primer esfuerzo por medir la eficacia del programa. Fue realizado por funcionarios del SIN con asesoría del Ministerio de Salud y el INCAP. El SIN ha realizado además estudios sobre los ingresos y egresos del programa, como también sobre el efecto del aumento de los precios en los alimentos básicos utilizados en los comedores.

Se presentan a continuación resultados de investigaciones del SIN sobre las condiciones de higiene e infraestructura de los comedores

Ejemplo 1980:

Entre los años 1979-1980 el SIN realizó un censo de todos los comedores en el territorio nacional, tomando como principales variables la dotación de agua y las condiciones ambientales y físicas de un total de 1428 comedores.

En el Cuadro 1 y en el 2 se detalla la distribución de escuelas según el tipo de abastecimiento de agua, el estado del local del comedor y de la bodega. Refiriéndose a las escuelas que cuentan con

6. Para ampliar este aspecto véase Salazar S. et. al. *Desarrollo Metodológico de la Clasificación Funcional en Costa Rica*. División, Sistema de Información en Nutrición de OCAF, Costa Rica, 1981.

CUADRO 1

SOLICITUDES COMUNALES (CENTROS EDUCATIVOS DE SEGUNDA ENSEÑANZA) PARA EL ESTABLECIMIENTO DE COMEDORES

Fecha en que es solicitado el comedor	Nombre del colegio	Incluido en el PCE	Cargo de la persona que firma la solicitud
22-3-76	Liceo de Paraíso	Sí	n.d.
10-5-76	Instituto Capacitación Técnica Talamasca	Sí	Profesora U.C.R.
22-3-76	Instituto Agropecuario de Pococí	Sí	Director
5-4-76	Colegio de Bataán	Sí	Director
27-8-76	Instituto Capacitación Técnica de Pejiballe	Sí	Presidenta Estudiantil
4-3-78	Colegio Vocacional Monseñor Sanabria	Sí	Director
14-3-78	Liceo Monseñor Rubén Odio	Sí	Director
14-3-78	Liceo Rodrigo Facio	Sí	Asist. Educación Nutricional MEP.
13-7-78	Instituto Técnico Profesional Educación Comercial y de Servicio: La Sabana	Sí	Director
12-6-78	Instituto Alfaro Ruiz	Sí	Director
16-5-78	Colegio Nacional de Artesanías	No	Director
17-1-79	El Director del Departamento de Educación de Adultos del MEP envía lista de colegios nocturnos y escuelas nocturnas para que sean incluidas en el PCE*		

* En la búsqueda solamente se encontró la solicitud pero no la lista de colegios y escuelas nocturnas.

Fuente: Volúmenes de correspondencia. Departamento Asignaciones Familiares. Ministerio de Educación 1976-1981. Elaboración propia.

CUADRO 2

COSTA RICA: DISTRIBUCION DE LAS ESCUELAS SEGUN EL TIPO DE ABASTECIMIENTO DE AGUA*

Tipo de abastecimiento de agua	Número de escuelas	Porcentaje
Escuelas sin problemas en fuente de agua	873	61,1
Escuelas que se abastecen por pozo	291	20,4
Escuelas que se abastecen por río o quebrada	103	7,3
Escuelas con insuficiencia de agua por cañería	142	9,9
Escuelas con insuficiencia de agua por tanque	15	1,0
Escuelas sin fuente de agua	4	0,3
TOTAL	1.428	100,0

* Cuadro obtenido en base a 1.428 comedores escolares censados. "Censo Nacional de Comedores Escolares 1979-1980".

Fuente: *Sistema de Información en Nutrición. Oficina de Control de Asignaciones Familiares, 1980.*

fuente de abastecimiento de agua, por medio de pozo (20,4%) y de río o quebrada (7,2%), señalaron los técnicos del SIN que estas escuelas pueden hallarse "expuestas a malas condiciones sanitarias y a la contaminación(...) lo que podría repercutir en términos nutricionales en un desaprovechamiento de la utilización biológica de los alimentos y de un alto riesgo de morbilidad".⁷

Si se suma el número de escuelas que se abastecen por pozo, y por río o que-

brada con las escuelas que tienen problemas de insuficiencia de agua, encontramos que un 38,9% de comedores no tienen un abastecimiento de agua adecuado, lo que en números absolutos viene a ser 555 escuelas.

