

Universidad de Costa Rica
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Administración Pública

Trabajo Final de Graduación para optar por el grado de Licenciatura
Modalidad Seminario de Graduación

Análisis de la capacidad institucional del Consejo Nacional de la
Persona Adulta Mayor (Conapam) para el ejercicio de la rectoría en el
período 2010-2018

Estudiantes:

Rosibel Cerdas Ramírez - Carné B41696
Mariana Cervantes Azofeifa - Carné B41702
Cristell Herrera Campos - Carné B43348
Wendollyn Morales Cordero - Carné B44652

Ciudad Universitaria Rodrigo Facio

Julio, 2020

San José, Costa Rica

Acta #166-2020
Tribunal Examinador de Trabajo Final de Graduación
Escuela de Administración Pública

Acta de la Sesión Virtual 166-2020 de las 18 horas del lunes 13 de julio de 2020 del Tribunal Examinador de los Trabajos Finales de Graduación de la Escuela de Administración Pública, llevada a cabo de manera virtual, convocada de acuerdo con el artículo 25 del Reglamento General de los Trabajos Finales de Graduación en Grado de la Universidad de Costa Rica, para la Defensa del Trabajo Final de Graduación de: Rosibel Cerdas Ramírez carné B41696, Mariana Cervantes Azofeifa carné B41702, Cristell Herrera Campos carné B43348 y Wendollyn Morales Cordero B44652.

La defensa del trabajo final de graduación se realiza por medio de la licencia de la plataforma zoom que el Centro de Informática le ha asignado a la Escuela de Administración Pública.

Personas miembros del Tribunal Examinador convocadas para la sesión: M.Sc. Víctor Garro Martínez, como Presidente del Tribunal Examinador; Dra. Violeta Pallavicini Campos, como Directora del Trabajo Final de Graduación, M.Sc. Diego Mora Valverde, como asesor del Trabajo Final de Graduación, Licda. Arlery Rivera Fallas como asesora del Trabajo Final de Graduación y Licda. Alma Luz Solano Ramírez, como docente de la Escuela de Administración Pública.

Artículo 1. El Presidente del Tribunal Examinador solicita a los estudiantes postulantes mostrar su documento de identificación, como medio para corroborar su identidad.

Artículo 2. El Presidente informa que los expedientes de las personas sustentantes contienen todos los documentos que el Reglamento exige. Declara que han cumplido con todos los requisitos del Programa de la Carrera de *Licenciatura en Administración Pública*, que les ha permitido realizar la Defensa de su Trabajo Final de Graduación.

Artículo 3. Las personas sustentantes realizaron la defensa oral del Trabajo Final de Graduación titulado "**Análisis de la capacidad institucional del Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (Conapam) para el ejercicio de la rectoría en el periodo 2010-2018**", en modalidad de Seminario de Graduación, dentro del tiempo señalado para tales fines.

Artículo 4. Terminada la presentación, las personas miembros del tribunal examinador, dentro del tiempo señalado por la Presidencia del Tribunal, realizaron las preguntas pertinentes sobre aspectos propios del tema tratado en el Trabajo Final de Graduación.

Artículo 5. Concluido el interrogatorio, el Tribunal Examinador procedió a deliberar de manera privada.

Artículo 6. Con fundamento en el artículo 26 del Reglamento General de los Trabajos Finales de Graduación, y luego de realizada la votación, el Tribunal Examinador calificó el Trabajo Final de Graduación

(X) APROBADO – AP-

() NO APROBADO – NAP-





Artículo 7. Con fundamento en el artículo 27 del Reglamento General de los Trabajos Finales de Graduación, el Presidente del Tribunal Examinador comunicó en público el resultado de la deliberación y declaró a las personas sustentantes como acreedoras al título de Licenciadas en Administración Pública.





Artículo 8. El Presidente del Tribunal Examinador les advirtió de la obligación de asistir al acto público de graduación, para prestar juramento y recibir el título correspondiente.

La Presidencia del Tribunal exhorta a las personas sustentantes a que una vez aprobado el documento final lo coloquen en el repositorio virtual kerwá de la Universidad.

Luego de la lectura del Acta, firmaron las personas miembros del Tribunal Examinador presentes y las personas sustentantes a las ____ 19:43 ____ horas.

M.Sc. Víctor Garro Martínez
Presidente del Tribunal

Rosibel Cerdas Ramírez
Carné B41696

Dra. Violeta Pallavicini Campos
Directora del Trabajo Final de Graduación

Mariana Cervantes Azofeifa
Carné B41702

M.Sc. Diego Mora Valverde
Asesor del Trabajo Final de Graduación

Cristell Herrera Campos
Carné B43348

Licda. Arlery Rivera Fallas
Asesora del Trabajo Final de Graduación

Wendolyn Morales Cordero
Carné B44652

Licda. Alma Luz Solano Ramírez
Docente de la Escuela de Administración Pública



El Reglamento General de los Trabajos Finales de Graduación, en su artículo 29 establece que "En caso de TFG sobresalientes, se podrá conceder una aprobación con distinción si así lo acuerda el tribunal examinador, por una votación de cuatro votos favorables."

(X) Se aprueba con Distinción





Observaciones: Debido a la calidad del trabajo, la importancia que tiene para futuras investigación y es un tema de reciente desarrollo en la profesión.

Original: Escuela de Administración Pública, Copia: Personas sustentantes.



Dedicatoria

A la adulta mayor que más amo, “mi viejita”, mi mamá, por su amor, paciencia y ternura para guiar mi camino, por sus palabras de aliento, por creer en mí más de lo que yo misma creo y por su lucha incansable durante tantos años para salir adelante juntas, mi matriarca favorita.

A mi prima, que ha sido como una hermana mayor en mi vida, por inculcar en mí el amor por el estudio y la disciplina y por ser de inspiración desde que tengo memoria, gracias por apoyarme, ella no se imagina lo mucho que influye en mi vida con sus palabras sabias siempre.

A mi Alma Máter la Universidad de Costa Rica, por haberle dado un giro a mi vida y a mi forma de ver el mundo, por abrir mi mente y mi corazón al conocimiento y la sabiduría, por darme la oportunidad de ser una profesional más al servicio de nuestra amada Costa Rica, es nuestro deber protegerla y que las nuevas generaciones la aprecien de la misma manera.

A la Fundación Ciudadelas de Libertad por formarme y apoyarme durante tantos años, por ampliar mi visión de mundo y forjar en mí la disciplina y el amor por la justicia y por quienes me rodean, a su fundador, que en paz descanse, Don Samuel Bermúdez Jiménez, por creer en la juventud desamparadeña que aún no conocía.

A mi país, por invertir en educación pública universitaria de calidad y brindar oportunidades de movilización social a la población costarricense, agradezco nuestro Estado Social de Derecho y me comprometo a defenderlo siempre.

Por último, a las personas adultas mayores que han fallecido en Costa Rica y el mundo durante la pandemia por el COVID-19, esta población en específico me inspiró a dar lo mejor de mí en esta investigación, una población invisibilizada y que merece todo nuestro amor, respeto y sobre todo que la institucionalidad pública responda oportunamente a sus necesidades.

“La educación, es una construcción de la persona” E. Sáenz

Rosibel Cerdas Ramírez

Le dedico esta tesis primeramente a Dios por darme fuerza, perseverancia, el entendimiento y el temple para superar este reto.

A mi papá Jesús y a mi mamá Margarita quienes que me dieron la vida, el estudio, los que siempre quisieron que estudiara cosas distintas y siguiera mis sueños, siempre han hecho que tenga cultura, valores y que ayude a los demás sin recibir nada a cambio, mi mamá nunca dejó de estudiar a pesar de todas las limitaciones, sino que se propuso hacerlo y lo ha logrado, y mi papá me ha enseñado que cuando uno se propone algo se puede hacer pase lo que pase con fuerza de voluntad. A mi hermana Isela porque es mi motor y por ella quiero ser un buen ejemplo, mi pequeña que siempre me ha motivado y me ha sacado miles de sonrisas en los días malos, y se ha alegrado por mí en los días buenos, mi apoyo, mi vida, mi todo.

A Oscar que siempre me ha apoyado y escuchado, me ha dado ánimos, me ha esperado, me ha visto en mis peores y mis mejores momentos y siempre me ha amado apesar de todo. Gracias, por hacerme sentir valiosa, amada, capaz, inteligente, valiente y por entender el porqué de mis decisiones. A María Jesús que me ha escuchado horas cuando lo he necesitado, me ha apoyado y se ha sentido orgullosa de mi tanto como yo de ella. A mi familia que siempre se ha alegrado de los pasos que he dado en la vida y nunca me han dejado sola. Mis tías, tíos, primos, primas y a mi abuelita Rosa.

A mis amigos, Cristine, John, José David, Katherine e Ivania que me mantuvieron siempre alegre, animada y querida a pesar de la distancia. A Sol, Venus, Quenny, Gasper y a Kübi que me esperaron y me acompañaron todas las noches que me tenía que quedar hasta tarde. A todos mis profesores que desde mi infancia hasta el final de la carrera han dejado una marca en mí y me han enseñado lo que necesito para la vida profesional y personal.

A todas las personas que han perdido la batalla en esta pandemia y a las que lo han logrado. Y finalmente a cada persona que de corazón se han alegrado por mí, me han hecho sentir querida, capaz, los nunca me han hecho sentir menos y que merezco cada meta de las que he logrado, a los que realmente son leales y estuvieron conmigo hasta el final y son fieles testigos del esfuerzo que puse en esta investigación y nunca me han subestimado, se los agradezco de corazón.

Mariana Cervantes Azofeifa

Al Maestro de la vida, porque le debo todo lo que tengo, lo que soy, y lo que seré, porque por su amor incomparable y su gracia he podido enfrentarme a la vida y alcanzar mis metas, porque su fortaleza y su paz me permitieron luchar hasta el final.

A mis papás Cyani y Christian, por enseñarme con su ejemplo que puedo lograr cada una de mis metas y sueños y recordarme siempre que soy capaz. Gracias por reír y llorar conmigo, y por cada una de sus oraciones y chineos constantes, gracias por estar presentes, gracias por creer en mí. Este logro es sólo una pequeña manera de retribuirles el enorme sacrificio que han hecho para darme siempre lo mejor y hacerme la mujer que soy.

A mis hermanas Ana Paula y Fernanda y mi hermanito Joshua, por su comprensión, paciencia y apoyo incondicional, por recordarme con sus pequeños detalles, sonrisas y abrazos, lo mucho que me aman, y por ser mi gran motivación para luchar y ser cada día mejor. Su amor no tiene comparación.

A Gabriel, mi amor, por sostenerme cada vez que sentía que ya no podía más, por levantar mi cabeza, y recordarme quién soy y de qué soy capaz. Por creer en mí, orar por mí, aconsejarme, escucharme, motivarme sin cansancio, y, sobre todo, por amarme incondicionalmente. Cada segundo tu apoyo y el de tu familia fue tangible.

A toda mi familia, mis abuelitos(as), tíos(as), primos(as), que me han motivado siempre y celebran cada uno de mis triunfos, por cada mensaje y abrazo que me llenaron de fuerza para seguir.

A Sigrid, por ser la mejor amiga del universo, por su paciencia infinita, por escucharme y hacerme reír como solo ella sabe hacerlo, pero, sobre todo, por ser incondicional. Y a cada persona que nunca dejó de mostrarme su cariño.

A mis amigos y amigas de ECU, por su comprensión, por siempre estar presentes y hacerme sentir sus abrazos, sus oraciones y su amor constante a pesar de la distancia.

Y a mi hermoso país, por luchar incansablemente por una educación pública de calidad.

Cristell Herrera Campos

A Dios por su respaldo e infinita misericordia y a la Virgen María por su intercesión para desarrollar y concluir este proceso de manera exitosa. Por ser mi guía y fortaleza para culminar esta meta en mi vida.

A mis padres por ser el principal apoyo en mis logros académicos y en mi vida en general. A mí papá por su amor y comprensión, por siempre motivarme a estudiar, a ser mejor persona y por enseñarme que debo luchar por lo que quiero.

A mí madre por ser esa mujer extraordinaria que cada día hace todo lo posible para mi bienestar, que me apoya y acompaña en cada una de mis decisiones para que cada día de lo mejor de mí, que, por su paciencia, amor, comprensión y confianza en mí, he logrado todo lo que me he propuesto y que ha sido un pilar muy importante en todos los años de mi vida y principalmente de carrera.

A mis hermanos, hermanas, sobrinos y sobrina por su apoyo incondicional en cada momento vivido de este proceso, por su paciencia, comprensión y motivación que me permitieron luchar por este logro hasta el último día.

A la Universidad de Costa Rica por ser la principal fuente de aprendizaje y conocimiento en todo este proceso, así como forjar en mí el deseo de hacer siempre lo mejor sin dejar de lado la importancia del valor público.

A Ross, Criss y Mary como compañeras y amigas de esta gran aventura, por ser un gran equipo de trabajo y por dar siempre lo mejor de cada una.

Por último, a todas esas personas amigas, amigos, amistades y otros familiares que de alguna u otra forma me apoyaron. Que gracias a su comprensión y consejos me motivaron a seguir luchando hasta el final.

Wendollyn Morales Cordero

Agradecimientos

Agradecemos a nuestra tutora la Dra. Violeta Pallavicini Campos, por su guía en el desarrollo de esta investigación, su rigurosidad académica, su determinación y su labor como docente que nos permitió alcanzar esta meta con excelencia.

Agradecemos al M.Sc. Diego Mora Valverde y la Licda. Arlery Rivera Fallas, por su constancia, sus consejos y sus recomendaciones como lectores, los cuales enriquecieron nuestro proceso de investigación.

Agradecemos a los funcionarios y funcionarias del Conapam y demás instituciones públicas que tomaron de su tiempo para atender nuestras entrevistas y brindarnos información de gran valor, así como su disposición para atender nuestras consultas e inquietudes durante todo el proceso.

Agradecemos a nuestra alma máter, la Universidad de Costa Rica, por brindarnos la formación académica y personal para concluir exitosamente este proceso académico.

Índice

Índice de Abreviaturas	5
Resumen	8
Introducción	10
CAPÍTULO I	12
Estructuración del problema de investigación	12
1.1 Antecedentes de investigación de capacidad institucional	12
1.2 Exposición y contextualización del problema de investigación	15
1.3 Preguntas de investigación	21
1.3.1 Pregunta general.....	21
1.3.2 Preguntas específicas	21
1.4 Justificación	21
1.5 Objetivos de investigación	23
1.5.1 Objetivo General	23
1.5.2 Objetivos Específicos	23
CAPÍTULO II	24
Elementos teóricos y metodológicos que fundamentan la investigación	24
2.1 Elementos teóricos que fundamentan la investigación	24
2.1.1 Nueva Gestión Pública (NGP) y mejora del desempeño gubernamental	24
2.1.2 Reformas estatales de primera y segunda generación	26
2.1.3 Capacidad institucional.....	29
2.1.4 Modelos para el análisis de capacidad institucional.....	31
2.1.5 Formulación de políticas públicas.....	35
2.1.6 Coordinación interorganizacional.....	38
2.2 Metodología de la Investigación	40
2.2.1 Enfoque de investigación.....	40
2.2.2 Diseño de investigación.....	40
2.2.3 Población	40
2.2.4 Diseño muestral	41
2.2.5 Dimensiones de análisis y sus atributos	41
2.2.6 Técnicas e instrumentos para la recolección de la información	45
CAPÍTULO III	47
Evolución institucional del Conapam y su conceptualización de rectoría técnica	47
3.1 Evolución Institucional de Conapam	47

3.1.1 Antecedentes históricos de la creación del Conapam.....	47
3.1.2 Creación del Conapam.....	50
3.1.3 Evolución de la estructura orgánica del Conapam.....	53
3.1.4 Principales propósitos de los órganos del Conapam.....	59
3.2 Conceptualización de la rectoría técnica del Conapam.....	64
3.3 Percepción de la rectoría técnica por parte de los miembros de la Junta Rectora del Conapam.....	69
Capacidad institucional del Conapam para el ejercicio de la función rectora de formulación de política pública en materia de envejecimiento y vejez	76
4.1 Capacidad organizativa para desarrollar el proceso de formulación de la PNEV 2011-2021	77
4.1.1 Marco legal del Conapam para el proceso de formulación de política pública	77
4.1.2 Estructura creada para la formulación de la PNEV 2011-2021	79
4.1.2.1 Órganos al interior del Conapam	80
4.1.2.2 Instancias asesoras.....	82
4.1.2.3 Apoyo externo	84
4.1.3 Recursos financieros para la formulación de la PNEV 2011-2021	85
4.2 Capacidad administrativa para desarrollar el proceso de formulación de la PNEV 2011-2021	88
4.2.1 Recurso humano del Conapam partícipe de la formulación de la PNEV 2011-2021	88
4.2.2 Proceso metodológico para la formulación de la PNEV 2011-2021	93
4.3 Capacidad política para desarrollar el proceso de formulación de la PNEV 2011-2021	99
4.3.1 Gestión política para la generación de alianzas estratégicas en la formulación de la PNEV 2011-2021	100
4.4 Capacidad institucional para el desarrollo de la PNEV 2022-2035.....	102
CAPÍTULO V	110
Capacidad institucional del Conapam para el ejercicio de la función rectora de coordinación interinstitucional para la implementación de acciones de política pública	110
5.1 Capacidad organizativa para coordinar la implementación de acciones de política pública	110
5.1.1 Marco legal del Conapam para el ejercicio de la función rectora de coordinación interinstitucional	111
5.1.2 Estructura para el ejercicio de la función rectora de coordinación interinstitucional	121

5.1.2.1 Estructura interna para la coordinación interinstitucional	122
5.1.2.2 Estructura externa para la coordinación interinstitucional	128
5.1.3 Recursos financieros para el ejercicio de la función rectora de coordinación interinstitucional	146
5.2 Capacidad administrativa para coordinar la implementación de acciones de política pública	148
5.2.1 Gestión y pertinencia del recurso humano.....	149
5.2.2 Control de gestión	154
5.3 Capacidad política para coordinar la implementación de acciones de política pública	157
5.3.1 Mecanismos para promover el apoyo político de los actores.....	158
5.4 Percepción de las instituciones con respecto a los factores que apoyan o limitan el ejercicio de la rectoría técnica del Conapam.....	163
CAPÍTULO VI	167
Conclusiones y recomendaciones.....	167
6.1 Conclusiones	167
6.1.1 Conclusiones sobre la percepción de rectoría técnica	167
6.1.2 Conclusiones de la capacidad organizativa	169
6.1.3 Conclusiones de la capacidad administrativa	173
6.1.4 Conclusiones de la capacidad política	177
6.2 Recomendaciones según capacidad.....	178
6.2.1 Recomendaciones en relación con la capacidad organizativa	179
6.2.2 Recomendaciones en relación con la capacidad administrativa.....	181
6.2.3 Recomendaciones en relación con la capacidad política.....	184
6.3 Recomendaciones generales.....	184
6.3.1 Recomendaciones generales para el Conapam	185
6.3.2 Recomendaciones para la Escuela de Administración Pública	186
6.3.3 Recomendaciones a futuros investigadores	187
Referencias Bibliográficas	190
Anexos	199

Índice de Gráficos

Gráfico 1.1 Proyección de crecimiento para la población adulta mayor 1950-2050.....	22
Gráfico 3.1 Cantidad de actas según temas prioritarios discutidos en sesiones de la Junta Rectora del Conapam en el periodo 2010-2017.....	65
Gráfico 3.2 Actores que tratan el tema de rectoría en las sesiones de la Junta Rectora del Conapam analizadas en el periodo 2010-2018.....	70
Gráfico 3.3 Términos más utilizados en las sesiones de la Junta Rectora en relación con la rectoría técnica del Conapam durante el periodo 2010-2018.....	73
Gráfico 4.1 Distribución del presupuesto del Conapam según programa para el periodo 2010-2017 en millones de colones	87
Gráfico 5.1 Asistencia de los miembros de la Junta Rectora del Conapam a las sesiones en el periodo 2010-2018.....	124
Gráfico 5.2 Comparativo de ejecución porcentual en las partidas de Remuneraciones y Servicios del Conapam en el periodo 2013-2017.....	148

Índice de figuras

Figura 3.1 Hitos de la creación del Conapam 1878 - 1999.....	50
Figura 3.2 Estructura Organizacional del Conapam año 2001.....	53
Figura 3.3 Estructura Organizacional del Conapam año 2013.....	54
Figura 3.4 Nivel político del organigrama de Conapam del período 2001-2013.....	55
Figura 3.5 Instancias del organigrama de Conapam del período 2001-2013.....	56
Figura 3.6 Nivel operativo del organigrama de Conapam del período 2001-2013.....	57
Figura 3.7. Creación de la Unidad Informática en el organigrama de Conapam.....	58
Figura 4.1 Estructura creada para la formulación de la PNEV 2011-2021.....	80
Figura 4.2 Guía de elaboración de políticas públicas según Mideplan.....	106
Figura 5.1: Estructura de Coordinación Externa e Interna del Conapam para la creación de la PNEV 2011 - 2021.....	121

Figura 5.2. Creación de la Comisión Técnica de Protocolo de Coordinación 2009-2018.....	137
---	-----

Índice de Cuadros

Cuadro 2.1 Matriz de Congruencia de la investigación.....	44
Cuadro 4.1 Programas del Conapam y recursos asignados según normativa.....	86
Cuadro 4.2 Calificación del desempeño del recurso humano del Conapam para el 2018...	92
Cuadro 4.3 Comparación entre los ejes estratégicos del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento del 2002 y la PNEV 2011-2021.....	94

Índice de Abreviaturas

Ageco: Asociación Gerontológica Costarricense
Banhvi: Banco Hipotecario de Vivienda
BCCR: Banco Central de Costa Rica
BM: Banco Mundial
CCI: Comisión de Coordinación Interinstitucional
CCP: Centro Centroamericano de Población
CCSS: Caja Costarricense de Seguro Social
CGR: Contraloría General de la República
Conapam: Consejo Nacional de Persona Adulta Mayor
Conapdis: Consejo Nacional de Personas con Discapacidad
Conare: Consejo Nacional de Rectores
Comisión Técnica: Comisión Técnica de Protocolo de Coordinación
DCI: Déficit de Capacidad Institucional
Desaf: Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares
DGSC: Dirección General del Servicio Civil
Ebsco: Elton B. Stephens Company (Base de Datos de información científica)
ECCL: Escuela de Ciencias de la Computación e Informática
Fecrunapa: Federación Cruzada Nacional de Protección al Anciano
Fodesaf: Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares

Fodesaf: Fondo de Desarrollo y Asignaciones Familiares
Fosuvi: Fondo de Subsidios para Vivienda
GAM: Gran Área Metropolitana
Icoder: Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación
IMAS: Instituto Mixto de Ayuda Social
INA: Instituto Nacional de Aprendizaje
INEC: Instituto Nacional de Estadística y Censos
INS: Instituto Nacional de Seguros
INVU: Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo
JPS: Junta de Protección Social
Jstor: Journal STORage (Base de Datos de información científica)
Judesur: Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur
Jupema: Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional
MCJD: Ministerio de Cultura Juventud y Deporte
MEP: Ministerio de Educación Pública
Mideplan: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
Minsa: Ministerio de Salud
Mivah: Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos
MOPT: Ministerio de Obras Públicas y Transportes
MSP: Ministerio de Seguridad Pública
MTSS: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
NGP: Nueva Gestión Pública
OBS: Organizaciones de Bienestar Social
OCAT: herramienta de evaluación de capacidad organizacional
Ogereh: Oficina de Gestión Institucional de Recursos Humanos
Paipam: Programa de Atención Integral para la Persona Adulta Mayor
PAO: Plan Anual Operativo
PEI: Plan Estratégico Operativo
PGR: Procuraduría General de la República
PIAM: Programa Integral de Adulto Mayor
PND: Plan Nacional de Desarrollo
PNEV: Política Nacional de envejecimiento y vejez 2011-2021
PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POI: Plan Operativo Institucional

Pronamype: Programa Nacional de Apoyo a la Microempresa.

RNCP: Régimen No Contributivo de Pensiones

Sadci: Sistema de Análisis y Desarrollo de la Capacidad Institucional

STAP: Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria

Sinatec: Sistema Nacional Técnico para la Atención Integral de la Persona Adulta Mayor

SINE: Sistema de Información Nacional y Evaluación

SNP: Sistema Nacional de Planificación

TEC: Instituto Tecnológico de Costa Rica

UCR: Universidad de Costa Rica

UDEI: Unidad de Desarrollo Estratégico Institucional

UNA: Universidad Nacional

Unfpa: Fondo de población de las Naciones Unidas

Resumen

Referencia bibliográfica: Cerdas Ramírez, R., Cervantes Azofeifa, M., Herrera Campos, C. & Morales Cordero, W. (2020). *Análisis de la capacidad institucional del Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (Conapam) para el ejercicio de la rectoría en el período 2010-2018* (Seminario de graduación de licenciatura inédito). Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica.

Tutora de investigación: Dra. Violeta Pallavicini Campos.

Palabras clave: personas adultas mayores, Conapam, capacidad institucional, capacidad administrativa, capacidad política, capacidad organizativa, coordinación interinstitucional, política pública, envejecimiento y vejez, rectoría técnica.

La presente investigación procura determinar la capacidad institucional con la que cuenta el Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (Conapam) para llevar a cabo sus funciones de rectoría técnica durante el período 2010–2018.

El análisis de capacidad institucional se realiza a partir de las tres dimensiones que la componen, las cuales son: capacidad organizativa, capacidad administrativa y capacidad política, para llevar a cabo las funciones rectoras de formulación de política pública en materia de envejecimiento y vejez y la función de coordinación interinstitucional para la implementación de acciones de política pública.

De los hallazgos de la investigación se identifica que el Conapam presenta importantes áreas de mejora en las distintas dimensiones que componen la capacidad institucional. Con respecto a la capacidad organizativa, se debe fortalecer el marco legal en términos de actores, plazos, sanciones o lineamientos específicos para el adecuado ejercicio de las funciones rectoras estudiadas; se debe fortalecer la estructura de la institución dado que predominan actores externos por deficiencias de la estructura interna y se carece de espacios formales de coordinación, además el recurso financiero es limitado, por lo que se ha dependido de apoyos financieros externos.

En relación con la capacidad administrativa, el recurso humano del Conapam es insuficiente para el cumplimiento de las funciones rectoras, no se especializa en temas de envejecimiento

y vejez ni se dispone de planes de capacitación e incentivos para el personal. Además, el Conapam no genera datos ni insumos para la toma de decisiones debido a debilidades en la gestión de la información y en el seguimiento y evaluación de programas, proyectos y servicios dirigidos a las personas adultas mayores.

Por último, la capacidad política refleja que el Conapam cuenta con mecanismos formales e informales para la obtención de apoyo político, así como con figuras de poder como la Presidencia, la representación en la Junta Rectora y la Directora Ejecutiva; sin embargo, las instituciones continúan trabajando de manera desligada a la institución y hay poco reconocimiento de esta como ente rector en la materia.

En general la institución requiere aumentar su capacidad institucional para el ejercicio de su rectoría a través del desarrollo de una visión estratégica, el apoyo político para la obtención de recursos, y la adecuada gestión de estos.

Introducción

El siguiente trabajo de investigación se compone de seis capítulos. En el primer capítulo se plantea la estructuración del problema de investigación, donde se hace una exposición y contextualización del problema, en el que se identifica en reiterados informes de la Contraloría General de la República (CGR) el incumplimiento de Conapam en el ejercicio de su rectoría técnica debido a las deficiencias en su capacidad institucional, asimismo se describen los antecedentes y las preguntas que se buscan responder mediante el desarrollo de esta investigación. Seguidamente se desarrolla la justificación donde se expone la necesidad de realizar el presente estudio y se finaliza el capítulo con el planteamiento del objetivo general y los objetivos específicos.

En el segundo capítulo, se exponen los elementos teóricos y metodológicos que fundamentan la investigación; se determina que la investigación se realiza bajo un enfoque cualitativo por medio de un estudio de caso. Como parte de las herramientas de recolección de información se aplica una serie de entrevistas semiestructuradas y se realiza revisión documental.

En el tercer capítulo se describe la evolución institucional del Conapam desde los antecedentes históricos de su creación y el análisis de su estructura orgánica. A su vez se realiza un análisis de la conceptualización y percepción de la rectoría técnica de la institución por parte de los miembros de la Junta Rectora.

En el cuarto capítulo se estudia la capacidad institucional del Conapam para el ejercicio de la función rectora de formulación de política pública en materia de envejecimiento y vejez, esto a través de un análisis enfocado en la capacidad administrativa, organizativa y política que con la cuenta Conapam para ejecutar esta función; este análisis contempla: marco legal, recurso humano y financiero, estructuras, metodologías y mecanismos para llevar a cabo esta función.

En el quinto capítulo se analiza capacidad institucional del Conapam para el ejercicio de la función rectora de coordinación para la implementación de acciones de la política pública en materia de envejecimiento y vejez, esto por medio de un análisis enfocado en la capacidad administrativa, organizativa y política que tiene Conapam para ejecutar esta función; este análisis contempla: marco legal, recurso humano y financiero, estructuras, metodologías y

mecanismos para el desarrollo de esta función. Finalmente, en el sexto capítulo se presentan las principales conclusiones y recomendaciones que surgen a través del análisis realizado.

CAPÍTULO I

Estructuración del problema de investigación

En este capítulo se identifican los antecedentes de investigación en torno al tema de capacidad institucional, se expone el problema que orienta esta investigación y los objetivos a los cuales se busca dar respuesta.

1.1 Antecedentes de investigación de capacidad institucional

En el análisis de investigaciones previas sobre el tema realizadas por diferentes investigadores, se destacan las siguientes:

- a) Análisis de factores de capacidad institucional en Municipios pequeños de los departamentos de Boyacá y Cundinamarca, Colombia.

Duque (2012) estudió el caso de los municipios pequeños de los departamentos de Boyacá y Cundinamarca, Colombia, con el fin de realizar una revisión de la realidad que permitiera evidenciar debilidades importantes en materia de capacidad de gestión. El análisis se realizó con una muestra de 10 municipios, de los cuales cinco son del departamento de Cundinamarca y cinco del departamento de Boyacá, y busca la identificación de aspectos importantes que permiten describir las condiciones de capacidad instalada con que cuentan estas entidades para el desempeño de sus funciones (p.13).

Lo anterior se llevó a cabo mediante el análisis de cuatro factores principales basados en la “Metodología para la medición y análisis del desempeño municipal”, estos factores son: eficacia, gestión y entorno, eficiencia y cumplimiento de requisitos legales.

En su investigación concluye que:

(...) aunque las nuevas tendencias en Administración Pública han buscado hacer más eficientes y eficaces los organismos del Estado, en la práctica persisten diferentes factores que evidencian debilidades en las administraciones locales, las cuales escapan a la lógica de medición establecida desde planeación nacional (Duque, 2012, p. 22).

Por último, este autor afirma que los principales problemas de los municipios pequeños tienen que ver con la presencia de personal sin conocimiento básico (en la mayoría de los casos) en temas de administración pública, que, aunado a lo anterior, tienen acumulación de funciones debido a la escasez de recursos y a la estructura de personal limitada. También resalta la ausencia de un proyecto claro de fortalecimiento de capacidades administrativas que tome en cuenta las necesidades y las particularidades de intervención frente a cada una de ellas y menciona la importancia de definir desde el diseño normativo, un esquema institucional que se ajuste a la realidad y a las verdaderas potencialidades que ofrecen este tipo de entidades (pp. 22-23).

b) Análisis de capacidad institucional de una asociación de base en Intibucá, Honduras.

Moreta (2016) realiza su investigación “Análisis de la capacidad institucional de una asociación de base en Intibucá, Honduras” con el propósito de “identificar la etapa de desarrollo de la capacidad institucional, establecer qué componentes necesitan de una acción pronta para mejorar su capacidad institucional y determinar las fortalezas y debilidades de la asociación” (p.4) y se indica específicamente que:

La investigación analiza la capacidad institucional con base en tres elementos relacionados: desarrollo institucional tradicional, gobernabilidad y microeconomía de las instituciones, a partir de esto se utiliza un indicador de desarrollo que permite el análisis de las distintas áreas de la organización (p.1).

La investigadora menciona dos herramientas que se pueden utilizar para este tipo de análisis:

El marco institucional para el desarrollo que permite hacer un seguimiento de la evolución de las áreas de capacidad de una organización y es una herramienta de monitoreo que establece prioridades para la mejora; y la herramienta de evaluación de capacidad organizacional (OCAT) mediante la cual se desarrolla un seguimiento de los cambios en las fortalezas y las debilidades de una organización, y se considera una auto-evaluación participativa (Bhagavan y Virgin, como se citó en Moreta, 2016, p. 5).

Los componentes analizados por Moreta (2016) fueron “governabilidad, prácticas de manejo

de recursos, recursos financieros, prestación de servicios y relaciones exteriores” (p.12), y para el análisis de estos componentes “se desarrolló una hoja de evaluación para valorar los elementos de cada componente, utilizando una escala de 0 no es aplicable el elemento a 6 aceptable o necesita mantenimiento” (p.7).

Después del análisis de los resultados obtenidos, la investigadora concluye que: “la organización se encuentra en una etapa de madurez, la capacidad institucional requiere de una serie de cambios y fortalecimiento en sus componentes con el fin de mejorar y garantizar un buen servicio a sus socias” (p. 20). Además, recomienda un constante análisis de la capacidad institucional de la asociación como una estrategia de mejora continua (p.21).

- c) Desarrollo de capacidad institucional en los centros de cuidado municipales de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil: análisis de los casos del Centro de Cuido de la Municipalidad de Cartago y la Municipalidad de Belén, Costa Rica.

Picado y Umaña (2014) analizan los casos específicos de la Municipalidad de Cartago y la Municipalidad de Belén con el siguiente objetivo:

Determinar los principales factores críticos de éxito y potenciales déficit asociados con la construcción de la capacidad institucional y determinar qué elementos de capacidad institucional es necesario fortalecer para garantizar la sostenibilidad del modelo de gestión definido para la Red de Centros Municipales de Cuido Infantil (p.19).

Los autores realizan este análisis desde tres dimensiones: política, organizacional y administrativa, y utilizan indicadores específicos para cada una de ellas, los cuales se detallan a continuación:

- Capacidad política: la participación política a nivel local, regional y nacional (quiénes participan y cómo lo hacen), y la capacidad de negociación de los diferentes actores (voluntad política y formas de negociación).
- Capacidad organizacional: la utilización del personal, el liderazgo, la cultura organizacional, los sistemas de comunicación y coordinación y las estructuras administrativas.

- Capacidad administrativa: nivel de motivación, misión y visión organizacional claras, habilidades acordes a sus funciones, cantidad de personal requerida para cumplir con el trabajo (pp.23- 25).

Además, identifican las siguientes problemáticas que afectan la capacidad institucional:

- Inestabilidad institucional de la instancia directora y coordinadora de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil.
- La gestión de los Centros de Cuido mediante la modalidad de concesión puede afectar la calidad de los servicios ofrecidos.
- Sostenibilidad financiera de los centros.
- Pocos espacios de participación ciudadana propuestos en los centros (Picado y Umaña, 2014, p. 181).

Como parte de los resultados obtenidos de la investigación, los autores concluyen que se entiende como un punto crítico únicamente la sostenibilidad financiera; respecto a la capacidad política se identifica la falta de creación de espacios de participación política y se identifican los roles de los diferentes actores y su importancia para la ejecución y el adecuado desarrollo de la misión de los Centros de Cuido (p.177).

En síntesis, se puede observar que el análisis de capacidad institucional se ha implementado en diferentes tipos de organizaciones; entre las investigaciones realizadas en este tema destaca que los principales problemas que afectan la capacidad institucional son la escasez de recursos, la estructura limitada, el recurso humano no capacitado y los pocos espacios de participación ciudadana. Además, resalta la importancia de un análisis constante de la capacidad institucional como estrategia de mejora continua en las organizaciones.

1.2 Exposición y contextualización del problema de investigación

A partir del concepto de Estado Social de Derecho, la atención de las personas adultas mayores se ha plasmado con fuerza en Costa Rica, en 1999 mediante el artículo 32 de la Ley Integral para la Persona Adulta Mayor N°7935, se crea el Conapam como “órgano de desconcentración máxima, adscrito a la Presidencia de la República, rector en materia de envejecimiento y vejez” (Asamblea Legislativa, 1999).

Para efectos de esta investigación interesa específicamente analizar el rol rector que se le designa al Conapam y su capacidad institucional durante el periodo 2010-2018 para desarrollar las funciones directamente vinculadas con la rectoría técnica, pues en reiteradas ocasiones la Contraloría General de la República (CGR) ha emitido informes que señalan debilidades en el ejercicio de las funciones rectoras del Conapam, lo cual afecta directamente la calidad de la respuesta institucional pública a las necesidades que presentan las personas adultas mayores en el país.

Inicialmente, es importante señalar que, ni en la Ley Integral para la Persona Adulta Mayor N°7935 ni en su reglamento es posible identificar con claridad las funciones rectoras del Conapam y diferenciarlas de las funciones operativas, pues ambos son poco específicos y no indican las funciones que corresponden propiamente al ejercicio de la rectoría técnica, ni tampoco existe un concepto claro en la ley que defina lo que implica el ejercicio de este rol rector. Por lo tanto, se considera lo indicado por la CGR en el Informe sobre los resultados del estudio realizado en el Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (Conapam): Informe de Fiscalización No. DFOE-SOC-5-2007, en relación con el cumplimiento de sus fines y funciones, que al referirse al tipo de rectoría que debe ejercer y las funciones que esta rectoría implica indica:

(...) la rectoría que le establece la Ley N°7935 al Conapam en esas funciones ha de entenderse necesariamente como una rectoría técnica. Entre estas por ejemplo las señaladas por el artículo 35 de dicha Ley en los incisos a), b), f), g) y n) (...). Aunado a esas funciones, el Conapam administra, gestiona y distribuye, como ejecutor, recursos económicos provenientes de las Leyes Nos. 5662 y 7972 (CGR, 2007, p.7).

Las funciones de rectoría técnica identificadas en el artículo 35 de la Ley N°7935 son:

- a) Formular las políticas y los planes nacionales en materia de envejecimiento.
- b) Conocer las evaluaciones anuales de los programas, proyectos y servicios dirigidos a la población adulta mayor, que sean ejecutados por las instituciones públicas o privadas.
- f) Conocer las evaluaciones sobre el desarrollo administrativo y técnico de los programas y servicios de atención a las personas adultas mayores, ejecutados

por las instituciones con los aportes económicos del Estado, y velar porque estos recursos se empleen conforme a su destino.

g) Determinar los criterios técnicos para distribuir los recursos económicos públicos destinados a los programas y servicios para las personas adultas mayores.

j) Impulsar la investigación en las áreas relacionadas con el envejecimiento.¹

n) Coordinar, con las instituciones ejecutoras, los programas dirigidos a las personas adultas mayores (Asamblea Legislativa, 1999).

En el año 2007, la CGR emite el Informe de Fiscalización No. DFOE-SOC-5-2007, donde presenta los resultados de un estudio realizado al Conapam entre el 1° de enero de 2005 y el 31 de julio de 2006, y señala que:

(...) en relación con la rectoría técnica que asigna la Ley N°7935 al Conapam, se determina que el Consejo no ejerce a cabalidad dicha función, principalmente al omitir la implementación de importantes funciones que establece la citada ley, relativa al seguimiento y evaluación de los programas que ejecutan instituciones afines al tema (p.7).

Entre los principales hallazgos que señala este informe con respecto al ejercicio de estas funciones rectoras destacan:

- No hay un efectivo seguimiento y evaluación de los programas que ejecutan instituciones públicas afines al tema de envejecimiento, dado que el Consejo:
- No cuenta con el “Sistema de Información, Seguimiento y Evaluación” al que se refiere el artículo 4, inciso a) del Reglamento a la Ley N°7935.
- No accesa al Sistema de Información Nacional y Evaluación (SINE) para verificar el cumplimiento de metas de las instituciones.
- No solicita en todos los casos informes y evaluaciones anuales sobre el

¹ Se añade la función j) al considerarse pertinente para el ejercicio de la rectoría, en la medida en que la investigación constituye un insumo para la toma de decisiones en el tema de envejecimiento y vejez.

desarrollo administrativo y técnico de los programas y proyectos de las instituciones públicas y privadas que ejecutan programas y proyectos o brindan servicios a la población adulta mayor, con fondos públicos.

- No existe personal para evaluar los programas, proyectos y servicios dirigidos a la población adulta mayor, tampoco posee un inventario de estos ni dispone de las evaluaciones respectivas (pp. 7-8).

a) El Conapam no cumple con la función de formulación de políticas públicas y planes nacionales en materia de envejecimiento en el periodo de estudio del informe, dado que:

- La revisión de las actas de la Junta Rectora correspondientes a los años 2005 y 2006 revela que, al menos en ese período, no se formularon ni aprobaron políticas integrales o específicas en relación con el tema de interés.
- El Consejo indicó que el documento emitido para cumplir con dicha función y que fue aprobado en ese período, es el “Plan Estratégico Nacional para la Atención de la Persona Adulta Mayor 2006-2012”, sin embargo, este es insuficiente y además presenta debilidades en la medida en que: i) No precisa el aporte que corresponde a cada entidad, tanto en las actividades, la cantidad de recursos y las fechas de término esperadas. ii) No establece los mecanismos de seguimiento y evaluación. iii) No señala con claridad los resultados esperados con cada línea estratégica, ni los niveles de coordinación requeridos para cada una de ellas. iv) Falta claridad en cuanto a la forma en que se vinculará y materializará el plan estratégico en comentario con los planes tácticos y operativos de los responsables y demás involucrados (pp. 8-9).

Al identificar estas debilidades, la CGR realiza una recomendación al Conapam, donde se evidencia la necesidad de examinar más a fondo las capacidades reales que tiene la institución para cumplir con las funciones que le demanda la ley, en especial las de rectoría técnica, el informe recomienda:

(...) que se realice un diagnóstico institucional que permita determinar las

fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas relacionadas con la limitación que tiene ese Consejo para cumplir con los fines y las funciones asignadas por ley. Con base en este diagnóstico elaborar un plan de acciones de corto, mediano y largo plazo tendentes a subsanar lo indicado (CGR, 2007, p. 21).

Asimismo, en mayo del 2016, la CGR realiza el Informe de Auditoría DFOE-SOC-IF-08-2016 de carácter especial sobre la interrelación de los Programas de Transferencias dirigidos a la población Adulta Mayor. Entre los principales hallazgos que señala este informe con respecto al ejercicio de estas funciones rectoras destacan:

- a) Vacíos en la gestión de la Comisión Técnica de Protocolo de Coordinación: Esta Comisión tiene como objetivo “lograr sinergia entre los diversos actores encargados de consignar los recursos económicos a las diferentes organizaciones que atienden esta población” (p. 17); sin embargo, según señala la CGR la Comisión no ha podido alinear las prioridades para el debido ejercicio de control y supervisión en cuanto a garantizar el destino de los recursos de manera eficiente.
- b) Conapam no cuenta con estudios a nivel nacional que le permitan identificar las necesidades de la población adulta mayor en condición de pobreza y riesgo social, y que por ende faciliten a la institución planificar y establecer prioridades y con base en ellas direccionar la atención, tanto propia como la de instituciones concedentes de recursos a las organizaciones privadas que atienden los adultos mayores (p. 28).
- c) Falta de acciones por parte del Conapam para generar una estrategia de corto, mediano y largo plazo para la atención de las necesidades básicas de la población adulta mayor en condición de pobreza o riesgo social. Esto dado que no se cuenta con un plan de acción que operativice la Política Nacional de Envejecimiento y Vejez (PNEV) 2011- 2021, y además porque “la Red de Atención Progresiva para el Cuido Integral de las Personas Adultas Mayores [Red de Cuido] se encuentra limitada en su cobertura” (p. 29).

En este informe de 2016, la CGR retoma aspectos ya identificados en el último informe No.

DFOE-SOC-5-2007 y deja claro que once años después no está cumpliendo a cabalidad sus funciones de rectoría, por tanto, señala:

Estas situaciones muestran un no cumplimiento por parte del Conapam de varias de las funciones establecidas en el artículo 35 de la Ley Integral para la Persona Adulta Mayor, en particular, impulsar la investigación en las áreas relacionadas con el envejecimiento, formular las políticas y los planes nacionales en materia de envejecimiento, así como, determinar los criterios técnicos para distribuir los recursos económicos públicos destinados a los programas y servicios para las personas adultas mayores y coordinar con las instituciones ejecutoras los programas dirigidos a esta población (CGR, 2016, p.28)

Por último, entre las principales conclusiones del informe la CGR indica que el Conapam:

(...) requiere de una reorganización que busque la articulación e integración de los diferentes actores y prestaciones públicas existentes, como una opción disponible, o bien, bajo una óptica más estructural y de mayor impacto en las finanzas públicas, mediante reformas legales que rediseñen la intervención pública que busca satisfacer las necesidades básicas de las personas adultas mayores, con visión de conjunto y de sistema, en aras de generar mayor eficacia y eficiencia de la política pública en lo que a esta materia se refiere (CGR, 2016, p.32).

Los resultados de auditoría señalados en ambos informes evidencian la necesidad de generar acciones para mejorar, en términos de eficacia y eficiencia el quehacer del Conapam, para esto es necesario conocer las capacidades con las que realmente cuenta la institución para llevar a cabo sus funciones de rectoría; lo anterior en aras de prever una respuesta oportuna por parte del Estado a las demandas presentes y futuras de esta población, la cual se encuentra en constante crecimiento.

1.3 Preguntas de investigación

1.3.1 Pregunta general

¿Cuál es la capacidad institucional que tiene Conapam para el ejercicio de las funciones de rectoría en el período 2010-2018?

1.3.2 Preguntas específicas

- ¿Cuál es la percepción que tienen las autoridades del Conapam respecto a la rectoría de la institución?
- ¿Cuál es la capacidad organizativa del Conapam para el cumplimiento de las funciones de rectoría?
- ¿Cuál es la capacidad administrativa del Conapam para el cumplimiento de las funciones de rectoría?
- ¿Cómo se desarrolla la capacidad política del Conapam para el cumplimiento de las funciones de rectoría?

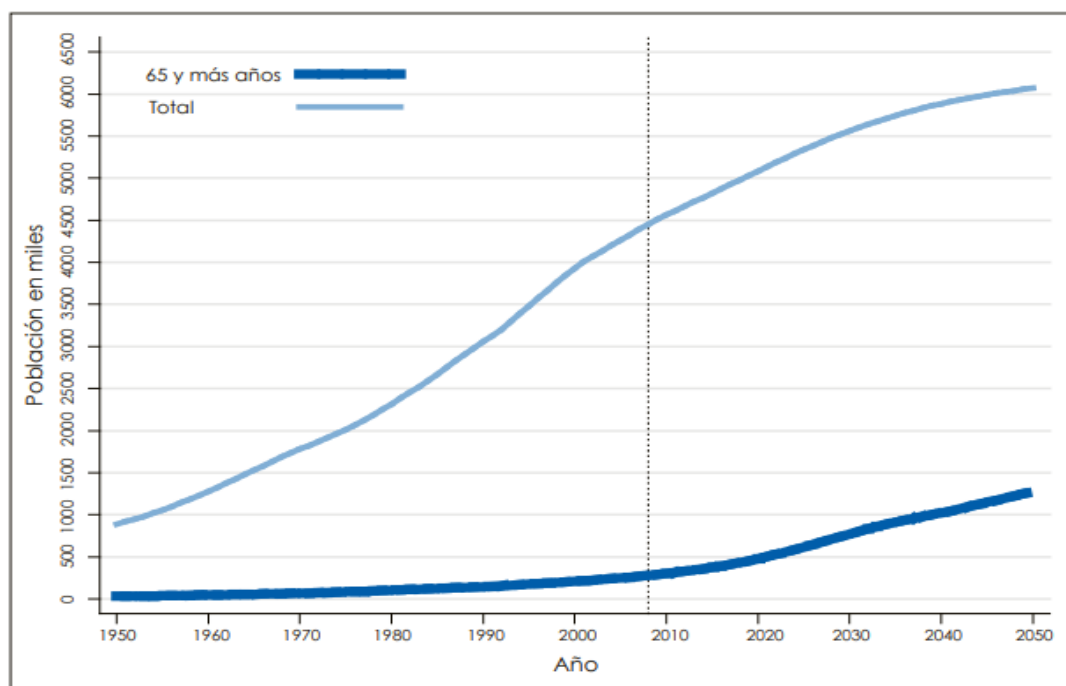
1.4 Justificación

La población de personas adultas mayores en Costa Rica se encuentra en un proceso de crecimiento acelerado, lo cual provoca un aumento constante en las demandas de programas, proyectos y servicios de esta población hacia el Estado costarricense, además el país ha asumido una serie de compromisos a nivel nacional e internacional para el cumplimiento de los derechos de las personas adultas mayores y debe generar respuestas oportunas en el corto, mediano y largo plazo.

Según proyecciones realizadas por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), en los próximos años se espera un aumento significativo de la población de personas adultas mayores, de forma que "(...) el tamaño de esta población se triplicará en los próximos 40 años, pasando de 316 mil personas en el 2012 a más de 1 millón en el 2050" (INEC, 2015, párra. 5).

Gráfico 1.1

Proyección de crecimiento para la población adulta mayor 1950-2050



Fuente: I Informe del Estado de la Situación de la Persona Adulta Mayor en Costa Rica (2008) con base en las proyecciones de población CCP-INEC

En vista de lo anterior, la investigación adquiere relevancia social, en la medida en que se estudia el Conapam como institución rectora en materia de envejecimiento y vejez; encargada de generar política pública pertinente para el beneficio de esta población y que asegure su calidad de vida; la investigación busca profundizar en la capacidad institucional del Conapam e identificar posibles oportunidades de mejora que permitan un adecuado cumplimiento de las funciones de rectoría.

Por su parte, el tema de capacidad institucional ha sido impulsado por organismos internacionales, como el Banco Mundial (BM) mediante proyectos de fortalecimiento de capacidad institucional y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) que “promueve la existencia de capacidades institucionales y mecanismos de consulta y participación de la ciudadanía en los procesos de elaboración de políticas a todos los niveles –local y nacional” (PNUD, s.f., párr. 1).

Cabe destacar que el tema de capacidad institucional no se ha investigado a profundidad;

pues en la búsqueda realizada en la base de datos Elton B. Stephens Co. (Ebsco), para el término de “capacidad institucional” sólo se obtuvieron 43 resultados, de los cuales se determinó que las investigaciones realizadas se orientan al análisis de las capacidades de gobiernos locales, organizaciones del gobierno central o para el análisis de organizaciones de salud, sin embargo, no se encontraron investigaciones que analicen la capacidad de organizaciones responsables de la formulación de política pública para la población adulta mayor. Por su parte, en la base de datos de Journal STORage (Jstor) se obtuvieron 174,434 resultados, pero si se filtra con el término “persona adulta mayor”, sólo se obtuvieron 11,309 resultados; de los cuales únicamente cinco abordaban el tema de capacidad institucional de las organizaciones responsables para la atención de este segmento de población.

Dado lo anterior, la presente investigación adquiere relevancia académica en la medida que permite construir una base en torno a la capacidad institucional del Conapam desde la perspectiva de la Administración Pública, que podrá ser utilizada como precedente para futuras investigaciones.

1.5 Objetivos de investigación

1.5.1 Objetivo General

Determinar la capacidad institucional del Conapam para llevar a cabo las funciones de rectoría en el período 2010-2018.

1.5.2 Objetivos Específicos

- Determinar la percepción que tienen las autoridades del Conapam respecto a la rectoría de la institución.
- Estudiar la capacidad organizativa del Conapam para el ejercicio de las funciones rectoras.
- Examinar la capacidad administrativa del Conapam para el ejercicio de las funciones rectoras.
- Explicar la capacidad política del Conapam para el ejercicio de las funciones rectoras.

CAPÍTULO II

Elementos teóricos y metodológicos que fundamentan la investigación

En este capítulo se presenta la fundamentación teórica que permite comprender de manera más amplia los conceptos que se utilizan a lo largo de la investigación, y cómo estos se vinculan con la realidad inmediata y el problema abordado. Asimismo, se explica la metodología a utilizar para cumplir con los objetivos de la investigación.

2.1 Elementos teóricos que fundamentan la investigación

2.1.1 Nueva Gestión Pública (NGP) y mejora del desempeño gubernamental

Para comprender el concepto de capacidad institucional es necesario identificar los cambios que se dieron en las administraciones públicas a nivel global y que le dan origen a este concepto; para esto se considera la Nueva Gestión Pública (NGP) como uno de los antecedentes más sobresalientes y que ubica en la agenda de investigación el tema de capacidad institucional.

La NGP es un paradigma de la administración pública que surge en respuesta a la crítica del modelo tradicional burocrático que había orientado la organización y funcionamiento de las administraciones públicas luego de la Segunda Guerra Mundial, este nuevo paradigma procura mejorar el desempeño gubernamental, bajo el enfoque de eficiencia, efectividad y calidad en el cumplimiento de sus labores, con el fin de satisfacer las necesidades de la población.

Según Prats (como se citó en Díaz y Vega, 2015) la NGP “surge en países anglosajones, que tienen el propósito de implementar un modelo gerencialista en las organizaciones públicas, como un mecanismo que busca garantizar una mayor eficiencia y satisfacción al usuario” (p. 116).

También García (como se citó en Yelicich, 2017) menciona que la NGP:

(...) persigue la creación de una administración eficiente y eficaz, es decir, una administración que satisfaga las necesidades reales de los ciudadanos al

menor coste posible, favoreciendo para ello la introducción de mecanismos de competencia que permitan la elección de los usuarios y a su vez promuevan el desarrollo de servicios de mayor calidad. Todo ello rodeado de sistemas de control que otorguen una plena transparencia de los procesos, planes y resultados, para que, por un lado, perfeccionen el sistema de elección, y, por otro, favorezcan la participación ciudadana (p.5).

Según Clarke et al., (como se citó en Yelicich, 2017), indican que dentro de los principios que promueve la NGP están: la delegación de la toma de decisiones hacia los niveles bajos y gestores directos, y la orientación hacia los resultados, los clientes y el mercado (p.7).

Además, autores como Verger et al. (como se citó en Yelicich, 2017), enfatizan en los principios que fundamentan este enfoque: gestión profesional de los servicios públicos, normas y medidas de desempeño más explícitas, énfasis en el control de resultados, desagregación del sector público en unidades de gestión más pequeñas, mayor competencia en el sector público, emular el estilo gerencial del sector privado, mayor disciplina/parsimonia en el uso de recursos (p.11).

Al aplicar la NGP como marco orientador de la modernización de las administraciones públicas, Jones y Thompson (como se citó en Yelicich, 2017) mencionan cinco reglas (“las 5 R”) que deben considerarse para la reorganización de la función pública:

La *reestructuración* se concibe como la supresión de todas las tareas que no aportan valor al servicio que proporciona la organización, la *reingeniería* es entendida como el proceso que permite poner en marcha formas más eficientes de hacer las cosas en lugar de buscar soluciones parciales. La *reinención* da cuenta de cambios en la organización del servicio al cliente basados en estrategias de mercado y con miras a la competencia, que se complementa con la *realineación*, que en simples palabras es la modificación interna de la organización para ajustarse a la implementación de esa estrategia de mercado. Por último, la reconceptualización hace necesario un aprendizaje organizacional más veloz, para adaptarse a las necesidades del cliente y del mercado (p. 7).

Dado lo anterior, es posible identificar que este enfoque modifica la administración pública, en la medida en que incorpora elementos del ámbito de gestión privada en el accionar público y se establecen valores como la economía, eficiencia y eficacia para direccionar el desarrollo de las actividades estatales con el fin de mejorar la calidad y evaluación de los servicios y programas.

Como parte de la aplicación de los principios anteriormente mencionados surgen las reformas estatales de primera y segunda generación, alineado a la mejora de la gestión pública y fortalecimiento del Estado, las cuales se profundizan a continuación.

2.1.2 Reformas estatales de primera y segunda generación

La reforma del Estado (o de la Administración Pública) según Romero (2005) “puede ser definida como un proceso integral que incluye lo político, económico, social, administrativo y jurídico” (p.117) y según Sojo (como se citó en Romero, 2005) “alude al mejoramiento, restauración o eliminación de prácticas consideradas como “viejas” (p.121).

Según Romero (2005), en el campo de las reformas en Centroamérica destacan las siguientes:

- Políticas: referidas al establecimiento de bases jurídicas e institucionales que regulan los derechos y deberes de funcionarios y ciudadanos (de personas, ya sea que se ubiquen en el sector público o en el privado). Hacia la consolidación de la democracia.
- Económicas: regulan los mecanismos de acumulación y distribución de los recursos materiales generados por la sociedad. Hacia la liberalización de los mercados (p. 123).

Estas reformas se dividen en reformas de primera y segunda generación, las cuales se describen en este apartado, con el propósito de identificar las razones por las cuales el concepto de capacidad institucional adquiere relevancia en el marco de la Administración Pública, y cómo cambia la perspectiva con relación a la forma en que debe funcionar la institucionalidad pública.

Las reformas de primera generación buscaban la disminución del aparato estatal y dar paso a la privatización de algunos servicios, con respecto a estas reformas, Oslak (1999) indica que surgen a raíz de

(...) un diagnóstico que atribuía la crisis económica al fracaso de un modelo de organización social fundado en una matriz Estado-céntrica que había facilitado un intervencionismo excesivo del Estado, la asunción de roles no pertinentes y la conducta predatoria de quienes controlaban su aparato (p.86).

Respecto al objetivo de estas primeras reformas, este autor indica que:

(...) tuvieron como objetivo principal encoger al Estado, no necesariamente mejorarlo. Menos Estado no significa comprimir su estructura y dotación por un simple afán de racionalizar, sino porque ese aparato desarrolla funciones y actividades que en nuevo contexto ideológico pasaron a ser consideradas ilegítimas. De hecho, la cuestión de la racionalidad organizativa y funcional del Estado fue postergada para una segunda etapa. El objetivo era desprenderse de segmentos institucionales completos, a través de su eliminación lisa y llana o su transferencia a otros actores e instancias jurisdiccionales (Oslak, 1999, p. 4)

Para lograr esto se dan una serie de medidas de ajuste estructural, que estaban orientadas a:

- La consolidación gradual de las finanzas públicas, generalmente mediante la eliminación de funciones, así como la combinación de recortes de gastos y movilización de ingresos;
- La dinamización del sector privado y del comercio exterior mediante desregulación y liberalización de los mercados de capitales, divisas, bienes y trabajo;
- La reestructuración o privatización de empresas públicas mediante la apertura de monopolios de tales empresas; y, en general, a:
- La introducción de un nuevo marco competitivo para empresas públicas y privadas, incluyendo la creación de instituciones para garantizar la

competencia.

- La realización y consecuencias políticas: los decisores relevantes están del todo interesados en la redefinición de la política económica. Por otro lado, los sectores sociales interesados en la redefinición de esta política tienen poder suficiente para imponer las reformas en contra de la voluntad de los grupos de intereses tradicionales. Se logra frenar de manera sostenida, un mecanismo que no conduce sino a la redistribución de las "viejas oportunidades de acceso a la renta" (Fuhr, como se citó en Picado y Umaña, 2014, p. 33).

Por su parte, las reformas de segunda generación que se dan posteriormente a la estabilización macroeconómica y a las primeras medidas de ajuste "tendieron, más bien, a fortalecer y tornar más eficiente el aparato estatal existente" (Oslak, 1999, p. 4). Estas reformas, según Fuhr (como se citó en Picado y Umaña, 2014) se sustentan en lo siguiente:

- Redefinición de las funciones públicas y su ejecución: revisión de la estructura de funciones públicas (inclusive diferenciación según funciones estatales centrales; funciones estatales de garantía; funciones complementarias o adicionales; provisión externa versus producción propia), con el fin de reducir funciones en todas aquellas áreas de servicio que puedan ser cubiertas por (ó con) otros actores (el sector privado, organizaciones no gubernamentales, grupos de autoayuda, otros niveles de la administración).
- Medidas de descentralización, especialmente en las áreas de la educación (primaria) y salud.
- Optimización de la gerencia financiera en la administración central del Estado y las unidades administrativas adscritas a esta, con el fin de mejorar el control y la transparencia de las funciones públicas; modernización y tecnificación de la administración tributaria.
- Optimización del flujo de información al interior de las entidades administrativas; en especial, introducción de nuevos sistemas de información para la alta gerencia y los decisores.
- Optimización de la gerencia de recursos humanos; estas medidas incluyen – frecuentemente – inventarios cuantitativos de la ocupación en el servicio

- público, la revisión y precisión del reglamento de escalafón, redefinición de los criterios de ingreso y ascenso y programas de formación y capacitación.
- Medidas de eliminación de burocracia y simplificación de servicios públicos, a veces en cooperación con agentes privados y no estatales (pp. 34-35).

El propósito de este nuevo conjunto de medidas de reforma buscaba cambiar la visión de “menos Estado” a “mejor Estado”, y poner de nuevo al Estado en un primer plano mediante el fortalecimiento y mejoramiento de la capacidad de gestión de sus organismos y entidades. Es así como surge el interés por la capacidad institucional del sector público y la búsqueda de la eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios.

2.1.3 Capacidad institucional

Múltiples definiciones

Para Duque (2012), la descripción del concepto de capacidad institucional ha sido conducido a través de diferentes momentos históricos que parten desde una visión simple hasta llegar a definiciones más complejas y sistémicas; y menciona que la mayoría de estas definiciones hacen referencia a la capacidad institucional como la capacidad del aparato administrativo público desde una perspectiva técnico-burocrática, sin considerar los factores del entorno (p.14).

Entre las distintas definiciones de la capacidad institucional identificadas por Duque, es posible diferenciar dos enfoques:

- a) Las definiciones enfocadas en los medios y los procesos administrativos (el funcionamiento administrativo interno de las organizaciones públicas) sin considerar los resultados.
- b) Las definiciones que además consideran los resultados como parte importante de la capacidad institucional.

Entre las definiciones de capacidad con base en el primer enfoque se encuentran las brindadas por los siguientes autores:

Migdal (como se citó en Duque, 2012) quien define la capacidad institucional como “aquella

que tiene los líderes estatales de utilizar los órganos del Estado con el fin de que se cristalicen sus decisiones en el seno de la sociedad” (p. 14). Grindle y Evans (como se citó en Duque, 2012), por su parte, enfatizan en la capacidad institucional las “características y el desarrollo de los recursos humanos como factores determinantes para el desarrollo y eficacia del aparato organizacional estatal” (p.14).

Cabe mencionar que Grindle (como se citó en Ospina, 2002) sugiere que:

El enfoque de “buen gobierno” inmediatamente relaciona el problema de la capacidad del sector público con tres dimensiones: el desarrollo del recurso humano (sistemas y procesos de personal), el fortalecimiento organizacional (sistemas de gestión) y la reforma institucional (instituciones y sistemas a nivel macro) (p.4).

A esta Ospina (2002) agrega que la definición de Grindle de capacidad institucional “representa un punto intermedio entre una visión demasiado amplia que equipara ‘capacidad’ con ‘desarrollo’ y una visión demasiado reducida que la equipara con el simple desarrollo de habilidades y competencias en el recurso humano” (p.4).