En el Cuadro 2 ya mencionado, se aprecia como 532 (37%) escuelas no tienen una bodega adecuada para los alimentos: "estos tipos de local para almacenaje de alimentos se encuentran expuestos a factores de contaminación y deterioro como: roedores, insectos, poca ventilación, humedad, etc."⁸

Las escuelas que no cuentan con un local adecuado para comedor son un total de 328 (23%); en su defecto "se utilizan para dar el respectivo servicio las siguientes localidades: aula de enseñanza, local

7. *Censo Nacional de Comedores Escolares 1979-1980.* Oficina de Control de Asignaciones Familiares, San José, 1981.

8. OCAF. SIN. *Censo Nacional de Comedores Escolares 1979-1980. Informe parcial sobre los resultados de dotación de agua y condiciones físicas en los comedores escolares, 1980, p. 5.*

cercano a la cocina, corredor de la escuela, salón parroquial y salón comunal".⁹ Destaca el informe que debido a que estos locales no están condicionados para el servicio de comedor, podrían no contar con las condiciones de higiene necesarias, lo que dificulta aún más la prestación adecuada del servicio.

Los recursos humanos para el control

Supervisores de la Oficina de Control de Asignaciones Familiares (OCAF)

La Oficina de Control de Asignaciones Familiares cuenta con la División de Supervisión, Coordinación y Seguimiento para la supervisión del programa. Dos aspectos son importantes de destacar en lo que se refiere a la cantidad y a la calidad de los recursos empleados en la supervisión, para encarar la tarea de conocer y de evaluar la problemática de los comedores.

Sobre el primer aspecto debe señalarse que durante las administraciones Oduber (1974-1978) y Carazo (1978-1982), el número máximo de supervisores fue de 10 y 18 respectivamente. Estos supervisores además del programa de Comedores tenían a su cargo seis programas más: Centros de Educación y Nutrición (CEN), Centros Infantiles de Atención Integral (CINAI), Acueductos Rurales, Programa de Uniformes Escolares y Programa Alfa. Si se agrega a los programas mencionados, los 2.700 comedores escolares distribuidos en todo el territorio nacional, se puede comprender la insuficiencia de los recursos humanos para efectuar las tareas de supervisión, aún cuando cada supervisor cuente

con un vehículo para la realización de sus labores.

Pero hay todavía un hecho más interesante en lo atinente a la calidad de este recurso para la función de supervisión, la formación profesional de los supervisores no es uniforme. Algunos de ellos son maestros, otros se dedicaban a actividades comerciales antes de realizar este trabajo, unos pocos realizan o realizaron estudios universitarios.¹⁰ "Los supervisores son escogidos por criterios políticos, muchos son líderes comunales, con una posición política fuerte... hay entre algunos de ellos futuros diputados".¹¹ Debe anotarse aquí que este personal es renovado en cada cambio de gobierno, quedando únicamente en forma permanente dos o tres supervisores.

Informe de supervisores de OCAF

Ejemplo (1979):

Con fecha 17 de setiembre bajo memorandum No. 330, se reporta a la Dirección de Asignaciones Familiares una serie de problemas que se presentan en el Comedor Escolar de la Escuela República Venezuela de Escazú, Aún cuando se trata de un caso individual puede ser tomado como ejemplo para ilustrar algunas de las situaciones que podrían estarse presentando en algunos comedores por la ausencia de mecanismos de control eficientes. En este comedor se venían consumiendo alimentos suntuarios, y el supervisor de OCAF visitó el centro educativo encontrando que los precios de algunos de los alimentos no coincidían con los precios registrados en las facturas; se entrevistó a miembros del Patronato Escolar y manifestaron no estar al tanto de la situación, en el sentido de si las cantidades de alimentos registradas, fueron las que se recibieron en la escuela; la Directora de ese

9. *Ibidem*, p. 7.

10. Entrevista al Sr. Oscar Arce y al Sr. Carlos Catalán, Supervisores OCAF, 23-10-83.

11. Entrevista al Jefe de la División de Supervisión y Control OCAF, 24 de octubre de 1983.

centro educativo tenía un conocimiento parcial de la situación.

En entrevista realizada a la servidora doméstica del comedor se le preguntó "si los alimentos y las cantidades registradas eran ciertas, confirmando que efectivamente todo había entrado, y que le daba a los niños grandes tajadas de jamón y demás alimentos que llegaba. Que la señora Directora había conversado con un supervisor de Asignaciones y que éste le había dicho que el Patronato tenía mucha plata, que la gastara porque si no le quitaban el programa, agregando que por eso me di gusto comprando uvas, melocotones, cocteles de frutas, peras, aguacates, etc."¹² En realidad este ejemplo habla por sí solo de la falta de planificación y desviación de recursos del subprograma. Se agrava este hecho si se considera que Escazú no es una zona prioritaria en lo que se refiere a pobreza y desnutrición.

Supervisión del Ministerio de Educación-Departamento de Asignaciones Familiares

El Departamento de Asignaciones Familiares del MEP cuenta por su parte con el siguiente personal a nivel de las oficinas centrales:

- Una asesora supervisora de Educación Nutricional.
- Una asistente de la Asesora de Educación Nutricional.
- Trece supervisores de Educación Nutricional.

12. Memorandum de setiembre 10 de 1979 presentado por Oscar Arce Villalobos, Supervisor de OCAF.

13. Entrevista a la Srta. Mayela Arce Arce, Supervisora, Departamento de Asignaciones Familiares del Ministerio de Educación, octubre 10 de 1983.

Se desprende del examen de los recursos que trece supervisores resultan insuficientes para el control de 2.700 comedores distribuidos en todo el territorio nacional. En entrevista que se realizó a una de ellas,¹³ manifestó que las visitas a los comedores son aproximadamente cada dos meses y en algunos casos las visitas son todavía más espaciadas, porque son demasiados los comedores (...). Aún cuando están asignadas por regiones, cada supervisora tiene a su cargo un número aproximado de 208 comedores. Se concluye entonces, que si efectivamente las visitas de las supervisoras se realizaran cada dos meses, este personal tendría que estar empleando más de cinco días a la semana, para visitar los comedores, por lo que resulta probable que una gran mayoría de los comedores no sean visitados por la supervisora, o que ésta realice la inspección si acaso una vez al año. Agréguese además, que este personal no cuenta con vehículo para la ejecución de sus labores.

Informe de supervisoras del Ministerio de Supervisión

Ejemplo (1978)

Funcionarios del Ministerio de Educación destacan las condiciones de higiene de los comedores de 14 escuelas de Naranjo, Cartago, Puntarenas y Guanacaste. "El Comedor del Centro Educativo de Platanillo funciona en un galerón destaralado, en pésimas condiciones de higiene, estaban almorzando niños escolares y no escolares, alrededor de los cuales deambulaban gran cantidad de perros malolientes, no había agua y la cocinera repartía la alimentación a los niños que comían la jalea con las manos sucias y las uñas llenas de tierra (...) los niños pequeños entraban y salían del rincón donde se preparan los alimentos, en el más completo desorden, con el peligro de un accidente (...) es in-

concebible que se mantenga ese servicio de alimentación, que debe ser centro de irradiación de un programa fundamentalmente educativo, como foco de infección y de desorganización absoluta".¹⁴

Informes internos del Ministerio de Salud

En el trabajo regular que realiza el Ministerio de Salud se hacen observaciones y reportes sobre las condiciones de higiene de los comedores.

Ejemplo (1976)

El jefe de la Región Programática de San Isidro de Pérez Zeledón informa al Dr. Carlos Díaz Amador, Director del Departamento de Nutrición del Ministerio de Salud sobre el estado del comedor de San Carlos de Platanares, destacando que las paredes y el piso se encuentran en mal estado y representan un peligro tanto para los niños como para los empleados: "el agua se toma de una 'quebrada' y de lluvia en épocas de invierno, el agua de la quebrada se supone que está contaminada porque hay muchas casas que no tienen letrina (...) la bodega del comedor se encuentra expuesta a ratas, cucarachas y otros insectos que rompen los empaques de leche, jaleas, etc., por lo que los alimentos están en constante peligro de contaminación, y los niños corren el peligro de enfermar si llegaran a consumirlos".¹⁵

14. *Carta No. AD-130-78* firmada por la Asesora Supervisora de Educación Nutricional del Departamento de Asignaciones Familiares del MEP dirigida al Director de ese Departamento, fecha 8-2-1978.

15. *Carta No. RP5-609-76* Ministerio de Salud, 31 de agosto de 1976.

16. Ministerio de Salud, División Regiones Programáticas. *Carta del 2 de marzo de 1976*.

17. Ministerio de Salud. *Carta de Rafael A. Jiménez*, Supervisor, dirigida al Departamento de Vigilancia Epidemiológica, 22-8-1978.