Weiss (como se citó en Duque, 2012) define la capacidad institucional como “la capacidad transformativa del Estado entendida como la habilidad para adaptarse a los choques y a las presiones externas” (p. 14), y Willems (como se citó en Duque, 2012) la define como la “habilidad de las instancias gubernamentales de mejorar las funciones, de resolver problemas y especificar y lograr objetivos y como la habilidad de movilizar o adaptar las instituciones para dar respuesta a un problema público” (p.14).

Por otro lado, entre las definiciones que hacen énfasis en los resultados de la organización, y que se encuentran guiados por los principios y valores que identifican a la NGP como se mencionó anteriormente, se encuentra la posición de Ospina (2002), quien además considera que el concepto de capacidad institucional es uno de los “conceptos blandos en la literatura de la administración pública, que puede interpretarse de muchas maneras” (p.2).

Entre las definiciones que brinda la autora se encuentra la de Hilderbrand y Grindle (como se citó en Ospina, 2002), quienes definen la capacidad institucional como “la habilidad para

desempeñar tareas de una manera efectiva, eficiente y sostenible” (p.2), sin embargo, esta definición para Ospina resulta sencilla, y no muestra la verdadera complejidad que implica a la hora de investigar o diseñar una intervención (p.2).

Otra definición basada en resultados sociales y políticos es la de Reppeto (2004), quien se refiere a la capacidad institucional como “la aptitud de las instancias gubernamentales de plasmar en las políticas públicas los máximos niveles posibles de valor social” (p.8). Para Reppeto, el valor social debe ser “definido y redefinido constantemente a través de la interacción política de individuos y grupos con intereses, ideologías y, sobre todo, diferentes recursos de poder” (p.8). Esta definición de Reppeto se clasifica según Rosas (2008) en lo que puede llamarse capacidad efectiva (la actuación del gobierno o su desempeño) y “pone el énfasis en la capacidad de gestión pública, haciendo alusión a quiénes se encargan de hacer las políticas, con qué medios cuentan para hacerlo y bajo qué reglas institucionales operan” (p.125).

Por último, Savitch (como se citó en Rosas, 2008) la entiende como “la habilidad de las organizaciones para absorber responsabilidades, operar más eficientemente y fortalecer la rendición de cuentas” (p. 126).

Las definiciones anteriores además resaltan lo mencionado por Reppeto (2004) respecto a que “la capacidad no debe ser limitada a los aspectos técnico-administrativos “puertas adentro” del aparato estatal” (p.8), tal como se le ha utilizado en diversas ocasiones en forma reciente, sino que también se considera el valor social que estos cambios generan.

2.1.4 Modelos para el análisis de capacidad institucional

Para el análisis de la capacidad institucional existen una serie de modelos; para efectos de esta sección se detallan dos: el Modelo Basado en el Déficit desarrollado por Tobelem (1992), debido a que como su nombre lo indica se basa en la identificación de las deficiencias y permite identificar brechas y obstáculos que impiden la realización de las actividades de la institución y el Modelo de Dimensiones desarrollado por Repetto (2004), pues permite analizar la capacidad institucional de forma más versátil a través de sus componentes.

- a) Modelo basado en el Déficit de Capacidad Institucional (DCI).

El modelo basado en el déficit fue desarrollado por Tobelem en 1992 ante la ausencia de una metodología que guiará a los funcionarios en el análisis de la capacidad institucional previa a la preparación de un proyecto. Su propuesta la denominó Sistema de Análisis y Desarrollo de la Capacidad Institucional (Sadci), el cual consiste en “un flujo de información que cualquier decisor puede iniciar, desarrollar, actualizar continuamente y luego institucionalizar” (Tobelem, 1992, p.4).

Según el autor, el sistema Sadci permite aclarar los siguientes aspectos relacionados a la capacidad institucional:

(a) lo que fue definido como objetivos de desarrollo; (b) los recursos requeridos para lograr esos objetivos; (c) quién hace qué para alcanzar los objetivos de desarrollo establecidos utilizando los recursos de manera efectiva; (d) cuáles son los DCI potenciales; y (e) cómo corregir estos DCI a tiempo, para asegurar que dichos objetivos sean logrados efectivamente (p.5).

Y señala que “la información se obtiene a través de entrevistas con informantes seleccionados, controlada por sus respectivos supervisores y posiblemente con otras fuentes” (p.5).

El sistema consta de 3 secciones, donde primero se fijan los objetivos de desarrollo, los recursos y la estrategia de ejecución, seguido de esto se realiza un rastreo, interpretación y medición de los DCI y por último se traducen estos DCI identificados en una estrategia de desarrollo institucional. Este proceso se realiza mediante el seguimiento de 12 pasos:

- Objetivos (resultados esperados).
- Actividades (conceptos de gastos) y recursos correspondientes.
- Tareas (cómo lograr los objetivos utilizando dichos recursos).
- Universo institucional (quién es responsable de qué).
- DCI por reglas de juego (ROG).
- DCI Relaciones Interinstitucionales (IRR).
- DCI por Organización Interna (ORG).
- DCI por Gerencia de Personal y Sistema de Remuneración (PPR).
- DCI por Habilidades (SKL).

- Consolidación de DCI no relacionados con habilidades.
- Consolidación de DCI relacionados con habilidades.
- Sinopsis de la estrategia de DI y programa de acción correspondiente (p. 5)

b) Modelo basado en dimensiones.

De acuerdo con Reppeto (2004) este modelo inicia su análisis desde lo concerniente a la capacidad estatal, y la define como “la aptitud de las instancias gubernamentales de plasmar a través de políticas públicas los máximos niveles posibles de valor social” (p.8), este autor plantea la dimensión institucional como dimensión de la capacidad estatal, y explica que el papel que desempeñan las instituciones respecto de la capacidad estatal tiene dos frentes: por un lado, enmarca el accionar de los actores que pugnan por darle cierto carácter y dirección a las decisiones y acciones de quienes ejercen el manejo del Estado, y por el otro, cristaliza múltiples formas de los dos componentes fundamentales de la capacidad estatal: la administrativa y la política (p.12), estos dos componentes son analizados a profundidad por Rosas (2008) y se amplían continuación:

La capacidad administrativa

Según Rosas (2008) la capacidad administrativa “hace alusión a las habilidades técnico-burocráticas del aparato estatal requeridas para instrumentar sus objetivos oficiales” (p.128). Esta dimensión consta de dos componentes, el primero enfocado a los recursos humanos y el segundo a la organización:

Recursos humanos:

(...) se hace referencia al número, variedad y cargos de funcionarios; a los factores organizativos y de procedimiento de recursos humanos, que regulan aspectos como el reclutamiento, la promoción, los salarios y el escalafón; a la formación/capacitación de los recursos humanos y al desarrollo del aparato organizacional estatal; a la concentración de expertos a partir del reclutamiento basado en el mérito y las oportunidades ofrecidas para obtener promociones y ascensos de una carrera profesional de largo plazo; sistema de premios y

castigos; capacidad individual de los actores responsables de tareas en términos de información, motivación, conocimiento/comprensión y destrezas requeridas, entre otros aspectos (Rosas, 2008, p.128).

La organización:

(...) se pone atención a la disponibilidad de recursos financieros necesarios para la realización de tareas previstas; a las responsabilidades, propósitos y funciones de la organización; a la estructura y distribución de funciones y responsabilidades; a la forma de organización; a la autoridad jurídica para hacer que otras instituciones acaten sus programas; a los sistemas de gestión para mejorar el desempeño de tareas y funciones específicas; a la relación, coordinación y colaboración intergubernamental; al tipo y características de las políticas y programas que diseñan y aplican; a las leyes, normas y, en general, “reglas del juego” que gobiernan las relaciones entre los actores involucrados, entre otros elementos (Rosas, 2008, pp. 128-129).

La capacidad política

Según Rosas (2008) la dimensión política:

está asociada al modo en que se relacionan los actores políticos entre sí, pero también con aquellos individuos y grupos que luchan por involucrarse activamente en determinados campos de la esfera pública. En este componente resaltan varios factores, entre los que destacan: la participación política, es decir, quiénes participan y cómo lo hacen, la negociación, esto es, la voluntad política entre los actores y sus formas de negociación; y la lucha de poder, o qué tanto los actores aceptan la distribución existente de poder (p.129).

La autora concluye que “la capacidad administrativa y la capacidad política constituyen los pilares sobre los que se estructura la capacidad institucional, por lo que cualquier evaluación sobre capacidad institucional debe tomar en cuenta estos dos componentes” (Rosas, 2008, p.129).

2.1.5 Formulación de políticas públicas

Según Subirats, Knoepfel, Larrue y Varonne (2008), una política pública se plantea como respuesta a los problemas sociales que se consideran dentro de una agenda gubernamental, es decir, “representa la respuesta del sistema político-administrativo a una situación de la realidad social juzgada políticamente como inaceptable” (p.33). Asimismo, estos autores definen la política pública como:

Una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos –cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían – a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendentes a modificar la conducta de grupos sociales (p.36).

Además, Pallavicini, Chamizo y Vargas (2013) indican que existen diversos criterios para clasificar las políticas públicas, entre ellos, según el nivel de coordinación que se requiera, las políticas pueden ser:

- Políticas sectoriales: responden a los problemas que le corresponden resolver a cada uno de los sectores en que se organiza la administración pública costarricense, los cuales se definen en el Decreto de “Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo” que emiten el Presidente de la República, el Ministro de la Presidencia y el Ministro de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplan) al inicio de cada administración de gobierno. Los lineamientos para la formulación de este tipo de política son emitidos por Mideplan.
- Políticas intersectoriales: son aquellas que buscan brindar soluciones integrales a problemas complejos, usualmente problemas sociales, que requieren de una acción colectiva que traspasa la división tradicional de sectores. Ejemplo de este tipo de políticas son: la política de juventud, la política de vejez, la política de género.
- Políticas regionales: es el conjunto de acciones que intentan resolver problemas de desarrollo en un determinado marco espacial. Este tipo de

políticas pueden tener dos orientaciones que no son excluyentes entre sí: a) políticas orientadas a reducir los desequilibrios regionales o interregionales, o b) orientadas hacia el interior de una 14 determinada región con el fin de superar problemas de rezago económico (p.13).

Estos mismos autores indican que la política pública “no se trata de una respuesta lineal ante un problema, no se trata de un ejercicio absolutamente racional, sino que refleja visiones de mundo y sobre todo las visiones de mundo predominantes” (Pallavicini et al., 2013, p.7). En este mismo sentido, señalan lo siguiente:

Las acciones que componen una política pública son desarrolladas por actores que pertenecen a distintas instituciones y a veces a distintos niveles de gobierno, que requieren contar con espacios de comunicación y coordinación que les permita ir adecuando sus acciones de cara a la consecución de los resultados esperados de la política en la cual les toca participar (Pallavicini et al., 2013, p.4).

En este sentido, según estos autores, algunos de los actores que se pueden identificar en el proceso de formulación y gestión de políticas públicas son:

a. Actores Oficiales (públicos): estos actores son los que están investidos de poder de acuerdo con su posición para participar en el proceso de formulación y gestión de políticas públicas. Estos actores son: Diputados, Presidente y Ministros, funcionarios de ciertas agencias (instituciones públicas, consejos), consejos municipales y alcaldes (...) (p.14)

b. Actores Privados: en esta categoría se encuentran un gran número de actores entre los cuales sobresalen los grupos de interés (sindicatos, cámaras empresariales, entre otros), partidos políticos, organizaciones 15 académicas, medios de comunicación, y ciudadanos individuales. Es importante aclarar, que, en ciertas ocasiones, el Estado concede una participación formal a alguno de estos actores en el ciclo de la política pública. Una manera de formalizar la participación de actores no oficiales sería por medio de su inclusión en cuerpos colegiados como Juntas Directivas (...) (pp. 14-15).

Las políticas públicas son un proceso amplio y como lo indica Subirats et al. (2008), este proceso se desagrega en una serie de fases o etapas, tales como: "(...) surgimiento de los problemas, inclusión en la agenda, formulación y decisión del programa de la política, implementación de la política y evaluación de la política" (p.43).

Para efectos de esta investigación, la fase a estudiar es la "formulación y decisión del programa de la política", la cual, se define como: "la selección de los objetivos, instrumentos y procesos que deberán ponerse en práctica para resolver el problema en cuestión. Puede también hablarse de la existencia de mecanismos de filtro y ajuste" (Subirats et al., 2008, p.44).

Esta es la tercera fase del ciclo de una política pública, la cual contempla elementos claves que permiten orientar la solución de la problemática social que se experimenta y que se espera atender. Para esta fase es imprescindible considerar que los objetivos que se puntualicen deben ser claros y realistas, también se debe conocer los instrumentos y procesos óptimos para la consecución de los objetivos.

De igual forma, Subirats et al. (2008), alude que la fase de formulación debe contemplar los siguientes elementos:

- Solución de un problema público.
 - Existencia de grupos-objetivos en el origen de un problema público.
 - Coherencia al menos intencional.
 - Existencia de diversas decisiones y actividades.
 - Programa de intervenciones.
 - Papel clave de los actores públicos.
 - Actos formales.
 - Naturaleza más o menos obligatoria de las decisiones y actividades
- (p.39).

Por su parte, Pallavicini et al. (2013), señalan que de la fase de formulación se obtienen dos productos:

- a) Programa de actuación:

(...) momento donde los actores investidos de autoridad para la toma de decisiones (presidente, ministros, equipos técnicos de la administración pública, directores de instituciones autónomas, autoridades locales) determinan cuáles son las características del problema público incluido en agenda, qué posibles acciones de intervención se pueden ejecutar, qué marco legal será necesario para la implementación de la intervención, quienes serán los grupos objetivos hacia los cuales irán dirigidas las acciones de intervención, cuáles son los recursos necesarios para poner en práctica la intervención y cuáles son los principios de organización administrativa necesaria para la implementación de las acciones de política pública (p.42).

- b) Acuerdos de gestión de los planes (acuerdo de actuación político-administrativo): está integrado por el conjunto de actores públicos y privados que estarán a cargo de la implementación de la política y que por lo tanto necesitan tener claridad en cuanto a las competencias o responsabilidades que le son asignadas, la asignación de recursos de los que pueden disponer para la implementación de los planes y la forma cómo se desarrollará la gestión intra e interorganizacional (p.52).

Dado lo anterior, se puede destacar que las políticas públicas buscan atender una necesidad social bajo un esquema orientador segmentado en fases, con la participación de diferentes actores y con una perspectiva de mediano o largo plazo, así como la consideración de elementos significativos que fortalezcan el proceso para responder a la problemática que se presenta.

2.1.6 Coordinación interorganizacional

Para Rogers y Whetten (como se citó en Montiel, 2015) la coordinación interorganizacional es un subconjunto de las relaciones interorganizacionales que se define como “el proceso donde dos o más organizaciones crean o usan reglas de decisión existentes que han sido establecidas para tratar colectivamente con su tarea compartida del ambiente” (p. 12)

Para algunos autores como Hanf (como se citó en Montiel, 2015), la coordinación

interorganizacional no surge de forma voluntaria, sino que deben aplicarse acciones correctivas que faciliten el proceso, al respecto menciona:

la clase y cantidad de coordinación que se produce por las acciones voluntarias y espontáneas no es apropiada ni suficiente, se requieren intervenciones correctivas en la autorregulación del sistema por una unidad de decisión superior para la necesaria coordinación con criterio de decisión más amplio y objetivos de política (p.58).

Si el proceso de coordinación interorganizacional definido se lleva a cabo efectivamente, según Pollitt (como se citó en Montiel, 2015), permite:

eliminar contradicciones y tensiones entre diferentes políticas, con lo cual se aumenta la efectividad; se puede hacer un mejor uso de los recursos escasos al eliminar la duplicación y contradicción entre programas; se pueden crear sinergias al poner juntos a los participantes claves de una política particular o red, esto es, mejorar el flujo de buenas ideas y cooperación; y por último, es posible ofrecer a los ciudadanos algo más que un acceso fragmentado a un conjunto de servicios relacionados, es decir, producir un conjunto más integrado de servicios desde el punto de vista de los usuarios (...) (p.6).

A partir de este concepto surge la importancia de que la coordinación interorganizacional se realice a través de redes. Para Sulbrandt et al. (como se citó en Bravo, Marín y Carrera, 2013)

En el ámbito del sector público, las redes interorganizacionales se tratan de relaciones horizontales en el gobierno, entre organizaciones que se apoyan mutuamente, sin que ninguna de ellas pueda obligar a las otras a cumplir acciones comunes. Tales redes pueden involucrar tanto las relaciones del gobierno central con los gobiernos regionales y locales, como el trabajo de unidades del sector público con entes del sector privado o de organizaciones sociales sin fines de lucro, entre las que se establecen pautas complejas de relaciones, todas importantes para la implementación de un significativo número de políticas públicas (p. 90).

2.2 Metodología de la Investigación

2.2.1 Enfoque de investigación

El objetivo de esta investigación es determinar la capacidad institucional del Conapam para llevar a cabo las funciones de rectoría en el período 2010-2018. Para alcanzar este objetivo, la investigación se realiza mediante un enfoque cualitativo, el cual según los términos definidos por Hernández, Fernández, Baptista, Méndez y Mendoza (2014) “se guía por áreas o temas significativos de investigación” y “utiliza la recolección y análisis de los datos para afinar las preguntas de investigación o revelar nuevas interrogantes en el proceso de interpretación” (p.7).

2.2.2 Diseño de investigación

El diseño de investigación se enmarca en el estudio de caso, el cual, según Yin, (como se citó en Gallardo, 2019) “responde a las condiciones para investigar un fenómeno contemporáneo dentro de su contexto real y los límites entre el contexto y el fenómeno no son claramente visibles” (p.60), en la investigación se busca profundizar y comprender la realidad y situación específica del Conapam en cuanto a su capacidad institucional en el ejercicio de su rectoría en materia de envejecimiento y vejez.

2.2.3 Población

La población que se considera parte de esta investigación se compone principalmente del funcionariado del Conapam que está directamente involucrado con las gestiones y toma de decisiones relacionadas a las funciones de rectoría, además de representantes de las instituciones que participan en la formulación de política pública, y/o ejecutan proyectos, programas o servicios en beneficio de la población adulta mayor o conceden recursos para estos.

A nivel interno del Conapam, se realizaron entrevistas a la Directora Ejecutiva, a la jefa de la Oficina de Gestión Institucional de Recursos Humanos (Ogereh), al jefe de la Unidad Financiera, y a representantes de la Unidad de Desarrollo Estratégico Institucional (UDEI).

Y como actores externos se entrevistaron representantes de las siguientes instituciones u organizaciones: Fondo de Población de las Naciones Unidas (Unfpa), Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional (Jupema), Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), Asociación Gerontológica Costarricense (Ageco), Universidad de Costa Rica (UCR), Universidad Nacional (UNA), Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), Banco Hipotecario de Vivienda (Banhvi), y Junta de Protección Social (JPS).

2.2.4 Diseño muestral

Por las características del estudio, no se utilizó una muestra de funcionarios, ya que se identificó y recopiló información de los puestos vinculados directamente con la ejecución de funciones rectoras del Conapam como se indicó en el apartado anterior.

2.2.5 Dimensiones de análisis y sus atributos

El objeto de estudio de la investigación corresponde a la capacidad institucional, la cual se desarrolla a partir de tres dimensiones o categorías de análisis: capacidad organizacional, capacidad administrativa y capacidad política; la operacionalización de estas dimensiones se presenta a continuación:

a) Capacidad organizativa

- Definición conceptual:

Se considera la definición de organización brindada por Rosas (2008)

(...) se pone atención a la disponibilidad de recursos financieros necesarios para la realización de tareas previstas; a las responsabilidades, propósitos y funciones de la organización; a la estructura y distribución de funciones y responsabilidades; a la forma de organización; a la autoridad jurídica para hacer que otras instituciones acaten sus programas; a los sistemas de gestión para mejorar el desempeño de tareas y funciones específicas; a la relación, coordinación y colaboración intergubernamental; al tipo y características de las políticas y programas que diseñan y aplican; a las leyes, normas y, en general,

“reglas del juego” que gobiernan las relaciones entre los actores involucrados, entre otros elementos (pp. 128-129).

- **Definición operacional:**

Para este estudio se entenderá la capacidad organizativa como aquella que se compone de las características del marco normativo, la estructura interna y externa del Conapam y la capacidad financiera de la institución para llevar a cabo sus funciones de rectoría.

- **Definición instrumental:**

Análisis de marco normativo, recursos económicos destinados para el cumplimiento de funciones rectoras, estructura interna y externa del Conapam para el ejercicio de su rectoría y distribución de responsabilidades y deberes de los actores que apoyan la rectoría en materia de envejecimiento y vejez; mediante revisión documental y aplicación de entrevistas semiestructuradas.

b) Capacidad administrativa

- **Definición conceptual:**

“Hace alusión a las habilidades técnico-burocráticas del aparato estatal requeridas para instrumentar sus objetivos oficiales” (Rosas, 2008, p. 128)

- **Definición operacional:**

Para este estudio, se entenderá por capacidad administrativa a las características que presenta el recurso humano de la institución relacionado con la ejecución de funciones rectoras del Conapam y los procesos que se desarrollan para su gestión.

- **Definición instrumental:**

Análisis de las características del personal involucrado en la gestión de la rectoría, proceso de planificación y mecanismos de control de gestión mediante revisión documental y

aplicación de entrevistas semiestructuradas.

c) Capacidad política

- Definición conceptual:

Está asociada al modo en que se relacionan los actores políticos entre sí, pero también con aquellos individuos y grupos que luchan por involucrarse activamente en determinados campos de la esfera pública. En este componente resaltan varios factores, entre los que destacan: a) participación política, es decir, quiénes participan y cómo lo hacen, b) negociación, esto es, la voluntad política entre los actores y sus formas de negociación; y c) lucha de poder, o qué tanto los actores aceptan la distribución existente de poder (Rosas, 2008, p.129).

- Definición operacional:

Para efectos de esta investigación se entenderá por capacidad política la forma cómo se desarrollan las relaciones entre los actores, además las acciones desarrolladas para lograr el apoyo político y de los órganos que de alguna manera regulan la acción del Conapam.

- Definición instrumental:

Se analizan los mecanismos para promover el apoyo político y la participación de los actores, además las fuentes de poder y la negociación entre los actores. Lo anterior, mediante revisión documental y aplicación de entrevistas semiestructuradas.

A continuación, se presenta la matriz de congruencia que resume los atributos e indicadores que se utilizan para el análisis de las dimensiones de la capacidad institucional definidas para esta investigación:

Cuadro 2.1 Matriz de congruencia de la Investigación.

Título de Investigación:			
Análisis de la capacidad institucional del Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (Conapam) para el ejercicio de la rectoría en el periodo 2010-2018			
Objetivo General de Investigación:			
Determinar la capacidad institucional del Conapam para llevar a cabo las funciones de rectoría en el período 2010-2018			
Pregunta General de Investigación:			
¿Cuál es la capacidad institucional que tiene el Conapam para el ejercicio de las funciones de rectoría en el período 2010-2018?			
Objetivos Específicos	Preguntas Específicas	Atributo	Indicadores
1. Determinar la percepción que tienen las autoridades del Conapam respecto a la rectoría de la institución	¿Cuál es la percepción que tienen las autoridades del Conapam respecto a la rectoría de la institución?	Apreciación de los miembros de la Junta Rectora con respecto a la rectoría del Conapam	Principales temas de discusión en las sesiones de la Junta Rectora con respecto a la rectoría del Conapam
			Acciones identificadas como vinculantes a la rectoría en las sesiones de la Junta Rectora del Conapam
2. Estudiar la capacidad organizativa del Conapam para el ejercicio de las funciones rectoras	¿Cuál es la capacidad organizativa del Conapam para el cumplimiento de las funciones de rectoría?	Estructura organizacional	Características del marco normativo que rige la ejecución de las funciones rectoras del Conapam
			Características, funciones y conformación de la estructura general del Conapam
			Características, funciones y conformación de la estructura para la ejecución de las funciones rectoras del Conapam
		Disponibilidad de recursos financieros	Disponibilidad de recursos financieros para el cumplimiento de las funciones rectoras del Conapam
3. Examinar la capacidad	¿Cuál es la capacidad	Gestión del recurso	Recurso humano con responsabilidades atinentes a las funciones rectoras del Conapam

administrativa del Conapam para el ejercicio de las funciones rectoras	administrativa del Conapam para el cumplimiento de las funciones de rectoría?	humano involucrado en el ejercicio de la rectoría.	Idoneidad para el cargo
			Acciones para la actualización y desarrollo profesional de los funcionarios.
			Mecanismos para la evaluación del desempeño
			Características del sistema de reclutamiento
			Características del sistema de incentivos y compensaciones
		Proceso metodológico	Tareas realizadas en el proceso de planificación.
			Mecanismos de obtención de información.
			Control de gestión
		Periodicidad de las evaluaciones.	
		Uso de la información de seguimiento y evaluación.	
4. Explicar la capacidad política del Conapam para el ejercicio de las funciones rectoras	¿Cómo se desarrolla la capacidad política del Conapam para el cumplimiento de las funciones de rectoría?	Gestión para la generación de alianzas y apoyo político	Mecanismos utilizados para promover el apoyo político
			Mecanismos utilizados para promover la participación de los actores
			Factores que inciden positiva o negativamente en las relaciones

Fuente: Elaboración propia

2.2.6 Técnicas e instrumentos para la recolección de la información

Con el propósito de recopilar los datos e información necesarios para dar respuesta al problema de investigación, se seleccionan las siguientes técnicas e instrumentos de recolección de información:

- Entrevista semi estructurada

Según Hernández et al. (2014) este instrumento “se define como una reunión para conversar e intercambiar información entre una persona (el entrevistador) y otra (el entrevistado) u otras (entrevistados)” (p.403). Se utiliza este tipo de entrevista debido a que permite introducir preguntas adicionales que refuercen los conceptos o información brindada por el entrevistado; esto con el fin de obtener información del funcionariado del Conapam encargado de dirigir las funciones de rectoría, así como de los miembros de otras instituciones encargadas de programas o proyectos dirigidos a la persona adulta mayor.

- Observación documental

La observación documental se define como “la investigación bibliográfica realizada en diversos tipos de escritos, tales como libros, documentos académicos, actas, informes, revistas y documentos personales” (Múnch y Ángeles, 2009, p.38). En la presente investigación se realiza un análisis de actas de la Junta Rectora del Conapam en el periodo 2010-2018 obtenidas mediante una muestra simple con población finita, con una confianza del 90% y una selección mediante muestreo sistemático. Además, se revisan informes, planes estratégicos y planes anuales operativos de la institución, así como normativa y políticas que la rigen en materia de vejez y envejecimiento e informes de auditoría externa realizados por la Contraloría General de la República (CGR).

CAPÍTULO III

Evolución institucional del Conapam y su conceptualización de rectoría técnica

El propósito de este capítulo es brindar respuesta a la primera pregunta específica de investigación: ¿Cuál es la percepción que tienen las autoridades del Conapam respecto a la rectoría de la institución? Para contextualizar dicha pregunta, en la primera sección se presenta una caracterización de la evolución institucional del Conapam que incluye: los antecedentes históricos, la creación, la evolución de la estructura orgánica, así como los principales propósitos de los órganos que componen la estructura. Posteriormente se analiza la conceptualización de rectoría técnica construida por los miembros de la Junta Rectora a través del tiempo y sus diferentes percepciones.

3.1 Evolución Institucional de Conapam

En el marco de un Estado Social de Derecho, Costa Rica ha asumido diferentes compromisos a nivel nacional e internacional en aras de proteger los derechos de las personas adultas mayores en el país. Esto se ve reflejado desde la Constitución Política de Costa Rica (1949), la cual establece como un deber del Estado brindar protección especial a esta población, según lo indica en su artículo 51:

La familia, como elemento natural y fundamento de la sociedad, tiene derecho a la protección especial del Estado. Igualmente, tendrán derecho a esa protección la madre, el niño y la niña, las personas adultas mayores y las personas con discapacidad. (Asamblea Nacional Constituyente, 1949).

A continuación, se describen los antecedentes históricos que conllevaron a la creación del Conapam y la forma como se ha ido construyendo el ejercicio de la rectoría técnica en materia de envejecimiento y vejez.

3.1.1 Antecedentes históricos de la creación del Conapam

En el contexto internacional Costa Rica había asumido compromisos en materia de envejecimiento y vejez desde años anteriores a la creación del Conapam, así lo señala el folleto oficial “Normativa en beneficio de la Población Adulta Mayor” de esta institución, donde

especifica que el país asumió compromisos en las siguientes declaraciones internacionales a lo largo del tiempo:

- Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento (1982): toma como punto de partida que la calidad de la vida no es menos importante que la longevidad y que, por consiguiente, las personas adultas mayores deben, en la medida de lo posible, disfrutar en el seno de sus propias familias y comunidades de una vida plena, saludable, segura y satisfactoria y ser estimadas como parte integrante de la sociedad.
- Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento (2002): a diferencia del Plan de Viena, prestó especial atención a los países en desarrollo. El plan se divide en 5 líneas estratégicas: ingreso, maltrato, participación social e integración intergeneracional, consolidación de derechos y salud integral. Para cada línea se designan funciones e instituciones responsables de cumplir los objetivos de los Estados firmantes.
- Estrategia Regional de Implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento (2003): plantea metas, objetivos y recomendaciones para cada una de las tres áreas prioritarias acordadas en Madrid en 2002 (personas de edad y desarrollo, salud y bienestar en la vejez, entornos propicios y favorables).
- Declaración de Brasilia (2007): Los países acordaron promover el diálogo y las alianzas entre los gobiernos, el Sistema de las Naciones Unidas, la cooperación internacional y Sur-Sur, la sociedad civil y el sector privado, para crear conciencia de la evolución de la estructura de la población, el ritmo de envejecimiento y sus consecuencias económicas, sanitarias, sociales y culturales. Reafirma el compromiso de incorporar el tema del envejecimiento en las políticas públicas y programas, así como destinar y gestionar los recursos humanos, materiales y financieros para lograr el adecuado seguimiento y evaluación de las medidas puestas en práctica.
- Carta de San José sobre los Derechos de las Personas Adultas Mayores de América Latina y el Caribe (2012): los países se comprometieron a reforzar la protección de los derechos humanos en el ámbito nacional mediante un trato diferenciado y preferencial en todos los ámbitos (Conapam, 2013b, pp. 13-15).

Por otra parte, en la reseña que presenta el “Estudio Técnico de Reorganización Administrativa parcial del Conapam” emitido por la Unidad de Planificación y la Unidad de Recursos Humanos de esta institución en el año 2012 se mencionan algunos hitos relevantes a la creación del Conapam, los cuales se describen a continuación.

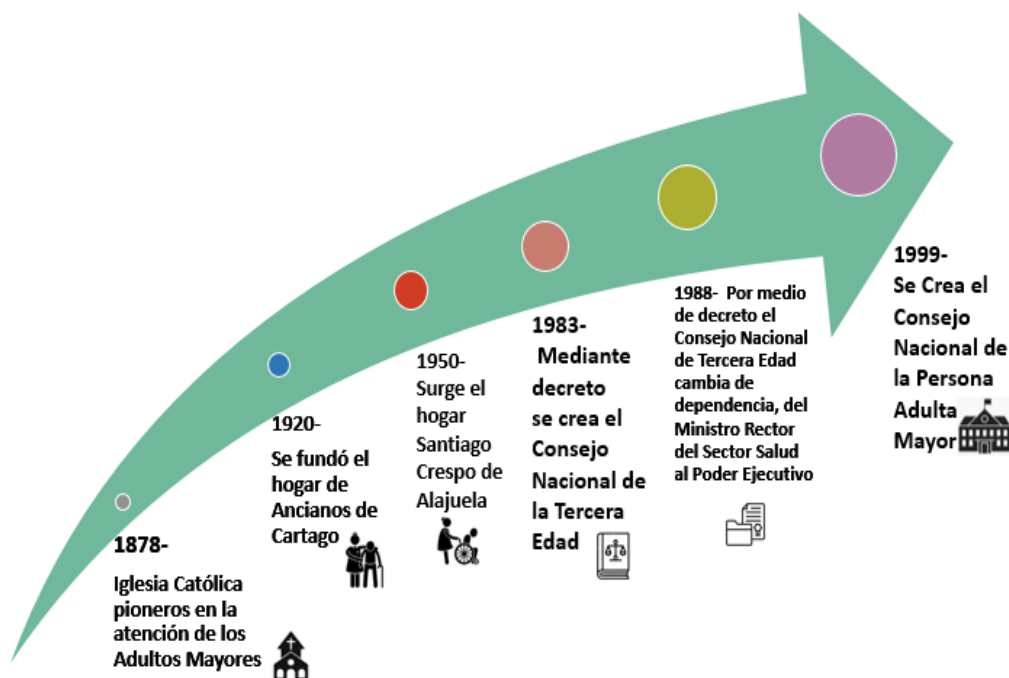
En 1878 se inician los servicios de atención a la población adulta mayor en Costa Rica, esto surge como iniciativa de la Iglesia Católica y en respuesta a la alta demanda por parte de la población, en 1920 se fundó el Hogar para Ancianos de Cartago y en 1950 el Hogar Santiago Crespo en Alajuela; gradualmente se desarrollaron más hogares para la atención de las personas adultas mayores y se creó toda una red de recursos de atención informal.

Ante el aumento en la demanda de servicios especializados para las personas adultas mayores, en 1983 mediante Decreto Ejecutivo N°15076 se crea el Consejo Nacional de la Tercera Edad, el cual sería un órgano asesor y de coordinación al Ministro Rector del Sector Salud, en lo atinente a la definición y ejecución de una política gubernativa integral sobre la Tercera Edad.

Posteriormente, en 1988 mediante Decreto Ejecutivo N°18717-PLAN-S, este Consejo deja de ser el órgano asesor y de coordinación al Ministro Rector del Sector Salud y pasa a ser el órgano asesor y de coordinación del Poder Ejecutivo. Estaba conformado por miembros de diferentes instituciones públicas y un representante del sector privado, quienes se reunían a discutir y analizar temas de envejecimiento y vejez en el país.

Por último, el 25 de octubre de 1999 se aprueba la Ley N°7935 mediante la cual se crea el Conapam, esta ley fue impulsada por la señora Lorena Clare Facio y se aprueba en el marco de la declaración del Año Internacional de las Personas de Edad, la cual promovía la creación de normativa en beneficio de esa población a nivel mundial (Conapam, 2012, pp. 2-3). Los hitos más importantes de la creación del Conapam se resumen en la siguiente figura:

Figura 3.1 Hitos de la creación del Conapam 1878 - 1999



Fuente: Elaboración propia con información del Estudio Técnico de Reorganización Administrativa parcial del Conapam 2012

3.1.2 Creación del Conapam

A partir de la aprobación de la Ley N°7935 del 15 de noviembre de 1999, el artículo 32 crea el Conapam como “órgano de desconcentración máxima, adscrito a la Presidencia de la República, rector en materia de envejecimiento y vejez”. Asimismo, en el artículo 7 del Reglamento a la Ley N°7935, se describe el objetivo de la creación de esta institución de la siguiente manera:

Se crea el Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor, con el objetivo de propiciar y apoyar las acciones para el desarrollo y así garantizar el mejoramiento en el nivel y la calidad de vida de las personas adultas mayores y por ende, es deber del Estado, formular y ejecutar políticas públicas integrales cuyo fin último es el de garantizar la creación de condiciones y oportunidades para que todas las personas adultas mayores que habitan en el territorio nacional tengan una vida plena y digna, acorde con los más altos valores de nuestra tradición nacional (Poder Ejecutivo, 2002).

De acuerdo con el Modelo de Larry E. Greiner (1972) sobre Crecimiento Organizacional, en la etapa de creación de las organizaciones, éstas tienden a presentar un alto nivel de informalidad porque hay pocos funcionarios, es necesario crear una visión en conjunto de qué características tendrán los servicios que debemos entregar a nuestra población meta, cómo organizarse para alcanzar los propósitos u objetivos que debe cumplir, cómo se dividirán las actividades y se delegará autoridad (p.41). En síntesis, es una etapa de mucha creatividad.

Lo anterior se evidencia en la entrevista realizada a la MBA. Emiliana Rivera, directora ejecutiva del Conapam, quien indica que cuando la institución nace, solamente existía la ley de creación, se le solicitó entrar en funcionamiento en un periodo de un mes y se le asignó un equipo de cinco personas para cumplir todas las funciones. Además, señala que para ese momento “Conapam era una institución que venía a coordinar porque las demás instituciones iban a desarrollar la operacionalidad (...) por eso se define como una institución rectora en la ley” (E. Rivera, comunicación personal, 26 de marzo, 2019).

En el artículo 34 de la Ley N°7935, se establecen los fines para los cuales fue creado el Conapam, con el propósito de garantizar a la población adulta mayor una vida plena y digna; los cuales consisten en:

- a) Propiciar y apoyar la participación de la comunidad, la familia y la persona adulta mayor en las acciones para su desarrollo.
- b) Impulsar la atención de las personas adultas mayores por parte de las entidades públicas y privadas y velar por el funcionamiento adecuado de los programas y servicios destinados a ellas.
- c) Velar porque los fondos y sistemas de pensiones y jubilaciones mantengan su poder adquisitivo, para que cubran las necesidades básicas de sus beneficiarios.
- d) Proteger y fomentar los derechos de las personas adultas mayores referidos en esta ley y en el ordenamiento jurídico en general (Asamblea Legislativa, 1999).

Para cumplir estos fines, se establecen las funciones del Conapam en el artículo 35 de la Ley N°7935; las funciones rectoras identificadas para efectos de esta investigación se detallaron anteriormente, en la sección de contextualización del problema del capítulo II.

Estas funciones rectoras a su vez se reflejan en la misión y en la visión de la institución, las cuales se citan a continuación:

Misión:

El Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor, ente rector en materia de envejecimiento y vejez, formula políticas y planes nacionales, promueve, ejecuta, evalúa y coordina el desarrollo de programas, proyectos y servicios implementados por las entidades públicas y privadas y dirigidos a la población adulta mayor, con el objetivo de garantizar el mejoramiento de su calidad de vida, desde un enfoque de derechos, con perspectivas de género y solidaridad intergeneracional (Conapam, s.f., párr. 1).

Visión:

El Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor ejercerá su liderazgo en la formulación, articulación, verificación y ejecución de políticas y planes nacionales en materia de envejecimiento y vejez, con el objetivo de promover el mejoramiento de la calidad de vida de la población adulta mayor, con recursos para brindar servicios acordes con los valores institucionales y proyección a nivel nacional e internacional (Conapam, s.f., párr. 2).

Además, cabe resaltar que los compromisos internacionales adquiridos en el pasado persisten en la actualidad, pues posteriormente a la creación del Conapam se da la aprobación de la Convención Interamericana Sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Adultas Mayores por medio de la Ley N°9394 del 8 de septiembre de 2016, esta convención establece como objetivo en su artículo 1:

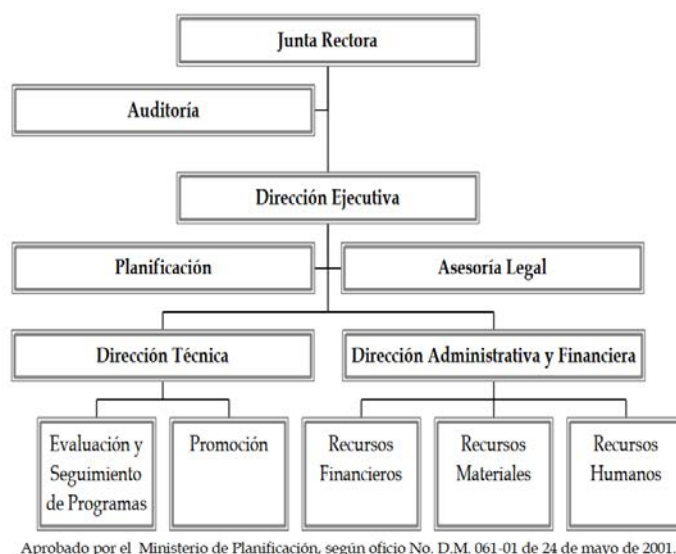
(...) promover, proteger y asegurar el reconocimiento y el pleno goce y ejercicio, en condiciones de igualdad, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales de la persona mayor, a fin de contribuir a su plena inclusión, integración y participación en la sociedad. Lo dispuesto en la presente Convención no se interpretará como una limitación a derechos o beneficios más amplios o adicionales que reconozcan el derecho internacional o las legislaciones internas de los Estados parte, a favor de la persona mayor (Asamblea Legislativa, 2016).

Al ser un instrumento con alta representación a nivel internacional, esta convención orienta a Costa Rica hacia una mejor gestión en este tema, a la vez que unifica los principios, deberes y derechos para garantizar la calidad de vida de esta población.

3.1.3 Evolución de la estructura orgánica del Conapam

Una vez superada la etapa de nacimiento de Conapam, se inicia la etapa de formalización de la organización; para ello, se elaboró el primer organigrama de la institución, el cual fue aprobado por el Ministerio de Planificación y Política Económica (Mideplan), según oficio N°D.M. 061-01 del 24 de mayo de 2001, con un total de 30 plazas aprobadas para que la institución cumpliera con las funciones que le demandaba la ley en ese momento:

Figura 3.2 Estructura Organizacional del Conapam año 2001



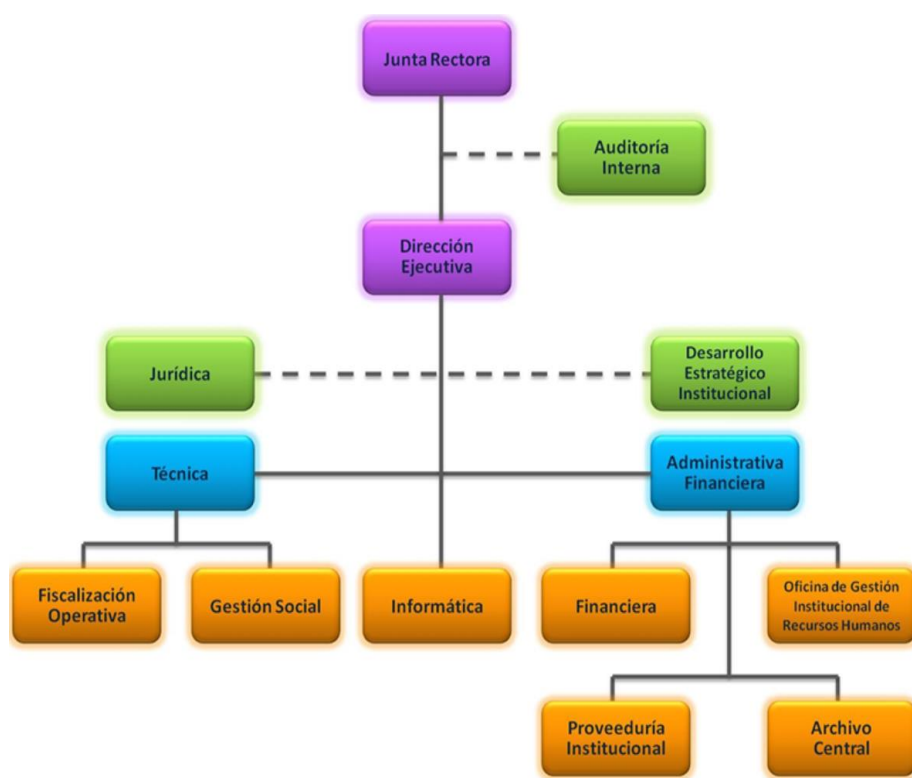
Fuente: Estudio Técnico de Reorganización Administrativa parcial del Conapam, Conapam (2012).

Sin embargo, a lo largo del tiempo las necesidades y las demandas que se le hacen al Conapam aumentaron, por lo cual basándose en los informes y observaciones de la Contraloría General de la República (CGR) y en aras de poder dar respuesta a las debilidades señaladas por este órgano, en el año 2012 el Conapam realiza una propuesta de reestructuración mediante el “Estudio Técnico de Reorganización Administrativa parcial del Conapam” emitido por la Unidad de Planificación y la Unidad de Recursos Humanos de esta misma institución; la reestructuración planteada se realiza con los siguientes objetivos:

- Actualizar la estructura organizativa
- Definir áreas estratégicas y prioridades institucionales
- Orientar la organización hacia el mejoramiento de los servicios para lograr la máxima satisfacción del usuario
- Impulsar una cultura organizacional orientada a los resultados, productos y rendimiento de cuentas. Esto implica establecer una forma de organización basada en procesos con equipos polifuncionales, orientados a la obtención de un producto determinado y regido por una cultura de autoevaluación (Conapam, 2012, p.1).

Esta propuesta recibe la aprobación de Mideplan con algunas variaciones mediante oficio DM-135-13 del 15 de marzo del 2013 y se traduce en un nuevo organigrama institucional que rige a partir de ese año, el cual se muestra a continuación:

Figura 3.3 Estructura Organizacional del Conapam año 2013



Fuente: Página web de Conapam, sección estructura.

A continuación, se describen las variaciones desde el organigrama del año 2001, la propuesta

presentada por Conapam en 2012 y la finalmente aprobada por Mideplan en el año 2013:

a) Nivel político:

La siguiente figura muestra las variaciones en este nivel:

Figura 3.4 Nivel político del organigrama de Conapam del período 2001-2013



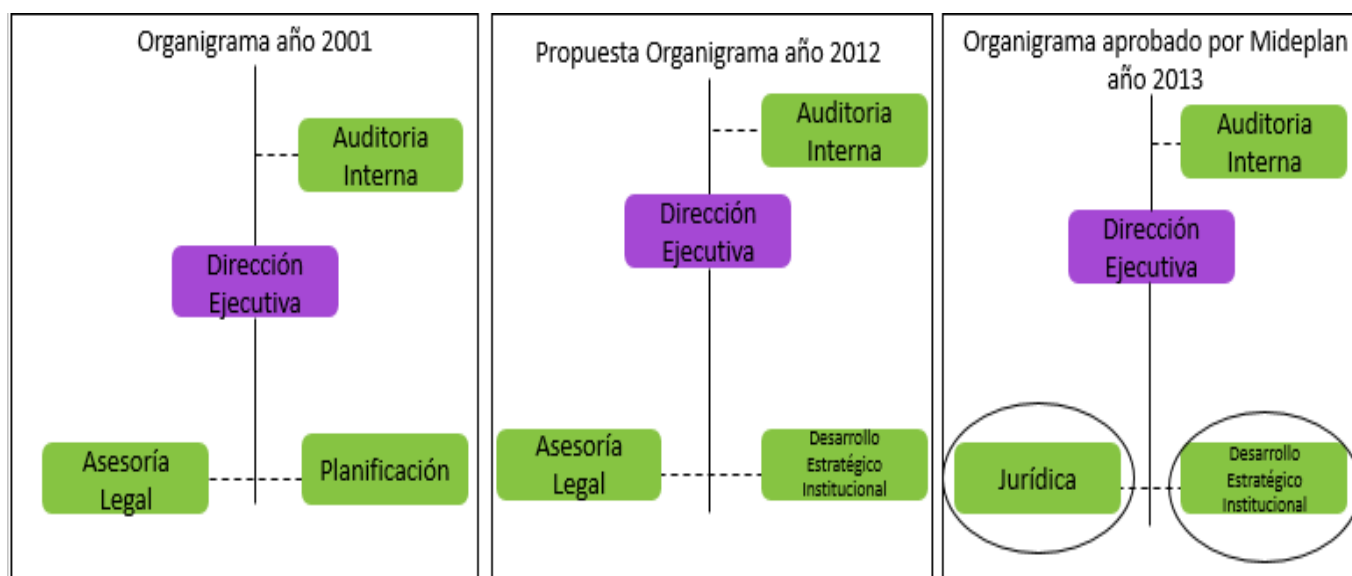
Fuente: Elaboración propia con información del Estudio Técnico de Reorganización Administrativa parcial del Conapam (Conapam, 2012).

Como se observa en la figura, en la propuesta de Conapam se solicita incorporar en este nivel a la Presidencia de la República, a la cual está adscrito el Conapam como órgano de desconcentración máxima, sin embargo, en la estructura aprobada por el Mideplan este cambio no se realiza y mantiene el mismo nivel político del organigrama del 2001 (Conapam, 2012, p.21).

b) Instancias asesoras:

La siguiente figura muestra las variaciones en las instancias asesoras:

Figura 3.5 Instancias del organigrama de Conapam del período 2001-2013



Fuente: Elaboración propia con información del Estudio Técnico de Reorganización Administrativa parcial del Conapam (Conapam, 2012).

Tal como se muestra en la figura anterior, aunque la estructura orgánica del Conapam en el año 2001 incluía una unidad de planificación, la institución no había logrado conformar tal dependencia, dado que los concursos realizados por la Dirección General de Servicio Civil (DGSC) no lograban su objetivo debido a las condiciones que se ofrecían para este puesto (CGR, 2007, p.17); por lo que en el año 2013 esta unidad pasó a denominarse Unidad de Desarrollo Estratégico Institucional (UDEI). Esta unidad es creada como parte de los procesos de reestructuración que se han realizado en la institución para apoyar el ejercicio de la rectoría técnica asignándole las siguientes funciones específicas:

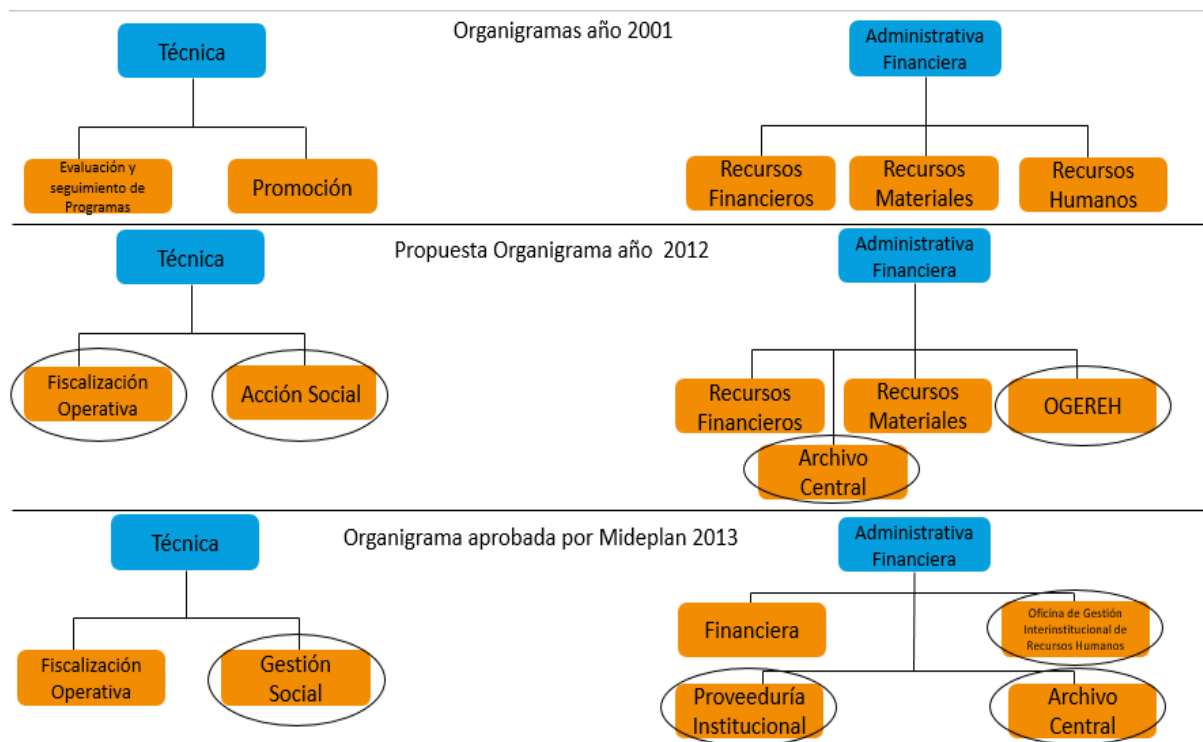
Se crea la Unidad de Desarrollo Estratégico Institucional, la cual tendrá a su cargo la asesoría para apoyar la función de rectoría técnica con el fin de promover un tránsito ordenado y coherente de la gestión sustantiva y favorecer el cumplimiento de los objetivos y el cometido filosófico-estratégico del Conapam (misión – visión), así como los procesos de planificación institucional y control interno (Conapam 2012, pp. 22-23).

Y con respecto a la unidad jurídica únicamente se da un cambio de nombre, que no afecta las funciones ni la composición de la unidad.

c) Nivel operativo:

La siguiente figura muestra las principales variaciones en este nivel:

Figura 3.6 Nivel operativo del organigrama de Conapam del período 2001-2013



Fuente: Elaboración propia con información del Estudio Técnico de Reorganización Administrativa parcial del Conapam (Conapam (2012).

La Unidad de Evaluación y Seguimiento de Programas y la Unidad de Promoción, que pertenecen a la Dirección Técnica, pasan a denominarse Fiscalización Operativa y Gestión Social respectivamente (Conapam 2012, p.23). Con este cambio en la Unidad de Gestión Social “se busca un nuevo enfoque que permita atender de manera más eficiente y eficaz, todas las actividades relacionadas con servicios de asistencia social” (Conapam 2012, p.24), sin embargo, estas unidades no forman parte del presente de estudio por lo que no es posible identificar si se han dado mejoras en su funcionamiento a raíz de la reestructuración.

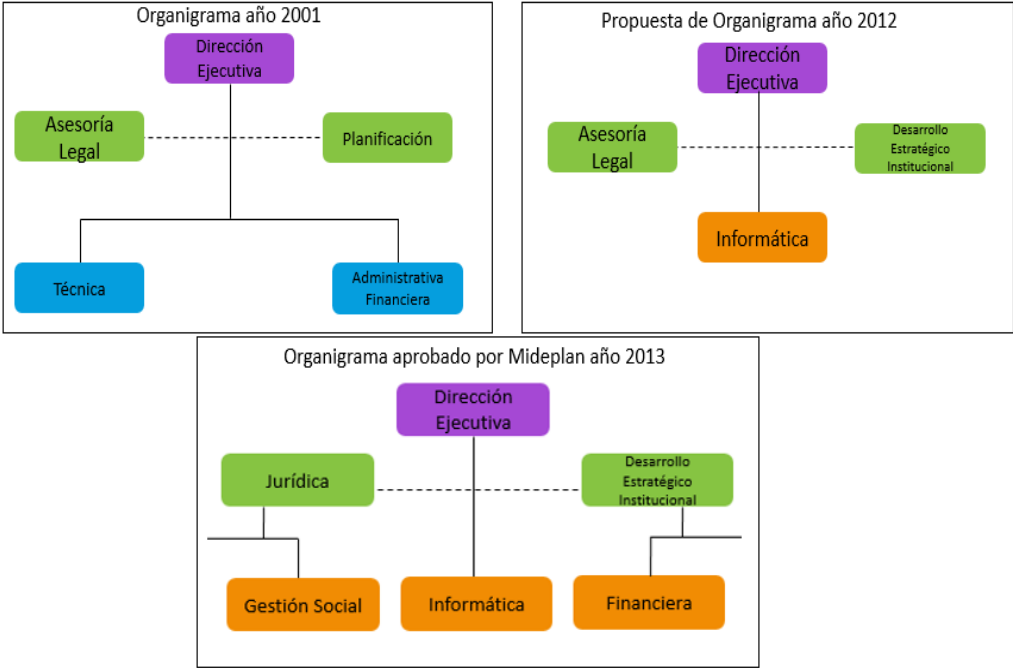
La Unidad de Recursos Humanos de la Dirección Administrativa Financiera, en la propuesta de organigrama se plantea que debe aparecer con las siglas Ogereh (Oficina de Gestión Institucional de Recursos Humanos), el cambio de nombre de Planificación a Ogereh surge a

raíz de una disposición de la DGSC. Sin embargo, para el organigrama final, Mideplan determina que tal unidad debe aparecer con el nombre completo “Oficina de Gestión Institucional de Recursos Humanos” y no con las siglas Ogereh según lo expuesto en el estudio técnico (Conapam 2012, p.24).

Otro de los cambios con mayor relevancia es la creación de una Unidad de Archivo Central para dar cumplimiento a lo estipulado en el artículo 41 de la Ley del Sistema Nacional de Archivos, No.7202, y al artículo 16 de la Ley General de Control Interno, No. 8292 (Conapam 2012, p.22).

Además, como dependencia de la Dirección Ejecutiva se crea una Unidad de Informática a la cual “le corresponde brindar servicio a todo el Conapam, en funciones relacionadas con el apoyo y desarrollo de sistemas, la operación y el soporte técnico a tecnologías de información, y demás actividades vinculadas” (Conapam 2012, p.25), esto constituye un cambio muy importante de cara a los retos tecnológicos para la adecuada gestión administrativa de la institución:

Figura 3.7. Creación de la Unidad Informática en el organigrama de Conapam



Fuente: Elaboración propia con información del Estudio Técnico de Reorganización Administrativa parcial del Conapam (Conapam (2012)).

Con respecto a la información presentada anteriormente es posible mostrar la evolución organizativa que ha experimentado el Conapam a lo largo del tiempo, específicamente para los años 2001- 2013. Los cambios que se visualizan en esta estructura están enfocados en la modificación de nombre de algunas unidades, pero siempre con la misma división de trabajo.

Aunado a esto, se evidencia la intención por parte del Conapam de ampliar su estructura orgánica con la creación de las unidades de informática y archivo, las cuales se consolidan mediante la aprobación del organigrama por parte de Mideplan en el año 2013.

3.1.4 Principales propósitos de los órganos del Conapam

a) Nivel político y dirección superior:

- **Junta Rectora:** Constituye el máximo órgano de dirección estratégica de la institución, y aunque la Ley N°7935, no especifica cuáles son las funciones de la Junta Rectora, el artículo 2 del Reglamento a la Ley N°7935 menciona que:

(...) La Junta Rectora del Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor deberá impulsar el establecimiento de mecanismos que permitan verificar los logros en términos del mejoramiento de la calidad de vida de las personas adultas mayores y la creación de alianzas estratégicas con los diferentes sectores de la vida nacional (Poder Ejecutivo, 2002).

La Ley N°7935, en su artículo 37, establece que la Junta Rectora estará integrada por los siguientes miembros:

- El Presidente de la República o su representante, quien la presidirá.
- El Ministro o el Viceministro de Salud.
- El Ministro o el Viceministro de Educación Pública.
- El Ministro o el Viceministro de Trabajo y Seguridad Social.
- El Presidente Ejecutivo de la Junta de Protección Social de San José.
- El Presidente Ejecutivo del Instituto Mixto de Ayuda Social.
- El Presidente Ejecutivo de la Caja Costarricense de Seguro Social.
- Un representante de las Universidades Estatales, electo por el Consejo

Nacional de Rectores.

- Un representante de la Asociación Gerontológica Costarricense.
- Un representante de las Asociaciones de Pensionados.
- Un representante de la Federación Cruzada Nacional de Protección al Anciano (Asamblea Legislativa, 1999).

La Junta Rectora tiene como asesoría la Auditoría Interna y como unidad subordinada la Dirección Ejecutiva (Conapam 2012, p.27).

- **Auditoría Interna:** constituye una unidad asesora de la Junta Rectora, no tiene ninguna unidad subordinada (Conapam 2012, p.30) y se define como:

Órgano auxiliar y de apoyo a la gestión que realiza la Junta Rectora del Conapam, con el propósito de evaluar el control de gestión, financiero-contable, presupuestaria y de sistemas, en las operaciones que realiza la Administración Central, sus Direcciones y las Organizaciones de Bienestar Social de los programas financiados con recursos de la Ley No. 7972, Creación de cargas tributarias sobre licores, cervezas y cigarrillos, y la Ley No. 8783, Reforma de la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, No. 5662 (Conapam, s.f. párr. 1).

En el anexo 1 se muestra ampliamente la normativa, funciones, dependencia y conformación de la Junta Rectora correspondiente al nivel político y dirección superior.

- **Dirección Ejecutiva:** la Dirección Ejecutiva depende jerárquicamente de la Junta Rectora (Conapam, 2012, p.28). Sus funciones se encuentran definidas en el artículo 48 de la Ley N°7935:
 - Velar por la correcta administración, dirección y control de las actividades del Consejo.
 - Representar al Consejo cuando se le designe por mandato expreso, para tal función.
 - Ejecutar los acuerdos tomados por la Junta Rectora.
 - Sugerir el nombramiento y la remoción del personal técnico y administrativo del

Consejo.

- Firmar, junto con el Presidente de la Junta Rectora, los cheques de las cuentas aprobadas por la Junta y la planilla del personal administrativo (Asamblea Legislativa, 1999).

Esta dirección a la misma vez tiene como unidades asesoras la Unidad Jurídica y a la Unidad de Desarrollo Estratégico Institucional, y como subordinadas las unidades de Informática y la Dirección Técnica y Dirección Administrativa Financiera, las cuales se detallan a continuación:

- **Jurídica:** No tiene ninguna unidad subordinada y tiene como propósito:

Asesorar en materia jurídica a la Junta Rectora y Dirección Ejecutiva, a las áreas staff y asesoría, así como a las áreas funcionales técnicas y administrativas del Conapam, y cumplir demás funciones establecidas por normativa, para asegurar la correcta aplicación del orden jurídico vigente en las actuaciones de la Institución en relación con otras organizaciones o entidades tanto públicas como privadas (Conapam, s.f. párr. 1).

- **Unidad de Desarrollo Estratégico Institucional (UDEI):** No cuenta con ninguna unidad subordinada y lo que respecta a su propósito el Conapam señala que:

De conformidad con el artículo 13, de la Ley de Planificación Nacional, No. 5525, las unidades u oficinas de planificación dependientes de los ministerios y entidades autónomas y semiautónomas tendrán a su cargo las tareas de programación de actividades de sus respectivas instituciones, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 2º de esta ley y según los reglamentos que al efecto emitan dichas instituciones con la aprobación, en lo que se refiere a unidad de organización y orientación del Sistema Nacional de Planificación, del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Conapam, s.f., párr. 1).

En el anexo 2 se muestra ampliamente la normativa, funciones, dependencia y conformación de la Dirección Ejecutiva como nivel político y dirección superior al que pertenece.

b) Nivel directivo y operativo:

- **Dirección Técnica:** esta Dirección depende jerárquicamente de la Dirección Ejecutiva (Conapam, 2012, p.37). Con respecto a su función es la encargada de:

Planear, desarrollar, ejecutar y supervisar las actividades profesionales referidas al estudio, investigación e intervención de asuntos relativos al bienestar social de las personas adultas mayores, de acuerdo con sus necesidades e intereses, en procura de la resolución de problemas que se suscitan en las relaciones humanas y su entorno, para incrementar el fortalecimiento y desarrollo humano integral de los individuos, grupos, familias o comunidades, en el marco de las políticas institucionales y públicas para el desarrollo social. Así como implementar estrategias de comunicación para apoyar al Conapam en el desarrollo y logro de su misión y visión, favoreciendo la integración interna, así como la constante adaptación al ambiente externo a través de la comunicación (...) (Conapam, s.f., párr. 1).

La Dirección Técnica está conformada por dos áreas como lo son: el área de Prensa y área de Relaciones Públicas (Conapam 2012, p.35-36) y tiene dos unidades subordinadas que son la Fiscalización Operativa y Gestión Social, las cuales no cuentan con unidades subordinadas y cuyo propósito se mencionan a continuación:

- **Fiscalización Operativa:** es la encargada de “ejecutar actividades relacionadas con el diagnóstico, inscripción, regulación y control de las instituciones de Bienestar Social, que reciben transferencias de recursos públicos para la atención de personas adultas mayores” (Conapam, s.f., párr. 1).
- **Gestión Social:** Esta dependencia es la encargada de:

Realizar actividades referidas al estudio, investigación e intervención de asuntos relativos a la protección de los derechos de las personas adultas mayores, de acuerdo con sus necesidades e intereses, en procura de la resolución de problemas que se suscitan en las relaciones humanas y su entorno, para incrementar el fortalecimiento y desarrollo humano integral de los individuos, grupos, familias o comunidades, en el marco de las políticas institucionales y públicas para el desarrollo social (Conapam, s.f., párr. 1).