El Director de la Unidad Móvil de Puntarenas reporta al Viceministro Técnico del Ministerio de Salud el estado del comedor escolar de la Escuela de Manzanillo de Puntarenas: "lo niños no cuentan con mesas ni sillas para tomar sus alimentos... éstos no están en lugar apropiado para su conservación, y no son preparados según las reglas higiénicas de preparación de alimentos".¹⁶

Ejemplo (1978)

En la Escuela Los Robles de Naranjo "el local usado para el almacenaje de los alimentos que se preparan para el consumo de los escolares de ese centro de enseñanza se encuentra en pésimas condiciones en su planta física, existe gran cantidad de roedores, moscas y cucarachas y los alimentos se almacenan en conjunto con insecticidas fosforados (Diacimón y Malatión). Pude comprobar también que los frijoles, arroz y azúcar estaban empacados en sacos no aptos para estos menesteres, inclusive algunos tienen marcados un letrero visible que dice "PELIGRO SEMILLA ENVENENADA NO APTA PARA CONSUMO HUMANO O ANIMAL".¹⁷ Continúa indicando que procedió a destruir 221 kilos de alimentos descompuestos y hace mención a varios animales (40 gallinas y 2 perros) que murieron después de haber ingerido sobros de arroz y frijoles del comedor.

Informes de Educadores

Los directores de escuela y supervisores regionales informan al Departamento de Asignaciones Familiares sobre los aspectos a controlar. Se detallan a continuación algunos ejemplos:

Ejemplo (1978)

En el comedor de la Escuela Nandayure (Guanacaste "La cantidad de moscas julio-diciembre/1986

es tan grande que es imposible que los niños reciban los alimentos en forma higiénica. Las moscas le cafan en el fresco, el almuerzo y los niños tenían que botar los alimentos, produciéndose un desperdicio enorme. Los niños en un 50% padecen de dolores de estómago".¹⁸

En los volúmenes de correspondencia del Departamento de Asignaciones Familiares del MEP se encontraron 26 cartas de directores de escuelas denunciando robo de alimentos por parte de la cocinera. Estas cartas fueron escritas en distintos meses del año 1976.

En el periódico *La Nación* del 12 de noviembre de ese año una publicación alude la carencia de higiene en los comedores escolares: "La falta de depósitos adecuados para almacenar los alimentos imposibilita la higiene y crea peligros para los escolares. Son frecuentes las denuncias de educadores en el sentido de que los insectos y los roedores dañan los comestibles o los infectan. En el congreso anual de la Asociación Nacional de Educadores se denunció que, en muchos comedores se pone en peligro la salud de los niños, por el hecho antes apuntado. Asimismo, son muchas las intoxicaciones masivas registradas en las escuelas desde que se puso en marcha el programa.¹⁹ Se señala además que las instalaciones inadecuadas no permiten mantener un estricto control de calidad sobre los alimentos.

Ejemplo (1980)

Aspectos similares en lo que se refiere a la infraestructura de los comedores son señalados en el estudio-resumen de 69 informes procedentes de las diferentes di-

recciones regionales del país y sintetizadas en la carta AF-478-80 del Director del Departamento de Asignaciones Familiares y dirigida al Viceministro de Educación el 12 de mayo de ese año.

Estudios especiales

Esporádicamente se realizan estudios de carácter más general:

Ejemplo (1980)

En enero de ese año el Departamento de Asignaciones Familiares del Ministerio de Educación elaboró un estudio sobre los comedores escolares y el estado de las bodegas donde se almacenaban los alimentos en los centros educativos, señalando los siguientes aspectos:

Aproximadamente un 40% de estas bodegas no reúnen las condiciones necesarias y aproximadamente un 75% no tiene la estantería adecuada.

"No hay una metodología ni técnica definida, cada bodega funciona de acuerdo a la iniciativa personal de los responsables y es por eso que se encuentran bodegas con todos los alimentos en el suelo, en desorden, amontonados y no solamente sucede lo anterior, sino que también, en más de un caso dentro de esta bodega guardan los agroquímicos (insecticidas, yerbicidas, etc.), que son tóxicos y venenosos (...). "Las normas de seguridad e higiene, en más de un 50% no son las adecuadas".²⁰ Se señala además: "de persistir esta situación se seguirá perdiendo grandes cantidades de dinero en mercaderías deterioradas; el desorden y el desaseo provocarán enfermedades y trastornos intestinales que no son recomendables para los niños (...) la mercadería seguirá en el suelo, sin ninguna

18. Dirección de Escuela de Nandayure, Guanacaste. 14 de junio de 1978.

19. Véase *La Nación*. "Desorden afecta a comedores escolares", 12 de noviembre de 1978.

20. Ramírez Solano V. *Comedores Escolares. Diagnóstico de la realidad*. Ministerio de Educación Pública, Costa Rica, 1980.

protección y el desorden administrativo seguirá imperando".²¹

Utilización de la información generada por el SIN

Informe de la Casa Presidencial

Ejemplo (1977)

En la evaluación de los tres subprogramas de gobierno realizada por la Oficina de Información de la Casa Presidencial, refiriéndose a los servicios brindados en los comedores escolares se señala: "los alimentos son de mala calidad y deficiente preparación. Las diferencias de comida entre los Centros de Educación y Nutrición y los Comedores Escolares se ha prestado para que surjan críticas negativas hacia los funcionarios de los comedores escolares, culpándoles de esas diferencias en lo que a veces se expresa en términos de robo y desperdicio atribuidos al personal encargado".²²

Observaciones

Los ejemplos citados y el estudio de los documentos identificados a lo largo de la investigación nos permiten destacar, que aún a pesar de que alrededor del subprograma se ha generado una gran cantidad de información, con un enorme potencial para el control, esta información no se ha utilizado plenamente ni se ha incorporado en forma sistemática ni integral, al proceso de control. Los mismos ejemplos demuestran la urgente necesidad de tomar decisiones correctivas.

21. *Idem.*

22. *Evaluación de Tres Subprogramas de Gobierno.* Oficina Información Casa Presidencial. Noviembre 1977.

23. Entrevistas realizadas al Jefe del Departamento de Asignaciones Familiares, a la Jefe y a la Asistente de la Unidad de Comedores Escolares del Ministerio de Educación los días 26 y 27 de octubre de 1983.

24. Martín, M. "Principios de información por excepción". *Revista Administración de Empresas*, No. 130. Ediciones Contabilidad Moderna. Argentina, 1981, p. 939.

Para los efectos de la investigación, interesaba conocer a un nivel exploratorio la utilidad que de la información brindada por el SIN, realiza la institución a la que corresponde en mayor medida la administración del Subprograma de Comedores Escolares: el Ministerio de Educación Pública. Con este propósito se entrevistó a las tres personas más directamente relacionadas con los comedores escolares en el MEP.²³

Los entrevistados coincidieron en que la información generada por el SIN en su gran mayoría no ha sido utilizada por el Ministerio de Educación. Se atribuyó este hecho principalmente a que la información suministrada presenta dificultades para su operacionalización como también la circunstancia de que el Departamento de Asignaciones Familiares del Ministerio de Educación no cuenta con los recursos idóneos para manejar esa información. En defecto de lo anterior, este Departamento ha utilizado como fuentes de información, las generadas por sus organismos descentralizados y los organismos comunales.

En esta línea cabe reconocer que aún cuando se disponga de información apreciable no necesariamente este factor garantiza la toma de decisiones acertadas. "Cada responsable debe recibir únicamente la información que le interesa para poder ejercer los controles y tomar las decisiones propias de las funciones que le fueron asignadas (...) la información debe ser presentada en forma tal que pueda ser leída e interpretada con facilidad por los usuarios".²⁴ En las entrevistas realizadas a los funcionarios del Departamento de Asignaciones Familiares del MEP hemos podido apreciar que estas condiciones no se presentan.

Una efectiva transmisión de información (octavo componente) no se aprecia

en el control del subprograma. En realidad mucha de la información que presentamos en este trabajo, se encontraba en poder de cada una de las instituciones participantes, sin que se la utilizara de manera conjunta y sistemática. En los casos en que la información es transmitida (ej. SIN), ésta no se utiliza plenamente.

Control contable

Los estados contables constituyen la memoria que registra la forma en que se invierten los recursos financieros de la institución. Si el funcionamiento de los sistemas contables es consignado de manera defectuosa, se dificultará el conocimiento del manejo real de estos recursos pudiendo ser testimonio de operaciones irregulares.

Los aspectos de contabilidad interna del Departamento de Asignaciones Familiares del MEP fueron estudiadas por OCAF detectándose importantes defectos en:

Control del gasto (Año 1975)

"No existe en la mayor parte de las veces, control a priori ni a posteriori del gasto en el Departamento de Asignaciones Familiares, por lo que las liquidaciones mensuales que han remitido a DESAF no reflejan el gasto real efectuado".²⁵

(Año 1981)

"Se tramitan y cancelan las liquidaciones de gastos de viaje y transporte a los

funcionarios de Asignaciones Familiares, sin que cuenten con el visto bueno de las personas que según el formulario deben autorizarlas.

Se entregan cheques por liquidaciones de gastos de viaje y transporte sin que el beneficiario anote en el espacio "recibido conforme" su firma autógrafa, dando testimonio de la ejecución del acto".²⁶

El control contable ejercido por la Oficina de Control de Asignaciones Familiares (OCAF)

En las páginas anteriores hacíamos referencia a los informes realizados por OCAF referidos al control del Departamento de Asignaciones Familiares del MEP como órgano ejecutor del Subprograma de Comedores Escolares.