- **Dirección Administrativa Financiera:** esta Dirección depende jerárquicamente de la Dirección Ejecutiva. Con respecto a su propósito el Conapam señala que esta Dirección es la encargada de

Dirigir, coordinar, planear, supervisar, controlar y ejecutar las funciones que sirven de soporte o apoyo para que las unidades de la institución realicen sus labores de forma eficaz y eficiente, gestionando los recursos del Conapam, acorde con las políticas y prioridades definidas por el superior jerárquico. Asimismo, tiene la responsabilidad de dirigir, coordinar, supervisar, controlar y evaluar las actividades que las unidades subordinadas a ella realizan para cumplir con los objetivos planificados (Conapam, s.f., párr. 1).

La Dirección Administrativa Financiera está conformada por cuatro unidades subordinadas y estas son: la Financiera, Oficina de Gestión Institucional de Recursos Humanos, Proveeduría Institucional y Archivo Central, las cuales no cuentan con otras unidades subordinadas y cuyo propósito se menciona a continuación:

- **Financiera:** se encarga de “dirigir, coordinar, planear, supervisar, controlar y ejecutar las actividades de presupuesto, tesorería y contabilidad, que se desarrollan en el Conapam (Conapam, s.f., párr. 1).

- **Oficina de Gestión Institucional de Recursos Humanos:**

Encargada de dirigir, coordinar, planear, supervisar, controlar y ejecutar la correcta aplicación de la normativa legal y disposiciones técnicas en materia de recursos humanos, tales como administración de salarios, capacitación de personal, diseño y análisis de puestos, reclutamiento y selección de personal y otras actividades que permitan no sólo un adecuado desarrollo de los recursos humanos en una organización, sino que también un alto grado de optimización en la calidad de los productos y servicios que realizan (Conapam, s.f., párr. 1).

- **Proveeduría Institucional:** tiene como propósito

Dirigir, coordinar, planear, supervisar, controlar y ejecutar la correcta gestión de la infraestructura física del Conapam, y de bienes y servicios a nivel institucional, para que se realicen de manera articulada, eficaz y con la calidad requerida, para lo cual define directrices técnicas, formula planes y proyectos, establece procedimientos, desarrolla sistemas y ejecuta directamente las actividades operativas de estos procesos (Conapam, s.f., párr. 1).

- **Archivo Central:** encargada de “administrar, custodiar y conservar los documentos en cualquier soporte con valor administrativo, legal, permanente e histórico que son transferidos por las diferentes unidades, departamentos y direcciones que conforman el Conapam” (Conapam, s.f., párr. 1).

En los anexos 3 y 4 se muestra ampliamente la normativa, funciones, dependencia y conformación de las direcciones que conforman el nivel directivo y operativo.

3.2 Conceptualización de la rectoría técnica del Conapam

En este apartado se expone la conceptualización de rectoría técnica del Conapam según criterios de la Contraloría General de la República (CGR) y la Procuraduría General de la República (PGR) y se realiza un análisis de los principales temas de discusión de las sesiones de la Junta Rectora y la relación de estos con la rectoría técnica de la institución, asimismo se mencionan las diferentes opiniones de los miembros de la Junta, que permitan tener una visión más amplia de su percepción sobre este concepto. Estos datos se extrajeron del análisis de una muestra simple de sesenta y ocho actas correspondientes a las sesiones de la Junta Rectora en el periodo 2010-2018.

Inicialmente, cabe reiterar que la Ley N°7935, establece al Conapam como órgano rector en materia de envejecimiento y vejez, sin embargo, no especifica el tipo de rectoría que debe ejercer ni brinda un concepto claro de esta rectoría.

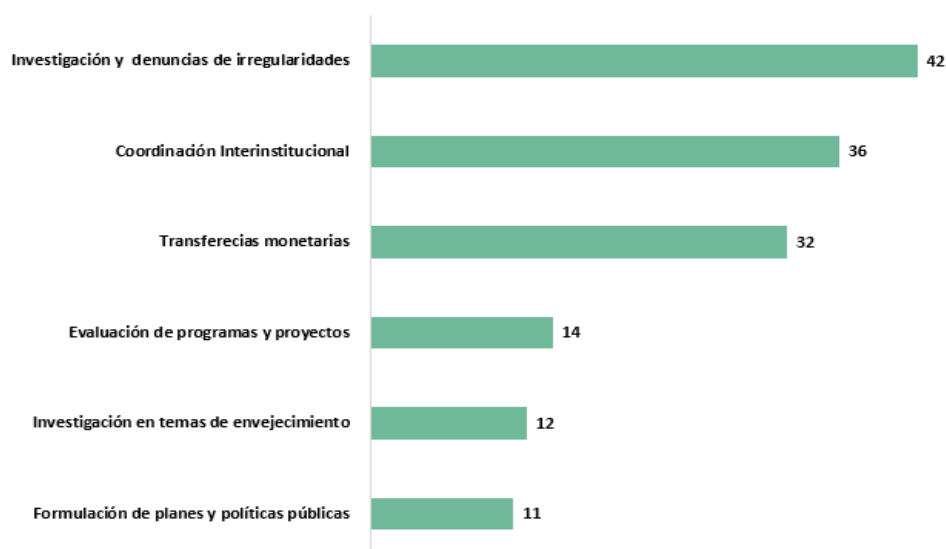
Ante estos vacíos en la ley de creación de Conapam, la Contraloría General de la República (CGR) en el Informe de Fiscalización N°DFOE-SOC-5-2007 indica que la rectoría del Conapam según sus funciones ha de entenderse necesariamente como una rectoría técnica (p.7). Adicionalmente, la Procuraduría General de la República (PGR) en su Dictamen N°C-

130-2006 de fecha 30 de marzo de 2006 y en la Opinión Jurídica N°OJ- 176-2002 del 17 de diciembre de 2002, respecto de la rectoría de Conapam, indica lo siguiente:

la rectoría debe entenderse como una rectoría técnica, en donde al Conapam le compete orientar y conducir las acciones hacia los objetivos definidos por ley, mediante instrumentos y políticas que garanticen el cumplimiento de los fines específicos establecidos en la Constitución y en la normativa en general. Asimismo, promover la investigación, el desarrollo, el perfeccionamiento, la aplicación de metodologías, así como uniformar principios, normas, técnicas, métodos y terminologías y coordinar con los órganos y entes del Estado que ejecutan los programas con el fin de brindarles asistencia técnica (Junta Rectora del Conapam, Acta N°416, 2018, p.2).

No obstante, a partir del análisis de actas realizado y con base en las funciones establecidas en la Ley N°7935, se definen seis temas que predominan en las discusiones de la Junta Rectora del Conapam y se determina si estos temas se vinculan o no con el ejercicio de la rectoría técnica definido por la PGR. En el siguiente gráfico se presentan los resultados obtenidos:

Gráfico 3.1
Cantidad de actas según temas prioritarios discutidos en sesiones de la Junta Rectora del Conapam en el periodo 2010-2018



Fuente: Elaboración propia con datos de actas de las sesiones de la Junta Rectora del Conapam en el periodo 2010-2018

A raíz del gráfico anterior, en primer lugar, es posible identificar que la investigación y denuncia de irregularidades es el tema que se discute con mayor frecuencia (en cuarenta y dos de las sesenta y ocho actas analizadas); en la sesión N°338 de la Junta Rectora del Conapam (2014), la MBA. Emiliana Rivera indica que “el Conapam, en su condición de rector en materia de envejecimiento y vejez (...) le corresponde la responsabilidad de garantizar una respuesta efectiva a las múltiples situaciones de violencia que se presentan en contra de las personas adultas mayores” (p.2).

Por lo anterior es posible identificar que este tema es considerado como parte del ejercicio de la rectoría del Conapam en las discusiones de la Junta Rectora; sin embargo, esta función no forma parte de las funciones rectoras del Conapam establecidas por la CGR en el informe DFOE-SOC-5-2007, ni bajo la conceptualización que brinda la PGR, sino que son temas operativos; aunque el Conapam sí debe generar acciones para evitar situaciones de violencia en contra de las personas adultas mayores del país, estas deben ser acciones estratégicas que se implementen en el corto y largo plazo a través de la articulación con diferentes instituciones y no un rol operativo de atención de denuncias y casos específicos de apelaciones, maltrato, abuso, o irregularidades relacionadas al mal uso de los recursos otorgados a las Organizaciones de Bienestar Social (OBS) en modalidad de hogares de ancianos, albergues y centros diurnos, estas discusiones abarcan gran cantidad de tiempo en las sesiones de la Junta Rectora, lo cual provoca que no se discutan acciones estratégicas en este tema.

En segundo lugar, destaca el tema de coordinación interinstitucional, el cual sí corresponde a una función rectora, sin embargo, a pesar de que se discute en treinta y seis sesiones de la Junta Rectora, la mayoría de estas hacen referencia a asuntos no vinculados al ejercicio de la rectoría técnica, sino que responden a otras necesidades inmediatas que son presentadas por los miembros de la Junta Rectora a lo largo de las sesiones, por ejemplo, la coordinación para realizar o asistir a conferencias o celebraciones, la coordinación para la ejecución del presupuesto o la coordinación para la reubicación de personas adultas mayores en situación de abandono.

No obstante, destaca lo mencionado por la MBA. Emiliana Rivera en la sesión N°244 de la Junta Rectora del Conapam (2010), cuando realiza la presentación del POI 2011, pues hace énfasis en que:

se debe aprovechar la oportunidad para no perder la visión de conjunto porque Conapam no puede hacerlo todo, es el encargado de definir la política en materia de envejecimiento y vejez y las instituciones responsables deberán atender los programas específicos a favor de esta población (p. 445).

Por lo tanto, es posible observar que Conapam tiene clara la responsabilidad de coordinar interinstitucionalmente para ejercer su rectoría, sin embargo, las limitaciones para el ejercicio de esta función se estudiarán a profundidad en el capítulo V de esta investigación.

En tercer lugar, en el caso de las transferencias monetarias, se identifica que ocupan gran parte en las discusiones de las sesiones de la Junta Rectora, específicamente se discute en treinta y dos de las sesenta y ocho actas analizadas, sin embargo, nuevamente es importante señalar que corresponden a un tema operativo y no se vinculan con el ejercicio de la rectoría técnica de la institución. Al consultar a la MBA. Emiliana Rivera, señala que desde la publicación de la Ley N°7972 en 1999, que asigna recursos al Conapam para ser transferidos a las Organizaciones de Bienestar Social (OBS) la atención y gestión de Conapam se derivó en la transferencia de esos fondos por lo que los temas estratégicos quedaron relegados, con respecto a esto, ella menciona:

“al atender esta nueva labor y considerando lo que el incumplimiento de ésta podría traer consigo, por ejemplo: sanciones, castigos, entre otros, se continuó con dicha tarea y esto ha generado que el papel rector del Conapam deje de ser más estratégico con respecto a su rectoría técnica” (E. Rivera, comunicación personal, 09 de julio, 2019).

En cuarto lugar, se identifica que la evaluación de programas y proyectos, y la investigación en temas de envejecimiento son muy poco discutidos en las sesiones de la Junta Rectora, catorce y doce sesiones respectivamente, a pesar de que corresponden a funciones rectoras que permitirían generar insumos relevantes para la toma de decisiones.

En quinto lugar, únicamente en once de las sesenta y ocho actas analizadas se discuten asuntos vinculados a la formulación de política pública, la mayoría de estas en función de la PNEV 2011-2021; en la sesión N°233 de la Junta Rectora del Conapam (2010), se menciona que en el POI de ese mismo año se define como prioridad que “la consolidación de la rectoría

técnica del Conapam se vinculará con la atención integral de las personas adultas mayores” (p. 269); sin embargo, surge la discusión acerca de la ambigüedad del texto y se sugiere cambiarlo por “Políticas en materia de envejecimiento y vejez que garanticen el cumplimiento de los derechos de las personas adultas mayores” (p. 269); esto evidencia que se vincula la formulación de políticas públicas con la función rectora, y se identifica la necesidad de materializar la atención integral señalada, en una política pública.

Con respecto a la conceptualización de política pública, en la sesión N°247 de la Junta Rectora del Conapam (2010) se define la PNEV como "las acciones organizadas por parte del Estado frente a las consecuencias sociales, económicas y culturales del envejecimiento poblacional e individual" (p. 484) y se amplía acerca de la formulación de la PNEV 2011-2021 señalando que:

el Conapam como ente rector en materia de envejecimiento y vejez, le corresponde garantizar el mejoramiento en la calidad de vida de las personas adultas mayores, mediante la formulación y ejecución de políticas integrales que generen la creación de condiciones y oportunidades para que estas personas tengan una vida plena y digna (Junta Rectora de Conapam, Acta N°247, 2010, p.484).

La elaboración de esta política se considera parte de las acciones de fortalecimiento del rol rector por parte de la institución, de forma que dos años después, en la sesión N°273 de la Junta Rectora se señala:

(...) durante el año 2011, el Conapam continuó fortaleciendo su rol como ente rector en materia de envejecimiento y vejez, mediante la elaboración y aprobación de la Política Nacional de Envejecimiento Vejez (PNEV) 2011- 2021 y la implementación de la Red de Atención Progresiva para el Cuido Integral de las Personas Adultas Mayores en Costa Rica (Junta Rectora del Conapam, Acta N°273, 2012, p.8).

Dado lo anterior, es posible señalar que el Conapam tiene claro que la formulación de políticas públicas es parte de su función como ente rector, sin embargo, una vez que el proceso de formulación finaliza y se da la publicación de la PNEV 2011-2021 en el año 2012, los ejes o

acciones para la implementación o seguimiento de la política son discutidos con muy poca frecuencia en las sesiones del Conapam. Tomando en consideración que esta política se encuentra vigente, las acciones para su ejecución deberían ser constantemente discutidas en las sesiones de la Junta Rectora y así garantizar el adecuado seguimiento de esta.

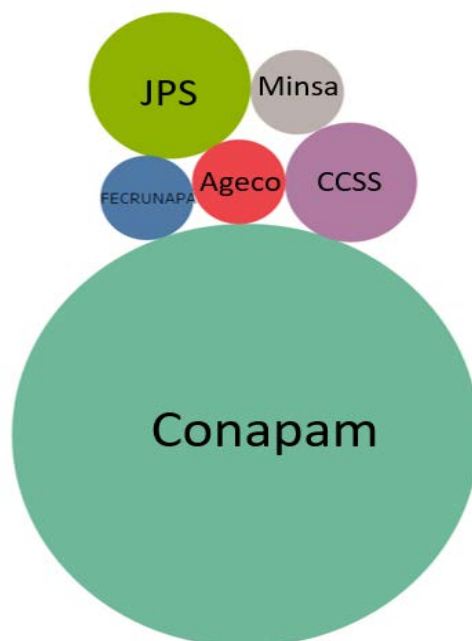
En general, la percepción del Conapam es congruente con las funciones de rectoría técnica indicadas por la CGR en su Informe de Fiscalización No. DFOE-SOC-5-2007 y la definición de la PGR señalada en el Dictamen N°C-130-2006 y en la Opinión Jurídica N°OJ- 176-2002, por ejemplo la formulación de política pública y la coordinación interinstitucional, sin embargo, aunque hay claridad en estas funciones, no se discuten con frecuencia en las sesiones de la Junta Rectora ni se determinan acciones estratégicas conjuntas y responsabilidades por parte de los miembros para su cumplimiento que permitan la articulación interinstitucional para la ejecución de acciones en el largo plazo, sino que se priorizan temas que no corresponden a la rectoría técnica, como la investigación y denuncia de irregularidades y las transferencias monetarias, así mismo, la formulación de planes y políticas públicas es el tema que se discute con menor frecuencia a pesar de ser la principal función rectora del Conapam, seguido de la investigación y la evaluación, que permitirían generar insumos para la toma de decisiones.

3.3 Percepción de la rectoría técnica por parte de los miembros de la Junta Rectora del Conapam

Se analizan las percepciones de los diferentes miembros de la Junta Rectora, según las discusiones generadas en las sesiones, con respecto al ejercicio de la rectoría técnica y las funciones que esto implica para el Conapam. En estas intervenciones predominan, seguidos de los miembros del Conapam, las intervenciones de: la Junta de Protección Social (JPS) y la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) como los miembros con mayor participación, seguidos por el Ministerio de Salud (Minsa), la Asociación Gerontológica Costarricense (Ageco) y la Federación Cruzada Nacional de Protección al Anciano (Fecrunapa).

Por su parte, las asociaciones de pensionados, Consejo Nacional de Rectores (Conare), Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y el Ministerio de Educación Pública (MEP) no mencionan el tema de rectoría técnica en dichas sesiones; lo anterior se muestra en el siguiente gráfico:

Gráfico 3.2 Actores que tratan el tema de rectoría en las sesiones de la Junta Rectora del Conapam analizadas en el periodo 2010-2018



Fuente: Elaboración propia con base en el análisis de actas de la Junta Rectora del Conapam en el período 2010-2018.

Las intervenciones identificadas señalan problemáticas como la falta de coordinación y liderazgo por parte del Conapam, la falta de pronunciamientos en temas específicos que atañen a la población adulta mayor, y una alta concentración en temas operativos en lugar de los estratégicos.

A pesar de la cantidad de intervenciones de los miembros de Conapam, se percibe un vacío en cuanto al liderazgo que ejerce y su rol como coordinador. Esto debido a que, a pesar de que es el actor que más hace referencia al tema de rectoría en las sesiones de la Junta Rectora, las menciones en su mayoría hacen referencia a citas textuales de los planes operativos institucionales, planes estratégicos e informes, y no a acciones puntuales para el ejercicio de su rol rector.

Al respecto, la MSc. Delia Villalobos, Presidenta de la Junta Directiva de la JPS, manifiesta que:

el Conapam debe asumir el liderazgo, es algo que le falta (...) se debe tener mayor presencia con las organizaciones, y en esto radican sus inquietudes de

trabajo con estas (...) se debe saber quién manda, quién define, quién capacita, quién aprueba planes de capacitación (...) el Conapam tiene la potestad de implementar proyectos o programas, e indicar a las organizaciones que van a participar la forma de actuación. Se debe tomar en serio la rectoría, aunque sea este último año porque es un precedente muy importante (Junta Rectora del Conapam, Acta N°383, 2017, p.13).

En esta misma línea, se percibe una falta de posicionamientos por parte del Conapam con respecto a temas de interés en materia de envejecimiento y vejez; la Licda. Johanna Fernández, representante de Ageco, opina, ante un artículo publicado en el periódico La Nación el 13 de marzo del 2013, titulado “Longevidad y salud pública” lo siguiente:

El envejecimiento de la sociedad costarricense es un tema que no se ha discutido ni ha sido considerado a profundidad por las instancias correspondientes (...) la experiencia muestra que el Minsa [*sic*] es incapaz de responder con prontitud ante las denuncias de los ciudadanos, y lo mismo sucede con el Conapam (...) es necesario discutir en la Junta Rectora las acciones previsibles para el futuro en Costa Rica, se debe contar con espacios de planteamientos a situaciones como las señaladas en el artículo de opinión, relacionadas con el envejecimiento de la población. De lo contrario, el Conapam podría estarse percibiendo como una institución con una visión muy corta de la realidad que le compete, (...) debe existir un compromiso y voluntad de todos los sectores del Gobierno (Junta Rectora del Conapam, Acta N°299, 2013, p.6).

De esto resalta la importancia de que, a pesar de esta falta de posicionamiento por parte del Conapam, se hace referencia a que el compromiso y voluntad también debe darse por parte de todas las instituciones que trabajan en beneficio de las personas adultas mayores, por lo que el papel que debe ejercer el Conapam como rector es claro, pero requiere de un trabajo conjunto.

Por su parte, la MSc. Delia Villalobos, Presidenta de la Junta Directiva de la JPS, considera que:

se debe reflexionar sobre el papel del ente rector para regular el tema de las capacitaciones, así como las actualizaciones en materia de envejecimiento y vejez. Hay demasiados entes y demasiadas personas y organizaciones ofreciendo capacitación, inclusive quien ha recibido alguna charla o capacitación se considera con la experiencia para dar capacitación en estos temas. El tema de capacitación, actualización y de formación son temas delicados que el ente rector debe definir algunas acciones y regular al respecto (...). En tiempos pasados, el Conapam fue exigente y ahora se debe seguir en esa línea. En algún momento se debe realizar una sesión extraordinaria y tratar este tema que considera es muy importante. (Junta Rectora de Conapam, Acta N°353, 2015, p.8).

Además, destaca la percepción de los miembros con respecto a la falta de espacios en las sesiones de la Junta Rectora para discutir temas estratégicos como los mencionados, al respecto la Lcda. Rusmarily Gómez, representante de Fecrunapa, indica lo siguiente:

el gran problema es la responsabilidad que tiene la institución en la distribución de los recursos que por ley están asignados al Conapam. Por ejemplo, el trabajo de la Red de Cuido y la supervisión que debe realizarse sobre las organizaciones, la tramitación de la calificación de persona adulta mayor sola para optar por un bono de vivienda, entre otros. Ante estas responsabilidades asumidas, las agendas de las sesiones presentan muchos temas operativos y administrativos a tratar y no queda tiempo suficiente para tratar asuntos estratégicos que incidan en la visión de futuro del Conapam (Junta Rectora del Conapam, Acta N°299, 2013, p.5).

En este mismo sentido, Ana Josefina Güell, Asesora Nacional del Servicio de Trabajo Social de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), indica que

La responsabilidad de la Junta Rectora es redireccionar las acciones en función de ser más proactivos, hay que tomar en cuenta lo que se tiene y qué es necesario modificar en la ley, así como el seguimiento que se debe dar a las diferentes acciones. Por ejemplo, a la CCSS se le debe exigir un programa de adulto mayor con sus respectivos lineamientos. Estos temas deben tratarse en

Se visualizan los términos más utilizados en mayor tamaño, y el tamaño de las palabras disminuye según la frecuencia en que se mencionan. De esta manera se identifica que las principales palabras relacionadas con rectoría son: ley, debe, acciones, programas, institución, desarrollo, política(s), objetivos, cumplimiento, calidad institucional, atención integral, población y enfoque

Lo anterior refleja que los miembros de la Junta Rectora están claros en que Conapam debe ejercer su papel rector, y para ello debe coordinar y articular con las instituciones que desarrollan algún programa relacionado con las personas adulta mayor, pero a la misma vez son claros que todavía hace falta operacionalizar dicha rectoría en políticas y acciones concretas.

Por tanto, en respuesta a la pregunta de investigación planteada en este capítulo se concluye que Conapam en términos de su desarrollo como organización, ha experimentado dos etapas: la primera corresponde al nacimiento de este ente rector y la segunda etapa a su formalización, en donde se evidencia que ha mantenido su estructura orgánica a lo largo del tiempo ya que las modificaciones realizadas a nivel de estructura se han enfocado en cambios de nombre en unidades asesoras y creación de dos unidades a nivel operativo, sin embargo no se ha fortalecido organizativamente su gestión rectora.

En cuanto al recurso financiero, cabe resaltar que los recursos asignados al Programa Envejeciendo con Calidad de Vida que tiene como objetivo la rectoría técnica, es el más bajo de la institución, a pesar de la relevancia de esta función, y las reformas realizadas para dotar al Conapam de recursos financieros se enfocan en recursos para transferencias a OBS y no a fortalecer el ejercicio de su rol rector.

En lo que respecta a la percepción de la rectoría, Conapam reconoce la interpretación de la PGR en relación con lo que establece su ley de creación y específicamente en lo que compete a una rectoría técnica que consiste en orientar y conducir acciones que permitan el cumplimiento de objetivos y de lo que demanda la normativa, esto mediante la generación de planes y políticas, además de promover la investigación, uniformar principios y procurar a articulación interinstitucional en beneficio de las personas adultas mayores; sin embargo, las sesiones de la Junta Rectora se abocan principalmente a la resolución de temas operativos y administrativos que surgen en el transcurso del tiempo y no en temas estratégicos que

permitan conducir el accionar del Conapam y las instituciones involucradas en la atención de las personas adultas mayores, y en la misma Junta Rectora algunos de los miembros consideran que Conapam debe posicionar su papel de rector ante las organizaciones con las cuales debe coordinar acciones de política pública en materia de envejecimiento y vejez.

CAPÍTULO IV

Capacidad institucional del Conapam para el ejercicio de la función rectora de formulación de política pública en materia de envejecimiento y vejez

El presente capítulo tiene como propósito responder la pregunta de investigación ¿cuál es la capacidad institucional que tiene el Conapam para el ejercicio de las funciones de rectoría en el período 2010-2018? Tal y como se indicó en el capítulo metodológico, para el análisis de la capacidad institucional, se examina la capacidad organizativa, administrativa y de gestión política de Conapam para la formulación de la Política Nacional de Envejecimiento y Vejez, 2011-2020 (PNEV 2011-2020).

Para esto se realizó análisis documental y un total de seis entrevistas semiestructuradas a varios representantes de los principales actores involucrados en el proceso de formulación de la PNEV 2011-2021, los cuales son: Conapam, Fondo de Población de las Naciones Unidas (Unfpa) y Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional (Jupema), esto con el objetivo de conocer su participación, el proceso metodológico utilizado, los recursos aportados por cada uno de ellos y el rol ejercido por el Conapam para la formulación de esta política.

A nivel interno del Conapam, se realizaron entrevistas a la Directora Ejecutiva, la jefa de la Oficina de Gestión Institucional de Recursos Humanos (Ogereh) y al jefe de la Unidad Financiera con el fin de conocer la disponibilidad de los recursos humanos y financieros con los que contaba el Conapam para la formulación de la PNEV 2011-2021.

Además, se realizó una entrevista a los representantes de la Unidad de Desarrollo Estratégico Institucional (UDEI), ente encargado en materia de planificación en el Conapam, con el propósito de conocer el proceso de formulación que se está llevando a cabo actualmente para la formulación de política pública, con el fin de determinar si hay avances de capacidad en esta función.

Este capítulo se organiza en cuatro secciones, en la primera sección se estudia la capacidad organizativa del Conapam para el ejercicio de la función de formulación de política en términos del marco legal, la estructura creada para el desarrollo de esta función en relación con la formulación de la PNEV 2011-2021, y la disponibilidad de recursos financieros para llevarla a cabo.

La segunda sección examina la capacidad administrativa del Conapam para esta misma función, en cuanto al recurso humano y los diferentes actores participantes en este proceso, así como la metodología empleada en la formulación de la PNEV 2011-2021.

En la tercera sección se explica la capacidad política del Conapam en términos de la gestión para la generación de alianzas realizada por el Conapam para llevar a cabo la política mencionada. Por último, en el cuarto apartado se expone a manera general, cómo se está llevando a cabo la formulación de la nueva Política Nacional de Envejecimiento y Vejez 2022-2035 (PNEV 2022-2035) y algunos de los principales cambios que se han dado en relación con la formulación de la PNEV 2011-2021.

4.1 Capacidad organizativa para desarrollar el proceso de formulación de la PNEV 2011-2021

Para analizar la capacidad organizativa, se identifica el marco legal que rige el accionar del Conapam con respecto a la formulación de política pública en materia de envejecimiento y vejez, así como la estructura y la disponibilidad de recursos financieros con los que cuenta el Conapam para llevar a cabo la formulación de la PNEV 2011-2021.

4.1.1 Marco legal del Conapam para el proceso de formulación de política pública

La normativa para el proceso de formulación de política pública del Conapam está constituida por la Ley N°7935 de 1999 y su reglamento mediante el Decreto Ejecutivo N° 30438-MP del 2002; la ley establece las obligaciones del Conapam con respecto a la formulación de políticas públicas en temas de envejecimiento y vejez, mientras que el reglamento brinda las pautas para operativizar esas obligaciones.

- Ley Integral para la Persona Adulta Mayor N°7935 del 25 de octubre de 1999

Mediante esta ley se establece la obligación del Conapam con respecto a la formulación de políticas públicas, dentro de las funciones del Conapam, el artículo 35 en su inciso a) señala que debe “formular las políticas y los planes nacionales en materia de envejecimiento” (Asamblea Legislativa, 1999).

Con respecto a la forma en la que debe realizarse el proceso de formulación, se hace referencia a garantizar la participación de la población beneficiaria, entre los objetivos de la ley, establecidos en el artículo 1, los incisos b) y d) señalan:

b) Garantizar la participación activa de las personas adultas mayores en la formulación y aplicación de las políticas que las afecten.

d) Propiciar formas de organización y participación de las personas adultas mayores, que le permitan al país aprovechar la experiencia y el conocimiento de esta población (Asamblea Legislativa, 1999).

En esta misma línea, el artículo 34, inciso a) señala como parte de los fines del Conapam: “propiciar y apoyar la participación de la comunidad, la familia y la persona adulta mayor en las acciones para su desarrollo” (Asamblea Legislativa, 1999).

- Reglamento a la Ley N°7935 del 19 de abril del 2002

Este reglamento se emite mediante el Decreto Ejecutivo N° 30438-MP del Ministerio de la Presidencia; con respecto a la formulación de políticas públicas, en su artículo 13, inciso a) señala que “El Consejo emitirá los lineamientos de la política nacional sobre envejecimiento y vejez” (Poder Ejecutivo, 2002), asimismo, con respecto a la participación de la población adulta mayor en este proceso, el artículo 27, inciso a), indica como uno de los fines del Conapam:

Crear las oportunidades y espacios necesarios para que las personas adultas mayores participen en la definición tanto de las políticas como en la ejecución, seguimiento y evaluación de los programas que las instituciones propongan para cumplir con los fines establecidos en la Ley (Poder Ejecutivo, 2002).

En general, la ley es clara con respecto al deber del Conapam de formular política pública en beneficio de la población adulta mayor, sin embargo, ni la ley ni el reglamento mencionan que se debe generar un plan de acción que operativice la política, tampoco se detalla cómo debe llevarse a cabo el proceso de formulación, ni qué actores deben ser partícipes de este proceso, únicamente se menciona que se deben garantizar la participación de las personas adultas mayores.

Por último, es importante señalar que la Ley N°5525 Ley de Planificación Nacional, establece en su artículo número 2, inciso c) como parte de las funciones del Sistema Nacional de Planificación (SNP): “Participar en las tareas tendientes a la formulación y adopción de planes y política de desarrollo nacional”, sin embargo, para el momento de la formulación de la PNEV 2011-2021, aún no se había consolidado la operativización del SNP, pues el Reglamento general del Sistema Nacional de Planificación N° 37735-PLAN se publica hasta el año 2013.

De la misma manera, según lo señala Carlos Von Marshall Murillo, Jefe de la Unidad de Prospectiva y Política Pública del Mideplan, no existía una guía metodológica para la formulación de políticas públicas avalada por Mideplan, sino que esta surge hasta el año 2016, razón por la cual las instituciones públicas no consideraban la opinión de Mideplan para estos procesos sino que realizaban sus políticas públicas con su criterio institucional o vía procesos de consultoría (C. von Marschall, comunicación vía electrónica, 29 enero, 2020).

4.1.2 Estructura creada para la formulación de la PNEV 2011-2021

La formulación de política pública para la persona adulta mayor es una etapa que no depende únicamente del Conapam, sino que, al ser una política intersectorial, requiere de la participación colectiva de distintos actores, entre ellos, la población beneficiaria e instituciones ejecutoras de programas, proyectos y servicios dirigidos a las personas adultas mayores.

Para lograr la participación de estos actores, es necesario contar con una estructura que permita el adecuado desarrollo del proceso de formulación de la política pública; a raíz de las entrevistas realizadas y la investigación documental, se identifica la estructura que fue utilizada durante el periodo 2008-2010 en la formulación de la PNEV 2011-2021.

A continuación, se muestra de manera gráfica esta estructura, la cual se compone por: órganos al interior de Conapam, instancias asesoras y apoyo externo, y posteriormente se detallan las funciones identificadas para cada uno de estos órganos, así como su participación en la formulación de la política.

Figura 4.1. Estructura creada para la formulación de la PNEV 2011-2021.



Fuente: Elaboración propia con información de la Ley N°7935, Reglamento a la Ley N°7935 y del documento oficial de la Política Nacional del Envejecimiento y Vejez 2011-2021 del año 2013.

4.1.2.1 Órganos al interior del Conapam

La estructura al interior del Conapam para el momento de la formulación de la PNEV 2011-2021, se compuso por la Junta Rectora y la Dirección Ejecutiva, las cuales conforman el nivel político y lideran las acciones del Conapam.

La Junta Rectora constituye un actor clave debido a su posición jerárquica en la estructura del Conapam y los miembros por los cuales se encuentra compuesta, mencionados en el capítulo III, los cuales representan instituciones ejecutoras de programas, proyectos o servicios dirigidos a las personas adultas mayores, o bien que son tomadores de decisión en las instituciones que representan.

Según el Informe de Fiscalización No. DFOE-SOC-5-2007:

(...) esta integración pretende que los funcionarios públicos miembros de la

Junta Rectora, con poder suficiente para tomar decisiones relativas a los planes y programas de su propia entidad, puedan coordinar, mediante un plan nacional, las acciones que se desarrollan en sus instituciones en beneficio de las personas adultas mayores de este país, y orientar así, de la mejor manera, todos los recursos destinados a esa población, procurando un consenso acerca de las políticas generales que deban emitirse y evitar duplicidades (CGR, 2007, p.14).

Esta Junta Rectora fue responsable de analizar, discutir, plantear observaciones y aprobar el documento oficial de la PNEV 2011-2021, esto se evidencia en las discusiones de la sesión N°247 de la Junta Rectora del Conapam (2010), donde el señor Fernando Morales, ex presidente de esta junta señala la importancia de este órgano en el proceso de formulación al indicar que:

se debe fijar un límite, a diciembre del año en curso, para plantear las observaciones y aprobar en definitiva la política, debido a que nosotros como responsables no nos podemos quedar en el marco teórico, las personas adultas mayores están esperando los cambios (p. 484).

Y en esta misma sesión la Licda. Ana Josefina Güell señala que “el documento que se elaboró está acorde con la realidad nacional y es un gran aporte. Lo anterior permite articular acciones intersectorialmente para lograr su implementación y el Conapam debe asumir el liderazgo que le corresponde” (p. 484).

En general, se observa el interés y la responsabilidad asumida por la Junta Rectora en el proceso de formulación, evidenciado mediante las discusiones en torno a la PNEV 2011-2021 durante las sesiones.

Por su parte, la participación de la Dirección Ejecutiva en el proceso de formulación de la política es fundamental, pues, según el artículo 48 de la Ley N°7935 en los incisos a y c respectivamente, se encarga de “velar por la correcta administración, dirección y control de las actividades del Consejo” y “ejecutar los acuerdos tomados por la Junta Rectora” (Asamblea Legislativa, 1999).

Para la formulación de la PNEV 2011-2021, la Dirección Ejecutiva se encargó de generar alianzas y conseguir apoyo externo, así como de realizar convocatorias a las diferentes instituciones ejecutoras de programas, proyectos y servicios dirigidos a las personas adultas mayores para que participaran del proceso (E. Rivera, comunicación personal, 22 de enero, 2020).

4.1.2.2 Instancias asesoras

En este apartado se identifican el Sinatec y los Foros Consultivos Cantonales como instancias asesoras de la Junta Rectora y Dirección Ejecutiva del Conapam, que por sus funciones jugaron un papel esencial en el proceso de formulación de la PNEV 2011-2021.

El Sinatec, se encuentra definido jurídicamente en el artículo 36 del Reglamento a la Ley N°7935, donde se indica que estará “conformado por las personas que tengan a cargo las acciones programáticas relativas a las personas adultas mayores en las diferentes instituciones” (Poder Ejecutivo, 2002), esta conformación facilita garantizar el involucramiento de actores clave para la formulación de la política, pues son quienes están inmersos en la atención de las necesidades de la población objetivo. En este mismo artículo se definen las funciones de este sistema, dentro de las cuales es posible identificar las siguientes que se relacionan directa o indirectamente con la formulación de políticas públicas:

- a) Velar porque en las políticas y en los planes anuales operativos, se incluyan los programas, proyectos y actividades con los respectivos recursos, en beneficio de las personas mayores.
- c) Colaborar con el Consejo en la selección de indicadores mediante los cuales se hará un seguimiento y evaluación de los programas y proyectos, tanto en cuanto a impacto en términos de cómo estos están contribuyendo a mejorar la calidad de vida de las personas mayores, como cuanto a la cobertura, alcances y costos de los programas.
- d) Elaborar y presentar a la Dirección Ejecutiva del Consejo, iniciativas, recomendaciones o cualquier otro tipo de sugerencias que contribuyan en la toma de decisiones de la Junta Rectora (Poder Ejecutivo, 2002).

En relación con la participación del Sinatec en la formulación de la PNEV 2011-2021, la MBA.

Emiliana Rivera, señala su importancia en este proceso y explica cómo ampliaron el alcance que este tenía, con el objetivo de lograr la participación de la mayor cantidad de instituciones:

Nosotros teníamos en ese momento (y tenemos porque así lo habla el reglamento) un sistema técnico que se llama el Sinatec. Este participó activamente porque eran nuestras instituciones aliadas, entonces todos los que pudieron participaron. Inclusive nosotros a veces hacíamos unas reuniones que llamábamos “Sinatec ampliado” que eran no sólo las que estaban representadas ante el Conapam si no todos los que tenían alguna responsabilidad (E. Rivera, comunicación personal, 22 de enero, 2020).

Cabe destacar que, a pesar de ser una instancia fundamental para asegurar la participación y el compromiso de diferentes actores en este proceso, este sistema se encuentra temporalmente inactivo, dado que dejó de sesionar en el año 2015 por disposición de la Junta Rectora y por razones que se profundizan con mayor detalle en la sección de estructura para la coordinación del capítulo V.

Por otra parte, se ubican los foros consultivos cantonales, los cuales, según se indica en la revista “La Voz de los Mayores” (2011), surgen en el año 2008, cuando se inició la convocatoria de la agenda pública para la formulación de la PNEV 2011-2021; en ese momento se dividió al país en dieciséis regiones, con representación de los 81 cantones del país. Cada región agrupaba aproximadamente cinco cantones cada una y así se conformaron dieciséis foros consultivos cantonales. Cada foro contó con una participación promedio de 60 a 80 personas, dependiendo de la zona, las personas adultas mayores que formaron parte de estos foros fueron identificadas como líderes o lideresas de manera previa por su comunidad a través de los procesos de capacitación que Conapam impartía desde el año 2007 acerca de temas de Derechos Humanos y Dignidad (Conapam, 2011, pp.29-30).

Estos foros se conceptualizaron como “titulares de derechos y no receptores de acciones asistenciales” (Conapam, 2011, p.31), es decir eran demandantes de derechos, por lo tanto, entre los roles que se les asignaron destacan:

- Exigir la rendición de cuentas del Estado y mantener una participación activa, libre y significativa en la formulación de las políticas de vejez y envejecimiento.

- Trabajar en el desarrollo, a través de políticas públicas, de los cinco [sic] ejes del Plan Mundial sobre Envejecimiento de Madrid que contemplan: 1) Envejecimiento saludable; 2) Empleo; 3) Previsión y Seguridad Social; 4) Educación, conciencia y cultura sobre la vejez, y 5) [sic] Participación e Integración Social.

Las personas adultas mayores integrantes de los foros participaron activamente en la formulación de la PNEV 2011-2021, a través de grupos de trabajo realizados en los foros consultivos cantonales, mediante los cuales se obtuvo “información valiosa sobre la que giró la temática de las Políticas Públicas” (Conapam, 2011, p.30), y se pretendía que fueran “las voceras oficiales del Conapam en sus comunidades y promotoras de la Política Nacional en Materia de Envejecimiento y Vejez 2011-2021” (Conapam, 2011, p. 23). La metodología utilizada en estos foros se amplía en la sección 4.2.2 “Proceso metodológico para la formulación de la PNEV 2011-2021” del presente capítulo.

4.1.2.3 Apoyo externo

El Conapam gestionó alianzas con el Unfpa y con Jupema con el fin de ampliar la estructura para el proceso de formulación de la PNEV 2011-2021, y así obtener apoyo técnico, financiero y logístico.

En el caso del Unfpa, esta organización brindó el apoyo técnico, pues definió la metodología para la formulación de la PNEV 2011-2021 y financió la contratación de una consultora externa para dirigir y llevar a cabo todo este proceso, incluyendo los foros de consulta tanto a personas adultas mayores como a instituciones u organizaciones relevantes, así como la elaboración del documento final y el plan de acción de la política, por lo cual el apoyo de este órgano fue indispensable.

Por su parte, Jupema brindó apoyo logístico para llevar a cabo la convocatoria y desarrollo de los 16 foros de consulta cantonales, realizados con el fin de promover la participación de personas adultas mayores de diferentes zonas del país. Esta organización convocó específicamente a las personas adultas mayores a través de las asociaciones de pensionados de diferentes regiones del país, además es importante señalar que contaba con muy buen poder de convocatoria, esto debido a la relación ya existente con esta población, dado que

esta es una entidad que mantiene comunicación activa con las personas jubiladas, pensionadas y trabajadoras de la educación.

Al respecto la Licda. Sonia Salas ex jefa del Departamento de Prestaciones Sociales de Jupema indica que la institución se encargó de:

facilitar todo un proceso logístico de convocatoria de regiones donde tenía la facilidad de que no solamente participaran pensionados y jubilados sino también se sumaban personas de otras organizaciones, las mismas bases de pensionados y jubilados de Jupema ayudaban a hacer la convocatoria para garantizar que había una representación de personas adultas mayores de los diferentes sectores, que permitía a su vez garantizar que las necesidades que se reflejaban eran en el sentir de la población adulta mayor del país (S. Salas, comunicación personal, 17 de abril de 2020).

A modo de conclusión, la estructura del Conapam para la formulación de la PNEV 2011-2021 se caracterizó por la predominancia de actores externos que brindaron apoyo técnico, financiero y/o logístico, esto debido a las carencias que se presentaban en la institución (las cuales se amplían en las siguientes secciones), principalmente al no existir una unidad de gestión de políticas públicas en su estructura orgánica, por lo que la responsabilidad recayó sobre la Junta Rectora y la Dirección Ejecutiva.

Finalmente, es posible identificar como fortaleza de la estructura para la formulación, los foros consultivos cantonales, los cuales aportaron significativamente al facilitar la participación de la población beneficiaria de la política y garantizar su representatividad en el proceso de formulación, asimismo, se considera valiosa la figura del Sinatec, debido a su composición y la función establecida vía reglamento ya mencionada, sin embargo, como se mencionó, este sistema se encuentra inactivo.

4.1.3 Recursos financieros para la formulación de la PNEV 2011-2021

El Conapam financia sus gastos operativos mediante transferencias del presupuesto nacional y administra, gestiona y distribuye los recursos económicos que recibe de la Ley de Creación de Cargas Tributarias sobre Licores, Cervezas y Cigarrillos, N°7972, y de la Ley de Desarrollo

Social y Asignaciones Familiares, N°5662, para ser transferidos a las Organizaciones de Bienestar Social (OBS). Los recursos provenientes de estas leyes se distribuyen de acuerdo con el presupuesto por programas del Conapam, según se muestra a continuación:

Cuadro 4.1 Programas del Conapam y recursos asignados según normativa

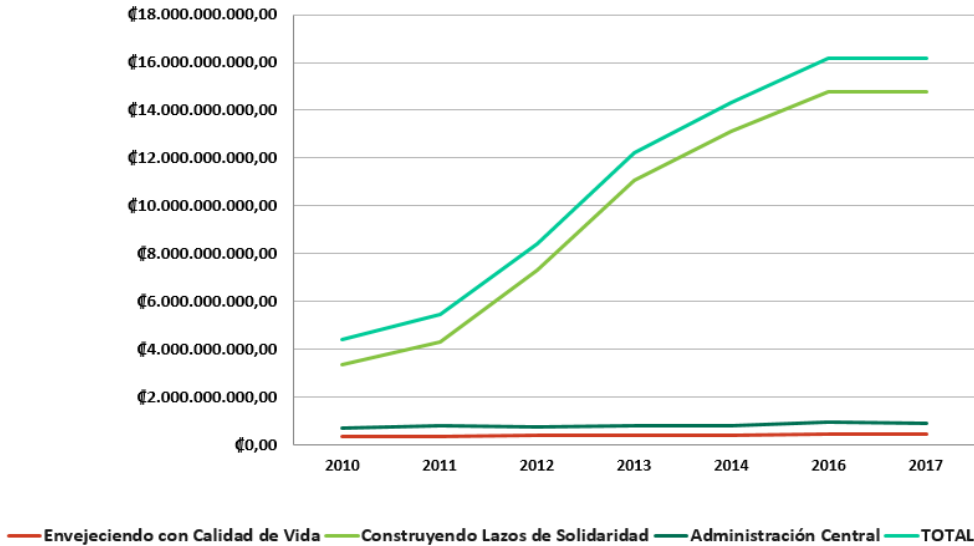
Programa	Descripción	Fundamento legal que brinda el recurso financiero
Administración Central	Su objetivo básicamente es para apoyar las labores operativas y administrativas del Conapam.	Ley de Presupuesto Nacional, gastos de operación.
Envejeciendo con Calidad de Vida	Tiene como misión trabajar en políticas, programas y servicios en materia de envejecimiento y vejez funcionando adecuadamente mediante la organización, promoción, educación y capacitación que favorezcan el desarrollo de las capacidades de las personas adultas mayores, mejoren su calidad de vida y estimulen su permanencia en la familia y su comunidad. Además, tiene como objetivo estratégico ejercer la rectoría técnica en materia de envejecimiento y vejez en el ámbito nacional.	Ley N°7972, artículo 15, inciso a) numeral ii.
Programa Construyendo Lazos de Solidaridad	Tiene como misión el contribuir progresivamente en la atención y cuidado de las personas adultas mayores en estado de necesidad o indigencia, en condiciones de pobreza, pobreza extrema, vulnerabilidad y riesgo social, mediante el subsidio de recursos económicos que permitan satisfacer las necesidades específicas de esta población y otros servicios de protección a las situaciones de violencia de este grupo de la población. Además, tiene como objetivo estratégico ejercer la rectoría técnica en materia de envejecimiento y vejez en el ámbito nacional.	Ley N°7972, artículo 15, inciso a) numeral iii. Ley N°5662 y sus reformas

Fuente: Elaboración propia con datos del Informe de ejecución presupuestaria del Conapam 2019.

De los programas mencionados, únicamente el Programa Envejeciendo con Calidad de Vida tiene como objetivo estratégico ejercer la rectoría técnica en materia de envejecimiento y vejez en el ámbito nacional.

Sin embargo, al identificar la distribución de los recursos según programa, se evidencia que a pesar de que existe un aumento de los recursos financieros totales del Conapam a lo largo del tiempo (tal como se muestra en el gráfico 4.1), este aumento corresponde en su mayoría a los recursos asignados al Programa Construyendo Lazos de Solidaridad los cuales deben ser distribuidos a las OBS; y al observar el Programa Envejeciendo con Calidad de Vida (que está relacionado con la función de rectoría técnica), se muestra que no ha tenido un aumento de recursos considerable sino que se mantiene en cifras similares durante todo el periodo, al igual que el Programa de Administración Central, por lo que a pesar de los aumentos no se ha reforzado a nivel económico la función rectora ni administrativa de la institución, ni se establecen recursos específicos que puedan destinarse exclusivamente a la formulación de política pública.

Gráfico 4.1 Distribución del presupuesto del Conapam según programa para el periodo 2010-2017 en millones de colones



Fuente: Elaboración propia con datos de Planes Anuales Operativos del Conapam del periodo 2010-2017

Específicamente para el proceso de formulación de la PNEV 2011-2021, la MBA Emiliana Rivera indica que en ese momento no se contaba con una partida presupuestaria que destinara fondos a este proceso, sino que fue financiado en su totalidad por parte del Unfpa,

y mediante ese apoyo fue posible llevar a cabo los talleres de consulta a nivel nacional y financiar gastos de consultoría, transporte del personal involucrado y alimentación de los adultos mayores en los talleres realizados (E. Rivera, comunicación personal, 22 de enero, 2020).

Asimismo, al realizar la consulta al Lic. Gerald Murillo Montoya, Jefe la Unidad Financiera del Conapam, se confirma que no hay una partida presupuestaria definida para el proceso de formulación de política pública específicamente, sino que tal y como él lo señala: “depende de qué se desea realizar se acomoda en las partidas presupuestarias correspondientes”.

De la misma manera, al consultar al Lic. Murillo si se le ha externado a la Unidad Financiera la falta de recursos para la formulación de política pública, señala lo siguiente: “sí, principalmente la Dirección Ejecutiva y los Jefes de Programa, inclusive, desde la Unidad Financiera se han hecho observaciones de la falta de presupuesto” (G. Murillo, comunicación vía electrónica, 14 de abril, 2020).

Por lo tanto, se puede concluir que el Conapam no contaba con recursos asignados directamente para la formulación de la PNEV 2011-2021, a pesar de ser ente rector en esta materia, lo cual ha afectó el adecuado desarrollo de esta función primordial de la institución.

4.2 Capacidad administrativa para desarrollar el proceso de formulación de la PNEV 2011-2021

Para analizar la capacidad administrativa se aborda la gestión y pertinencia del recurso humano del Conapam directamente vinculado con la formulación del PNEV 2011-2021, así como la metodología empleada en la formulación de dicha política.

4.2.1 Recurso humano del Conapam partícipe de la formulación de la PNEV 2011-2021

Según Grindle y Evans (como se citó en Duque, 2012), las características y el desarrollo de los recursos humanos constituyen factores determinantes para el desarrollo y eficacia del aparato organizacional estatal (p.14), en esta sección se identifica el recurso humano participante de la formulación de la PNEV 2011-2021 y sus características, además se analiza la gestión de este recurso en términos de: descripción del sistema de reclutamiento, acciones

para la actualización y desarrollo profesional de los funcionarios, mecanismos para la evaluación del desempeño y características del sistema de incentivos y compensaciones de la institución.

Para el momento de la formulación de la PNEV 2011-2021, el Conapam no contaba con el recurso humano especializado para esta tarea, pues, no existía una unidad dentro de la institución con esta función asignada; la MBA. Emiliana Rivera señala que en el proceso de formulación de la PNEV 2011-2021, por parte del Conapam únicamente participó ella como parte de la Dirección Ejecutiva y dos compañeros del área técnica (E. Rivera, comunicación personal, 22 de enero, 2020), sin embargo, no fue posible conocer de qué unidades eran estos dos funcionarios o el perfil profesional con el que contaban, pero a raíz de la entrevista mencionada, es posible identificar que de todas formas estos no tuvieron un rol protagónico en el proceso de formulación de la política.

La MBA. Emiliana Rivera cuenta con una Licenciatura en Economía, un Máster en Administración de Negocios con énfasis en Banca y Finanzas y un Máster en Gerontología; sin embargo, no fue posible identificar en el Manual de Cargos del Conapam del año 2013 cuál es el perfil profesional requerido para el ocupar el puesto de Director(a) Ejecutivo(a), pues no se especifica.

Dada la falta de recurso humano, Conapam solicita apoyo al Unfpa para financiar la contratación de una consultora externa, y es este mismo organismo quien se encarga de realizar el proceso de selección y contratación de la profesional que lideró la formulación de la política; al consultar con una persona informante de dicho organismo indica que la selección se llevó a cabo de la siguiente manera:

Normalmente el Unfpa tiene establecidas las condiciones para este tipo de concursos, la publicación de un concurso puede durar aproximadamente dos o tres semanas para la recepción de ofertas. Se arma un panel de selección, se define un poco los criterios, se le dan unos puntajes, se revisa cada uno y se seleccionan tres personas con mejor puntaje y luego se entrevistan; en caso de que no haya tres oferentes se define si se realiza de nuevo el concurso o si se acepta la única oferta que hubo por inopia (Informante 1, Unfpa, comunicación personal, 5 de marzo, 2020).

De la misma forma, se consulta por el perfil que debía cumplir el consultor o consultora, el cual según el informante se estableció en conjunto entre el ente contratante (Unfpa) y Conapam como ente gubernamental, ante lo cual indica que

(...) debía contar con amplia experiencia en procesos de planificación estratégica, elaboración de diagnósticos institucionales y facilitación de procesos participativos (...) para este caso no se consideró una profesión en específico pero sí era imprescindible que la persona tuviera experiencia de trabajo con personas adultas mayores, además consideramos que una persona que deba trabajar con personas adultas mayores debe tener un perfil interdisciplinario (Informante 1, Unfpa, comunicación personal, 5 de marzo, 2020).

Además, el perfil profesional debía cumplir los siguientes requisitos:

1. Grado mínimo de Licenciatura
2. Incorporado (a) al Colegio Profesional respectivo.
3. Experiencia en el trabajo con personas adultas mayores.
4. Dominio de los temas relacionados con la Ley N°7935, su Reglamento y el Proceso de Envejecimiento.
5. Experiencia en la coordinación de actividades y en la relación con funcionarios (as) de entidades públicas y privadas y personas adultas mayores.
6. Habilidades para el manejo y trabajo con grupos
7. Con disponibilidad para trasladarse a diferentes lugares del país (Informante 1, Unfpa, comunicación personal, 5 de marzo, 2020).

Lo anterior permite reconocer la necesidad de recurso humano especializado en formulación de políticas públicas dentro del funcionariado del Conapam, pues debido a esta carencia la capacidad administrativa para ejercer esta función se vio severamente afectada, al punto de requerir el apoyo de recurso humano totalmente externo al Conapam para liderar el proceso.

En esta misma línea, la MBA. Emiliana Rivera menciona que para la formulación de política pública “no es cualquier personal, sino que debe ser profesional especializado en áreas de políticas públicas, temas sociológicos y todo lo referente a la materia de envejecimiento, no

sólo a nivel nacional, sino también a nivel internacional” (E. Rivera, comunicación personal, 09 de julio, 2019), que permita proyectar el accionar del Conapam y ejercer esa rectoría técnica como lo estipula la ley.

En relación con la gestión de este recurso humano por parte de la institución, se consultó acerca del sistema de reclutamiento, las acciones para la actualización y desarrollo profesional de los funcionarios, los mecanismos para la evaluación del desempeño y las características del sistema de incentivos y compensaciones de la institución.

Con respecto al sistema de reclutamiento, en el caso del Conapam, al ser un órgano adscrito a la Presidencia de la República, se encuentra sujeto a las disposiciones de la DGSC en materia de recurso humano. Al consultar a la Licda. Carmen García Quirós, jefa de la Ogereh, indica que los nombramientos se realizan por medio de tres modalidades: una terna que está conformada por tres candidatos, por ascenso institucional si hay un candidato que reúna los requisitos del puesto, o a través de ascenso interinstitucional para el cual se envía un cartel con las características del puesto y requisitos a las oficinas de Recursos Humanos del Gobierno Central. En los tres casos se procede a realizar entrevistas y se valora el candidato más idóneo (C. García, comunicación vía electrónica, 15 de abril, 2020).

Para determinar la idoneidad de los candidatos, la Ogereh emite una solicitud (pedimento) a la DGSC en la que indica el número de puesto, ubicación, clase, especialidad, horario, jornada, grado de dificultad del puesto, frecuencia, y otras funciones del puesto definidas por la jefatura de acuerdo con la estructura organizacional; lo anterior basándose en el Manual de Clases Anchas y el Manual de Especialidades de la DGSC. Ante dicha solicitud, la DGSC, con base en el registro de elegibles, envía a la institución la terna seleccionada para este, según el perfil indicado para continuar con el proceso de entrevistas mencionado por parte de la institución.

En cuanto a la actualización y desarrollo profesional, se identifica que el Conapam no cuenta con un programa o comisión específica para asegurar la actualización y desarrollo profesional de su funcionariado, sino que, tal como menciona la Licda. Carmen García Quirós, los colaboradores asisten a capacitaciones que son propias de su unidad e invitaciones que les hacen llegar otras instituciones u organismos (C. García, comunicación vía electrónica, 15 de abril, 2020).

En lo referente a la evaluación del desempeño, no es posible identificar cuál modelo de evaluación se utiliza, bajo qué criterios o qué instrumentos se aplican. Además, los informes de evaluación publicados no amplían estos detalles, sino que se limitan a un cuadro de calificaciones cuya escala tampoco se indica y no es posible interpretar los resultados, como se presenta a continuación:

Cuadro 4.2

Calificación del desempeño del recurso humano del Conapam para el año 2018

Estrato	Excelente	Muy Bueno
Gerencial	6	3
Profesional	8	7
Técnico	5	0
Calificado	3	0
Operativo	0	1

Fuente: Informe de Resultados de Evaluación del Desempeño, Conapam, 2018.

Por su parte, se realizó la consulta a la Ogereh con respecto al modelo de evaluación, metodología e instrumentos aplicados para llegar a estos informes, sin embargo, no fue posible obtener una respuesta clara por parte de esta unidad.

Por último, en relación con las características del sistema de incentivos y compensaciones, la Licda. Carmen García Quirós indica que no se cuenta con un sistema en la institución (C. García, comunicación vía electrónica, 15 de abril, 2020).

De lo anterior, es posible identificar debilidades en relación con el recurso humano de la institución, dado que para la formulación de la PNEV 2011-2021 no se contó con personal suficiente para llevar a cabo este proceso, y se da una dependencia del recurso humano externo, en este caso una persona consultora, y, asimismo, en la gestión de este recurso destaca la carencia de un plan de capacitación y actualización y un sistema de incentivos, asimismo se presentan informes de evaluación poco específicos que no permiten identificar áreas de mejora del recurso humano con el que se cuenta, lo cual repercute en el adecuado cumplimiento de las funciones que se le demandan al Conapam.

4.2.2 Proceso metodológico para la formulación de la PNEV 2011-2021

Como parte del análisis de la capacidad administrativa del Conapam, es necesario identificar el proceso metodológico utilizado para la formulación de la PNEV 2011-2021, la cual, se llevó a cabo aproximadamente entre el año 2008 y el 2010, bajo los principios de “universalidad, equidad, dignidad, solidaridad intergeneracional, participación social y corresponsabilidad social” (Conapam, 2013c, p.11) según se menciona en el documento oficial de la política pública.

El apoyo técnico fue brindado por el Unfpa, y fue este mismo organismo quien definió el proceso metodológico para la formulación de la política, según la entrevista realizada a la persona informante del Unfpa, indica que no se utilizó ninguna guía metodológica en específico, sino que el proceso se compuso de la siguiente manera:

a) Revisión documental de compromisos internacionales

El informante hace especial énfasis en que se pretendió que la política respondiera a los compromisos asumidos por Costa Rica a nivel internacional, y señala que con base en estos se construyeron los ejes de la PNEV 2011-2021, principalmente hace referencia a los siguientes compromisos: Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento del 2002 y la Declaración de Brasilia 2007.

Cabe resaltar que las líneas estratégicas del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento del 2002 son muy similares a los ejes estratégicos que se definen para la PNEV (2011-2021), tal como lo señala la persona informante del Unfpa. A continuación, se presenta la comparación de estos ejes:

Cuadro 4.3

Comparación entre los ejes estratégicos del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento del 2002 y la PNEV 2011-2021



Fuente: Elaboración propia con datos del folleto oficial de Conapam "Normativa en Beneficio de las Personas Adultas Mayores" del 2013 y de la Política Nacional de Envejecimiento y Vejez 2011-2021.

En la entrevista realizada al Unfpa se menciona:

En el proceso de la formulación de la política vigente, se consideró la declaración Brasilia y desde ahí surge la necesidad de vincular la política con lo que Costa Rica está comprometido como país a nivel internacional. Es por ello que las líneas de acción plasmadas en esta política existen en esos compromisos internacionales [...] a partir de la alineación a los compromisos internacionales, surge la metodología para formular la política, en la cual se realizó revisión documental, entrevista a expertos y también inclusión de

talleres y grupos focales (Informante 1, Unfpa, comunicación personal, 5 de marzo, 2020).

b) Entrevista a expertos y expertas.

Según indica la persona informante del Unfpa, la consultora contratada realizó entrevistas a la MBA. Emiliana Rivera, directora del Conapam y a personas expertas en el tema de envejecimiento y vejez que consideró pertinentes, no se brindan más detalles al respecto (Informante 1, Unfpa, comunicación personal, 5 de marzo de 2020).

c) Realización de foros y talleres de consulta.

Además de contemplar los acuerdos internacionales y la información brindada por expertos, para la formulación de la PNEV 2011-2021 se realizaron talleres de consulta a la población beneficiaria por medio de los foros consultivos cantonales y a instituciones ejecutoras de programas, proyectos o servicios por medio del Sinatec.

Con respecto a los talleres realizados con personas adultas mayores, la MBA. Emiliana Rivera indica:

(...) los talleres se celebraron en donde teníamos sedes regionales de jubilados y pensionados, entonces ahí se hacían las convocatorias de jubilados y pensionados del magisterio nacional y se involucraban otros actores como personas adultas mayores de la comunidad y organizaciones (E.Rivera, comunicación personal, 22 de enero de 2020).

Además, en el documento oficial de la PNEV 2011-2021 se indica que:

se programaron 16 foros regionales de consulta, en regiones geográficas estratégicas, que contemplaron 81 cantones del país y en donde participaron activamente entidades públicas, privadas, otros actores sociales y más de 4500 personas adultas mayores, quienes realizaron aportes políticos, conceptuales, técnicos, operativos metodológicos y vivenciales desde diferentes escenarios. Es de resaltar, en primer lugar, los aportes de las personas adultas mayores

de todos los estratos socioeconómicos, como también de otros grupos etarios y/o colectivos sociales (Conapam, 2013c, p.7).

En relación con la metodología implementada en los foros de consulta, según la revista “La Voz de los Mayores” (2011), se indica que se crearon cinco grupos de trabajo en cada sesión, donde se nombró a una persona relatora por grupo (p.30), además según Villalta (como se citó en Araya, Campos, Chinchilla, Navarro y Porras, 2015) , señala que en cada grupo se buscaba que las personas adultas mayores participantes, respondieran preguntas específicas por cada línea estratégica de la política, se tomaron en consideración preguntas como: “¿cuáles eran sus prioridades?, ¿a quién debían acudir?, ¿tenían la información adecuada?, ¿enfocan la vejez como un riesgo?, ¿qué tipo de envejecimiento querían tener?” (p. 178)

La convocatoria de personas adultas mayores a estos foros fue realizada por Jupema específicamente. Respecto a los mecanismos utilizados para esta convocatoria, la Licda. Sonia Salas hace énfasis en que debía considerarse la brecha digital existente en ese momento y señala lo siguiente:

Nosotros en el caso de los pensionados y jubilados tenía que ser directamente o vía telefónica, estamos hablando de que eso fue hace bastante tiempo y ahí la brecha digital era importante porque había un grupo de personas que no disponían de un celular, ni de una computadora o un correo electrónico (S. Salas, comunicación personal, 17 de abril, 2020).

Además, menciona el apoyo de los coordinadores de centros diurnos, quienes colaboraban del proceso de convocatoria solicitando a los adultos mayores la participación en los diferentes talleres, con cierto criterio de procurar que las personas que participaran tuviesen conocimiento y se garantizara que era el sentir por parte de las personas adultas mayores en esa región, esta solicitud la realizaban los coordinadores de forma personal (S. Salas, comunicación personal, 17 de abril, 2020).