Sin embargo, propiamente sobre el control ejercido por la Oficina de Control para los comedores escolares, no fue sino hasta 1983 en que la Auditoría de OCAF realizó un estudio sobre aspectos del control contable y de la supervisión del subprograma. Aún cuando este Informe de Auditoría no corresponde al período de estudio, en conversación sostenida con uno de sus funcionarios, éste opinó que los problemas de control mencionados pueden considerarse representativos de los años anteriores.²⁷ La siguiente transcripción ilustra el control que ejerce la OCAF como organismo contralor, para los comedores que operan con sistema de envío en efectivo.

(Año 1982)

"La Sección de Control de Pagos de OCAF no efectúa una revisión exhaustiva de la documentación presentada por los comedores escolares, como liquidación. En la revisión de facturas se detectan anomalías como: no adjuntan colilla del cheque, no se especifica número de cé-

25. Arias L. O. *Estudio General del Departamento Financiero DESAF*, Volúmenes correspondencia MEP, 1975, p. 5.

26. OCAF. *Informe sobre los resultados obtenidos en Estudio de Auditoría practicados en el MEP*. Archivos División Estudios Especiales. OCAF, 30 de junio de 1982.

27. Entrevista no estructurada. Auditor OCAF. Octubre 10, 1983.

dula del propietario, etc. (...). Facturas tomadas como liquidación de otros meses presentan alteración, anotación de fecha posterior, faltan firmas del Presidente y del Tesorero del Patronato Escolar, existen errores en la verificación aritmética de los documentos (...). No se verifica que las firmas autorizadas para manejar los fondos asignados (Presidente, Tesorero del Patronato) sen las mismas registradas en el banco y que sean las que aparecen en el informe mensual de compras, el único registro de firmas que existe es el que lleva cada agencia bancaria para efectos de la firma de cuenta bancaria.²⁸

Se especifica además en ese informe que la División Financiera no ejerce control directo sobre la Sección de Control, de pagos de la institución.

Control de los recursos materiales

Es un programa social dirigido a mejorar la condición socioeconómica de los más necesitados, la administración de los recursos debe obedecer a criterios sistemáticos que contribuyan a la prestación eficiente del servicio. Un indicador de esta eficiencia puede apreciarse en el funcionamiento de la bodega donde se guardan parte de los bienes que se utilizan para brindar el servicio.

En el informe de la Auditoría de OCAF ya citado, se alude a la administración, que el Departamento de Asignaciones Familiares del MEP realiza de la bodega (donde se almacenan bienes de los comedores escolares y otros programas) con un valor aproximado de ₡ 8 a 10 millones.

Se señala en el informe que:

28. Solano M. E. *Estudio de Auditoría de octubre de 1982 a marzo de 1983*. Oficina de Control de Asignaciones Familiares, Costa Rica, 1983.

29. OCAF. División de Auditoría, *Op. Cit.*, pp. 12-22. 30 de junio de 1982.

- "Los suministros y demás artículos que se custodian en la bodega no se clasifican ni tampoco se identifican empleando algún sistema lógico de inventario, que facilite su localización.
- No existe alguna instrucción escrita y en práctica que restrinja el acceso de personas no autorizadas a la bodega, donde se custodian los activos de Asignaciones Familiares (...).
- El Departamento de Asignaciones Familiares en el MEP no lleva un control paralelo al existente en la bodega de la Uruca sobre la cantidad de artículos, que entran y salen, así como las que se encuentran en existencia (...). No obstante, que la Contraloría General de la República emitiera un pronunciamiento al respecto, la medida no llegó a implementarse".²⁹

Observaciones finales

El estudio de los aspectos operativos del programa nos permiten señalar que:

- Aún cuando se ha generado información valiosa por medio del SIN y de otras investigaciones realizadas por funcionarios del Ministerio de Educación y de la Oficina de Control de Asignaciones Familiares, en su gran mayoría esta información ha sido poco utilizada. En algunos casos se ha dado cierto seguimiento y evaluación, pero en general el volumen de información obtenida ha sido poco aprovechada para la toma de decisiones correctivas.
- El programa no ha trabajado con un criterio claro y definido sobre los aspectos que se debían controlar y evaluar.

Cabe agregar además que:

julio-diciembre/1986

No ha existido en el período de estudio (1975-1982) un control contable adecuado en el Departamento de Asignaciones Familiares del Ministerio de Educación, unidad ejecutora del subprograma de comedores. Aún cuando la Contraloría General de la República dio recomendaciones concretas sobre estos aspectos, llama la atención que meses después de emitidos los mismos, el Departamento de Asignaciones Familiares del MEP no da respuesta a estos lineamientos.