Por otra parte, con respecto a los foros realizados con instituciones públicas ejecutoras de programas, servicios o proyectos dirigidos a esta población, principalmente representadas en el Sinatec (ver anexo 5); estos foros fueron ejecutados por la persona consultora contratada por el Unfpa, y las instituciones fueron convocadas por parte de funcionarios del Conapam

mediante llamadas telefónicas, correo electrónico, o notas formales, dado que según la MBA. Emiliana Rivera “los medios que se utilizaron implicaban la formalidad, por ejemplo: una nota que se mandaba al jerarca solicitando el representante, y luego al representante con notas formales de invitación, y sí hubo respuesta siempre” (E. Rivera, comunicación personal, 22 de enero, 2020).

Aunado a esto, se realiza la consulta al informante del Unfpa con respecto a las instituciones consideradas en estos foros como parte del proceso de formulación, ante lo cual indica que la consultora contratada realizó consultas a instituciones públicas y privadas acerca de directrices, lineamientos y políticas que se hayan emitido en el tema de envejecimiento y vejez, y añade que de un total de 10 instituciones consultadas se logró captar información de 7, que son: Asociación Gerontológica Costarricense (Ageco), Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), Conare, MEP, Minsa, y MTSS; y no se logró respuesta de la JPS, Fecrunapa ni de las asociaciones de pensionados (Informante 1, Unfpa, comunicación personal, 5 de marzo de 2020).

En relación a estos talleres la Dra. Maribel León Fernández, directora del Programa de Atención Integral para la Persona Adulta Mayor (Paipam) de la Universidad Nacional (UNA), describe que “normalmente era una sesión inmensa, a veces era todo el día, casi que, en una encerrona, teníamos que llegar a conclusiones y eran diferentes modalidades de trabajo ya fuera en grupo, individual, en plenario, entre otras” (M. León, comunicación personal, 30 de marzo, 2020). Asimismo, la entrevistada destaca el acompañamiento del Unfpa en estas sesiones de trabajo, así como de la consultora contratada por este organismo.

Por su parte, a pesar de que se indica que Ageco formó parte de estos foros, destaca lo señalado por el Máster Fabian Trejos Cascante, Gerente General de Ageco en la entrevista realizada: “en el tema de la política la participación fue marginal. Se realizó una actividad de consulta cuando ya se tenía un documento armado y no se dio la oportunidad de realizar cambios sustantivos” (F. Trejos, comunicación vía electrónica, 29 enero, 2020).

Dado lo anterior, aunque participaron representantes de diferentes instituciones públicas y la sociedad civil no se puede inferir el peso que tuvieron estas participaciones para la formulación de la PNEV 2011-2021.

Además, como parte de la metodología, es importante mencionar que, una vez elaborada la política por la consultora contratada, pasó por un proceso de validación y revisión por parte del Unfpa, la Junta Rectora y la Dirección Ejecutiva del Conapam, para considerar en el documento final las recomendaciones u observaciones realizadas por estos actores (Informante 1, Unfpa, comunicación personal, 5 de marzo de 2020).

Como parte de la contratación, la consultora elaboró el plan de acción de la política, sin embargo, este no fue aprobado por el Conapam, por lo que no se consideró para operativizar la PNEV 2011-2021, y no fue elaborado ningún otro plan para este propósito por parte del Conapam. En relación con esto la MBA. Emiliana Rivera señala:

El Fondo de Población [Unfpa] hizo una contratación para definir lo que era el plan de acción, lo que pasa es que el producto para nosotros no funcionó, no era un plan de acción como tal (...) donde vengan responsables, plazos etc. sino que venía como una línea de actividades, no era un plan de acción (E. Rivera, comunicación personal, 22 de enero de 2020).

En general, del proceso de formulación de la PNEV 2011-2021 se identifica como fortaleza de la metodología el alto grado de participación de la población beneficiaria, pues se realizaron talleres con representación de personas adultas mayores de todos los cantones del país, en cumplimiento del artículo 27 del Reglamento a la Ley N°7935 que indica que el Conapam debe:

Crear las oportunidades y espacios necesarios para que las personas adultas mayores participen en la definición tanto de las políticas como en la ejecución, seguimiento y evaluación de los programas que las instituciones propongan para cumplir con los fines establecidos en la Ley (Poder Ejecutivo, 2002).

Además, es posible considerar que los medios utilizados para realizar las convocatorias fueron efectivos, debido a los resultados obtenidos con respecto a la participación de los actores, se tomaron en cuenta aspectos como la brecha digital del momento y se utilizaron medios que facilitaran el proceso. Cabe señalar que la relación previa que mantenía tanto Conapam con las instituciones del Sinatec como Jupema con las personas adultas mayores facilitó que la convocatoria fuese efectiva y se lograra una adecuada representación de los

miembros.

Como parte de las debilidades, se identifica que Conapam no contaba con una guía metodológica oficial para la formulación que orientara el proceso, lo cual provocó que se dependiera de metodologías propuestas por otros órganos externos, en este caso el Unfpa, el cual, al ser parte de un organismo internacional se orienta hacia el cumplimiento de compromisos internacionales asumidos por Costa Rica y no se profundiza en el diagnóstico de las necesidades locales; pues tal y como se mencionó en este capítulo, la definición y priorización de los ejes estratégicos de la PNEV 2011-2021 son los mismos que se establecen en el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento del año 2002 y no fue posible verificar mediante las entrevistas o la documentación analizada cuáles fueron las necesidades identificadas a través de los foros y talleres de consulta realizados en el país y si esos insumos se priorizaron en la definición de los ejes de la política.

A su vez, se identifica que las investigaciones realizadas con respecto a la población adulta mayor en Costa Rica no constituyeron un insumo importante a la hora de formular dicha política, tal cual es el ejemplo de los Informes del Estado de la Situación de la Persona Adulta Mayor en Costa Rica elaborados por el Centro Centroamericano de Población de la Universidad de Costa Rica (CCP-UCR) y el Conapam, dado que a pesar de que el último informe se publicó en el año 2008, no se profundizó en los resultados de este para la formulación de la PNEV 2011-2021.

Por último, es importante mencionar que el no contar con un plan de acción, convirtió la PNEV 2011-2021 en un documento de referencia únicamente y no uno que realmente sea vinculante para las instituciones y que les obligue a rendir cuentas en el cumplimiento de metas específicas ligadas a la política. Además, esta situación provoca que se dejen por fuera una serie de elementos muy importantes en la formulación como el hecho de que los actores asuman compromisos, definición de etapas de evaluación y seguimiento, metas e indicadores, entre otros, dado que el Conapam no asigna responsabilidades directas a ninguna institución para el cumplimiento de las metas establecidas en los ejes de la política.

4.3 Capacidad política para desarrollar el proceso de formulación de la PNEV 2011-2021

En esta sección se analiza la capacidad política del Conapam para la formulación de la PNEV

2011-2021, esto en términos de la gestión desarrollada por la institución para desarrollar alianzas estratégicas.

4.3.1 Gestión política para la generación de alianzas estratégicas en la formulación de la PNEV 2011-2021

Para la formulación de la PNEV 2011-2021, la Directora Ejecutiva del Consejo, asumió el liderazgo de la institución que, ante la falta de recursos técnicos y financieros, se vio en la necesidad de generar alianzas para obtener estos recursos, de lo contrario el proceso de formulación no se hubiese podido llevar a cabo. Con respecto a la importancia de estas alianzas la MBA. Emiliana Rivera, indica que, en el momento de formulación de la política, era necesario generar socios estratégicos, dado que, de lo contrario, era más difícil realizarlo (E. Rivera, Comunicación personal, 22 de enero, 2020).

Inicialmente, el Conapam solicita apoyo técnico y financiero al Unfpa, este organismo inicia funciones en Costa Rica en el año 1983 y desde ese momento emergen diferentes relaciones con el gobierno de Costa Rica especialmente en relación al análisis del bono demográfico, por lo que la vinculación con Conapam surge por el enfoque de datos acerca del envejecimiento, donde se pone especial énfasis en la tendencia de envejecimiento que presenta el país y el agotamiento de este bono (Informante 1, Unfpa, comunicación personal, 5 de marzo de 2020).

Según la entrevista realizada al Unfpa, el informante señala:

La primera relación entre el Unfpa y Conapam se da debido a que existía una relación con Casa Presidencial, se estaba armando la idea de formular un ente que asumiera el tema de adulto mayor, y ya para ese momento el fondo contaba con una amplia relación con Casa Presidencial y con la directora ejecutiva del Conapam, por tal motivo, el gobierno solicita apoyo al Unfpa con la existencia de la ley que atiende población adulta mayor y determinan la necesidad de formular una política pública por lo que se decide trabajar al respecto (Informante 1, Unfpa, comunicación personal, 5 de marzo de 2020).

La relación con el Unfpa se facilita debido a que al ser Conapam un ente adscrito a la

Presidencia de la República, desde su creación ya existía una vinculación con este organismo, dado que el Unfpa tiene recursos que se le asignan por quinquenio, y en su plan de trabajo se contemplaba el apoyo de asuntos de envejecimiento y vejez en el país; además, previo a la formulación de la PNEV 2011-2021 se habían dado colaboraciones en el desarrollo de diferentes acciones a favor de las personas adultas mayores a lo largo del tiempo, entre las se pueden mencionar: la conformación del Sinatec, la elaboración del Plan Estratégico del Conapam, el Estudio sobre Organizaciones de Bienestar Social, en campañas de sensibilización, capacitaciones en el ámbito nacional e internacional y en la elaboración de la PNEV 2006-2011 (Junta Rectora del Conapam, Acta N°321, 2014, p. 6).

Es la misma Directora Ejecutiva del Conapam que les solicita apoyo en la formulación de la PNEV 2011-2021, a razón de que se evidenciaban las condiciones ya indicadas por la CGR referentes a la carencia de recursos humanos especializados y recursos financieros por parte del Conapam.

De la misma forma, el Conapam estableció una alianza con Jupema para apoyo logístico y para facilitar la convocatoria de la población beneficiaria en el proceso de formulación de la PNEV 2011-2021.

La relación entre las organizaciones surge a raíz de que Jupema asumía la representación de las Asociaciones de Pensionados en la Junta Rectora del Conapam desde sus inicios, en cumplimiento de lo estipulado el artículo 37 de la Ley N°7935. Así lo señala la Licda. Sonia Salas Badilla, ex jefa del Departamento de Prestaciones Sociales de Jupema:

Había un representante de la población pensionada y jubilada cuando inició Conapam, incluso una representación dentro de todas las asociaciones de pensionados del país. Inicialmente un representante de Jupema estuvo en la Junta Rectora, posteriormente, representantes de otras organizaciones de pensionados han ocupado ese puesto, entonces por supuesto siempre hay una vinculación entre las organizaciones que tienen personas pensionadas o jubiladas dentro de su membresía, con el Conapam, porque tiene un asiento o hay una representación de ese actor en el órgano rector (S. Salas, comunicación personal, 17 de abril de 2020).

Asimismo, cabe reiterar que en el año 2005 Jupema comenzó a brindar apoyo al Conapam y se convierte en un aliado importante para la formulación de programas y proyectos para la población pensionada y jubilada, y otros asuntos como el proceso a nivel nacional e internacional para que se aprobara la Convención Interamericana de Protección de los Derechos de los Adultos Mayores en el país, que promueven un envejecimiento saludable y el reconocimiento de derechos de esta población (S. Salas, comunicación personal, 17 de abril, 2020).

Con respecto a la alianza para la formulación de la PNEV 2011-2021 en específico, la Licda Salas indica que surge debido a que:

Jupema tiene una cobertura nacional porque la integran diferentes organizaciones magisteriales, cuyas estructuras ya sean bases o filiales tienen cobertura nacional también. Entonces esto es muy importante, porque Conapam tiene una limitación y es que ellos sólo tienen una oficina, no tienen oficinas regionales, entonces necesitaban aliarse a una organización con una cobertura nacional que tuviese redes de apoyo en cada uno de los cantones, que permitiera hacer el trabajo en esto de convocatoria (S. Salas, comunicación personal, 17 de abril, 2020).

En síntesis, se puede identificar que las alianzas generadas para la formulación en ambos casos tienen antecedentes previos al proceso de la PNEV 2011-2021, es decir, son relaciones construidas desde la creación del Conapam, mediante los alcances y la influencia de la Presidencia (en el caso de la alianza con el Unfpa) y de la Junta Rectora (en el caso de la alianza con Jupema); además, destaca la figura de la directora ejecutiva, quien gestiona las alianzas, gracias al reconocimiento en el campo del envejecimiento y vejez en Costa Rica, dado por la experiencia y la longevidad en el cargo

4.4 Capacidad institucional para el desarrollo de la PNEV 2022-2035

Actualmente el Conapam se encuentra realizando las primeras acciones para la formulación de la nueva PNEV 2022-2035, por lo cual resulta relevante exponer los principales cambios que se han generado en el tiempo y que influyen en la capacidad institucional para llevar a cabo esta función rectora en la actualidad.

Como primer aspecto, destaca que actualmente se encuentra en funcionamiento la Unidad de Desarrollo Estratégico Institucional (UDEI), la cual, “entra en funcionamiento a partir del 09 de enero del 2014, fecha en que es comunicado oficialmente por la Dirección Ejecutiva” (M. Rodríguez, comunicación vía electrónica, 17 de febrero, 2020), esto como consecuencia de la reorganización del Conapam aprobada por Mideplan en el año 2013; esta constituye la principal unidad dentro del Conapam con funciones relacionadas a la formulación de políticas públicas, en específico se identifican las siguientes:

- a. Asesorar en la formulación, evaluación y seguimiento de políticas, directrices y lineamientos en materia de envejecimiento y vejez, atendiendo directrices de la Junta Rectora del Conapam.
- b. Asesorar en la formulación, evaluación y seguimiento de planes, programas y proyectos en materia de envejecimiento y vejez (p.32).

Aunque, cabe señalar que esta unidad además debe cumplir funciones propias de la planificación institucional con un recurso humano limitado, pues está compuesta por un coordinador y dos profesionales de desarrollo estratégico, sin embargo, únicamente el coordinador y uno de los profesionales trabajan propiamente en la UDEI, pues la persona que ocupa el otro puesto profesional, laboral de forma independiente acatando únicamente disposiciones de la Dirección Ejecutiva (W. Calvo, comunicación vía electrónica, 02 de mayo, 2020), a continuación se describen las funciones en relación a la formulación de políticas públicas que se asignan a estos puestos:

Con respecto al coordinador de la UDEI, se identifica la siguiente función de “participar y coordinar la formulación, evaluación y seguimiento de políticas, directrices y lineamientos en materia de envejecimiento y vejez, atendiendo directrices de la Junta Rectora del Conapam” (Conapam, 2013a, p.25).

Por su parte, para el Profesional de Desarrollo Estratégico Institucional 2, el Manual de Cargos del Conapam establece la siguiente función en relación con la formulación de política pública: “coordinar la elaboración, ejecución, evaluación y seguimiento de políticas y planes nacionales en materia de envejecimiento y vejez, generando acciones que gocen de viabilidad política, técnica y jurídica”. (Conapam, 2013a, p.39)

Es importante destacar el recurso humano que esta unidad aporta al Conapam, pues a pesar de ser limitado, gracias a este recurso no se han realizado contrataciones externas para liderar el proceso de formulación de la PNEV 2022-2035.

Como segundo aspecto, es importante mencionar que para la formulación de la PNEV 2022-2035 no se cuenta con alianzas estratégicas con el Unfpa y Jupema, dado que estas alianzas generadas para la PNEV 2011-2021 no son permanentes y depende totalmente de la voluntad de los actores en el momento de la formulación; sin embargo, Conapam cuenta con apoyo externo por parte de Mideplan, al cual según el artículo 19 del Reglamento General del Sistema Nacional de Planificación (SNP) N°37735-PLAN le corresponde “ejercer la rectoría técnica del SNP, así como la técnica y política de sus Subsistemas” (Poder Ejecutivo, 2013).

Con base en lo anterior, el artículo 7 del Reglamento N°37735-PLAN, menciona las funciones del SNP, entre las cuales resaltan las siguientes relacionadas a procesos de formulación de política pública:

- b) Emitir políticas y planes de desarrollo.
- g) Dirigir y coordinar la formulación de los planes y políticas de desarrollo.
- j) Dirigir y coordinar el seguimiento y la evaluación de los resultados de la ejecución de políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo (Poder Ejecutivo, 2013).

En la etapa previa a la formulación de esta política, Mideplan, a través de la Unidad de Prospectiva y Análisis de Política Pública, ha apoyado al Conapam primordialmente en la construcción del Plan Estratégico Institucional (PEI) de la institución, ya que el último PEI elaborado corresponde al periodo 2013-2017, por lo que el Conapam no cuenta con un plan que oriente las acciones institucionales en el largo plazo.

Lo anterior se realiza con el propósito de lograr la correcta vinculación del PEI con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y la política pública que se va a formular, dado que según el Máster Marco Rodríguez:

El PEI se vio como una obligación del cronograma general para la formulación de la política porque claramente si yo no logro esta vinculación podríamos tener

un desorden en la gestión al final de proceso y el resultado va a ser un resultado carente de posibilidades y de nuevas mejoras de gestión a nivel de la política pública que vayamos a generar (M. Rodríguez, comunicación personal, 29 de noviembre de 2019).

Además, el MSc. Rodríguez indica que para la formulación de la PNEV 2022-2035 se contará con la asesoría y apoyo técnico de Mideplan en la aplicación de metodologías participativas. Como parte de la metodología mencionada para la formulación de la nueva política pública, el Máster Marco Rodríguez, coordinador de la UDEI menciona que se realizarán las siguientes acciones en coordinación con Mideplan:

- a) Realizar convocatorias abiertas a grupos de interés que involucren a la sociedad civil y los diferentes grupos poblacionales, así como Ministerios, instituciones, universidades públicas, OBS y las organizaciones internacionales que quieran involucrarse en el proceso.
- b) Alinear la política pública con la Convención Interamericana de Derechos de la Persona Adulta Mayor y los Objetivos de Desarrollo Sostenible.
- c) Generación del plan de acción (M. Rodríguez, comunicación personal, 29 de noviembre de 2019).

Para el proceso de formulación, además se cuenta con el documento oficial a nivel nacional, titulado: “Guía de Elaboración de Políticas Públicas” elaborado por el Área de Análisis del Desarrollo de Mideplan y publicado en el año 2016. En esta guía se indica que las políticas públicas deben incluir los siguientes aspectos:

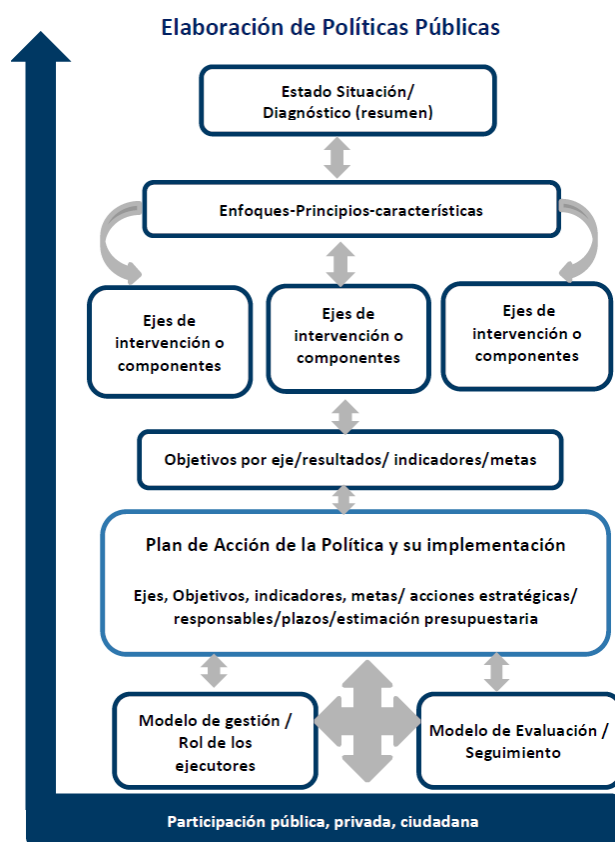
- Inclusión del tema principal en la Agenda Política.
- El reconocimiento del marco legal nacional e internacional.
- El estado de situación o el resumen diagnóstico del problema y las variables e indicadores asociados.
- La participación y los grupos de población objetivo.
- Los enfoques, principios y características de la PP.
- La definición de temas prioritarios o ejes de intervención.
- Objetivos, resultados, acciones y otras variables.
- Modelo de gestión o la forma de organización, los mecanismos para la gestión

y el papel de los entes participantes.

- La evaluación y su seguimiento.
- La operativización de la PP por medio del Plan de Acción o una Estrategia (Mideplan, 2016, p.9).

La etapa de formulación de política pública según Mideplan se refleja en la siguiente figura:

Figura 4.2 Guía de elaboración de políticas públicas según Mideplan



Fuente: Guía para la Elaboración de Políticas Públicas, Mideplan, 2016.

Dado lo anterior, es posible reconocer que gracias al acompañamiento de Mideplan, se contará con mayor claridad en los procesos y metodologías a seguir para la formulación de la PNEV 2022-2035, se pretende que este proceso sea participativo y que cuente con un plan de acción claro mediante el cual se operativice la política y se asignen responsabilidades específicas a las instancias correspondientes para su adecuada implementación.

Por último, con respecto a la disponibilidad de recursos financieros del Conapam para la

formulación de la PNEV 2022-2035, cabe resaltar que según consulta realizada al MSc. Marco Rodríguez, coordinador de la UDEI, indica que actualmente para el proceso de formulación de la nueva política pública no cuentan con recursos económicos específicamente señala lo siguiente: “tenemos que trabajar con lo que hay, y tocar puertas para ver de dónde obtenemos apoyo, pero dentro del presupuesto no hay nada específico que designe fondos para la formulación de política” (M. Rodríguez, comunicación personal, 29 de noviembre, 2019).

Esto también se evidencia al observar la asignación de presupuesto históricamente, pues, aunque para el año 2017 el presupuesto del Conapam había aumentado en un 72,78% con respecto al aprobado en 2010 (pasando de ₡4.397.470.000,00 en 2010 a ₡16.157.171.200,00 en 2017), los recursos que se destinan al Programa Envejeciendo con Calidad de Vida (programa que sustenta la rectoría técnica de la institución), para el año 2010 representaban únicamente un 8% del presupuesto anual, y a partir del año 2013 y hasta el año 2017 este porcentaje disminuye y representa solamente el 3% del presupuesto anual de la institución, siendo el programa con menor presupuesto asignado. Por lo tanto, al igual que en proceso de formulación de la PNEV 2011-2021, Conapam no cuenta con recursos financieros propios destinados específicamente a la formulación de política pública.

En conclusión, el Conapam no contaba con capacidad institucional para el proceso de formulación de la PNEV 2011-2021, sino que la realización de esta política dependió en gran parte del apoyo externo, esta situación no ha cambiado sustancialmente a lo largo del tiempo, y dentro de lo que se puede evidenciar hasta la fecha, actualmente la institución presenta serias deficiencias en su capacidad para llevar a cabo la formulación de políticas públicas en beneficio de las personas adultas mayores y que respondan adecuadamente a sus necesidades.

Respecto a la capacidad organizativa, en el caso de la estructura al interior de Conapam se evidencia que para la formulación de la PNEV 2011-2021 el Conapam no asumió el liderazgo del proceso pues no contaba con una unidad establecida en su estructura orgánica encargada de esta función, por lo cual cedió el liderazgo al Unfpa. Sin embargo, esta debilidad parece que será superada para la formulación de la PNEV 2022-2035, pues, como ya se mencionó se contará con la UDEI para dirigir la formulación y con la asesoría de Mideplan; no obstante, la UDEI presenta limitaciones en su recurso humano en relación con la cantidad de funciones que se le asignan, por lo tanto, para el adecuado ejercicio de esta función rectora, se debería

contar con una unidad especializada en la gestión y seguimiento de políticas públicas.

Asimismo, para la formulación de la PNEV 2022-2035, como se mencionó, no se contará con la participación del Sinatec, instancia que agrupaba las instituciones ejecutoras de programas, proyectos y servicios dirigidos a las personas adultas mayores y que por ley debe participar de este proceso, ni tampoco se contará con la figura de foros consultivos cantonales ni nacionales, por lo que la participación tanto de instituciones ejecutoras como de personas adultas mayores podría verse limitada, a diferencia de la formulación de la PNEV 2011-2021 donde se garantizó una mayor participación de estos actores.

Asimismo, en cuanto al recurso financiero, para la formulación de la PNEV 2011-2021 no se contaba con presupuesto disponible y actualmente esta situación no ha cambiado, por lo que nuevamente podría darse la necesidad de buscar financiamiento de fuentes externas.

En cuanto a la capacidad administrativa del Conapam y considerando las limitaciones que ha enfrentado a lo largo de los años en términos de recurso humano y equipo interdisciplinario para la formulación de la PNEV 2011-2021, se evidencia que este proceso se asumió en mayor parte por un equipo externo especializado en la temática y con una orientación hacia los compromisos internacionales adquiridos. Sin embargo, actualmente la UDEI está desarrollando un papel relevante en el proceso de formulación de la nueva política pública PNEV 2022-2035, aunque igualmente es importante señalar que no se cuenta con recurso humano altamente especializado en temas de envejecimiento y vejez y que la UDEI asume una gran cantidad de funciones con recurso humano limitado que no le permiten dedicar mayor cantidad de tiempo para el cumplimiento de esta función rectora.

Por último, en lo que refiere a la capacidad política, en la formulación de la PNEV 2011-2021 el Conapam no ejerció liderazgo en el proceso de formulación sino que una vez que concreta las alianzas para el apoyo técnico y financiero (las cuales constituyeron un apoyo fundamental), asume un papel secundario en los procesos de consulta y/o negociación con las instituciones y con las personas adultas mayores, esto se evidencia, por ejemplo, en la medida en que los ejes de la política son propuestos por el Unfpa y dentro del análisis documental y las entrevistas realizadas no se identifica que el Conapam haya emitido criterio con respecto a la definición de estos ejes, esto al no contar con estudios validados que les permitieran definir de una mejor manera las necesidades de la población, lo cual también se

ha señalado como otra de las debilidades de la rectoría del Conapam.

Además, en esta capacidad destaca la importancia de la Presidencia y de la Junta Rectora, pues las relaciones establecidas por estos órganos con el Unfpa y Jupema correspondientemente facilitaron que estas instituciones accedieran a apoyar al Conapam en el proceso de formulación de la PNEV 2011-2021. No es posible comparar esta capacidad con la que se contará para la formulación de la PNEV 2022-2035 pues el proceso de formulación aún no inicia ni se gestiona apoyo político.

CAPÍTULO V

Capacidad institucional del Conapam para el ejercicio de la función rectora de coordinación interinstitucional para la implementación de acciones de política pública

El presente capítulo tiene como propósito ayudar a responder la pregunta de investigación ¿cuál es la capacidad institucional que tiene el Conapam para el ejercicio de las funciones de rectoría en el período 2010-2018?, y se enfoca en la función de coordinación para la implementación de acciones de política pública en materia de envejecimiento y vejez, en específico la PNEV 2011-2021 del periodo de estudio de esta investigación.

Para responder a esta interrogante, se realizó un análisis documental y un total de 9 entrevistas semiestructuradas con el propósito de conocer el proceso de coordinación del Conapam con las instituciones ejecutoras de programas, proyectos y servicios o concedentes de recursos financieros en beneficio de las personas adultas mayores.

A nivel interno del Conapam se entrevistó a la Directora Ejecutiva, y a un representante de la Unidad de Desarrollo Estratégico Institucional (UDEI). Por parte de las instituciones ejecutoras se entrevistaron a representantes del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), Asociación Gerontológica Costarricense (Ageco), Universidad de Costa Rica (UCR), Universidad Nacional (UNA), Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) y Banco Hipotecario de Vivienda (Banhvi), y como concedente de recursos financieros se entrevistó a una representante de la Junta de Protección Social (JPS).

Este capítulo se organiza en 3 secciones. En la primera sección se estudia la capacidad organizativa del Conapam, en términos del marco legal, la estructura y los recursos financieros utilizados para la coordinación. La segunda sección examina la capacidad administrativa del Conapam en cuanto al recurso humano con responsabilidades asignadas para ejercer la coordinación y el control de gestión realizado por la institución. Y en el tercer apartado se explica la capacidad política del Conapam en términos de los mecanismos utilizados para promover el apoyo político.

5.1 Capacidad organizativa para coordinar la implementación de acciones de política pública

Para analizar la capacidad organizativa del Conapam para ejercer la función de coordinación,

se identifica el marco legal que rige su accionar con respecto a esta función, así como la estructura y la disponibilidad de recursos financieros con los que cuenta el Conapam para llevarla a cabo.

5.1.1 Marco legal del Conapam para el ejercicio de la función rectora de coordinación interinstitucional

Según Subirats (2008) el recurso jurídico “proporciona bajo la forma de «bases legales y reglamentarias», un recurso importante a los actores públicos sin el cual los actos administrativos pueden ser cuestionados” (p.71), por lo cual constituye un componente esencial de la capacidad organizativa del Conapam para el ejercicio de su función rectora de coordinación.

Considerando lo anterior, a continuación, se presenta la normativa nacional que establece la coordinación que debe ejercer el Conapam con las instituciones ejecutoras de programas, proyectos o servicios dirigidos a las personas adultas mayores. Esta normativa se compone por la Ley N°7935 y su reglamento mediante el Decreto Ejecutivo N°30438-MP, así como la Directriz N°0251-MP. La ley establece las obligaciones del Conapam con respecto a la coordinación, mientras que el reglamento brinda las pautas y herramientas para operativizar esas obligaciones.

- Ley Integral para la Persona Adulta Mayor N°7935 del 25 de octubre de 1999

En los objetivos, fines y funciones que la Ley N°7935 designa al Conapam, es posible identificar la responsabilidad que se le demanda a la institución de ejercer una función de coordinación con las instituciones u organizaciones tanto públicas como privadas que deben participar en el adecuado funcionamiento de los programas, proyectos y servicios que estas brindan.

Entre los objetivos, establecidos en el artículo 1 de esta ley, destaca el inciso e), donde se indica que la atención que se brinda a las personas adultas mayores debe ser integral e interinstitucional y que debe llevarse a cabo por entidades públicas y privadas, además señala que la ley busca velar por el funcionamiento adecuado de los programas y servicios, destinados a esta población (Asamblea Legislativa, 1999).

Con respecto a los fines del Conapam, establecidos en el artículo 34 de esta ley, nuevamente se menciona en su inciso b), “impulsar la atención de las personas adultas mayores por parte de las entidades públicas y privadas y velar por el funcionamiento adecuado de los programas y servicios destinados a ellas” (Asamblea Legislativa, 1999), además en el artículo 35, incisos b), d), f), g) y n) de esta misma ley, se le designan al Conapam las siguientes funciones relacionadas a la coordinación:

b) Conocer las evaluaciones anuales de los programas, proyectos y servicios dirigidos a la población adulta mayor, que sean ejecutados por las instituciones públicas o privadas.

d) Fomentar la creación, continuidad y accesibilidad de los programas y servicios relativos a la atención integral de las personas adultas mayores y velar por ellos.

f) Conocer las evaluaciones sobre el desarrollo administrativo y técnico de los programas y servicios de atención a las personas adultas mayores, ejecutados por las instituciones con los aportes económicos del Estado, y velar porque estos recursos se empleen conforme a su destino.

g) Determinar los criterios técnicos para distribuir los recursos económicos públicos destinados a los programas y servicios para las personas adultas mayores.

n) Coordinar, con las instituciones ejecutoras, los programas dirigidos a las personas adultas mayores (Asamblea Legislativa, 1999).

Por último, cabe señalar que esta ley, establece la obligatoriedad de las instituciones ejecutoras de programas, proyectos y servicios dirigidos a la población adulta mayor de brindar la información necesaria al Conapam para el seguimiento y la evaluación de las acciones que realizan, esto según lo establecido en el artículo 36, en el cual, con respecto al suministro de información, se señala:

- Las instituciones públicas estarán obligadas a suministrar la información

requerida por el Consejo para cumplir sus fines.

- Las entidades privadas deberán suministrar la información solicitada por el Consejo sobre el uso de los fondos públicos recibidos.
- La negativa o el retraso injustificado de brindar la información requerida por el Consejo, se considerará falta grave por parte del funcionario responsable (Asamblea Legislativa, 1999).

En general, es posible evidenciar que la ley establece funciones de coordinación al Conapam, sin embargo, al tratarse de coordinación interinstitucional es necesario definir redes o espacios que permitan ejercerla, pero la ley no las define. Además, se establece la obligatoriedad de las instituciones ejecutoras de proveer al Conapam información de sus programas, proyectos y servicios; pero no se define el tipo de información que se debe suministrar, los plazos, ni la forma en la que deben hacerlo, tampoco se establecen amonestaciones si esto no se realiza.

- Reglamento a la Ley N°7935 del 19 de abril del 2002

Este reglamento permite operativizar y brindar un mayor grado de detalle con respecto a las acciones que debe ejecutar el Conapam para cumplir lo establecido en la Ley N°7935.

Para cumplir con los objetivos de la Ley N°7935, entre los cuales, como ya se mencionó, destaca impulsar la atención integral e interinstitucional para la población adulta mayor, el reglamento establece en su artículo 2 las responsabilidades para la Junta Rectora, el Conapam, las instituciones públicas y la sociedad civil, de la siguiente manera:

- a) La Junta Rectora del Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor deberá impulsar el establecimiento de mecanismos que permitan verificar los logros en términos del mejoramiento de la calidad de vida de las personas adultas mayores y la creación de alianzas estratégicas con los diferentes sectores de la vida nacional.
- b) El Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor deberá emitir los lineamientos y velar para que en todos los programas públicos y privados se orienten esfuerzos y recursos para promover los principios de: Igualdad de

oportunidades, dignidad, participación, permanencia en su núcleo familiar y comunitario, atención integral, realización personal e independencia.

c) Todas las instituciones del sector público, con la participación de la sociedad en general, deberán incluir en sus planes, programas y servicios, la consideración de las demandas y derechos de las personas adultas mayores, incluyendo los correspondientes recursos (Poder Ejecutivo, 2002).

Con respecto a los deberes del Conapam para ejercer la coordinación específicamente, y en aras del cumplimiento de los derechos de las personas adultas mayores, el Reglamento a la Ley N°7935 establece en su artículo 4 que el Conapam debe:

a) Diseñar y ejecutar un Sistema de Información, Seguimiento y Evaluación con sus correspondientes indicadores, sobre los cuales las instituciones responsables brindarán información periódicamente de sus programas, para el seguimiento y medición del grado de cumplimiento.

b) Velar para que, anualmente, las entidades que tienen responsabilidades consignadas en la Ley presenten un informe conteniendo los principales programas, proyectos y actividades; así como, el monto de los recursos incluidos en sus respectivos presupuestos para el año siguiente.

c) Verificar, a través del Sistema de Información Nacional y Evaluación (SINE) del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, el cumplimiento de las metas con las que se ha comprometido cada institución que forme parte del Sistema de Información, Seguimiento y Evaluación (Poder Ejecutivo, 2002).

En cuanto al SINE, cabe señalar que también el artículo 27 en su inciso b) indica que en este sistema “se deben incluir indicadores que le permitan evaluar los avances o factores limitantes en la realización de los programas dirigidos a las personas adultas mayores” (Poder Ejecutivo, 2002).

Por su parte, con respecto a las funciones relacionadas con el ejercicio de la coordinación, este mismo reglamento, en su artículo 28, incisos b), f), g), h), i), j) y k) establecen que el

Conapam debe:

b) Conocer las evaluaciones sobre el desarrollo administrativo y técnico de los programas y servicios de atención a las personas adultas mayores ejecutados por las instituciones con los aportes económicos del Estado, y velar para que estos recursos se empleen conforme a su destino.

f) Facilitar el apoyo técnico necesario a las instituciones ejecutoras de programas dirigidos a personas adultas mayores.

g) Velar para que en los planes anuales operativos de las instituciones con responsabilidades específicas consignadas en la Ley y en el presente Reglamento, se incluyan la identificación de los programas y el financiamiento ordinario o extraordinario que se requiera para su ejecución. Las instituciones serán las encargadas de decidir el tipo de programas y el monto de los recursos que aportarán en función de sus posibilidades presupuestarias y los lineamientos que se emitan al respecto.

h) Conocer las propuestas, iniciativas y planteamientos que formulen las instituciones del sector público y las organizaciones de la sociedad civil en materia de atención integral de la persona adulta mayor, y apoyar sus gestiones para la obtención de los recursos requeridos, siempre y cuando se ajusten a las prioridades definidas por el Consejo.

i) Promover y establecer mecanismos que permitan la realización de acciones interinstitucionales e intersectoriales de manera que se logre una atención integral de los derechos de las personas adultas mayores, incluyendo los aportes de la sociedad civil, organizaciones comunitarias y gobiernos locales.

j) Promover convenios de cooperación técnica y aporte financiero entre las instituciones, entidades nacionales y organismos internacionales.

k) Informar a las instituciones sobre los resultados obtenidos a través del Sistema de Información en cuanto a los avances, limitaciones o retos que demande la atención integral de las personas adultas mayores y sus posibles

proyecciones y repercusiones en el mediano y largo plazo (Poder Ejecutivo, 2002).

Para facilitar el proceso de recolección de información, informes e insumos que alimenten el Sistema de Información, Seguimiento y Evaluación, el reglamento, al igual que la ley, también es claro con respecto a la obligatoriedad de las organizaciones ejecutoras de brindar a Conapam la información requerida periódicamente para el seguimiento. Con respecto a esto, el artículo 29 del reglamento en sus incisos a y b señalan lo siguiente:

a) Las instituciones públicas están obligadas, en forma periódica, a facilitar los datos que permitan al Consejo llevar a cabo la ejecución del Sistema de Información, Seguimiento y Evaluación.

b) Las entidades privadas que reciban fondos públicos deberán facilitar información al Consejo en concordancia con las disposiciones que al respecto éste haya establecido o establezca en el futuro (Poder Ejecutivo, 2002).

Y el artículo 41 de este mismo reglamento, con respecto al suministro de información también indica:

Todas las Instituciones que tengan a su cargo la prestación de servicios en forma individual, familiar o comunitaria, o mediante centros de atención de cualquier tipo, están obligados a suministrar información al Sistema de Información, Seguimiento y Evaluación que diseñará y ejecutará el Consejo. El Consejo se compromete a guardar la confidencialidad de los datos de manera que se protejan los derechos de las personas adultas mayores (Poder Ejecutivo, 2002).

Por su parte, el reglamento también evidencia la necesidad de la participación de las personas adultas mayores en los procesos; por lo tanto, la coordinación debe llevarse a cabo de forma que se tome en cuenta la participación de estas personas para asegurar que los programas, proyectos o servicios satisfacen sus necesidades. En este sentido, el reglamento en su artículo 27, inciso a), con respecto a los fines del Conapam, establece:

a) Crear las oportunidades y espacios necesarios para que las personas

adultas mayores participen en la definición tanto de las políticas como en la ejecución, seguimiento y evaluación de los programas que las instituciones propongan para cumplir con los fines establecidos en la Ley (Poder Ejecutivo, 2002).

Por último, en su artículo 36 el reglamento establece que el Conapam contará con un Sistema Nacional Técnico para la Atención Integral de la Persona Adulta Mayor (Sinatec), y define las siguientes funciones:

a) Velar porque en las políticas y en los planes anuales operativos, se incluyan los programas, proyectos y actividades con los respectivos recursos, en beneficio de las personas mayores.

b) Informar regularmente a la Dirección Ejecutiva del Consejo sobre avances o limitaciones, en cuanto al logro de los derechos de las personas mayores.

c) Colaborar con el Consejo en la selección de indicadores mediante los cuales se hará un seguimiento y evaluación de los programas y proyectos, tanto en cuanto a impacto en términos de cómo estos están contribuyendo a mejorar la calidad de vida de las personas mayores, como cuanto a la cobertura, alcances y costos de los programas.

d) Elaborar y presentar a la Dirección Ejecutiva del Consejo, iniciativas, recomendaciones o cualquier otro tipo de sugerencias que contribuyan en la toma de decisiones de la Junta Rectora.

e) Promover un cambio de actitud hacia lo que significa el proceso de envejecimiento, las facilidades que se deben ofrecer a las personas mayores y la preparación de los mismos funcionarios hacia esa etapa de la vida.

f) Servir de facilitadora o facilitador y coordinar internamente sobre lo que significa el enfoque de la atención integral para las personas mayores.

g) Servir de enlace y promover el cambio de actitudes de una nueva cultura

hacia la vejez y el envejecimiento.

h) Elaborar en conjunto con la Dirección Ejecutiva un programa de trabajo, de reuniones periódicas y de actividades que requieren de la participación complementaria de más de una institución.

i) Identificar los procedimientos e instrumentos mediante los cuales se establecerá la comunicación y el seguimiento de acuerdos.

j) Otras que sean asignadas por la Junta Rectora (Poder Ejecutivo, 2002).

En general, es posible identificar que el reglamento operativiza en cierto grado lo establecido en la Ley N°7935, pero de igual forma presenta algunas debilidades importantes, por ejemplo, con respecto al Sistema de Información, Seguimiento y Evaluación el reglamento señala que deben establecerse indicadores de seguimiento, para lo cual las instituciones se encuentran en la obligación de brindar información periódicamente al Conapam, sin embargo, no se especifica la periodicidad ni la forma en la que debe ser presentada esa información, ni tampoco se indican los productos puntuales que debe generar este sistema ni cómo se deben presentar los resultados (si deben generarse informes anuales que sean publicados o informes individualizados a las instituciones ejecutoras). Tampoco especifica el uso que debe darse a esta información, si el Conapam debe emitir recomendaciones basadas en estos resultados o si estas serían vinculantes o no para las instituciones ejecutoras.

De la misma manera, dentro de las funciones del Conapam establecidas en el reglamento se señala que debe brindar apoyo técnico a estas instituciones, pero no se define este concepto, por lo cual es algo ambiguo y no queda claro el tipo de apoyo que estas pueden solicitar al Conapam.

Y también, es posible señalar una inconsistencia respecto al Sinatec, pues este sistema no se menciona en la Ley N°7935, sino que es creado vía reglamentaria únicamente. El reglamento no es específico y deja aspectos inconclusos, esto con respecto a la conformación de sus miembros, mecanismos de coordinación que deben implementar, periodicidad de las reuniones y en general lineamientos para un funcionamiento efectivo y en relación con la conformación de los miembros de este sistema, únicamente señala que debe estar

conformado por representantes de las instituciones que tengan a cargo las acciones programáticas relativas a las personas adultas mayores, y se indica que los funcionarios que integran el Sinatec serán nombrados por el Conapam, pero tampoco se establecen los criterios técnicos para ese nombramiento.

Tampoco se establecen los medios de coordinación de este sistema, no se indica si deben realizarse reuniones, la periodicidad con que deben realizarse, el formato que deben seguir, ni se establecen sanciones por inasistencia de los miembros. Asimismo, el reglamento no es específico con respecto a los roles y responsabilidades individuales de los miembros que conformen el Sinatec, no se define si debe existir algún tipo de jerarquía o liderazgo por parte de alguna institución para designar tareas y cumplir con las funciones señaladas.

Con respecto a las funciones que se establecen para el Sinatec, el inciso a), indica que debe velar por que las instituciones incluyan en sus planes anuales los proyectos, programas o actividades en beneficio de la población adulta mayor, sin embargo, no se indica cómo se puede ejercer esta función, si deben realizarse sesiones, conformar grupos de revisión de los planes operativos, o cómo debe llevarse a cabo. En general no se establecen lineamientos claros para el funcionamiento de este sistema y para asegurar que cumpla las funciones asignadas.

- Directriz 025-MP del 15 de abril del 2008

La Directriz 025-MP fue creada en el año 2008 por el presidente y el ministro de la presidencia de esa administración. Dentro de los considerandos III, IV, V y VI para su creación se menciona el escaso cumplimiento de lo establecido en los artículos 35 y 36 de la Ley N°7935, esto con respecto a la obligatoriedad que tienen las instituciones públicas y privadas de proveer información al Conapam acerca de los programas, proyectos y servicios dirigidos a las personas adultas mayores, así como el deber del Conapam de conocer las evaluaciones anuales de estos. Además, mediante los considerandos VII y VIII se menciona lo siguiente:

VII.—Que se pretende dotar al Conapam de información de carácter estratégico para desarrollar un papel más activo como ente rector en materia de envejecimiento y vejez.

VIII.—Que con base en lo antes expuesto y a fin de no retroceder en las

mejoras

alcanzadas, se hace indispensable y necesario contribuir a la generación de información útil para la toma de decisiones y mejora de la gestión en el tema de envejecimiento y vejez (Poder Ejecutivo, 2008).

Esta directriz constituye un instrumento para el Conapam y permite operativizar lo ya establecido en la Ley N°7935. Con respecto a las instituciones ejecutoras el artículo 1 de esta directriz indica:

Se solicita a todas las instituciones públicas o privadas que remitan, a más tardar todos los treinta y uno de enero de cada año, los informes de las evaluaciones anuales de los programas, proyectos y servicios dirigidos a la población adulta mayor, que sean ejecutados por éstas y las evaluaciones sobre el desarrollo administrativo y técnico de los programas y servicios de atención a las personas adultas mayores, ejecutados por dichas instituciones con los aportes económicos del Estado, al Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (Conapam) (Poder Ejecutivo, 2008).

Y en el artículo 2 se establece la forma en la cual las instituciones deberán proveer al Conapam de esta información, se detalla lo siguiente:

Para remitir la información, todos los meses de enero de cada año, estarán disponibles en la página web del Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (Conapam), para su acceso el instrumento y la guía metodológica que deberán cumplir dichas instituciones. Las eventuales modificaciones a dichos documentos estarán a cargo del Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (Conapam), se publicarán en la página de mención y se comunicarán directamente a los interesados (Poder Ejecutivo, 2008).

Por último, el artículo 3 nuevamente hace énfasis en la obligación de acatar la directriz e indica que “se les recuerda a los Ministros de Estado, Presidentes Ejecutivos, Presidentes de Organizaciones de Bienestar Social y a las Instituciones Autónomas del Estado el deber de cumplir con la Directriz Presidencial de cita” (Poder Ejecutivo, 2008).

Esta directriz es de gran relevancia, pues surge ante el incumplimiento de las instituciones

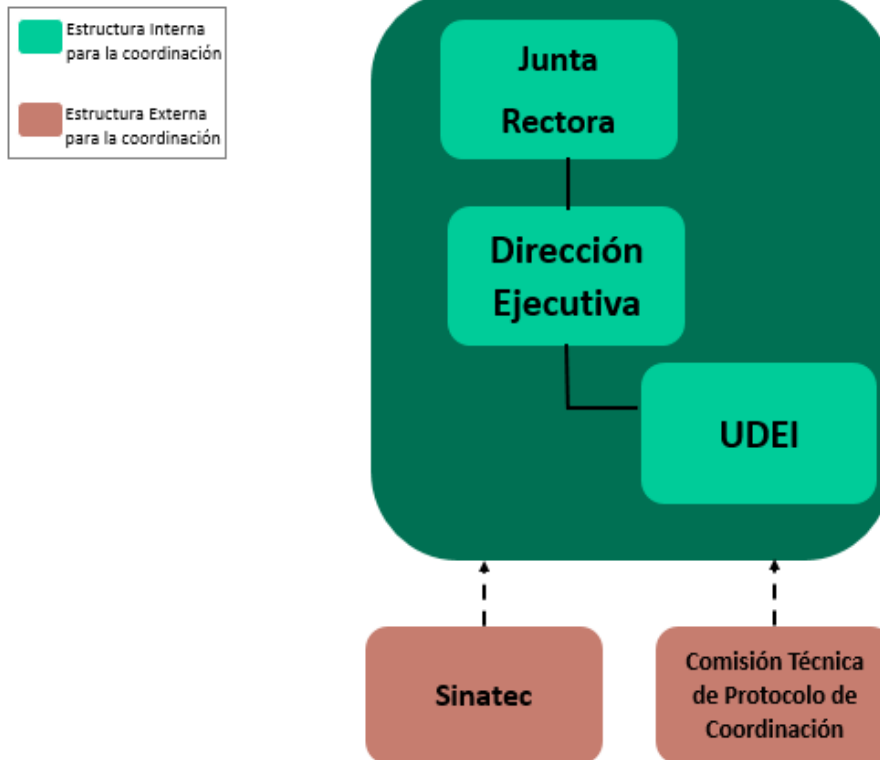
ejecutoras con respecto a proveer al Conapam de información que le permita generar insumos para el Sistema de Información, Seguimiento y Evaluación. Esta directriz presenta mayor nivel de detalle y viene a cubrir la falta de especificidad del reglamento con respecto a la obligatoriedad de las instituciones ejecutoras y con la forma y periodicidad en que deben presentar la información al Conapam.

5.1.2 Estructura para el ejercicio de la función rectora de coordinación interinstitucional

La coordinación interinstitucional es esencial para alcanzar objetivos comunes. Sin embargo, para lograr la participación de los diferentes actores en la consecución de estos objetivos es indispensable contar con una estructura que lo permita; por lo cual, en este apartado se realiza un análisis de la estructura tanto al interior como al exterior del Conapam para llevar a cabo la coordinación con otras instituciones en aras del cumplimiento de objetivos comunes.

A continuación, se muestra de manera gráfica la estructura tanto al interior como al exterior del Conapam para llevar a cabo su función de coordinación, y en los apartados posteriores se analiza esta estructura y se detalla la manera en la que se identifican los actores que la componen.

Figura 5.1: Estructura de Coordinación Externa e Interna del Conapam para la creación de la PNEV 2011 - 2021



Fuente: Elaboración propia.

5.1.2.1 Estructura interna para la coordinación interinstitucional

En este apartado, se identifican los órganos existentes al interior del Conapam cuyas funciones definidas ya sea por ley, o mediante la estructura orgánica, se relacionan con la coordinación interinstitucional. Esta estructura al interior se compone por la Junta Rectora, la Dirección Ejecutiva y la UDEI, a continuación, se detallan las funciones de coordinación identificadas y el rol que ejercen estos órganos para el ejercicio de esta función rectora por parte de la institución.

- Junta Rectora

La Junta Rectora corresponde al órgano máximo de decisión del Conapam y mediante el artículo 2 del Reglamento a la Ley N°7935 se le asigna la responsabilidad de “impulsar el establecimiento de mecanismos que permitan verificar los logros en términos del mejoramiento de la calidad de vida de las personas adultas mayores y la creación de alianzas estratégicas con los diferentes sectores de la vida nacional” (Poder Ejecutivo, 2002), por lo

que se convierte en un órgano fundamental para el desarrollo de los procesos de coordinación.

Además, los representantes de las instituciones que conforman la Junta Rectora, en su mayoría, corresponden a altos jerarcas o tomadores de decisión de las instituciones que representan, las cuales se caracterizan por ser ejecutoras de programas, proyectos o servicios dirigidos a las personas adultas mayores o por otorgar recursos para este fin, por lo que se pretende que su papel sea relevante en los procesos de coordinación; al respecto destaca lo indicado por la CGR en el informe DFOE-SOC-5-2007:

(...) la integración de la Junta Rectora pretende que los funcionarios públicos miembros de la Junta Rectora, con poder suficiente para tomar decisiones relativas a los planes y programas de su propia entidad, puedan coordinar, mediante un plan nacional, las acciones que se desarrollan en sus instituciones en beneficio de las personas adultas mayores de este país (...) (CGR, 2007, p.14).

No obstante, pese a la importancia de esta junta en los procesos de coordinación, según el análisis de actas realizado con respecto a las sesiones del periodo 2010-2018, se determina que, si bien es cierto, el porcentaje de las actas en las que se mencionan temas de coordinación interinstitucional es de un 36%, los temas que predominan al respecto son los siguientes:

- Coordinación para realizar o asistir a conferencias, celebraciones, charlas, entre otros, tanto a nivel nacional como internacional.
- Coordinación para la ejecución del presupuesto otorgado por Conapam a las distintas organizaciones.
- Coordinación para la reubicación de personas en situación de abandono en los distintos centros u hospitales.
- Menciones acerca de la importancia de que Conapam ejerza y fortalezca su función de coordinador y su rol de liderazgo en la toma de decisiones, esto a raíz de indicaciones de la Sala Constitucional, de la CGR o de los mismos miembros de la Junta Rectora.

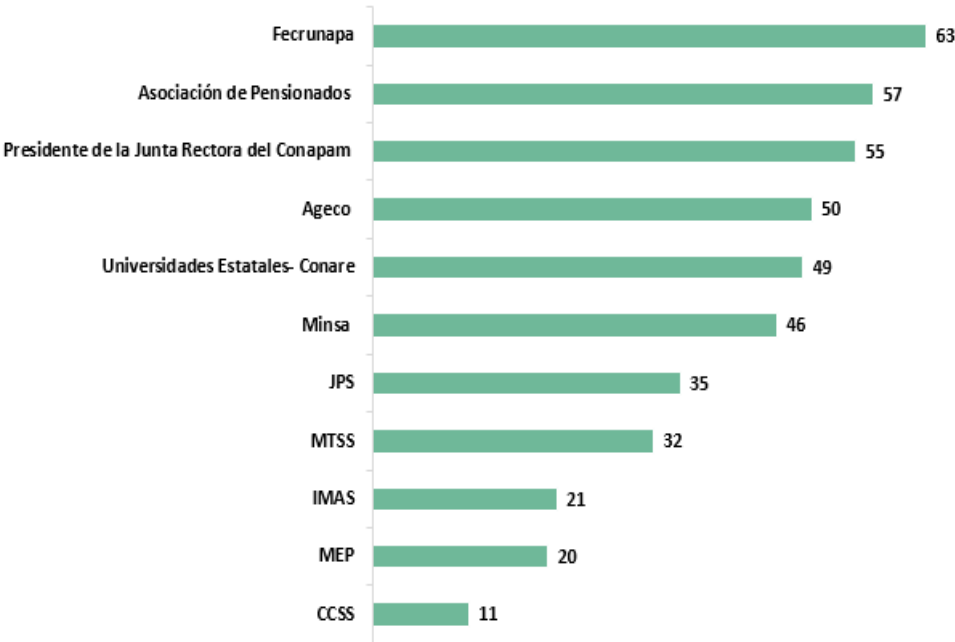
Dado lo anterior, es posible identificar que las discusiones que se presentan entre los

diferentes actores se dan para coordinar temas operativos, en su mayoría vinculados con la atención de necesidades inmediatas de las personas adultas mayores en las OBS y no precisamente se discuten acciones específicas para ejercer una coordinación efectiva entre el Conapam y las instituciones ejecutoras de programas, proyectos o servicios dirigidos a esta población.

Otro aspecto importante es el rol que ejerce Conapam en las sesiones en las que se mencionan temas relacionados a la coordinación, pues quienes dirigen estas discusiones son, en su mayoría, otras instituciones miembros de la Junta Rectora, y el Conapam no ejerce un rol de liderazgo, sino que cumple una función secundaria en estas discusiones.

Asimismo, un factor que dificulta la coordinación es la poca asistencia a las sesiones de los miembros que conforman la Junta Rectora. El siguiente gráfico muestra esta asistencia, en términos porcentuales, según las sesenta y ocho actas analizadas:

Gráfico 5.1 Asistencia de los miembros de la Junta Rectora del Conapam a las sesiones en el periodo 2010-2018



Fuente: Elaboración propia con base en análisis de actas de la Junta Rectora del Conapam en el periodo 2010-2018.

Del gráfico anterior destaca que el MTSS, el IMAS, el MEP, y la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), que corresponden a instancias ejecutoras de programas, proyectos y servicios dirigidos a las personas adultas mayores, presentan los niveles más bajos, pues asistieron a menos del 50% de las sesiones analizadas. Además, es importante señalar que en un total de quince sesiones de las sesenta y ocho analizadas, la baja asistencia por parte de los miembros de la Junta Rectora impidió llevarlas a cabo al no alcanzar el quórum necesario.

Aunado a lo anterior, resalta lo indicado por el Ing. Abundio Gutiérrez, Presidente de la Junta Directiva de la JPS en ese periodo; en la sesión N°273 de la Junta Rectora (2012) respecto a la inasistencia de la misma JPS y de la CCSS:

(...) en otros períodos, el representante de la Junta de Protección Social no asistía a las sesiones del Conapam y coordinar el trabajo es muy difícil cuando no se tiene conocimiento de lo que hacen otras instituciones que atienden los mismos programas.(...) La situación de la CCSS es bastante difícil y es bien conocida por todos(as), no obstante,, es bueno que participe en las sesiones de la Junta Rectora con el fin de coordinar y apoyar la labor que esta entidad realiza (p.3).

Y en la sesión N°296 de la Junta Rectora (2013) nuevamente el Ing. Gutiérrez y el Dr. Fernando Morales, Presidente de la Junta Rectora de ese año, retoman la importancia de que los miembros asistan a las sesiones, y señalan lo siguiente en relación a la inasistencia de los representantes del MEP:

El Ing. Abundio Gutiérrez manifiesta que el Ministerio de Educación tiene un rol muy importante, debe tener una materia dedicada al tema de las personas adultas mayores con el fin de que las y los alumnos en formación vayan aprendiendo sobre el tema del envejecimiento y la vejez. El Dr. Fernando Morales manifiesta que en varias ocasiones ha insistido en el tema, no obstante, ha resultado imposible coordinar acciones con el Ministerio de Educación, se han solicitado audiencias y también se ha señalado, en forma verbal y por escrito, la importancia de la asistencia a las sesiones de la Junta Rectora. Lo anterior con el objetivo de poder desarrollar acciones integrales con la participación interinstitucional e intersectorial (p.1).

Además, cabe señalar que la Licda. Rusmarily Gómez, representante de Fecrunapa, manifiesta en la sesión N°296 de la Junta Rectora (2013) que “la misma Junta Rectora tiene la culpa de que algunos miembros de la Junta Rectora no vengan a las sesiones porque siempre aparecen justificados en las actas de las sesiones” (p.1), esto demuestra la percepción negativa acerca de la labor del Conapam con respecto a procurar la representación de los miembros.

Por lo tanto, es posible observar cómo la inasistencia de los miembros a las sesiones de la Junta Rectora afecta el ejercicio del rol rector del Conapam en temas de coordinación interinstitucional, y puede ocasionar problemas en la toma de decisiones y el desarrollo de acciones integrales, dado que el ejercicio de coordinación requiere de la participación, compromiso y trabajo conjunto de todos los actores involucrados para lograr los objetivos propuestos, y en este caso, las instituciones ausentes pueden no estar al tanto de los principales temas de discusión que se presentan en la Junta Rectora, y no pueden incidir en las decisiones que requieren de su aporte o las afectan de alguna manera.

- Dirección ejecutiva

Según el artículo 48 de la Ley N°7935 en los incisos a y c respectivamente, se señalan como funciones de la Directora Ejecutiva “velar por la correcta administración, dirección y control de las actividades del Consejo” y “ejecutar los acuerdos tomados por la Junta Rectora” (Asamblea Legislativa, 1999), lo anterior implica fundamentalmente su participación en el proceso de coordinación con las instituciones, pues debe procurar que estas cumplan con las tareas y responsabilidades acordadas.

Además, según las entrevistas realizadas es posible observar el rol de coordinación ejercido por la MBA. Emiliana Rivera, como Directora Ejecutiva del Conapam, pues en conjunto con la UDEI ha asumido la responsabilidad de la “reactivación institucional para la coordinación” (M. Rodríguez, comunicación personal, 17 de febrero, 2020) y la comunicación con las diferentes instituciones para la atención de necesidades inmediatas de las personas adultas mayores; por ejemplo, menciona que cuando se detecta una necesidad, ella es la encargada de realizar las llamadas con el propósito de recibir apoyo y recursos por parte de las instituciones correspondientes; a su vez, asume la responsabilidad de realizar las invitaciones a reuniones, foros, entre otras actividades que requieren la participación de diferentes actores (E. Rivera,

comunicación personal, 22 de enero, 2020).

- UDEI

La UDEI, cuyas labores inician en el año 2014, al ser encargada del desarrollo estratégico del Conapam, asume funciones específicas para facilitar la coordinación con otras entidades públicas y privadas. Según el Estudio Técnico de Reorganización Administrativa Parcial del Conapam (2012), se le asignan un total de 17 funciones a la UDEI, de las cuales es posible identificar dos que están directamente relacionadas con la función rectora de coordinación en estudio de este capítulo:

- Diseñar y establecer mecanismos de coordinación que posibiliten el mantenimiento de canales de comunicación fluidos y permanentes entre las unidades técnicas y administrativas del Conapam, y entre éstas y las entidades públicas y privadas relacionadas en materia técnica, a fin de lograr el cumplimiento del marco filosófico institucional.
- Diseñar y establecer mecanismos que permitan conocer y monitorear los programas, proyectos y servicios dirigidos a la población adulta mayor, que sean ejecutados por las instituciones públicas y privadas (p.32).

El cumplimiento de estas es esencial para la generación de estrategias de comunicación entre el Conapam y las instituciones ejecutoras y facilitar el seguimiento adecuado de las acciones de estas en beneficio de las personas adultas mayores.

Respecto a la labor de esta unidad, el Máster Marco Rodríguez, Coordinador de la UDEI, señala:

la visión que se ha tenido de la Dirección Ejecutiva y de planificación, es la reactivación institucional para la coordinación de los programas pero no vinculado directamente con esta política [PNEV 2011-2021], sino al tema general de la persona adulta mayor (...) lo que se ha venido haciendo es un acercamiento para explicar cuáles podrían ser eventualmente los errores o problemas que tenemos en el tema demográfico, haciendo foros, reuniones, participando internacionalmente, gestionando reuniones específicas con

instituciones que administran presupuesto (M. Rodríguez, comunicación personal, 17 de febrero, 2020).

Cabe destacar que según Rodríguez, la UDEI en conjunto con la Dirección Ejecutiva realiza esfuerzos para coordinar en temas específicos, sin embargo, como él mismo lo menciona no se vinculan con la implementación de acciones concretas para el cumplimiento de los objetivos establecidos en los ejes específicos de la PNEV 2011-2021, dado que, como se mencionó al inicio de este capítulo, al no existir un plan de acción que operativice la política, no es posible determinar responsabilidades específicas de los actores para su implementación.

Además, señala, que según su opinión la UDEI debería enfocarse en la gestión estratégica, para lo cual requiere de una departamentalización a lo interno, donde se defina un departamento de integración interinstitucional que funcione como enlace para ejercer la coordinación con las instituciones, sin embargo, indica que no se cuenta con los recursos para realizar las funciones de coordinación que se les asigna (M. Rodríguez, comunicación personal, 08 de julio, 2019).

5.1.2.2 Estructura externa para la coordinación interinstitucional

Al existir diferentes instituciones con responsabilidades en beneficio de las personas adultas mayores, es indispensable que existan espacios de coordinación para que estas trabajen de manera conjunta y responder a las necesidades que presenta esta población.

En este sentido, Pallavicini et al. (2013) señalan lo siguiente:

las acciones que componen una política pública son desarrolladas por actores que pertenecen a distintas instituciones y a veces a distintos niveles de gobierno, que requieren contar con espacios de comunicación y coordinación que les permita ir adecuando sus acciones de cara a la consecución de los resultados esperados de la política en la cual les toca participar (p.4)

Para definir la estructura externa para la coordinación es necesario considerar que tal como se mencionó anteriormente, la PNEV 2011-2021 no cuenta con un plan de acción aprobado

por el Conapam que oriente la forma en la que se deben operativizar las acciones para cumplir los objetivos de cada eje de la política, por lo tanto, tampoco se identificaron las instituciones que asumirían compromisos, ni se asignaron responsabilidades específicas en torno a estos ejes.

Dado lo anterior, se considera lo estipulado en el marco legal que rige esta función, en el cual, como se mencionó anteriormente, el artículo 35, incisos g) y n) de la Ley N°7935, establece que el Conapam debe coordinar con instituciones ejecutoras de programas, proyectos y servicios dirigidos a las personas adultas mayores, así como determinar los criterios técnicos para distribuir recursos económicos destinados a estos programas y servicios (Asamblea Legislativa, 1999); en esta misma línea el Reglamento a la Ley N°7935 establece en su artículo 28, inciso b) que el Conapam debe:

conocer las evaluaciones sobre el desarrollo administrativo y técnico de los programas y servicios de atención a las personas adultas mayores ejecutados por las instituciones con los aportes económicos del Estado, y velar para que estos recursos se empleen conforme a su destino (Poder Ejecutivo, 2002).

Por lo tanto, es posible identificar que el Conapam debe coordinar con dos tipos de actores: por un lado, las instituciones ejecutoras de los programas, proyectos y servicios dirigidos a las personas adultas mayores y por otro lado con aquellas instituciones concedentes de recursos financieros, esto para el adecuado seguimiento y distribución de estos recursos.

Con base en el marco legal mencionado, la revisión documental y lo indicado por la MBA. Emiliana Rivera, se identifican dos espacios con los que cuenta el Conapam y que constituyen la estructura externa para llevar a cabo la coordinación con los actores identificados: el Sinatec, para coordinar con las instituciones ejecutoras de programas, proyectos y servicios dirigidos a las personas adultas mayores, creado vía reglamentaria en el año 2002; y, la Comisión Técnica de Protocolo de Coordinación, en adelante Comisión Técnica, creada por la Junta Rectora del Conapam en el año 2010, en respuesta a disposiciones emitidas por la CGR para coordinar con instituciones concedentes de recursos financieros.

A continuación, se profundiza en estos espacios, sus funciones, alcances, deficiencias, así como las instituciones específicas con las que se pretende que coordinen.

- **Sistema Nacional Técnico para la Atención Integral de la Persona Adulta Mayor (Sinatec).**

En el capítulo anterior se destaca el papel del Sinatec durante el proceso de formulación de la PNEV-2011-2021 y se hace referencia al cese de funciones de este sistema desde el año 2015 por disposición de la Junta Rectora del Conapam, no obstante, a pesar de que actualmente no se encuentra sesionando, corresponde a una instancia definida jurídicamente en el artículo 36 del Reglamento a la Ley N°7935, el cual se encuentra vigente, por lo cual, es necesario profundizar en el rol de este sistema en los procesos de coordinación, sus alcances, deficiencias y las consecuencias que genera el cese de sus funciones para el ejercicio de la rectoría del Conapam, pues es la única estructura formal identificada para llevar a cabo la coordinación interinstitucional entre actores ejecutores de programas, proyectos y servicios.

En primer lugar, entre las funciones asignadas a esta instancia mediante el artículo 36 del Reglamento a la Ley N°7935 descritas en el marco legal, se identifica el rol del Sinatec en los procesos de coordinación al ser responsable de velar porque en las políticas y en los planes anuales operativos, se incluyan los programas, proyectos y actividades con los respectivos recursos, en beneficio de las personas mayores, además de tener la responsabilidad de facilitar estos procesos y colaborar para el seguimiento y evaluación de programas, proyectos u otras actividades mediante la selección de indicadores, procedimientos e instrumentos que permitan medir el impacto en la calidad de la vida de las personas adultas mayores, así como de brindar recomendaciones a la Junta Rectora del Conapam para la toma de decisiones, y encargarse de la programación de reuniones periódicas con las diferentes instituciones (Poder Ejecutivo, 2002).

Estas funciones permiten identificar que se pretendía que el Sinatec tuviese una función relevante en el tema de coordinación; la MBA. Emiliana Rivera, menciona al Sinatec como “la principal fuente de coordinación que tenía el Conapam, reuniéndose una vez al mes en sus inicios o cada dos meses” (E. Rivera, comunicación personal, 22 de enero, 2020).

No obstante, es posible identificar que el Sinatec cumplía una función de carácter más pasivo, pues se encargaba principalmente de emitir criterio de aprobación o desaprobación a proyectos que presentaban las instituciones ante la Junta Rectora y que podían ser financiados por el Conapam, lo cual es mencionado en la entrevista realizada a la MBA.

Emiliana Rivera, quien señala que el Sinatec tenía “una función principal que era la aprobación de proyectos financiados por Conapam(...) y había una disposición en un procedimiento que decía que el Sinatec daba el visto bueno a los proyectos” (E. Rivera, comunicación personal, 22 de enero, 2020).

Sin embargo, esta función no es parte de las establecidas vía reglamentaria e incluso genera discrepancias a lo interno de la Junta Rectora, lo cual se refleja en lo mencionado por la Licda. Johanna Fernández, representante de Asociación Gerontológica Costarricense (Ageco), en la sesión N°309 del 2013 al indicar que:

el Sinatec no debe participar en la aprobación de los proyectos debido a que se convierte en un trámite muy engorroso. Este Sistema lo conforman muchas personas y sus reuniones no son periódicas, en otras ocasiones no se puede establecer un consenso porque hay diversidad de criterios. El Conapam mantiene los debidos procesos técnicos para esta evaluación por lo que se debe eliminar este requisito.

En esta misma línea, el Dr. Fernando Marín, Presidente Ejecutivo del IMAS, indica que

en cuanto a criterios técnicos, el único que debe existir es el del Conapam quien está conformado por un órgano colegiado y es el rector en la materia; es ridículo pedir criterios adicionales que después son tan genéricos o específicos que no sirven porque la realidad es otra y es cambiante (Sesión N°309, Junta Rectora del Conapam, 2013).

En general, no es posible definir las causas por las cuales el Sinatec asumió la función de aprobación de proyectos, sin embargo, es claro que esto no corresponde con las funciones establecidas vía reglamentaria, además es importante destacar cómo las debilidades señaladas inicialmente en el marco legal de este capítulo con respecto a la poca especificidad en el accionar del Sinatec, provoca que no exista constancia en las sesiones, dado que no se define periodicidad con la que se deben llevar a cabo.

En segundo lugar, con respecto a la conformación del Sinatec, cabe reiterar que en el artículo 36 del Reglamento a la Ley N°7935, se indica que el Sinatec estará “conformado por las

personas que tengan a cargo las acciones programáticas relativas a las personas adultas mayores en las diferentes instituciones” (Poder Ejecutivo, 2002), y mediante el listado de miembros facilitado por el Conapam, es posible observar algunas de las instituciones que formaron parte de este sistema en el año 2012 (Ver anexo 5).

Además, el Reglamento de Trabajo de Sinatec (2003) indica en el apartado 1 que:

Toda Institución a la cual la Ley N°7935 le asigne funciones específicas en el trabajo con personas adultas mayores, deberá designar un(a) representante y un(a) suplente ante Sinatec. En caso de que la persona designada no pueda continuar en su función, la Institución se verá obligada a nombrar un(a) sustituto(a) (p.1)

Por lo que, con base en la Ley N°7935 y su reglamento, se realizó un mapeo de los actores que tienen a su cargo acciones y/o funciones relativas a las personas adultas mayores en el país; y que por ende según el reglamento mencionado deberían tener representación dentro del Sinatec, y trabajar de manera conjunta con el Conapam para el desarrollo de sus programas, proyectos y servicios, en aras del cumplimiento de los objetivos de la política pública actual.

Se identificaron un total de 19 actores: Ageco, Asociaciones de Pensionados, CCSS, Conare, Fecrunapa, IMAS, Minsa, JPS, MTSS, MEP, Bahuvi, Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación (Icoder), Ministerio de Cultura Juventud y Deporte (MCJD), INA, Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU), Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), Mivah, municipalidades y universidades públicas y privadas. En el anexo 6 se describen las obligaciones establecidas en la Ley N°7935 o en el Reglamento a la Ley N°7935 para cada uno de estos actores, y mediante revisión documental y de páginas web se identificaron programas, proyectos y/o servicios que estos brindan en beneficio de las personas adultas mayores.

Con el objetivo de conocer si se han coordinado acciones entre el Conapam y estas instituciones para el cumplimiento de objetivos específicos relacionados a la política y qué acciones se han coordinado específicamente, se realizaron entrevistas a representantes de seis de ellas, de las cuales cinco, a excepción del Bahuvi, además indicaron haber formado

parte del Sinatec en el periodo que se mantuvo activo. Se entrevistó a la señora Zayda Corea, coordinadora del área de población adulta mayor en el INA, la MSc. Marisol Rapso, coordinadora del Programa Integral de Adulto Mayor (PIAM)-UCR, el Lic. Luis Diego Aguilar, Viceministro de Trabajo y Seguridad Social encargado del área de Economía Social Solidaria, el MSc. Fabián Trejos, Gerente General de Ageco, la Dra. Maribel León, responsable del Paipam-UNA y a Franco Mendoza, asistente del El Fondo de Subsidios para Vivienda (Fosuvi) del Banhvi.

Se consulta a los representantes si tienen conocimiento de la existencia de la PNEV-2011-2021 y de las seis personas entrevistadas, cinco indican tener conocimiento de esta, únicamente el señor Franco Mendoza representante del Banhvi, indica que no la conoce y que únicamente tiene conocimiento acerca de la Ley N°7935.

Además, se consulta, si se han coordinado acciones entre el Conapam y la institución que representan para el cumplimiento de objetivos relacionados a la política, ante lo cual, el señor Franco Mendoza, representante del Banhvi menciona no tener conocimiento de si se ha coordinado o no con el Conapam, la señora Zayda Corea, representante del INA, indica que no se ha coordinado ninguna acción con el Consejo, el MSc. Fabián Trejos, representante de Ageco, indicó que a pesar de que se ocupa un asiento en la Junta Rectora no se ha tenido ninguna otra forma de coordinación o articulación con respecto al cumplimiento de la política y asimismo, la Dra. Maribel León, representante de la UNA menciona que no se le ha convocado a ninguna reunión ni se le ha hecho ninguna solicitud por parte del Conapam.

Por su parte la MSc. Marisol Rapso, representante de la UCR también indica que no se ha dado ninguna coordinación para la ejecución de la política, sin embargo, menciona que reciben apoyo del Conapam para las actividades, con materiales, publicaciones, camisetas o signos externos, pero resalta que esto no sucede siempre, sino que depende de la disponibilidad con la que cuente el Conapam; además, indica que han coordinado con el Conapam para proyectos específicos como la elaboración del Informe del Estado de la Situación de la Persona Adulta Mayor en Costa Rica.

El Lic. Luis Diego Aguilar representante del MTSS indica que la institución ha coordinado acciones específicamente otorgando financiamiento para el apoyo de hogares de cuido y proyectos de personas adultas mayores en condición de pobreza, sin embargo, resalta que

no se ha dado seguimiento por parte del Consejo en ninguna de las áreas que desarrollan. Por lo tanto, de los entrevistados, únicamente este último indica que ha existido coordinación entre el Conapam y la institución que representa.

Lo anterior, permite identificar que en general, la comunicación entre el Conapam y las instituciones cuyos representantes fueron entrevistados es muy limitada, y no se da un seguimiento de las acciones que estas últimas implementan en beneficio de las personas adultas mayores, ni se realizan acciones conjuntas para el cumplimiento de los objetivos establecidos en la PNEV 2011-2021, posterior al cese de las convocatorias del Sinatec, Conapam tampoco mantuvo comunicación constante con las instituciones ni convocó a sesiones de trabajo para tratar temas prioritarios para la atención de las personas adultas mayores, sino que cada institución trabaja de forma individual y aunque la mayoría conoce de la existencia de la PNEV 2011-2021, ninguna de ellas identifica lineamientos emitidos por el Conapam para el cumplimiento de los objetivos.

En tercer lugar, con respecto al cierre parcial del Sinatec, la MBA. Emilia Rivera indica que desde el inicio de la administración Solís Rivera, en el año 2015, por disposición de la Junta Rectora y al agotarse el presupuesto para el financiamiento de proyectos (que era su principal función), se da el cierre de este sistema y el cese de las reuniones, ya que, al no contar con financiamiento, no tenía sentido realizar las convocatorias (E. Rivera, Comunicación personal, 22 de enero, 2020).

En el mismo año 2015 cuando se da el cierre del Sinatec, y en los años posteriores, es posible identificar que en las sesiones de la Junta Rectora surgen discusiones acerca de la necesidad de que este sistema continúe sesionando y se menciona una posible modificación en sus funciones; en la sesión N°348 de la Junta Rectora del Conapam (2015), la MSc. Flora Jiménez, representante de Ageco, menciona que, ante la situación que vive el Conapam debido al incremento de la población adulta mayor, es necesario que se tomen acciones prioritarias, entre estas “un reavivamiento de las reuniones del Sinatec” e informa que “se está elaborando una modificación al artículo 36 del Reglamento a la Ley N°7935, relacionado con el Sinatec” (p.7).

Asimismo, en el año 2017 dos años después del cierre del sistema, se discuten nuevamente en la sesión N°392 de la Junta Rectora, las acciones relacionadas a la modificación de las

funciones del Sinatec otorgadas en el artículo 36 del Reglamento. Se indica que el análisis aún se encuentra pendiente, y se destaca que, aunque el Sinatec no había vuelto a sesionar porque no se presentaban proyectos, la modificación que se pretende no estaba dirigida solo a los proyectos, sino a otro tipo de funciones que le asigna el Reglamento de la Ley N°7935 (p.15), sin embargo, no se especifica cuáles.

Incluso, en los POI institucionales del Conapam correspondientes a los años 2017, 2018 y 2019, se continúa mencionando la “insuficiente coordinación con el Sinatec” como una debilidad del Conapam y se menciona como una amenaza “la desarticulación de acciones entre instituciones públicas y privadas a favor de las personas adultas mayores”, lo cual es una de las funciones básicas de este sistema.

En relación con lo anterior, la MBA. Emiliana Rivera menciona en la entrevista realizada que respecto al Sinatec actualmente “hay una propuesta de proyecto de reforma al Reglamento que está ahorita en estudio y en análisis” (E. Rivera, comunicación personal, 22 de enero de 2020), por lo que es posible observar que dicha propuesta se encuentra pendiente desde hace más de 5 años y aún no ha sido resuelta, lo cual provoca que el sistema no sesione, a pesar de la relevancia de sus funciones para los procesos de coordinación.

Por último, con el propósito de conocer la opinión y percepción de los representantes de las instituciones mencionadas con respecto a este tema, se les consultó si tenían conocimiento acerca de las razones por las que el Sinatec dejó de sesionar y si se encontraban de acuerdo con este cierre.

De las 6 instituciones entrevistadas, ninguna de ellas conoce acerca de las razones del cierre del Sinatec, y 5 de ellas, a excepción del representante del Banhvi quien desconocía de la existencia del Sinatec, concuerdan en que este espacio es necesario para ejercer la coordinación. En este sentido, la MSc. Marisol Rapso, representante de la UCR indica: “el Sinatec dejó de reunirse hace muchísimo tiempo y yo no sé cuál es el motivo, razón o circunstancia por la que el Sinatec dejó de funcionar como tal” (M. Rapso, comunicación personal, 31 de enero de 2020).

De igual forma, entre las opiniones de los actores se destaca la relevancia que tuvo el Sinatec para la coordinación y la necesidad de volver a sesionar. En este sentido, la Dra. Maribel León,

representante de la UNA, menciona lo siguiente:

(...) ya no nos llaman como Sinatec pero siempre demostramos que fuimos un grupo muy comprometido con el tema de mayores y siempre íbamos a las reuniones (...) a lo que sea que nos solicitaban, o sea, no se puede decir que no se estaba haciendo lo que se debería hacer; más bien nos hace falta volver y yo lo he hablado con muchos de los compañeros y de las compañeras que estábamos ahí y decimos eso, que nos hace falta, pero si no quieren llamarnos eso responde a que no está dentro de la planificación de ellos o no hay voluntad política (M. León, comunicación vía electrónica, 30 de marzo, 2020).

En esta misma línea, es importante señalar lo mencionado por el MSc. Fabián Trejos, representante de Ageco, quien indica:

Me parece que hizo falta definir bien los alcances y las potestades de este órgano (Sinatec). Con una buena coordinación puede hacer importantes aportes al Conapam. No recuerdo desde cuando no se convoca, pero puede ser entre seis y ocho años. Con la no convocatoria es la misma administración del Conapam, la que renuncia a la oportunidad de recibir muy buenos aportes sobre la gestión que realiza esa institución (F. Trejos, comunicación vía electrónica, 15 de abril, 2020).

Dado lo anterior, es posible observar que existe un consenso entre las instituciones con respecto a la necesidad de un espacio de coordinación, y acerca de la importancia que tenía el Sinatec para articular acciones en aras del cumplimiento de objetivos comunes; es evidente la necesidad de que exista un organismo con funciones claras y específicas en temas de coordinación interinstitucional, rol que el Sinatec, a pesar de las funciones asignadas vía Reglamento, no está realizando actualmente.

Es necesario que esta instancia retome sus funciones en apego a lo establecido en el reglamento, o bien, que se lleve a cabo el replanteamiento de la misma lo antes posible con el fin de retomar espacios de coordinación que son necesarios para el logro de los objetivos, y más aún, existiendo interés por parte de las instituciones en participar nuevamente de estos espacios.

- **Comisión Técnica del Protocolo de Coordinación.**

La Comisión Técnica del Protocolo de Coordinación, en adelante, Comisión Técnica, surge en cumplimiento a la disposición de la CGR dada a la Junta Rectora en el informe No. DFOE-SOC-IF-114-2009, el cual señala lo siguiente:

Ordenar a la Directora Ejecutiva el establecimiento e implementación de protocolos de coordinación que propicien una comunicación fluida, sistemática y oportuna entre las unidades responsables del proceso de asignación y giro de recursos del Conapam y de los diferentes órganos públicos concedentes, lo anterior, con el propósito de que previo a la asignación de recursos a organizaciones privadas se valoren las necesidades de financiamiento existentes y sus fuentes de financiamiento, y se prioricen y direccionen los recursos hacia la atención de las necesidades más apremiantes (...) (p.13).

Fue creada oficialmente en el año 2010 mediante la aprobación del “Protocolo de coordinación para la asignación y el giro de los recursos económicos a las organizaciones privadas sin fines de lucro que atienden a personas adultas mayores”, aprobado en la sesión N°239 de la Junta Rectora del Conapam.

Esta Comisión ha pasado por una serie de cambios y reestructuraciones desde su creación, y para comprender este proceso, se ejemplifica mediante la siguiente figura:

Figura 5.2. Creación de la Comisión Técnica de Protocolo de Coordinación 2009 -2018

En el Informe No. DFOE-SOC-IF-114-2009 de la GCR dispone el establecimiento e implementación de protocolos de coordinación entre las unidades responsables del proceso de asignación y giro de recursos del Conapam y de los diferentes órganos públicos concedentes.

En el Informe DFOE-SOC-IF-08-2016 la GCR señala debilidades en relación al funcionamiento de esta comisión y el papel de Conapam como coordinador, y dispone reorganizar, validar e implementar, el proceso de asignación, giro, control y fiscalización de los recursos públicos.



Fuente: Elaboración propia con base en datos de las sesiones de la Junta Rectora e informes de la CGR.

Aunque para efectos de esta investigación no fue posible acceder al documento constitutivo de esta comisión, en la sesión N°239 de la Junta Rectora del Conapam (2010) se indica que al momento de su creación el objetivo general de esta comisión consistía en:

Establecer mecanismos de coordinación interinstitucional que permitan orientar y regular la inversión pública destinada a la prestación de los servicios que brindan las organizaciones privadas sin fines de lucro a las personas adultas mayores, así como direccionar esa inversión en la atención de sus necesidades e implementar lineamientos generales sobre la calidad de los servicios requeridos por la población objetivo (p. 383).

Desde su creación la Comisión Técnica ha sido presidida por la MBA. Emiliana Rivera, Directora Ejecutiva del Conapam, quien señala que esta comisión es "lo más similar al Sinatec que existe actualmente" (E. Rivera, comunicación personal, 22 de enero, 2020), sin embargo, el enfoque es diferente al que tenía el Sinatec, dado que sus funciones se enfocan en la

coordinación, pero únicamente entre las instituciones concedentes de recursos económicos.

En el año 2016, la CGR mediante el informe DFOE-SOC-IF-08-2016, señala cuatro importantes vacíos con respecto a la identificación y priorización de la ejecución de recursos financieros de instituciones públicas; dichos vacíos se atribuyen principalmente al Conapam como responsable de coordinar esta comisión. A continuación, se señalan los vacíos identificados por la CGR:

- No se analiza la distribución de los recursos del Conapam y la JPS para financiar el costo de atención a los hogares y centros diurnos ni tampoco se conocen los recursos girados por MTSS, Banco Central de Costa Rica (BCCR), Instituto Nacional de Seguros (INS), Régimen no contributivo de pensiones (RNCP) y CCSS.
- No se conocieron de previo las solicitudes de recursos para la construcción y equipamiento de infraestructura, de las municipalidades ante la Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (DESAF), tampoco 11 de 18 proyectos de las Áreas Regionales del IMAS ni los financiados por las municipalidades y la Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur (Judesur).
- No se coordina, sistemáticamente, para realizar controles y visitas conjuntas entre Conapam, JPS e IMAS, sino que cada institución realiza las propias.
- No se realizan, sistemáticamente, en forma conjunta, o coordinada y distribuida, procedimientos de fiscalización de los servicios y de supervisión del uso de los recursos (p.18).

Además, menciona algunas de las causas que generan estos vacíos, y se indica que estas “son una muestra de las debilidades en el ejercicio del rol del Conapam como ente rector en materia de envejecimiento y vejez” (p.20), entre ellas:

- El seno de la Comisión Técnica no está siendo utilizado como espacio para la coordinación y articulación de la asignación de recursos, el control y la supervisión (p.20).

- El Conapam, como coordinador de la Comisión, no ha invitado a participar a las municipalidades, Judesur, MTSS, BCCR, INS y al Régimen No Contributivo de Pensiones (RNCP) con el fin de determinar las fuentes de financiamiento existentes y priorizar y direccionar los recursos, ni tampoco ha coordinado ni realizado gestiones ante ellas (p.21).
- Los recursos públicos no se están asignando justificados en estudios que orienten la priorización de los proyectos, según las necesidades y demanda de las personas adultas mayores, lo que tiene como efecto el riesgo de que no se estén atendiendo las localidades y personas con mayores carencias, que se encuentran en pobreza extrema y se generen inequidades entre las organizaciones privadas subvencionadas por el Estado (p.21).
- La falta de coordinación entre estas instituciones en las labores de control y supervisión del uso de los recursos girados a las organizaciones privadas tiene como efecto el no aprovechamiento de los recursos humanos y financieros de cada una, y por ende, mayores costos para el Estado (p.21).

Según lo indicado por la CGR, la principal falla en el accionar de la comisión se presenta en el rol del Conapam como organizador y coordinador de esta, lo cual provoca que no se esté cumpliendo con las funciones asignadas a las instituciones y no se logre cumplir con el principal objetivo de la comisión que implica el establecimiento de mecanismos de coordinación interinstitucional que permitan orientar y regular la inversión pública destinada a la prestación de los servicios que brindan las organizaciones privadas sin fines de lucro a las personas adultas mayores, así como direccionar esa inversión en la atención de sus necesidades e implementar lineamientos generales sobre la calidad de los servicios requeridos por la población objetivo.

Una vez planteados los vacíos y debilidades de la comisión, la CGR emite a la Junta Rectora en el informe DFOE-SOC-IF-08-2016 la disposición 4.4, donde se indica que esta deberá:

reorganizar, validar e implementar, de forma conjunta, y dentro del marco de competencias de ambas instituciones, el proceso de asignación, giro, control y fiscalización de los recursos públicos destinados a la atención de personas

adultas mayores en hogares y centros diurnos, de tal forma que se gestionen las fragmentaciones y duplicaciones indicadas y los vacíos de la Comisión Técnica del Protocolo de Coordinación, para propiciar una mejor articulación y coordinación, todo según lo comentado en el informe (p.33)

Para el año 2017, la Junta Rectora del Conapam genera una propuesta de reorganización y modificación del Protocolo de Coordinación con el propósito de atender nuevamente las disposiciones del informe DFOE-SOC-IF-08-2016 de la CGR mencionado. Esta propuesta es discutida por los miembros de la Junta Rectora y validada finalmente en la sesión N°407 del 2018, donde se aprueba el Protocolo de coordinación interinstitucional para la asignación, giro, control y fiscalización de los recursos públicos destinados a la atención y el cuidado de las personas adultas mayores 2018, mediante este se cambia el nombre a la Comisión de Protocolo para pasar a llamarse “Comisión de Coordinación Interinstitucional” (CCI).

En el anexo 07 se presenta una comparación de los objetivos, conformación y funciones de esta comisión entre los protocolos de los años 2010 y 2018. En relación a los objetivos, el protocolo del año 2018 establece mayor claridad pues identifica que la comisión debe implementar los mecanismos de coordinación entre los entes y órganos públicos concedentes de recursos públicos, para el desarrollo de programas dirigidos a las personas adultas mayores, independientemente de quién desarrolla estos programas, mientras que el protocolo de 2010 se limitaba a la coordinación para la asignación de los recursos destinados a la prestación de los servicios de las organizaciones de bienestar social.

Asimismo, se presentan cambios en la conformación de la Comisión, dado que en un inicio se encontraba compuesta por el Conapam, Minsa, JPS, INA y la CCSS, sin embargo, actualmente la CCSS no es considerada como parte de la comisión.

De igual forma, las funciones establecidas varían, para el protocolo de 2010 se definían funciones para cada miembro por separado, en este sentido el Conapam, Minsa, INA, JPS y la CCSS se encargaban de gestionar sus recursos y revisar a lo interno de sus propias instituciones las solicitudes de recursos económicos que realizaban las diferentes organizaciones sin fines de lucro, sin embargo, en 2018 las funciones se establecen para la comisión como un todo, y se cumplen a través del trabajo conjunto de sus miembros y no de forma aislada, así por ejemplo se define que la comisión debe solicitar y analizar información

de las organizaciones concedentes de recursos económicos, más allá de los recursos que ellas mismas gestionan.

No obstante, con el propósito de conocer más a profundidad el funcionamiento de la comisión en el periodo de estudio y si se han logrado avances con respecto a los vacíos señalados por la CGR en el DFOE-SOC-IF-08-2016, se entrevistó a la Licda. Hazel Carvajal, encargada del Área de Adulto Mayor de la Unidad de Distribución de Recursos de la JPS, y miembro de la Comisión Técnica.

En relación con la manera en la que se definen las prioridades en asignación de recursos y los criterios utilizados en la Comisión Técnica, la Licda. Carvajal indica que “decir un criterio específico a la hora de hacer la prioridad es muy difícil, eso se va viendo más en la valoración” (H. Carvajal, comunicación personal, 19 de abril de 2020).

Sin embargo, como parte de lo solicitado por la CGR, y en relación con la asignación de recursos, el Protocolo aprobado en el 2018, define lo siguiente en su artículo 7:

En la asignación de los recursos económicos a las organizaciones sin fines de lucro e instituciones públicas y privadas se dará énfasis a las zonas de menor crecimiento económico (mayor rezago económico) según el Índice de Desarrollo Social (Cantonal y Distrital), emitido por el Ministerio de Planificación (Mideplan).

Asimismo, en el artículo 11 se definen los criterios para la asignación y giro de recursos para proyectos de infraestructura y equipamiento:

- a.- Pertinencia en relación con las zonas definidas por el Conapam.
- b.- Existencia de otros servicios similares en la zona.
- c.- Necesidades de la población adulta mayor en el área de atracción.
- d.- Capacidad técnica y administrativa de la organización sin fines de lucro o institución pública y privada.
- e.- Sostenibilidad del servicio.

No obstante, con base en lo mencionado por la Licda. Carvajal con respecto al proceso para

determinar la asignación de recursos es posible identificar que al no existir estudios de las necesidades o criterios específicos provistos por el Conapam, la valoración que se realiza considera aspectos como el análisis del plan de trabajo presentado por las OBS que realizan funcionarios de la JPS y visitas realizadas por dichos funcionarios a la OBS para identificar que lo solicitado concuerde con la realidad y necesidad de la organización para definir el monto real a adjudicar.

Además, se valida que la OBS no esté solicitando lo mismo que solicitó anteriormente o que el proyecto no afecte algún proyecto realizado previamente; se procura por parte de los funcionarios de la JPS que los proyectos sean distribuidos en todo el país y que no se concentren solamente en la Gran Área Metropolitana (GAM) sino que también sean de zonas rurales; por último, se discute entre los miembros de la comisión sobre su conocimiento en relación a la situación de las OBS solicitantes, esto en caso de que presente alguna situación particular ya sea legal (demandas o procesos de investigación) o económica que deba resolverse previamente antes de poner el proyecto en prioridad.

Así mismo, según la Licda. Carvajal, en caso de que la OBS solicitante presente “un buen manejo de recursos, muy buena administración, muy buena atención a los adultos mayores, entonces a esos se les reconoce su esfuerzo y todo su trabajo” en esta priorización (H. Carvajal, comunicación personal, 19 de abril de 2020).

Por lo anterior, es posible evidenciar que a pesar de los criterios definidos en el Protocolo del año 2018, persiste la falta de un proceso de asignación justificado en estudios de las necesidades de las organizaciones o de las personas adultas mayores, mediante el cual se definan las prioridades en la asignación de recursos, dado que los criterios utilizados actualmente para la distribución de los recursos económicos no permiten identificar con certeza las principales carencias, necesidades y demandas de las personas adultas mayores o los cantones en los que se encuentra la mayor concentración de personas adultas mayores en condición de pobreza, dado que al quedar a criterio de las organizaciones la distribución territorial de los proyectos a asignar, provoca la inequidad en las OBS subvencionadas por el Estado tal como lo indica la CGR.

Al respecto, cabe resaltar que el informe DFOE-SOC-IF-08-2016, la CGR indica que

(...), durante el periodo 2011-2014 recursos del FODESAF y el IMAS se destinaron para financiar obras de infraestructura y equipamiento en cantones en los que no están las mayores concentraciones de personas adultas mayores en condición de pobreza, siendo que el 52,9% de los recursos se asignó a organizaciones que atienden en cantones en los que el porcentaje de personas adultas mayores en condición de pobreza es menos del 10%, un 20,4% en cantones en los cuales entre un 21% y 35% de las personas adultas mayores están en situación de pobreza y finalmente, un 26,7% de los recursos se otorgó en cantones en los que más del 35% de estas personas se encuentra en pobreza (p.21).

Esta situación podría repetirse hoy en día, a raíz de la falta de coordinación y de criterios técnicos emitidos por el Conapam para priorizar y direccionar los recursos.

Por otra parte, se evidencia la debilidad en la fiscalización de los recursos también indicada por la CGR en 2016, ya que al consultar a la Licda. Carvajal acerca de si la JPS emite algún tipo de informe al Conapam o bien si el Conapam realiza algún tipo de fiscalización de los recursos otorgados, indica que

En ese sentido ellos [Conapam] no se meten, nosotros no tenemos que informarles al menos que se presente alguna situación o ellos nos pregunten algo entonces les informamos o les damos la información que ellos requieren. Pero ya a partir de que se da el aval, el Conapam no juega ningún papel en el proceso (H. Carvajal, comunicación personal, 19 de abril de 2020).

Relacionado a lo que indica la Licda. Carvajal, es importante señalar lo mencionado por la Licda. Zulema Villalta, presidenta de la Junta Rectora del Conapam en la Sesión N°398 de la Junta Rectora del Conapam (2017), respecto al papel de la institución en el control de los recursos como parte de la comisión técnica:

El Conapam no mantiene un control sobre estos recursos debido a que existen normativas específicas que permiten la asignación y el giro de los fondos. El asunto es realizar un análisis sobre los recursos destinados a la atención de personas adultas mayores con el fin de poder unificar los temas, en un contexto

legal, y ofrecer un mecanismo para que el Conapam conozca cuáles son los recursos que se están invirtiendo en la población adulta mayor; inclusive para tomar decisiones (p.9).

De manera que, según lo indicado por la Licda. Carvajal, es posible reflejar que actualmente sigue sin cumplirse con el objetivo de la comisión de definir acciones para conocer y medir el grado de cumplimiento de los objetivos y metas de los programas dirigidos a la atención de las personas adultas mayores, dado que, si bien la JPS realiza el seguimiento y control de los recursos utilizados por las OBS a través de liquidaciones financieras (según lo indica la Licda. Carvajal), no se coordina por parte del Conapam para que los miembros de la comisión faciliten información que permita identificar si se está realizando adecuada la supervisión y control del uso de los recursos otorgados, y sobre todo que facilite la toma de decisiones.

Con respecto a esta debilidad, la CGR en el informe DFOE-SOC-IF-08-2016 menciona además que estos vacíos en la fiscalización de recursos “no resultan acordes con el principio de gestión financiera y con los enunciados rectores de eficiencia y austeridad” (p. 20).

Y, por último, la entrevista realizada permitió identificar que, a pesar de que las funciones de la comisión, así como las responsabilidades de sus miembros se establecen en el Protocolo de Coordinación, la Licda. Carvajal en el periodo de su labor en la JPS no ha tenido acceso a este protocolo, y desconoce su contenido (H. Carvajal, comunicación personal, 19 de abril, 2020).

Incluso es importante aclarar que para efectos de la presente investigación tampoco se tuvo acceso al Protocolo de Coordinación aprobado en el 2010, ni al aprobado en el 2018 con las modificaciones correspondientes, dado que los miembros del Conapam a los que se les consultó no contaban con este. El hecho de que las instituciones que conforman la comisión no tengan acceso al Protocolo ni a su contenido podría provocar el incumplimiento de las funciones que allí se establecen, y que por ende no se logre de manera adecuada la coordinación entre los actores que conforman la comisión para cumplir con los objetivos de esta.

En conclusión, fue posible identificar que algunos de los vacíos y debilidades que indica la CGR desde el año 2016, se mantienen en la actualidad a pesar de la reestructuración del

protocolo generada para solventarlos, específicamente las debilidades relacionadas al proceso de asignación de recursos sin basarse en estudios justificados y la deficiencia en las labores de control y supervisión en el uso de los recursos públicos. La Comisión Técnica no ha funcionado de manera efectiva para coordinar la asignación, ejecución, control y fiscalización eficiente de los recursos por parte de las diferentes instituciones concedentes de estos, y el Conapam no ha ejercido un rol rector que oriente este proceso a lo interno de la comisión.

5.1.3 Recursos financieros para el ejercicio de la función rectora de coordinación interinstitucional

Con respecto a la disponibilidad de recursos financieros del Conapam para la función rectora de coordinación, aunque se realizó una revisión documental de los presupuestos del Conapam para el periodo de estudio, en ninguno de estos ni en los órganos de la estructura al interior del Conapam se pudo estimar el porcentaje de presupuesto destinado para la coordinación; además, se realizó la consulta al Lic. Gerald Murillo Montoya, Jefe la Unidad Financiera del Conapam, pero tampoco especificó partidas destinadas a esta función.

Es posible identificar una aproximación por medio del presupuesto asignado al Programa Envejeciendo con Calidad de Vida, que tiene como objetivo estratégico ejercer la rectoría técnica del Conapam, en este sentido, este programa representa solamente el 3% del presupuesto anual de la institución, y es el programa con menor presupuesto asignado.

En esta misma dirección, es importante señalar lo indicado por el Máster Marco Rodríguez respecto a la debilidad financiera del Conapam, al mencionar que “la falta de recursos nos afecta para la fiscalización de los fondos y la articulación de la atención” (M. Rodríguez, comunicación personal, 29 de noviembre, 2019).

De igual forma lo expresa la MBA. Emiliana Rivera en la Sesión N°381 de la Junta Rectora del Conapam (2016), respecto a las limitaciones que tiene la institución para ejercer su rectoría, especialmente para la implementación de la política pública, al indicar que la Ley N°7935 establece al Conapam una serie de funciones importantes y de gran trascendencia, sin embargo,

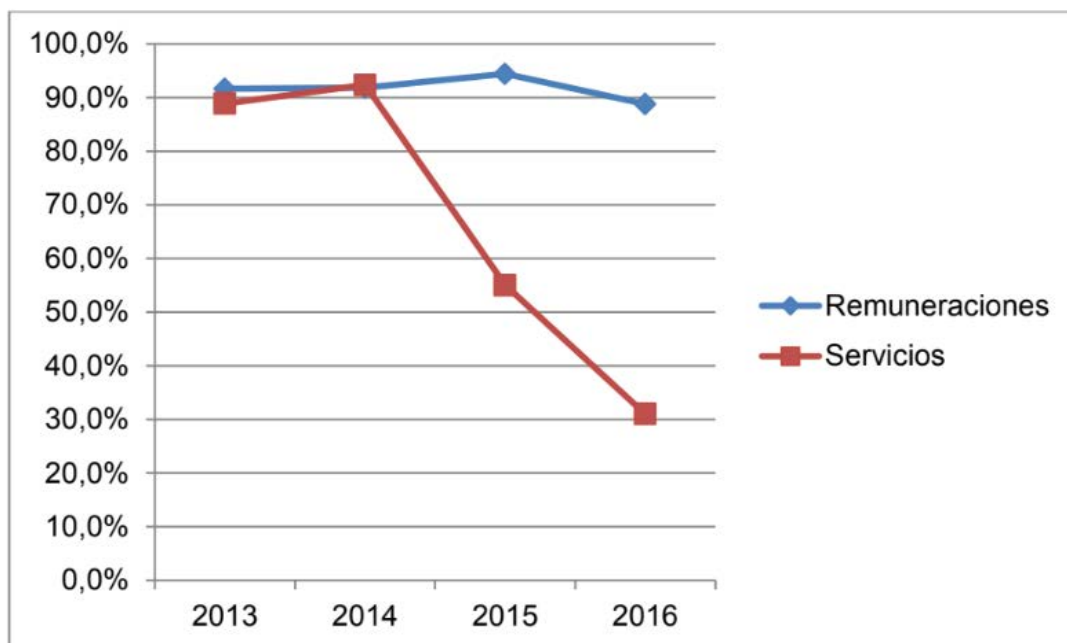
(...) la ley no le asigna al Conapam un contenido económico para su operación.
(...) Es por esta razón que la Administración le ha insistido a la Junta Rectora la necesidad de contar con recursos adicionales para apoyar la operación y administración del Conapam, especialmente la labor de fiscalización en el uso de los recursos por parte de las organizaciones. Lo anterior debido a que las leyes que actualmente le asignan recursos al Conapam establecen que los mismos no pueden utilizarse para gastos operativos y administrativos de la propia institución (p.7).

Aunque no fue posible estimar los recursos financieros destinados a la coordinación del Conapam con las instituciones, y los resultados de las entrevistas señalan carencia de recursos financieros, la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP) del Ministerio de Hacienda en el Informe de Presupuesto Ordinario 2017 DE-0660-2016, analiza la ejecución presupuestaria del Conapam para el periodo comprendido entre el año 2013 y el año 2016, en las partidas de “remuneraciones” y “servicios”; en esta última, es posible identificar gastos que podrían vincularse con la función de coordinación y contienen recursos que podrían ejecutarse en acciones que refuercen la función rectora del Conapam y su posicionamiento como tal en el marco institucional; según el informe señalado, en esta partida se contemplan:

pago de alquileres, servicios básicos, los servicios de publicidad e información de carácter cultural, educativo, científico y técnico, con el fin de informar a la población costarricense sobre el proceso de envejecimiento, la vejez, programas y acciones nacionales e internacionales para las personas adultas mayores. También se financian capacitaciones y sensibilizaciones a grupos de personas adultas mayores, funcionarios y público en general sobre temas de envejecimiento, servicios jurídicos, de vigilancia privada, aseo y limpieza, gastos de viaje y transporte dentro y fuera del país y mantenimiento de edificios, locales y equipos (Ministerio de Hacienda, 2016, p.11).

Sin embargo, tal como se muestra en el gráfico a continuación, a partir de año 2015, la ejecución de esta partida presentó una caída alcanzando un 55,0%, respecto a lo presupuestado. Para el periodo 2016 se ha estimado que la ejecución de la partida de Servicios alcanzaría escasamente un 31,0%.

Gráfico 5.2 Comparativo de ejecución porcentual en las partidas de Remuneraciones y Servicios del Conapam en el periodo 2013-2017



Fuente: Ministerio de Hacienda con datos del Presupuesto Ordinario 2017 del Conapam.

Además, la STAP en el Informe de Presupuesto Ordinario 2019 del Conapam DE-540-2018 indica que “es recurrente la subejecución de recursos en las partidas (Servicios, Materiales y suministros y Bienes duraderos), esto evidencia que no se están utilizando al máximo los recursos disponibles para el desarrollo de la gestión operativa” (Ministerio de Hacienda, 2018, p.2).

Por lo tanto, se observa que los recursos de la partida de previamente descrita no están siendo aprovechados por el Conapam, aunque podrían aprovecharse en transporte, capacitaciones, difusión u alquiler de espacios para la organización de reuniones con otras instituciones que faciliten el proceso de coordinación.

5.2 Capacidad administrativa para coordinar la implementación de acciones de política pública

Para analizar la capacidad administrativa se aborda en primer lugar la gestión y pertinencia del recurso humano con el que cuenta la institución para el ejercicio de su función rectora de

coordinación y en segundo lugar el control de la gestión de coordinación en términos del uso de la información.

5.2.1 Gestión y pertinencia del recurso humano

Con base en la estructura interna identificada para el cumplimiento de la función rectora de coordinación interinstitucional (Junta Rectora, la Dirección Ejecutiva y la UDEI), en este apartado se analiza el recurso humano que la compone.

En el caso de la Junta Rectora, no es posible identificar recurso humano del Conapam, pues al ser un órgano colegiado, sus miembros laboran para diferentes instituciones.

En relación con la Dirección Ejecutiva, la funcionaria que asume las funciones de coordinación es la MBA. Emiliana Rivera Meza, quien cuenta con una Licenciatura en Economía, un Máster en Administración de Negocios con énfasis en Banca y Finanzas y un Máster en Gerontología; sin embargo, no fue posible identificar en el Manual de Cargos cuál es el perfil profesional requerido para el ocupar el puesto de Director(a) Ejecutivo(a).

Cabe reiterar que según el artículo 48 de la Ley N°7935 en los incisos a y c respectivamente, se señalan como funciones de la Directora Ejecutiva “velar por la correcta administración, dirección y control de las actividades del Consejo” y “ejecutar los acuerdos tomados por la Junta Rectora” (Asamblea Legislativa, 1999), es decir, necesariamente debe participar en los procesos de coordinación interinstitucional y procurar que estas cumplan con las tareas y responsabilidades acordadas.

Además, según las entrevistas realizadas, es posible identificar el rol de coordinación ejercido por Rivera, quien mantiene relaciones constantes con las diferentes instituciones vinculadas a los temas de envejecimiento y vejez, y es la principal encargada de contactarlas, para los diferentes propósitos que se presentan, por ejemplo, solicitar apoyo o recursos para la atención de las necesidades de las personas adultas mayores.

En relación con la UDEI, según el Manual de Cargos del Conapam, esta unidad se compone por tres puestos profesionales que son:

- Profesional Servicio Civil 3– Coordinador Unidad Desarrollo Estratégico Institucional (UDEI)
- Profesional Servicio Civil 2 – Profesional Desarrollo Estratégico Institucional 1
- Profesional Servicio Civil 2 – Profesional Desarrollo Estratégico Institucional 2 (Conapam, 2013a, p.4)

Al realizar la revisión de las funciones de estos se identifica que a todos ellos se les asignan funciones específicas para la coordinación con otras instituciones, y se establecen requisitos mínimos que deben cumplir para ocupar el puesto, como se especifica a continuación.

En el caso del coordinador de la UDEI, entre las funciones asignadas se identifican las siguientes relacionadas directamente a la coordinación con otras instituciones:

- Coordinar con otras entidades públicas y/o privadas, acciones específicas definidas para la UDEI, estableciendo relaciones estratégicas para el logro de los objetivos y las metas propuestas en los planes operativos institucionales y estratégicos.
- Participar y coordinar la formulación, evaluación y seguimiento de políticas, directrices y lineamientos en materia de envejecimiento y vejez, atendiendo directrices de la Junta Rectora del Conapam.
- Asesorar, participar y coordinar la formulación, evaluación y seguimiento de planes, programas y proyectos en materia de envejecimiento y vejez, atendiendo directrices de la Dirección Ejecutiva, mediante la elaboración de documentos e instructivos.
- Fungir como enlace institucional en materia de planificación y de control interno ante instituciones como Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, Ministerio de Hacienda, Contraloría General de la República y otros (Conapam, 2013a, p.26)

En relación con la formación académica, el coordinador debe tener como mínimo:

- Licenciatura en una carrera atinente con el cargo o con la especialidad del puesto.

- Cinco años de experiencia en labores profesionales relacionadas con el puesto, con la especialidad de éste o bien con su formación profesional (Conapam, 2013a, p.31).

Además, como conocimientos adicionales se le solicita dominio de los siguientes temas:

- Organización y funcionamiento de la Administración Pública costarricense.
- El entorno político, científico, económico, social y cultural nacional e internacional.
- Misión, visión, organización y funciones de la Institución.
- Estatuto de Servicio Civil y su Reglamento y demás leyes conexas con el Régimen de Empleo Público.
- Sistemas informáticos propios de la dependencia donde se ubica, así como herramientas informáticas tales como: procesador de textos, hojas electrónicas, entre otros (Conapam, 2013a, p.30).

Para el puesto de Profesional de Desarrollo Estratégico Institucional 1, se identifican las siguientes funciones relacionadas directamente a la coordinación:

- Intervenir en la operativización del Plan Nacional de Desarrollo indicada para el sector y la Institución, mediante el manejo y abordaje de las especificidades de éste, con el fin de implementarlo y cumplir con la tarea asignada al Conapam durante un periodo específico.
- Coordinar con otras entidades públicas y/o privadas, acciones específicas definidas para la UDEI, estableciendo relaciones estratégicas para el logro de los objetivos y las metas propuestas en los planes operativos institucionales y estratégicos. (Conapam, 2013a, p.32)

Y para el puesto de Profesional de Desarrollo Estratégico Institucional 2, se identifican las siguientes funciones relacionadas a la coordinación:

- Intervenir activamente en el establecimiento de mecanismos que permitan conocer, monitorear y evaluar los programas, proyectos y servicios dirigidos a la población adulta mayor, que sean ejecutados por las instituciones públicas

y privadas.

- Coordinar la elaboración, ejecución, evaluación y seguimiento de políticas y planes nacionales en materia de envejecimiento y vejez, generando acciones que gocen de viabilidad política, técnica y jurídica.
- Atender las evaluaciones anuales de los programas, proyectos y servicios dirigidos a la población adulta mayor, que sean ejecutados por las instituciones públicas o privadas, mediante el análisis de la información entregada por ellos según la Directriz No. 025- MP u otra norma vigente, entregando un informe semestral de los hallazgos encontrados a la Dirección Ejecutiva, emitiendo criterios y ejecutando acciones concretas que coadyuven al logro del quehacer institucional (Conapam, 2013a, p.40)

Con respecto a requisitos de formación académica para estos últimos dos puestos profesionales, se solicita lo siguiente:

- Licenciatura en una carrera atinente con el cargo o con la especialidad del puesto.
- Dos años de experiencia en labores profesionales relacionadas con el puesto, con la especialidad de éste o bien con su formación profesional (Conapam, 2013a, p.40).

Además, como conocimientos complementarios se le solicitan los mismos que al puesto de coordinación mencionado.

Actualmente, los tres puestos se encuentran ocupados por funcionarios que cumplen con los requisitos académicos y de experiencia solicitados en el Manual de Cargos del Conapam 2013, a saber: el coordinador de la UDEI cuenta con formación en Administración de Empresas con énfasis en Finanzas y una Maestría en Gestión Pública y experiencia de más de 10 años en el sector público con funciones relacionadas a su profesión; el profesional 1 está ocupado por un licenciado en Administración de Empresas, y el profesional 2 está ocupado por una licenciada en Administración de Empresas con énfasis en Gestión Financiera, quien cuenta con más de 10 años de experiencia profesional en el sector público. Cabe reiterar que según consulta realizada a la Licda. Wendy Calvo, funcionaria de esta unidad, se indica que actualmente, aunque según el Manual de Cargos del Conapam la UDEI

se conforma por 3 profesionales, únicamente 2 de ellos trabajan en la UDEI, ya que el otro puesto, trabaja de forma independiente y acata disposiciones de la Dirección Ejecutiva únicamente (W. Calvo, comunicación vía electrónica, 02 de mayo, 2020), esto repercute en el cumplimiento de las funciones de estos puestos, por ejemplo, en el seguimiento de la Directriz 025-MP, pues aunque el Manual de Cargos del Conapam señala como parte de las funciones del Profesional 2 de la UDEI el análisis de la información que entregan las diferentes instituciones y la generación de un informe para la toma de decisiones a partir de estos insumos, lo cierto es que esta función no se lleva a cabo, ni se realiza el seguimiento adecuado.

Al respecto, la MBA. Emiliana Rivera, hace referencia a que, aún si todas las instituciones hicieran entrega de la información que exige esta directriz, no cuentan con el personal suficiente para poder realizar los análisis e informes que eso requeriría (E. Rivera, comunicación personal, 22 de enero, 2020).

Además, Rivera hace referencia a que el poco personal destinado hace que deban solicitar apoyo, pues no cuentan con el personal suficiente para coordinar con todas las instituciones y dar el seguimiento correspondiente:

En conjunto con Marco participamos activamente en las convocatorias que nos hagan otras instituciones o que hagamos nosotros para profundizar en ciertos temas, pero a veces nos falta personal para asistir a todas las reuniones, entonces hay que ver cómo equilibrar o buscar otra persona, pero yo creo que estas comisiones de articulación siempre y cuando no pierdan el objetivo son un excelente mecanismo para lograr productos específicos (E. Rivera, comunicación personal, 08 de julio, 2020).

Así mismo resalta que la falta de recurso humano afecta en gran manera el ejercicio de la rectoría técnica, indicando que

Básicamente el por qué no hemos ejercido rectoría técnica es por el recurso humano (personal) para dedicarlo a las diferentes áreas, obviamente a la parte que se le dio mayor énfasis fue a la parte económica porque tenemos el dinero ahí, hay que distribuirla y hay que fiscalizar, como que los poquitos recursos

que hay se enfocan en esa función y deja de lado la rectoría técnica o esa rectoría que debe ejercer el Conapam en ser más estratégico (E. Rivera, comunicación personal, 22 de enero, 2020).

Dado lo anterior, es posible concluir que el recurso humano identificado para llevar a cabo la coordinación es escaso, pues se compone únicamente de tres personas (dos representantes de la UDEI y la Directora Ejecutiva) quienes además tienen a su cargo otras funciones relevantes para el funcionamiento adecuado del Conapam, por lo que se vuelve insuficiente para el desarrollo de acciones de coordinación con una gran cantidad de instituciones que trabajan en beneficio de la persona adulta mayor.

Finalmente, es menester aclarar que para los elementos de: proceso de reclutamiento, acciones para la actualización y desarrollo profesional, mecanismos para la evaluación del desempeño y sistema de incentivos y compensaciones de la institución, aplica lo mismo para todo el funcionariado del Conapam, por lo cual ya se describieron estos elementos en la sección de recurso humano para la formulación de política pública del Capítulo IV.

5.2.2 Control de gestión

En este apartado se analiza el uso que Conapam hace de la información que su marco legal le demanda captar de las instituciones ejecutoras de programas, proyectos y servicios dirigidos a las personas adultas mayores.

Para captar y procesar esta información, de forma que se traduzca en insumos para la toma de decisiones y el mejoramiento continuo, tal como se mencionó en la sección de marco legal para la coordinación, el Reglamento a la Ley N°7935 en su inciso a) establece que el Conapam debe “diseñar y ejecutar un Sistema de Información, Seguimiento y Evaluación con sus correspondientes indicadores, sobre los cuales las instituciones responsables brindarán información periódicamente de sus programas, para el seguimiento y medición del grado de cumplimiento”, en esta misma línea, el inciso c) establece que el Conapam debe:

Verificar, a través del Sistema de Información Nacional y Evaluación (SINE) del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, el cumplimiento de las metas con las que se ha comprometido cada institución que forme parte del

Sistema de Información, Seguimiento y Evaluación (Poder Ejecutivo, 2002).

Además, mediante la Directriz 025-MP desde el año 2008 se establece la obligatoriedad de las instituciones ejecutoras de proveer de información al Conapam de manera anual mediante el llenado de formularios (ver anexo del 8 al 11) que deben estar disponibles en el sitio web del Conapam.

Para conocer acerca del funcionamiento de este proceso en el periodo de estudio, se aplicaron entrevistas a la directora ejecutiva del Conapam y al coordinador de la UDEI del Conapam y a un total de 6 instituciones ejecutoras de programas, proyectos o servicios dirigidos a las personas adultas mayores.

Con respecto al cumplimiento de la Directriz 025-MP, en el sitio web del Conapam no es posible encontrar ningún informe de seguimiento de las evaluaciones. En la entrevista realizada al Máster Marco Rodríguez, actual coordinador de la UDEI, indica que no se le ha dado cumplimiento a esta directriz desde que se creó, específicamente señala: “no existe coordinación, porque la única forma de coordinar fue el cumplimiento de la 025, pero de las solicitudes que se hicieron en esa actividad normativa sólo una institución contestó” (M. Rodríguez, comunicación personal, 17 de febrero del 2020), al consultar a la MBA. Emiliana Rivera, directora ejecutiva del Conapam acerca de las razones por las cuales esta directriz no se cumple señala:

(...) no tenemos una persona que se dedique justamente a darle seguimiento a esto, es decir, todas las instituciones nos pueden mandar sus informes, pero no tenemos como Conapam la capacidad para verlos. Entonces algunas instituciones los presentan sobre todo porque nosotros se los exigimos para cuando requieren de algún financiamiento del Conapam, pero como un mecanismo de presión, porque el recordatorio se les manda, pero son muy pocas las que presentan, y algunas de voluntad si lo presentan. Pero no hay una persona encargada del seguimiento, en principio debería hacerlo la unidad de desarrollo estratégico, pero hay que retomar todas esas funciones (E. Rivera, comunicación personal, 22 de enero de 2020).

Sin embargo, tal como se evidenció en la sección de gestión del recurso humano de este

capítulo, el Manual de Cargos del Conapam establece esta responsabilidad al Profesional 2 de la UDEI.

Con respecto a las instituciones ejecutoras, se le consultó a representantes del Banhvi, INA, MTSS, Ageco, UNA-PIAPAM y UCR-PIAM acerca del seguimiento del Conapam para el acatamiento de la Directriz 025-MP, sin embargo, en el caso del Banhvi, INA y MTSS indican que desconocen la existencia de esta directriz, aun cuando estas tres instituciones tienen deberes establecidos en la Ley N°7935 con respecto a la atención en temas puntuales referentes a las personas adultas mayores y por ende la obligación de proporcionar información al Conapam de manera periódica acerca del ejercicio de estas funciones..

El Lic. Luis Diego Aguilar Monge, representante del MTSS indica que a pesar de que desde la institución que representa se financian proyectos de personas adultas mayores en pobreza, nunca nadie le ha hablado de la Directriz 025-MP (L.Aguilar, comunicación vía electrónica, 11 de febrero, 2020), en el caso de este ministerio se cuenta con el programa de apoyo Pronamype, que otorga fondos para emprendimientos, entre ellos emprendimientos generados por personas adultas mayores.

Por otra parte, con respecto a las personas representantes del PIAM-UCR, Paipam-UNA y Ageco, indican que conocen acerca de la existencia de la Directriz 025-MP, sin embargo, todas comparten que no se ha dado un seguimiento por parte del Conapam. La MSc. Marisol Rapso, directora del PIAM-UCR indica: “solo en una oportunidad nos pidieron la respuesta y a partir de ahí yo no la volví a dar y nunca nadie me dijo nada, no hay un seguimiento a la directriz” (M.Rapso, comunicación personal, 31 de febrero, 2020), por su parte los representantes del Paipam-UNA y de Ageco indican que aunque han llenado el formulario en el pasado, nunca han recibido ninguna retroalimentación al respecto, la Sra. Maribel León, fundadora y responsable del Paipam-UNA señala: “(...) lo llenamos varias veces pero yo no sé qué hicieron con los resultados (...) no tengo idea” (M.León, comunicación vía electrónica, 30 de marzo, 2020), en esta misma línea el Máster Fabian Trejos Cascante, Gerente General de Ageco indica: “todos los años se prepara el informe correspondiente a esa directriz, sin embargo, nunca hemos tenido ningún tipo de retroalimentación” (F. Trejos, comunicación vía electrónica, 29 de enero, 2020).

En relación con el Sistema de Información, Seguimiento y Evaluación, como ya se mencionó,

el reglamento a la Ley N°7935 establece el deber del Conapam de diseñar e implementar dicho sistema y además la CGR en su informe DFOE-SOC-5-2007 recomienda la implementación de este sistema debido a los beneficios que traería para el seguimiento, específicamente, señala:

Ese Consejo no cuenta con el “Sistema de Información, Seguimiento y Evaluación”, al que se refiere el artículo 4, inciso a) del Reglamento a la Ley N°7935, instrumento que le permitiría contar periódicamente con información de los programas ejecutados por las distintas instituciones públicas a que se refiere esa Ley u otras que destinan recursos a la atención de las personas adultas mayores; tal sistema permitiría el seguimiento y medición del grado de cumplimiento de los objetivos y metas de los programas afines al tema, y tomar las decisiones que corresponda (CGR, 2007, p.7).

Sin embargo, a pesar de lo anterior, a la fecha de finalización de esta investigación el Conapam no cuenta con este sistema, ni se encuentra en proceso de crearlo; al consultar acerca de las razones, la MBA. Emiliana Rivera señala que este sistema:

se cubre con la información que se supone se recibe a través de la 025-MP, pero en los últimos años únicamente han recibido información de Ageco, por lo tanto, ese sistema no existe, el Conapam no cuenta con los recursos económicos, el costo es elevado, tiene que salir del Programa de Administración Central y allí no se cuenta con recursos disponibles (E. Rivera, comunicación vía electrónica, 22 de abril, 2020).

Dado lo anterior, es posible evidenciar que no está dando una adecuada gestión de la información, pues esta no se está captando de las fuentes primarias, por lo cual es imposible generar insumos útiles para la toma de decisiones.

5.3 Capacidad política para coordinar la implementación de acciones de política pública

En esta sección se analiza la capacidad política del Conapam para el ejercicio de su función rectora de coordinación interinstitucional, esto en términos de la gestión desarrollada por la institución para promover el apoyo político y la participación de los actores.

La coordinación interinstitucional implica unir el esfuerzo de diferentes actores para el cumplimiento de objetivos comunes, en el caso del Conapam debe coordinar acciones con actores que son independientes, por lo que es fundamental el ejercicio de la gestión política en este proceso.

A continuación, se presenta un análisis acerca de los mecanismos y estrategias utilizados por Conapam para promover el apoyo político de los actores que implementan acciones fundamentales para las personas adultas mayores o que debido a su posición constituyen fuentes de poder.

5.3.1 Mecanismos para promover el apoyo político de los actores

Con respecto a los mecanismos para promover el apoyo político, inicialmente es necesario identificar las fuentes de poder con las que cuenta el Conapam para lograr este apoyo, así como las lógicas formales e informales que lo propician.

En primer lugar, cabe señalar que Pallavicini et al. (2013) en relación a la gestión de políticas, identifican como parte de los actores públicos investidos de poder de acuerdo a su posición al Presidente de la República y sus ministros, y los diputados (p.11); en relación a esto, es importante señalar que el informe DFOE-SOC-5-2007 indica que el Conapam “nace a la vida jurídica como un órgano adscrito a la Presidencia de la República y se le atribuye la rectoría en el tema en función. No obstante, corresponde al Poder Ejecutivo ejercer la rectoría política” (CGR, 2007, p.6), por lo cual una de las principales fuentes de poder de las que dispone el Conapam en aras de obtener apoyo político es a la Presidencia de la República y los vicepresidentes correspondientes del periodo de estudio de esta investigación.

A raíz del análisis de sesiones de la Junta Rectora realizado, es posible identificar que para acceder a estas fuentes de poder, el rol de la Presidencia de la Junta Rectora es fundamental, pues es quien canaliza las necesidades que surgen de las discusiones entre los diferentes actores y establece las relaciones de forma directa con estas fuentes de poder, esto a través de solicitudes de apoyo realizadas mediante cartas formales dirigidas a la Presidencia o Vicepresidencia de la República, o la programación de reuniones presenciales en las que participan ambas partes.

Entre los propósitos de las solicitudes de apoyo político identificadas, destacan aquellas en las que Conapam solicita aumentos en su presupuesto, apoyo para aumentar la cantidad de plazas vacantes y para mejorar la calidad de la infraestructura; sin embargo, las solicitudes de apoyo político que favorezcan la coordinación entre el Conapam con otras instituciones públicas en beneficio de las personas adultas mayores no son recurrentes, pues de las sesenta y ocho sesiones analizadas únicamente fue posible identificar dos casos en el que esto sucede:

- En el año 2012, cuando gracias al apoyo político de la Presidenta de la República, la MSc. Laura Chinchilla Miranda, se desarrolla la Red de Cuido, la cual constituyó una prioridad en el periodo de su mandato (Junta Rectora del Conapam, Acta N°291, 2012, p.5) y que ha continuado su ejecución gracias al apoyo político de los diferentes gobiernos y el trabajo del Conapam.
- En el año 2018, se identifica el convenio que se da con el apoyo de la Vicepresidencia de la República entre el Conapam y el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (Micitt) que pretende disminuir la brecha tecnológica con las personas adultas mayores (Junta Rectora del Conapam, Acta N°414, 2018, p. 3).

Según el análisis de actas realizado, la percepción por parte de la Dra. Teresita Fallas, actual presidenta de la Junta Rectora del Conapam, es que siempre se tiene el apoyo de la presidencia y vicepresidencia, así lo afirma ella en la sesión N°415 de la Junta Rectora del Conapam (2018). La Dra. Teresita Aguilar comenta que el Conapam cuenta con el apoyo total del señor Presidente de la República, lo cual es muy importante, así como con el apoyo del señor Vicepresidente de la República, quien está interesado en todos los programas que desarrolla el Conapam y realmente existe un dúo entre la Vicepresidencia de la República y el Conapam para todas las acciones que se están desarrollando (p.4).

En esta misma sesión, la Dra. Fallas expresa su entusiasmo debido a que se recibió una visita en el Conapam por parte del viceministro, lo cual permitió que este evidenciara las deficiencias en la infraestructura, y constituye la primera visita de este tipo que reciben, pues según señala “nunca un Presidente o Vicepresidente de la República ha visitado al Conapam” (p.5).

Sin embargo, al analizar las solicitudes del Conapam, no se puede afirmar que este apoyo se traduce en acciones concretas que generen resultados para la institución, pues la falta de

presupuesto, recurso humano e infraestructura siguen siendo problemas que aquejan a la institución y que además son carencias que dificultan el ejercicio del rol rector del Conapam como se ha evidenciado en esta investigación.