En este rubro de control contable, es notable cómo el mismo ente contralor (OCAF) presenta también deficiencias en los procesos de revisión de las liquidaciones que le son presentados.

No han existido controles eficientes para la administración y manejo de la bodega de Asignaciones Familiares del MEP donde se custodian bienes

para la prestación del servicio de comedores. Este hecho se agrava si se toma en cuenta que en dicho establecimiento llegaron a guardarse artículos por un valor aproximado de ₡8 a 10 millones.

En lo que se refiere a las condiciones de infraestructura e higiene los ejemplos citados ilustran el descuido y el abandono con que han operado muchos comedores por lo menos durante seis años. El censo del SIN realizado en 1980 destacó que todavía en ese año, 555 escuelas (un 38,9% del total) no contaban con una fuente de abastecimiento de agua adecuada para garantizar las condiciones de higiene necesarias. Este mismo estudio identificó también que 532 centros educativos (37%) no tenían una bodega adecuada para guardar los alimentos, exponiéndose éstos al deterioro y a la contaminación de roedores.

CUADRO 3

COSTA RICA: SITUACION DE LAS ESCUELAS SEGUN ESTAS POSEAN O NO LOCALES ADECUADOS PARA BODEGAJE DE ALIMENTOS Y COMEDOR ESCOLAR*

	Número escuelas	Porcentajes
Escuelas sin local adecuado para bodega	532	37,0
Escuelas con local de bodega adecuado	896	63,0
TOTAL	1.428	100,0
Escuelas sin local adecuado para comedor	328	23,0
Escuelas con local de comedor adecuado	1.100	77,0
Total	1.428	100,0

* Cuadro obtenido en base a 1.428 comedores escolares censados. "Censo Nacional de Comedores Escolares 1979-1980".

Fuente: Sistema de Información en Nutrición. Oficina de Control de Asignaciones Familiares.

Asimismo cabe destacar que en ambas instituciones (OCAF y MEP) los recursos humanos destinados a la supervisión y el control son insuficientes para el número y la dispersión geográfica de los comedores en el territorio nacional.

Desde esta perspectiva, es que la ausencia de mecanismos de control adecuados que hemos podido apreciar y que se manifiesta en diversos niveles tales como: organización contable, estado y distribución de los alimentos,³⁰ condiciones de higiene e infraestructura con que operan los comedores; son a nuestro parecer elementos que evidencian que las autoridades gubernamentales que han tenido a su cargo la ejecución del subprograma, no han considerado prioritaria la operación eficiente de los procesos de control que deben orientar el funcionamiento de los comedores.

Llama la atención cómo, aún cuando en diversos momentos de la realización del programa los funcionarios relacionados con su ejecución señalan sus deficiencias, éste continúa arrastrando los mismos problemas y vicios.

De esta manera, el desorden que presenta el programa contradice y se opone a un enfoque eminentemente administrativo y eficientista, propio de la racionalidad productiva o técnica. Así, aún a pesar de contar con una tecnología de información adecuada, el programa se caracteriza por su descontrol como si existiera un acuerdo

implícito entre sus ejecutores para permitir esta situación. Estos factores problemáticos (procesos de control inadecuados, subutilización de la información, injerencia política) son a nuestro parecer los puntos álgidos en los que se contraponen intereses y racionalidades. Son los puntos de contacto en cuyo eje se resuelve la interrelación entre racionalidad técnica y racionalidad política. Estos puntos álgidos marcan los límites del acuerdo implícito subyacente al funcionamiento singular que ha tenido el programa de Comedores Escolares.

Por acuerdo implícito estamos entendiendo aquel arreglo que sin ser cuestionado ni explicitado, establecen los diversos grupos que intervienen en un programa (funcionarios políticos, responsables y ejecutores de su funcionamiento), para permitir su realización de acuerdo a lineamientos particulares. Aún cuando por la forma de operar de los comedores, el alcance de sus objetivos básicos pudiera cuestionarse, los parámetros que han enmarcado su funcionamiento, han permitido que este subprograma se convirtiera en un símbolo de la preocupación estatal por la redistribución del ingreso y el mejoramiento de las condiciones de vida de los sectores vulnerables.