Además el apoyo y la voluntad política varía con cada cambio de gobierno, así lo señala la Dra. Maribel León, representante y fundadora del Paipam-UNA y ex-miembro del Sinatec, quien indica que al ser el Presidente de la República el encargado de nombrar a la persona que ocupa el cargo de la presidencia de la Junta Rectora del Conapam, en años anteriores cuando se nombraba a la Primera Dama de la República como presidenta, se contaba con mayor voluntad política, sin embargo, no todos los gobiernos tenían una primera dama para ser nombrada y no todos lo hacían de esta forma:

en el año 2000 a nosotros nos designaron a la Primera Dama que era doña Lorena Clark en la administración Rodríguez y doña Lorena que era muy exigente, sí sabía qué era lo que estaba haciendo institución, ella era increíble (...), después vinieron otras administraciones y en algunas ya no se nombró una primera dama, por ejemplo en la de Óscar Arias no había primera dama entonces se delegó al Doctor Morales, después llegó otro gobierno porque cada gobierno nombra al presidente Conapam (eso es político), entonces quitaron a Fernando Morales y nombraron a doña Liliana de la Caja Costarricense del Seguro Social, después estuvo otra vez Don Fernando, después estuvo Doña Zulema y ahora está doña Teresita porque cada gobierno nombra a esa persona, que la ley dice que tiene que nombrar que tiene que asignar por ley pero ya no es tan cerquita como una primera dama, como la oficina de una primera dama o sea mi concepto es un poco de voluntad política o de planificación (M. León, comunicación vía electrónica, 30 de marzo, 2020).

Por otra parte, es importante señalar que con respecto a la capacidad del Conapam para generar apoyo político por parte del Poder Legislativo, la percepción tanto a nivel interno como externo es positiva.

En la sesión N°417 de la Junta Rectora del Conapam (2018), la Dra. Teresita Aguilar menciona que

se tienen varios proyectos de ley en la Asamblea Legislativa relacionados con las personas adultas mayores, en donde se estará invitando a los demás miembros de la Junta Rectora para que acompañen en las audiencias. Lo anterior, debido a que se observó que existe una gran disposición de apoyo por parte de los señores Diputados de todos los partidos. Inclusive hemos visitado algunos lugares en compañía de estos señores diputados. Se espera que estas actitudes se transformen en acciones al momento de aprobar las leyes (...) (p.7)

Por su parte, el Lic. Luis Diego Aguilar, Viceministro de Trabajo y Seguridad Social encargado del área de Economía Social Solidaria, menciona tras la entrevista realizada que:

El Conapam tiene una rectoría interesante, por ejemplo, en todo lo que tiene que ver con la relación con la Asamblea Legislativa y el criterio técnico desde el ejecutivo para ese tipo de cosas, creo que Conapam ahí ejerce una voz interesante pero como te decía le falta músculo (L. Aguilar, comunicación vía electrónica, 11 de febrero, 2020).

Aunado a esto, la MBA. Emiliana Rivera al referirse a la presencia y posicionamiento del Conapam, señala que, aunque a nivel internacional gozan de reconocimiento, a nivel nacional no sucede de esta misma manera, sin embargo, han avanzado en la Asamblea Legislativa, pues según indica, todos los proyectos que tienen que ver con el tema de personas adultas mayores llegan al Conapam para la consulta correspondiente (E. Rivera, comunicación personal, 08 de Julio, 2019).

En segundo lugar, con respecto a la gestión política para lograr el apoyo y reconocimiento como ente rector en materia de envejecimiento y vejez por parte de instituciones ejecutoras o concedentes de fondos para programas, proyectos y servicios dirigidos a las personas adultas mayores, destaca el rol que ejerce la Directora Ejecutiva del Conapam, MBA. Emiliana Rivera, la cual no ha variado su cargo durante el periodo de estudio y constituye el principal enlace institucional para generar acciones conjuntas.

Su experiencia, influencia, respeto, conocimiento y capacidad de manejarse en red con los diferentes actores, le permiten utilizar mecanismos tanto formales como informales de

comunicación para solicitar directamente el apoyo de las instituciones, por ejemplo, llamadas telefónicas, correos electrónicos, coordinación de reuniones, entre otras. Al respecto indica: “cuando detectamos una necesidad, por ejemplo, el tema de abandono, Conapam llama a ver quiénes pueden estar y crea un programa de financiamiento y todo lo demás (...) en esos casos la que llama soy yo, la Dirección Ejecutiva” (E. Rivera, comunicación personal, 22 de enero, 2020).

Para Subirats (1992), este tipo de recurso constituye uno de los más eficaces en el quehacer de la administración para la ejecución de acciones conjuntas y la toma de decisiones, así como aumentar el grado de influencia que se tiene sobre la esfera pública, tal como lo indica:

la red de contactos formales e informales que desde los distintos servicios de la Administración se mantienen con el exterior de la Administración y con la misma cúpula decisonal. Ello les confiere una gran accesibilidad y una notable influencia, incrementado todo ello por su permanencia o longevidad en la estructura administrativa. En efecto, la permanente posición de los burócratas en la estructura de diseño e implementación de las políticas públicas es uno de sus recursos más eficaces. Su grado de conocimiento del terreno les permite «absorber» o «neutralizar» a políticos demasiado audaces, o simplemente mantener su grado de influencia aprovechando la constante «novedad» de los decisores políticos (p.130-131).

No obstante, a pesar de la influencia que ejerce la Directora Ejecutiva a través de la red de contactos, persisten algunas debilidades que dificultan el apoyo político de las instituciones hacia el Conapam, como se mencionó anteriormente, y como ella misma señala, la presencia y posicionamiento del Conapam a nivel nacional como ente rector no es reconocida por las instituciones, en relación a esto el Máster Marco Rodríguez, coordinador de la UDEI, señala que “las instituciones no aceptan que el Conapam sea rector” y enfatiza la resistencia institucional a esta función, esto se evidencia en la falta de compromiso con el cumplimiento de la Directriz 025-MP por parte de las instituciones y en la medida en que no se toma en cuenta la participación del Conapam en las reuniones de las instituciones vinculadas al tema de envejecimiento y vejez, incluso indica que en ocasiones asisten por “rebote”, pero no reciben una invitación formal por parte de las instituciones (M. Rodríguez, comunicación personal, 08 de Julio del 2019).

Con respecto a la Directriz 025-MP, Rodríguez también hace énfasis en la falta de apoyo político para su cumplimiento, pues a pesar de ser de carácter obligatorio, en las solicitudes hechas por el Conapam la respuesta es muy baja o nula, sin embargo, según su opinión si esta fuese enviada desde Presidencia directamente, tendría un mayor alcance (M. Rodríguez, comunicación personal, 08 de Julio, 2019).

En síntesis, es posible identificar que Conapam cuenta con capacidad política gracias a mecanismos formales e informales provistos por figuras de poder como la Presidencia, la representación en la Junta Rectora y la Directora Ejecutiva, sin embargo, aunque esta capacidad facilita la generación de alianzas con diferentes instituciones, estas se dan para acciones puntuales y no se reconoce al Conapam como una institución rectora que oriente el accionar del aparato institucional en materia de envejecimiento y vejez, sino que las instituciones, en general, continúan funcionando de manera desligada y no perciben al Conapam como una autoridad o un organismo al cual deberían acudir a la hora de planificar sus programas, proyectos o servicios o rendir cuentas del funcionamiento de estos.

Además, el apoyo político de presidencia varía según los mandatos, no es estable en el tiempo, y en algunas ocasiones este apoyo no se traduce en acciones concretas, sino que se gesta y se mantiene únicamente en el discurso.

5.4 Percepción de las instituciones con respecto a los factores que apoyan o limitan el ejercicio de la rectoría técnica del Conapam

Con el propósito de identificar la percepción de los representantes de las instituciones entrevistadas acerca de los factores que apoyan o limitan el ejercicio de la rectoría técnica del Conapam en materia de coordinación interinstitucional, se realizaron a las personas entrevistadas las siguientes preguntas: ¿qué elementos considera que limitan la coordinación y la cooperación interinstitucional para la ejecución de programas para la persona adulta mayor? y ¿Qué podría mejorar?

Entre las respuestas obtenidas, es posible identificar tres elementos comunes mencionados como limitantes de la coordinación por las personas entrevistadas:

- Conapam no prioriza la coordinación con las instituciones como parte de

sus funciones.

- Es necesario un espacio de coordinación como lo era el Sinatec.
- Falta de recurso humano y financiero del Conapam.

Respecto a la priorización del Conapam, la señora Zayda Corea, representante del INA considera que hay prioridades que Conapam tiene para trabajar, por ejemplo, la salud, e indica que no necesariamente ven las acciones del INA como una prioridad, aunque debería ser parte de un envejecimiento activo (Z. Corea, comunicación vía electrónica, 04 de abril, 2020); y el MSc. Fabián Trejos, representante de Ageco, indica que en su opinión “existe una tendencia muy marcada hacia las actividades de índole asistencial” y su organización no está enfocada en ese tipo de programas (F. Trejos, comunicación vía electrónica, 15 de abril, 2020).

Por otra parte, en relación a la necesidad de espacios de coordinación, la señora Zayda Corea, hace alusión a que Conapam no volvió a convocar reuniones (en referencia a las reuniones que realizaba el Sinatec), e indica que estas son importantes al ser Conapam el ente rector en materia de derechos de las personas adultas mayores (Z. Corea, comunicación vía electrónica, 04 de abril, 2020) y la Dra. Maribel León, representante de la UNA hace referencia a la necesidad de que el Sinatec vuelva a sesionar como un aspecto importante para facilitar la coordinación interinstitucional (M. León, comunicación vía electrónica, 30 de marzo, 2020).

Y el Lic. Luis Diego Aguilar representante del MTSS indica como limitante el presupuesto y el recurso humano, haciendo referencia a que el Conapam actualmente está “pasando por un tema complicado a nivel presupuestario” y eso limita la coordinación. Además, afirma que “el Conapam sufre una falencia en coordinación” y que “le falta músculo, al ser una institución con muchas tareas, con pocos recursos y poco personal humano que a veces puede afectar su ejecución” (L. Aguilar, comunicación vía electrónica, 11 de febrero, 2020).

Por su parte la MSc. Marisol Rapso, representante de la UCR, es la única que afirma que no existe ninguna limitación para coordinar, ya que existen buenas relaciones entre ambas instituciones (M. Rapso, comunicación personal, 31 de febrero, 2020).

Por último, cabe resaltar como único aspecto de mejora, el señalado por el MSc. Fabián Trejos, representante de Ageco, quien indica que:

El Conapam podría mejorar la coordinación y articulación si se trabajara con un enfoque más amplio sobre el envejecimiento y la vejez a lo largo del curso de vida, con una visión de atender los desafíos y retos de mediano y largo plazo. Incorporando además una fuerte estrategia de alianzas público-privadas, como base para tener un mayor alcance en la política (F. Trejos, comunicación vía electrónica, 15 de abril, 2020).

Las percepciones de las personas entrevistadas respaldan parte de las debilidades señaladas a lo largo de este capítulo, como la falta de espacios de coordinación, recurso humano y financiero y en general la escasez de iniciativas por parte del Conapam para llevar a cabo acciones conjuntas en el largo plazo con las instituciones que ejecutan programas, proyectos o servicios dirigidos a las personas adultas mayores.

En conclusión, a lo largo del capítulo se evidencia que a pesar de que el Conapam se rige por un marco normativo que le demanda el ejercicio de su rectoría en materia de coordinación, en la práctica esta función no se ha logrado llevar a cabo de forma satisfactoria por debilidades en su capacidad administrativa, organizativa y política.

Con respecto a la capacidad organizativa del Conapam, en relación con su estructura, aunque a nivel externo incluye espacios como el Sinatec y la Comisión Técnica de Protocolo de Coordinación, estas no han sido aprovechadas por el Consejo para ejercer su rol rector, no hay claridad en los objetivos de estos espacios de coordinación, en la periodicidad con la que deben reunirse ni en sus alcances reales, y se demuestra que no necesariamente están llevando a cabo las funciones que les han sido otorgadas por el marco legal que las rige, lo mismo sucede con su estructura interna, pues aunque se establecen unidades con funciones de coordinación, estas unidades mantienen otra serie de obligaciones en la institución que no les permiten priorizar dichas funciones.

En términos del recurso económico del Conapam no se identifica presupuesto específico que se haya utilizado para desarrollar o mejorar los mecanismos de coordinación con los diferentes actores que proveen de programas, proyectos o servicios a la población adulta mayor, y se observa que el recurso disponible no está siendo aprovechado para este tipo de acciones.

En cuanto a capacidad administrativa, dentro del Consejo no se destina recurso humano específicamente para ejercer funciones de coordinación o que constituyan un enlace institucional, sino que quienes las ejercen ya ocupan otro puesto dentro de la institución y la coordinación pasa a ser un tema que no se prioriza en las funciones diarias del personal, se coordina únicamente para temas que surgen temporalmente y que otras instituciones solicitan solucionar. Además, esta falta de recurso humano afecta el adecuado control de gestión de la información, dado que no se cuenta con personal a cargo del seguimiento de la Directriz 025-MP, lo cual provoca que no se capte información de fuentes primarias como instituciones ejecutoras de programas, proyectos y servicios para las personas adultas mayores, que permitiría la toma de decisiones formativas a la hora de coordinar interinstitucionalmente o generar acciones para el fortalecimiento de estos.

Por último, en relación a la capacidad política, se concluye que no es estable, sino que varía de acuerdo a los periodos de gobierno y a las personas que el Presidente disponga para dirigir la institución y asumir la presidencia de la Junta Rectora, esta figura es de gran importancia pues determina la voluntad política y el apoyo con el que contará el Conapam en el periodo en cuestión, además esta capacidad también depende de mecanismos informales, como la experiencia y el reconocimiento acumulado en el tiempo a través de redes de contactos mediante la figura de la directora ejecutiva del Conapam, la cual juega un papel fundamental en la generación de alianzas y el posicionamiento del Conapam a nivel nacional.

CAPÍTULO VI

Conclusiones y recomendaciones

Esta investigación tuvo como motivación analizar la capacidad institucional del Conapam para ejercer la rectoría en el tema de envejecimiento y vejez, en especial debido a la necesidad de una respuesta institucional oportuna que permita atender el crecimiento de la población de personas adultas mayores en Costa Rica, la investigación busca proveer un documento académico que sirva de insumo para la toma de decisiones en relación a la rectoría técnica del Conapam ejercida en el período de estudio.

Busca responder a la pregunta de investigación ¿Cuál es la capacidad institucional que tiene Conapam para el ejercicio de sus funciones de rectoría en el período 2010-2018?, para responder a esta pregunta se utilizó un enfoque de investigación mixto, y se realizó un estudio de caso para el análisis de capacidad institucional basado en el modelo de dimensiones, este modelo facilitó el desarrollo de la investigación pues al dividirse en dimensiones permite un análisis a profundidad de cada una de ellas, y estas en su conjunto, permiten responder a la pregunta de investigación señalada, entre los instrumentos utilizados y que permitieron la recopilación de la información necesaria destacan las entrevistas semiestructuradas que se aplicaron al personal de la institución y a algunos actores externos que tienen competencias orientadas a la atención de las personas adultas mayores, asimismo se realizó una exhaustiva revisión documental que incluye documentos oficiales del Conapam, actas de las sesiones de la Junta Rectora de la institución y documentos académicos que permitieron respaldar la teoría que fundamenta la investigación.

6.1 Conclusiones

A continuación, se presentan las conclusiones generadas del proceso de investigación acerca de la percepción de la rectoría técnica por parte del Conapam y de cada una de las dimensiones de capacidad institucional investigadas: organizativa, administrativa y política.

6.1.1 Conclusiones sobre la percepción de rectoría técnica

Como resultado del análisis de actas de las sesiones de la Junta Rectora en el periodo 2010-2018, es posible identificar que en general el concepto de rectoría técnica y las funciones del

Conapam relacionadas a esta rectoría no se discuten con frecuencia en las sesiones de este órgano.

Entre las menciones de rectoría técnica encontradas, la percepción de Conapam se relaciona principalmente con la necesidad de formular política pública, atender denuncias e irregularidades y coordinar acciones con otras instituciones, sin embargo, como ya se mencionó estas intervenciones son escasas y en su lugar se priorizan temas operativos como la distribución de recursos financieros a las OBS, lo cual impide que las sesiones se enfoquen en temas estratégicos para el ejercicio de la rectoría. Y resalta que, a pesar de las menciones realizadas en temas de coordinación, en su mayoría no corresponden a coordinación para la ejecución de programas y proyectos relacionados a la implementación de política pública.

Además, se percibe la función de investigación de irregularidades y atención de denuncias y como parte de las funciones rectoras, no obstante, según lo establecido por la CGR, esta función no forma parte de la rectoría técnica.

Las debilidades de rectoría técnica las perciben principalmente los otros miembros de la Junta Rectora y no los representantes del Conapam, mayoritariamente son mencionadas por representantes de la JPS y Asociación Gerontológica Costarricense (Ageco), entre las principales debilidades percibidas se menciona la falta de coordinación y liderazgo por parte del Conapam, además destaca la falta de posicionamiento en temas de interés nacional en relación al envejecimiento y la necesidad de coordinar y exigir acciones puntuales a las instituciones ejecutoras de programas, proyectos o servicios en beneficio de las personas adultas mayores.

En cuanto a la dinámica de las sesiones, esta se identifica como una oportunidad de mejora, pues la percepción por parte de los miembros de la Junta Rectora es negativa, debido al abordaje de los temas y los tiempos dedicados a cada uno de ellos, según perciben debe existir un mejor manejo del tiempo y se deben priorizar temas estratégicos por encima de temas operativos.

Con respecto a este punto se puede dilucidar que al no tratar los temas estratégicos se debilita la rectoría técnica, ya que estos son la base o los cimientos de un ente rector y proporcionan

claridad para establecer compromisos con los demás actores participantes en el largo plazo, con el fin de que se trabaje de una forma más proactiva y atender integralmente las necesidades de las personas adultas mayores.

En general, las discusiones de la Junta Rectora evidencian que el Conapam tiene claro su deber de ejercer esta rectoría técnica, sin embargo, en ocasiones no se define adecuadamente por parte de la institución, pues la vinculan con temas operativos como se mencionó anteriormente. Existe una mejor comprensión del rol rector por parte de otros miembros de la Junta Rectora quienes señalan debilidades importantes en relación con la necesidad de una visión estratégica establecida por el Conapam para abordar la vejez y el envejecimiento en Costa Rica.

6.1.2 Conclusiones de la capacidad organizativa

El segundo objetivo de la investigación consistió en estudiar la capacidad organizativa del Conapam para el ejercicio de las funciones rectoras, en este sentido la investigación se enfoca en las funciones de formulación de políticas públicas en materia de envejecimiento y vejez y la coordinación con instituciones concedentes de recursos e instituciones ejecutoras de los programas, proyectos y servicios dirigidos a las personas adultas mayores. Para esto se realizó un análisis del marco legal, la estructura y el recurso financiero con el que cuenta la institución para llevar a cabo estas funciones. A continuación, se presentan las conclusiones y los déficits identificados en cada elemento analizado:

- Marco legal

Para el cumplimiento de este objetivo, se realizó un análisis del marco legal para la ejecución de ambas funciones; de este análisis se puede concluir que tanto la Ley N° 7935 como su reglamento son claros en relación a la obligatoriedad del Conapam de formular políticas públicas en materia de envejecimiento y vejez y de coordinar con todas las instituciones ejecutoras o concedentes de recursos de programas, proyectos o servicios dirigidos a las personas adultas mayores; sin embargo, este marco legal presenta algunos vacíos en cuanto a la forma en que deben ejecutarse estas funciones y los criterios que debe aplicar el Conapam.

A nivel general, la Ley N°7935 y su Reglamento N° 30438 establecen todo lo referente al accionar del Conapam, sin embargo, hay vacíos importantes en cómo se debe aplicar tal norma. Por ejemplo, en ninguna parte de esta ley o reglamento se diferencia cuáles son las funciones de rectoría técnica y cuáles son las funciones operativas que debe ejercer, sin embargo, órganos como la CGR ha indicado en diferentes informes el no cumplimiento de la rectoría técnica.

En relación a la función de formulación de políticas públicas en materia de envejecimiento, el marco legal es claro en que se debe garantizar la participación de la población beneficiaria, es decir las personas adultas mayores, sin embargo no se hace referencia a la necesidad de que participen las instituciones públicas y/o privadas involucradas en esta materia, ya sea porque tengan responsabilidades por ley en beneficio de las personas adultas mayores o porque formen parte del ecosistema de apoyo; sin embargo, es importante señalar que la participación de estas instituciones es esencial pues tienen una visión más amplia de las necesidades que presentan las personas adultas mayores son quienes posteriormente ejecutan las acciones que se establezcan desde la formulación de la política pública.

Asimismo, la normativa no establece la obligatoriedad de realizar un plan de acción como parte de la formulación de la política pública, el plan de acción es el que permite operativizar la política y es esencial para definir los compromisos que asumen las instituciones involucradas en las temáticas que se definan en los ejes de acción.

Con respecto a la función de coordinación, se presentan vacíos con respecto a la creación del Sinatec pues se crea únicamente en el Reglamento a la Ley N°7935, es decir, no nace mediante la Ley N°7935 propiamente. Además, el reglamento tampoco es específico en relación con el funcionamiento de este sistema, pues no se indica periodicidad de las sesiones ni los alcances que tiene este espacio.

Asimismo, se identifican dos instrumentos para dar seguimiento al quehacer de las instituciones, como lo son los formularios anuales que deben completar todas las instituciones que realicen programas, proyectos, servicios y acciones dirigidos a las personas adultas mayores en cumplimiento a la Directriz 025-MP y el Sistema de Información, Seguimiento y Evaluación que debe estar enlazado al SINE de Mideplan.

Para el caso de la directriz, esta no menciona ninguna sanción para las instituciones que incumplan con el envío de esta información anual, y esta obligación se ha percibido por algunas instituciones como un acto voluntario, pues desde el año 2008 que entró en vigor son pocas las instituciones que han remitido los informes correspondientes al Conapam.

- Estructura

Para el cumplimiento de estas funciones rectoras el Conapam tiene estructuras formales definidas según lo establecido en la normativa y en la documentación oficial y estructuras de apoyo temporales, las cuales son cambiantes en el tiempo.

Para el caso de la formulación, la estructura se compone por tres tipos de actores: a nivel interno, instancias asesoras y de apoyo externo. En relación con el nivel interno refiere a unidades propias del Conapam que tienen deberes relacionados al cumplimiento de funciones rectoras; en este nivel se identifica a la Junta Rectora, la Dirección Ejecutiva y la UDEI.

Los actores del nivel interno se mantienen relativamente constantes como parte de la estructura para la formulación de política pública, pues se encuentran definidos dentro de la estructura orgánica del Conapam, sin embargo, en el caso de las instancias asesoras y el apoyo externo, varían de acuerdo con el periodo en que se realice la formulación de la política.

Por ejemplo, para la formulación de la PNEV 2011-2021 destaca el apoyo técnico, financiero y logístico del Unfpa y Jupema, sin embargo no participarán en la formulación de la nueva política, cuyo proceso iniciará el presente año; en esta ocasión, Conapam genera nuevas alianzas, por ejemplo, el apoyo técnico que brindó el Unfpa en esta ocasión será cubierto por Mideplan, quien orientará el proceso metodológico que se aplicará para la formulación de la política pública, asimismo en relación a las instancias asesoras, para la formulación de la PNEV 2011-2021 destacó la participación activa del Sinatec para garantizar la presencia de las instituciones con acciones programáticas en beneficio de las personas adultas mayores, sin embargo este sistema ya no se encuentra activo, por lo tanto no se cuenta con este recurso para la formulación de la nueva política pública.

En general, la estructura del Conapam para la formulación de políticas públicas se caracteriza por la predominancia de actores externos que brindan apoyo técnico, financiero y/o logístico, esto debido a las carencias que se presentan en la institución, principalmente al no existir una unidad de gestión de políticas públicas en su estructura orgánica.

En el caso de la estructura para la coordinación con instituciones ejecutoras o concedentes de recursos para programas, proyectos o servicios dirigidos a las personas adultas mayores, a nivel interno se ubican los mismos actores mencionados para la formulación de política pública, y al exterior se identifican como espacios de coordinación el Sinatec y la CCI (antes Comisión Técnica de Protocolo de Coordinación).

Con respecto a la estructura para la coordinación al interior de Conapam, resalta el caso de la Junta Rectora, pues a pesar de ser un espacio relevante para coordinar con otras instituciones debido a la conformación de sus miembros, no es aprovechado adecuadamente para este fin, esto se evidencia en las sesiones de la Junta Rectora, pues prevalecen temas de coordinación para temas operativos como la coordinación para la reubicación de personas en situación de abandono o para llevar a cabo actividades y celebraciones, y no se enfoca en el desarrollo de acciones estratégicas en conjunto con las diferentes instituciones que permitan cumplir los objetivos de la política pública vigente.

Por su parte, con respecto a la estructura externa, el Sinatec se considera un espacio valioso que permite el contacto constante con las instituciones y facilita la coordinación, sin embargo, aunque se encuentra definido en el Reglamento a la Ley N°7935, no se encuentra en funcionamiento desde el año 2015, lo cual afecta negativamente la estructura y, por ende, la coordinación interinstitucional. Además, este espacio era muy valorado por los representantes de las instituciones entrevistados y todos coincidieron en la necesidad no satisfecha que dejó el cese de su funcionamiento.

Con respecto a la CCI (antes Comisión Técnica de Protocolo de Coordinación), creada en el año 2010 para la coordinación con instituciones concedentes de recursos económicos para el desarrollo de programas, proyectos y servicios, se identifica que a pesar de las reestructuraciones realizadas a esta comisión, en la actualidad persisten algunos de los vacíos identificados por la CGR principalmente en relación con la falta de criterios técnicos y

estudios que orienten y justifiquen la asignación de recursos a las diferentes organizaciones, dado que en este proceso no se consideran las necesidades reales de las personas adultas mayores y los recursos no se asignan en las zonas de mayores niveles de pobreza, en general el Conapam no ha asumido el liderazgo que le corresponde como ente rector para la coordinación de las acciones de esta comisión.

- Recursos financieros

En tercer lugar se analizó la disposición de recursos financieros para el cumplimiento de ambas funciones rectoras, se identifica que Conapam gestiona su presupuesto por programas, según la descripción de estos programas, la rectoría técnica se sustenta en el Programa Envejeciendo con Calidad de Vida, al analizar la asignación de presupuesto a este programa se identifica que desde el año 2013 y hasta el año 2017 se mantiene en un 3% del presupuesto total y constituye el programa con menos recursos financieros asignados de la institución.

En el caso de la formulación de política pública se evidencia que para la PNEV 2011-2021 el aporte económico se dio por parte del Unfpa y Jupema, de lo contrario el proceso no se hubiese llevado a cabo, pues según las entrevistas realizadas a la MBA. Emiliana Rivera, el Conapam no disponía de los recursos económicos para este fin.

Con respecto a los recursos financieros para la coordinación con instituciones ejecutoras de programas, proyectos y servicios, no fue posible estimar el recurso destinado por los órganos de Conapam a esta función, pues no existe claridad por parte del representante de la Unidad Financiera de Conapam acerca de los recursos destinados a acciones de coordinación interinstitucional.

6.1.3 Conclusiones de la capacidad administrativa

El tercer objetivo por desarrollar fue examinar la capacidad administrativa del Conapam para el ejercicio de las funciones rectoras, como parte de esta capacidad se contempla el recurso humano destinado al desarrollo de estas funciones y los procesos metodológicos y de control de gestión implementados.

- Recurso humano

En relación con el cumplimiento de las funciones de formulación de políticas públicas y coordinación con instituciones concedentes de recursos e instituciones ejecutoras de los programas, proyectos y servicios dirigidos a las personas adultas mayores, el recurso humano del Conapam identificado para el cumplimiento de ambas funciones es el mismo, y pertenece a la Dirección Ejecutiva y la UDEI.

En el caso de la UDEI, se identifican únicamente dos funcionarios y por parte de la Dirección Ejecutiva únicamente la directora, es decir, tres funcionarios de la institución son los encargados de asumir las funciones de rectoría identificadas, esto constituye un recurso muy reducido si se toma en cuenta que además tienen otras funciones a lo interno del Conapam, en el caso de la Directora Ejecutiva por el puesto jerárquico que desempeña debe atender todo lo relacionado a los acuerdos de la Junta Rectora y se encarga de administrar y dirigir al Conapam y en el caso de los funcionarios de la UDEI deben cumplir con funciones propias de la planificación institucional, por lo tanto el recurso humano con el que cuenta la institución para ejercer la rectoría técnica se considera insuficiente.

Asimismo, se evidencia la falta de personal especializado y capacitado en materia de envejecimiento y vejez que provea de apoyo técnico para funciones como la formulación de políticas públicas y a la vez colabore en el desarrollo una visión estratégica del accionar de Conapam como ente rector en el largo plazo; esta carencia se evidenció en la formulación de la PNEV 2011-2021, pues se requirió de la contratación de una profesional externa al Conapam para dirigir el proceso de formulación de la política pública.

Este déficit de recurso humano ya ha sido identificado y discutido por los altos mandos del Conapam, en el análisis de las actas de la Junta Rectora se obtuvo que en el 21% de las sesiones analizadas se menciona la falta de recursos para cumplir con las funciones de la institución, especialmente recursos humanos y económicos. La Junta Rectora considera que las funciones de Conapam han aumentado de manera considerable, lo cual provoca una carga excesiva de trabajo en los funcionarios. La principal razón de no contar con el recurso humano que se requiere se justifica por la falta de recursos económicos a lo largo del tiempo.

Otra de las debilidades en relación a la gestión del recurso humano es la carencia de programas de capacitación y actualización profesional por parte de la Ogereh, tampoco se cuenta con un sistema de incentivos para motivar el mejoramiento del desempeño del funcionariado y no es posible afirmar que se apliquen metodologías de evaluación del desempeño que sean funcionales, pues la representante de la Ogereh no se especificó los criterios o metodologías utilizadas para evaluar al funcionariado, tampoco fue posible acceder a ningún informe de evaluación con conclusiones acerca del desempeño o que planteara puntos de mejora en relación a las evaluaciones.

- Metodología para la formulación de política pública

En cuanto a la disponibilidad de metodologías para formular políticas públicas, tanto para la formulación de la PNEV 2011-2021 como para la nueva política pública que se formulará este año, Conapam ha sido dependiente de los entes externos que le brindan apoyo técnico al respecto, es decir, el Unfpa para la PNEV 2011-2021 y Mideplan para la nueva política pública.

Para el proceso de formulación se identifican como déficit la falta de investigaciones e insumos generados por Conapam acerca de las necesidades de las personas adultas mayores, aunque se realizan contrataciones al CCP de la Universidad de Costa Rica para la realización de los Informes de la Situación de la Persona Adulta Mayor en Costa Rica, estos no se utilizan como insumo para la formulación de política pública, los resultados de la investigación señalan que para el caso de la PNEV 2011-2021 no se utilizó el Informe del Estado de la Situación de la Persona Adulta Mayor (2008) debido a que para cuando se publicó el proceso de formulación ya había iniciado.

Asimismo, como parte de las debilidades metodológicas de formulación de la PNEV 2011-2021 se identifica la falta del plan de acción que hiciera operativa la política, sin este plan es difícil traducir la política en compromisos con plazos y metas a cumplir por parte de las instituciones responsables de atender las necesidades señaladas en los ejes estratégicos.

- Control de gestión

En relación con el control de gestión ejercido por el Conapam, es importante señalar que al no existir un plan de acción de la PNEV 2011-2021 tampoco se cuenta con indicadores ni metas que permitan la evaluación de las acciones implementadas por las diferentes instituciones vinculadas a temas de envejecimiento y vejez.

Dado lo anterior se analizó el control de gestión ejercido por el Conapam para el cumplimiento de la Directriz 025-MP y la implementación del Sistema de Evaluación y Seguimiento. En el caso de la Directriz 025-MP, desde el año 2008 las instituciones tienen la obligación de brindar información anualmente al Conapam mediante el cumplimiento de una ficha acerca de la implementación de programas, proyectos o servicios en beneficio de la población adulta mayor, y Conapam debe generar informes de seguimiento basándose en estos insumos. Sin embargo, en la práctica no sucede de esta manera por varias razones, entre ellas se identifica que las instituciones desconocen la obligatoriedad de proporcionar esta información o no la completan debido a que nunca reciben retroalimentación por parte de Conapam.

Además, al realizar la revisión en la página web oficial del Conapam en la sección Programas Nacionales-Directriz 025-MP no están disponibles los formularios que las instituciones públicas y privadas deben completar ni tampoco la guía para el llenado correspondiente, sino que se generan mensajes de error al ingresar a los enlaces disponibles (ver anexo 12, 13, 14, 15 y 16). Por lo que, si alguna institución desea cumplir con este requerimiento no puede hacerlo como lo indica la normativa, deberá buscar otro medio para obtener las fichas respectivas.

Asimismo, se identifica que el Conapam tampoco brinda el seguimiento necesario para que las instituciones cumplan con lo que establece la Directriz 025-MP, pues no se cuenta con recurso humano disponible que realice esta función y en caso de que las instituciones lo completen tampoco se cuenta con recurso humano que realice el análisis correspondiente de la información y la traduzca en insumos útiles para la toma de decisiones.

En el caso del Sistema de Información, Seguimiento y Evaluación, a la fecha de finalización de esta investigación no ha sido implementado; entre las razones se señala que este sistema se nutre de la información que debe ser provista anualmente por las instituciones públicas y privadas según la Directriz 025-MP, sin embargo, como ya se mencionó, no se cuenta con

estos insumos; además se indica por parte del Conapam que no se desarrolla como corresponde por la falta de recursos económicos que coadyuven al manejo del sistema.

De acuerdo con esta realidad, es posible reconocer que Conapam tiene una gran debilidad para coordinar, con las instituciones ejecutoras, los programas dirigidos a las personas adultas mayores ya que los mecanismos que se han dispuesto no existen o no se utilizan, es decir, el Conapam no tiene una fuente información fiable que le permita dar el seguimiento correspondiente. No hay un medio que promueva la comunicación entre estas instituciones y el ente rector, no se logra conocer a detalle si los programas, proyectos o servicios que se brindan están orientados a lo que establece la Ley N° 7935, no se determina si estas instituciones requieren de algún tipo de apoyo técnico.

En resumen, se evidencia un vacío con relación al seguimiento de los programas, proyectos y servicios implementados por instituciones públicas y privadas y un claro incumplimiento a lo establecido en el marco legal con relación a esto.

6.1.4 Conclusiones de la capacidad política

El cuarto objetivo de esta investigación fue explicar la capacidad política del Conapam para el ejercicio de las funciones rectoras.

En el caso de la formulación de política pública, destaca el papel ejercido por la MBA. Emiliana Rivera, cuya influencia, reconocimiento y trayectoria facilitó la generación de alianzas y el apoyo institucional para llevar a cabo la formulación de la PNEV 2011-2021, en el caso específico del apoyo recibido por el Unfpa, es importante señalar que este organismo inició su vinculación con Conapam desde sus inicios debido a la relación existente con la Presidencia de la República.

En cuanto a la coordinación con las instituciones ejecutoras, se obtiene como conclusión que el apoyo político del Ministerio de la Presidencia que recibe Conapam varía, pues depende del gobierno electo cada cuatro años, lo cual también determina quién ocupará el cargo de presidente/a de la Junta Rectora, pues es designado por el gobierno del periodo, esta designación es importante debido a que influye directamente en la relación que se tendrá

entre la Junta Rectora del Conapam y la Presidencia de la República durante el período de gobierno, cuanto más cercana sea esta relación permitirá plantear o exponer con mayor facilidad las necesidades del Conapam y obtener apoyo político.

También se resalta que con la Asamblea Legislativa hay una relación más estable, y el Conapam es reconocido por este poder legislativo como ente rector, pues se le solicitan criterios con relación a la materia de envejecimiento y vejez debido a su expertise.

También se identifica la necesidad de potenciar las estrategias de negociación y de gestión política en otros funcionarios de la institución y que estas no solo se gesten únicamente desde la Dirección Ejecutiva ya que concentra el poder en una sola persona y se requiere fortalecer la creación de nuevas alianzas estratégicas desde otras unidades.

Por último, los resultados muestran que Conapam no es reconocido como ente rector por otras instituciones públicas, incluso en ocasiones es invisibilizado, no se le solicita criterio ni participar de reuniones importantes en materia de envejecimiento que se realizan a nivel nacional, lo cual dificulta el ejercicio de su rol rector, pues requiere el reconocimiento de estas instituciones para coordinar acciones con objetivos comunes.

En general, se concluye que Conapam cuenta con capacidad política gracias a mecanismos formales e informales provistos por figuras de poder como la Presidencia, la representación en la Junta Rectora y la Directora Ejecutiva, sin embargo aunque esta capacidad facilita la generación de alianzas con diferentes instituciones, estas se dan para acciones puntuales y no se reconoce al Conapam como una institución rectora que oriente el accionar del aparato institucional en materia de envejecimiento y vejez, sino que las instituciones, en general, continúan funcionando de manera desligada y no perciben al Conapam como ente rector o un organismo al cual deberían acudir a la hora de planificar sus programas, proyectos o servicios o rendir cuentas del funcionamiento de estos.

6.2 Recomendaciones según capacidad

Una vez identificados los principales déficits de la capacidad institucional del Conapam para el cumplimiento de las funciones rectoras, a continuación, se realizan una serie de

recomendaciones y acciones de mejora que podrían considerarse para el fortalecimiento de esta capacidad.

6.2.1 Recomendaciones en relación con la capacidad organizativa

- Marco normativo

Se recomienda realizar una modificación o reforma a la Ley N°7935, de forma que permita diferenciar las funciones rectoras de las operativas, y que además asigne recursos económicos destinados específicamente al cumplimiento de las funciones rectoras asignadas a esta institución, con el fin de orientar y sustentar el accionar del Conapam de una forma más clara y eficiente.

En términos de formulación de política pública, se sugiere incluir dentro de la normativa la participación obligatoria de las instituciones públicas que realizan acciones en beneficio de esta población, de forma que se garantice la participación de quienes posteriormente serán las instituciones encargadas de implementar acciones para el cumplimiento de los objetivos que se establezcan en los ejes de la política pública.

En cuanto a la coordinación, en el marco legal se deben clarificar los mecanismos que debe utilizar el Conapam para el ejercicio de esta función rectora, así como establecer los espacios de coordinación y el enlace institucional que faciliten la comunicación y la toma de decisiones para la realización de acciones conjuntas.

También, se debe concretar la reforma al artículo 36 del Reglamento que se encuentra pendiente y que tiene el propósito de reactivar y fortalecer el papel del Sinatec. Además, es necesario crear esta instancia por ley, pues actualmente únicamente se menciona en el reglamento, es necesario especificar desde el marco legal quiénes lo deben conformar, la periodicidad de sus sesiones, alcances, así como el detalle de las funciones que debe desempeñar y los resultados que se esperan.

Por último, se recomienda actualizar la Directriz 025-MP de manera que contemple alguna sanción por el incumplimiento o retraso injustificado de la información anual que deben

proveer al Conapam las instituciones públicas y privadas acerca de los programas, proyectos o servicios que ejecutan, esto con el fin de concientizar a los funcionarios sobre la verdadera importancia de esta labor. Además, se recomienda que esta directriz sea impulsada desde el Ministerio de la Presidencia como parte del apoyo político que esta requiere.

- Estructura para el cumplimiento de las funciones

Para las estructuras identificadas en ambas funciones, se recomienda propiciar la participación de todos los actores, impulsar y garantizar la participación de las unidades e instancias que les corresponde por normativa y funciones asignadas.

En relación con el Sinatec, se sugiere la pronta reactivación de este sistema, el cual debe consolidarse como un espacio de articulación en lo referente a la atención integral de las personas adultas mayores. Debe potenciarse su forma de trabajo e integrar a las instituciones públicas y privadas ejecutoras de programas, proyectos y servicios dirigidos a las personas adultas mayores.

Con respecto a la CCI, es necesario que el Conapam ejerza el liderazgo de esta comisión y oriente a las instituciones concedentes de recursos económicos en la distribución que deben hacer de estos, siempre de acuerdo a las necesidades de las personas adultas mayores, es necesario hacer una revisión de los criterios que actualmente se utilizan para definir hacia dónde se dirigen los recursos económicos, pues actualmente no se utilizan criterios técnicos ni basados en datos y estudios que permitan evidenciar las necesidades reales.

Además, es necesario que todas las instituciones miembros conozcan el Protocolo de Coordinación Interinstitucional que rige el funcionamiento de esta comisión a fin de que se tenga claridad en las funciones y roles que deben ejercer. Asimismo, se recomienda realizar un mapeo de todas las instituciones concedentes de recursos financieros en beneficio de la población adulta mayor e invitarles a formar parte de las sesiones de esta comisión.

A nivel de la estructura interna se recomienda la creación de una unidad especializada en gestión de políticas públicas, que se encargue de la formulación, el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas en beneficio de las personas adultas mayores.

- Recursos Financieros

Se sugiere realizar un estudio que permita evidenciar la vinculación plan-presupuesto existente, con el propósito de canalizar de una mejor manera los recursos disponibles para el ejercicio de la función rectora del Conapam y asegurar la atención de las necesidades más relevantes de las personas adultas mayores, así como evidenciar las partidas que a lo largo del tiempo no han sido ejecutadas en su totalidad, y determinar si estos recursos pueden ser transferidos o utilizados para el fortalecimiento de las funciones rectoras.

De igual forma se sugiere realizar ante el Ministerio de la Presidencia, una solicitud de apoyo formal, en relación con el aumento de recursos económicos que requiere la institución para cumplir a cabalidad las funciones que le son asignadas.

6.2.2 Recomendaciones en relación con la capacidad administrativa

- Recursos Humanos

Con respecto al recurso humano que tiene el Conapam, se plantea realizar un nuevo análisis de la situación actual de su estructura orgánica, en donde se contemple la cantidad de funciones de cada unidad con relación al recurso humano asignado en cada una de ellas.

Este estudio puede considerar como base la solicitud planteada por el Conapam en el año 2012 mediante el “Estudio técnico de reorganización administrativa parcial del Conapam”. Pero adicionalmente se recomienda presentar esta propuesta en primera instancia al Ministerio de la Presidencia para su debida aprobación y seguidamente a los entes competentes en la materia como Mideplan y la DGSC.

Con respecto a este tema, ya se han pronunciado órganos como la CGR y los altos jefes del Conapam, quienes reconocen la falta de recurso humano y aun así no se han realizado acciones concretas para atender esta debilidad.

Asimismo, se recomienda desarrollar planes anuales de capacitación y desarrollo profesional, así como un plan de incentivos y de evaluación integral del desempeño, pues actualmente se carece de estas herramientas.

- Metodología para formular políticas y planes nacionales en materia de envejecimiento

Conapam debe generar datos que sirvan como insumo para investigaciones, estadísticas e información que le permita tomar decisiones al momento de formular política pública, debe conocer desde su propio ejercicio el estado de la población beneficiaria que atiende.

Para ello se recomienda que las unidades que tienen funciones relacionadas a la investigación ejecuten tales labores con el fin de que el Conapam se fortalezca como ente rector en la materia. En este caso hay unidades específicas que tienen establecido mediante el documento Estudio técnico de reorganización administrativa parcial del Conapam funciones tales como:

- UDEI: Participar en la definición de investigaciones científicas y aplicadas en áreas de conocimiento especializadas en materia de envejecimiento y vejez, y en general para el desarrollo del Conapam y del país (Conapam 2012, p.33).
- Gestión social: Coadyuvar en la investigación, evaluación y seguimiento de la calidad de los servicios básicos de carácter social que brindan las entidades públicas y privadas a las PAM con los recursos públicos asignados por el Conapam (Conapam, 2012, p.40).

Para la formulación de políticas públicas se recomienda seguir los lineamientos establecidos por Mideplan y hacer uso de las guías y metodologías de formulación de política pública que este ministerio provee a las instituciones públicas, además es importante mantener el enfoque participativo que se implementó en la formulación de la PNEV 2011-2021, mediante la realización de talleres que permitan generar insumos de calidad para la formulación.

- Mecanismos para la coordinación

Es necesario que entre en funcionamiento el Sistema de Información, Seguimiento y Evaluación, crear una plataforma que permita cumplir con la normativa establecida, solicitar a la unidad de informática el desarrollo un prototipo, haciendo referencia a todo lo que este sistema implica en términos de manejo de la información, licencias, requerimientos técnicos, costos, entre otros aspectos de su competencia.

En caso de que la unidad de informática del Conapam no pueda desarrollar tal prototipo, se recomienda recurrir a una alianza estratégica con la academia, de forma que se puedan reducir los costos. Luego de obtener una propuesta debe presentarse a la Junta Rectora para su debida valoración y aprobación.

Para el caso de la Directriz 025-MP, lo primero que se requiere es habilitar los enlaces web con los documentos pertinentes, es decir, los formularios para las instituciones públicas y privadas en su última versión, la guía para el llenado de estos formularios y el informe o informes de seguimiento con los que cuente el Conapam. Esta gestión debe ser realizada en primera instancia por la unidad de informática o la persona a cargo de administrar el sitio web.

De igual forma, se debe establecer una estrategia tecnológica que facilite el envío de un recordatorio a las diferentes instituciones públicas y privadas para el cumplimiento de esta directriz. El último día para enviar dicha información es el 31 de enero de cada año, entonces una recomendación es crear un grupo en el correo electrónico con todas las cuentas de correo electrónico que conforma el listado de instituciones públicas y privadas, puede hacerse por separado "Instituciones Públicas" e "Instituciones Privadas" todo depende de la cantidad de cuentas a incluir y según lo que permite el correo institucional del Conapam.

Para el funcionamiento de esta estrategia se requiere destinar 3 días durante el mes de enero para realizar el respectivo recordatorio, por ejemplo, un día de las semanas número dos, tres y cuatro. El propósito de esta estrategia es hacer consciencia en los funcionarios responsables y en la misma institución informante ya que el instrumento requiere información variada de los programas, servicios, proyectos y acciones dirigidas a la población adulta mayor. Además, esta recomendación no requiere de ningún costo adicional en términos de recurso humano o económico.

Después de tener una estrategia que propicie el cumplimiento, se requiere de una o varias personas que traduzcan esa información en un insumo riguroso para que el ente rector en materia de envejecimiento y vejez pueda tomar decisiones trascendentales para su ejercicio. Actualmente en el Manual de Cargos del Conapam, para la UDEI se establece que el profesional 2 debe cumplir tal función, pero en la práctica esto no se realiza por lo cual tampoco se generan los informes correspondientes. En este caso se debe establecer un período de tiempo específico para que el funcionario o funcionaria cumpla con su función y obtenga el producto esperado.

6.2.3 Recomendaciones en relación con la capacidad política

Conapam requiere de un mayor posicionamiento a nivel nacional para ser reconocido como ente rector, por lo que se recomienda el involucramiento de las áreas de Informática y Gestión Social a fin de cumplir con su función relacionada al desarrollo de estrategias de comunicación internas y externas con el fin de cuidar la imagen institucional, desempeñar el rol de responsabilidad social y consolidar la identidad de la institución, para de esta manera fortalecer el papel del Conapam como ente rector.

Otro elemento importante es el apoyo de la Presidencia de la República, esta relación debe ser cercana y amplia, ya que al ser Conapam un órgano adscrito al Ministerio de la Presidencia, depende y requiere de esta fuente de poder para su accionar. Se recomienda un mayor involucramiento por parte de la Presidencia de la República en la gestión del Conapam, a fin de propiciar la consolidación y reconocimiento del ente rector en materia de envejecimiento.

Se recomienda hacer uso de las fuentes de poder tanto formales e informales con las que cuenta el Conapam para promover el apoyo político, las alianzas estratégicas, y la participación de los diferentes actores en esta materia, a fin de generar acciones conjuntas que tengan un impacto positivo y de peso para el beneficio de las personas adultas mayores.

6.3 Recomendaciones generales

6.3.1 Recomendaciones generales para el Conapam

A nivel general se realizan las siguientes recomendaciones para el Conapam, con base en la experiencia obtenida en esta investigación.

- Página web oficial del Conapam

Es necesario incorporar una sección de fácil acceso que contemple todos los programas, servicios, proyectos o acciones que realizan otras instituciones a favor de las personas adultas mayores, ya que Conapam debe ser una fuente de información confiable que oriente a las personas adultas mayores acerca de dónde acudir de acuerdo con las necesidades que presenten. La información que debe incluirse sería el nombre de la institución, tipo y nombre del programa o proyecto, contacto de la institución para consultas específicas de esos servicios.

Adicionalmente, considerar en esta misma sección los enlaces directos de las instituciones públicas o privadas que en su totalidad o la mayor parte de sus funciones se dedica a atender esta población, como una manera de propiciar información relevante.

También se sugiere actualizar el apartado de “Centro Informativo” (Ver anexo 17) ya que la información que se despliega por años permite consultar únicamente entre los años 2012-2016, sin embargo, esto varía según la sección y la información disponible. De igual forma se recomienda realizar una actualización general de la página web, dado que existe información desactualizada que fue necesario corroborar y/o solicitar a representantes de la institución.

- Información digitalizada

Esta recomendación es dirigida a todas las áreas del Conapam, pero especialmente a la Unidad de Archivo Central. En primera instancia se sugiere que toda la información esté a disposición del público mediante archivo, ya que hay cierta información concentrada en unidades o funcionarios específicos, lo que afecta en gran medida la obtención de documentos importantes porque los funcionarios no los ubican con facilidad o porque no se tiene certeza de quien la tiene. Por esta razón e

s necesario trasladar toda información para que el primer contacto sea archivo.

Otra recomendación para el manejo de información es digitalizar todos los documentos del Conapam para que sean de fácil consulta por la ciudadanía, esto con el fin de propiciar el acceso a la información desde cualquier parte del país. Un ejemplo que se puede mencionar son las actas de la Junta Rectora del Conapam que no están en su totalidad en la página web y la razón de muchas de estas es porque únicamente están en físico, en los respectivos tomos. Para obtener la información de esas actas se debe tomar una fotografía escanearse. Por lo cual se recomienda presentar a la Junta Rectora una propuesta de digitalización de actas y otros documentos y en esta debe incluirse los respectivos costos y beneficios para la institución y población en general.

- Creación de la Contraloría de Servicios

Es necesario asegurar a calidad en la atención de la población adulta mayor, para lograr esto es necesaria la creación de una contraloría de servicios que permita el mejoramiento continuo de los servicios del Conapam, en especial por el tipo de población que se atiende, la cual se caracteriza por ser una población vulnerable.

- Sedes regionales en todo el país

Con respecto al aumento de la población adulta mayor y de acuerdo con las proyecciones realizadas por expertos sería conveniente examinar la posibilidad de crear sedes regionales a lo largo y ancho del país, con todas las consideraciones que esto implica en todos los niveles como por ejemplo un gran apoyo político, así como la provisión de recursos económicos, humanos, entre otros. Por tal motivo se sugiere realizar una propuesta en términos de cambio de estructura y los elementos anteriormente mencionados con el propósito de estar más cerca de esta población y trabajar más de la mano con todas las instituciones ejecutoras de programas, proyectos, servicios y acciones para esta población.

6.3.2 Recomendaciones para la Escuela de Administración Pública

Para la Escuela de Administración Pública se recomienda propiciar más investigaciones referentes al accionar de este ente rector, ya que como se ha evidenciado en este estudio el Conapam tiene áreas por mejorar que deben ser estudiadas a profundidad, desde la perspectiva de la Administración Pública, por ejemplo: la transparencia, el acceso a la información, la gestión del conocimiento, la organización administrativa, la metodología de trabajo, la coordinación interinstitucional a nivel general de la institución, entre otras.

Además, al estimar el incremento en la población objetivo que atiende esta institución se requiere de nuevas metodologías de trabajo que le permitan cumplir a cabalidad sus funciones, sin embargo, para replantear procesos, actividades, entre otros, se requiere de un detalle claro de cómo éstos se ejecutan y cómo deberían ser gestionados; estos temas se pueden desarrollar mediante pasantías, prácticas profesionales, trabajos comunales, proyectos finales de cursos específicos y voluntariado.

6.3.3 Recomendaciones a futuros investigadores

En relación con los futuros investigadores, se recomienda continuar con la investigación sobre mecanismos de acción conjunta interinstitucional que permitan al Conapam mejorar la formulación de políticas públicas y establecer mecanismos de coordinación estables en el tiempo que se traduzcan en mejores servicios para las personas adultas mayores.

Además, se recomienda investigar acerca de temas un poco más específicos a lo interno de la institución, como la gestión del conocimiento, transparencia y acceso a la información en el Conapam, pues aportarían valor a la institución. Con respecto a la gestión del conocimiento, es relevante dado que como se evidenció en esta investigación la Directora Ejecutiva cumple un papel esencial en todo lo referente al accionar de este ente rector, esta funcionaria pública ha estado en el Conapam desde sus inicios lo cual le ha permitido acumular un alto conocimiento y expertise en materia de vejez y envejecimiento, sin embargo, todo este conocimiento debería documentarse y transferirse al funcionariado, a fin de ser valorado y utilizado como insumo para el desarrollo de acciones que beneficien a la institución.

Además, en relación con la transparencia y el acceso a la información se considera relevante debido a que por experiencia propia de esta investigación se identifican debilidades en estas áreas, tanto mediante el uso de la página web como en las solicitudes dirigidas al

funcionariado de la institución. De igual forma se recomienda que a la hora de realizar el diseño de la investigación se consideren los desafíos que se señalan en el siguiente apartado.

6.4 Desafíos del proceso de investigación

En relación con los desafíos, estos se dieron principalmente en el acceso a la información del Conapam, acceso a documentos tales como actas, informes, reglamentos, entre otros, que no se encuentran a disposición del público en el sitio web o no se han digitalizado.

Aunque hubo apertura por parte de la persona encargada de archivo, el proceso formal para obtener estos documentos implica sacar una cita, asistir presencialmente a la institución, contar con algún dispositivo que permita escanear o tomar fotografías de los documentos, y realizar una búsqueda manual de estos, pues muchos de ellos únicamente se encuentran en formato físico, esto último además dificulta el proceso de análisis, pues implica transcribir párrafos completos para poder hacer uso de las citas.

Además, para ciertos casos específicos fue necesario contactar a funcionarios de otras unidades o averiguar quién de la institución podía facilitar la documentación requerida, pues no había claridad con respecto a la persona que podía proveerla.

En esta misma línea, es importante señalar que hay enlaces en el sitio web oficial del Conapam que no funcionan, generan mensajes de error y no permiten acceder a los documentos, esto sucede con los POI, presupuestos, informes de ejecución presupuestaria, formularios que deben llenar las instituciones en cumplimiento a la directriz 025-MP, entre otros, en estos casos particulares se recurrió a la unidad o funcionario que cuenta con dichos documentos, sin embargo los tiempos de respuesta fueron largos y en ocasiones no se facilitaron los documentos requeridos, lo que influyó negativamente en la obtención de información relevante y oportuna para esta investigación.

Asimismo, otro desafío fue la obtención de citas para realizar las entrevistas, estas entrevistas se consideraron esenciales para la investigación, pues constituyeron las fuentes primarias de información, sin embargo no se facilitaban con prontitud, algunas de las personas a las cuales se requería entrevistar ocupan puestos jerárquicos en el Conapam o en otras instituciones,

por lo cual su tiempo es limitado, además algunas de ellas ya se encontraban jubiladas o habían cambiado de puesto o de institución y era muy difícil establecer contacto, el proceso requirió una exhaustiva búsqueda de contactos e insistencia por diferentes medios.

Por último, otro de los desafíos que tuvo gran impacto en esta investigación fue el surgimiento de la pandemia por COVID-19 en Costa Rica, ya que algunas de las entrevistas que se planeaban realizar no se lograron tramitar de manera presencial debido a los protocolos de distanciamiento social para evitar el contagio establecidos por el Minsa, aunado a esto, algunas de las personas que se requerían entrevistar pertenecen al grupo de alto riesgo, por lo tanto, debían permanecer en sus casas.

Al optar por realizar entrevistas por medios virtuales igualmente se identificaron limitaciones como la brecha digital intergeneracional que no permitió realizar algunas de ellas, la inestabilidad de la conexión a internet por parte de algunas personas entrevistadas y el tiempo límite que establecen algunas herramientas tecnológicas en su versión abierta.

Referencias Bibliográficas

Araya Molina, J., Campos Coto, D., Chinchilla Álvarez, A., Navarro Aragón, T. & Porras Méndez, N. (2015). *Política social para la población adulta mayor en Costa Rica: un análisis desde la participación política* (Tesis de graduación de licenciatura inédita, Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica). Recuperado de <http://repositorio.sibdi.ucr.ac.cr:8080/jspui/bitstream/123456789/2799/1/38224.pdf>

Asamblea Legislativa (1949). *Constitución Política de la República de Costa Rica; 08 de noviembre, 1949*. San José, Costa Rica: Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor. Recuperado de http://www.pgrweb.go.cr/scij/busqueda/normativa/normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=871

Asamblea Legislativa (1974). *Ley N°5525: Ley de Planificación Nacional; 02 de mayo, 1974*. Recuperado de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=34439&nValor3=91172¶m2=1&strTipM=TC&Resultado=3&strSim=simp

Asamblea Legislativa (1974). *Ley N° 5662: Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares: 23 de diciembre, 1974*. Recuperado de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=2687&nValor3=96417&strTipM=TC

Asamblea Legislativa (1999). *Ley N°7935: Ley Integral para la Persona Adulta Mayor: 15 de noviembre, 1999*. San José, Costa Rica: Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor. Recuperado de https://www.oas.org/juridico/mla/sp/cri/sp_cri-int-text-per-adul-

may.pdf

Asamblea Legislativa (1999). *Ley N°9188: Ley de Fortalecimiento del Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor del 28 de noviembre, 2013*. Recuperado de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=76333&nValor3=95257&strTipM=TC

Asamblea Legislativa (2009). *Reforma 8783: Reforma a la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares No. 5662, Ley Pensión para Discapacitados con Dependientes N°7636, Ley Creación del ICODER, N.º 7800, Ley Sistema Financiero Nacional para Vivienda N°7052 y Ley Creación Fondo Nacional de Becas: 13 de octubre, 2009*. Recuperado de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=66464&nValor3=98194&strTipM=TC

Asamblea Legislativa (2016). *Convención Interamericana Sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores.; 08 de setiembre de 2016*. San José, Costa Rica. Recuperado de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC¶m2=1&nValor1=1&nValor2=82573&nValor3=105690&strTipM=TC&Resultado=1&nValor4=1&strSelect=sel

Bravo, Olga, & Marín González, Freddy, & Carrera, María (2013). Redes inter-organizacionales y desarrollo local. *Opción*, 29(70), 86-103. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=310/31028677006>

Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (s.f). Estructura. Recuperado de <https://www.Conapam.go.cr/estructura/>

Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (s.f). Instancias asesoras. Recuperado de <https://www.Conapam.go.cr/instancias-asesoras/>

Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor, (s.f). Misión y Visión. Recuperado de <https://www.Conapam.go.cr/mision-vision/>

Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (2011). La Voz de los Mayores. *Revista N 8*, 1-48. Recuperado de <https://www.Conapam.go.cr/mantenimiento/12011.pdf>

Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (2012). Estudio Técnico Reorganización Administrativa Parcial del Conapam.

Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (2013a). Manual de Cargos del Conapam.

Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (2013b). Normativa en beneficio de la Población Adulta Mayor (2 ed). Recuperado de <https://www.Conapam.go.cr/mantenimiento/FOLLETO%20NORMATIVA.pdf>

Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (2013c). Política Nacional de Envejecimiento y Vejez 2011-2021. Recuperado de <https://www.Conapam.go.cr/mantenimiento/POLITICA%20PDF.pdf>

Contraloría General de la República (2007). Informe sobre los resultados del estudio realizado en el Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (Conapam), en relación con el cumplimiento de sus fines y funciones (Informe No. DFOE-SOC-5-2007). Recuperado de https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2007/SIGYD_D_2007002228.doc

Contraloría General de la República (2009). Informe sobre los resultados del estudio realizado en el Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor, en relación con las transferencias de recursos a organizaciones privadas sin fines de lucro (Informe No. DFOE-SOC-IF-

114-2009). Recuperado de http://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2009/SIGYD_D_2009023107.doc

Contraloría General de la República (2016). Informe de auditoría de carácter especial sobre la interrelación de los Programas de Transferencias dirigidos a la población Adulta Mayor (Informe No. DFOE-SOC-IF-08-2016). Recuperado de https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2016/SIGYD_D_2016014300.pdf

Díaz González, J.A. & Vega Quesada, O. (2015). Implementación de la nueva gestión pública en Costa Rica: el caso de la solicitud, reposición y renovación de pasaportes en las oficinas del banco de Costa Rica (2007-2014). Revista Anuario CIEP, 6, 113-129. Recuperado: <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/ciep/article/view/26097>

Duque Cante, N. (2012). Análisis de factores de capacidad institucional en municipios pequeños de los departamentos de Boyacá y Cundinamarca. Cuadernos de Administración, 47, 11-24. Recuperado de <http://www.scielo.org.co/pdf/cuadm/v28n47/v28n47a02.pdf>

Gallardo Allen, E. (2019). *Implementación de la acreditación de carreras como un componente de la política de aseguramiento de la calidad: Análisis a partir de los discursos de los actores y los mecanismos adoptados en el ámbito de la Educación Superior Pública Costarricense 1999-2016* (Tesis de graduación de doctorado inédita, Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica). Recuperado de <http://www.kerwa.ucr.ac.cr/handle/10669/79123>

Greiner, L. (1972). Evolution and revolution as organizations grow. Harvard Business Review, 37-46. Recuperado de <https://repositories.lib.utexas.edu/bitstream/handle/2152/25452/Evolution%20and%20>

[Revolution.pdf?sequence=25&isAllowed=y](#)

Hernández Sampieri, R., Fernández Collado C., & Baptista Lucio P. (2014). Metodología de la Investigación (6a ed). Distrito Federal, México: McGraw-Hill. Recuperado de: <https://www.uca.ac.cr/wp-content/uploads/2017/10/Investigacion.pdf>

Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2015). La población adulta mayor se triplicaría en los próximos 40 años. Recuperado de <https://www.inec.cr/noticia/la-poblacion-adulta-mayor-se-triplicaria-en-los-proximos-40-anos>

Junta Rectora del Conapam. (2018). Protocolo de coordinación interinstitucional para la asignación, giro, control y fiscalización de los recursos públicos destinados a la atención y el cuidado de las personas adultas mayores.

Junta Rectora del Conapam. (2010). Sesiones ordinarias de la Junta Rectora del Conapam N° 239, N° 244 y N° 247.

Junta Rectora del Conapam. (2010). Sesión extraordinaria de la Junta Rectora del Conapam N° 233.

Junta Rectora del Conapam. (2012). Sesiones ordinarias de la Junta Rectora del Conapam N° 273 y N° 291.

Junta Rectora del Conapam. (2013). Sesiones ordinarias de la Junta Rectora del Conapam N° 296, N° 299 y N°309.

Junta Rectora del Conapam. (2014). Sesiones ordinarias de la Junta Rectora del Conapam N° 321y N° 338.

Junta Rectora del Conapam. (2015). Sesión ordinaria de la Junta Rectora del Conapam N° 348.

Junta Rectora del Conapam. (2015). Sesión extraordinaria de la Junta Rectora del Conapam N° 353.

Junta Rectora del Conapam. (2016). Sesión ordinaria de la Junta Rectora del Conapam N° 381.

Junta Rectora del Conapam. (2017). Sesiones ordinarias de la Junta Rectora del Conapam N° 383, N° 392 y N°398.

Junta Rectora del Conapam. (2018). Sesiones ordinarias de la Junta Rectora del Conapam N° 407, N° 415 y N° 416.

Junta Rectora del Conapam. (2018). Sesión extraordinaria de la Junta Rectora del Conapam N° 414 y N° 417.

Ministerio de Hacienda. (2016). Informe Presupuesto Ordinario 2017 (Informe DE-0660-2016). Recuperado de [https://www.hacienda.go.cr/docs/5873c69ae631d_DE-0660-16%20CONAPAM%20Presupuesto%20Ordinario%202016%20\(firmado\).pdf](https://www.hacienda.go.cr/docs/5873c69ae631d_DE-0660-16%20CONAPAM%20Presupuesto%20Ordinario%202016%20(firmado).pdf)

Ministerio de Hacienda. (2018). Informe Presupuesto Ordinario 2019 (Informe DE-540-2018). Recuperado de https://www.hacienda.go.cr/docs/5bfd474ce0ff6_DE-540-18%20CONAPAM%20Informe%20sobre%20Presupuesto%20Ordinario%20y%20POI%202019.pdf

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2016). Guía para la elaboración de políticas públicas. Recuperado de https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/fp24S-RnTdWk007TA_likQ

Montiel Masís, N. (2015). *La coordinación Interorganizacional en las Políticas de Protección Social de Costa Rica: Estudio de Programas No Contributivos* (Tesis de graduación de doctorado inédita, Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica). Recuperado de <http://www.kerwa.ucr.ac.cr/handle/10669/28859>

Moreta Telenchana, G. M. (2016). Análisis de la capacidad institucional de una asociación de base en Intibucá, Honduras. (Tesis de graduación de licenciatura, Escuela Agrícola Panamericana, Zamorano, Honduras). Recuperado de <https://bdigital.zamorano.edu/bitstream/11036/5810/1/AGN-2016-T033.pdf>

Munich Munch, L., Ángeles E. (2009). *Métodos y Técnicas de Investigación*. México: Editorial Trillas. Recuperado de <https://es.scribd.com/document/339153702/MUNCH-ANGELES-Metodos-y-Tecnicas-de-Investigacion-PDF>

Ospina B, S. (2002). Construyendo capacidad institucional en América Latina: el papel de la evaluación como herramienta modernizadora. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa, Portugal. Recuperado de <http://old.clad.org/documentos/otros-documentos/documentos-ii-curso-taller-evaluacion-de-politicas-publicas-en-montevideo-2010/construyendo-capacidad-institucional-en-america-latina/view>

Oszlak, O. (1999). De menor a mayor. El desafío de la Segunda Reforma del Estado. *Revista Nueva Sociedad*, 160, 81-100. Recuperado de http://nuso.org/media/articles/downloads/2754_1.pdf

Pallavicini, V., Chamizo, H. & Vargas, P. (2013). *Manual de formulación de Políticas Públicas*.

Recuperado

de

<http://www.kerwa.ucr.ac.cr/bitstream/handle/10669/76775/MANUA%20POLITICAS%20PUBLICAS%20JUNIO%202013.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Pereira Pérez, Zulay (2011). Los diseños de método mixto en la investigación en educación:

Una experiencia concreta. Revista Electrónica Educare, XV(1), 15-29. Recuperado de

<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=1941/194118804003>

Picado Madrigal, C. M. y Umaña Bonilla, N. (2014). *Desarrollo de capacidad institucional en*

los casos del Centro de Cuido de la Municipalidad de Cartago y la Municipalidad de

Belén (Tesis de graduación de licenciatura, Universidad de Costa Rica, San José,

Costa Rica). Recuperado de

<http://repositorio.sibdi.ucr.ac.cr:8080/jspui/bitstream/123456789/2349/1/37212.pdf>

Poder Ejecutivo (1999). *Ley N°7972 de Creación de Cargas Tributarias sobre Licores,*

Cervezas y Cigarrillos; 22 de diciembre, 1999. Recuperado de

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx

?param2=NRTC&nValor1=1&nValor2=41967&strTipM=TC

Poder Ejecutivo (2002). *Reglamento a la Ley N°7935, Ley Integral para la Persona Adulta*

Mayor; 15 de noviembre, 1999. Recuperado de

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx

?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=48479&nValor3=51657&strTipM=TC

Poder Ejecutivo (2008). *Directriz N° 025-MP; 15 de abril, 2008.* Recuperado de

<https://www.Conapam.go.cr/mantenimiento/Directriz%20No.%20025%20MP.pdf>

Poder Ejecutivo (2013). *Reglamento general del Sistema Nacional de Planificación N° 37735-*

PLAN; 06 de mayo, 2013. Recuperado de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=75112

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (s.f). Mejora de la capacidad de las instituciones. Recuperado de <https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/ourwork/democratic-governance/institution-capacity-building.html>

Repetto, F. (2004). Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social. Recuperado de [https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/1173/Capacidad%20Estatal%20requisito%20para%20el%20mejoramiento%20de%20la%20Pol%C3%ADtica%20Social%20en%20Am%C3%A9rica%20Latina%20\(I-52\).pdf?sequence=1](https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/1173/Capacidad%20Estatal%20requisito%20para%20el%20mejoramiento%20de%20la%20Pol%C3%ADtica%20Social%20en%20Am%C3%A9rica%20Latina%20(I-52).pdf?sequence=1)

Romero Pérez, J. E. (2005). La Reforma del Estado: Perspectivas Actuales. Revista de Ciencias Jurídicas, (107), 11-32. Recuperado de <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/juridicas/article/download/9705/9151/>

Rosas Huerta, A. (2008). Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. Política y Cultura, (30), 119-134. Recuperado de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=267/26711160006>

Sistema Nacional Técnico para la atención Integral de la Población Adulta Mayor. (2003). Reglamento de Trabajo del Sinatec.

Subirats, J. (1992). Análisis de Políticas Públicas y eficacia de la Administración. Recuperado de <https://www.fundacionhenrydunant.org/images/stories/biblioteca/Politicas->

[Publicas/QL-J7mu21IL.pdf.pdf](#)

Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. & Varonne, F. (2008). Análisis y gestión de políticas públicas. Barcelona, España: Editorial Ariel, S. A.

Tobelem, A. (1992). Sistema de Análisis y Desarrollo de la Capacidad Institucional (Sadci). Manual de Procedimientos. Recuperado de <https://docplayer.es/33839168-Sistema-de-analisis-y-desarrollo-de-la-capacidad-institucional-sadci.html>

Yelicich, C. (2017). Aproximaciones al análisis epistemológico de la Nueva Gestión Pública. *Revista de Estudios Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa*, 2, 1-17. doi: 10.5212/retepe.v.2.013

Anexos

Anexo 01. Normativa, funciones, dependencia y conformación de la Junta Rectora del Conapam.

Nivel Político y Dirección Superior				
Unidad	Normativa	Funciones	Dependencia Jerárquica	Conformación
Junta Rectora	Ley Integral para la Persona Adulta Mayor, No. 7935 de 15 de noviembre de 1999	<p>Funciones:</p> <p>El artículo 35, de la Ley Integral para la Persona Adulta Mayor, establece que las funciones del Conapam son:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Formular las políticas y los planes nacionales en materia de envejecimiento. - Conocer las evaluaciones anuales de los programas, proyectos y servicios dirigidos a la población adulta mayor, que sean ejecutados por las instituciones públicas o privadas. - Investigar y denunciar, de oficio o a petición de parte, las irregularidades que se presenten en las organizaciones que brindan servicios a personas adultas mayores y recomendar sanciones, de conformidad con esta ley. - Fomentar la creación, continuidad y accesibilidad de los programas y servicios relativos a la atención integral de las personas adultas mayores y velar por ellos. - Participar, dentro del ámbito de su competencia, en los procesos de acreditación e instar a la concesión de acreditaciones o recomendar el retiro de la habilitación respectiva. - Conocer las evaluaciones sobre el desarrollo administrativo y técnico de los programas y servicios de atención a las personas adultas mayores, ejecutados por las instituciones con los aportes económicos del Estado, y velar porque estos recursos se empleen conforme a su destino. - Determinar los criterios técnicos para distribuir los recursos económicos públicos destinados a los programas y servicios para las personas adultas mayores. - Llevar un registro actualizado de las personas, físicas y jurídicas, acreditadas por el Ministerio de Salud para brindar servicios a las personas adultas mayores. (Así reformado el inciso anterior mediante el artículo 1 de la ley No.8500 del 28 de abril del 2006). 	Presidencia de la República	<p>El artículo 37, de la Ley Integral para la Persona Adulta Mayor, No. 7935, establece que una Junta Rectora dirigirá al Conapam y estará integrada por los siguientes miembros:</p> <ul style="list-style-type: none"> - El Presidente de la República o su representante, quien la presidirá. - El Ministro o el Viceministro de Salud. - El Ministro o el Viceministro de Educación Pública. - El Ministro o el Viceministro de Trabajo y Seguridad Social. - El Presidente Ejecutivo de la Junta de Protección Social de San José. - El Presidente Ejecutivo del Instituto Mixto de Ayuda Social. - El Presidente Ejecutivo de la Caja Costarricense de Seguro Social. - Un representante de las Universidades Estatales, electo por el Consejo Nacional de Rectores. - Un representante de la Asociación Gerontológico Costarricense. - Un representante de las Asociaciones de Pensionados. - Un representante de la Federación Cruzada Nacional de Protección al Anciano. Auditoría Interna Dirección Ejecutiva Unidades.

		<ul style="list-style-type: none"> -Promover la creación de establecimientos para atender a las personas adultas mayores agredidas y la ubicación o reubicación de las que se encuentren en riesgo social. -Impulsar la investigación en las áreas relacionadas con el envejecimiento. -Elaborar los reglamentos internos para cumplir adecuadamente los objetivos de este Consejo. -Velar por el cumplimiento de declaraciones, convenios, leyes, reglamentos y demás disposiciones conexas, referentes a la protección de los derechos de las personas adultas mayores. -Las demás funciones que se consideren convenientes para el desarrollo de las actividades en pro del bienestar, el desarrollo y la protección del sector de la sociedad mayor de 65 años. -Coordinar, con las instituciones ejecutoras, los programas dirigidos a las personas adultas mayores. 		
Auditoría Interna	Ley Integral para la Persona Adulta Mayor, No. 7935 de 15 de noviembre de 1999. Ley General de Control Interno, No. 8292 de 31 de julio de 2002.	<ul style="list-style-type: none"> -Realizar auditorías o estudios especiales semestralmente, en relación con los fondos públicos sujetos a su competencia institucional, incluidos fideicomisos, fondos especiales y otros de naturaleza similar. Asimismo, efectuar semestralmente auditorías o estudios especiales sobre fondos y actividades privadas, de acuerdo con los artículos 5 y 6 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, en el tanto estos se originen en transferencias efectuadas por componentes de su competencia institucional. -Asesorar en materia de su competencia, al jerarca del cual depende e igualmente advertir a los órganos pasivos sobre las posibles consecuencias de determinadas conductas o decisiones, cuando sean de su conocimiento. -Verificar el cumplimiento, la validez y la suficiencia del sistema de control interno de su competencia institucional, informar de ello y proponer las medidas correctivas que sean pertinentes. -Verificar que la administración activa tome las medidas de control interno señaladas en esta Ley, en los casos de desconcentración de competencias, o bien la contratación de servicios de apoyo con terceros; asimismo, examinar regularmente la operación efectiva de los controles críticos, en esas unidades desconcentradas o en la prestación de tales servicios. -Asesorar, en materia de su competencia, al jerarca del cual depende; además, advertir a los órganos pasivos que fiscaliza 	Junta Rectora del Conapam	<ul style="list-style-type: none"> -Un puesto de Auditor Interno, aprobado por la Contraloría General de la República. -Un puesto por cargos fijos del Régimen de Servicio Civil: Profesional de Servicio Civil 1A

		<p>sobre las posibles consecuencias de determinadas conductas o decisiones, cuando sean de su conocimiento.</p> <ul style="list-style-type: none"> -Autorizar, mediante razón de apertura, los libros de contabilidad y de actas que deban llevar los órganos sujetos a su competencia institucional y otros libros que, a criterio del auditor interno, sean necesarios para el fortalecimiento del sistema de control interno. -Preparar los planes de trabajo, por lo menos de conformidad con los lineamientos que establece la Contraloría General de la República. -Elaborar un informe anual de la ejecución del plan de trabajo y del estado de las recomendaciones de la auditoría interna, de la Contraloría General de la República y de los despachos de contadores públicos; en los últimos dos casos, cuando sean de su conocimiento, sin perjuicio de que se elaboren informes y se presenten al jerarca cuando las circunstancias lo ameriten. -Mantener debidamente actualizado el reglamento de organización y funcionamiento de la auditoría interna. -Las demás competencias que contemplen la normativa legal, reglamentaria y técnica aplicable, con las limitaciones que establece el artículo 34 de esta Ley General de Control Interno, No. 8292. 		
--	--	---	--	--

Fuente: Elaboración propia con base al Estudio de Reorganización del Conapam, 2012

Anexo 02. Normativa, funciones, dependencia y conformación de la Dirección Ejecutiva como nivel político y dirección superior al que pertenece

Unidad	Normativa	Funciones
Dirección Ejecutiva	Ley Integral para la Persona Adulta Mayor, No. 7935 de 15 de noviembre de 1999.	<p>El artículo 48, de la Ley Integral para la Persona Adulta Mayor, No. 7935, establece que las funciones del encargado de la Dirección Ejecutiva son:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Velar por la correcta administración, dirección y control de las actividades del Consejo. -Representar al Consejo cuando se le designe por mandato expreso, para tal función. -Ejecutar los acuerdos tomados por la Junta Rectora. -Sugerir el nombramiento y la remoción del personal técnico y administrativo del Consejo. -Firmar, junto con el Presidente de la Junta Rectora, los cheques de las cuentas aprobadas por la Junta y la planilla del personal administrativo.
Informática	<ul style="list-style-type: none"> -Ley Integral para la Persona Adulta Mayor, No. 7935. -Normas técnicas para la gestión y el control de las tecnologías de información, N-2-2007-CO-DFOE 	<p>Realizar investigaciones de factibilidad de proyectos informáticos procurando que los mismos mejoren la calidad y oportunidad de los servicios sustantivos que se brindan a los usuarios.</p> <ul style="list-style-type: none"> -Diseñar, desarrollar e implantar sistemas de información y aplicaciones informáticas, así como brindarles el mantenimiento correspondiente. -Diseñar la estructura lógica y física de sistemas de información o aplicación y determinar el tipo de organización, métodos de acceso y otros elementos conexos, para lo cual recopila y analiza la información del sistema o aplicación que se desarrollará para la respectiva Unidad, así como brindar el respectivo mantenimiento de los mismos. -Realizar programas a los sistemas de información o bien asesorar a los programadores que participan en un proyecto, cuando las necesidades de la institución así lo ameriten. -Crear manuales de operación, instructivos y otros medios técnicos similares, que muestran la secuencia del proceso automatizado en proyectos que permitan almacenar la documentación del sistema de información tanto en el nivel técnico como en el de usuario, según las normas y otros estándares vigentes. -Capacitar a usuarios en el uso de sistemas de información, aplicaciones, uso de software y hardware, según necesidades específicas. Realizar estudios de auditoría de sistemas, definiendo metodologías, criterios y planteando emitiendo recomendaciones sobre las situaciones que no se ajustan las normas de calidad y seguridad establecidas. Analizar las necesidades de los usuarios y determinar programas, configuraciones y soportes lógicos. -Manipular bibliotecas de programas dentro de la programación a objetos. -Crear bases de datos de los sistemas de producción, velando por su mantenimiento, respaldo, restauración, seguridad e integridad, facilidad de uso y productividad. -Generar las sentencias de control para ejecutar los utilitarios del sistema y para el arranque del sistema de comunicación de datos. -Establecer e implementar estándares (nombres convencionales, uso y seguridad en la comunicación de datos y otros). -Revisar la codificación y pruebas de los sistemas de información diseñados. -Analizar respaldos y la recuperación de los diccionarios y prever situaciones anómalas. -Realizar migraciones de información de un diccionario o de un sistema de comunicación a otros (cambio de versión).

		<ul style="list-style-type: none"> -Diseñar y establecer procedimientos de respaldos y recuperación para diccionarios, en áreas de producción. -Generar y establecer reportes del comportamiento del sistema en cuanto al tiempo de ejecución. Establecer e implementar procedimientos de seguridad para el sistema de comunicación de datos, relacionados con la red de teleproceso. -Ajustar el sistema de comunicación de datos relacionado con la red de teleproceso, así como generar y modificar las asignaciones a dicho sistema. -Investigar sobre los diversos programas-producto instalados, enfatizando en bases de datos y lenguajes interactivos. -Establecer los requerimientos para el equipo de contención de comunicaciones y de diagnóstico. -Brindar mantenimiento al equipo y programas relacionados con la red de teleproceso.
Área Asesoría Legal	Ley Integral para la Persona Adulta Mayor, No. 7935.	<ul style="list-style-type: none"> -Ejecutar y coordinar acciones en materia legal que permita dar cumplimiento a lo establecido en la legislación, de manera que con ello se logre cumplir con la misión del Conapam. -Asesorar, atender y resolver consultas al Conapam y al equipo técnico, en materia propia de su gestión. -Analizar el fondo y la forma de diversidad de documentos jurídicos de interés para el cumplimiento de los fines y objetivos del Conapam. -Preparar e intervenir en la formulación de iniciativas normativas relacionadas con el quehacer del Conapam. -Elaborar proyectos de ley, decretos, reglamentos, acuerdos y otros documentos de esas índoles que permitan realizar en forma eficiente los fines del Conapam. -Elevar y dar seguimiento a consultas ante instancias como la Procuraduría General de la República, la asesoría jurídica de diversas instituciones relacionadas con servicios del Adulto Mayor, la Contraloría General de la República y otras a efecto de dar mejor criterio sobre situaciones que se le presente. -Emitir de criterios jurídicos relacionados con el quehacer institucional. -Evacuar consultas jurídicas tanto a lo interno como externo del Conapam. -Elaborar proyectos de resolución de recursos ante diferentes instancias. -Elaborar proyectos de normativa (leyes, decretos ejecutivos, reglamentos, circulares, etc.) -Elaborar contratos en procesos de contratación administrativa y convenios de transferencia de recursos. -Brindar aprobaciones internas en materia de contratación administrativas y convenios de transferencia de recursos. -Dirigir procesos judiciales. -Preparar escritos judiciales en procesos en que se tiene como parte al Conapam o se siguen contra la Institución. -Elaborar consultas jurídicas dirigidas a diferentes instancias como la procuraduría General de la República, Contraloría General de la República, etc. -Asesorar en materia jurídica a la Junta Rectora, Dirección Ejecutiva y demás oficinas del Conapam. -Elaborar informes a instancias externas, sea Sala Constitucional, Defensoría de los Habitantes, Contraloría General de la República, etc. Darle el contenido jurídico a los manuales, reglamentos, resoluciones, directrices y otros que emite el Conapam. -Participar en las sesiones de la Junta Rectora del Conapam.
Desarrollo Estratégico Institucional	-Ley No.5525 de Planificación Nacional.	<ul style="list-style-type: none"> -Asesorar en la formulación, evaluación y seguimiento de políticas, directrices y lineamientos materia de envejecimiento y vejez, atendiendo directrices de la Junta Rectora del Conapam.

	<p>-Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, No. 8131.</p> <p>-Ley General de Control Interno, No. 8292.</p> <p>-Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, No. 8422.</p> <p>-Leyes específicas de presupuesto anuales.</p> <p>-Ley Integral para la Persona Adulta Mayor, No. 7935</p>	<p>-Asesorar en la formulación, evaluación y seguimiento de planes, programas y proyectos en materia de envejecimiento y vejez.</p> <p>Diseñar y establecer mecanismos de coordinación que posibiliten el mantenimiento de canales de comunicación fluidos y permanentes entre las unidades técnicas y administrativas del Conapam, y entre éstas y las entidades públicas y privadas relacionadas en materia técnica, a fin de lograr el cumplimiento del marco filosófico institucional.</p> <p>-Diseñar y establecer mecanismos que permitan conocer y monitorear los programas, proyectos y servicios dirigidos a la población adulta mayor, que sean ejecutados por las instituciones públicas y privadas.</p> <p>-Elaborar, evaluar y dar seguimiento al Operativo Institucional, atendiendo los requerimientos técnicos Mideplan, CGR y el Ministerio de Hacienda.</p> <p>-Establecer los vínculos necesarios con el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplan), el Ministerio de Hacienda y la Contraloría General de la República, para asegurar el cumplimiento de los procesos de rendición de cuentas e informes sobre el accionar de la de la institución</p> <p>-Elaborar diagnósticos (estudios especiales) que permitan orientar el quehacer institucional.</p> <p>-Elaborar, evaluar y dar seguimiento al Plan Estratégico Institucional.</p> <p>-Asesorar y aprobar estudios técnicos de reorganización interna del Conapam.</p> <p>-Plantear mejoras institucionales, con enfoque de calidad servicio al cliente, mediante la elaboración, modificación y actualización de los Manuales de Procesos y Procedimientos de las distintas unidades del Conapam, con el propósito de mejorar los servicios y productos que se ofrecen.</p> <p>-Coordinar la Comisión de Control Interno y Valoración de Riesgo Institucional (CCI-SEVRI) en lo relativo al cumplimiento de directrices y lineamientos establecidos en la normativa de control interno y valoración de riesgos, emitidos por la Contraloría General de la República.</p> <p>-Coordinar, evaluar y dar seguimiento al Sistema de Control Interno del Conapam.</p> <p>-Coordinar, evaluar y dar seguimiento al Sistema de Valoración del Riesgo del Conapam.</p> <p>-Coordinar y participar en actividades de capacitación y divulgación de leyes, normas técnicas, metodologías y procedimientos relacionados con el control interno y valoración de riesgo institucional.</p> <p>-Diseñar la evaluación de control interno a partir de la revisión de la normativa y construcción de las herramientas para facilitar los resultados al titular subordinado.</p> <p>-Diseñar e instrumentar la identificación de necesidades de información relevante para la ejecución de los procesos del Conapam.</p> <p>-Participar en la definición de investigaciones científicas y aplicadas en áreas de conocimiento especializadas en materia de envejecimiento y vejez, y en general para el desarrollo del Conapam y del país.</p>
--	--	---

Anexo 03. Normativa, funciones, dependencia y conformación de la Dirección Técnica, Prensa y Relaciones Públicas del Conapam.

Nivel áreas funcionales (sustantivas y adjetivas)				
Unidad	Normativa	Funciones	Dependencia Jerárquica	Conformación
Dirección Técnica	<p>-Ley Integral para la Persona Adulta Mayor, No. 7935.</p> <p>-Reforma de la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares No. 5662, Ley No. 8783.</p> <p>-Creación de Cargas Tributarias sobre Licores, Cervezas y Cigarrillos para financiar un plan integral de protección y amparo de la población adulta mayor, niñas y niños en riesgo social, personas discapacitadas, abandonadas, rehabilitación de alcohólicos y farmacodependientes, apoyo a las labores de la Cruz Roja y derogación de impuestos menores sobre las 33 actividades agrícolas y su consecuente sustitución, Ley No. 7972</p>	<p>Área Dirección Técnica:</p> <p>-Elaborar los planes y programas de trabajo definiendo prioridades, presentando propuestas y cronogramas de actividades que faciliten y sirvan de guía en la ejecución de los proyectos a su cargo, con el objetivo de cumplir con los planeamientos y metas establecidos en el Plan Estratégico.</p> <p>-Emprender, con la activa participación de sus colaboradores, negociación y concertación, a fin de lograr que los productos de los procesos se brinden oportunamente y con apego a normas de calidad. Recibir, revisar y asignar al personal bajo su cargo los trámites de denuncias contra los hogares de ancianos y centros diurnos, por posibles situaciones de abuso y maltrato hacia las personas adultas mayores, para que se determine la veracidad de los hechos, se emitan las recomendaciones buscando un cambio en la situación denunciada.</p> <p>-Organizar, asignar, revisar las evaluaciones de las Organizaciones de Bienestar Social remitidas a las trabajadoras sociales que permitan proponer recomendaciones a dichas organizaciones a fin de que mejoren la calidad del servicio brindado a las personas adultas mayores beneficiarias del mismo. Apoyar en las capacitaciones solicitadas a la unidad con la finalidad de lograr que las charlas que solicitan las instituciones y grupos organizados logren sensibilizar a quienes reciben el tema de la vejez y el envejecimiento.</p> <p>-Comprobar frecuentemente la correcta aplicación de normas, disposiciones, leyes y reglamentos que regulan su campo de actividad, para sustentar su actuar con base en la normativa.</p> <p>-Redactar y revisar informes técnicos, memorandos, proyectos, normas, procedimientos, notas y otros documentos que surgen como consecuencia de las actividades que realiza, utilizando la información derivada y su respectivo análisis, con el fin de presentar las conclusiones y/o recomendaciones pertinentes.</p>	<p>Dependencia jerárquica: Dirección Ejecutiva</p>	<p>Cuatro puestos por cargos fijos del Régimen de Servicio Civil: Un Jefe de Servicio Civil 2, Dos Profesional de Servicio Civil 2 y Un Oficinista de Servicio Civil 1.</p>
Unidad subordinada de la Dirección Técnica		Funciones		
Área de Relaciones Públicas		<p>-Realizar estrategias de investigación, planeación, ejecución y evaluación en las áreas de relaciones públicas, mercadeo y publicidad.</p> <p>-Coordinar las labores y requisitos administrativos de eventos de promoción en materia de envejecimiento y vejez. Incluye eventos masivos, talleres, foros, conversatorios, charlas, capacitaciones, entre otros.</p>		

	<ul style="list-style-type: none"> -Apoyar la solución de las necesidades logísticas para la organización de eventos. Seleccionar e implementar tácticas de convocatoria adecuadas según los diferentes eventos. -Proveer los materiales y requerimientos que se necesiten en las actividades. -Ejecutar el tipo de protocolo que se debe llevar a cabo para las diferentes actividades realizadas. -Atender y fortalecer las relaciones con la agencia de comunicación asesora. -Aportar e implementar ideas para la producción de materiales promocionales. -Elaborar y ejecutar documentos, informes y propuestas con fines informativos y divulgativos. -Atender consultas diversas en el área o proceso propias de su competencia ya sea telefónicamente o personalmente. -Colaborar en la elaboración del concepto de Campañas Informativas y de actividades o programas, con el objetivo de asegurar la participación social y el ejercicio pleno de los derechos de las personas adultas mayores. -Desarrollar estrategias de comunicación con el fin de cuidar la imagen institucional, desempeñar el rol de responsabilidad social y consolidar la identidad de la institución. -Recomendar y ejecutar acciones de comunicación y mercadeo que generen en la sociedad costarricense, los medios de comunicación e instituciones públicas y privadas; una transformación social y garanticen igualdad de oportunidades y calidad de vida en todos los ámbitos para la población adulta mayor, mediante un mensaje positivo del envejecimiento y la vejez, libre de mitos y estereotipos.
Unidad subordinada de la Dirección Técnica	Funciones
Área de Prensa	<ul style="list-style-type: none"> -Desarrollar estrategias de comunicación internas y externas con el fin de cuidar la imagen institucional, desempeñar el rol de responsabilidad social y consolidar la identidad de la institución. -Recomendar y ejecutar acciones de comunicación y mercadeo que generen en la sociedad costarricense, los medios de comunicación e instituciones públicas y privadas; una transformación social y garanticen igualdad de oportunidades y calidad de vida en todos los ámbitos para la población adulta mayor, mediante un mensaje positivo del envejecimiento y la vejez, libre de mitos y estereotipos. -Determinar y realizar gestiones de difusión, orientación social y prensa basado en el fundamento de la Ley de Creación de Cargas Tributarias sobre cervezas, licores y cigarrillos (Ley No. 797 que establece el financiamiento y ejecución por parte del Conapam de programas de organización, promoción y educación que potencien las capacidades de la persona adulta mayor. -Colaborar en la elaboración del concepto de Campañas Informativas y de actividades o programas, con el objetivo de asegurar la participación social y el ejercicio pleno de los derechos de las personas adultas mayores. -Investigar, seleccionar y gestionar, para su posterior divulgación los medios de comunicación; noticias o acontecimientos de interés público en materia de envejecimiento y vejez o del quehacer institucional; promoviendo además los procesos de relación del Conapam con los medios de comunicación (prensa, radio, televisión, Internet) y las Oficinas de Prensa Institucionales. -Efectuar labores periodísticas propias del manejo, administración y tratamiento de la información, incluyendo la redacción, producción y divulgación de materiales, (comunicados y boletines de prensa). -Analizar y ejecutar los diferentes métodos, normas, sistemas y en los procesos de producción de las diversas actividades que se le encomienden, así como aplicar y coordinar las tecnologías de la información (a través de la administración de la página web Institucional). -Crear y ejecutar procedimientos para la presentación, control y evaluación de los Planes Institucionales de Mercadeo Comunicación. -Realizar monitoreo de las noticias relacionadas con la temática del envejecimiento y vejez y del Conapam, que se difundan en los medios de comunicación e interpretarlas. -Elaborar y ejecutar documentos, informes y propuestas con fines informativos y divulgativos.

	<p>-Analizar los aspectos humanos, sociales y comunicativos, que comprendan la realidad nacional y el sistema social del cual hace parte y en el cual actúa el Conapam.</p> <p>-Identificar problemas y proponer soluciones relativas a integración social, redes y flujos de comunicación e información, que actúen tanto sobre la estructura, como en el funcionamiento interno de la institución y sus relaciones con el medio social dentro del cual se desenvuelve. Identificar oportunidades y aportar ideas para alcanzar una comunicación relevante, creíble y efectiva que influya positivamente en la opinión pública.</p> <p>-Colaborar en la organización de eventos específicos, que promueva el Conapam.</p> <p>-Atender consultas diversas en el área o proceso propias de su competencia ya sea telefónicamente o personalmente.</p> <p>-Mantener ordenada y actualizada la Biblioteca del Conapam.</p> <p>r la labor de acciones de educación y capacitación mediante la colaboración con otras instituciones.</p>
--	---

Unidad	Normativa	Funciones	Dependencia Jerárquica	Conformación
Área Fiscalización Operativa	<p>-Ley Integral para la Persona Adulta Mayor, No. 7935.</p> <p>-Reforma de la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares No. 5662, Ley No. 8783.</p> <p>-Creación de Cargas Tributarias sobre Licores, Cervezas y Cigarrillos para financiar un plan integral de protección y amparo de la población adulta mayor, niñas y niños en riesgo social, personas discapacitadas, abandonadas, rehabilitación de alcohólicos y farmacodependientes, apoyo a las labores de la Cruz Roja y derogación de impuestos menores sobre las actividades agrícolas y su</p>	<p>-Coordinar con las Organizaciones de Bienestar Social (OBS) el envío de la documentación de las liquidaciones al Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (Conapam).</p> <p>-Recibir toda la documentación que sustenta la liquidación de los fondos transferidos por el Conapam a los Hogares de Ancianos, Centros Diurnos, Fundaciones e Instituciones Públicas.</p> <p>-Revisar, analizar y archivar la documentación de la liquidación de los recursos girados a las OBS.</p> <p>-Comunicar a las OBS sobre los hallazgos de la revisión de la liquidación para que procedan a realizar el respectivo descargo.</p> <p>-Elaborar el informe correspondiente a la liquidación de los recursos transferidos por el Conapam y consignar los montos que la OBS debe reintegrar por no ajustarse a la normativa vigente.</p> <p>-Capacitar a las OBS sobre la utilización de los recursos transferidos por el Conapam.</p> <p>-Realizar giras de revisión del control interno de las OBS y los procedimientos utilizados para en la operación y realizar el respectivo informe de hallazgos y recomendaciones para la OBS.</p> <p>-Dar seguimiento al cumplimiento de las recomendaciones realizadas por este departamento y por la Auditoría Interna a las OBS.</p> <p>-Realizar giras para comprobar la documentación necesaria de las ayudas realizadas mediante los programas de visita domiciliar y reubicados.</p> <p>-Coordinar con las OBS la firma de los convenios para el giro de recursos.</p>	Dirección Técnica	Siete puestos por cargos fijos del Régimen de Servicio Civil: Un Jefe del Servicio Civil 1, Dos Profesionales del Servicio Civil 1-A y Cuatro Técnicos del Servicio Civil 3.

	<p>consecuente sustitución, Ley No. 7972.</p> <p>-Directrices sobre los requisitos mínimos que deben presentar los sujetos privados para obtener la calificación de idoneidad para administrar fondos públicos, No. D-1-2005-DFOE.</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Archivar toda la documentación y mantener actualizados los expedientes de las OBS. -Recibir las listas de las PAM a las cuales la OBS les brinda servicios. -Analizar las listas para determinar cuáles de las PAM califican como pobreza y pobreza extrema. -Revisar todos los requisitos consignados en la normativa vigente para las OBS que califican (estar al día con la CCSS, idoneidad otorgada por la Contraloría General, permiso de habilitación del Ministerio de Salud, enviar lista de PAM de la OBS, analizar cuales PAM se encuentran en pobreza y pobreza extrema, estar al día con los arreglos de pago, envío de PAT y presupuesto, declaraciones juradas, Certificación del IMAS). -Elaborar y revisar las planillas para el giro de recursos a las OBS. -Recibir y analizar la documentación de las OBS para el trámite de idoneidad para recibir fondos públicos. -Realizar el informe de idoneidad para el envío a la Contraloría General de la República. -Tramitar, analizar y contestar las consultas telefónicas y por escrito que realizan las OBS, público en general, Contraloría General, Dirección Ejecutiva y funcionarios del Conapam. -Capacitar a las OBS sobre la utilización de los recursos transferidos por el Conapam. -Realizar giras de revisión del control interno de las OBS y los procedimientos utilizados para en la operación y realizar el respectivo informe de hallazgos y recomendaciones para la OBS. -Dar seguimiento al cumplimiento de las recomendaciones realizadas por este departamento y por la Auditoría Interna a las OBS. -Realizar giras para comprobar la documentación necesaria de las ayudas realizadas mediante los programas de visita domiciliar y reubicados. -Realizar los informes de la transferencia de los recursos de FODESAF y su correspondiente remisión a esa dependencia. -Recibir, analizar y aprobar los proyectos específicos presentados por las OBS e instituciones públicas y privadas de acuerdo a la normativa vigente. -Recibir y analizar las solicitudes de arreglos de pago que realizan las OBS. Una vez aprobado por la Comisión de Arreglos de Pago, se comunica el resultado. 		
--	--	--	--	--

Unidad		Normativa	Funciones	Dependencia Jerárquica	Conformación
Área Social	Acción	<p>-Ley Integral para la Persona Adulta Mayor, No. 7935.</p> <p>-Ley de Pensiones Alimentarias, No. 7654.</p> <p>-Ley contra la Violencia Doméstica, No. 7586.</p> <p>-Reglamento para que el Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (Conapam) Califique a las Personas Adultas Mayores Solas que Soliciten Bono de Vivienda, Decreto Ejecutivo No. 34961.</p> <p>-Reforma Reglamento para que el Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (Conapam) Califique a las Personas Adultas Mayores Solas que Soliciten Bono de Vivienda, Decreto Ejecutivo No. 36608.</p>	<p>-Atender de manera más eficiente y eficaz todas las actividades relacionadas con servicios de asistencia social (bonos de vivienda, casos de indigencia, Red de Cuido).</p> <p>-Coadyuvar en la investigación, evaluación y seguimiento de la calidad de los servicios básicos de carácter social que brindan las entidades públicas y privadas a las PAM con los recursos públicos asignados por el Conapam.</p> <p>-Atender labores de sensibilización a la sociedad costarricense en los temas de envejecimiento y vejez</p>	Dirección Técnica	Seis puestos por cargos fijos del Régimen de Servicio Civil: Un Jefe del Servicio Civil 1, Cuatro Profesionales del Servicio Civil 2 y Un Profesional del Servicio Civil 1-A.

Fuente: Elaboración propia con base al Estudio de Reorganización del Conapam, 2012.

Anexo 04. Normativa, funciones, dependencia y conformación de Dirección Administrativa Financiera el Conapam.

Áreas Funcionales Administrativas				
Unidad	Normativa	Funciones	Dependencia Jerárquica	Conformación
Área Dirección Administrativa Financiera	Ley Integral para la Persona Adulta Mayor, No. 7935.	<ul style="list-style-type: none"> -Dirigir y organizar las actividades que deben desarrollarse en el área, de manera que contribuya al cumplimiento de los objetivos de la organización. -Evaluar los resultados de los programas bajo su responsabilidad y recomendar los cambios o ajustes necesarios para el logro de los objetivos. -Asignar, supervisar y controlar las labores del personal colaborador, encargado de ejecutar las actividades de la unidad y velar porque estas se cumplan de acuerdo a los programas, fechas y plazos establecidos. -Atender y resolver consultas verbales y escritas que le presentan sus superiores, subalternos, compañeros y público en general y brindar asesoría en materia de su especialidad. -Redactar y revisar informes, proyectos, reglamentos, instructivos, manuales, memorandos, circulares, cartas, mensajes y otros instrumentos técnicos y documentos similares que surgen como consecuencia de las actividades que realiza. -Velar porque se cumplan las normas disciplinarias establecidas y atender las actividades relacionadas con el período de inducción de los empleados que ingresan a la unidad que dirige. 	Dirección Ejecutiva	Cuatro puestos por cargos fijos del Régimen de Servicio Civil: Un Jefe del Servicio Civil 1, Un Oficinista de Servicio Civil 1 y Dos Conductores de Servicio Civil 1.
Unidad	Normativa	Funciones	Dependencia Jerárquica	Conformación
Área Ogereh	Ley Integral para la Persona Adulta Mayor, No. 7935.	<ul style="list-style-type: none"> -Planear, organizar, dirigir y controlar los diferentes procesos de Recursos Humanos de Conapam. -Realizar las actividades dirigidas a la consecución de los objetivos, políticas, planes y estrategias en materia de recursos humanos, propiciando para ello la implementación de un eficiente y eficaz sistema de planificación y evaluación del desempeño, así como de apoyo a las de cargas de trabajo y planificación del recurso humano. -Aplicar las políticas y 	Dirección Administrativa Financiera	Dos puestos por cargos fijos del Régimen de Servicio Civil: Un Jefe del Servicio Civil 1, Un Profesional de Servicio Civil 1-A.

		<p>normativa que en materia de la Administración de Recursos Humanos, se emitan.</p> <p>-Llevar a cabo el proceso de provisión de Recursos Humanos de acuerdo con los planes estratégicos institucionales y la situación de plazas vacantes, desarrollando los concursos internos conforme lo establece la normativa vigente, y coordinando los concursos externos con las instancias respectivas.</p> <p>-Realizar los estudios y actividades correspondientes al proceso de análisis ocupacional, en concordancia con la estructura orgánica y los requerimientos ocupacionales de la Institución y someterlos a la aprobación ante la autoridad presupuestaria.</p> <p>-Mantener actualizados los manuales que se utilizan en el desempeño de sus actividades.</p> <p>-Brindar la información que se le solicite en cuanto a las diferentes actividades que se desarrollan en materia de análisis ocupacional.</p> <p>-Realizar las actividades de registro, trámite y control de Recursos Humanos, que implica: presupuesto, relación de puestos, movimientos de personal según lo estipulado cálculos salariales, reajustes, actualización de expedientes y prontuarios, emisión de constancias y certificaciones de experiencia, anualidades, salario, y otras similares a solicitud del interesado.</p> <p>-Efectuar los estudios necesarios para determinar la procedencia del pago por incentivos económicos (carrera profesional, dedicación exclusiva, prohibición, y otros similares.).</p> <p>-Asesorar y orientar a superiores, jefaturas de la Institución y demás personal, en materia de Recursos Humanos, presupuesto para el pago de los mismos.</p> <p>-Participar activamente, colaborar y cumplir con todas las políticas, procedimientos y regulaciones relativas al aseguramiento de la calidad que desarrolle e implemente la empresa.</p>		
Unidad	Normativa	Funciones	Dependencia Jerárquica	Conformación
Proveduría Institucional	-Ley Integral para la Persona Adulta Mayor, No. 7935.	-Revisión integral de los documentos que conforman el expediente de contrataciones directas, y licitaciones diversas incluida la recomendación de adjudicación. -Tramitar órdenes de compra de acuerdo con los montos máximos establecidos por el Conapam, de conformidad con lo	Dirección Administrativa Financiera	Tres puestos por cargos fijos del Régimen de Servicio Civil: Un Profesional del Servicio Civil 3, Un Profesional de Servicio Civil 1-A y Un Técnico de Servicio Civil 1.

		<p>indicado en las leyes y reglamentos internos y externos que la rigen.</p> <ul style="list-style-type: none"> -Coordinar y aprobar la remisión inmediata de las ofertas recibidas en los procesos licitatorios para el estudio jurídico y técnico. -Revisar previamente los informes de adjudicación, modificaciones, prórrogas y finiquitos que se generen en el área. -Coordinar y tramitar las notificaciones de adjudicación y resolución de recursos de revocatoria interpuestos en los diferentes procesos licitatorios. Remitir a la Gaceta para su publicación. -Autorizar la devolución de las garantías de participación y cumplimiento y las prórrogas requeridas conforme a la normativa vigente y procedimientos internos. -Revisar las órdenes de compra, relacionadas con los procesos licitatorios y sobre reajustes de precio. -Evaluar, revisar y coordinar la implantación de políticas y procedimientos de los procesos de recepción, trasiego, almacenamiento y entrega de materiales, equipos. -Revisar y aprobar el Plan Anual de Adquisiciones de la bodega. -Revisar y aprobar los pedidos de artículos para el reabastecimiento de existencias. -Revisión del informe final de los resultados de las tomas físicas de inventario realizados durante el período. -Supervisar los estudios técnicos de adquisiciones de gran complejidad. -Participar en la elaboración de planes, programas y proyectos, a fin de ordenar el trabajo y procurar un mejor aprovechamiento de los recursos. 		
Unidad	Normativa	Funciones	Dependencia Jerárquica	Conformación
Área Archivo Central	<p>-Ley del Sistema Nacional de Archivos, No. 7202 de 24 de octubre de 1990.</p> <p>-Ley de Certificados, firmas digitales y documentos</p>	<p>-Centralizar todo el acervo documental de las dependencias y oficinas de la institución, de acuerdo con los plazos de remisión de documentos.</p> <p>Coordinar con la Dirección General del Archivo Nacional la ejecución de las políticas archivísticas de la institución respectiva.</p> <p>-Reunir, conservar, clasificar, ordenar, describir, seleccionar, administrar y facilitar el acervo documental de la institución.</p>	<p>Dirección Administrativa Financiera</p>	<p>Un puesto por cargos fijos del Régimen de Servicio Civil: Profesional de Servicio Civil 1-A.</p>

	<p>electrónicos, No. 8454 de 30 de agosto de 2005.</p> <p>-Ley General de Control Interno, No. 8292 de 31 de julio de 2002.</p> <p>-Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Archivos, Decreto No. 24023-C de 30 de enero de 1995.</p> <p>-Reglamento a la Ley de Certificados, Firmas Digitales y Documentos Electrónicos, Decreto No. 33018 de 20 de marzo de 2006.</p> <p>-Directriz con las regulaciones técnicas sobre la administración de los documentos producidos por medios automáticos. Publicada en la Gaceta No. 61 de 28 de marzo 2008.</p> <p>-Directriz sobre uso de papel y tinta para la producción de documentos con valor científico-cultural, de conservación permanente, en todos los archivos que formen parte del Sistema Nacional de Archivos. Publicada en la Gaceta No. 65 de 1 de abril de 2004.</p>	<p>Asimismo, transferir a la Dirección General del Archivo Nacional los documentos que hayan cumplido el período de vigencia administrativa.</p> <p>-Elaborar los instrumentos y auxiliares descriptivos necesarios para aumentar la eficiencia y eficacia en el servicio público.</p> <p>-Velar por la aplicación de políticas archivísticas y asesorar técnicamente al personal de la institución que labore en los archivos de gestión.</p> <p>-Colaborar en la búsqueda de soluciones para el buen funcionamiento del archivo central y de los archivos de gestión de la entidad. Los archivistas que laboren en el archivo central deberán asistir a la asamblea general de archivistas, cada año.</p> <p>-Solicitar asesoramiento técnico a la Dirección General del Archivo Nacional, cuando sea necesario.</p> <p>-Integrar el comité a que se refiere el artículo 33 de la presente ley.</p> <p>-Solicitar a la Comisión Nacional de Selección y Eliminación de Documentos autorización para eliminar documentos. El jefe formará parte de la Comisión, de acuerdo con el artículo 32 de la presente ley. Rendir un informe anual a la Dirección General del Archivo Nacional sobre el desarrollo archivístico de la institución. Esta Dirección dará a conocer los resultados a la Junta Administrativa del Archivo Nacional.</p> <p>-Entregar a la Dirección General del Archivo Nacional, según lo establezca el reglamento, una copia de los instrumentos de descripción, en lo que esté registrada toda la documentación.</p>		
--	--	---	--	--

Fuente: Elaboración propia con base al Estudio de Reorganización del Conapam, 2012.

Anexo 05. Lista de miembros del Sinatec año 2012.

**CONSEJO NACIONAL DE LA PERSONA ADULTA MAYOR
SISTEMA NACIONAL DE ATENCIÓN INTEGRAL A LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES
(SINATEC), LISTA DE MIEMBROS**

#	INSTITUCIÓN	NOMBRE
1	Asociación Gerontológica Costarricense (AGECO)	Fabián Trejos Cascante
2	Asociación Gerontológica Costarricense (AGECO)	Isela Corrales Mejía
3	Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI)	Gerardo Hernández Quirós
4	Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS)	Ligia Calvo Alvarado
5	Federación Costarricense Nacional de Protección al Adulto (FECUNAP)	Elizabeth Barquero Segura
6	Federación Nacional de Jubilados y Pensionados (FENAJUP)	William Méndez Ruíz
7	Hospital Nacional de Geriátrica y Gerontología Dr. Raúl Blanco Contreras (HNGC)	Jeannette Martínez Muñoz
8	Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)	Carmen Fallas Porras
9	Instituto Nacional de Aprendizaje (INA)	María Isabel Chamorro Santamaría
10	Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU)	Frella Fernández Corrales
11	Instituto Tecnológico de Costa Rica (ITCR)	Flora Jiménez Quesada
12	Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional (JUPMNA)	Sonia Salas Badilla
13	Junta de Protección Social (JPS)	Grettel Arias Alfaro
14	Ministerio de Educación Pública (MEP)	Maribel Masís Muñoz
15	Ministerio de Salud (MS)	Cleidy Monge Castillo
16	Ministerio de Salud (MS)	Victoria Corrales Mora
17	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS)	Sandra Mongalo Chan
18	Municipalidad de San José (MSJ)	Cynthia Fallas Vargas
19	Universidad de Costa Rica (UCR)	Marisol Rapsó Brenes
20	Universidad de Costa Rica (UCR)	Mabell Granados Hernández
21	Universidad Estatal a Distancia (UNED)	Priscilla Barrientos Paz
22	Universidad Nacional (UNA)	Maribel León Fernández
23	Defensoría de los Habitantes	Rosy Zuñiga Villegas

Suplentes

Universidad de Costa Rica	Karen Masís Fernández
Universidad Estatal a Distancia	Melissa Sánchez Salas
Federación Nacional de Jubilados y Pensionados (FENAJUP)	Geovanny Céspedes Salazar (Suplente)

Otras personas que participaron en las Reuniones del SINATEC

Asociación Josefina Ugalde Cespedes	Flor de María Ugalde
Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (CONAPAM)	Fanny Arce Hernández

**CONSEJO NACIONAL DE LA PERSONA ADULTA MAYOR
SISTEMA NACIONAL DE ATENCIÓN INTEGRAL A LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES
(SINATEC), LISTA DE MIEMBROS**

#	INSTITUCIÓN	NOMBRE
	Ministerio de Salud ARS	José Altamirano
	Ministerio de Salud ARS	Flor Villalobos
	Ministerio de Salud	Karla Poveda López
	Ministerio de Salud ARS Curridabat	Celia Ruiz M.
	Ministerio de Salud ARS Escazú	José Eduardo Carvajal
	Hospital México	Melba Quesada Viquez
	Hospital San Juan de Dios	Ana Josefina Güell Durán
	Ministerio de Salud ARS Sta. Ana	Flor Durán Fonseca
	Ministerio de Salud ARS Aserri	Dominga García Morales
	Ministerio de Salud ARS	Deyanira Rosés Vásquez
	Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU)	Sylvia Gutiérrez Camacho
	RCS	Bernardita Sancho Gómez
	Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (CONAPAM)	Laura Castro González
	Ministerio de Salud	Claudia Jiménez Salazar
	Hospital Nacional de Geriátricos y Gerontología (H. Raúl Blanco Cervantes) (HNGC-987)	Fernando Morales Martínez
	AIP DDSS CCSS	Stella Bolaños Varela
	Instituto Nacional de Aprendizaje	Marjorie Chavarría Vásquez
	Instituto Nacional de Aprendizaje	Marta Elena Brenes Morales
	Caja Costarricense del Seguro Social	Luz Elena Arreola Ramos
	Ministerio de Salud	Rita Méndez Villalobos
	Hospital Dr. Raúl Blanco Cervantes	Marianela Parks Jones
	Hospital Dr. Raúl Blanco Cervantes	Marta Arias Venegas
	Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (CONAPAM)	Randall Trejos Chavés
	PROINVE-INISA UCR	Norma Lau Sánchez
	Consejo de Notables- CONAPAM	Olmedo Castro Rojas
	Consejo de Notables- CONAPAM	Flory Saborío Hernández
	Consejo de Notables- CONAPAM	Dunia Chacón Chavarría
	Consejo de Notables- CONAPAM	Virginia Pérez R.
	Pastoral Social Desamparados	Olga Marta Marín Méndez
	Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (CONAPAM)	Surayé Solano Abarca
	Hospital San Juan de Dios	Celenia Corrales Fallas

Fuente: Reglamento de Trabajo del Sinatec, 2003.

Anexo 06. Descripción de obligaciones establecidas en la Ley N° 7935 o en el Reglamento a la Ley N° 7935 para actores relacionados al envejecimiento y vejez, y sus programas.

ACTOR	MARCO LEGAL	RESPONSABILIDADES OTORGADAS POR EL MARCO LEGAL	PROGRAMAS, PROYECTOS O SERVICIOS ENFOCADOS A LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES IDENTIFICADOS
Asociación Gerontológica Costarricense (Miembro de la Junta Rectora)	Ley N° 7935, artículo 37, inciso i). Reglamento a la Ley N° 7935, artículo 2, inciso a).	Reglamento a la Ley N° 7935, artículo 2, inciso a). La Junta Rectora del Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor deberá impulsar el establecimiento de mecanismos que permitan verificar los logros en términos del mejoramiento de la calidad de vida de las personas adultas mayores y la creación de alianzas estratégicas con los diferentes sectores de la vida nacional.	Red Nacional de Clubes de Personas Mayores. Programa Personas Mayores Voluntarias. Programa Educando para el Envejecimiento. Incidencia en Políticas Públicas y Relaciones Institucionales. Observatorio de los Derechos Humanos de las Personas Adultas Mayores.
Asociaciones de pensionados (Miembro de la Junta Rectora)	Ley N° 7935, artículo 37, inciso i). Reglamento a la Ley N° 7935, artículo 2, inciso a).	Reglamento a la Ley N° 7935, artículo 2, inciso a) La Junta Rectora del Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor deberá impulsar el establecimiento de mecanismos que permitan verificar los logros en términos del mejoramiento de la calidad de vida de las personas adultas mayores y la creación de alianzas estratégicas con los diferentes sectores de la vida nacional.	Ayudas anuales por concepto de medicamentos, lentes, consultas médicas, compra de aparatos ortopédicos, etc. Derecho subsidio por defunción en el caso del fallecimiento del Asociado directo. Préstamo de equipo de convalecencia, como sillas de ruedas, andaderas, bastones, etc. Cursos de capacitación personal. Talleres de manualidades, de baile popular, de Yoga y actividades sociales.
Caja Costarricense del Seguro Social	Ley N° 7935, artículo 37, inciso i).	Reglamento a la Ley N° 7935, artículo 2, inciso a). La Junta Rectora del Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor deberá impulsar el establecimiento de mecanismos que permitan verificar los	Pensiones: Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM)

(Miembro de la Junta Rectora)	Reglamento a la Ley N° 7935, artículo 2, inciso a). Reglamento a la Ley N° 7935, artículo 14	<p>logros en términos del mejoramiento de la calidad de vida de las personas adultas mayores y la creación de alianzas estratégicas con los diferentes sectores de la vida nacional.</p> <p>Reglamento a la Ley N° 7935, artículo 14. I. Gerencia médica:</p> <p>a) Crear y ejecutar programas de atención preventiva, hospitalaria, clínica, de emergencia y de rehabilitación para las personas adultas mayores. Implementados en todos los niveles de atención, incluyendo EBAIS, sin deteriorar los demás servicios de salud que brinda la CCSS a las personas adultas mayores. b) Contar con programas de promoción, prevención, curación y rehabilitación en los servicios de salud para las personas adultas mayores. Además, proveerá programas de odontología, oftalmología, audiología y nutrición con el propósito de fomentar un estilo de vida saludable, el auto cuidado de la salud y la independencia funcional. c) Diseñar y ejecutar un programa contra la violencia intrafamiliar que contemple todos los niveles de atención en salud e incluya medidas de protección. d) Elaborar un Plan de Atención Preferencial para facilitarles la realización de gestiones administrativas. e) Desarrollar, programas de educación y apoyo a las familias de las personas adultas mayores con el fin de favorecer la permanencia de éstas en el seno familiar y en la comunidad f) Proporcionar, servicios de apoyo a las personas adultas mayores con discapacidad. g) Crear y fortalecer servicios de Geriatría en todos los hospitales generales</p> <p>II. Gerencia de pensiones</p> <p>a) Brindar información clara y accesible sobre los requisitos que se deben cumplir para obtener una pensión. b) Agilizar los trámites para conceder la pensión a las personas adultas mayores que hayan contribuido al Régimen</p>	<p>Régimen No Contributivo de Pensiones por Monto Básico</p> <p>Prestaciones Sociales.</p> <p>Programa Ciudadano de Oro.</p> <p>Programa Desarrollo de la Población Adulta Mayor.</p> <p>Programa Estancias y Ayudas Sociales.</p> <p>Juegos Dorados de la Seguridad Social</p> <p>Prestaciones de Salud</p> <p>Programa ampliado de inmunizaciones (Vacunación al Adulto Mayor)</p> <p>Programas, proyectos o servicios dirigidos a las personas adultas mayores por parte de instituciones públicas</p> <p>Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS)</p> <p>Atención Integral Básica al Adulto Mayor</p> <p>Atención geriátrica especializada</p>
--------------------------------------	--	--	---

		<p>de Invalidez, Vejez y Muerte, y otorgar la Pensión del Régimen no Contributivo a las personas que se encuentren en situación de pobreza y exclusión social, y que no hayan contribuido al Régimen anterior. c) Garantizar, a través de las gerencias y direcciones de cada unidad de atención, las condiciones y recursos necesarios en materia de procedimientos administrativos con el objetivo de brindar una atención preferencial a las personas adultas mayores.</p> <p>III. Dirección de comunicación organizacional, con la asesoría de la Dirección Técnica de Servicios y el HRBC.</p> <p>a) Elaborar y proporcionar información y asesoría permanente sobre los procesos de autocuidado, mantenimiento de la salud, deberes y derechos de las personas adultas mayores. b) Promover, a través del HRBC, programas de capacitación al personal de salud en todos los niveles de atención para favorecer la permanencia de las personas adultas mayores con la familia y la comunidad. De considerarlo conveniente podrá solicitar ayuda al CENDEISSS. Para facilitar el cumplimiento de lo dispuesto anteriormente, el Presidente Ejecutivo de la institución, podrá contar con una comisión asesora conformada, por lo menos, con un representante de cada Gerencia.</p>	
<p>Consejo Nacional de Rectores (Miembro de la Junta Rectora)</p>	<p>Ley N° 7935, artículo 37, inciso i). Reglamento a la Ley N° 7935,</p>	<p>Reglamento a la Ley N° 7935, artículo 2, inciso a). La Junta Rectora del Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor deberá impulsar el establecimiento de mecanismos que permitan verificar los logros en términos del mejoramiento de la calidad de vida de las personas adultas mayores y la creación de alianzas estratégicas con los diferentes sectores de la vida nacional.</p>	<p>Subcomisión Interuniversitaria de la Persona Adulta Mayor.</p>

	artículo 2, inciso a).	Reglamento a la Ley N° 7935, artículo 17, inciso b) El Consejo Nacional de Rectores (CONARE) impulsará la formulación de programas educativos de pregrado y postgrado en geriatría y gerontología en todos los niveles de atención en salud; asimismo, velará para que las universidades estatales incluyan la geriatría en sus currículos de medicina y la gerontología en las demás carreras pertenecientes al menos a las áreas de salud y ciencias sociales.	
Federación Cruzada Nacional de Protección al Anciano (Miembro de la Junta Rectora)	Ley N° 7935, artículo 37, inciso i). Reglamento a la Ley N° 7935, artículo 2, inciso a).	Reglamento a la Ley N° 7935, artículo 2, inciso a). La Junta Rectora del Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor deberá impulsar el establecimiento de mecanismos que permitan verificar los logros en términos del mejoramiento de la calidad de vida de las personas adultas mayores y la creación de alianzas estratégicas con los diferentes sectores de la vida nacional.	Capacitación y asesoría a las Instituciones afiliadas. Servicios orientados al cuidado integral de la persona adulta mayor.
Instituto Mixto de Ayuda Social (Miembro de la Junta Rectora)	Ley N° 7935, artículo 37, inciso i). Reglamento a la Ley N° 7935, artículo 2, inciso a). Reglamento a la Ley N° 7935, artículo 23	Reglamento a la Ley N° 7935, artículo 2, inciso a). La Junta Rectora del Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor deberá impulsar el establecimiento de mecanismos que permitan verificar los logros en términos del mejoramiento de la calidad de vida de las personas adultas mayores y la creación de alianzas estratégicas con los diferentes sectores de la vida nacional. Reglamento a la Ley N° 7935, artículo 23. Sobre los procedimientos de cooperación: El Banco Hipotecario de la Vivienda, el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo y el IMAS, entre otras instituciones, podrán establecer en forma conjunta, mediante convenios de cooperación, los instrumentos que fueren necesarios para la mejor implementación de las medidas tendientes al cumplimiento de las anteriores disposiciones.	Asistencia Social para el Desarrollo

Ministerio de Salud (Miembro de la Junta Rectora)	Ley N° 7935, artículo 37, inciso i).	Reglamento a la Ley N° 7935, artículo 2, inciso a). La Junta Rectora del Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor deberá impulsar el establecimiento de mecanismos que permitan verificar los logros en términos del mejoramiento de la calidad de vida de las personas adultas mayores y la creación de alianzas estratégicas con los diferentes sectores de la vida nacional.	Norma para la Habilitación de los Establecimientos de Atención Integral a la Personas Adultas Mayores. Manual de Normas para la Acreditación de Establecimientos de Atención Integral a la Persona Adulta Mayor (Centro Diurno, Albergue y Hogar).
	Reglamento a la Ley N° 7935, artículo 2, inciso a). Ley N° 7935, Artículo 54	Ley N° 7935, artículo 18. Corresponde al Ministerio de Salud: a) Garantizar que existan en el país programas de salud dirigidos a la población mayor de sesenta y cinco años. b) Dirigir y promover las acciones de educación y promoción tendientes a fomentar, entre las personas adultas mayores, los buenos hábitos de mantenimiento de salud, los estilos de vida saludables y el autocuidado. c) Desarrollar programas de capacitación relativos al proceso de envejecimiento. d) Otorgar la acreditación para que funcionen los establecimientos y los programas de atención a las personas adultas mayores. e) Garantizar el presupuesto necesario para cubrir los servicios referidos en los incisos supra señalados.	
		Ley N° 7935, artículo 54. Habilitación y acreditación de establecimiento: Los establecimientos públicos, privados y mixtos que pretenda brindar servicios de atención a las personas adultas mayores deberán habilitarse ante el Ministerio de Salud y estar en proceso d acreditación conforme a la Ley General de Salud y sus reformas como requisito previo para que el Consejo pueda cumplir su funciones y autorizar el financiamiento parcial o total con recurso económicos del Estado, así como para que el Instituto	

		Mixto de Ayuda Social pueda otorgarles el carácter de bienestar social a tales programas.	
Junta de Protección Social (Miembro de la Junta Rectora)	Ley N° 7935, artículo 37, inciso i). Reglamento a la Ley N° 7935, artículo 2, inciso a).	Reglamento a la Ley N° 7935, artículo 2, inciso a). La Junta Rectora del Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor deberá impulsar el establecimiento de mecanismos que permitan verificar los logros en términos del mejoramiento de la calidad de vida de las personas adultas mayores y la creación de alianzas estratégicas con los diferentes sectores de la vida nacional.	Programa de Apoyo a la Gestión y Programa de Atención a Proyectos específicos, Apoyar programas médico-asistenciales mediante el aporte de recursos económicos.
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (Miembro de la Junta Rectora)	Ley N° 7935, artículo 37, inciso i) y artículo 31 Reglamento a la Ley N° 7935, artículo 2, inciso a), artículo 5, artículo 10, y artículo 24	Reglamento a la Ley N° 7935, artículo 2, inciso a). La Junta Rectora del Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor deberá impulsar el establecimiento de mecanismos que permitan verificar los logros en términos del mejoramiento de la calidad de vida de las personas adultas mayores y la creación de alianzas estratégicas con los diferentes sectores de la vida nacional. Ley N° 7935, artículo 31. Oportunidades laborales: A todas las personas adultas mayores deberá brindárseles la oportunidad de realizar actividades que les generen recursos financieros. Para lograrlo, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social deberá: a) Propiciar la organización de las personas adultas mayores en grupos productivos de diferente orden. b) Fomentar el desarrollo de programas de capacitación para que las personas adultas mayores adquieran conocimientos y destrezas, en el campo de la formulación y	Programa Nacional de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa (PRONAMYPE)

	<p>ejecución de proyectos productivos.</p> <p>c) Asesorar a las personas adultas mayores para que puedan tener acceso a fuentes blandas de financiamiento. Se dará preferencia a las que otorgan cooperaciones financieras no reembolsables.</p> <p>d) Organizar una bolsa de trabajo mediante la cual se identifiquen actividades laborales que puedan ser desempeñadas por las personas adultas mayores y orientarlas para que presenten ofertas de trabajo.</p> <p>e) Impulsar programas de preparación para la jubilación en los centros de trabajo públicos y privados"</p> <hr/> <p>Reglamento a la Ley N° 7935, artículo 5. Mecanismos para garantizar el cumplimiento de los derechos laborales: Además de la normativa que existe en otras leyes y reglamentos se tomará en cuenta que:</p> <p>a) El MTSS, como ente rector en esta materia, mediante todas sus Direcciones y Oficinas, garantizará la equiparación de oportunidades y la no discriminación para el acceso al trabajo; así como, el mantenimiento y promoción de éste para todas las personas adultas mayores.</p> <p>b) El MTSS incluirá en su Plan Anual Operativo la divulgación y difusión de los derechos que la Ley otorga en el campo laboral a las personas adultas mayores.</p> <p>c) El MTSS, por medio de la Dirección de Asuntos Laborales, brindará y</p>	
--	--	--

		<p>prestará sus servicios de manera accesible, adecuada, efectiva y oportuna para atender consultas y reclamos de personas trabajadoras adultas mayores.</p> <p>d) El MTSS, en coordinación con el Consejo, mantendrá reuniones periódicas para la promoción, sensibilización y concienciación del sector empresarial nacional, de manera que apliquen los criterios y derechos consagrados por la Ley.</p> <p>Reglamento a la Ley N° 7935, artículo 10. Sobre los deberes del Estado: Para el cumplimiento de los deberes que otorga la Ley al Estado, se establece que:</p> <p>a) Los Ministerios rectores en materia de Salud, Vivienda y Seguridad social, deberán crear y ejecutar programas y proyectos para las personas adultas mayores, tal y como lo establece la Ley.</p> <p>b) El MTSS coordinará con las instituciones necesarias, los programas de preparación para la jubilación de los trabajadores del sector público y privado.</p> <p>Reglamento a la Ley N° 7935, artículo 24. Sobre las oportunidades laborales: Como complemento a lo establecido en el artículo 4 de la Ley y el artículo 5 del presente Reglamento, el MTSS como ente rector, deberá:</p> <p>a) Brindar, por medio del Programa Nacional para la Micro y Pequeña Empresa, asesoramiento, capacitación y asistencia técnica a las personas adultas mayores que quieran ser beneficiarias de los créditos contenidos en los programas desarrollados institucionalmente y aportar la información</p>	
--	--	---	--

	<p>necesaria sobre proyectos productivos que se refieran a la actividad ordinaria del Ministerio.</p> <p>b) Financiar programas tendientes a brindar oportunidades económicas a las personas adultas mayores; así como programas que se desarrollen en el ámbito estatal de financiamiento no reembolsable por medio de la Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, dentro del marco legal existente.</p> <p>c) Promover la captación de empleo de personas adultas mayores por parte de empresas, asociaciones, cámaras y cualquier otra entidad patronal.</p> <p>d) Apoyar y servir de facilitador a las organizaciones de personas adultas mayores en la ejecución de acciones que éstas realicen dentro del mercado laboral.</p> <p>e) Velar para que la ubicación de empleo de las personas adultas mayores trabajadoras cumpla las condiciones y derechos, en forma digna y adecuadamente remunerada.</p> <p>f) Brindar asesoramiento a los empleadores para el análisis de puestos y readaptación del empleo a las personas adultas mayores.</p> <p>g) Brindar permanentemente información sistematizada a las personas adultas mayores sobre la oferta y demanda del mercado laboral, a través de la Dirección General de Empleo.</p>	
--	--	--

		<p>h) Ofrecer asistencia técnica a los departamentos de recursos humanos de las empresas, a efecto de que se promueva la colocación de personas adultas mayores que reúnan los requisitos establecidos en su petición de personal, efectuando su seguimiento y evaluación, de forma que el mecanismo de reclutamiento se adapte a las necesidades de las personas adultas mayores.</p>	
<p>Ministerio de Educación Pública (Miembro de la Junta Rectora)</p>	<p>Reglamento a la Ley N° 7935, artículo 16 y artículo 17 inciso c.</p>	<p>Reglamento a la Ley N° 7935, artículo 16. Sobre el acceso a la educación: Para cumplir con el derecho de acceso a la educación en sus diferentes niveles y bajo modalidades acordes con los intereses y posibilidades de las personas adultas mayores, el Ministerio de Educación Pública como ente rector y en coordinación con las universidades y los diferentes órganos del sector, deberán fomentar:</p> <p>a) El acceso a los diferentes niveles del sistema educativo, proporcionando a la persona adulta mayor oportunidades, facilidades e incentivos para acceder a la educación formal y no formal.</p> <p>b) El acceso a la educación universitaria para las personas adultas en igualdad de condiciones.</p> <p>c) La creación de cursos libres que beneficien a la persona adulta mayor.</p> <p>Reglamento a la Ley N° 7935, artículo 17, inciso c). Sobre los programas especializados: Para garantizar el cumplimiento del artículo 20 de la Ley, se establece que: c) El Ministerio de Educación Pública por medio del Consejo Nacional de Enseñanza Superior Universitaria Privada (CONESUP) velará para que las universidades privadas incluyan la</p>	<p>Acciones programáticas para la atención de las personas adultas mayores en el marco del Plan estratégico nacional 2006-2012.</p>

		geriatría en sus currículos de medicina y gerontología en las demás carreras pertenecientes a las áreas de salud y ciencias sociales.	
Banco Hipotecario de la Vivienda (Banhvi)	Ley N° 7935, artículo 30	Ley N° 7935, artículo 30. Deberá promover la adjudicación del derecho de uso y habitación de viviendas a favor de las personas adultas mayores que carezcan de ellas. La regulación de este derecho será responsabilidad del Ministerio de la Vivienda, según las recomendaciones del Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor.	Bono familiar de vivienda para persona adulta mayor
	Reglamento a la Ley N° 7935, artículo 21 y 22	Reglamento a la Ley N° 7935, artículo 21. Sobre la tramitación de operaciones de bono familiar: El Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, y el Banco Hipotecario de la Vivienda tomarán las previsiones financieras y administrativas necesarias para proceder a otorgar el bono familiar de vivienda, en sus diferentes modalidades, a las personas adultas mayores.	
		Reglamento a la Ley N° 7935, artículo 22. Sobre las previsiones especiales: El Banco Hipotecario de la Vivienda y las entidades autorizadas del Sistema Financiero Nacional para la vivienda deberán tomar las previsiones que fueren necesarias para que las viviendas o los inmuebles que fueren otorgados, reparados o ampliados a las personas adultas mayores, cuenten con la infraestructura y ubicación adecuadas para su correcta y expedita utilización de parte de dichas personas y para garantizar que habiten en entornos seguros y adaptables. No se tramitarán operaciones cuando los inmuebles no se encontraren en dichas circunstancias.	