A pesar de que se desperdiciaron millones de colones por pérdidas de alimentos, las condiciones de higiene no fueron las requeridas y utilizaron este servicio sectores de la población que no podían catalogarse como pobres,³¹ el haber hecho de este subprograma un servicio masivo, (400.000 beneficiarios) y el haberlo extendido a todas las regiones del país son factores que han contribuido a aumentar su impacto político.

De esta manera, los procesos de control deficientes parecen ser la condición necesaria para la particular ejecución que ha tenido el subprograma, en los que destaca la ausencia de una racionalidad técnica que controle integralmente su ejecución.³²

30. Denominados así en algunos estudios. Véase, Flores G. y J. Nef. *Op. Cit.*, p. 19.

31. Véase Cervantes S. "Gastos en alimentos según categorías de ingresos y su relación con el estado nutricional de los niños". *Boletín Informativo del SIN*, No. 8, San José, OCAF, 1980.

32. Véase Picado, Xinia y Crowther, Win. "El control en el sector público: administración es más que control, control es más que información e información es más que datos". *Revista Centroamericana de Administración Pública*, No. 6, enero-junio 1984, pp. 43-80.

CUADRO 4

FUNCIONARIOS Y DIPUTADOS QUE RECOMENDARON NOMBRAMIENTO DE SERVIDORAS DOMESTICAS PARA EL SUBPROGRAMA DE COMEDORES ESCOLARES

Cargo	Fecha solicitud	Nombre S.D.	Nombre escuela y localidad
Fernando Cuadra M.	14-7-1976	Deyanira Serrano Castillo	Escuela 20 de Noviembre, Chacarita, Puntarenas
Juan Gro. Brenes Castillo	21-7-1976	Iris Ramírez Serrano	Escuela Pacayas de Alvarado, Cartago
José Miguel Corrales Bolaños	2-3-1976	María Teresa Calderón S.	Escuela Loma Larga, Río Conejo
Juana Rosa Venegas Salazar	12-2-1976	Mariela Bartels Abarca	N.D.
Juan Bautista Mesén Arias	16-2-1976	Carmen Odilie Valverde B.	Escuela Floria Zeledon, Monte Redondo de Aserri
Manuel Antonio González Flores	3-2-1976	Margarita Esquivel Cascante	Escuela Agua Blanca, San Ignacio de Acosta
Juan Bautista Mesén Arias	12-11-1975	Margarita Esquivel Cascante	Escuela Agua Blanca, San Ignacio de Acosta
Alvaro Suárez Bolaños	28-1-1976	Alicia Alfaro Alfaro	N.D.
Elías Soley Soler	26-11-1975	Zoraida Hernández H.	N.D.
Yolanda Calderón S. de Gamboa	4-4-1979	Marta Morales Calderón	Escuela José Figueres
Leticia Chacón Jínesta	5-7-1979	-María Inocente González A. -Lasterenia Vargas Araya	Escuela Gabriela Mistral, La Guácima, Alajuela
Ramón Aguilar Facio	10-7-1979	-Nidia Avila Camacho -Dorella Molina Moya	Escuela Monseñor Sanabria No. 1 Escuela Monseñor Sanabria No. 2 San Rafael Oreamuno

Fuente: Volúmenes correspondencia Ministerio de Educación, 1975-1981.

En este orden de cosas, esta ausencia de racionalidad técnica, es funcional al predominio de otra racionalidad. Una racionalidad en la que inciden factores como la injerencia de los funcionarios políticos en la cobertura, el nombramiento político de los supervisores³³ y el mismo impacto del subprograma. Estos factores son efecto-demostración de ese predominio de la racionalidad política, que en determinados momentos pareciera haber imperado en el funcionamiento del subprograma.

En el estudio de este caso hemos aprendido que un examen cuidadoso de esta interrelación de racionalidad (administrativa y política) nos permiten detectar en la práctica cómo operan las reglas del juego en un sistema político y cómo se manifiestan y afloran en la ejecución

de un programa público. Los procesos de negociación, redefinición, espacios ignorados, puntos muertos de control van adquiriendo sentido al comprender la lógica subyacente a este accionar. Así, cada racionalidad le impone límites a la otra, mutuamente se condicionan pero también mutuamente se acomodan al *modus operandi* en el que la variable de poder burocrático imprime también su propia connotación.

Adentrarse entonces en la complejidad de esta interrelación identificando la dinámica de poder que la orienta, facilitará al administrador público no solamente una visión global del problema sino que le permitirá identificar las reglas del juego imperantes. Al captar los mecanismos de poder, la racionalidad de la inoperancia administrativa y el proceso de cambio continuo podrá intervenir más efectivamente en su transformación. □

33. Entrevista Jefe División Supervisión OCAF. Ya mencionada.