Instituto Costarricense del Deporte y Recreación	Ley N° 7935, artículo 22 Reglamento a la Ley N° 7935, artículos 9 y 19	Ley N° 7935, artículo 22. Por medio del Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes y el Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación, el Estado promoverá programas que generen espacios para estimular el desarrollo de las potencialidades y capacidades intelectuales, físicas, culturales, deportivas y recreativas de las personas adultas mayores. Contarán con el apoyo de organizaciones no gubernamentales, la comunidad organizada y los gobiernos locales.	Juegos Dorados, dirigidos a adultos mayores, junto con la Caja Costarricense del Seguro Social y la Universidad Nacional
		Reglamento a la Ley N° 7935, artículo 9. Función del Consejo: Para cumplir con lo establecido en el artículo II de la Ley, el Consejo negociará beneficios en las siguientes áreas: c) Descuentos en el precio de las entradas a eventos de entretenimiento, artes y deportes, para lo cual contará con el apoyo del Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes, el ICODER y la participación activa de sus órganos adscritos.	
		Reglamento a la Ley N° 7935, artículo 19. El MCJD y el ICODER deberán incorporar en su Plan Anual Operativo, acciones vinculantes para los diferentes órganos adscritos, de manera que en sus programaciones se contemple el desarrollo de las potencialidades y capacidades intelectuales, artísticas, deportivas y recreativas de las personas adultas mayores. a) El MCJD y el ICODER deberán incorporar en su Plan Anual Operativo, acciones vinculantes para los diferentes órganos adscritos, de manera que en sus programaciones se contemple el desarrollo de las potencialidades y capacidades intelectuales, artísticas, deportivas y recreativas de las personas adultas mayores.	

		<p>f) El Consejo Nacional del Deporte y la Recreación del ICODER -deberá contemplar dentro del Plan Nacional que regirá el deporte y la recreación, la participación, apoyo, fomento y estímulo en sus actividades a las personas adultas mayores.</p> <p>g) La Dirección Nacional del ICODER velará para que cualquier persona u organización gubernamental y no gubernamental contemplen, dentro del marco jurídico existente, los beneficios que se otorguen a las personas adultas mayores dentro del plan mencionado en el inciso anterior.</p> <p>h) El ICODER debe garantizar a las personas adultas mayores descuentos, de hasta un 50%, en las tarifas de entrada, en aquellas actividades deportivas y recreativas que organice y desarrolle en instalaciones del Estado.</p> <p>i) El ICODER promoverá con los diferentes grupos deportivos privados el establecimiento de convenios para facilitar el acceso de las personas adultas mayores a sus diferentes presentaciones y el establecimiento de tarifas preferenciales.</p> <p>j) El MCJD y el ICODER, a la brevedad posible, deberán hacer las adecuaciones en la infraestructura para las personas adultas mayores en bibliotecas, museos, instalaciones deportivas y teatros bajo su tutela.</p>	
Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes	Ley N° 7935, artículo 22 Reglamento a la Ley N° 7935, artículos 9 y 19	Ley N° 7935, artículo 28. Previsiones especiales El Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo y las municipalidades exigirán que los planos de construcción de los establecimientos públicos, comerciales, de servicio o entretenimiento prevean los requerimientos de construcción adecuados para las personas adultas mayores, de acuerdo con las recomendaciones fijadas por el Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor.	Programa de extensión cultural

Instituto Nacional de Aprendizaje	Ley N° 7935, artículo 25. Reglamento a la Ley N° 7935, artículo 20.	<p>Ley N° 7935, artículo 25. Igualdad de oportunidades. El Instituto Nacional de Aprendizaje y los demás centros públicos de capacitación otorgarán, a las personas adultas mayores, igualdad de oportunidades en el acceso a los servicios brindados por ellos.</p> <p>Reglamento a la Ley N° 7935, artículo 20. Para garantizar el acceso a la educación y los derechos de las personas adultas mayores en materia de oportunidades, el Consejo suscribirá los convenios que considere necesario con el Instituto Nacional de Aprendizaje, a fin de que éste pueda:</p> <p>a) Ofrecer información y asesoramiento grupal o individual, dirigido a la persona adulta mayor que le permita descubrir sus aptitudes, habilidades, necesidades e intereses profesionales; así como, las oportunidades de acceso a la formación profesional en el campo laboral.</p> <p>b) Garantizar la participación de las personas adultas mayores en sus programas de capacitación y formación profesional mediante el desarrollo de cursos, módulos, talleres y otras acciones formativas que reconozcan las capacidades, aptitudes, actitudes, destrezas, necesidades y valores de la persona adulta mayor.</p> <p>c) Incorporar en los contenidos de los módulos, cursos, seminarios y talleres la temática de la persona adulta mayor.</p> <p>f) Desarrollar talleres de sensibilización y capacitación dirigidos al personal técnico, docente y de apoyo con el fin de brindar las herramientas básicas en la atención y seguimiento a la persona adulta mayor.</p> <p>g) Ofrecer al sector empresarial y a otras instituciones del sector público, que así lo soliciten, cursos de capacitación para que el personal pueda contar con las herramientas mencionadas en el inciso anterior.</p> <p>h) Otorgar a la persona adulta mayor las facilidades necesarias para</p>	Atención a la Población Adulta Mayor con Servicios de Capacitación y Formación Profesional.
--	---	---	---

		asegurar un trato adecuado en la tramitación de asuntos administrativos de acuerdo con el inciso b) del artículo 13 del presente Reglamento. i) Otorgar una certificación a la persona adulta mayor que ha adquirido un reconocimiento en una institución técnica, siempre y cuando se ajuste al procedimiento establecido.	
Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo	Ley N° 7935, artículo 28.	Ley N° 7935, artículo 28. Previsiones especiales El Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo y las municipalidades exigirán que los planos de construcción de los establecimientos públicos, comerciales, de servicio o entretenimiento prevean los requerimientos de construcción adecuados para las personas adultas mayores, de acuerdo con las recomendaciones fijadas por el Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor.	Bono Familiar de Vivienda
Ministerio de Obras Públicas y Transporte	Reglamento a la Ley N° 7935, artículos 9 y 11.	Reglamento a la Ley N° 7935, artículo 9. Función del Consejo: Para cumplir con lo establecido en el artículo II de la Ley, el Consejo negociará beneficios en las siguientes áreas: a) Transporte público colectivo remunerado de personas, marítimo y aéreo nacional, para lo cual contará con la asistencia técnica del Ministerio de Obras Públicas y Transportes. Reglamento a la Ley N° 7935, artículo 11. El MOPT velará para que los servicios de transporte público garanticen asientos preferenciales debidamente señalados y la eliminación gradual de toda barrera arquitectónica que presente el servicio.	ND
Ministerio de Vivienda	Ley N° 7935, artículo 26. Reglamento a la	Ley N° 7935, artículo 26.- Financiamiento El Ministerio de Vivienda deberá elaborar normas especiales que permitan la adjudicación expedita de bonos familiares de la vivienda a la población adulta mayor que los requiera.	Bono Familiar de Vivienda

	Ley N° 7935, artículo 21.	Reglamento a la Ley N° 7935, artículo 21. -Sobre la tramitación de operaciones de bono familiar: El Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, y el Banco Hipotecario de la Vivienda tomarán las provisiones financieras y administrativas necesarias para proceder a otorgar el bono familiar de vivienda, en sus diferentes modalidades, a las personas adultas mayores.	
Municipalidades	Ley N° 7935, artículo 28. Reglamento a la Ley N° 7935, artículos 9 y 19.	<p>Ley N° 7935, artículo 28: Previsiones especiales El Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo y las municipalidades exigirán que los planos de construcción de los establecimientos públicos, comerciales, de servicio o entretenimiento prevean los requerimientos de construcción adecuados para las personas adultas mayores, de acuerdo con las recomendaciones fijadas por el Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor.</p> <p>Reglamento a la Ley N° 7935, artículo 9. Función del Consejo: Para cumplir con lo establecido en el artículo II de la Ley, el Consejo negociará beneficios en las siguientes áreas: j) Incentivar, con el apoyo de las entidades no gubernamentales, los gobiernos municipales y otras entidades en el ámbito local, acciones de sensibilización, apoyo y asistencia técnica; así como, campañas educativas para que las personas adultas mayores permanezcan con sus familias.</p> <p>Reglamento a la Ley N° 7935, artículo 19. -Sobre los programas culturales, recreativos y deportivos: Para garantizar el acceso de las personas adultas mayores a los diferentes servicios con que cuenta el país en el campo de las artes, la recreación y los deportes, se establece que: e) La Dirección General de Cultura, con la participación de los gobiernos locales y organizaciones de base comunitaria, promoverá en el ámbito</p>	Varían en cada municipalidad

		regional la realización de actividades que garanticen el acceso y la participación de personas adultas mayores.	
Universidades Públicas y privadas	Ley N° 7935, artículo 23 y 24. Reglamento a la Ley N° 7935, artículo 16 y 17	Ley N° 7935, artículo 23. Acceso a carreras universitarias: Las universidades permitirán el acceso a sus carreras formales a las personas adultas mayores que deseen ingresar, y les facilitará los trámites administrativos.	Programa Integral para la Persona Adulta Mayor (PIAM) UCR. Programa de Atención Integral para la Persona Adulta Mayor (Paipam) UNA. Programa de la Persona Adulta Mayor (PAMTEC) TEC. Programa Integral para la Persona Adulta Mayor (INA). Programas de Gerontología: UCR, UNED.
		Ley N° 7935, artículo 24. Facilidades de estudio Las universidades deberán informar a la población en general sobre las facilidades de estudio que ofrecen a las personas adultas mayores.	
		Reglamento a la Ley N° 7935, artículo 16. Sobre el acceso a la educación: Para cumplir con el derecho de acceso a la educación en sus diferentes niveles y bajo modalidades acordes con los intereses y posibilidades de las personas adultas mayores, el Ministerio de Educación Pública como ente rector y en coordinación con las universidades y los diferentes órganos del sector, deberán fomentar: a) El acceso a los diferentes niveles del sistema educativo, proporcionando a la persona adulta mayor oportunidades, facilidades e incentivos para acceder a la educación formal y no formal. b) El acceso a la educación universitaria para las personas adultas en igualdad de condiciones. c) La creación de cursos libres que beneficien a la persona adulta mayor.	
		Reglamento a la Ley N° 7935, artículo 17. Sobre los programas especializados: Para garantizar el cumplimiento del artículo 20 de la Ley, se establece que:	

		a) El Consejo Superior de Educación, en coordinación con funcionarios del HRBC y las universidades, -sin perjuicio de su autonomía-, formulará programas de pregrado y postgrado en geriatría y gerontología, incluyendo el análisis de la viabilidad económica de estos programas en función de la capacidad instalada. Los programas de geriatría deberán cumplir con los requisitos mínimos establecidos por la Unidad Docente del HRBC.	
--	--	---	--

Fuente: Elaboración propia con información de la Ley N° 7935, el Reglamento a la Ley N° 7935, y páginas web de las diferentes instituciones.

Anexo 07. Comparación de los objetivos, conformación y funciones de la Comisión Técnica de Protocolo de Coordinación según protocolos aprobados en los años 2010 y 2018.

	Protocolo de coordinación para la asignación y el giro de los recursos económicos a las organizaciones privadas sin fines de lucro que atienden a personas adultas mayores 2010	Protocolo de coordinación interinstitucional para la asignación, giro, control y fiscalización de los recursos públicos destinados a la atención y el cuidado de las personas adultas mayores 2018
Objetivo general	Artículo 1 - Objetivo General: Establecer mecanismos de coordinación interinstitucional que permitan orientar y regular la inversión pública destinada a la prestación de los servicios que brindan las organizaciones privadas sin fines de lucro a las personas adultas mayores, así como direccionar esa inversión en la atención de sus necesidades e implementar lineamientos generales sobre la calidad de los servicios requeridos por la población objetivo.	Artículo 1 - Objetivo General. Adoptar e implementar mecanismos de coordinación interinstitucional entre los entes y órganos públicos concedentes de recursos públicos, para el desarrollo de programas dirigidos a las personas adultas mayores, de acuerdo con el ejercicio de sus competencias, el cumplimiento de los fines y funciones y la prestación de los servicios que el ordenamiento jurídico les ha asignado.

<p>Objetivos específicos</p>	<p>Artículo 2 - Objetivos Específicos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Definir acciones que permitan una coordinación sistemática y oportuna, entre los diferentes órganos públicos concedentes de recursos económicos a las organizaciones privadas sin fines de lucro. 2. Identificar las fuentes de financiamiento dirigidas a las organizaciones privadas sin fines de lucro que atienden a personas adultas mayores. 3. Definir acciones que permitan conocer las necesidades más apremiantes de las personas adultas mayores atendidas por las organizaciones privadas sin fines de lucro. 4. Determinar los criterios que garanticen una distribución de recursos económicos acorde con las necesidades de la población adulta mayor. 5. Definir acciones para conocer y medir el grado de cumplimiento de los objetivos y metas de los programas dirigidos a la atención de las personas adultas mayores. 	<p>Artículo 2 - Objetivos Específicos.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Evitar las fragmentaciones, duplicidades y omisiones entre los entes y órganos públicos en el ejercicio de las funciones administrativas relacionadas con la asignación, giro, control y fiscalización de los recursos públicos destinados a la atención de las personas adultas mayores. 2. Organizar y armonizar las actuaciones de los entes y órganos públicos concedentes de recursos, con el propósito de que la gestión administrativa sea oportuna, eficiente y eficaz en beneficio de las personas adultas mayores. 3. Establecer mecanismos de coordinación entre los entes y órganos públicos concedentes de recursos, con el fin de identificar fuentes de financiamiento, distribución de los recursos y necesidades más apremiantes de la población adulta mayor.
<p>Conformación</p>	<p>Artículo 5 - Comisión técnica: Se crea una comisión técnica conformada por:</p> <p>Un (Una) representante del Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor.</p> <p>Un (Una) representante de la Junta de Protección Social.</p> <p>Un (Una) representante del Instituto Mixto de Ayuda Social.</p> <p>Un (Una) representante de Ministerio de Salud.</p> <p>Un (Una) representante de la Caja Costarricense del Seguro Social.</p> <p>La comisión podrá convocar a otros (as) funcionarios (as) de las distintas instituciones públicas concedentes de recursos económicos para la atención de las personas adultas mayores, con el fin de analizar propuestas de presupuesto y planes de trabajo presentados por las organizaciones privadas sin fines de lucro.</p>	<p>Artículo 3 - Comisión de Coordinación Interinstitucional. Se crea la Comisión de Coordinación Interinstitucional (CCI), conformada por un representante:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (Conapam). - Junta de Protección Social (JPS). - Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS). - Ministerio de Salud (MS). <p>La CCI será presidida por el Conapam.</p> <p>Artículo 4.- Organización de la CCI. La CCI podrá convocar a representantes de los distintos entes y órganos públicos concedentes de recursos económicos para la atención de las personas adultas mayores, tales como: Instituto Nacional de Seguros (INS), Banco Central de Costa Rica (BCCR),</p>

		<p>Municipalidades, Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur (JUDESUR), Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (DESAF), Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) con el Régimen no Contributivo (RNC), o cualquier otra institución concedente, con el fin de conocer procesos de asignación de recursos, analizar propuestas de presupuesto y planes de</p>
<p>Funciones</p>	<p>Artículo 6 - Funciones de las y los integrantes de la Comisión técnica: Las funciones son:</p> <p>a) Revisar a lo interno de sus instituciones, las solicitudes de financiamiento presentadas en los proyectos de presupuesto y planes de trabajo por las organizaciones privadas sin fines de lucro que atienden a personas adultas mayores.</p> <p>b) Brindar un informe en las reuniones de la comisión en donde se identifique, el monto total a distribuir, las fuentes de financiamiento, su relación con el costo de estancia y una valoración de los proyectos de presupuestos y planes de trabajo presentados por las organizaciones privadas sin fines de lucro.</p> <p>c) Presentar propuestas de proyectos, casos o situaciones particulares de necesidades detectadas en alguna organización privada sin fines de lucro.</p> <p>d) Recomendar al Conapam el direccionamiento de los recursos económicos hacia la atención de las necesidades más apremiantes, de acuerdo con las prioridades que existan, según los criterios establecidos por el Conapam.</p> <p>e) Recomendar al Conapam orientaciones generales de la calidad de los servicios requeridos por la población adulta mayor.</p>	<p>Artículo 5 - Funciones de la CCI: Las funciones son:</p> <p>a) Solicitar a los entes y órganos públicos concedentes de recursos económicos para la atención de las personas adultas mayores, la información referente al presupuesto en el que se asignan recursos a las organizaciones de bienestar social, instituciones públicas y privadas, para la atención de personas adultas mayores, en cualquiera de sus modalidades.</p> <p>b) Analizar la información presentada por los entes y órganos públicos concedentes en la cual se identifique las organizaciones de bienestar social, instituciones públicas y privadas beneficiarias de los recursos públicos, el monto total a distribuir, las fuentes de financiamiento y su relación con el costo de estancia, para evitar fragmentaciones, duplicidades y omisiones.</p> <p>c) Detectar casos o situaciones particulares de necesidades en alguna organización sin fines de lucro e instituciones públicas y privadas, y presentar propuestas de proyectos en la búsqueda de soluciones conjuntas.</p> <p>d) Recomendar orientaciones generales relacionadas con la calidad de los servicios requeridos por la población adulta mayor.</p>

	<p>f) Valorar las irregularidades que se presenten en las organizaciones privadas sin fines de lucro, que causen perjuicio directo o indirecto a las personas adultas mayores y recomendar al Conapam, las medidas administrativas, técnicas y jurídicas que se deberán aplicar.</p>	<p>e) Comunicar a cada ente y órgano público concedente de recursos públicos, las irregularidades que se presenten en las organizaciones sin fines de lucro e instituciones públicas y privadas, relacionadas con el manejo de recursos públicos y aquellas que causen perjuicio directo o indirecto a las personas adultas mayores, a efectos de que en el ejercicio de sus competencias se tomen las medidas que correspondan.</p>
--	--	--

Fuente: Elaboración propia con información del Protocolo de coordinación para la asignación y el giro de los recursos económicos a las organizaciones privadas sin fines de lucro que atienden a personas adultas mayores (2010) y el Protocolo de coordinación interinstitucional para la asignación, giro, control y fiscalización de los recursos públicos destinados a la atención y el cuidado de las personas adultas mayores (2018).

Anexo 08. Ficha resumen de los programas y proyectos dirigidos a las personas adultas mayores

1 de 7



CONSEJO NACIONAL DE LA PERSONA ADULTA MAYOR
PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

DIRECTRIZ N° 025-MP

FICHA RESUMEN DE LOS PROGRAMAS Y PROYECTOS
DIRIGIDOS A LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES

AÑO 2020

I. DATOS BÁSICOS DEL PROGRAMA O PROYECTO

I.1. NOMBRE DEL PROGRAMA O PROYECTO

[Empty yellow box for program name]

I.2. SECTOR AL QUE PERTENECE

A. SECTOR PÚBLICO

NOMBRE SECTOR (Decreto N° 33151-MP):

[Empty yellow box for sector name]

INSTITUCIÓN (nombre):

[Empty yellow box for institution name]

B. SECTOR PRIVADO

RAZÓN SOCIAL (nombre):

[Empty yellow box for reason social name]

CÉDULA JURÍDICA:

[Empty yellow box for legal document type]

ONG

OBS

Otro

[Empty yellow box for other category]

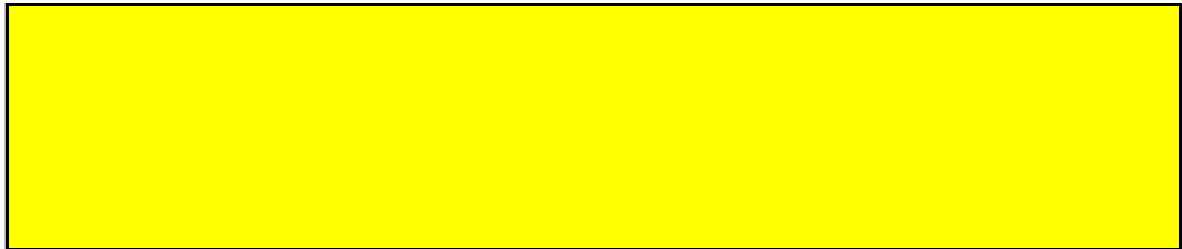
Especifique

I.3. UNIDAD RESPONSABLE (Indicar nombre completo de la persona coordinadora)

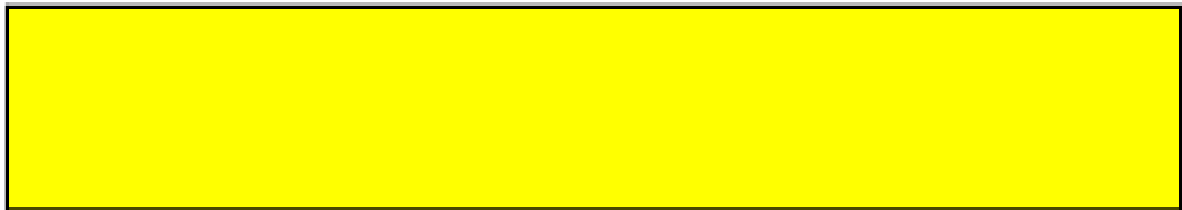
[Empty yellow box for responsible unit name]

I.4. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA O PROYECTO

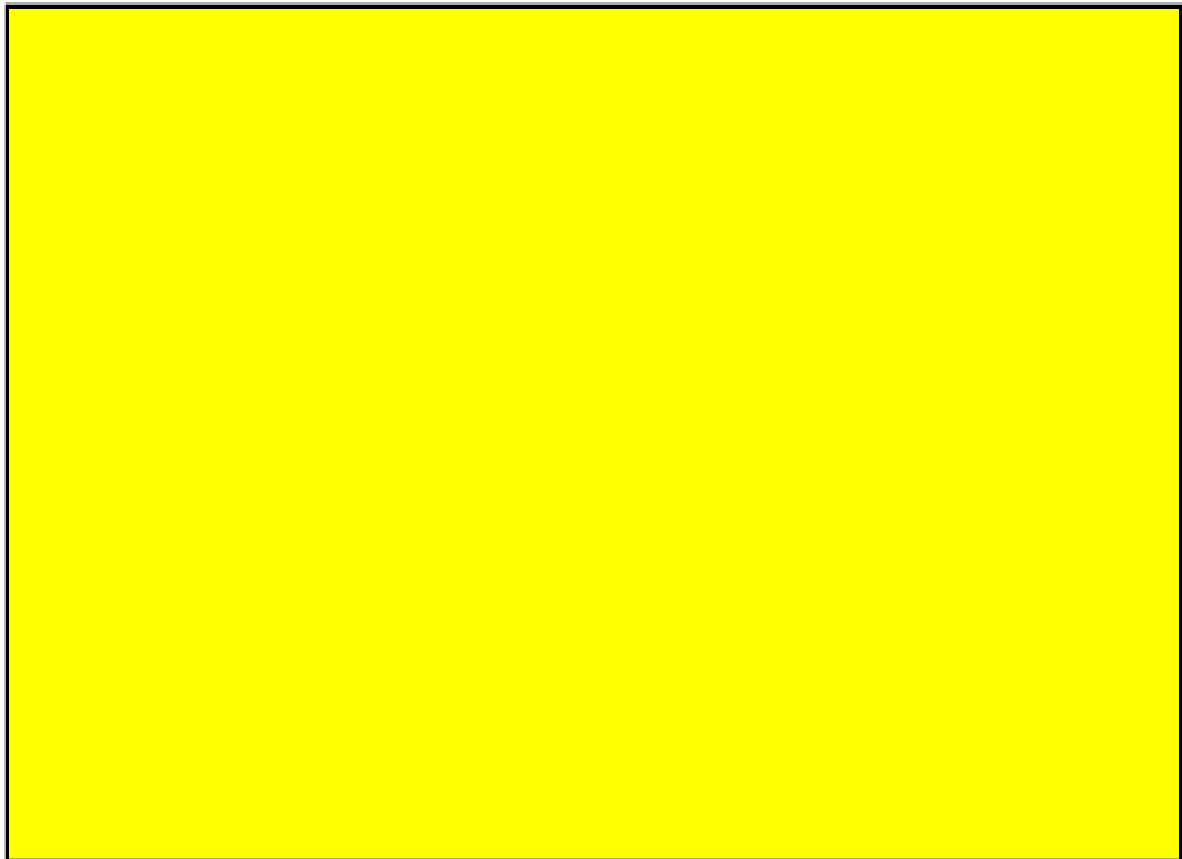
A. BREVE CARACTERIZACIÓN

A large yellow rectangular box with a black border, intended for the user to provide a brief characterization of the project or topic.

B. OBJETIVO GENERAL

A yellow rectangular box with a black border, intended for the user to state the general objective of the project.

C. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

A large yellow rectangular box with a black border, intended for the user to list the specific objectives of the project.

DA MARCO LEGAL

E. DURACIÓN

- 1. Fecha de inicio de ejecución

 - 2. Fecha de término

 - 3. La ejecución es permanente
 No permanente

 - 4. Duración no se ha determinado

 - 5. Estado actual No se ha implementado
 Inicio
 Final
 En proceso
- Porcentaje de avance %

Explicar:

13. RELACIÓN CON EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO VIGENTE

A. Eje del Plan Nacional de Desarrollo al que pertenece el programa, proyecto o servicio.

B. Sector al que pertenece el programa, proyecto o servicio.

C. Metas Nacionales del Plan Nacional de Desarrollo a las cuales contribuye el programa, proyecto o servicio.

D. Meta Sectoriales del Plan Nacional de Desarrollo a las cuales contribuye el programa, proyecto o servicio.

E. Acciones estratégicas del Plan Nacional de Desarrollo a las cuales contribuye el programa, proyecto o servicio.

II. INFORMACIÓN SOBRE LA PRODUCCIÓN DE BIENES O PRESTACIÓN DE SERVICIOS ESPECÍFICOS DEL PROGRAMA O PROYECTO

En este apartado se busca recopilar la producción de todos los bienes o servicios que se desarrollan en el programa o proyecto. Debido a que un programa o proyecto puede brindar más de un bien o servicio, se requiere que se complete por cada bien o servicio la ficha denominada "Ficha resumen de bienes y servicios producidos por los programas o proyectos" (Hoja de cálculo: Bienes y Servicio 1, B y S 2, B y S 3, B y S 4,).

III. INFORMACIÓN SOBRE LA POBLACIÓN BENEFICIARIA DEL PROGRAMA O PROYECTO

3.1. PERFIL DEL BENEFICIARIO

Indique con detalle la descripción del beneficiario del programa o proyecto.

3.2. POBLACIÓN BENEFICIARIA DIRECTA ANUAL

	Año	Hombres	Mujeres	Total	Características de la población beneficiaria directa (Indicar la cantidad)				
					Indígena	Con discapacidad	Condición de pobreza	Indigencia	Otro*
Información de los últimos 4 años, al período actual	2016			0					
	2017			0					
	2018			0					
	2019			0					
Período actual	2020			0					

* Especifique

3.3. POBLACIÓN BENEFICIARIA INDIRECTA ANUAL

	Año	Hombres	Mujeres	Total	Características de la población beneficiaria indirecta (Indicar la cantidad)				
					Niños	Indígenas	Adultos (15-35 años)	Adultos (36-64 años)	Otro*
Información de los últimos 4 años, al período actual	2016			0					
	2017			0					
	2018			0					
	2019			0					
Período actual	2020			0					

* Especifique:

--

3.4. PERSONAL QUE TRABAJA EN LA ENTIDAD EJECUTORA DEL PROGRAMA O PROYECTO

	Número de trabajadores		
	Hombres	Mujeres	Total
1. Profesionales			0
2. Técnicos			0
3. Administrativos			0
4. Otros (especifique)			0
Total	0	0	0

IV. EJECUCIÓN Y PRESUPUESTO DEL PROGRAMA O PROYECTO

4.1. MONTO TOTAL DEL PRESUPUESTO

--

4.2. FUENTE DEL PRESUPUESTO

Fuente	Monto	Porcentaje
1. Presupuestos institucional u organizacional		#,DIV/0%
2. Sector privado		#,DIV/0%
3. Financiamiento externo (cooperación internacional)		#,DIV/0%
4. Superávit		#,DIV/0%
5. Otro (especifique):		#,DIV/0%
		#,DIV/0%
Total	€0,00	#,DIV/0%

4.3. PRESUPUESTO DE LOS ÚLTIMOS 5 AÑOS

Año	PRESUPUESTO		
	Recurso Humano	Recurso Financiero	Total
2016			€0,00
2017			€0,00
2018			€0,00
2019			€0,00
2020			€0,00

V. ASPECTOS ESPECÍFICOS DEL PROGRAMA O PROYECTO

5.1. EVALUACIÓN

¿El programa o proyecto cuenta con alguna evaluación que aprecie el desarrollo del mismo?

Sí

Señale el tipo de evaluación aplicado:

No

Explique con detalle:

5.2. NOMBRE DEL COORDINADOR O RESPONSABLE DEL PROGRAMA O PROYECTO

Nombre:

Cargo:

Dirección:

Email:

Teléfono:

Fax:

5.3. COMENTARIOS

NOMBRE DEL INFORMANTE:

CARGO:

Email:

Teléfono:

Fax:

Dicha información debe ser remitida a más tardar el 31 de Enero, en forma digital al correo rrojas@conapam.go.cr.

¡MUCHAS GRACIAS!

Anexo 09. Ficha resumen de bienes y servicios producidos por los programas o proyectos para el cumplimiento de la Directriz 025-MP

1 de 2



CONSEJO NACIONAL DE LA PERSONA ADULTA MAYOR
PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA
DIRECTRIZ N° 025-MP

FICHA RESUMEN DE BIENES Y SERVICIOS PRODUCIDOS POR LOS PROGRAMAS O PROYECTOS

Nombre del Programa o Proyecto:

L INFORMACIÓN SOBRE LA PRODUCCIÓN DE BIENES O PRESTACIÓN DE SERVICIOS ESPECÍFICOS DEL PROGRAMA O PROYECTO

A. Completar el bien o servicio ofrecido.

	Población beneficiaria directa			Población beneficiaria indirecta		
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
1. Capacitación			0			0
2. Asesoría técnica			0			0
3. Créditos			0			0
4. Bolsa de trabajo			0			0
5. Alimentos			0			0
6. Ropa			0			0
7. Atención de la salud			0			0
8. Acceso a la educación			0			0
9. Vivienda			0			0
10. Transporte público			0			0
11. Cuidado personal y limpieza			0			0
12. Deporte y recreación			0			0
13. Cultura			0			0
14. Otros (especifique)			0			0
Totales	0	0	0	0	0	0

B. Modalidad de ejecución:

Directa Indirecta

Nombre de la entidad ejecutora

C. Vínculos:

	SI 1	NO 2	Nombre de la (s) entidad (es)	Tipo de Vínculo (Formal o Informal)
1. Sector público				
2. ONG				
3. Gremios				
4. Empresas				
5. Otro				

Especifique:

No aplica lo anterior

D. Cobertura / Ámbito geográfico

CONAPAM. San José, Barrio González Lahmann, 100 metros norte del Ministerio de Energía y Minas.
Teléfono + (506) 2223-8283 / Fax + (506) 2223-9281 / Apartado 639-2010 Zapote

Fuente: Documento oficial facilitado por representantes del Conapam vía correo electrónico.

Anexo 10. Grado de cumplimiento de los objetivos a través de indicadores



CONSEJO NACIONAL DE LA PERSONA ADULTA MAYOR
PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

DIRECTRIZ N° 025-MP

GRADO DE CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS A TRAVÉS DE INDICADORES

Sector:
 Institución:
 Unidad Ejecutora:
 Año: 2019

OBJETIVO GENERAL	INDICADOR	TIPO DE INDICADOR	FORMA DE CALCULO	FUENTE DE INFORMACIÓN	FRECUENCIA DE MEDICIÓN	UNIDAD DE MEDIDA	LINEA DE BASE	RESULTADO		GRADO DE CUMPLIMIENTO	OFICINA RESPONSABLE
								A11° SEMESTRE	A12° SEMESTRE		
EJEMPLO											

Fuente: Guía para el cumplimiento de los instrumentos para el seguimiento y evaluación de los programas y proyectos ejecutados por las instituciones públicas o privadas dirigidos a la población adulta mayor.

Anexo 11. Ficha de Evaluación Anual



CONSEJO NACIONAL DE LA PERSONA ADULTA MAYOR
PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

DIRECTRIZ N° 025-MP

EVALUACIÓN ANUAL

Sector:
 Institución:
 Unidad Ejecutora:
 Año: 2019

OBJETIVO GENERAL	META	PROGRAMACIÓN		UNIDAD DE MEDIDA	RESPONSABLE	META		MONTO TOTAL ANUAL	EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA	
		A11° SEMESTRE	A12° SEMESTRE			CUMPLIDA	NO CUMPLIDA		PORCENTAJE A11° SEMESTRE	PORCENTAJE A12° SEMESTRE

Fuente: Documento oficial facilitado por representantes del Conapam vía correo electrónico.

Anexo 12. Falta de acceso al instrumento de la Directriz 025-MP (fichas por año)

<https://www.conapam.go.cr/directriz-mp/>



Fuente: Página Web Oficial de Conapam

Anexo 13. Acceso a la Directriz 025-MP en la página web del Conapam



Fuente: Página Web Oficial de Conapam

Anexo 14. Guía 1 para instituciones públicas directriz 025-MP en la página web del Conapam

<https://www.conapam.go.cr/directriz-mp/>



<https://www.conapam.go.cr/mantenimiento/Instituciones%20P%C3%83%C2%BAblicas.%20A%C3%83%C2%B1o%202018.xlsx>



Fuente: Página Web Oficial de Conapam

Anexo 15. Guía 2 para instituciones privadas directriz 025-MP en la página web del Conapam

<https://www.conapam.go.cr/directriz-mp/>



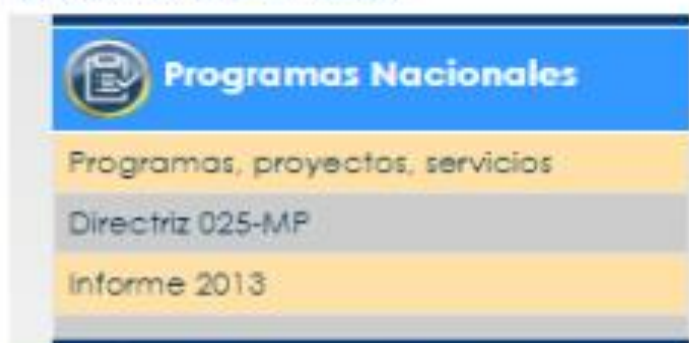
<https://www.conapam.go.cr/mantenimiento/Ficha%20para%20cumplir%20con%20la%20Directriz%20No.%20025-MP%20Sujetos%20Privados.%20Año%202014.xlsx>



Fuente: Fuente: Página Web Oficial de Conapam

Anexo 16. Acceso al Informe 2013 en la página web del Conapam

<https://www.conapam.go.cr/inicio/>



<https://www.conapam.go.cr/mantenimiento/ho.pdf>



Fuente: Página Web Oficial del Conapam

Anexo 17. Acceso al apartado Centro Informativo de la página web del Conapam

<https://www.conapam.go.cr/centro-informativo/>



Fuente: Página Web Oficial del Conapam

Anexo 18. Instrumento Aplicado Funcionario del Conapam para conocer la formulación del PEI y POI.

1. En la elaboración de los planes estratégicos y operativos ¿se han tenido en cuenta los lineamientos establecidos por MIDEPLAN? por ejemplo: ¿vinculación de estos planes con el PND y prioridades por gobierno?
2. ¿Los presupuestos responden a planes operativos anuales? ¿Existe esta vinculación plan-presupuesto?
3. ¿Cómo se define quiénes participan de los procesos de formulación de los planes estratégicos?
4. ¿Cómo se define quiénes participan de los procesos de formulación de los planes operativos?
5. ¿Se cuenta con alguna estructura organizativa para el proceso de planificación a nivel de Conapam?
6. ¿Qué instrumento le sirven para la formulación del plan nacional de la situación de la persona?
7. ¿Cuentan con alianzas estratégicas para estos procesos?
8. ¿Cuál es la metodología utilizada para la elaboración de los planes?
9. ¿Existen planes de acción que complementan el proceso de formulación de los planes estratégicos?
10. ¿Qué información es pertinente para los planes operativos según la evidencia de servicio a la población adulta mayor?
11. ¿Cuáles han sido las fortalezas financieras del Conapam un término de ingresos?
12. ¿Cuál es la mayor debilidad?
13. ¿Cuáles bases de datos utilizan para la gestión del Conapam?
14. ¿Las personas cuentan con la formación académica para la elaboración de los planes?

Anexo 19. Instrumento aplicado a la Directora Ejecutiva de Conapam en relación con la rectoría técnica y la gestión política del Conapam.

1. ¿Qué tipo de rectoría tiene el Conapam? Rectoría técnica o política. ¿Cómo se respalda esto?
2. Según conversaciones previas, usted ha mencionado algunos factores que han impedido el ejercicio de la rectoría técnica que debe ejercer Conapam por ley. ¿Podría indicarnos cuáles han sido esos factores?
3. ¿Cuáles actores fueron los que influyeron para que Conapam centrara sus funciones en actividades de ejecución más que en el ejercicio de la Rectoría técnica que le compete?
4. ¿El cambio de las acciones de Conapam hacia la ejecución quedó respaldado en algún elemento normativo? (acuerdo de junta directiva, directriz presidencial, alguna ley, modificación).

5. ¿Qué impactos ha tenido tanto a nivel interno como externo (con la población adulta mayor) a la hora de tener que asumir las nuevas funciones?
6. ¿Se tomaron acciones desde Conapam para evitar esos cambios en las funciones a lo largo del tiempo?
7. ¿Qué medidas se han tomado desde el informe de la CGR en 2007 y en 2016 para cumplir con las funciones rectoras que la Ley de creación del Conapam les otorga?
8. ¿Qué mecanismos utilizan para la coordinación de acciones en el proceso de elaboración de la Política Nacional de la Persona Adulta Mayor, con organizaciones externas a Conapam?
¿Con cuáles actores?
9. ¿Cuáles son los principales problemas que enfrentan en la coordinación externa?
10. ¿Qué mecanismos utilizan para la identificación de necesidades que deben ser resueltas para la población de personas adultas mayores? (¿encuesta?, ¿focus group?, ¿redes sociales? ¿Encuentros?)
11. ¿Se cuenta con algún espacio para estimular la creatividad y el desarrollo de nuevas ideas en el diseño de soluciones de necesidades que impliquen una participación abierta y colaborativa entre distintos sectores públicos y población adulta mayor? (mesas de trabajo, etc).
12. ¿Qué mecanismos utilizan para la rendición de cuentas de las acciones realizadas por Conapam?
13. ¿Hay algún tipo de sistema de seguimiento de los resultados de la Política Nacional de la Persona Adulta Mayor?
14. ¿Hay algún tipo de sistema de seguimiento de los resultados del Plan Estratégico de Conapam? De no existir el sistema de seguimiento, ¿Qué ha impedido su creación? (PAO, informes).
15. De existir el sistema de seguimiento ¿Qué uso le da la Junta Directiva a los resultados del mismo?
16. ¿Actualmente cuáles son los principales retos que enfrentan como institución en el cumplimiento de sus funciones de rectoría?
17. ¿Qué posibles soluciones ha visualizado y qué se requiere a nivel político y normativo para hacerlas realidad?

Anexo 20. Instrumento aplicado al Coordinador de la UDEI en relación con el proceso de formulación de política pública.

1. Para la formulación de la nueva política para la persona adulta mayor, ¿cómo se está coordinando con MIDEPLAN? ¿Los están asesorando metodológicamente para la formulación de la nueva política?
2. ¿Cómo se aplica el principio de derechos humanos en la formulación de la política?
3. ¿Cómo aplican el criterio de gestión de resultados en la formulación e implementación de la política?
4. ¿Cómo se orientan las acciones de la política en aras de alcanzar el desarrollo sostenible?
5. ¿Cómo se aplica el principio de gestión del riesgo en la formulación de la política?
6. ¿Qué actores externos participan en el proceso de formulación de las políticas y cuál es su rol en el mismo?
7. ¿De qué manera se está involucrando a las personas adultas mayores en este proceso?
8. ¿Existe alguna estructura creada para facilitar la coordinación en el proceso de formulación de la política para la persona adulta mayor, por ejemplo, comisiones interinstitucionales, comités, etc.?
9. ¿El Conapam tiene participación en el Consejo Sectorial de Integración Social y Familia? ¿En qué consiste la participación? ¿Qué papel tiene este consejo en el proceso de formulación de la política?
10. ¿Cómo utilizan las decisiones que se adoptan en el Consejo Sectorial de Integración Social y Familia para retroalimentar la política para la persona adulta mayor?
11. ¿A nivel interno de la institución, qué unidades de Conapam están involucradas en el proceso de formulación, y cuáles son los roles definidos para estas?
12. ¿Cómo se realiza el diagnóstico de las necesidades y demandas de la población? ¿Qué insumos y mecanismos se utilizan? (ejemplo: talleres con población beneficiaria, bases de datos, información sobre proveedores de servicio a la población beneficiaria y servicio que brindan, necesidades de los adultos mayores, tendencias del envejecimiento en Costa Rica, resultados de evaluación de programas que se ofrecen a la población adulta mayor, alianzas con universidades para la investigación).
13. ¿Hay normativa específica que asigne recursos a las actividades designadas de la política del adulto mayor para el periodo? (relación plan presupuesto)
14. ¿Cuál es el nivel de avance que se tiene actualmente con respecto a la formulación de la política pública? ¿Cómo ha sido el proceso? ¿Cuáles han sido los principales retos u obstáculos en este proceso?

Anexo 21. Instrumento aplicado a la Directora Ejecutiva de Conapam en relación con la coordinación para la formulación y ejecución de la PNEV 2011 - 2021.

1. ¿Cómo fue el proceso de Formulación de la Política Nacional sobre Envejecimiento y Vejez 2011-2021?
2. ¿Se realizó un diagnóstico de necesidades y demandas de la población para definir las líneas estratégicas? ¿Qué insumos y mecanismos se utilizaron aparte de los talleres?
3. ¿Existe una partida presupuestaria destinada a formular y coordinar acciones de política pública?
4. ¿Cuáles funcionarios o unidades de Conapam participaron en este proceso?
5. ¿Se utilizó alguna metodología específica de Mideplan para la formulación de la PNEV 2011-2021?
6. ¿Se involucraron instituciones ejecutoras de programas? ¿Quién las convocó a y cuáles medios se utilizaron?
7. ¿Quiénes asumían las funciones de la Unidad de desarrollo estratégico?
8. ¿Cuándo se creó la UDEI?
9. ¿La unidad de informática que tienen en este momento que maneja información y bases de datos no se utilizó en ese momento?
10. ¿Qué marco normativo tanto interno como externo rigió el proceso de formulación?
11. ¿Qué criterios se utilizaron para definir la prioridad de los ejes de la política pública?
12. ¿Por qué no se generó un plan de acción para la Política?
13. ¿Los tres programas que tiene Conapam tienen alguna vinculación con la política o se crearon antes?
14. ¿Existieron medios para difusión de esta política?
15. ¿Se ejerce algún tipo de seguimiento para que las instituciones públicas y privadas acaten la directriz 025? ¿Tiene un recurso humano Conapam para ejercer este seguimiento? ¿Se enviaba por correo?
16. ¿Existe algún tipo de sanción para las instituciones que no cumplan con la Directriz 025?
17. Respecto al Sinatec, ¿hace cuánto no sesiona?
18. ¿Con qué periodicidad se reunía Sinatec?
19. ¿En este momento se cuenta con algún espacio de coordinación similar?

Anexo 22. Instrumento aplicado a instituciones ejecutoras de programas, proyectos y servicios para la persona adulta mayor.

1. ¿Conoce de la existencia de la Política Nacional de Envejecimiento y Vejez 2011-2021? ¿Qué conocimiento tiene de los ejes de acción que se plantean?
2. ¿La institución que usted representa formó parte del Sistema Nacional Técnico para la Atención Integral de la persona adulta mayor (Sinatec) durante el periodo de formulación de la política de envejecimiento y vejez 2011-2021? ¿Qué papel desempeñaron en este proceso de formulación?
3. En caso afirmativo: ¿Cuál es su percepción con respecto al Sinatec? ¿Hace cuánto no se reúnen y cuáles son las razones? ¿Está de acuerdo con el cierre parcial? ¿Qué oportunidades de mejora cree que podrían implementarse?
4. ¿Qué instrumentos de coordinación utilizó el Conapam con ustedes para el proceso de formulación de la política de envejecimiento y vejez 2011-2021? ¿cómo los convocaron? ejemplo: correo, llamadas, mesas de trabajo, talleres, asambleas.
5. ¿Se han coordinado acciones entre el Conapam y la institución que usted representa para el cumplimiento de objetivos relacionados a la política? En caso afirmativo ¿Qué acciones se han coordinado?
6. ¿Qué métodos de coordinación se han utilizado con el Conapam para la ejecución de acciones de la política y/o programas dirigidos a la población adulta mayor? ejemplo: comités, sesiones de trabajo, medios digitales (correo electrónico, teléfono), otros.
7. ¿Existe una persona o unidad en la institución que se encargue de la coordinación con el Conapam y con otras instituciones para las acciones de ejecución de programas enfocados a la persona adulta mayor?
8. ¿Qué elementos considera que limitan la coordinación y la cooperación interinstitucional para la ejecución de programas para la persona adulta mayor? ¿qué podría mejorar?
9. ¿Para la ejecución de programas enfocados a la persona adulta mayor, ¿ha recibido fondos del Conapam? ¿Cuáles son las fuentes de financiamiento de los programas que su institución desarrolla?
10. ¿Ha recibido algún tipo de seguimiento por parte del Conapam para el acatamiento a la directriz 025MP (recordatorios anuales, envío de formulario a llenar por parte de las instituciones)? ¿Se ha acatado esta directriz por parte de la institución que usted representa?
11. (En caso de que no hubiese coordinación): ¿Considera que coordinar acciones con el Conapam para la ejecución del programa hubiese mejorado los resultados?
12. ¿Desea realizar algún comentario o recomendación de cierre?

Anexo 23. Instrumento de entrevista aplicado al Fondo de Población de las Naciones Unidas (Unfpa) para conocer la formulación de la PNEV 2011-2021.

Nombre de la Institución:

Representante:

Puesto que desempeña:

1. ¿Cómo nace la vinculación del UNFPA con el Conapam? ¿hace cuánto tiempo aproximadamente existe esta relación? ¿quién les contactó? ¿qué medios utilizaron?
2. ¿Cómo se determinó que el Unfpa debía apoyar o desarrollar la Política Nacional de Envejecimiento y Vejez 2011-2021?
3. ¿Cuál fue el aporte del Unfpa en la formulación de la Política Nacional de Envejecimiento y Vejez 2011-2021?
4. Además del aporte del Unfpa, ¿se requirió apoyo adicional de un ente internacional o nacional?
5. Describa el apoyo técnico del Unfpa en el proceso de formulación, ¿qué metodología aplicaron?
6. ¿Quién definió el perfil de la persona contratada para la consultoría? ¿En función de qué se definió ese perfil?
7. Además del Jupema y Unfpa ¿qué otros actores participaron en el proceso de formulación? Por ejemplo: actores del Sinatec
8. ¿Qué mecanismos utilizaron para convocar a estos actores?
9. ¿Cuál fue la participación de estos actores?
10. ¿Cómo fue la formulación del plan de acción de esta política? ¿quién definió la metodología para el plan de acción?
11. ¿Cuál fue la metodología utilizada para integrar a todos los actores en la ejecución de la política?
12. ¿Cómo se puede dar seguimiento a las acciones realizadas por los diferentes actores que participan de esta política?
13. ¿Qué colaboraciones (aparte de la formulación de la política) ha realizado el Unfpa al Conapam?
14. ¿Cuál es su percepción respecto al posicionamiento del Conapam como institución rectora en temas de envejecimiento y vejez?

Anexo 24. Instrumento de entrevista para personal de Recursos Humanos del Conapam.

1. ¿Cuál es la unidad o unidades del Conapam encargada de ejecutar las siguientes funciones rectoras que demanda el artículo 35 de la Ley 7935 al Conapam?
 - ❖ Formular las políticas y los planes nacionales en materia de envejecimiento.
 - ❖ Coordinar, con las instituciones ejecutoras, los programas dirigidos a las personas adultas mayores (solicitar rendición de cuentas, evaluar, controlar)
2. De la unidad o unidades indicadas anteriormente, ¿Cuántos funcionarios y/o funcionarias las conforman? y ¿Cuántos de ellos trabajan en el cumplimiento de estas funciones rectoras?
3. ¿Cómo se determina la idoneidad del cargo para desarrollar estas funciones de rectoría? ¿Se establecen requisitos de formación en áreas específicas (o atinencias) específicas para estos puestos, cuentan con algún documento que especifique las atinencias? (en caso de contar con algún documento que lo identifique agradeceremos si nos lo puede facilitar)
4. ¿Quién realiza el proceso de selección para estos puestos, el Conapam o la Dirección General de Servicio Civil?
5. ¿Cuáles son las características más relevantes del proceso de reclutamiento, podría detallarlo? Por ejemplo: si se realizan entrevistas, pruebas prácticas o teóricas, entre otros.
6. ¿Los actuales funcionarios y/o funcionarias en estos puestos (los que indicó que realizan funciones de rectoría técnica) tienen condición de interinos, cuentan con propiedad o se les contrata por servicios profesionales? ¿cuál es la condición laboral que tienen?
7. ¿Cuál es la jornada laboral que desempeña cada uno de estos funcionarios y/o funcionarias? ¿tiempo completo/medio tiempo?
8. ¿Se realizan acciones para la actualización y desarrollo profesional de los funcionarios y/o funcionarias? Si la respuesta es sí, ¿Cuáles acciones y con qué frecuencia se realizan? Si la respuesta es no indique por qué no se realizan.
9. ¿Existen mecanismos para la evaluación del desempeño de estos funcionarios y/o funcionarias? Si la respuesta es sí ¿Cuál es la periodicidad?
10. ¿Hay algún sistema de incentivos y/o compensaciones para estos funcionarios y/o funcionarias? Si la respuesta es sí podría indicar ¿en qué consiste?
11. ¿La Oficina de Gestión Institucional de Recursos Humanos (Ogereh) realiza algún tipo de estudio o evaluación de la cultura organizacional del Conapam? Si la respuesta es sí, ¿Cómo describe la cultura organizacional en la que se desempeñan estos funcionarios y/o funcionarias? ¿Hay algún documento que nos pueda facilitar?
12. ¿La Ogereh ha realizado algún tipo de estudio/análisis acerca de los tipos de liderazgo en la institución y en específico en estas unidades que desarrollan funciones de rectoría?

13. ¿Considera usted que la cantidad de personal que tiene actualmente estas unidades (quienes realizan funciones de rectoría técnica) es suficiente con respecto a las funciones que se les demanda o debe fortalecerse?
14. ¿Considera que los colaboradores de esta unidad o unidades (quienes realizan funciones de rectoría técnica) tienen algún tipo de recargo de funciones?
15. Con respecto a la formulación de la Política Nacional de Envejecimiento y Vejez 2011-2021, ¿Ostentaba usted algún cargo en la Ogereh? Si la respuesta es sí continuar con las siguientes preguntas de lo contrario ha finalizado la entrevista.
16. ¿La Ogereh tuvo algún tipo de influencia a la hora de determinar cuáles funcionarios debían involucrarse en el proceso de formulación?
17. ¿Cómo se determinó cuáles funcionarios y/o funcionarias debían participar en el proceso de formulación de esa política?
18. ¿Qué puestos ejercían estos funcionarios y/o funcionarias para ese momento y bajo qué criterios se definió que ellos o ellas eran los más idóneos para ejecutar esta labor?
19. ¿La Ogereh considera que el personal destinado para esa labor fue suficiente o se requería de más personal? Si la respuesta es sí, ¿Hay algún documento o acta que evidencie la situación de recurso humano que presentaba el Conapam para ese momento?

Anexo 25. Instrumento de entrevista aplicado a Jupema en relación con la formulación de la PNVE 2011-2021

1. ¿Cómo nace la vinculación de Jupema con el Conapam? ¿Hace cuánto tiempo aproximadamente existe esta relación? ¿Quién les contactó para colaborar con el proceso de formulación de la Política de Envejecimiento y Vejez 2011-2021? ¿Qué medios utilizaron?
2. ¿Cómo se determinó que Jupema debía apoyar o desarrollar la Política Nacional de Envejecimiento y Vejez 2011-2021?
3. ¿Cuál fue el aporte de Jupema en la formulación de la Política Nacional de Envejecimiento y Vejez 2011-2021? ¿Describa este aporte cómo lo hicieron?
4. ¿El aporte de Jupema se da solo para la formulación de la política o también para la formulación del plan de acción?
5. ¿Además del Jupema ¿qué otros actores participaron en el proceso de formulación de forma relevante? Por ejemplo actores del Sinatec.
6. ¿Cuál fue la participación de estos actores, qué percepción tiene al respecto?
7. ¿El proceso requirió de acuerdos, negociaciones?
8. ¿Qué colaboraciones (aparte de la formulación de la política) ha realizado Jupema al Conapam?
9. ¿Cuál es su percepción respecto al posicionamiento del Conapam como institución rectora en temas de envejecimiento y vejez?

Anexo 26. Instrumento de la entrevista aplicada a la Junta de Protección Social para conocer detalles sobre la Comisión Interinstitucional de Protocolo.

1. ¿Conoce de la existencia de la Política Nacional de Envejecimiento y Vejez 2011-2021? ¿Qué conocimiento tiene de los ejes de acción que se plantean?
2. ¿La institución que usted representa formó parte del Sistema Nacional Técnico para la Atención Integral de la persona adulta mayor (Sinatec) durante el periodo de formulación de la política de envejecimiento y vejez 2011-2021? ¿Qué papel desempeñaron en este proceso de formulación?
3. En caso afirmativo: ¿Cuál es su percepción con respecto al Sinatec? ¿Hace cuánto no se reúnen y cuáles son las razones? ¿está de acuerdo con el cierre parcial? ¿Qué oportunidades de mejora cree que podrían implementarse?
4. ¿La institución que usted representa forma parte de la Comisión Técnica del Protocolo de Coordinación? ¿Desde hace cuánto? ¿Conoce por qué se crea esta Comisión? Cuál era su necesidad.
5. ¿Qué papel desempeña su institución en esta comisión? ¿Cuáles son las principales funciones?
6. ¿Cada cuánto sesiona la Comisión? ¿Cuáles son los temas prioritarios que se discuten?
7. ¿Qué instrumentos de coordinación utiliza el Conapam con ustedes para el accionar de esta Comisión? ejemplo: correo, llamadas, mesas de trabajo, talleres, asambleas.
8. ¿Han realizado ustedes visitas o supervisiones a los centros que ejecutan fondos otorgados por la institución?
9. ¿De qué manera se controla y se supervisa la ejecución de fondos?
10. ¿Considera que la Comisión ha sido utilizada como espacio para la coordinación y articulación de la asignación de recursos? Sí / NO por qué
11. ¿De qué manera se establecen prioridades en la asignación de los recursos? ¿Con base en qué definen estas prioridades de asignación? (informes, estudios técnicos, etc.)
12. ¿Existe algún documento que defina las funciones de los miembros de Conapam dentro de la Comisión? ¿Conoce de manera general que se establece en el Protocolo de Coordinación?
13. ¿Cómo miembros de la Junta Rectora, cuál es su percepción respecto a ejecución de la rectoría técnica por parte del Conapam? ¿Considera que existe algún vacío o impedimento para que Conapam pueda ejercer su rol rector?
14. ¿Se han coordinado acciones entre el Conapam y la institución que usted representa para el cumplimiento de objetivos relacionados a la política? En caso afirmativo ¿Qué acciones se han coordinado? ¿Qué métodos se han utilizado?
15. ¿Qué elementos considera que limitan la coordinación y la cooperación interinstitucional para la ejecución de programas para la persona adulta mayor?

16. ¿Ha recibido algún tipo de seguimiento por parte del Conapam para el acatamiento a la directriz 025MP (recordatorios anuales, envío de formulario a llenar por parte de las instituciones)? ¿se ha acatado esta directriz por parte de la institución que usted representa?
17. ¿Desea realizar algún comentario o recomendación de cierre?

Anexo 27. Instrumento aplicado a la Unidad Financiera de Conapam.

1. ¿Actualmente el presupuesto de Conapam cuenta con alguna partida que se destine para ejecutar las siguientes funciones rectoras que demanda al Conapam el artículo 35 de la Ley 7935?
 - a. Formular las políticas y los planes nacionales en materia de envejecimiento. (Presupuesto para hacer talleres de consulta, contratar investigaciones que funcionen de insumo, entre otros).
 - b. Coordinar, con las instituciones ejecutoras, los programas dirigidos a las personas adultas mayores. (Realizar evaluaciones de programas, proyectos o servicios, foros, etc.)
2. ¿Se les ha externado a ustedes por parte de los funcionarios o encargados de la unidad de desarrollo estratégico institucional o la dirección ejecutiva la falta de recurso financiero para la ejecución de estas funciones rectoras?
3. Al momento de la formulación de la Política Nacional de Envejecimiento y Vejez 2011-2021, ¿Ocupaba usted algún cargo en la unidad financiera? Si la respuesta es sí proceda con la siguiente pregunta.
4. ¿Qué recursos se destinaron para desarrollar la Política Nacional de Envejecimiento y Vejez 2011-2021? y/o para coordinar acciones de esta política?